SÉRIE Desenvolvimento Regional em Perspectiva

POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

ISBN: 978-85-87406-92-7

PÓS Uni-FACEF CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA

GEDE GRUPO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO

www.unifacef.com.br

Uni-FACEF CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA

Franca/SP - 2015

Uni-FACEF - Centro Universitário Municipal de Franca

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
GEDE – Grupo de Estudos em Desenvolvimento

Série Desenvolvimento Regional em Perspectiva

POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

Bárbara Fadel
Silvio Carvalho Neto
(Organizadores)

ISBN 978-85-87406-92-7

UNI-FACEF

FRANCA-SP

2015

© 2015 dos autores
Direitos de Publicação Uni-FACEF Centro Universitário de Franca
www.unifacef.com.br

Capa: Silvio Carvalho Neto / Valdemar Lespinasse Júnior

O CONTEÚDO DOS ARTIGOS PUBLICADOS NESTE LIVRO É DE INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES DO RESPECTIVO ARTIGO

Comissão Científica

Profª Drª Barbara Fadel (Uni-FACEF/ UNESP)
Prof. Dr. Silvio Carvalho Neto (Uni-FACEF)
Profª Drª Melissa F. Cavalcanti Bandos (Uni-FACEF)
Prof. Dr. Paulo de Tarso Oliveira (Uni-FACEF)
Profª Drª Sheila F. Pimenta e Oliveira (Uni-FACEF)
Profª Drª Marines S. J. Smith (Uni-FACEF)
Prof. Dr. Alfredo José Machado Neto (Uni-FACEF)
Profª Drª Daniela de Figueiredo Ribeiro (Uni-FACEF)
Profª Drª Maria Zita Figueiredo Gera (Uni-FACEF)
Profª Drª Patricia do Espirito Santo (Uni-FACEF)
Prof. Dr. Daniel F. Pires (Uni-FACEF)
Prof. Dr. José Alfredo de Pádua Guerra (Uni-FACEF)
Prof. Dr. Fernando C. de Almeida (FEA/USP)
Profª Drª Marta L. Pomim Valentim (UNESP)
Profª Drª Helena Carvalho de Lorenzo (UNIARA)
Prof. Dr. Célio Bertelli (Uni-FACEF)

Fadel, Bárbara (Org.)
B169s Políticas Sociais e Desenvolvimento. / Bárbara Fadel; Silvio Carvalho Neto, (orgs.).Franca (SP): Uni-FACEF, 2015.
330p.; il.
Série - Desenvolvimento Regional em Perspectiva.

ISBN: 978-85-87406-92-7

1.Desenvolvimento Econômico. 2.Desenvolvimento humano - social. 3.Politicas públicas. 4.Educação. 5.Tencologia. 7.Pesquisa. I.T.

CDD 338.98161

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos do autor (lei 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal. Todo o conteúdo apresentado neste livro é de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Editora Uni-FACEF Centro Universitário de Franca
Associada à ABEC – Associação Brasileira de Editores Científicos

Uni-FACEF - Centro Universitário Municipal de Franca

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
GEDE – Grupo de Estudos em Desenvolvimento

Série Desenvolvimento Regional em Perspectiva

POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO

Bárbara Fadel
Silvio Carvalho Neto
(Organizadores)

ISBN 978-85-87406-92-7

UNI-FACEF

FRANCA-SP

2015

Uni-FACEF - Centro Universitário de Franca - Corpo Diretivo 2015

REITOR
Prof. Dr. Alfredo José Machado Neto

VICE-REITOR
Prof. Dr. Paulo de Tarso Oliveira

PRÓ-REITOR DE ADMINISTRAÇÃO
Prof. Dr. José Alfredo de Pádua Guerra

PRÓ-REITORA ACADÊMICA
Profa. Dra. Sheila Fernandes Pimenta e Oliveira

PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO COMUNITÁRIA E DESENVOLVIMENTO
Profa. Dra Melissa Franchini Cavalcanti Bandos

PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
Prof. Dr. Silvio Carvalho Neto

COORDENADORA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO-SENSU
Profa. Dra. Bárbara Fadel

ASSESSOR JURÍDICO
Prof. Ms. Paulo Sérgio Moreira Guedine

ASSESSORA DE DIFUSÃO CULTURAL
Alba Valéria Penteado Orsolini

COORDENADORA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO e RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Profa. Dra. Marinês Santana Justo Smith

COORDENADORA PEDAGÓGICA
Profa. Ms. Regina Helena de Almeida Durigan

COORDENADOR DE MARKETING
Prof. Ms. Clésio Antônio Dourado

Uni-FACEF - Centro Universitário de Franca - Corpo Diretivo 2015

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
Prof. Ms. Francismar Monteiro

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
Prof. Ms. Orivaldo Donzelli

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
Profª. Ms. Ana Tereza Jacinto Teixeira

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - PUBLICIDADE E PROPAGANDA
Prof. Ms. Paulo Anderson Cinti

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA ENGENHARIA CIVIL
Prof Dr. João Baptista Comparini

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO
Prof Ms. Antônio Carlos T. Bettarello

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE LETRAS
Profa. Dra Ana Lúcia F. Campos-Toscano

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE MATEMÁTICA
Profa. Dra Sílvia Regina Viel

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE MEDICINA
Prof. Dr Frederico Alonso Sabino de Freitas

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE PSICOLOGIA
Profª. Dndª. Maria Cherubina de Lima Alves

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO
Prof. Dr. Daniel Facciolo Pires

CHEFE DE DEPARTAMENTO DE TURISMO
Profa. Ms. Tatiana Iuri Yamassaki da Silva

Apresentação

A série Desenvolvimento Regional em Perspectiva continua a trazer em 2015 trabalhos de pesquisas, projetos, ensaios e relatos de casos em torno da temática do Desenvolvimento Regional.

Os trabalhos publicados nesta série têm suas origens nas apresentações do Encontro de Pesquisadores do Uni-FACEF Centro Universitário Municipal de Franca, um evento tradicional e aberto a toda a comunidade científica regional e nacional com apresentação de comunicações e projetos de pesquisas nas diversas áreas do conhecimento. As temáticas abordadas procuram atender às necessidades da interdisciplinaridade e têm como objetivo a reflexão e a interação de pesquisadores em torno de suas apresentações.

No presente livro, Políticas Sociais e Desenvolvimento, são apresentadas discussões contemporâneas, especialmente correlacionadas às políticas sociais, serviço social, assistência social e direito. Os capítulos apresentam diferentes temáticas em torno destes temas. O objetivo das obras desta série é estabelecer diálogos e a construção de sentido, responsabilidade e atuação de pesquisadores.

Por meio da publicação dos livros eletrônicos da série Desenvolvimento Regional em Perspectiva, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Municipal de Franca e o Grupo de Estudos em Desenvolvimento - GEDE buscam promover e ampliar as oportunidades de disseminação como forma de tornar transparentes as atividades de pesquisas e de estudos avançados do seu corpo docente e discente, e dos pesquisadores provenientes de outras instituições e programas de pós-graduação.

Boa leitura.

Profª Drª Bárbara Fadel
Prof Dr Silvio Carvalho Neto

Sumário

ANÁLISE DOS DESAFIOS E DAS CONQUISTAS DA LUTA FEMINISTA: CONTRA O PRECONCEITO DE GÊNERO . 10

O PODER DE NÃO AGREDIR: UMA PROPOSTA DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONJUGAL 17

MULHERES JOVENS EM SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE, RISCO E VIOLÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO EM ARARAQUARA/SP – BRASIL 24

A IMPORTÂNCIA DO ADVOGADO COMO MEDIADOR DA INFORMAÇÃO JURÍDICA EM ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA 32

PPE – PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO EMPREGADO: UMA CONQUISTA DOS TRABALHADORES OU MEDIDA POPULISTA? 39

RELAÇÕES ENTRE TRABALHO E FAMÍLIA 47

DIREITO E CONSTRUÇÃO DA ORDEM: ELITE JURÍDICA E AS ORIGENS DO ESTADO BRASILEIRO 57

LEI MENINO BERNARDO (13.010/2014): ENTRE A PROTEÇÃO E A INDEVIDA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA FAMÍLIA 66

O DIREITO AGRÁRIO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA ALTERNATIVIDADE NECESSÁRIA..... 71

CONQUISTA DE MULHERES PELA VIA JUDICIAL: O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA SOCIAL .. 79

DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: SOBRE A DISCUSSÃO HERMENÊUTICO-DOGMÁTICA E JURÍDICO-PROCESSUAL DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À ALIMENTAÇÃO..... 88

A PREFERÊNCIA DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO PARA OS IDOSOS... 100

O DIREITO À INDENIZAÇÃO PELO DANO MORAL PREVIDENCIÁRIO..... 107

ESTÁGIO SUPERVISIONADO: ESPAÇO DE LEGITIMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIDADE PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL 116

O SERVIÇO SOCIAL NO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA INTEGRADA MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE DA UFTM-MG 122

UNIVERSITÁRIOS E O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL 129

SERVIÇO SOCIAL E PESQUISA: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS PARA A CONSTRUÇÃO DA PRÁTICA PROFISSIONAL 136

BASES ONTOLÓGICAS DA IDENTIDADE PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCESSO HISTÓRICO DA PROFISSÃO 144

O ESTADO DA ARTE: PESQUISA E CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO EM SERVIÇO SOCIAL (2000 - 2014) 151

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A RECUPERAÇÃO DA APRENDIZAGEM DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE FRANCA A PARTIR DOS ANOS 90: DA INTENÇÃO A PRÁXIS 157

ESTUDO DE CASO SOBRE GESTÃO DE UMA CRECHE: COMO FUNCIONA A PARCERIA COM O GOVERNO MUNICIPAL 163

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A TERCEIRA IDADE: UM BREVE DEBATE 175

CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO 181

A NOVA CONCEPÇÃO ACERCA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE PASSOS/MG 188

DIÁLOGO INSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESEMPENHO DELIBERATIVO DO PODER JUDICIÁRIO EM QUESTÕES DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA 195

O DESENVOLVIMENTO DO MOVIMENTO EMPREENDEDOR FEMININO NA CIDADE DE FRANCA(SP) E O PAPEL DO CONSELHO DA MULHER EMPREENDEDORA (CME) INFLUENCIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS 204

O CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS (AS) ASSISTENTES SOCIAIS DE 1993: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE SUA DIMENSÃO ÉTICO-POLÍTICA 214

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ASSISTENTE SOCIAL 221

O PLANEJAMENTO E SUA INSTRUMENTALIDADE NO SERVIÇO SOCIAL 227

POLÍTICA PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 234

O ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO EM UBERABA-MG 240

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL: A MATERIALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM QUESTÃO 249

SUAS, 10 ANOS: AVALIAÇÕES E PROJEÇÕES A PARTIR DA X CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O DECÊNIO 2016 - 2026 259

ASSISTENTES SOCIAIS E PROFESSORAS: PERFIL DAS EGRESSAS DA PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNESP / FRANCA (SP) 268

FOME: UMA AFRONTA AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À DIGNIDADE HUMANA 274

MULHERES, NEGRAS E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: UMA ANÁLISE SOBRE A HISTÓRIA E O TRABALHO 281

A DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA 288

A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE PENAL FRENTE À ESQUIZOFRENIA E A PSICOPATIA: A IMPORTÂNCIA DA PSICOLOGIA JURÍDICA. 294

AÇÕES AFIRMATIVAS, INCLUSÃO OU SEGREGAÇÃO? 300

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: PONTOS NEGATIVOS E POSITIVOS..... 307

AUXÍLIO-RECLUSÃO: DESMISTIFICANDO O SENSO COMUM..... 313

UMA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE CARCERÁRIA FEMININA NO BRASIL 320

LISTA DE AUTORES..... 329

ANÁLISE DOS DESAFIOS E DAS CONQUISTAS DA LUTA FEMINISTA: CONTRA O PRECONCEITO DE GÊNERO

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

WALHERS, Maicow Lucas Santos
UNESP/Franca
Mestrando em Serviço Social
Maicow.assistentesocial@live.com

ROSA, Bárbara Oliveira
UNESP/Franca
Mestranda em Serviço Social
barbarass@hotmail.com.br

SGARBI, Gabrielle Stéphany Nascimento
UNESP/Franca
Graduanda em Serviço Social
gabrisgarbi@hotmail.com

Resumo

O artigo tem por objetivo trazer algumas reflexões a cerca da condição histórica e cultural das mulheres frente a desigualdade social e o preconceito de gênero na sociabilidade burguesa, a divisão de classes, o poder hegemônico entre os sexos e a suposta supremacia masculina em relação a mulher. O sistema capitalista enxerga na mulher uma possibilidade de lucro, no qual a mulher passa a ser usada como mão de obra barata, podendo desenvolver o mesmo trabalho do homem, porém ganhando menos, ela passa a ser mais uma forma de exploração do capital, onde ele explora a força de trabalho da mulher no mercado de trabalho e em casa devido a divisão de social das tarefas. A dominação se dá no campo político, econômico e ideológico, ou seja, nas diversas esferas da vida social. Ao difundir uma forma de relação social baseada na divisão sexual do trabalho. Essas mudanças verificadas no mundo do trabalho têm direcionado a forma de viver em sociedade e de conceber a identidade de gênero dos sujeitos sociais.

Palavras-chave: Gênero, Exploração, Desigualdade, Serviço Social.

Abstract

The article aims to give some reflections about the historical and cultural status of women against social inequality and gender bias in bourgeois sociability, class divisions, the hegemonic power between the sexes and the supposed male supremacy over women. The capitalist system sees the woman a commercial opportunity, in which the woman happens to be used as cheap labor, can develop the same work of man, but earning less, it becomes another form of exploitation of the capital, where he explores the female labor force in the labor market and at home due to social division of labor. Domination takes place in the political, economic and ideological field, ie in the various spheres of social life. To spread a form of social relationship based on sexual division of labor. These developments at the workplace has directed how to live in society and to conceive the gender identity of social subjects.
Keywords: Gender, Exploration, Inequality, Social Service.

1 INTRODUÇÃO

Buscamos neste artigo, trazer algumas considerações e reflexões sobre os movimentos sociais na contemporaneidade, enquanto organização política da classe trabalhadora, na direção da construção e luta por uma nova sociabilidade para além da ordem burguesa hegemônica. Nossa análise tem por objetivo contribuir para o fortalecimento coletivo da classe trabalhadora, principalmente nos tempos atuais, onde o ideário neoliberal e as ideologias de cunho individualistas assolam a sociedade capitalista contemporânea.

A efetivação da luta política no atual contexto, se constitui um dos grandes desafios do tempo presente, onde percebemos uma deslegitimação dos direitos da classe trabalhadora, o que tem provocado um acirramento da desigualdade e das conquistas sociais conquistados anteriormente através das lutas sociais na década de 1980, com a construção coletiva da Carta Magna de 1988. Esse atual quadro sócio-histórico e político tem pressionado a maioria da população que vive do trabalho a garantir a sua sobrevivência em um contexto cada vez mais perverso e desigual, o que tem dificultado a sua organização política.

Ocorre um processo de despolitização, fragmentação e de busca de resistência da classe trabalhadora diante desse cenário contemporâneo, onde se intensifica a luta pela sobrevivência cada vez mais de forma individualizada e pulverizada. Diante dessa realidade, torna-se necessário a importância dos movimentos sociais enquanto uma estratégia política e o caminho necessário a ser criado em direção da afirmação dos direitos sociais e de fortalecimento da luta social. Esse compromisso ético-político está elucidado pelo Serviço Social a partir da década de 1980, com a construção coletiva do projeto profissional, que marca a consolidação da direção social da profissão na busca da afirmação dos direitos sociais e da emancipação humana.

Frente a essas mudanças verificadas no mundo do trabalho, iremos inicialmente analisar o processo histórico de constituição a dinâmica dos movimentos sociais na realidade brasileira, destacando a importância do movimento feminista na efetivação das conquistas dos direitos para esse segmento e principalmente a sua articulação com a luta social mais ampla. Pois para romper com os marcos da sociedade capitalista é necessário romper com seus pilares de dominação, assentados em valores sexistas, machistas, heternormativos, através da dominação de gênero e sexual. Posteriormente traremos uma definição de gênero embasado na teoria social critica, enquanto uma construção social, que a partir do surgimento da sociedade capitalista enquanto projeto societário hegemônico irá redimensionar e redefinir os papeis sociais procurando contribuir para o processo de reprodução da vida social e de acumulação de capital, através da divisão sexual do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como referencial teórico, procuramos compreender a questão de gênero a partir das transformações societárias vivenciadas no mundo do trabalho e seus rebatimentos na vida social da classe trabalhadora. Utilizamos o método materialista histórico dialético, para análise do gênero enquanto categoria social, política e econômica inserida da dinâmica da sociedade capitalista a partir das particularidades sócio-históricas da formação e constituição das relações sociais a partir do modo de produção capitalista, procurando analisar a vinculação da questão de gênero do nível singular ao universal através das suas múltiplas terminações.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é resultado do aprofundamento teórico realizado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social através do Mestrado e no programa de Graduação da universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Para isto, foi realizado uma revisão da bibliografia em relação a questão de gênero.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Os movimentos sociais na contemporaneidade e os desafios diante do contexto neoliberal

Vivenciamos um momento histórico marcado por profundas transformações societárias que vem trazer diversos desafios para a classe trabalhadora e para a sua organização política. A sociedade capitalista em sua era moderna procura ocultar as contradições do seu modo de produção, assentado na exploração da classe dominante através da apropriação privada dos meios de produção. Esta característica histórica e central no modo de produção capitalista é ocultada através do fetiche do capital financeiro, aparece no mundo globalizado como uma alternativa de acumulação de capital e de expansão das forças produtivas. Baseada numa cultura do consumo e da humanização do dinheiro e da coisificação do homem.

Castells (2006), coloca que as mudanças vivenciadas no mundo do trabalho têm penetrado todas as esferas da vida social tornando-se cada vez mais global e interconectado através das redes de produção.

Essa sociedade é caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes; pela flexibilidade e instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Por uma cultura e virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço – mediante a criação de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal como expressões das atividades e elites dominantes (p.17).

Dupas (2001), ao falar da sociedade da informação, nos coloca que a globalização do capital sob base da robótica e da microeletrônica proporcionada pela Revolução Industrial e o processo de "modernização" da economia, proporcionou que um reordenamento do capital em níveis macroscópicos, onde presencia-se a detenção do poder político e econômico nas mãos de uma minoria de empresas transnacionais e sua articulação no processo de produção em rede mundiais, permitindo que o capital explore as forças de trabalho e recursos naturais onde eles são abundantes e onde a força sindical não seja tão efetivas.

O capital globalizou sua forma de exploração, se tornando mais flexível, terceirizado e fragmentado, ligado através das grandes cadeias produtivas em diversos lugares do mundo. Permitindo que um grande número de empresas menores espalhadas espacialmente, alimentam a cadeia produtiva central com custos baixos. A era da informatização e do avanço tecnológico também permitiu o capital a gerenciar a força de trabalho em diversos lugares do país.

A flexibilidade conseguida pelo atual modelo racionaliza o uso do capital, colocando-o onde as melhores condições de mercado apontam. É cada vez menor a simetria entre a flexibilidade das condições de produção e as exigências de sobrevivência dos trabalhadores. Pode-se produzir mais ou menos, aqui ou ali, pois a programação da produção por meio da informática e a transmissão de dados em tempo real o permitem. Por conta disso, ora fora do mercado de trabalho ou, mesmo estando dentro, insere-se a partir de distintos graus de informalidade. (DUPAS, 2001, 33-34)

Para Milton Santos (2008) globalização do capital, pode ser considerada como uma nova forma de totalitarismo sob um sistema de perversidade aliado à ciência e a tecnologia. Uma lógica perversa onde se extirpa qualquer forma de solidariedade, e onde a competitividade e a busca pelo lucro é preconizado a qualquer custo.

Eu chamo a globalização de globalitarismo, porque estamos vivendo uma nova fase de totalitarismo. O sistema político utiliza os sistemas técnicos contemporâneos para produzir a atual globalização, conduzindo-nos para formas de relações econômicas implacáveis, que não aceitam discussão, que exigem obediência imediata, sem a qual os atores são expulsos da cena ou permanecem dependentes, como se fossem escravos de novo. Escravos de uma lógica sem a qual o sistema econômico não funciona. Que outra vez, por isso mesmo, acaba sendo um sistema político.

Aliado a essa reestruturação das forças produtivas, observa-se o avanço do ideário neoliberal, que tem preconizado uma flexibilização nas relações sociais, através do mercado que passa a ser considerado como o regulador "natural", ditando quem está dentro e fora do mercado num processo de inclusão e exclusão do mundo do trabalho. O ideário neoliberal também tem preconizado uma desregulamentação do Estado, enxugando-os de suas obrigações, transferindo-as para a sociedade civil.

Atualmente presenciamos que surgem os novos movimentos sociais que vem fortalecer a luta política da classe trabalhadora, que tem somado forças aos movimentos sociais clássicos, da classe trabalhadora. Esses movimentos como o Feminista, o da diversidade sexual e de gênero,de luta pela terra e pela reforma agrária do país, como o Movimento dos Sem Terra – MST, entre outros vem afirmando a sua importância política na luta pela conquistas dos direitos sociais desses segmentos excluídos ou a margem da sociedade. Ao firmar a luta contra os mecanismos ideológicos e de dominação dessa sociedade, acabam somando forças com os movimentos tradicionais da classe trabalhadora, historicamente constituídos e que ganharam força no Brasil principalmente a partir da década de 1980, com o processo de redemocratização do país diante do recrudescimento da ditadura militar. Período este que os movimentos sociais e estudantis ganharam grande expressividade.

A articulação desses movimentos sociais nos levam "no plano teórico, a possibilidade de produção de um novo discurso, de uma nova metanarrativa, um novo grande relato" (Santos, 2008, p.21).

A organização política da classe trabalhadora através dos movimentos sociais permite um confronto com as relações entre as forças postas no terreno das lutas sociais, procurando uma contra-hegemonia, com as relações que estão no poder. Para isto, torna-se necessário se articular politicamente e fortalecer o coletivo em contraposição a lógica individualista e de desmobilização que impera na nossa sociedade. É necessário um contra-discurso, a construção de uma visão de homem e de mundo, genérica, de emancipação e de fortalecimento do sujeito coletivo.

Neste processo, os indivíduos, de atores sociais – que ocupam diferentes lugares na estrutura social (como pais, trabalhadores, membros de alguma organização, movimento, partido, sindicato, religião etc.) – transformam-se em sujeitos, autores de ações históricas que ultrapassam as ações contidas no desempenho individual ou grupal. Os sujeitos re-interpretram o significado das coisas e fatos que recebem, dão sentido às ações de que participam, e produzem novos significados, porque, embora os significados sejam conceitos, eles não são fixos nem imutáveis; não são eternos, inativos, e sim ferramentas dinâmicas (GOHN, 2008, p.32).

A partir da década de 1960 e 1970, começam a disseminar os movimentos sociais e populares no Brasil, diante das profundas transformações societárias vivenciadas naquela quadra, com o agravamento da questão social frente a crise da sociedade capitalista e do seu modo de acumulação perante o exaurimento do padrão de acumulação fordista keynesiano e a necessidade de expansão do capital. O aumento da pobreza, da miséria e do desemprego, vai levar a eclosão das graves dos trabalhadores e do movimento dos sindicatos na luta pela garantia dos direitos da classe trabalhadora. A crise do "milagre econômico" levou a classe trabalhadora e dos estudantes às ruas, na luta contra a ditadura militar e a busca de redemocratização do país. Na década seguinte, os movimentos sociais vão abarcar outros seguimentos da sociedade, como os movimentos ecológicos e do consumidor, da diversidade sexual e da luta feminista.

Já na década de 1990, começa a perder visibilidade e força política, o que presenciamos uma crise dos movimentos populares e sociais. Este é um momento que a classe trabalhadora acaba de sair de um período de conquistas sociais através da construção da Carta Magna de 1988, necessitando garantir a consolidação dos direitos sociais. Contraditoriamente, esta década, marcou a ameaça dessas conquistas diante da implementação das políticas neoliberais preconizadas pelos organismos colaterais internacionais, como Fundo Monetário Internacional – FMI, procurando superar a crise que assolava a sociedade naquele decênio.

O Estado procurando garantir a sua legitimidade diante dos interesses da classe dominante. Vendo o Estado numa situação clara de defesa dos interesses dessa classe, procurando garantir o consenso na sociedade.

4.2 Gênero: uma categoria social

Para pensarmos em gênero é necessário perceber que este "(...) é o sexo socialmente construído". (BARBIERI, 1992, p. 4). De acordo com Souza (2004, p.70):

> Pensar o gênero como conhecimento construído na interação significa romper com a ideia de naturalização desse conceito, isto é, os modelos elaborados e utilizados pelas crianças, adolescentes e adultos não são naturais, nem inerentes à constituição biológica do homem e da mulher. São modelos sujeitos a mudanças, por serem construídos dentro de um contexto social.

As relações de gênero são influenciadas pelos aspectos culturais, econômicos, políticos e sociais. Por isso, para Finco (2003, p. 91):

Segundo Joan Scott (1995), gênero é um elemento constitutivo das relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, que fornece um meio de decodificar o significado e de compreender as complexas conexões entre as várias formas de interação humana.

Pensando na possível origem da questão de gênero, nos remetemos à origem das famílias, a partir do momento que surge a propriedade privada. Tornando o homem o responsável pelo provimento do lar, e a mulher seria a responsável pelo cuidar da casa e seus afazeres; educar os filhos.

Essas questões afetam o imaginário e a formação dos seres. Como exemplo, temos a educação das crianças, em que existem brinquedos e masculinos e femininos.

> A partir dos dois anos de idade, a criança já tem consciência de ser menina ou menino. Desde pequena é tratada conforme seu sexo biológico, recebendo informações como "menino é forte como o papai", "homem não chora" etc. Para as meninas, os afetos são cheios de delicadeza e frases como "bonita como a mamãe, uma bonequinha" e, também, "menina, feche as pernas!". São frases que vão delimitando a identidade sexual e os papéis masculinos e femininos. Corresponder ao que é esperado vai dando consciência do grupo ao qual pertencemos, se o de homens ou de mulheres. (PICAZIO, 1998, p. 20)

Reproduzir o estereótipo de gênero (homem e mulher) está condicionado a uma questão de valores, a uma moral e ideologia burguesa que é perpassada.

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes, ou seja, a classe que tem o poder material dominante numa sociedade é também a potência dominante espiritual. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual; de tal modo que o pensamento daqueles a quem é recusado os meios de produção intelectual está submetido igualmente à classe dominante. Os pensamentos dominantes são apenas a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas sob a forma de ideias e, portanto, a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; dizendo de outro modo, são as ideias e, portanto, a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante; dizendo de outro modo, são as ideias do seu domínio. (MARX, 2007, p. 55 e 56)

> Há um poder ideológico para manutenção desta hierarquia, para reproduzir preconceitos contra as mulheres, como se essas fossem inferiores, subordinadas aos homens. "(...) gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e é uma forma primaria de dar significado às relações de poder" (SCOTT, 1995, p. 86).

Segundo Fraser (2002) uma das principais características da injustiça de gênero é o androcentrismo, que é a valorização de características associadas como sendo do masculino, o racional, o objetivo, e desvalorizando características correlacionadas com o feminino, o sentimento, o carinho. Por causa, disso a mulher deve se restringir ao campo do sentimento, do amor, e não do racional, do pensamento. Nesse sentido "[...] as pessoas definem os homens pelo que eles fazem e as mulheres por sua natureza" (DUARTE-PLON, 2003, p. 60).

Deste modo, a mulher acaba aprendendo a criar sua identidade como uma identidade submissa, correlata a do homem e de acordo com as expectativas culturais, com os padrões, do que se espera de uma mulher.

4.3 A inserção da mulher no mercado de trabalho

As mulheres ao longo da história sofreram e ainda sofrem com as desigualdades e o preconceito de gênero, pelo simples fato de serem mulheres, decorrente da construção cultural, histórica e os conceitos que são construídos diariamente. O sistema neoliberal busca a lucratividade, o acumulo de capital, independente se esta ação vai gerar desigualdade e miséria, concentrando a riqueza nas mãos de poucos e deixando muitos vivendo em condições precárias, estamos presenciando um momento considerável e chocante das desigualdades sociais. Deste modo "ostensivamente favoráveis aos assalariados ocultam um risco para a classe trabalhadora e um cálculo nas estratégias confessas do capital". (FREITAS, 1988, p. 216).

Com o passar do tempo o capital se apropria da desigualdade de gênero utilizando a mulher como mão de obra barata do seu sistema, neste ponto o gênero ultrapassa o sexo e passa a ser o gênero explorativo, mais uma forma de exploração do capital, onde ele explora a força de trabalho da mulher no mercado de trabalho e em casa, devido a divisão de social das tarefas, obrigações estabelecidas das mulheres e dos homens.

> O emprego de mulheres e menores na indústria nascente representava uma sensível redução do custo de produção, a absorção de mão-de-obra barata, em suma, um meio eficiente e simples para enfrentar a concorrência. Nenhum preceito moral ou jurídico impedia o patrão de empregar em larga escala a mão-de-obra feminina e infantil. Os princípios invioláveis do liberalismo econômico e do individualismo jurídico davam-lhe a base ética e jurídica para contratar livremente, no mercado, esta espécie de mercadoria. Os abusos desse liberalismo cedo se fizeram patentes aos olhos de todos, suscitando súplicas, protestos e relatórios em prol de uma intervenção estatal em matéria de trabalho de mulheres e menores. (GOMES, 1976, p.466)

Por muito tempo as mulheres não tiveram voz ativa na sociedade, não tinham o direito de eleger seus representantes através do voto, não podiam ir aonde quisessem, não podiam ter uma profissão e ir para o mercado de trabalho e não tinham voz dentro de casa com os pais ou marido, infelizmente esta realidade ainda esta presente nos dias atuais, hoje a mulher pode votar, mas a maioria no parlamento são homens, a mulher pode estudar e ter a sua profissão, entretanto exercendo a mesma função ela possivelmente irá ganhar menos que o homem e provavelmente o seu patrão será um homem. Isso acontece pela relação de poder entre homens e mulher, como se mulher tivesse que ser subalterna ao homem, ocorre o empoderamento do homem, a supremacia masculina perante as mulheres.

No enfrentamento da sociedade burguesa a mulher estava trabalhando, lado a lado com o homem, mas em casa a mulher era a empregada do seu companheiro, na nossa sociedade a mulher divide a responsabilidade de trabalhar fora para ajudar o marido nas despesas de casa e da família e os deveres, afazeres domésticos ficam somente por responsabilidade dela, como se o homem não tivesse obrigação de ajuda-la. Mas se antigamente o papel da mulher era ficar em casa cuidando dos filhos e dos afazeres domésticos e o papel do homem era prover os bens materiais para a família através do seu trabalho, porque quando a mulher é inserida no mercado de trabalho e divide a tarefa com o homem e ajuda a prover o sustento da família e os bens materiais, os homens não dividem as tarefas de casa com as mulheres? Porque a relação de poder entre os sexos é tão hegemônica?

As relações são desiguais a partir da ideia da supremacia masculina, a mulher não pode ser dona nem do próprio corpo, o homem acha que é o dono da mulher, uma das consequências disso é a violência sexual contra a mulher, no Brasil e em muitos países quando a mulher esta grávida ela não tem a o direito de fazer o aborto, se ela fizer será em uma clínica clandestina onde ela correrá risco de vida, enfim neste contexto o corpo da mulher não é dela, é um "corpo social", no qual o homem e a sociedade pensam que são donos.

O poder masculino perante as mulheres gera uma grande pressão e tensão nos homens, conceitos como homem não pode chorar, homem que é homem nunca perde a oportunidade fazer sexo, homem tem o direito de ter mais de uma parceira, pois é da natureza do homem este comportamento. Estes conceitos construídos historicamente pressionam o homem, como se ele tivesse que deixar de lado a sua personalidade e fazer o que a sociedade dita, por que homem que é homem tem que agir desta ou daquela maneira, esta pressão acaba castrando o homem, forçando ele a agir muitas vezes contra a sua própria vontade, criando uma máscara em cima da sua verdadeira opinião e vontade, agindo de uma determinada forma que esta imposta pela sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo foi trazer para o debate contemporâneo a importância dos movimentos sociais na luta pela emancipação política e humana na contemporaneidade, diante de uma realidade social cada vez mais perversa e desumana, discutimos os desafios enfrentados pela mulher contemporânea na tentativa de conciliar o trabalho, cuidado com a casa e criação dos filhos.

A culpabilidade da violência de gênero recai sobre a mulher, como se a mesma provocasse e até merecesse sofrer a violência, fortalecendo o patriarcado e o machismo. A realidade brasileira apresenta grandes desafios para a organização política da classe trabalhadora na busca pela consolidação dos seus interesses e na consolidação de um projeto societário, contra-hegemônico na direção de uma sociabilidade mais justa e igualitária, diante de uma realidade social marcada pelo processo de reestruturação do modo de produção capitalista e da forma de racionalização da força de trabalho para a esfera produtiva.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, T. **Sobre a categoria gênero:** uma introdução teórico metodológica. Trad. Antonio Lewinsky. In: Revista Interamericana de Sociologia, ano VI n2-3. México, Instituto Mexicano de Cultura e Associação mexicana de Sociologia, maio-dez. 1992.

BUUCKINGHAM, W. BURNHAM, et al. (Org). **O Livro da Filosofia.** São Paulo: Globo, 2011.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação:** economia, sociedade e cultura, vol. 3, São Paulo: Paz e terra, 2006, p. 411-439.

DUPAS, Gilberto. **Ética e poder na sociedade da informação.** De como a autonomia das novas tecnologias obriga a rever o mito do progresso. São Paulo: Editora UNESP, 2001, 2. ed. Rev. e Ampl.

DUARTE-PLON. L. O feminismo vista o divã. In: **Revista Carta Capital** – Política, Economia, e Cultura. 9 julho 2003. Disponível em <WWW.cartacapital.com.br> acesso em 10 dezembro 2003.

FRASER, N. **Políticas feministas na era do reconhecimento:** uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, C. e UNBEBAUM, S. G. (orgs) Gênero, democracia e sociedade brasileira. São Paulo, Fundação Getulio Vargas, Editora 34, 2002.

GOHN, Maria Glória. **Movimentos sociais e educação**. v.5. A questão social no capitalismo. Temporalis (Rio de Janeiro), n.3, p.9 32, jan. jul. 2001.

HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos:** o breve século XX. 1941-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

MARX, K. ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SCOTT, J. W. **A cidadã paradoxal:** As feministas francesas e os direitos dos homens. Trad. Élvio Antonio Funck. Florianópolis, Ed. Mulheres, 2002.

_____. **Gênero:** Uma categoria útil de analise histórica. In: Educação e Realidade, v. 20 nº2. Gênero e Educação. Julho dezembro. 1995.

GOMES, Orlando. **Curso de direito do trabalho.** 6ªed. Rio de Janeiro, Forense, 1976, p.466.

PICAZIO. **Claudio. Diferentes desejos:** adolescentes homo, bi e heterossexuais. São Paulo, Summus, 1998, p. 20.

FINCO, Daniela. **Relações de gênero nas brincadeiras de meninos e meninas na educação infantil.** Pro-Posições. v. 14, n. 3 (42) - set./dez. 2003

FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. **O trabalho feminino no Brasil.** Revista Jurídica do Trabalho, vol. 1, nº 3, Salvador, out.-dez. 1988, p. 216.

O PODER DE NÃO AGREDIR: UMA PROPOSTA DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA CONJUGAL

THE POWER OF NON AGGRESSION: A PROPOSA L FOR MARITAL VIOLENCE PREVENTION

Sessão temática: Educação e Desenvolvimento.

ALVES, José Lourenço
Universidade de Franca - UNIFRAN
Especialização em Inteligência do Estado e de Segurança Pública. Mestrado em Desenvolvimento Regional. Discente do Programa de Doutorado em Promoção da Saúde
lourenco.j@terra.com.br

BITTAR, Cléria Maria Lobo
Universidade de Franca – UNIFRAN
Mestrado e Doutorado em Serviço Social. Docente do curso de Psicologia e do Programa de Mestrado e Doutorado em Promoção da Saúde
cml.bittar@gmail.com

Resumo

Como contribuição para prevenir a violência conjugal foi traçado o objetivo de desenvolver uma intervenção baseada nos preceitos da cultura de paz que pudesse sensibilizar pessoas em relação de conjugalidade a enfrentarem situações de conflito sem violência, sob o argumento de que não agredir é expressão de poder decorrente de vontade e prática. Essa intervenção teria que ser inclusiva, simples em sua aplicação, de curta duração e eficaz. Foi então planejada uma oficina para pessoas de ambos os sexos, com 4 horas e 30 minutos de duração, incluindo dois intervalos de 15 minutos. Na primeira etapa foi feita a exposição do significado de passividade, assertividade e agressividade, atribuindo-se a cada um desses conceitos uma cor (amarela, verde e vermelha, respectivamente), destacando-se as vantagens da assertividade, inclusive como expressão de poder. Na segunda etapa, cada participante, em substituição ao comportamento adotado nas situações de conflito que lhe foram apresentadas, ofereceu um modelo de comportamento assertivo. Na terceira é última etapa, cada participante informou se tinha aprendido algo na reunião e o que tinha aprendido de mais importante. A eles foi entregue um documento em que assumiam o compromisso de não agredir. Depois de lido, explicado o teor e a seriedade do documento, os participantes foram convidados a decidir, individual e secretamente, se assinariam, tendo sido solicitado que pusessem uma via na urna, com ou sem assinatura. Todos assinaram. Conclui-se que a oficina alcançou o seu objetivo.

Palavras-chave: violência conjugal, empoderamento, prevenção.

Abstract

As a contribution to preventing marital violence was drawn the goal of developing an intervention based on the precepts of peace culture that would be able to sensitize people into conjugal relationship to face conflicts without violence, under the grounds that not being aggressive is power, and can be achieved by willing and practice. The intervention would have to be inclusive, simple in its application, short and effective. A workshop was planned for people of both sexes, with 4 hours and 30 minutes long, including two 15-minute intervals. In the first stage was explained the meaning of passivity, assertiveness and aggressiveness, assigning to each of these concepts one color (yellow, green and red, respectively), highlighting the advantage of assertiveness. In the second stage each participant, replacing the behavior adopted in conflict situations that were presented to them, offered an assertive role model. In the third and last stage, each participant reported if they had learned something at the meeting, and what the most important they had learned. They have been presented a document to assume the commitment not to harm the spouse. Once read, explained the content and the seriousness of the document, the participants were asked to decide, individually, secretly and spontaneously if they would sign, having been requested that they should put one

of the copies in the ballot box, with or without signature. They all signed. In conclusion, the workshop achieved its goal.

Keywords: marital violence, empowerment, prevention.

1 INTRODUÇÃO

A violência conjugal, aquela praticada no contexto de uma relação íntima que envolve sexo, é um grave problema entre casais heterossexuais. É a que mais incide entre as violências domésticas: 48%, contra 37% entre pais e filhos, sendo prevalecente a do homem – cônjuge e ex-cônjuge, companheiro e ex-companheiro – contra a mulher (SÁ et al., 2011). Trigueiro (2011) encontrou pesquisa que aponta essa incidência em 71,41% dos casos e Gradim et al. (2013) encontraram dados que, somados, apontam essa incidência em 73,3% dos casos.

Guimarães (2009, p. 101) coletou amostra em que a violência psicológica foi a de maior incidência, ainda que concomitante com a física. Raimondo (2010) constatou que também a psicológica foi a violência (contra a mulher) mais registrada na delegacia pesquisada: 43,9% dos casos, contra 38,2% de casos em que foi reportada a violência física. Guimarães (2009, p. 11) observa que as "mulheres tendem a considerar a violência psicológica pior e mais devastadora que a física". No entanto, parece que no contexto conjugal é desarrazoado isolar os tipos de violência, considerando a escalada da agressividade, que numa mesma situação de conflito pode ir da verbal à física, bem como as agressões recíprocas.

É importante, então, avançar para além da dicotomia homem-violência/mulher-sofrimento. Nesse sentido, Barroso (2013, p. 213) destaca: "não é possível estudar devidamente a violência de género se nos focarmos, unicamente, na análise de um deles (no feminino)". Seu estudo, aliás, comparou a vitimização feminina e a masculina, bem como as posturas face à violência, denominando vitimização continuada para a postura de permanência e vitimização isolada, para a postura de resistência. Há, nesse raciocínio, um convite ao aprofundamento do estudo da violência conjugal, considerando o que os homens alegam como motivador da agressão, bem como outros fatores, externos à relação, e que podem afetá-la, como desemprego, experiência de relações afetivas passadas etc. Essa abordagem certamente favorece à melhor compreensão do fenômeno e das alternativas ao seu controle. Para uma ideia, levantamento documental realizado pelo autor deste trabalho entre 29/08/2014 e 25/09/2014, a partir de uma amostra de casos judiciais embasados na versão da mulher-vítima, encontrou a agressão mútua (verbal e/ou física) em 35% dos casos. Trata-se de incidência significativa, considerando ser embasada apenas na versão da mulher agredida.

Superar a apontada dicotomia também se justifica quando se detém sobre o sofrimento decorrente da violência conjugal. Trata-se de efeito que impacta a qualidade de vida ou, mais especificamente, a saúde. Como menciona Barroso (2013, p. 213):

> [...] os problemas de saúde mais referidos pelas mulheres como consequência dos actos de violência destacam-se: mudanças de humor/irritabilidade/choro frequente, ansiedade/nervosismo, insônia e/ou pesadelos, cefaleias/enxaquecas frequentes, solidão, falta de esperança, problemas de foro sexual, pensamentos suicidas etc.

Esses inúmeros agravos podem ser denominados, em conjunto, como sofrimento conjugal, ou seja, tidos como decorrentes do comportamento violento do cônjuge ou ex-cônjuge. No entanto, a violência conjugal não impacta somente a saúde ou qualidade de vida da mulher-vítima. Há estudo que estabelece a correlação entre violência conjugal e inúmeros agravos à saúde física e mental das crianças expostas a esse tipo de violência (D´AFFONSECA e WILLIAMS, 2011). Também, não se pode excluir o impacto da violência na saúde e qualidade de vida do agressor. Aliás, há estudo que conclui haver situações em que o homem usa de violência para mostrar poder no momento em que se encontra mais desempoderado, pelo desemprego ou pelo vício (GUIMARÃES, 2009).

E, assim, gravitando no campo do poder, alguns estudos propõem uma abordagem que parece proporcionar uma melhor compreensão da violência conjugal e das alternativas ao seu controle.

Lettieri, Nakano e Bittar (2010) concluem que para quebrar o ciclo de violência contra a mulher é preciso fortalecer as estratégias de empoderamento. Guimarães (2009, p. 140) pesquisou o impacto, em mulheres vítimas de violência conjugal, da leitura da história de uma mulher vítima desse mesmo tipo de violência e constataram que "essa proposta de intervenção pode ser usada como uma etapa importante no processo de empoderamento". Sá et al. (2011), ao analisarem banco de dados de um programa de Terapia Comunitária Integrativa (TCI) encontraram, como principais estratégias de enfrentamento de situações conflituosas na família, a capacidade de autocontrole e autoconhecimento, suporte de amigos e da comunidade, participação em grupos de apoio, diálogo e espiritualidade. Também destacando a participação em grupos, Costa e Lopes (2011, p. 1093) narram iniciativa de interação grupal

entre mulheres rurais vítimas de violência e agentes comunitários de saúde, que classificaram as ações decorrentes dessa experiência como "potencializadoras de empoderamento das mulheres". Granjeiro (2009) apresenta contribuição adstrita à aplicação do conceito de justiça restaurativa nos casos de violência doméstica contra a mulher, apontando descontentamentos de entrevistados para com a justiça retributiva e as possibilidades de terapêutica na solução dos conflitos, inclusive como oportunidade para o empoderamento de homens e mulheres.

Somando a necessidade de superar a dicotomia homem-violência/mulher-sofrimento e de aplicar a estratégia do empoderamento como alternativa ao controle da violência conjugal, o presente estudo vincula-se aos campos de ações de promoção de saúde nomeados como reforço à ação comunitária e desenvolvimento de habilidades pessoais (CARTA DE OTTAWA, 1986), e tem como objetivo elaborar uma intervenção que lide com o poder como fenômeno que leva à solução das situações de conflito conjugal, não ao uso de violência. Intervenção essa, aliás, que deve ser de curta duração, simples aplicação e eficaz, no sentido de alcançar o objetivo que propõe. Tudo isso visando lançar as bases do que poderá se tornar um programa de aplicação em larga escala e de baixo custo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A violência, como expressão da agressividade, não é intrínseca à natureza humana, mas um comportamento aprendido, como considera a teoria da aprendizagem social (MYERS, 2014, p. 288).

Ao explicar essa teoria, Myers (2003, p. 226) sustenta:

> A aprendizagem por observação nos ajuda a entender como pais que maltratam podem ter filhos agressivos e por que homens que espancam suas mulheres geralmente têm pais que espancavam suas mulheres.

E prossegue referindo que, assim como modelos antissociais, também modelos prossociais (positivos, prestativos) são aprendidos, acrescentando (2014, p. 288):

> Pessoas que exemplificam comportamentos prestativos e não-violentos podem sugerir comportamentos semelhantes em outros. Mahatma Gandhi e Martin Luther King, Jr., utilizaram o poder do modelo, fazendo da ação não-violenta uma força poderosa para a mudança social.

No sentido de utilizar o poder do modelo, um campo que concentra inúmeros estudos a respeito é o da aprendizagem do adulto ou andragogia. Dani e Solar (1998, p.32) trazem uma compilação dessa teoria que gravita em torno de dois conceitos centrais: aprendizagem e experiência de vida do adulto, e aprendizagem e significado atribuído à experiência vivida pelo adulto. Em síntese, a aprendizagem do adulto é mais relacionada com a transformação (por ele) da experiência vivida em conhecimento, sendo que essa transformação pode se dar em termos cognitivos, no âmbito do seu pensamento, ou implicar em tomada de consciência e redefinição de si mesmo.

Além disso, a estratégia de empoderamento não pode prescindir de um referencial para a concepção de poder de que se trata, considerando o âmbito da relação conjugal e o uso de violência em situação de conflito.

Arendt (1969, p. 59), ao analisar a violência em sua relação com o poder, correlaciona a violência justamente ao enfraquecimento do poder, que se assenta na legitimidade, no consenso. Essa concepção leva a outra dimensão o que geralmente é considerado o poder de um cônjuge sobre o outro, bem como os motivos que levam ao uso da violência em uma situação de conflito conjugal. Nesse sentido, a violência é o contrário de poder (ARENDT, 1969, p.61), sendo compatível com o poder a solução pacífica dos conflitos.

Assim sendo, desenvolver habilidades, capacitar para o saber escolher em favor da qualidade de vida é nitidamente uma relação de aprendizado; aprendizado esse que pode ser alcançado por meio da interação com modelos não agressivos. Ou seja, nos termos deste estudo, sustenta-se a tese de que proporcionar a cônjuges a interação com modelos de comportamentos não agressivos em situação de conflito conjugal os conduzirá à aquisição e valorização de um repertório de comportamentos nesse sentido, em especificação ao que comenta sobre a abordagem que a aprendizagem social sugere para controlar a agressividade: reduzir estímulos adversos, premiar e apresentar modelos de não agressividade e provocar reações incompatíveis com a agressividade (2014, p. 306).

No entanto, parte-se do pressuposto de que o aprendiz é o protagonista da relação de aprendizado, sendo fundamental respeitar a sua autonomia (FREIRE, 1996). Desse modo, a missão da intervenção a ser proposta não é propriamente ensinar, mas identificar e aplicar os meios que possam despertar o interesse ao conteúdo e facilitar o aprendizado que se propõe, no sentido de que ter poder é ter controle sobre si mesmo e, portanto, não agredir.

A busca por meios de facilitar o aprendizado encontra respaldo no Treinamento de Habilidades Sociais (THS), uma intervenção que "busca, de maneira direta e sistemática, ensinar estratégias e habilidades, objetivando melhorar a competência social do indivíduo" (DEL PRETTE e DEL PRETTE, 2011, p. 177). No âmbito do presente estudo, trata-se de sintetizar as habilidades necessárias ao exercício do poder de não agredir em situação de conflito conjugal e compor um programa de curta duração nesse sentido.

Del Prette e Del Prette (2013, p. 50) fazem uma síntese das habilidades essenciais para uma relação conjugal de qualidade:

> Ouvir não defensivamente permite que o cônjuge exponha por completo o seu pensamento e pode servir para validar seu sentimento (empatia). Adicionalmente, a fala calma facilita a organização do conteúdo da mensagem, aumenta a probabilidade de clareza e, consequentemente, de compreensão, tendo o efeito provável de acalmar. As situações de conflito geralmente exigem outras habilidades como as de admitir o erro, desculpar-se ou pedir mudanças de comportamento.

No que se refere ao formato do programa, a curta duração e a finalidade de sensibilizar cônjuges para o poder de não agredir já indicam o caminho que aponta para um programa vivencial, também denominado como oficina. No que se refere às vivências propriamente ditas, ou seja, as experiências usadas com os participantes, essas serão inspiradas em casos extraídos dos relatos de autos processuais de violência conjugal e submetidas à interação por meio de uma adaptação da vivência: "Nem passivo nem agressivo: assertivo!" (DEL PRETTE e DEL PRETTE, 2013, p. 156).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a execução da oficina foram selecionados 04 homens e 04 mulheres, que vivem em condição de conjugalidade, maiores de 18 anos de idade, sem vínculos entre si, que admitiram ter vivido algum tipo de violência em situação de conflito conjugal e que se declararam dispostos a efetivamente participar da pesquisa. A cada participante foi informado o formato da oficina, bem como a garantia de sigilo e, para proteção da intimidade, que não deveriam revelar fatos da sua intimidade, apenas opinião, ponto de vista. Todos os participantes assinaram previamente o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), após leitura e completo entendimento do teor, ficando com cópia integral do documento. No momento da assinatura do TCLE foi informado o local e horário da reunião.

A execução da oficina, como previsto, ocorreu em um encontro de 04 horas e 30 minutos de duração. Duas participantes selecionadas não puderam comparecer.

Na primeira parte (explicativa), após os esclarecimentos necessários sobre o roteiro e as regras do encontro (a. celulares desligados, participação, não expor a privacidade só opinião, falar um de cada vez, levantar-se ou ir ao toalete livremente; b. atribuição (por sorteio) do número correspondente a cada um – 1 a 8), o pesquisador entregou para cada participante uma folha que continha, impressas, as três alternativas básicas de comportamento em situação de conflito conjugal (passiva, assertiva e agressiva) e suas respectivas conceituações, explicando em que cada uma consiste, o impacto que causa a passiva, a agressiva (especificamente no que se refere à violência contra o cônjuge) e que a assertiva é de longe a mais equilibrada das condutas; que indica efetivo poder. Essa etapa teve uma hora de duração.

Houve intervalo de 15 minutos, com água, café, bolachas salgadas e doces à disposição dos participantes.

Na segunda parte (interativa), o pesquisador apresentou um por vez, por rodada, os seguintes casos de conflito conjugal: Caso 1 (desobediência e ciúme): O homem entrou nervoso em casa, aproximou-se da mulher e falou alto, com o dedo em riste: "Eu não falei que não queria você de tititi com aquela sua amiga biscate? Não falei?". A mulher respondeu: "Não enche o meu saco. Você não manda em mim." Aí ele deu um soco nela. Caso 2 (desejo de pôr fim à relação por abuso de droga): Depois de ter pedido várias vezes para o homem deixar de beber, a mulher decidiu se separar. Foi comunica-lo da sua decisão e, então, ele disse: "Se você não ficar comigo, não vai ficar com mais ninguém. Eu mato você, as crianças e depois me mato". Caso 3 (ofensas verbais e recíprocas): No calor de uma discussão, o homem disse: "Você é uma vagabunda." A mulher respondeu: "Se eu sou vagabunda, você é um corno". Então ele deu um soco nela. Caso 4 (traição): O homem, honesto e trabalhador, descobriu que tinha sido traído pela mulher. Chegou em casa nervoso e a agrediu com socos e pontapés.

Explicado o objetivo de construir, em grupo (mas cada um dos participantes individualmente), um modelo de comportamento (se modelo, logo assertivo) àquela específica situação de conflito conjugal. Na 1ª rodada, cada participante masculino propôs um modelo para a conduta da mulher e cada participante feminino, um modelo para a conduta do homem. Na 2ª rodada, dois participantes masculinos e um feminino propuseram um modelo para a conduta da mulher e os demais, um modelo para a conduta do homem. Na 3ª rodada, inverteram-se os participantes, os dois masculinos e o feminino que propuseram um modelo para a conduta da mulher na 2ª rodada, agora propuseram um modelo para a conduta do homem e os demais, um modelo para a conduta da mulher. Na 4ª rodada, cada participante feminino propôs um modelo para a conduta da mulher e cada participante masculino, um modelo para a conduta do homem. A ordem de participante se deu por sorteio, havendo dois recipientes para os números correspondentes, um relativo aos participantes masculinos e outro aos participantes femininos. Todos os

participantes opinaram e o pesquisador, a pedido e quando entendeu necessário, fez esclarecimentos em favor do melhor andamento da oficina, inclusive sobre as distinções entre uma conduta passiva e assertiva. Essa etapa teve duas horas de duração.

Houve intervalo de 15 minutos, com água, café, bolachas salgadas e doces à disposição dos participantes.

Na terceira e última parte (avaliativa), o pesquisador indagou a cada participante se tinha aprendido algo naquela oportunidade e, se sim, o que considerava o mais importante. Cada um teria cinco minutos para responder. Todos responderam sim e especificaram o que tinham aprendido de mais importante. Então o pesquisador entregou a cada um dos participantes duas vias do Termo de Compromisso com o seguinte conteúdo:

Eu, _____, ao assinar este documento, de livre e espontânea vontade **declaro-me ciente de que**: a violência conjugal (ou seja, o exercício da agressividade contra esposo/esposa, convivente, namorado/namorada ou ex) é um problema que prejudica a qualidade de vida de quem a pratica, sofre e presencia; **declaro-me de pleno acordo que**: numa situação de conflito conjugal, assumir uma alternativa de comportamento que seja assertiva (refletida, equilibrada), 1) é resultado da vontade e da prática, 2) é a melhor decisão, inclusive para prevenir ou reprimir a agressividade do outro cônjuge; 3) é exercitar um PODER que está ao meu alcance, inclusive buscando ajuda, se necessário. Por isso tudo, **comprometo-me a não exercer qualquer tipo de violência conjugal**.

Após ler e explicar o significado, o pesquisador solicitou que cada participante lesse e livremente decidisse, reservadamente, se a assinaria ou não o documento. Mencionou também que, com ou sem assinatura, uma via ficaria com o participante e a outra seria depositada na urna, de modo a que um participante não soubesse a decisão do outro.

Toda a terceira etapa teve uma hora de duração.

Importante fazer constar que referido termo de compromisso foi inspirado no painel (wall) do Civil Rights Memorial & Center, de Montgomery, Alabama, Estados Unidos da América, em que o visitante é convidado a ser um defensor dos direitos humanos, usando um teclado para digitar o seu nome e vê-lo aparecer logo em seguida no painel, junto com diversos outros visitantes que se comprometeram com a defesa desses direitos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A intervenção foi considerada eficaz quanto à sensibilização provocada nos participantes em favor da concepção de poder que leva a não agredir e a romper com o uso de violência em situação de conflito conjugal. Todos responderam que tinham tirado aprendizado, sendo considerado o mais importante por quatro dos participantes a ênfase ao diálogo e a busca de equilíbrio (emocional) no momento da discussão, ou seja, ponderação. Um participante enfatizou a busca de mútuo respeito e outro, a diferença entre os participantes, sendo que os do sexo masculino se ativeram mais à liberdade de cada um dos cônjuges, e os do sexo feminino, mais à manutenção do casamento e da família. Esse último participante acrescentou, ao final, a ênfase na aceitação do outro.

Quanto ao termo de compromisso, todos o preencheram com o próprio nome, dataram e assinaram.

No entanto, a explicação sobre passividade, assertividade e agressividade foi muito bem complementada, depois, com a intervenção dos participantes. Assim, houve como abordar a maior ou menor influência de um cônjuge sobre outro em relação a cada um dessas alternativas de comportamento em situação de conflito conjugal; diferenciar a passividade comentada daquela usada como estratégia para, na primeira oportunidade, tomar providência assertiva; esclarecer que a violência pode ser aprendida em casa e contagiosa, mas também há pessoas que não reproduzem a violência, mesmo sendo oriundas de um lar violento ou convivendo com pessoa violenta.

Conversa com os participantes durante o primeiro intervalo, mostrou que ainda havia dúvidas em relação a dois aspectos da diferenciação entre passividade, assertividade e agressividade. A manipulação de um cônjuge pelo outro pode não se configurar violência, mas uma decorrência da "política" que envolve uma relação. A ameaça de tomar a guarda dos filhos é, na verdade, um direito geralmente interpretado como violência.

A sugestão de modelo transcorreu sem maiores problemas. No entanto, todos os casos apresentam três momentos em que o participante pode sugerir um comportamento diferente ao personagem do caso. Um momento é o do fato; outro é o que o antecede; outro, ainda, é o que o sucede. Os participantes foram instruídos a se deter no momento do fato – opção que visa restringir a criatividade do participante e fixa-la nas circunstâncias do momento do fato, quando os ânimos estão exaltados. No entanto, no segundo intervalo, um participante comentou em alternativa à mulher do caso 4, que ela poderia, à chegada do homem, nervoso, ter se adiantado e pedido perdão, talvez evitando a agressão. Isso leva a considerar que possa ser concedida a cada participante a oportunidade de contribuir com mais de uma alternativa e, assim, ampliar o rol de modelos.

Duas ocorrências espontâneas merecem registro. Uma é o comentário de pessoa ligada a um dos participantes, que reforça a sensibilização, inclusive por comentários e pelo comportamento do próprio participante. Outra é o comentário de um dos participantes, que procurou o pesquisador para informar que tinha aplicado ensinamento obtido na oficina e que o termo assinado levou-o a um comprometimento de abrir mão de violência verbal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo precisa ser ainda aprimorado. Há muito a ser feito nesse sentido e a realização de outras intervenções, bem como o refinamento dos referenciais teóricos, certamente vão trazer contribuições nesse sentido.

No entanto, trata-se já de uma intervenção que é inclusiva, de simples aplicação e curta duração, que expõe o participante a um desconforto mínimo. Essas são características que favorecem a replicação, considerando, ainda, que a intervenção tira vantagem da diversidade de opiniões, modo de enriquecer a experiência dos participantes, e da interação grupal, sem exposição da intimidade.

Os resultados alcançados indicam o seu potencial para prevenir a violência conjugal ao nível do indivíduo, dando sustentação à tese de que proporcionar a cônjuges a interação com modelos de comportamentos não agressivos em situação de conflito conjugal os conduzirá à aquisição e valorização de um repertório de comportamentos nesse sentido.

Ainda que pessoas casadas entre si não participem conjuntamente – e isso é considerado fundamental para assegurar um melhor desempenho do grupo – a participação de um dos cônjuges permite que o outro se beneficie da eventual sensibilização e seja sensibilizado por ele, que assim estaria agindo como um multiplicador ou, ao menos, avalista da intervenção.

Também, com algumas adaptações, é possível pressupor a intervenção como promissora na prevenção da violência em geral e na capacitação de agentes públicos. Essas são aplicações de baixo custo e significativa eficiência, cuja demanda é enorme na realidade social brasileira.

A intervenção certamente não é a solução do grave problema da violência conjugal. Apenas é, entre outras vertentes de intervenção, uma proposta inclusiva e de baixo custo que se mostrou eficaz para sensibilizar cônjuges a uma concepção de poder comprometida com a cultura de paz e o autocontrole.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. Tradução: Miguel Serras Pereira. Revisão do texto: Andreia Pereira. Portugal: Relógio D´Água, 2014. 110p.

BARROSO, Zélia. **Vulnerabilidades em saúde resultantes da violência de género**. In: Congresso Internacional Género(s) e saúde: (in)determinações e aproximações. Coimbra: Referência Revista de Enfermagem, outubro de 2013. Disponível em: <scholar.google.com.br>. Acesso em: 08 mai. 2014.

CARTA DE OTTAWA. Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, de 17 a 21 de novembro de 1986, em Ottawa, Canadá. Disponível em: < http://www.saudepublica.web.pt/05-promocaosaude/Dec_Ottawa.htm > Acesso em: 28 out. 2014.

COSTA, Marta Cocco da; LOPES, Marta Julia Marques. **Elementos de integralidade nas práticas profissionais de saúde a mulheres rurais vítimas de violência**. Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 46, n. 5, p. 1088-1095, 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v46n5/08.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2014.

D´AFFONSECA, Sabrina Mazo; WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque. **Habilidades maternas de mulheres vítimas de violência doméstica**. Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, 2011, vol. 31, n. 2, pp. 236-251. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v31n2/v31n2a04> . Acesso em: 16 ago. 2014.

DANIS, Claudia; SOLAR, Claudie (Coord.). **Aprendizagem e desenvolvimento dos adultos**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 301p.

DEL PRETTE, Almir; DEL PRETTE, Zilda A.P. (Orgs.). **Habilidades sociais: intervenções efetivas em grupo**. São Paulo: Casa do Psicológo, 2011. 288p.

DEL PRETTE, Almir; DEL PRETTE, Zilda A.P. **Psicologia das relações interpessoais: vivências para o trabalho em grupo**. 10 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. 231p.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 148p.

GRADIM, Clícia Valim Côrtes et al. **Violência doméstica contra a mulher no município de Guaxupé - Brasil**. In: Congresso Internacional Género(s) e saúde: (in)determinações e aproximações. Coimbra: Referência Revista de Enfermagem, outubro de 2013. Disponível em: <scholar.google.com.br>. Acesso em: 08 mai. 2014.

GRANJEIRO. Ivonete Araújo Carvalho Lima. **A agressão conjugal mútua na perspectiva da justiça restaurativa: a Lei Maria da Penha sob questão**. 2012. Tese (Doutorado em Psicologia Clínica e Cultura) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10697/1/2012_IvoneteAraujoCarvalhoLimaGranjeiro.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2014.

GUIMARÃES, Fabrício. **"Mas ele diz que me ama...": impacto da história de uma vítima na vivência de violência conjugal de outras mulheres**. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia Clínica e Cultura) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5952/1/2009_FabricioGuimaraes.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2014.

LETTIERE, Angelina; NAKANO, Ana Márcia Spanó; BITTAR, Daniela Borges. **Violência contra a mulher e suas implicações na saúde materno-infantil**. Acta Paulista de Enfermagem, v. 25, n. 4, p. 524-9, 2012. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ape/v25n4/07.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2014.

MYERS, David G. **Psicologia Social**. Tradução: Daniel Bueno, Maria Cristina Monteiro, Roberto Cataldo Costa. Revisão técnica: Elaine Rabelo Neiva, Fábio Iglesias. 10 ed. Porto Alegre: AMGHEditora, 2014. 567p.

MYERS, David G. **Explorando a psicologia**. Tradução: Christina Ávila de Menezes. Revisão técnica: José Mauro Gonçalves Nunes, Mário Sérgio Carvalho da Silva. 5 ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2003. 623p.

RAIMONDO, Maria Lúcia. **Perfil epidemiológico da violência contra a mulher em Guarapuava, Paraná: contribuições da enfermagem**. 2010. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: < http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/25683/DISSERTACAO%20MARIA%20LUCIA%20RAIMONDO.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08 mai. 2014.

SÁ, Aralinda Nogueira Pinto de et al. **Conflitos familiares abordados na terapia comunitária integrativa**. Revista Eletrônica de Enfermagem, Goiânia, vol. 14, n. 04, p. 786-93, out/dez 2012. Disponível em: < http://h200137217135.ufg.br/index.php/fen/article/view/15695/13342>. Acesso em: 08 mai. 2014.

TRIGUEIRO, Tatiane Herreira. **O processo de resiliência de mulheres vítimas de violência doméstica: contribuições para o cuidar em enfermagem**. 2011. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/26867/DISSERTACAO%20FINALIZADA%2013-2.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08 mai. 2014.

MULHERES JOVENS EM SITUAÇÕES DE VULNERABILIDADE, RISCO E VIOLÊNCIA: UM ESTUDO DE CASO EM ARARAQUARA/SP – BRASIL

YOUNG WOMEN AT VULNERABILITY, RISK AND VIOLENCE SITUATIONS: a CASE STUDY IN THE MUNICIPALITY OF ARARAQUARA / SP – BRAZIL

Sessão temática: Outras áreas temáticas

CAMPEIZ, Ana Beatriz.
Núcleo de Estudos sobre Situações de Violência e Políticas Alternativas – NUEVA
UNESP/FCL/CAr.
Cientista Social
biacampeiz@hotmail.com

SANTOS FILHO, José dos Reis.
Núcleo de Estudos sobre Situações de Violência e Políticas Alternativas – NUEVA
UNESP/FCL/CAr.
Professor Assistente Doutor. Coordenador do NUEVA
reis@fclar.unesp.br

Resumo

Este trabalho evidencia os efeitos de uma cadeia de arranjos sociais que induz à naturalização das situações de violência contra mulheres jovens e jovens adultas e acentua situações de vulnerabilidade e risco próprias da condição etária e das experiências resultantes de sua inserção nas esferas da realidade de sua vida cotidiana. Esta reflexão foi realizada a partir de um questionário preenchido por 17 mulheres de um grupo com o total de 80 participantes. O corte etário, situado entre dezesseis e vinte nove anos, se justifica, por um lado, por ser essa uma faixa que significa um momento fundamental no desenvolvimento do ser humano; por outro, por ser também um dos segmentos em que se concentram números significativos de vitimas de agressões marcadas pelo poder proveniente de relações de gênero.
Palavras-chave: violência , mulher jovem, complexidade

Abstract

This paper shows the effects of a chain of social arrangements that leads to naturalization of situations of violence against young women and young adults and emphasizes vulnerabilities and own risk age condition and the resulting experiences of their integration in the spheres of reality of his life everyday. This consideration was made from a questionnaire filled out by a group of 17 women with total of 80 participants. The age cut, set from sixteen to twenty-nine, is justified on the one hand, being this a track that means a key moment in the development of the human being; on the other, being also one of the segments that focus significant numbers of victims of aggression marked by power from gender relations.
Keywords: violence, young woman, complexity

1. INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher, ainda se posiciona entre os problemas menos reconhecidos e expostos no Brasil. Mesmo com os avanços obtidos com as estratégias governamentais e com Leis como a 11.340/6 (Lei Maria da Penha) e a 13.104/2015 (Lei do Feminicídio) no dia a dia, permanecem problemáticas as garantias a seus direitos e à sua proteção.

No país, as mulheres são as principais vítimas de violência em todas as faixas etárias. Mas, se isso é verdade de uma maneira geral, é dramática a constatação desses casos nos segmentos de mulheres jovens e jovens adultas Assinaladas pelo Mapa da Violência, em 2011 a agressão física, seguida pelo abuso sexual foi preponderante para crianças e adolescentes com até 19 anos, constituindo mais da metade dos atendimentos efetuados na rede pública de saúde. O Mapa da Violência de 2013 mostra ainda que, na população feminina, as mulheres jovens foram as

maiores vítimas de homicídios. Especificamente, o índice de homicídios entre mulheres com idades entre 15 e 24 anos, e de 25 anos acima, para cada 100 mil, foi de 7,1 e 4,1, respectivamente.

Ao realizar um recorte etário que prioriza a faixa entre os dezesseis e os vinte e nove anos para o estudo sobre vulnerabilidade, risco e violência entre mulheres residentes no município de Araraquara, estamos contemplando um segmento com características extremamente complexas.[1] A começar pelas dificuldades na adoção de critérios para tal segmentação. De fato, considerada a literatura, permanecem vigentes as diferenças em torno, por exemplo, das referências usadas para a definição de momentos existenciais como aqueles vividos pelas adolescentes, pelas jovens e pelas jovens adultas. Apesar da constatação, não está entre os objetivos deste trabalho uma revisão bibliográfica e, muito menos, a (re) discussão do tema. Optamos pela adoção de definições já estabelecidas com certo consenso. Assim, considerados os documentos da Organização Mundial da Saúde, aplicamos a categoria "mulheres jovens", para as pessoas que, do sexo feminino, se situam entre os 15 e os 24 anos de idade. [2] Por outro lado, quanto à caracterização da "jovem adulta", adotamos a classificação de LEVINSON (1997), tal como trabalhada por AGUDO (2008). Ele a coloca como situada entre os 22 e os 28 anos de idade. Em ambos os casos, tanto no que se refere à mulher jovem como à mulher adulta jovem, sabemos que são categorizações que cruzam fronteiras e, absorvem outros segmentos. O que nos importa, no entanto, são alguns elementos determinantes para as verificações que pretendemos realizar.

Em primeiro lugar, a atenção especial a estes segmentos se justifica, como já vimos, pela alta incidência de agressões realizadas nestas faixas etárias. Em segundo lugar, porque estes são grupos que, no processo de desenvolvimento humano, passam por fases significativas de transformações, sejam físicas, psíquicas e de relações com o ambiente em busca da afirmação de uma identidade. Nesse período da vida está em jogo o fortalecimento das ligações entre o eu e a sociedade adulta como um todo. Em terceiro lugar, é preciso considerar a relevância dos altos índices da violência presentes no interior do estado. Finalmente, mas não menos importante, este estudo se justifica ainda por seus resultados caminharem no sentido da superação de carências nas áreas de prevenção, intervenção e erradicação das situações de violência contra as mulheres.[3]

Como objetivos específicos a pesquisa aqui discutida procura: i) Desvelar aspectos de um perfil das mulheres jovens e jovens adultas em situações de vulnerabilidade, risco e violência; ii) Sinalizar os modos como as diferentes dimensões da violência se materializam nas relações sociais que envolvem mulheres.

---

[1] Sem que aprofundemos a discussão, lembremos que as pesquisas realizadas por Black e Weiz (2003) e McDermott e Lopez (2012) advertem para o fato de ser na adolescência que se podem agravar as desigualdades entre os papéis de gênero. Esta é, entre outras características, uma fase favorável à aderência a alguns mitos incertos, por exemplo, sobre as relações que se dizem românticas. É um momento em que se pode firmar o consentimento a atos de violência como interpretação do amor. Qualquer comportamento de concordância dessa natureza pode acentuar o risco de envolvimento numa relação abusiva (MATOS et al, 2006).

[2] A Assembleia Geral da ONU definiu a juventude, pela primeira vez, em 1985 para o Ano Internacional da Juventude. Ao subscrever as diretrizes para o planejamento posterior e o acompanhamento adequado da juventude, a Assembleia, para fins estatísticos, definiu como jovens as pessoas entre os 15 e os 24 anos, sem prejuízo de outras definições de Estados Membros. (Nações Unidas, 2000).

[3] Enquanto investimento inscrito em um ambiente institucional, este trabalho é parte de uma pesquisa associada a uma linha de projetos sobre a condição e a qualidade de vida das mulheres. Sob responsabilidade do Núcleo de Estudos sobre Situações de Violência e Políticas Alternativas (NUEVA), ligado ao Departamento de Sociologia da UNESP/FCL/CAr., constitui um esforço de caracterização daquilo que parece ser o cotidiano das mulheres em um município do interior paulista. É, ao mesmo tempo, um empreendimento que busca efeitos práticos. Daí a fundamentalidade dos laços estabelecidos entre o NUEVA e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos das Mulheres de Araraquara, instituição que não apenas demanda trabalhos de investigação, mas é espaço permanente de discussão dos resultados produzidos pelo NUEVA.

2. REFERÊNCIAL TEÓRICO

O investimento analítico que aqui propomos utiliza é marcado pelo uso do conceito de situação de violência desenvolvido por Santos Filho (2005, 2015) e pela manipulação do paradigma da complexidade, cujo principal precursor foi Morin (2005, 2007).

É fato que os investimentos em torno da definição de violência são numerosos e, parte significativa das vezes, frustrantes. Em revisão bibliográfica, SANTOS FILHO apontou o empreendimento de MICHAUD (1992) como um dos mais bem sucedidos em toda literatura entre os anos setenta e noventa. Possuía o grande mérito de sinalizar o fenômeno como uma relação social. Deixava de ver, no entanto, dois elementos constitutivos dessa relação, cada um deles com o mesmo estatuto de precedência sobre o próprio acontecimento. De fato, a definição precisava considerar o imaginário social e a norma jurídica como dados pré-existentes a qualquer agir de natureza agressiva. Na forma proposta, foi abandonada a possibilidade de uma definição de violência e, em seu lugar, privilegiado um conceito de situação de violência:

> "A situação de violência é possível de caracterização quando um ou vários atores agem, em contextos sempre demarcados pela existência *a priori* de um imaginário social e de um arcabouço jurídico-institucional, de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais" (SANTOS FILHO, 2005, p. 7).

Nesse quadro, a situação de violência, de forma visível ou não, é *"sempre permeada por um conjunto de regras jurídicas* que indica campos de direitos e obrigações, assim como dá nomes a agentes que podem ser interpelados, direta ou indiretamente, como mediadores nas relações ali engendradas" (SANTOS FILHO, 2005, p.4). A situação de violência possui como seus elementos constitutivos:

> "a) o universo de possibilidades de uso de direitos e respeito por obrigações; b) o leque de atos legítimos ou ilegítimos através dos quais esse universo pode tornar-se acessível; c) as sanções a serem adotadas frente às diferentes ações que podem ser traduzidas como não adequadas ao campo das normas; d) o conjunto de personagens e agências com vocação e jurisdição sobre a situação." (idem, p.4-5)

Além dessa estrutura jurídico-institucional, fica manifesta existência de outro a priori: o de um universo imaginário socialmente construído e capaz de exprimir os contextos demarcados nas situações de violência. Assim, como posto por SANTOS FILHO (2001,2005), toda manifestação difundida nas relações sociais conflituosa alude a concepções sobre a realidade. Ali, comportamentos são designados e dados como legítimos pelo universo simbólico imaginário. De fato, "as pessoas vivem emocional, psicológica e socialmente o imaginário como referência de/da realidade" (2005, p.5).

Dessa forma, para compreendermos o fenômeno da violência contra a mulher, faz-se necessário considerar que as relações de gênero são (re) fundadas situacionalmente a partir de matrizes imaginárias que se tornam forças motrizes de atos de agressão. Estão aí, por exemplo, os gestos em defesa da honra ou da masculinidade. E, apesar disso, em nome da defesa da própria sociedade, dificilmente aqueles gestos escapam de tipificações qualificadas pela norma jurídica.

Esse é o quadro em que o paradigma da complexidade colabora com a análise ao nos fazer entender o próprio tecido em que se manifestam ações, acasos, acontecimentos, determinações, interações, retroações, que formam nosso mundo fenomênico (MORIN, 2005, 2007), considerando as contradições, a instabilidade e a imprevisibilidade (MORIN,2002). Enquanto fenômenos complexos, as situações de violência convivem com a incerteza e a mudança, permanecendo em aberto a possibilidade de interações endógenas e exógenas aparentemente novas ao próprio acontecimento. Assim, os elementos do fenômeno, interconectados, mantêm vínculos, dos quais podem surgir propriedades desconhecidas, informações adicionais (MORIN, 2005).

Na análise do contexto em que se manifesta a situação de violência, a abordagem dialógica reivindica a conjunção e associação de elementos contraditórios de um determinado fenômeno, relacionando-os ao mesmo tempo como complementares e antagônicos, produzindo reorganização e complexidade. Por meio deste processo

pode-se verificar tanto as lógicas do afeto como as da agressão. Da mesma forma, pode ser observada co-dependência existente nessa relação. (MORIN, 2002, 2007). [4]

A escolha por adotar e recorrer a estes dois referenciais teóricos, justifica-se por considerarmos o fenômeno violência contra a mulher jovem e a jovem adulta multifatorial.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho configura-se em caráter quali-quantitativo, que consiste no alcance de informações sobre os problemas de estudo que abrange pessoas, grupos ou até mesmo a respeito do contexto social no qual estão introduzidas.

É importante salientar que na pesquisa original, obtiveram-se como participantes o número de 80 mulheres, englobando todas as faixas etárias, mas para a realização deste, optou-se pela escolha de um aprofundamento maior e mais complexo na faixa etária de 16 á 29 anos, para a representação das mulheres jovens e jovens adultas, possibilitando uma maior compreensão do contexto social, politico e econômico destas. Assim, este trabalho tem como participantes 17 mulheres em situação de risco e vulnerabilidade que frequentaram/frequentam o Centro de Referência da Mulher e que participaram de um curso de formação oferecido pelo órgão. [5]

No percurso metodológico obteve-se o questionário enquanto instrumento de coleta de dados. Este, viabiliza a criação de relações entre variáveis, assim como a descrição de características de uma deliberada população ou fenômeno (SILVA & MENEZES, 2005).

O questionário contemplou questões relativas a etnia, idade, estado civil, escolaridade, núcleo familiar, filhos, moradia, chefia de família, renda familiar e pessoal, trabalho formal e informal, trabalho doméstico, discriminação por ser mulher, violência, agressor, denúncia, conhecimento sobre a rede de saúde, qual local de acesso a informações e ajuda, percepção de gênero, experiências de situações de violência, proporcionando uma maior compreensão do contexto social, politico e econômico e a construção do perfil desses sujeitos. A construção do perfil sóciodemográfico das participantes desse estudo é importante para a compreensão da complexidade e do caráter multifatorial presente no fenômeno deste estudo.

O questionário também possibilitou investigar as diferentes significações dadas à violência e sua legitimidade e o modo como as diferentes dimensões da violência se materializam contra a mulher. Assim como, permitiu evidenciar as singularidades envolvidas no fenômeno, tais como o desenvolvimento emocional da pessoa, a trama relacional afetiva e social por ela construída e os valores socioculturais do contexto no qual a violência acontece (CAMPEIZ, 2014).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

a – a cor da pele: Analisando as informações das mulheres deste segmento, expõe-se que os dados sobre etnia apresentam que, 47% se declaram negras; 35,3% se declaram pardas, e 17,6% se declaram brancas.

b – a esfera do trabalho: No que concerne ao trabalho, dominantemente, 82,3% das mulheres não trabalham. Entre as 17,7% que trabalham, apenas 5,8% possuem carteira assinada.

c – o mundo doméstico: Esta variável inserida na esfera do trabalho, nos revela a grande concentração de mulheres jovens e jovens adulta nas atividades domésticas. A grande maioria, 64,7% declaram que somente a mulher realiza o trabalho doméstico em comparação a 35,3% que declaram o homem e a mulher o realizam de forma equitativa. Em relação às horas gastas diariamente no trabalho doméstico, um pouco mais da metade, 53% declaram

[4] O princípio hologramático proposto por MORIN (2002) proporciona a distinção entre as partes e a constatação do todo, incorporando essas partes, sem que estas se dissolvam e percam suas diferenças. Segundo Morin (2002, 2007) cada ponto do holograma contém quase a totalidade da informação sobre o objeto representado, no modo que não apenas a parte está num todo, mas o todo está constante na parte. Esse princípio possibilita analisar a agressão em sua totalidade, mas desmembrada em dimensões distintas, sem que percam suas especificidades. Possibilita ainda averiguar se a agressão é algo pontual ou contínua, o grau da agressão e suas articulações e conexões com outras formas/dimensões da violência – seja física, verbal, psicológica, midiática.

[5] A oportunidade para a realização dessa dinâmica foi oferecida pela realização, em junho de 2011, de um Curso para Mulheres da Comunidade promovido no contexto da parceria Unicitá e organizado pelo CedroMulher (Centro de Defesa dos Direitos da Mulher), pelo NUEVA (Núcleo de Estudos sobre Situações de Violência e Políticas Alternativas – UNESP/FCL/CAr.) e pela Prefeitura Municipal de Araraquara.

gastar de 7 a 12 horas; 41% declaram gastar de 3 a 6 horas; e, apenas 5,8% declaram gastar um tempo de até 2 horas na realização do trabalho doméstico.

d – o domínio da renda pessoal e familiar: Em relação a renda pessoal, 64,7% não a possuem e 29,4% declaram terem alguma renda pessoal, mesmo que mínima. Já, no âmbito familiar, 76,5% possuem renda de até dois salários mínimos e 5,8% possuem de dois a cinco salários mínimos.

e – a questão da maternidade: Cerca de dois terços dessas mulheres de Araraquara (64,7%) declaram terem filhos. Um grande número (45,5%) manifestou terem sido adolescentes gestantes (14 e 15 anos). Em seguida, há um percentual de mulheres (27,3%) que engravidou entre os 16 e os 19 anos. Além delas, 18% deram à luz entre 20 e 25 anos. Ou seja, a maioria das mulheres desse segmento teve filho (a) e com menos de 16 anos.

f – a escolaridade enquanto presença: Em relação à escolaridade, vê-se então, uma baixa e média escolaridade entre as mulheres jovens e jovens adultas. Nenhuma declarou cursar o ensino superior. A maioria está concentrada no ensino fundamental incompleto(29,4%) e no ensino médio completo (35,3%). Não há analfabetismo entre elas.

g – a discriminação como dado de realidade: Com base nas informações recolhidas, a discriminação parece ser percebida como experiência cotidiana. Os lugares denunciados com maior frequência pela mulheres foram a casa, a escola, a rua, o comércio, o trabalho enfim, "em todos os lugares". Assim, sozinhos, esses locais abrigaram 47% de indicações.

h – as situações de violência: Entre as mulheres pertencentes a este segmento, 46,7% declaram terem sofrido alguma situação de violência. No que tange ao tipo de agressão, o maior índice concentra-se nas agressões físicas e verbais (23,5%). Em seguida, sempre considerado o critério de quantidade de ocorrências, seguem-se as forma de abuso sexual, que compõem 11,7% do total. As mulheres que declaram sofrerem "violência verbal e psicológica" e "verbal, psicológica e física", compõem os menores e iguais índices percentuais de 5,8%.

A diversidade impera entre os que compõem os agressores denunciados pelas mulheres. Em ordem decrescente são eles: ex- marido (17,6%); pai (11,7%); marido (5,8%); ex- amigado (5,8%); amigado (5,8%); desconhecido (5,8%) e companheira (5,8%). Destaca-se aqui grande peculiaridade e casos interessantes não expostos nas outras frações, que é a violência presente entre casais de mulheres homossexuais.

i – as interlocuções para a denúncia: São muitos os obstáculos presentes no momento em que as mulheres necessitem realizar a denuncia contra seu agressor. Um número de apenas 29,4% das mulheres vítimas de violência logrou realizá-la e o fizeram junto à Delegacia da Mulher. É evidente que o quadro que recém estabelecemos não pode ser apresentado como lei e, sequer como uma tendência aferida pela pesquisa e aplicável ao mundo da mulher como um todo. Mas eles são indicativos e validados em grande parte por outras pesquisas realizadas pelo NUEVA (ver SANTOS FILHO 2010, 2015). Com esse estatuto, podem colaborar como evidências de um perfil capaz de caracterizar as condições e a qualidade de vida de um grupo de membros do sexo feminino entre 16 e 29 anos. Mais precisamente, podem fornecer indícios sobre o significado de situações de vulnerabilidade, risco e violência, considerada essa faixa de idade.

Assim, se é verdade que esse grupo já venceu o analfabetismo, é verdade também que os níveis de educação formal adquiridos por suas constituintes ainda não é suficiente para a conquista de posições socialmente reconhecidas como mais relevantes. É um traço agravado quando lidamos com outro indicador, qual seja, a cor da pele. De fato, a um elemento de discriminação social acrescenta-se outro: a discriminação racial. Nesse quadro, essas mulheres apresentam grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Ainda que o mundo do trabalho atraia essas mulheres, os dados permitem concluir que a ocupação principal em que se concentram ainda são as tarefas domésticas. A partir do momento em que 53% entre elas gastam quase um dia inteiro (de 7 a 12 horas) para a realização deste tipo de atividade, não lhes sobra muito tempo para dedicar a qualquer outra ocupação. Essas são características de um cotidiano que certamente exerce alguma determinação na situação de renda que essas mulheres apresentam. O nível baixo de renda familiar acentua as condições de vulnerabilidade a que já estão submetidas por outros fatores.

Quanto à dimensão maternidade, esse é um grupo que apresenta um conjunto significativo de mulheres que engravidaram durante a adolescência.. É provável que os elementos já listados anteriormente joguem um jogo pesado na conformação desse indicador. É algo que precisaria ser mais bem estudado através, por exemplo, de técnicas de história de vida. Mas é certo, por exemplo, que apontou elementos constatados em nossa pesquisa. Almeida e parceiros (2003), entre outros, concluíram que metade das adolescentes interrompem os estudos antes de engravidar.

Com base nesses dados, é possível perceber que 35,1% das mulheres sofreram situações de violências em que se manifestaram diferentes tipos de agressão de forma concomitante. Tem-se também que 29,3% das mulheres sofreram a situação de violência por meio de mais de um agressor. Estes dados revelam que estas mulheres se

encontram em situação de vulnerabilidade e risco por meio de múltiplos fatores, não importa se provenientes de relações afetivas, familiares e sociais mais amplas.

As informações revelam ainda a dialógica existente entre afetividade e agressão. Assim, dentre as agressões em relações de gênero, as que ocorrem no espaço doméstico nesta faixa de idade é a mais presente. Em apenas 5,8% das ocorrências o agressor era um desconhecido. Assim, aqueles que deveriam proporcionar segurança, por serem familiares ou íntimos, estão os que lhes oferecem maior risco. A co-dependência existente nessa dialógica se manifesta no fato de em parte importante das vezes a mulher "aceitar" essa situação. Ela permanece nela, por exemplo, por dependência emocional e econômica. [6]

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mulheres atribuem diferentes significados á agressão por diversos meios. Esse exercício se materializa de modo variado e se configura em uma dinâmica de constâncias e modificações. A procura das mulheres por órgãos como a Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher pode ser caracterizada como uma ação de bravura e dignidade. É um movimento em que as mulheres rompem com o bloqueio da culpa, da vergonha e do medo. Vão ao encontro de seus direitos.

O combate á violência de gênero implica uma eficaz associação e integração de diferentes esferas como saúde, segurança, geração de trabalho e renda, justiça, cultura, inclusão social, e educação ,assim como, a condição para a elaboração de direitos sociais e políticos reivindica a crítica ao imaginário naturalizante.

A caracterização da situação de violência e o paradigma da complexidade, enquanto referenciais teóricos, não concedem certezas absolutas. Mas propiciam ampliar o conhecimento e imaginar alternativas à presença da agressão e ao sofrimento de suas vítimas. São capazes de indicar caminhos que, mesmo provisórios, possam ser entendidos como dinâmicos e capazes de ressignificar componentes das esferas da realidade na construção de horizontes com novas e reais possibilidades de experiências para as mulheres. As mulheres jovens e as jovens adultas não merecem menos que isso.

REFERÊNCIAS

AGUDO, V. R. C. A transição para a idade adulta e seus marcos: que efeito na sintomatologia depressiva? Lisboa, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, 2008.

ALMEIDA, A. M; TRINDADE, R. F. C; GOMES, F. A; NIELSEN, L. Matemity in Adolescence: a challenge to be faced. Revista Brasileira de Enfermagem. vol.56. n.5. Brasília. Setembro/Outubro. 2003. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71672003000500010.

BLACK, M. B.; WEIZ, N. A. **Dating violence. Help-seeking behaviours of African American midlle schoolers**. Violence Against Women, v. 9, n. 2, p. 187-206, 2002

BOCK, A. M. B. **A adolescência como construção social: estudo sobre livros destinados a pais e educadores**. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE) • Volume 11 Número 1 Janeiro/Junho 2007 • 63-76http. Disponível em:/www.scielo.br/pdf/pee/v11n1/v11n1a07

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.340.** 07 de agosto de 2006.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.104.** 9 de março de 2015.

[6] Na experiência de agressão vivida não pode ser deixada de lado a relevância dos sentimentos identificados por estas mulheres, Parte deles manifestos na dialógica entre afetividade e agressão. Ela é expressão da ambivalência percebida como parte do mesmo ser capaz de ser amado e odiado ao mesmo tempo. É evidente a co-dependência presente nessa relação. Entre esses sentimentos há a esperança e confiança na mudança do companheiro, lealdade para com o marido e filhos, naturalização da violência, culpa e vergonha, e pressão familiar e social. Todos esses sentimentos juntamente com outros fatores (deficiência do sistema judicial e falta de informação sobre a rede de atendimento) se tornam obstáculos para a ruptura com o cenário de agressão vivenciada e realização da denúncia.

CAMPEIZ, A. B. **Violência E Gênero:** Considerações sobre mulheres em situação de risco e vulnerabilidade no Município de Araraquara/SP. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2014.

CEMIN, A. B, et al. **Gênero e violência: práticas, imaginários, feminismos e políticas públicas**. Labirinto. Ano V. n7. Janeiro/Junho.2005. Disponível em:m http://www.cei.unir.br/artigo75.html

FROTA, A. M. M. C. **Diferentes concepções da infância e adolescência: a importância da historicidade para sua construção**. Estudos e pesquisas em psicol., Rio de Janeiro , v. 7, n. 1, jun. 2007 . Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812007000100013&lng=pt&nrm=iso>.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo. **Mulheres Brasileiras e Gênero nos Espaços Público e Privado.** Realização Fundação Perseu Abramo e SESC. Agosto de 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. Políticas Sociais. **Acompanhamento e Análise 2011**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Serviço Previdência Social. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasilia 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf

MARTURANO, E; ELIAS, L; CAMPOS, M**. O percurso entre a meninice e a adolescência: mecanismos de vulnerabilidade e proteção.** Em E. M. Marturano, M. B. M. Linhares & S. R. Loureiro (Orgs.), Vulnerabilidade e proteção: indicadores na trajetória de desenvolvimento escolar (pp. 251-288). 2004. São Paulo: Casa do Psicólogo/FAPESP.

MATOS, M, et al. **Prevenção da violência nas relações de namoro**: Intervenção com jovens em contexto escolar. Psicologia: Teoria e Prática, 8(1): 55-75, 2006.

MCDERMOTT, R. C; LOPEZ, F. G. **College men´s intimate partner violence attitudes: Contributions of adult attachment and gender role stress**. Journal of Counseling Psychology, 22, 1-10, 2012

MORIN, E. **O Método 5**: A humanidade da humanidade. Porto Alegre: Sulinas, 2002. 312p.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 350p.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina,2007.

NAÇÕES UNIDAS. Centro de Informações de Portugal. Lisboa. 2000. Disponível em: https://www.unric.org/html/portuguese/ecosoc/youth/Jovens-3.pdf

SANTOS FILHO, J. R. **A violência nada infantil nos programas destinados à crianças**. Revista Uniara. Araraquara, N. 9, 2001, p. 87 – 100.

SANTOS FILHO, J. R. **Notas sobre a socialização e a formação do homo violentus.**. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL DO ADOLESCENTE, 2., 2005, São Paulo. Disponível em::<http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000082005000200092&lng=en&nrm=abn>.Acess on: 20 May. 2015.

SANTOS FILHO, J. R. **Condições e qualidade de vida da mulher.** Um estudo de caso. Araraquara, NUEVA/DataPress, 2010.

SANTOS FILHO, J. R. **Situações de violência, qualidade e condições de vida da mulher**. 2015. Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Araraquara. In: Reunião de Trabalho: diagnósticos e ações de combate à violência doméstica. Araraquara, SP. 9 de março de 2015.

SCOTT, J. **Gênero: um conceito útil para a análise histórica.** Trad. DABAT, C. R. e AVILA, M. B. Disponível em http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/169642/mod_resource/content/2/genero-scott.pdf

SILVA,E.L.DA; MENEZES. E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** UFSC, 4. ed. Ver. Atual. Florianópolis 2005;

UNICEF. **Adolescência, uma fase de oportunidades**. New York, 2011. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/br_sowcr11web.pdf.

WAISELFISZ, J.J. **Mapa da Violência 2011.** Os Jovens do Brasil. Brasília, Ministério da Justiça, Instituto Sangari. 2011.

WAISELFISZ, J.J**. Mapa da Violência 2013.** Homicídios e Juventude no Brasil. Rio de Janeiro, Ministério da Justiça. Centro Brasileiro de estudos Latino Americano. 2013.

A IMPORTÂNCIA DO ADVOGADO COMO MEDIADOR DA INFORMAÇÃO JURÍDICA EM ESCRITÓRIOS DE ADVOCACIA

THE IMPORTANCE OF LAWYER AS MEDIATOR OF LEGAL INFORMATION IN LAW FIRMS

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

SANTARÉM, Vinícius
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP,
Advogado, mestrando em Ciência da Informação
viniciussantarem1@hotmail.com;

PAZIN VITORIANO, Marcia Cristina de Carvalho
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP,
Doutora e mestre em História Social, Especialista em organização de arquivos
marciapazin@marilia.unesp.br.

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo apresentar uma análise do papel do advogado na gestão da informação jurídica, enquanto mediador do processo informacional. O tema justifica-se considerando a grande importância da informação para o desenvolvimento das atividades profissionais nos escritórios de advocacia e a ausência de pesquisas sobre a relação existente entre a informação jurídica e sua utilização como ferramenta de trabalho para o advogado. A metodologia utilizada caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, utilizando como procedimento a pesquisa bibliográfica. A análise dos resultados demonstra que no ambiente jurídico a informação é considerada matéria-prima básica da atividade profissional, apresentando características específicas. A necessidade de gestão da informação de modo a possibilitar a análise e compreensão do ambiente externo, a criação de conhecimento e o suporte à tomada de decisão tornam o conceito de mediação da informação importantíssimo para os escritórios de advocacia que devem utilizar informação atualizada e de qualidade.
Palavras-chave: informação jurídica, mediação da informação, gestão da informação.

ABSTRACT: This paper aims to present an analysis of the lawyer's role in the management of legal information, as a mediator of information process. The theme is justified considering the great importance of information for development of professional activities on law firms and the lack of research on the relationship between legal information and its use as a tool for the lawyer. The methodology is characterized as a qualitative research, exploratory, using bibliographic research procedure. The analysis demonstrates that information is considered a basic raw material of professional activity in the legal environment, presenting specific characteristics. The need for information management to enable the analysis and understanding of the external environment, the creation of knowledge and support for decision-making make the concept of mediation of information very important for law firms should use updated and quality information .
Keywords: legal information, mediation of information, information management

1. INTRODUÇÃO

A profissão de advogado é considerada uma das mais antigas profissões de que se tem conhecimento. Hoje a advocacia está regulamentada pela Lei Federal nº 8.906/94 – Estatuto da OAB, pelo Regulamento Geral, pelo Código de Ética e Disciplina e pelos Provimentos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sabe-se, assim, que o advogado tem um importante papel junto à sociedade, no sentido de prestar uma função social, de cuidar dos direitos das pessoas que a ele confiam seus anseios e problemas, vindo a colaborar com os demais órgãos encarregados dessa prestação de serviços. Neste processo, uma das importantes atividades desempenhadas por ele é a coleta e análise de informações pertinentes aos temas que trata.

A sociedade atual é marcada pelo fluxo constante e elevado de informações, que cria um ambiente favorável para a produção de novos conhecimentos e avanços tecnológicos, no qual a informação tem, a cada dia, maior relevância no cenário das decisões, qualquer que seja sua natureza: política, jurídica, financeira etc. Tal fato tem levado a vários questionamentos sobre a fidedignidade do conteúdo produzido em períodos determinados.

No setor jurídico brasileiro não é diferente. Há um fluxo abundante de produção de informação que pode ser constatado pela grande proliferação de atos normativos, jurisprudência, doutrina, dentre outros (FULLIN, 2006). Pode-se afirmar que o acúmulo de informações neste setor é muito elevado, pois, como observa Rezende ([200-?]), o Direito relaciona-se com as mais variadas áreas da vida humana, possuindo um caráter essencialmente interdisciplinar, o que leva a uma rápida expansão do universo do conhecimento nesta área. Além disso, os meios pelos quais a informação jurídica se manifesta são muito variados, tornando difícil a sua delimitação. Ela pode ser encontrada em "jornais e revistas, monografias e livros, enciclopédias, dicionários, páginas na Internet, fax, ligações telefônicas, comunicação interpessoal, correio eletrônico, diários oficiais, pesquisas impressas, relatórios, trechos copiados para o computador, discos magnéticos", dentre outros (REZENDE, [200-?], p. 3).

Embora a informação seja considerada matéria-prima para as mais variadas profissões, não há dúvidas de que os advogados dependem totalmente de informações relevantes, precisas e fornecidas no tempo certo para o sucesso na profissão. Para Case (2007), os advogados compartilham com muitos outros profissionais e cientistas uma absoluta necessidade de permanecerem atualizados e informados de todas as decisões e regulamentações que dizem respeito a sua prática profissional. Sendo assim, os advogados devem estar sempre atualizados e preparados para que possam atingir seus objetivos.

A função primordial do Direito é buscar ordenar as relações sociais por meio de regras e normas pré-estabelecidas, tendo em vista o bem comum dos indivíduos. Conforme Miguel Reale (2005, p. 59):

> Todas as regras sociais ordenam a conduta, tanto as morais como as jurídicas e as convencionais ou de trato social. A maneira, porém, dessa ordenação difere de uma para outra. É próprio do Direito ordenar a conduta de maneira bilateral e atributiva, ou seja, estabelecendo relações de exigibilidade segundo uma proporção objetiva. O Direito, porém, não visa a ordenar as relações dos indivíduos entre si para a satisfação apenas dos indivíduos, mas, ao contrário, para realizar uma convivência ordenada, o que se traduz na expressão: "bem comum". O bem comum não é a soma dos bens individuais, nem a média do bem de todos; o bem comum, a rigor, é a ordenação daquilo que cada homem pode realizar sem prejuízo do bem alheio, uma composição harmônica do bem de cada um com o bem de todos.

A formação, o desenvolvimento e a organização do acervo devem ser encarados como um processo permanente, no qual as atividades de seleção, aquisição e avaliação de materiais permaneçam em contínua sintonia com as necessidades de informação da comunidade de usuários. No caso específico deste artigo, consideramos que o acervo de informações jurídicas encontradas nos escritórios de advocacias devem atender às necessidades de informação das organizações ou empresas as quais se encontram subordinadas, visando amparar a tomada de decisão.

Chaves (1982, p. 281), porém, alerta para a problemática da avalanche de documentos jurídicos, afirmando que:

> o excessivo acúmulo de dispositivos constitucionais, leis, decretos etc, por sua vez complementados, modificados ou renovados por outros, a profusão de decisões judiciais em todos os escalões e de dados fornecidos por livros e artigos doutrinários tornam impossível, hoje em dia, ao profissional do Direito inteirar-se com absoluta segurança e sem falhas a respeito de todos os elementos indispensáveis para o estudo dos problemas que deva solucionar, às vezes com urgência.

Na maioria das vezes, a busca por informação jurídica nos escritórios de advocacia é delegada a outras pessoas, tais como estagiários de Direito e secretárias. Por isso a necessidade de o advogado atuar como mediador da informação.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Informação Jurídica

Atualmente, a informação tornou-se a mais poderosa força de transformação do homem, encontrando-se presente no cotidiano do indivíduo através das relações sociais, econômicas e culturais e, adquirindo, nesse sentido, um caráter decisivo para o alcance da cidadania, das metas e dos objetivos propostos pelo próprio homem, que cria um vínculo de dependência com a informação para sua melhor adaptação ao meio que vive. A informação quando usada sabidamente, contribui como instrumento formador da consciência crítica do indivíduo, podendo levá-lo à conquista do sucesso intelectual e profissional. Caso contrário, pode levá-lo ao fracasso e a própria estagnação.

A informação é definida por Le Coadic (1996, p.5) como: "um conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual".

São vários os tipos e natureza da informação, ressaltando-se, entre eles, a informação jurídica, cuja literatura especializada dá a conhecer alguns conceitos e definições. Para Alonso (1998 apud Rezende 2004, p. 175),

> sob o aspecto genérico, pode ser conceituada como qualquer dado ou fato, extraído de toda e qualquer forma de conhecimento da área jurídica, obtido por todo e qualquer meio disponibilizado e que pode ser usado, transferido ou comunicado sem a preocupação de estar integrado a um contexto. É um dado ou qualquer elemento identificado em sua forma bruta que por si só não conduz a uma compreensão de determinado fato ou situação.

A Informação jurídica, sob o aspecto de documentação organizada, é o produto da análise dos dados existentes em toda e qualquer forma de conhecimentos obtidos na área jurídica, devidamente registrados, classificados, organizados, relacionados e interpretados dentro de um contexto para transmitir conhecimento e permitir a tomada de decisão de forma otimizada. A disponibilização desses dados, devidamente trabalhados, é feita através de meios manuais/mecânicos/magnéticos aos interessados (PASSOS, 1994).

Logo, embora seja um tipo bem particular de informação, em realidade, sua função maior é contribuir para a tomada de decisões relativas, não apenas ao exercício da cidadania, mas, também, como prerrogativa de garantia dos direitos individuais. Nesse sentido, Passos (1994, p. 363) esclarece que esse tipo de informação diz respeito a

> toda unidade de conhecimento humano que tem a finalidade de embasar manifestações de pensamento de jurisconsultos, advogados, legisladores, desembargadores, juízes e todos aqueles que lidam com a matéria jurídica, quando procuram estudar (do ponto de vista legal) ou regulamentar situações, relações e comportamentos humanos, ou ainda quando interpretam e aplicam dispositivos legais.

A informação jurídica é originada fundamentalmente por um tripé informacional: Legislação, Doutrina e Jurisprudência. Legislação é o conjunto normativo que regula a convivência social. Doutrina é o conjunto de princípios expostos nas obras de Direito, em que se firmam teorias ou se fazem interpretações sobre a ciência jurídica. Jurisprudência é a sábia interpretação e aplicação das leis a todos os casos concretos que se submetem a julgamento da justiça que produz sentenças no primeiro grau, ou acórdãos e súmulas nos tribunais.

Machado (2000) chama atenção no tocante à Legislação e à Jurisprudência, cuja recuperação inadequada ou incompleta gera insatisfação aos seus usuários, assim como pode causar danos, tanto aos juristas como às partes. Quanto à Doutrina não se exige uma recuperação exaustiva, mas, no mínimo razoável, o que igualmente demonstra-se um grande volume de informações que, mesmo em parte, necessitam ser atualizadas.

O volume de informação jurídica gerada e demandada tem aumentado rapidamente, em decorrência da constante atualização da legislação, o que consequentemente altera o conjunto sistemático do direito.

O setor de informação jurídica talvez seja o maior produtor de documentos no Brasil. É o que destaca Cunha (2010), justificando essa afirmação ao relatar o imenso universo de advogados brasileiros, o número de cursos graduação em Direito e, também, a rápida obsolescência desse tipo de informação, em decorrência da constante desatualização da legislação, alterando automaticamente o conjunto sistemático do Direito. Por isso, é muito importante que o advogado compreenda seu papel como mediador da informação, seja na organização do acervo documental e informacional, seja na sua utilização.

2.2 Mediação da Informação

A mediação da informação é uma ação que está presente em todo o processo informacional. A área de Ciência da Informação enfrenta o desafio de tentar definir, dentro de seu escopo, o que é mediação da informação. Pesquisas são desenvolvidas e publicadas sem dar ênfase à questão conceitual, fator que dificulta o estabelecimento de fundamentos sobre essa temática na área de Ciência da Informação.

Para Almeida Júnior (2008, p.43) a expressão "mediação da informação", assim como outros termos, passou a circular na área de Ciência da Informação no Brasil "a partir de momentos difíceis de serem circunscritos, exibindo uma naturalidade que muitas vezes esconde a falta de discussões mais aprofundadas acerca de suas aplicações, limites e paradoxos".

A mediação da informação não possui conceito consensual, apesar de muito citada na literatura especializada da área de Ciência da Informação. "Como em muitos casos os textos sobre o tema – ou que, de alguma maneira, o abordam – consideram seu conceito intuitivamente assimilado, apreendido e compreendido" (ALMEIDA JÚNIOR, 2009, p.91).

O conceito de mediação da informação proposto por Almeida Júnior, demonstra coerência para a área de Ciência da Informação:

> Mediação da informação é toda ação de interferência – realizada pelo profissional da informação -, direta ou indireta, consciente ou inconsciente; singular ou plural; individual ou coletiva; que propícia a apropriação de informação que satisfaz, plena ou parcialmente, uma necessidade informacional (ALMEIDA JÚNIOR, 2008, p.46).

Há três pontos importantes no conceito de mediação da informação: interferência, apropriação e conflito.

A mediação da informação abarca todo o fazer do profissional da informação, do armazenamento à disseminação (ALMEIDA JÚNIOR, 2009, p.92). Esse profissional não é imparcial e neutro e, assim, a mediação da informação sofre interferências. Para o pesquisador "a interferência não deve ser negada, mas, sim, explicitada, afirmada, tornada consciente para que, criticamente, o profissional possa lidar com ela de maneira a amenizar/minimizar possíveis problemas que dela decorram" (ALMEIDA JÚNIOR, 2009, p.94).

Em qualquer contexto existem políticas, objetivos e/ou interesses que permeiam a dinâmica informacional. Haverá sempre uma força que coordena as ações voltadas à informação. A interferência do profissional da informação deve ao mesmo tempo ir ao encontro de seu papel profissional, garantindo o acesso à informação adequada, e aos objetivos da organização na qual ele está atuando, como deve ser uma ação consciente e responsável independente do tipo de informação que está sendo disseminada.

Nesse sentido, a mediação da informação envolve a concepção de usuário ativo "como ator central do processo de apropriação" (ALMEIDA JÚNIOR, 2009, p.97). "O usuário [...] não recebe pacotes prontos de informações previamente estruturados e os assimila ou estoca [...] O usuário, a bem da verdade, se apropria da informação" (ALMEIDA JÚNIOR, 2009, p.99). Apropriar-se pressupõe uma ação, uma interferência de quem se apropria, ou seja, do indivíduo envolvido com a ação em si. A ideia de apropriação leva em conta o acervo de conhecimentos, experiências, entendimento de mundo, referenciais do sujeito informacional, bem como o produtor informacional, os equipamentos informacionais, os mediadores da informação, o momento da interação etc.

A ideia de conflito informacional parte da concepção da informação como geradora de novas necessidades informacionais. A informação não sana ou dirime dúvidas, não cobre lacunas cognitivas, mas cria novas dúvidas, novas lacunas. A informação assim concebida gera conflitos informacionais no sujeito informacional. E os conflitos são a base da transformação, na medida em que desarticulam, que desconstroem o sujeito, que exigem novos posicionamentos, novas articulações, novos olhares para o mundo (ALMEIDA JUNIOR, 2015).

Temos a mediação da informação como uma ação presente durante o processo informacional. Não servindo como ponte, pois ela não apenas liga a informação ao usuário, já que é uma ação que ocorre entre a tríade informação/profissional da informação/usuário. Uma vez que envolve pessoas, essa ação não pode ser livre de interferências, pois não é possível desvincular o indivíduo de seu conhecimento, o qual foi construído ao longo da vida e de sua relação com o mundo. Tornando esse fato explícito, consciente, temos a possibilidade de aumentar o controle sobre a ação e evitar que a interferência se transforme em manipulação.

Reconhecendo os escritórios de advocacia como uma organização, a função do advogado como mediador da informação torna-se cada vez mais necessária, pois a gestão da informação tem-se constituído um dos pilares fundamentais para qualquer tipo de organização. A informação considerada insumo para a construção de conhecimento necessita de ações específicas que deem conta de todas as atividades inerentes a esse processo de gestão, cujo impacto no ambiente organizacional é significativo para o seu desenvolvimento.

A informação é a matéria-prima, o insumo básico do processo; as tecnologias de informação e comunicação são estruturas que possibilitam o acesso, a armazenagem, o processamento e a mediação/disseminação; o conhecimento é resultado do processo. (VALENTIM, 2002, p. 11).

> "A informação é um componente intrínseco de quase tudo que uma organização faz. Sem uma clara compreensão dos processos organizacionais e humanos pelos quais a informação se transforma em percepção, conhecimento e ação, as empresas não são capazes de perceber a importância de suas fontes e tecnologias de informação" (CHOO, 2003, p.27)

Na concepção atual da administração, Choo (2003, p.28/29) reconhece três arenas estratégicas de criação e uso da informação. Primeiro, ela usa a informação como mecanismo de compreensão do ambiente externo e consequente adaptação a ele. Em segundo lugar, a organização produz e utiliza a informação com o objetivo de criação de conhecimento, de modo a desenvolver novas capacidades. Nesse contexto, conhecimento disperso pela organização deve ser sistematizado e organizado. E por fim, as organizações buscam informações para a tomada de decisão. Esse processo ocorre também no ambiente jurídico, em que o advogado precisa analisar o ambiente externo, criar conhecimento e organizá-lo de modo a garantir uma tomada de decisão consistente sobre a matéria em questão.

Com base nessas três arenas conceituadas por CHOO, fica evidente a necessidade do advogado em mediar todas as informações que chegam até o escritório de advocacia, pois o fazer organizacional é fundamento para o processo decisório.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada é de natureza qualitativa, do tipo exploratória e utiliza com procedimento a pesquisa bibliográfica, tendo como focos as seguintes disciplinas: Ciência da Informação, Mediação da Informação, Informação Jurídica e Direito. A importância da pesquisa bibliográfica é destacada por Macedo (1994, p. 13), pois "trata-se do primeiro passo em qualquer tipo de pesquisa científica, com o fim de revisar a literatura existente e não redundar ou tema de estudo ou experimentação".

De acordo com Gil (2009), a pesquisa bibliográfica compreende vários materiais que foram elaborados, mas o principal recurso empregado são os livros e artigos científicos que servirão de base para o seu desenvolvimento. Ainda, indica que a vantagem principal em utilizar a pesquisa bibliográfica é que o investigador pode se apropriar de uma variedade enorme de fenômenos e informações que geralmente esse pesquisador não conseguiria realizar em sua pesquisa diretamente, como dados e fatos passados que se encontram dispersos no tempo ou no espaço e que só é possível com base em dados secundários.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

No Brasil, a área do Direito é extremamente complexa, haja vista sua formação e organização, por exemplo, o que lhe confere características próprias. Para os advogados, profissionais da área, a informação é considerada a matéria-prima básica da sua atividade. Porém, a eficácia e a vigência são consideradas as condições fundamentais para que as informações possam ter validade para esses profissionais. Sendo assim, buscar conhecer e, acima de tudo, compreender as características do comportamento informacional é de fundamental importância e imprescindível, para se traçar um perfil destes profissionais e satisfazer, prontamente, as suas necessidades relacionadas à informação.

O conhecimento coletivo e o conhecimento individual, no âmbito corporativo, são frutos das interações do sistema e da própria organização. A complexidade do ambiente reflete em cada pessoa (advogado) de modo único, o qual por sua vez, constrói significado a partir da concepção individual, retirada da percepção coletiva. Por isso, a construção de conhecimento coletivo é resultado natural do conhecimento individual construído no espaço corporativo. As pessoas (advogados) realizam interações para a construção do conhecimento coletivo, por meio do compartilhamento e socialização do conhecimento individual (VALENTIM, 2007).

A geração de conhecimento somente é possível quando a informação é interiorizada pelo sujeito, propiciando, por meio do estabelecimento de relações cognitivas, novo conhecimento, que pode ser aplicado.

Ante a velocidade com que se modifica a informação jurídica, é indispensável ao advogado manter-se atualizado, visando ao acompanhamento das mais recentes alterações da legislação, evitando-se assim a aquisição de publicações já ultrapassadas, bem como o fornecimento de informações em desacordo com a legislação em vigor.

A maior dificuldade dentro dos escritórios de advocacia é reunir os conhecimentos explícitos e tácitos de cada advogado que compõem a organização, e fazer com que a utilização desses conhecimentos estejam disponíveis em tempo hábil, quando da necessidade dos mesmos. Por isso a necessidade do advogado atuar como mediador da informação, criando nos escritórios de advocacia um setor especializado que vise à gestão, organização, tratamento e disseminação da informação.

A gestão da informação e a gestão do conhecimento entendidas como ações complementares, visto que a gestão da informação "atua diretamente com os fluxos formais da organização; seu foco é o negócio da organização e sua ação é restrita às informações consolidadas em algum tipo de suporte, ou seja, o que está explicitado" (VALENTIM, 2007, p. 23). No caso da informação jurídica, a Legislação, a Doutrina e a Jurisprudência; e a gestão do conhecimento "atua diretamente com os fluxos informais da organização; seu foco é o capital intelectual corporativo e sua ação é restrita à cultura e comunicação corporativa, ou seja, o que não está explicitado. Na literatura utiliza-se de forma recorrente a expressão conhecimento tácito" (VALENTIM, 2007, p. 23).

A gestão da informação, mediada pelo advogado, possui, portanto, papel fundamental porque propicia a melhoria dos fluxos informacionais, agregando dinamicidade, valor e controle, através de métodos, técnicas, procedimentos e ferramentas de gestão que dinamizam o desempenho da organização. A melhoria na organização e

na captação dos fluxos informacionais nos escritórios de advocacia auxilia numa prestação de serviço de maior qualidade, num prazo relativamente menor, favorecendo tomadas de decisões mais acertadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o arquivamento e recuperação de informações na área jurídica, o ideal seria o desenvolvimento de um sistema de informação jurídica, isto é, de uma metodologia para a indexação de documentos, que tivesse como fase final a elaboração de listagens terminológicas através de vocabulário controlado e confecção do thesauro, enfim, de processos que permitissem atingir um grau máximo de precisão na recuperação da informação jurídica.

Com base nas reflexões propostas, pode-se afirmar que o papel do advogado como mediador da informação é difundir a informação jurídica principalmente no âmbito dos escritórios de advocacia, com o intuito de apoiar as decisões nos processos judiciais em curso, bem como selecionar a melhor informação para o caso concreto.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, O. F. Mediação da informação: ampliando o conceito de disseminação. In: VALENTIM, M. L. P (Org.). **Gestão da informação e do conhecimento no âmbito da Ciência da Informação**. São Paulo: Polis; Cultura Acadêmica, 2008. p.41-54

ALMEIDA JÚNIOR, O. F. Mediação da informação e múltiplas linguagens. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação,** Brasília, v.2, n.1, p.89-103, jan./dez. 2009.

ALMEIDA, JÚNIOR, O.F. **Mediação da Informação**. Disciplina do programa de pós-graduação em Ciência da Informação da Unesp. Marília/SP:Unesp, 2015 (apostila de curso).

CASE, D. O. **Looking for Information: a survey of research on information seeking, needs, and behavior**. 2. ed. Oxford: Elsevier Ltda, 2007. 350 p.

CHAVES, A. Aspectos jurídicos da juscibernética. Direito de autor do programador. **Revista de Informação Legislativa**, v. 19. n. 73, p. 279-306, jan/mar. 1982.

CHOO, C. W. **A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões**. São Paulo: Senac, 2003. 426p..

CUNHA, M. B. **Manual de fontes de informação**. Brasília: Briquet de Lemos, 2010.

FULLIN, C. B. Perspectivas futuras para a demanda de profissionais da informação e a organização da informação jurídica nos escritórios de advocacia de Campinas. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, v. 3, n. 2, p. 31-42, Jan./Jun. 2006. Disponível em:<http://server01.bc.unicamp.br/seer/ojs/index.php>. Acesso em: 20 mai. 2015.

MORAES, C. R. B. de; FADEL, B. Ambiência organizacional, gestão da informação e tecnologia. In: VALENTIM, M.L.P. (org.) **Informação, conhecimento e inteligência organizacional**. 2. ed. Marília: Fundepe, 2007.

PASSOS, E. J. L. O controle da informação jurídica no Brasil: a contribuição do Senado Federal. **Ciência da Informação**, v. 23, n. 3, p. 363-368, set/dez. 1994.

REALE, M. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

REZENDE, A. P. Centro de informação jurídica eletrônico e virtual. **Ciência da Informação**, v. 29, n. 1, p. 51-60, jan/abr. 2000.

REZENDE, A. P. Pesquisa jurídica em fonte eletrônica. In: PASSOS, E. (Org.). **Informação jurídica: teoria e prática**. Brasília: Thesaurus, 2004. p. 173 - 178.

REZENDE, M. I. S. D. **Gerenciamento da informação e do conhecimento jurídico**. [200-?]. Disponível em: http://www.prgo.mpf.gov.br/doutrina/MARTHA-13htm> . Acesso em: 26 mai. 2015.

VALENTIM, M. L. P. **Gestão da Informação e do Conhecimento no âmbito da Ciência da Informação**. São Paulo: Polis: Cultura Acadêmica, 2008. 272 p.

PPE – PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO EMPREGADO: UMA CONQUISTA DOS TRABALHADORES OU MEDIDA POPULISTA?

PROTECTION PROGRAM TO EMPLOYEE: A CONQUEST OF WORKERS OR MEASURE POPULIST?

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

ALVARENGA, Fabiana Cristina da Silveira
Centro Universitário Municipal de Franca Uni-FACEF
Graduada em Direito, Pós Graduanda em Direito Tributário e Mestranda (aluna Especial) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, Professora.
fabianacsalvarenga@hotmail.com

FORNAZIERI, Diana Luzia Santos
Libertas Faculdades Integradas
Graduanda em Direito
Diana.nutridog@hotmail.com

Resumo

Diante da atual crise econômica financeira em que nosso país vem atravessando, algumas medidas de urgência foram tomadas no ultimo mês de julho de 2015. A situação levou o Governo a criar a Medida Provisória 680/15 (PPE) ou Programa de Proteção ao Emprego, com o objetivo de estancar o que seria o maior numero de demissões já vista na história. A justificativa pelo qual foi abordado este tema nesta pesquisa científica seria a importância da proteção dos direitos adquiridos do empregado, bem como a relevância nas questões econômica e financeira de maneira eficaz ao empregador. O presente artigo tem como problema de pesquisa: é possível alterar direitos dos trabalhadores e não prejudicar a indústria na atual situação econômica? O objetivo geral é identificar a importância e relevância desse projeto tanto para os empregados quanto para os empregadores, observando os requisitos específicos e os caminhos viáveis como forma de enfrentamento da questão atual. Abordando como metodologia, a pesquisa bibliográfica. Os principais resultados obtidos neste artigo foram as reais possibilidades de se ter encontrado uma saída viável aos empregadores diante da atual situação econômica, sem prejudicar os direitos e garantias dos trabalhadores, bem como a percepção da grande conquista desses mesmos trabalhadores por condições mais dignas, e por se tratar de um assunto atual e de relevância social.

Palavras-chave: Programa de Proteção ao Emprego, trabalhador, desemprego.

Abstract

Given the current economic and financial crisis in which our country is going through, some emergency measures were taken in the last month of July 2015. The situation led the Government to create the Provisional Measure 680/15 (PPE) or Protection Program Employment, in order to stop what would be the largest number of layoffs ever seen in history. The justification for which he approached this subject in this scientific research would be the importance of the protection of acquired rights of the employee, and the importance in economic and financial issues effectively to the employer. This article is research problem: you can change the rights of workers and not hurt the industry in the current economic situation? The overall objective is to identify the importance and relevance of this project both for employees and for employers, noting the specific requirements and feasible paths as a way to deal with the current issue. Addressing how methodology, literature review. The main results in this article were the real possibilities to have found a viable solution to employers given the current economic situation without harming the rights and guarantees of workers as well as the perception of the great achievement of these same workers for better conditions, and because it is a hot topic and social relevance.

Keywords: Employment Protection Program, worker, unemployment.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, quando falamos em crise econômica, não estamos mais falando em suposições ou possibilidade, e sim de que ela existe, é fato concreto e já se instala em nosso país.

Ademais, a grande dúvida é qual a sua real proporção ou dimensão? Ora, não precisa ser um profissional da economia para compreender o que vem acontecendo a um determinado período.

Seus reflexos são evidentes, já se percebe entre pessoas comuns que vão ao supermercado e chegam a conclusão que os preços já não são os mesmos que os da semana passada.

A volta da inflação será a principal marca da crise de 2015, bem como a disparada do dólar, aonde o governo vinha mantendo a moeda estrangeira num patamar "baixo" através do que os especialistas chamaram de "contabilidade criativa" no intuito de incentivar a importação, porém desestimulando a indústria nacional.

E o que se temia com tamanha articulação, hoje é claro e evidente "manobra de manipulação", trazendo consequências dessa combinação ardilosa, um gigantesco rombo na balança comercial que pede socorro e necessita de correções urgentes.

Diante do caos instalado em nosso país, a indústria automobilística, também conhecida como setor "nobre" perde participação no PIB nacional que era de 10,9 % ou 20% a duas décadas, e já se iguala as áreas menos nobres como a construção civil e a indústria extrativa mineral, como nos informa recente publicação de Canzian (2015).

E por se tratar de um setor que mais agrega valor a economia, também está em crise e demitiram 17 mil trabalhadores só na indústria paulista no mês de março de 2015. O que equivale a cerca de 170 mil cortes num período de 12 meses destaca Canzian (2015).

Já o Presidente da ANFAVEA (Associação Nacional de Veículos Automotores) Luiz Moan, relata que "esgotamos todos os instrumentos possíveis para segurar trabalhadores, a situação atual nos preocupa e a perspectiva é ruim".

Neste mesmo sentido, o Gerente do Departamento de Economia da FIESP, Guilherme Moreira, diz que "nesta situação em que as montadoras relatam queda de 10% e 15%, significa estarmos diante de um desastre, pois existem uma grande e sofisticada cadeia produtiva sofrendo por traz disso".

Dessa forma, o atual Governo se viu obrigado a repensar ou criar possibilidades para proteger os trabalhadores da indústria automotiva e demais setores que estão em crise neste momento difícil da economia nacional. E foi a partir daí que criaram a MP 680/2015 como meio de contenção as demissões de milhares de trabalhadores.

O Direito do Trabalho tem como objetivo principal a garantia e proteção dos trabalhadores, por isso chamado de protecionista, contra os empregadores, detentores de grandes poderes aquisitivos, e, assim, proporcionar uma vida digna a essa classe.

Atualmente, outros ramos do direito adquiriram este mesmo sistema de proteção, exemplificativamente podemos citar o Código de Defesa do Consumidor, O Estatuto da Criança e Adolescente, bem como o Estatuto do Idoso. Todas essas normas partem do pressuposto de que os sujeitos a que se destinam, são consideradas vulneráveis nas relações proponentes.

Entretanto, o Direito do Trabalho tem sido visto como uma parcela significativa responsável por parte das crises econômicas ocorridas oriundas da globalização. E diante disso, algo que seria comum passou a ser considerado como "exagerada proteção" e economicamente pesadas bem como "inflexíveis", resultando no aumento da produção e inviabilizando a competitividade das empresas, assim como manutenção dos postos formais de trabalho, dada a elevada carga tributária e parafiscal.

Neste sentido, vem sendo pregado no mundo todo como forma de solucionar o efeito do protecionismo, a flexibilização dos direitos trabalhistas ou a evolução dos direitos trabalhistas, como sendo a adequação deste ramo à realidade social vivida neste tempo.

Na realidade, o legislador constituinte já via essa necessidade de remodelar a legislação trabalhista para que esta ganhe novos horizontes, pois a Constituição vigente exemplifica com o inciso VI do art. 7° da Constituição, o qual permite a redução do salário mediante negociação coletiva, ou seja, nada vai ser imposto, e sim combinado, conversado e aceito entre as partes, visando o bem comum conforme disposição:

> **Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
> **VI** - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;

Essa prática é bem vista nos tribunais, pois até mesmo as jurisprudências tendem a flexibilizar, conforme então para ilustrar a Súmula 342 do TST, que permite descontos no salário do empregado que diz:

> Nº 342 DESCONTOS SALARIAIS. ART. 462 DA CLT
> Descontos salariais efetuados pelo empregador, com a autorização prévia e por escrito do empregado, para ser integrado em planos de assistência odontológica, médico-hospitalar, de seguro, de previdência privada, ou de entidade cooperativa, cultural ou recreativo-associativa de seus trabalhadores, em seu benefício e de seus dependentes, não afrontam o disposto no art. 462 da CLT, salvo se ficar demonstrada a existência de coação ou de outro defeito que vicie o ato jurídico.
> (Res. 47/1995, DJ 20.04.1995)

A hipótese é positiva a negociação entre trabalhadores e empregadores visando o bem comum, principalmente em tempos de crise, onde se pode utilizar desta alternativa, evitando o fechamento de fábricas e/ou demissões em massa e mantendo trabalhadores em seus postos, agregando dessa forma, inúmeras vantagens para a economia bem como para todo o campo social.

Já o artigo 8°, defende a ideia da livre iniciativa dos sindicatos, sendo vedado ao Estado interferência na organização sindical, alem de outras garantias que visem à liberdade de criar e se associar e nos diz que:

> Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
> I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;
> II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;
> III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;
> IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;
> V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;
> VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;
> VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;
> VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.
> Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

A adoção do principio da liberdade sindical expressamente adotado pela Constituição Federal de 1988, transmite a ideia de dar maior espaço à autonomia privada coletiva, para que, sem prejuízo da função tutelar reservada a lei, mostre-se possível maior atuação das organizações sindicais.

E foi neste sentido, que as organizações sindicais buscaram melhores condições de trabalho, salários e redução da jornada. Até que em 2015, fruto de um cenário econômico nacional complicado, surge à oportunidade tão esperada pelos sindicatos dos trabalhadores. A possibilidade de um projeto/acordo.

Este projeto veio no seguinte formato (PPE), Programa de Proteção ao Emprego, ou seja, um compromisso que será firmado entre as empresas e os trabalhadores, por meio de acordo coletivo específico entre as partes. No documento, as empresas deverão comprovar a situação de dificuldade econômico-financeira temporária e demais requisitos elencados no programa.

O governo fez uma projeção para o caso de 50 mil trabalhadores participarem do PPE – Programa de Proteção ao Emprego. Isso implicaria em um custo de R$100 milhões. Pelas contas da União, se esses mesmos trabalhadores tivessem sido demitidos, o custo seria de R$ 168 milhões, com seguro-desemprego.

Doravante, o projeto no formato de PPE, tomou forma, e foi instituído a partir da Medida Provisória n. 680, publicada em 07 de julho de 2015, intitulada como **Programa de Proteção ao Emprego (PPE),** e seus principais objetivos estão relacionados no artigo 1º que diz:

> Art. 1º Fica instituído o Programa de Proteção ao Emprego - PPE, com os seguintes objetivos:
> I - possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica;
> II - favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas;
> III - sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia;
> IV - estimular a produtividade do trabalho por meio do aumento da duração do vínculo empregatício; e
> V - fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego.
> Parágrafo único. O PPE consiste em ação para auxiliar os trabalhadores na preservação do emprego, nos termos do inciso II do **caput** do art. 2º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Dessa forma, o Programa de Proteção ao Emprego, instituído pelo Governo Federal, pretende dar alternativas para alguns setores da economia, para que consigam transpor suas dificuldades, mesmo que através de sacrifícios aos trabalhadores de perda parcial e temporária de salários, chamando empresas e sindicatos a promoverem negociações coletivas para celebração de acordos por empresa.

A proposta do Programa seria evitar demissões em empresas que se encontram em dificuldades financeiras temporárias. A proposta, apresentada em reunião com sindicalistas, permite a redução da jornada de trabalho em até 30%, com uma complementação de 50% da perda salarial pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), limitada a 65% do maior benefício do seguro-desemprego.

Segundo exemplo dado pelo governo, em redução de 30% da jornada um trabalhador que recebe salário de R$ 2.500, pelo PPE passa a receber R$ 2.125 – R$ 1.750 são pagos pela empresa e R$ 375 pelo governo, com recursos do FAT.

O anúncio do PPE foi feito pelo Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Miguel Rossetto que destacou a importância do programa, proposto por dirigentes sindicais em 2012 ao Governo com base em um modelo implementado na Alemanha e frisou que:

> É mais importante usar recursos públicos para manter o emprego do que para custear o desemprego. É um programa ganha-ganha, orientado claramente para manutenção do emprego em um período de crise e o programa é aberto para qualquer setor da economia que tenha redução de emprego e renda.

O objetivo do programa é manter o emprego do trabalhador, preservando o saldo do FGTS e permanecendo com todos os benefícios trabalhistas. As empresas mantêm os trabalhadores qualificados e reduzem custos com demissão, contratação e treinamento, além de terem o gasto com salários reduzido em 30%. E o governo federal mantém parte da arrecadação com as contribuições sociais incidentes sobre os salários.

Quanto à contribuição do empregado e do empregador para o INSS e FGTS incidirá sobre o salário complementado, ou seja, sobre 85% do salário original. Portanto, a contribuição patronal para o INSS e para o FGTS incidirá também sobre o salário complementado, ou seja, sobre 85% do salário original. Mesmo assim, o custo de salários e encargos para o empregador será reduzido em 27%.

Nem todos os setores serão permitidos fazer parte do Programa, serão definidos pelo Comitê do Programa de Proteção ao Emprego (CPPE), com a seguinte formação sendo eles, representantes dos ministérios do Planejamento, Fazenda, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Secretaria-Geral da Presidência da República.

E para aderir ao Programa de Proteção ao Emprego, às empresas e trabalhadores deverão fixar decisão por meio de acordo coletivo específico, sendo que a empresa devera comprovar sua situação de dificuldade econômico-financeira.

O prazo de validade do programa será de 6 meses, prorrogável com um limite máximo de mais 12 meses. E as empresas que fizerem parte do PPE, não poderão demitir seus funcionários que tiverem sua jornada de trabalho

reduzida temporariamente durante a adesão, e este vínculo empregatício terá obrigatoriedade o prazo equivalente a um terço do período de adesão.

O que seria algo inovador e possível saída para a crise atual, estancando as demissões em massa, não passa de uma alternativa, já existente em nosso ordenamento jurídico como veremos a seguir.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Medida Provisória 680/15, nos remete à sua reflexão de conteúdo e forma com as dificuldades que as negociações coletivas terão que enfrentar para blindar discussões de ordem jurídica que poderão se apresentar, e que possam colocar em risco o período de adesão nos explica o Advogado Paulo Sérgio João (2015).

Quanto ao objetivo relacionado à redução de salários, o conteúdo, da Medida Provisória 680, parece desnecessário porque a Constituição Federal em seu art. 7º, inciso VI, permite a redução dos salários mediante convenção e acordo coletivo.

Ainda nos dizeres do Advogado Paulo Sérgio João (2015), esta possibilidade constitucional já foi utilizada pelos sindicatos em empresas em diversos momentos, especialmente na crise de 2008, cujas negociações previam em sua maioria período de garantia de emprego pós-vigência contratual.

Neste mesmo sentido, a Lei 4.923/65 instituiu medidas contra o desemprego, regulamentou a redução de salário em face de conjuntura econômica, pelo período de 03 meses prorrogáveis, mediante acordo sindical, com redução proporcional de remuneração de gerentes e diretores.

Dessa forma, as empresas que adotarem a redução de jornada e salário, após o período respectivo, não poderiam contratar novos empregados pelo de 06 meses, sem que antes convocassem para readmissão os trabalhadores dispensados anteriormente e que deveriam se manifestar no prazo de 08 dias.

E dentro desse mesmo período de crise econômica, tivemos a lei 9.601/98, que criou contrato de prazo determinado especial, e que remetia às negociações coletivas a sua implantação pelas empresas, com redução de percentual de FGTS (2%) e isenção de recolhimento das contribuições ao sistema "S".

Não teve acolhida pelos sindicatos que, por razões políticas, se opuseram e desestimularam a adoção. Mas era uma opção de preservação de empregabilidade em momentos de crise, com uma forma de controle pela folha de pagamento para evitar oportunismos empresariais.

Mais recentemente ainda por MP já inserida na CLT desde 2001 (MP 2.164-41, de 24.8.2001), foram criadas duas opções de enfrentamento da crise econômica, sempre por negociação coletiva.

A primeira delas seria a redução da jornada a tempo parcial (art. 59-A, CLT), com livre opção dos trabalhadores, e a suspensão do contrato de trabalho (art. 476-A) adotado em diversas ocasiões, chamada de layoff e que assegura aos empregados suspensão do contrato de trabalho com concomitante formação profissional para requalificação e permanência na empresa pelo período de 03 meses, sob pena de multa de 01 remuneração do empregado (no primeiro semestre de 2015 já atingiu 85,5% do total registrada no ano de 2014 conforme pesquisa do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, jornal Valor Econômico, 9/07/2015, página A4).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Tipologia do estudo

O presente artigo científico foi realizado por meio de pesquisa e revisão bibliográfica sobre o tema que, conforme Severino (2007, p. 122):

> A pesquisa bibliográfica é aquela que se realizam a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc. Utiliza-se de dados ou de categorias teóricas já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados. Os textos tornam-se fontes dos temas a serem pesquisados. O pesquisador trabalha a partir das contribuições dos autores dos estudos analíticos constantes dos textos.

Assim, a pesquisa bibliográfica realizada neste artigo está contida em todo o referencial teórico elencados de forma cronológica a partir das publicações de leis anteriores pertinentes ao tema proposto sobre a criação de mais uma Medida Provisória com o intuito de preservar os direitos e garantias fundamentais dos empregados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Medida Provisória 680/2015 traz um pouco de tudo do que já existe restringindo sua aplicação para setores econômicos que ainda deverão ser definidos por ato do Poder Executivo.

Em seu conteúdo de apoio aos trabalhadores admite que a redução de 30% dos salários será compensada com 50% limitado a 65% do valor do seguro desemprego. A redução sofrida pelo empregado será de 15% em razão do aporte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Reflita-se que este valor de apoio do FAT será considerado como parte do salário de contribuição para recolhimento de INSS e também para fins de depósito de FGTS, cuja forma de recolhimento foi alterada na própria MP 680, para contemplar parcela específica PPE (Programa de Proteção de Emprego).

Trata-se de um "empréstimo" condicionado do FAT, mantido pelas contribuições do PIS, que é feito às empresas, com todas as condições que a MP impõe, sob pena de devolução em caso de descumprimento.

Aqui o empregador deverá assumir a complementação até o salário mínimo quando a redução proposta ficar abaixo do teto nacional e, pelo texto, parece-nos que o FAT somente subsidia o empregador em valores superior ao salário mínimo.

Já em outro diapasão, Miguel Torres, presidente da Força Sindical, diz apoiar totalmente o conceito do PPE:

> É importante manter o trabalhador trabalhando em vez de dar um auxílio para ele ficar desempregado, e outra coisa importante é a valorização da negociação com os sindicatos. Temos que achar saídas e alternativas para o momento.

Para Rafael Marques, presidente do sindicato dos metalúrgicos do ABC, a assinatura da resolução fecha um ciclo:

> A estrutura do projeto é bastante satisfatória, nasceu de uma proposta que era consenso entre as centrais sindicais, e nos agrada porque fortalece o acordo coletivo, preserva o emprego e a renda do trabalhador, é transparente e terá um grande impacto produtivo.

A Resolução aprovada prevê ainda, a partir do acordo coletivo, a constituição de uma comissão paritária, composta por representantes do empregador e dos empregados abrangidos pelo PPE em cada empresa, para acompanhamento e fiscalização.

As empresas integrantes ficam proibidas de dispensar os empregados que tiverem sua jornada de trabalho temporariamente reduzida enquanto vigorar a inscrição no programa. Após seu término, a estabilidade fica mantida, no mínimo, durante o prazo equivalente a um terço do período de adesão.

O PPE não conta com recorte setorial para o ingresso e as empresas de diversos portes poderão aderir a partir da publicação das regras que começaram a valer desde o dia 22 de julho de 2015.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, entendemos que o Programa da Medida Provisória, com todo respeito, não apresenta motivação para que as empresas se sintam confortáveis com a adesão, em razão das dificuldades econômicas que não têm prazo certo para terminar, ao contrário, devem se estender por período superior ao da própria adoção da medida.

A CF e legislação trabalhista já contêm instrumentos importantes à disposição de empresas e sindicatos para evoluir em negociações que atendam aos problemas localizados das empresas e setores.

Dessa forma, percebemos que se trata de mais uma medida populista do atual governo, que continua criando estratégias de cunho relevante para que possam ilustrar de forma ilusória a resolução de um grande problema que não passa de mais uma manobra para maquiar a crise atual enfrentada pelo país. E há quem ainda diga, como a própria classe dos metalúrgicos do ABC, que se trata de uma grande "conquista dos trabalhadores".

REFERÊNCIAS

BARROS, Allice Monteiro de **Curso de direito do Trabalho**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2010.

NETO, Silvio. **Limites da flexibilização dos direitos trabalhistas**. São Paulo: LTr Digital 2, 2008.

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

_____. **Lei 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. **Lei 8.036, de 11 de maio de 1990. Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8036consol.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Seguridade Social.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

_____. **Lei 9.923 de 23 de dezembro de 1965. Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4923.htm>. Acesso em: 02 ago 2015.

_____. **Medida Provisória no. 680, de 06 de julho de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv680.htm>. Acesso em: 01 ago. 2015.

CAIRO JÚNIOR, José. **Curso de direito do trabalho**. 4. ed. Salvador: Jus Podivm, 2009.

CANZIAN, Fernando. **Indústria Nobre perde participação no PIB brasileiro e se iguala a construção civil.** Folha de São Paulo. 19 de abr de 2015**.** Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1618499-industria-nobre-perde-participacao-no-pib-e-se-iguala-a-construcao-civil.shtml>. Acesso em: 02 ago. 2015.

JOÃO, Paulo Sérgio. Consultor Jurídico, 31 de julho de 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-jul-31/reflexoes-trabalhistas-medida-provisoria-680-distante-conceitos-juridicos-fundamentais>. Acesso em: 02 ago. 2015.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** 9. ed.São Paulo:LTr, 2010.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência**. São Paulo: LTR, 2009.

JORNAL VALOR ECONÔMICO**. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas.** Publicação 09 de julho 2015. Página A4. Disponível em: <http://issuu.com/icnews/docs/09-07-2015> Acesso em 02 ago.2015>. Acesso em: 02 ago. 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

NEOLIBERALISMO. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/CD/4verb/neolib/index.html>. Acesso em: 02 ago. 2015.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RBA, Redação. **Programa para manter emprego prevê redução de salário e Compensação via FAT.** Disponível em **<**http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2015/07/com-ppe-trabalhador-pode-ter-reducao-de-30-no-salario-8486.html>. Acesso em: 02 ago. 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. 11º reimpressão. São Paulo: Cortez, 2007.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Instituições do Direito do Trabalho.** 22 ed. São Paulo: LTr, 2005.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986.

RELAÇÕES ENTRE TRABALHO E FAMÍLIA

RELATIONS BETWEEN WORK AND FAMILY

Sessão temática: Psicologia, Saúde e Desenvolvimento

FERREIRA, Gabriela Carrijo
Psicóloga graduada pelo Uni-FACEF
gabrielaferreira50@hormail.com

GERA, Maria Zita Figueiredo
Doutora, Docente Uni-FACEF
mzitafigdo@gmail.com

Resumo

Diante do atual cenário da sociedade, percebemos transformações que vão ocorrendo em diferentes âmbitos que dizem respeito ao ser humano, mas algo que nos chama a atenção são as estruturas familiares e os contextos de trabalho. Ao mesmo tempo em que a família vem sofrendo mudanças em suas complexas estruturas, as formas de trabalho também estão mudando, passam a exigir cada vez mais. A família é considerada fonte de identificação, lugar integrador da vida e das experiências singulares de seus integrantes, é uma instituição social básica, movimentada pelo amor e afeição; através dela o indivíduo se reconhece e desenvolve as primeiras experiências de socialização. O trabalho, por outro lado, também é fonte de reconhecimento e identificação, algo central na vida das pessoas e colabora para a socialização do indivíduo. Considerando estas duas esferas tão importantes na vida do ser humano, este estudo teve por objetivo compreender as relações existentes entre trabalho e família na vida de pais e mães trabalhadores. Os subsídios teóricos foram desenvolvidos a partir de ideias de Bom Sucesso, passando pela compreensão de Dejours e também de Cohen e Pochmann. Realizamos uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo, tendo a participação de quatro casais, pais e mães, que deixavam seus filhos com terceiros para trabalhar. O instrumento de coleta de dados foi a entrevista semi-estruturada e os dados foram avaliados através de análise de conteúdo. A pesquisa permitiu concluir que trabalho e família são dimensões inter-relacionadas, extremamente presentes na vida das pessoas, uma dimensão influencia diretamente na outra.

Palavras-chave: trabalho; família; relações trabalho-família.

Abstract

Given the current scenario of society, we see transformations that take place in various areas pertaining to human being, but something that attracted our attention are the family structures and work contexts. While the family has suffered changes in their complex structures, ways of working are also changing, will demand more and more. The family is considered the source of identification of the subject, integrator place of life and unique experiences of its members, is moved by love and affection and through basic social institution the individual recognizes and develops the early socialization experiences. The work, however, is also a source of recognition and identification, something central to people's lives and contributes to the socialization of the individual. Considering these two spheres so important at the human being life, this study aimed to understand the relations between work and family in the lives of parents and workers mothers. The theoretical elements were developed from Bom Sucesso ideas, through understanding Dejours and also Cohen and Pochmann. We conducted, an exploratory research, a qualitative study was conducted, with the participation of four couples, fathers and mothers who left their children with others to work. The data collection instrument was a semi-structured interview and data were analyzed by content analysis. The research concluded that work and family are interrelated dimensions, extremely present in people's lives, a dimension directly influences the other.

Keywords: work; family; relations work-family.

INTRODUÇÃO

Pensando no cenário atual da sociedade, percebemos uma vasta gama de transformações sociais, econômicas, políticas, tecnológicas, educacionais, mudanças também na evolução dos conhecimentos e na velocidade das informações, nas ciências médicas, nos valores, normas e crenças pessoais e tantas outras áreas. Porém, algo que nos chama a atenção na emergência das mudanças do século XXI, está ligado às estruturas familiares e aos contextos de trabalho. Ao mesmo tempo em que a família vem sofrendo mudanças em suas complexas estruturas, as formas de trabalho também estão mudando. Nosso interesse foi estudar as implicações entre trabalho e família procurando compreender os diferentes modos de interações entre eles.

Como são percebidas as relações entre trabalho e família? Este questionamento foi propulsor do estudo que realizamos tendo o objetivo geral de compreender os universos trabalho e família entre pais e mães trabalhadores, bem como as inter-relações entre ambos. Trata-se de um tema atual, que principalmente na realidade dos nossos dias tem-se constituindo num grande desafio para muitos trabalhadores e suas famílias, pois em muitos casos as pessoas têm se deparado com suas relações familiares prejudicadas ou com situações de estresse, fadiga, cansaço físico e mental tanto no trabalho como no ambiente familiar. Desta maneira, o estudo se justifica pela necessidade que sentimos, dentro dos contextos psicológico e social, de olhar para estas questões, a fim de compreendê-las e levá-las em consideração. Por outro lado, este trabalho responde a um interesse pessoal em compreender como as pessoas que trabalham e têm família estão vivenciando uma realidade complexa, envolvidas de tal forma que, muitas vezes, nem percebem o quanto estas duas realidades estão entrelaçadas em suas vidas.

Para que os objetivos fossem alcançados, participaram da pesquisa quatro casais, pais e mães que trabalhavam fora e deixavam seus filhos com terceiros (avós, creche, escola) para o desempenho das atividades no trabalho. Realizamos uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo, sendo os dados coletados através de entrevistas semi-estruturadas e avaliados por meio de análise de conteúdo. Com esta pesquisa chegamos ao desenvolvimento de três categorias de análise: A importância do trabalho; O sentido da família; Relações trabalho e família. Trataremos especificamente neste artigo sobre esta última categoria.

RELAÇÕES TRABALHO E FAMÍLIA

Bom Sucesso (1998) discute o tema trabalho e família colocando a questão de que há uma grande cobrança, por parte da família e da empresa, ao trabalhador. A família pode trazer queixas de pouca disponibilidade e presença e a empresa exige cada vez mais que o trabalhador dedique integralmente ao seu trabalho, "vista a camisa" como se nada mais o importasse. Há relatos de pais que dizem não ter visto seus filhos crescerem, ainda ouvem críticas de terem abandonado os filhos. A autora também relata que o baixo desempenho escolar e o uso de drogas pelos adolescentes, estão estreitamente relacionados a uma carga horária excessiva dos pais dedicada ao trabalho e a uma consequente desatenção ao lar.

"O mais forte desafio tem sido viver com qualidade em um mundo de alto desenvolvimento tecnológico e baixo desenvolvimento humano, que evidencia a dificuldade de conciliar trabalho e vida pessoal" (BOM SUCESSO, 1998, p. 19).

> A família enfrenta dificuldades para alterar esta realidade. Os lares e os casamentos não têm sido bons modelos de qualidade de vida. Casais não encontram – na sua maioria – uma forma de convivência afetiva pautada na liberdade e no respeito mútuo. Dificuldades de diálogo, ciúmes, cobranças, competição e falta de acordo quanto aos papéis dos cônjuges ainda constituem focos de conflito. Os pais são chamados à escola para ser informados do mau comportamento do filho. Professores atribuem aos pais os problemas emocionais dos alunos. Os pais saem das reuniões certos de seu fracasso e desamparados quanto à solução (BOM SUCESSO, 1998, p. 19-20).

Bom Sucesso (1998) também afirma que o cenário familiar mudou com a entrada da mulher no mercado de trabalho. Muitas mulheres passaram a trabalhar fora e não deixaram de fazer suas atividades em casa e, na maioria das vezes, as atividades em casa não são distribuídas igualmente entre os membros da família, o que muitas vezes colabora para um aumento extensivo de sua jornada de trabalho.

Pensamos que estas questões contribuem para o desenvolvimento de problemas familiares e também problemas no trabalho. Se o indivíduo vivencia tensões em casa e no trabalho tem probabilidades maiores de adoecimento, dispondo de sofrimento patológico. Dejours (1996) diz que quando o indivíduo vivencia um trabalho

dentro da dinâmica do sofrimento patológico, pode desenvolver consequências não só no ambiente de trabalho, mas também no ambiente familiar. O indivíduo, neste estado, mostra-se pouco inclinado ao desempenho do papel ativo das relações familiares. Pior, ele pode ainda chegar a temer as solicitações afetivas dos membros de sua família. Consideramos isto um fator sério, pois quando as pessoas adoecem em consequência do trabalho, as primeiras relações que podem ser prejudicadas, são as relações familiares.

Neste ponto, concordando com Dejours (1996) refletimos sobre os modos de trabalho e as formas que os indivíduos se expressam nele. Como pensamos, as pessoas estão dedicando cada vez mais a maior parte do seu tempo ao trabalho, então perguntamos: Será que estão vivenciando este tempo de trabalho dentro de uma dinâmica saudável, criativa e "potencilizadora" de vida e subjetividades ou dentro da dinâmica do sofrimento patológico, cansadas, fadigadas, exaustas, onde parece que percebem o tempo findando a cada dia?

Bom Sucesso (1998, p. 34) pondera que:

> O custo emocional e os conflitos decorrentes precisam ser contabilizados. Resultam em insatisfação, mal-estar e desajustamentos, nem sempre aparecem de forma direta, mas afetam a produtividade, o humor, o envolvimento. Muitos dos conflitos entre chefes e subordinados, ou entre colegas de trabalho decorrem de desencontros na família, levando a autores como Peter Sengue (1990) a considerar que é preciso encontrar equilíbrio entre trabalho e família.

Ainda, com o olhar voltado para a sociedade atual, quando se fala do equilíbrio entre trabalho e vida pessoal, a questão ainda é maior. Cohen (2000) traz uma reflexão inédita quando pergunta o porquê de ser tão difícil encontrar um equilíbrio entre a vida pessoal e a carreira profissional. O que fica claro na sua discussão é que não se trata apenas de conciliar o prazer ao trabalho, nem de ser presente e mais disponível em casa. O autor entende que atualmente, as empresas vêm exigindo cada vez mais que seus funcionários empreguem a inteligência no trabalho, o que faz com que não desliguem o cérebro ao sair da empresa. Ou seja, o exercício do trabalho continua, as pessoas ficam pensando, refletindo sobre as problemáticas do trabalho mesmo quando não estão mais no ambiente de trabalho, literalmente, levam o trabalho para casa. Aí é que está o paradoxo, o que pode ser saudável e o que pode ser maléfico na empresa do futuro, pensando nesta ideia de que o trabalho tem que ser o mais parecido possível com o lazer. O trabalho na medida em que é mais agradável, instigante e recompensador é também mais absorvente, presente e mais difícil de ser desligado.

Como Cohen (2000), Pochmann (2010) também concorda com a ideia de que não é mais preciso estar no local de trabalho para estar trabalhando, as pessoas levam seu trabalho para a casa e para suas vidas de modo integral. O trabalho pode ser realizado em qualquer lugar e em qualquer horário.

> Nós estamos diante não apenas da intensificação brutal do trabalho no local de trabalho, mas também da extensão da jornada para além do local de trabalho. Estamos vivendo uma situação de estarmos quase "plugados" 24 horas no trabalho. Adeus final de semana com a família, com o esporte. [...] Isso faz que o trabalhador leve esse trabalho para casa. Ele dorme com o trabalho, sonha com o trabalho, acorda com o trabalho. Ele passa o final de semana com o trabalho (POCHMANN, 2010, p. 33-34).

Concordando com o autor, quando o trabalhador vive nessa situação, ele acaba não tendo mais "tempo" para a família, para a sociabilidade, sua vida acaba se resumindo ao trabalho, pois este trabalho está muito identificado com ele. Pensamos que as relações familiares ficam prejudicadas.

> A internet, o computador, permitem que eu fale com qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, mas me tiram o tempo de falar com a minha companheira, com o meu filho. Não há mais tempo para conversar com o meu filho e perguntar: "Qual é o teu sonho, meu filho?". Ah, por telefone tudo bem, pela internet, mas isso não é sociabilidade. Não há mais tempo para a sociabilidade. É a sociedade mecânica, é a sociedade do ter. Estamos dizendo todo dia que nós precisamos ter para ser. E para ter é preciso comprar. Para comprar é preciso ter renda. Para ter renda é preciso trabalhar. Logo, a minha vida se transforma basicamente em trabalho (POCHMANN, 2010, p. 37-38).

Segundo Cohen (2000), trata-se de buscar novas formas de trabalho que sejam mais bem distribuídas, mais leves e também prazerosas. É preciso repensar as jornadas de trabalho para que as pessoas possam viver com boa qualidade de vida e para que trabalhem apenas de acordo com as suas necessidades, porém com o devido cuidado, pois elas aumentam na medida em que são satisfeitas. O tempo, se não for equilibrado passa ser drasticamente demandado pelo trabalho, o tempo de lazer diminui cada vez mais e ainda acabam por preenchê-lo com mais trabalho.

E por que as pessoas preenchem o tempo de lazer com mais trabalho? Cohen (2000) diz que, na maioria das vezes, o trabalho é transformado num meio de fuga, pois na medida em que ele vai se tornando mais importante e crucial, não conseguindo diminuir o ritmo que dão a ele, as pessoas passam a não olhar mais para as suas vidas, suas emoções e sentimentos e para as pessoas que as cercam. Passam a revelar no trabalho a total fonte de satisfação de necessidades que antes eram contempladas por relações humanas, o trabalho passa a definir, não sendo mais economia e sim identidade. E quando as pessoas se veem fora do trabalho entram em crise.

Mas como fazer para encontrar este equilíbrio? Como equilibrar no dia a dia, como deve ser o tempo dedicado ao trabalho e a família? Cohen (2000) diz que esta não é uma questão com respostas certas e que o equilíbrio não é uma questão de matemática, mas sim uma questão de projeto. É necessário repensar valores e prioridades e reconhecer os sacrifícios que eles demandam, o equilíbrio tem haver com disciplina, é importante decidir e assim será possível criar meios e modos que definirão como homens e mulheres dedicarão o tempo a cada situação.

Bom Sucesso (1998) diz que as organizações modernas já estão percebendo a necessidade de se olhar para o conflito família-trabalho, que não é nenhum pouco benéfico fomentá-lo, sendo que só podem gerar pessoas fragilizadas e cheias de tensão e estresse. As organizações modernas também começam a entender que é amplamente importante desenvolver políticas que equilibrem o trabalho e a qualidade de vida, pensando que as dificuldades e os problemas advindos da vida pessoal do trabalhador interferem no seu desempenho na empresa. Também, segundo Cohen (2000), várias empresas já estão compreendendo que podem perder pessoas se não adotarem estratégias que facilitem o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal.

CONFLITO TRABALHO – FAMÍLIA

Segundo Aguiar; Bastos (2013), por algum tempo foi comum considerar trabalho e família como esferas independentes da vida. Porém, como observado ao longo dos anos e através de diversos estudos, percebe-se que este fato mudou, sendo um mito do mundo das dualidades. Compreende-se que família e trabalho são campos de relações interligados, o que resulta numa constante conexão de fatores; questões relacionadas à família afetam o trabalho, como também questões relacionadas ao trabalho podem interferir nas dinâmicas familiares.

> Essas duas esferas da vida estabelecem relações bastante estreitas e dinâmicas, fazendo com que questões relacionadas ao trabalho afetem a família e vice-versa. Uma vez identificada a existência dessa interdependência entre trabalho e família, o desafio se volta para a busca de equilíbrio entre os dois domínios. Sabe-se, no entanto, que não se trata de tarefas simples, na medida em que as demandas das duas esferas nem sempre são facilmente conciliáveis (AGUIAR; BASTOS, 2013, p. 203-204).

Considerando a interdependência dessas esferas da vida, concordamos com os autores citados e com os outros que já foram mencionados, Bom Sucesso (1998), Cohen (2000) e Pochmann (2010), que o desafio da sociedade atual é encontrar equilíbrio entre essas duas dimensões tão importantes da vida humana.

No geral, pode-se pensar em duas consequências ao compreendermos a interdependência do trabalho e família: o envolvimento em uma esfera pode influenciar positivamente o desempenho na outra (o que é considerado facilitação trabalho-família); e o engajamento em um papel pode resultar em crescentes prejuízos no desempenho do outro (considerado conflito trabalho-família) (Frone, 2003 apud Aguiar; Bastos, 2013). Embora a interface facilitação trabalho-família seja reconhecida, a dominante e mais negativa é a interface conflito trabalho-família.

"O conflito trabalho-família foi definido por Greenhaus; Beutell (1985) como uma forma de conflito entre papéis no qual as pressões advindas do trabalho e da família são, de alguma forma, mutuamente incompatíveis" (AGUIAR; BASTOS, 2013, p.204).

> A abordagem do conflito trabalho-família considera que os limites entre os papéis sociais desempenhados no trabalho e na família se tornam conflituosos pelo fato de os recursos de energia e de tempo serem restritos. As demandas de um domínio retiram a

> disponibilidade de energia e tempo do outro, levando à exaustão emocional, quando um ou ambos os domínios apresentam altas demandas (KRISTENSEN et al.; POWELL et al.; WIERDA-BOER et al. apud APPEL-SILVA, ARGIMON e WENDT, 2011, p. 91-92).

MÉTODO

Desenvolvemos uma pesquisa exploratória, de cunho qualitativo. Segundo Marconi; Lakatos (2010) abrange investigações de base empírica, tem o objetivo de formular questões ou problemas visando o levantamento de hipóteses, a clarificação de conceitos ou ainda tem o intuito de aumentar a familiaridade do pesquisador com o fato ou fenômeno a ser pesquisado. Também, de acordo com Gil (2008), este tipo de pesquisa proporciona ao pesquisador uma intimidade maior com o problema, pois ele se tornará explícito. Sendo possível abarcar levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que fazem parte do universo do problema a ser pesquisado.

Os critérios para a participação no estudo foram: casais com filhos que trabalhavam fora e que deixavam os filhos com terceiros (creche, escola, avós) para o desempenho das atividades do trabalho. Desta forma, participaram da pesquisa quatro casais (oito pessoas) que foram escolhidos através da nossa participação em estágios. O instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista semi-estruturada. Segundo Triviños (1987, p. 152), a entrevista semi-estruturada "[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também a explicação e a compreensão de sua totalidade [...]" ainda, é capaz de manter uma postura mais consciente e atuante por parte do pesquisador em todo o processo de coleta e análise dos dados obtidos. Cada pessoa foi entrevistada separadamente para assegurar a liberdade de expressão e para que não sofressem constrangimentos. As entrevistas foram realizadas no primeiro semestre de 2014, sendo gravadas e depois transcritas. As respostas obtidas nas entrevistas foram analisadas através da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1988), levando em consideração o referencial teórico levantado e os objetivos da pesquisa. O projeto de pesquisa foi avaliado pela Plataforma Brasil - Comitê de Ética em Pesquisa – COMEP do Uni-FACEF e aprovado.

ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Considerando o objetivo da pesquisa, os dados foram analisados com o intuito de compreender as duas esferas, trabalho e família, na vida destes pais e mães trabalhadores e a consequente relação entre elas, os dados possibilitaram a elaboração das categorias de análise. Neste artigo apresentamos uma delas intitulada: Relações trabalho e família

Tendo em vista a importância do trabalho e o sentido da família foi possível compreender através dos dados coletados a imensa relação entre trabalho e família na vida dos entrevistados. Tentamos demonstrar os aspectos mais importantes destacados pelos participantes do estudo em suas falas.

Quando foi perguntado como eles percebem a relação trabalho e família logo algumas respostas foram levantadas que dizem sobre a dificuldade em conciliar trabalho e família. Devido às intensas atividades demandadas tanto no trabalho como na família, o equilíbrio em conciliar ambas as esferas torna-se dificultoso. As falas abaixo representam o pensamento dos demais:

> Eu gosto muito do meu trabalho, se eu não gostasse tanto eu já tinha desistido! Porque, por ter filho é muito difícil conciliar! São as viagens de trabalho, às vezes fica doente, questão de horário é muito complicado, você tem que cumprir horário com filho pequeno e principalmente por causa da família mesmo! Entram duas coisas importantes, o trabalho porque você precisa e é uma coisa muito importante e o filho e a vida familiar que também é importante pra gente! Pra mim é! Então você tem que ter um certo equilíbrio! Família 4 – Mãe 4.

> É difícil ter o equilíbrio entre o trabalho e a família, você tem que equilibrar. Você tem que falar, não agora é hora deu ir trabalhar, eu vou chegar e fazer tal coisa, tal hora é tal coisa, os meninos vão dormir 19h30, depois das 19h30 eu vou arrumar as bolsas é o que eu faço todo dia! Então é difícil, você tem que ter um equilíbrio, ter os seus horários para conseguir manter. Família 2 – Mãe 2

É o que diz também a Organização Internacional do Trabalho:

> O equilíbrio entre o trabalho e as responsabilidades familiares constitui um grande desafio. Trabalho e família são duas esferas aparentemente regidas por lógicas diferentes – uma pública e outra privada – mas que, no entanto, se afetam mutuamente. As pessoas precisam trabalhar e gerar renda para satisfazer suas necessidades econômicas (pessoais e de suas famílias) e, ao mesmo tempo, cuidar da família e desempenhar tarefas domésticas não remuneradas em seus lares. O uso do tempo, um bem escasso, torna tensa a relação entre essas esferas (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009, p.1).

Alguns participantes levantaram duas questões importantes. Uma das questões que disseram acreditar ser necessária para o equilíbrio profissional e familiar é o fato de saber "separar" trabalho e família, desenvolver a virtude de não "misturar" estas duas nuanças tão importantes em suas vidas. Porém, a outra questão que se levanta importante e que eles conseguem perceber é que esta virtude de "separar" trabalho e família é algo inalcançável, eles demonstraram em suas falas o não sucesso em deixar em casa o que é de casa e no trabalho o que é do trabalho.

> Eu falo assim que a gente tem sempre que separar, o trabalho é trabalho, se a gente mistura não dá certo, porque uma coisa não tem nada a ver com a outra, o problema de trabalho é lá dentro, o problema familiar é em casa. Então, se você leva o problema familiar para dentro do trabalho vira uma bagunça e se você leva o problema do trabalho para dentro de casa... Então tem que separar. Eu estou tentando, mas... Estou tentando fazer isso. Às vezes, por exemplo, hoje eu briguei com meu marido, aí você chega no trabalho estressada, nervosa, brigando com todo mundo que não tem nada a ver com o seu problema. Ou então, eu chego aqui em casa estressada com meu trabalho por ter passado nervoso e já vou brigando com meu marido e os meninos, descontando minha raiva neles que também não tem nada a ver com meus problemas do trabalho. – Família 1 – Mãe 1.

> Bom, eu vejo que a gente não pode por as duas coisas junto no caso né, trabalho é trabalho e família é família, só que no dia-a-dia da correria, a gente... A minha família é a minha família e o meu trabalho é o meu trabalho, eu tento não levar o meu serviço para dentro da minha casa e tento não levar a minha família para dentro do meu trabalho, entendeu, isso aí eu tento separar para não misturar. Mas isso não é fácil não, é complicado, mas eu estou tentando! – Família 3 – Pai 3

Julgamos oportuno refletir: Que lógica é essa que eles estão repetindo ao pensar ser extremamente necessário separar trabalho e família? Não seria natural trazer a família para o trabalho e o trabalho para família, visto que o ser humano é um ser integrado? Essa lógica que eles repetem serve a quem? Pensa-se que esta lógica é útil à exploração, ao sistema capitalista exacerbado, o qual não é possível reconhecer o ser humano como um ser complexo, integrado em suas dimensões.

Percebemos que eles entendem a impossibilidade de separar trabalho e família, mesmo que seja de forma inconsciente, pois lutam para conquistar essa separação. Quando foi perguntado se existem interferências do trabalho nos relacionamentos familiares e interferências da família no desempenho das atividades do trabalho, ficou claro que alguns participantes demonstraram enxergar grandes influências, eles acreditam que o trabalho influencia na dinâmica familiar e também a dinâmica familiar influencia no exercício do trabalho.

> Então, a família influenciar no trabalho, influencia sim, porque se a gente tá ali, igual eu tenho, mágoas, preocupações e tudo, nem sempre a gente consegue estar inteira no trabalho, porque às vezes você está ali, trabalhando, e lembra. (...) Então assim, eu acredito que isso interfere, e às vezes, colabora para uma falta de produtividade ou de desenvolvimento em alguma coisa. Então, eu acredito que afeta! E a mesma coisa o trabalho pra casa, porque o estresse do trabalho, as cobranças, tudo, também vai pra lá, porque eu vou estressada, eu volto estressada para a casa, e também às vezes vou para o trabalho estressada, acontece as mesmas coisas. Então, às vezes o estresse do trabalho

> me faz descarregar em casa! A minha filha fala que ela é saco de pancada, porque às vezes eu estou mesmo estressada, não estou aguentando ouvir nenhum "piu".– Família 3 – Mãe 3

> Sim, tem influências de um no outro demais! Prejudicar prejudica um sim, mas igual eu te falei, a gente tem que saber separar! Não chega a ser algo pesado, mas incomoda! Porque a gente não tem o tempo disponível pra família né! Igual, tem final de semana que eu tenho que trabalhar e tem que ir... Aí às vezes tem que largar os meninos com a sogra, aí já incomoda! Aí você vai, mas já fica pensando neles aqui, não dá para não pensar e separar isso (...). Também, às vezes, a gente chega em casa estressado e a mulher chega e pergunta: Por que você tá assim? Aí já estresso em casa também, isso acontece muito! E já aconteceu a mesma coisa, deu chegar atrasado no serviço, o patrão perguntar: Por que você chegou atrasado? Ah é a minha família, está acontecendo isso e isso... E lá no trabalho eles não querem nem saber, é na ponta da caneta. – Família 3 – Pai 3.

Aguiar; Bastos (2013) falam das interferências do trabalho na família e vice-versa. Consideram que estas duas esferas da vida, trabalho e família, têm relações totalmente próximas e muito dinâmicas, sempre num ciclo de influências recíprocas.

Ainda, pensando nas relações entre trabalho e família, um ponto importante que merece destaque é sobre o ritmo intenso de vida. Compreende-se que estes pais e mães percebem o tempo como sendo excessivo ao trabalho e muito pouco para a família. O tempo demonstrou ser um fator importante quando se fala sobre a relação trabalho e família. Todos os participantes se queixaram da falta de tempo, da sensação de agitação e de que o tempo está passando muito rápido, o que daí parece emergir o cansaço, a ansiedade e o estresse.

> Nossa, mas é muito corrido, eu não sei se é o tempo que tá passando ou é a vida da gente que está muito agitada, acho que está passando muito depressa, mas a sensação que tenho é essa, é como uma máquina, você acorda e dorme, acorda e dorme, acorda e dorme, e não vê o dia passar, quando você vê, passou uma semana, passou mês, passou um ano. Gente minha filha já tem 5 anos, parecia que era ontem que eu estava grávida, eu nem curti! Passou, eu não vi! Aí que eu falo, por ficar longe, você aproveita menos, menos! Fica tão corrido e você não vê passar. Família 1 – Mãe 1.

A Mãe 1 em sua fala demonstra uma sensação de angústia e esgotamento. Associa sua vida como a de uma máquina, uma rotina que não tem fim, parece perder a sensação de integração com sua família, ficando na falta e na perda do acompanhamento e do crescimento dos filhos, pois o tempo que tem de lazer com a sua família é muito curto.

As falas abaixo demonstram a dedicação de tempo excessiva ao trabalho, o pouco tempo que passam com a família e a insatisfação generalizada com isso. É o que se percebe também na pesquisa de Junqueira (2008) e Zamboni (2001). Também Lima (1986) alude esta questão no seu estudo ao dizer que as pessoas passam a maior parte do tempo de suas vidas trabalhando, o trabalho é tido como algo central, uma das atividades que mais demanda tempo na vida dos indivíduos. Os participantes percebem a falta de equilíbrio do tempo:

> Só que o tempo não tá muito equilibrado não, fico muito mais no trabalho do que em casa, dedico meu tempo muito mais ao trabalho. Quero melhorar mais meu tempo com a família, ficar mais com eles. – Família 1 – Pai 1.

> Nossa eu até falo, mas a gente trabalha mais do que tem tempo pra casa e pra família! Eu penso, nossa, mas tinha que ser dividido, porque nós trabalhamos muitos dias e ficamos poucos dias em casa, porque a noite já não tem tempo de fazer nada, aí depois você só tem dois dias pra ficar em casa, para ter tempo para os filhos, pra você mesma. Então, eu penso assim, que o tempo é pouco! – Família 2 – Mãe 2.

> O tempo pro trabalho é maior né! É desequilibrado, nessa parte é! A gente chega cansado, quer fazer alguma coisa com as crianças, mas não tem jeito né! Tá cansado, no outro dia

> tem que levantar cedo, penso no dia seguinte! Quase não tem muito tempo pra curtir com a família. – Família 2 – Pai 2.
>
> Mas, o que mais pesa mesmo é a questão do tempo, eu gostaria de estar mais satisfeito, principalmente quanto ao tempo na família, é muito pouco né. – Família 4 – Pai 4.

"A aceleração da rotina da vida parece não favorecer mais os contatos, os encontros e os vínculos entre as pessoas" (CORREA, 2009, p. 89). A Mãe 3 em suas falas demonstra uma vida demasiadamente agitada, onde não existe tempo para o diálogo familiar, ela vê que o seu tempo não está equilibrado, não existe um tempo para cada coisa como gostaria. Ela percebe que trabalha muito, que tem pouco tempo com a família e que não consegue aproveitar o fruto do trabalho, não existe tempo para o lazer. Percebemos um movimento de culpabilização, ela traz para o "eu" uma questão que é coletiva, um problema que não é dela, mas sim social.

> Passa muito rápido, é muito corrido! A gente não tem tempo de sentar pra conversar. Porque é assim, no café da manhã aquela correria tomando café, no almoço que é aquela correria ali preparando o almoço, a gente come ali rapidinho e vai embora, a tarde a mesma coisa. (...) Eu gostaria de administrar meu tempo melhor, até porque, eu ficaria muito feliz se eu conseguisse ter um tempo para trabalhar com dedicação, com plenitude, um tempo para eu poder fazer alguma coisa na minha casa e um tempo pra mim ter ali pra minha família né, com meus filhos, e um tempo, claro, pra Deus que ainda falta né! Tudo fica à desejar né! (...) Porque o que acontece é que a gente trabalha, mas claro, a nossa maior parte do tempo está dentro do trabalho, então sobra pouco tempo pra gente viver, a gente tem que trabalhar, mas o tempo que sobra para viver o fruto do trabalho é muito pequeno! A gente questiona muito isso, será que vale a pena tanta correria? A gente chega em casa esgotada, os filhos ali carentes, eu estressada, eles estressados, será que vale a pena? É ainda um ponto de interrogação, um quebra-cabeça que ainda não está encaixado! Falta o equilíbrio do tempo, do trabalho, casa, família, é uma bagunça! – Família 3 – Mãe 3.

Refletimos com Correa (2009):

> Viver muito tempo ou viver o tempo... Talvez imaginar que possamos vivenciar as contradições de um tempo que atravessa nosso mundo contemporâneo em uma relação em que a dimensão temporal não precisasse ser amarelada, apagada, rejeitada ou mesmo omitida (CORREA, 2009, p. 95).

Acreditamos que a dimensão temporal esteja sendo esquecida com muita frequência nos dias atuais. Diante de tantas ansiedades, angústias e agitações desencadeadas pelo trabalho, as pessoas estão vivendo sem sentir o tempo, como se fossem tomadas por ele, estão burlando o que poderia ser precioso e significativo no momento em que vivem. Talvez, seja importante finalizar a pesquisa refletindo sobre como estão sendo configurados os tempos de vida familiar e de trabalho a partir de questionamentos como: A sociedade e as empresas têm olhado para a qualidade de vida das pessoas? Estamos percebendo a sensação do tempo em nossas vidas? É um tempo perdido, sofrido, pesado ou um tempo feliz, essencialmente colaborador da vida? Como temos olhado para as excessivas cargas de trabalho e nos portado diante disso? Será que estamos colaborando para a existência de tempos que corrompem a qualidade de nossa vida?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi realizada com o objetivo de perceber as inter-relações entre trabalho e família. Tivemos o intuito de compreender como pais e mães trabalhadores vivenciam estes universos. Assim, através das falas, adquirimos a possibilidade de conhecer experiências de vida, ouvimos histórias reais que diziam sobre o movimento da família e do trabalho e, além de ouvir, sentimos. Adentramos em uma dimensão maior, a subjetiva, capaz de apreciar emoções e sentimentos, mas também de sentir ansiedades e angústias. Com muito empenho e dedicação, buscamos demonstrar cada momento das preciosidades do que vivemos. Assim, com o apoio do referencial teórico e com a contribuição das famílias, este trabalho possibilitou reflexões valiosas.

Em profundidade maior esta pesquisa compreender o inter-relacionamento entre as duas esferas tão importantes na vida humana. Para os entrevistados, família e trabalho têm estreitas relações, uma dimensão influencia diretamente a outra. No entanto, foi verificado também que demonstraram dificuldade em equilibrar trabalho e família, pois existem intensas atividades demandadas, tanto em casa, como no trabalho. Eles acreditam que existem interferências do trabalho na família e vice-versa. Em casa, essas interferências afetam os relacionamentos familiares, pois eles se percebem cansados, exaustos e sem tempo. No trabalho, alguns entrevistados perceberam estas interferências no desempenho de suas funções e na produtividade do trabalho.

Ainda, foi destacado o ritmo de vida intenso dos participantes, eles contaram de uma rotina de vida exaustiva e com muitos afazeres, onde percebem que o tempo dedicado ao trabalho é excessivo e o tempo dedicado à família é escasso, com isso existem insatisfações e o desejo de equilibrar melhor o tempo em favor da família. Esta falta de tempo gera agitação, ansiedades, dificuldades nos relacionamentos e falta de diálogo entre eles, também resulta na falta de um tempo individual e de lazer como gostariam.

Com tudo isso, acreditamos que houve uma riqueza de trocas, nos aproximamos mais da compreensão das relações entre trabalho e família. Consideramos que o objetivo da pesquisa foi atingido, pois a compreensão sobre a relação entre trabalho e família se ampliou, houve crescimento pessoal e profissional ao tentar entender sobre estas duas esferas tão importantes na vida do ser humano e da sociedade. Assim, esperamos que a pesquisa possa ser fonte de ampliação de conhecimentos e que possa constituir-se em subsídios a outras, colaborando para que novas pesquisas sobre o tema sejam realizadas.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carolina Villa Nova; BASTOS, Antônio Virgílio Bittencourt. Tradução, adaptação e evidências de validade para a medida de conflito trabalho-família. In **Avaliação psicológica**, Ribeirão Preto - SP, vol. 12, n.02, 2013, pp. 203-212.

APEL-SILVA, Marli; ARGIMON, Irani Iracema de Lima; WENDT, Guilherme Welter. Conflito de papéis entre os domínios da família e do trabalho. In **Contextos clínicos**, São Leopoldo - RS, 2011, v. 4, n. 2, pp. 88-98.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.

BOM SUCESSO, Edina de Paula. **Trabalho e qualidade de vida.** Rio de Janeiro: Qualitymark/Dunya, 1998.

COHEN, David. A empresa do novo milênio. In **Revista Exame.** ed. 700, março 2000.

CORREA, Mariele Rodrigues. **Cartografias do envelhecimento na contemporaneidade**: velhice e terceira idade [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

DEJOURS, Christophe. Uma nova visão do sofrimento humano nas organizações. In CHANLAT, Jean-François. **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. vol. 1. São Paulo: Atlas, 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUNQUEIRA, Gabriel Pogetti. **Família e trabalho**: um estudo com microempresários da cidade de Franca – SP. Iniciação Científica. Franca: Uni-FACEF, 2008.

LIMA, Maria Elizabeth Antunes. **O significado do trabalho humano**: mito e ilusões do homem moderno. Dissertação (Mestrado em Administração) [online] – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1986.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho e responsabilidades familiares**: novos enfoques. 2009. Disponível em: <www.oit.org.br>. Acesso: 05 mai. 2014.

POCHMANN, Márcio. A atualidade da categoria trabalho na sociedade da reestruturação produtiva. In: CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, **Psicologia crítica do trabalho na sociedade contemporânea**. Brasília: CFP, 2010.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

ZAMBONI, Vânia Lemos. **As interferências do trabalho na qualidade de vida**: um estudo com executivos, empregados de uma empresa familiar de Franca. 2001, 150 p. (Dissertação de mestrado) Uni-FACEF, Franca, 2001.

DIREITO E CONSTRUÇÃO DA ORDEM: ELITE JURÍDICA E AS ORIGENS DO ESTADO BRASILEIRO

Law and the construction of the order: legal elite and the origins of the Brazilian State

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

ARAUJO, Gabriel Frias
Unesp/Franca
Graduado e em Direito pela Unesp - Campus de Franca. Mestrando em Direito da Unesp/Franca.
gabriel_frias_araujo@terra.com.br

Resumo

O objetivo do presente trabalho é investigar a construção de um projeto civilizador do Estado Imperial brasileiro sob a ótica dos bacharéis e pela via do Direito. Pretende-se, acima de tudo, investigar de que forma a atuação dos bacharéis toma parte na consolidação do Estado, ajudando a conferir uma fachada de estabilidade ao sistema, que, no entanto, sustentava-se sob contradições. Tal processo volta-se ainda para a formação e a consolidação de uma elite política no poder. Em um momento de construção da nação e do Estado, um ideal de civilização torna-se uma preocupação recorrente que assume diversas frentes, como a da educação, da política, da prática institucional, da justiça e do direito. Dentro de um amplo quadro, a que se soma a complexidade do conceito, no entanto, aqui nos importa investigar uma dessas "frentes civilizatórias", uma civilização não da população, mas sim, uma "civilização" voltada para o próprio Estado, assumida por um setor das elites, comprometido, acima de tudo com a manutenção de uma ordem. Diante disso, somos levados a problematizar o próprio conceito de civilização então vigente.

Palavras-chave: Brasil Império, elite jurídica, construção da ordem.

Abstract

The objective of this study is to investigate the construction of a civilizing project of the Brazilian Imperial State from the perspective of law bachelors and by the way of law. It is intended, above all, to investigate how the performance of law bachelors took part in state-building, helping to give an appearance of stability to the system, which, however, is held under contradictions. This process turns also to the formation and consolidation of a political elite in power. At a time of building the nation and the state, an ideal of civilization becomes a recurring concern that assumes several fronts, such as education, politics, institutional practice, justice and law. Within this broad framework, , however,our purpose is to investigate one of these "civilizing fronts," a civilization not from population but rather a "civilization" focused on the State, assumed by one section of elites, committed, above all, with maintaining order. In face of that, we are led to question the very concept of then current civilization.

Keywords: Brazilan Empire, legal elite, order construction.

1 INTRODUÇÃO

"Estamos condenados à civilização.
Ou progredimos, ou desapareceremos".
*(*Euclides da Cunha)

Em meados de dezembro de 1822, pouco após a independência brasileira, um agente diplomático austríaco, Felipe Leopoldo Wenzel, barão de Mareschal, em ofício a seu governo dizia: "Tudo está por fazer. Não há Constituição, códigos legais, sistema de educação; nada existe exceto uma soberania reconhecida e coroada." (NEVES; MACHADO, 1999, p.100). A coroação de Pedro I era como uma promessa de um Império ainda por vir. A missão do monarca era partilhada com grupos que também assumiram para si a missão de construir a Nação. Era preciso construir um

Império para o Imperador, era preciso colocá-lo à cabeceira da mesa, em torno da qual se sentariam as elites que lhe ajudaram a ganhar seu reino. Tem início um longo processo de construção e consolidação do Estado Imperial, processo esse que só se efetivaria no reinado de Pedro II em meados de 1850, quase 10 anos depois que o Golpe da Maioridade havia posto fim ao conturbado período político marcado pela abdicação de D. Pedro I e os turbulentos anos da Regência. Conquistada a independência era preciso construir um país, implementar uma civilização e um Estado.

Tem início um longo processo de transformações sócio-culturais sustentadas por uma atitude mental civilizadora intensa que perdurou no século XIX e ecoou até o início do século XX. Além dos progressos materiais, o sucesso dessa empreitada dependia, no entanto, de outros fatores, sobretudo a conquista do saber, cuja institucionalização se evidenciou ao longo do século XIX com a fundação de academias e instituições científicas e educacionais.

Dessa forma, tal processo teve também forte importância na criação de uma elite "ilustrada" que tomaria parte nos principais acontecimentos da história subseqüente. Analisando o período, Emília Viotti da Costa destaca que desde a abertura dos portos em 1808, os contatos entre Brasil e Europa se intensificaram e facilitaram a divulgação de idéias revolucionárias que contribuiriam sobremaneira para o processo de independência. Nesse cenário, a elite educada nos princípios da ilustração, embora pouco numerosa, teria um papel importante a desempenhar não apenas por ocasião da Independência, mas também na própria organização da futura nação (COSTA, 2010, p. 30-31). Conforme destaca Maria Lúcia Pereira da Neves, a educação, apanágio das elites, além de necessária à criação de um ambiente de civilização ao redor da Corte, servia ainda para conservar a homogeneidade e a coesão desses grupos (NEVES, 1999, p. 49-50).

A independência faz surgir um enigma cujo esclarecimento mobilizou esforços do mais variados: a definição do Brasil como nação. O clima de patriotismo despertado pela emancipação, não dava conta de definir em termos claros o projeto que se tinha para a jovem nação.

> Como apontou Capistrano de Abreu magistralmente, o Brasil, no início do século XIX, não passava de uma coleção de cinco regiões etnograficamente distintas, em que apenas a língua e a religião comum atuavam no sentido de uma aproximação. Largos espaços por colonizar; paisagens diversas; hábitos estranhos uns aos outros; vida econômica, fora dos grandes centros, tendente à autarquia; comunicações precárias; ausência de vida social e de cultura escrita; tudo concorria para separar e distinguir. (NEVES, 1999, p. 97).

Entre o arcaico e o moderno, entre a tradição e o progresso, mais que definir a nação, era preciso construir um Estado e assegurar a unidade territorial das antigas províncias portuguesas na América. Unidade esta facilitada pela presença do Imperador, construída ao redor da Coroa e arduamente mantida por uma política de cunho centralizadora. A preocupação com a unidade nos primeiros anos do Império se daria não tanto em função de ideais nacionalistas, conforme aponta Emília Viotti, mas, sobretudo, pela necessidade de manter-se o território íntegro, assegurando, dessa forma, a sobrevivência e a consolidação da Independência (COSTA, 2010, p. 35).

A inspiração para a construção do Estado veio, mais uma vez, do outro lado do Atlântico. Pretendia-se forjar um novo Império de acordo com o "espírito do liberalismo", nos moldes das monarquias constitucionais européias. Nessa importação de idéias, no entanto, cunhava-se aqui um sentido muito próprio de liberalismo, conforme irá apontar Emília Viotti da Costa, uma vez que no Brasil da época, carente de uma burguesia que pudesse servir de suporte a essas idéias, o liberalismo teria um significado restrito, não se apoiaria nas mesmas bases sociais tampouco teria a mesma função. Se por um lado, essas elites reivindicavam a liberdade de comércio, autonomia administrativa e judiciária, por outro lado, não renunciavam à política de clientelismo, ao latifúndio e, acima de tudo, à escravidão, a qual constituiria o limite do liberalismo no Brasil (COSTA, 2010, p. 32).

Em 1824 a Carta Constitucional foi finalmente promulgada, porém, ainda sob o espectro do despotismo e do autoritarismo. Havia ainda os ecos de uma realidade não contemplada na Constituição, instrumento de mascaramento de uma profunda contradição entre um Brasil real e um Brasil ideal:

> Entre o arcabouço jurídico liberal importado da Europa, sobre o qual se ergueu o Estado independente, e a prática social haveria uma enorme distância, facilmente observada pelos viajantes estrangeiros que percorriam o Brasil na época. Estes espantavam-se diante da falta de correspondência entre a legislação e a realidade que a desrespeitava a cada passo. A Constituição afirmava a igualdade de todos perante a lei, bem como garantia a liberdade individual. A maioria da população, no entanto, permanecia escravizada, não se definindo em termos jurídicos como cidadãos. A Constituição garantia o direito de propriedade, mas 19/20 da população rural que não se enquadrava na categoria de

> escravos eram compostos de "moradores" vivendo em terras alheias [...]. A independência da Justiça era, teoricamente, assegurada pela Constituição, mas tanto a justiça quanto a administração transformaram-se num instrumento dos grandes proprietários [...]. Reconhecia-se o direito de todos serem admitidos os cargos públicos sem outra diferença que não fosse a de seus talentos e virtudes, mas o critério de amizade e compadrio, típico do sistema de clientela vigente, prevaleceria nas nomeações para os cargos burocráticos. (COSTA, 2010, p. 61).

A Constituição, no entanto, mantinha sua fachada Liberal e propunha um modelo de uma Monarquia Constitucional. Defender o Império era defender a Constituição sobre a qual ele se alicerçava, alicerces esses que, frágeis demais para uma edificação tão imponente e grandiosa, não tardariam a expor algumas rachaduras que se acentuariam cada vez mais com o tempo, trazendo todo o edifício abaixo. No entanto, enquanto durar o Império e a Constituição que o embasa, sua defesa mobilizará grandes esforços por parte daqueles que se vinculam ao poder. Da mesma forma, a preocupação com a preservação da unidade passará pela via da centralização, centralização feita com certa dificuldade e muita resistência, mesmo dentro das elites, tornando-se este, um dos pontos mais conturbados do período e uma das principais discussões da época, sobre a qual a historiografia debruçou-se com grande empenho e deitou vasta produção.

Será essa mesma Carta, que, apesar dos conflitos com o primeiro imperador, e de algumas reformas ao longo das décadas seguintes, manter-se-á vigente até o ocaso do Império, delineando uma complexa moldura institucional, para a qual parecíamos pouco preparados. Essa montagem envolvia uma variedade de instituições cujos limites e atribuições sempre foram pontos obscuros, caso de desavença e dúvida, motivo de alguma discórdia e muita incerteza. Duas instituições em particular foram motivo especial de longo e interminável debate: O Conselho de Estado e o Poder Moderador.

Apesar da indefinição dos poderes e suas limitações, o governo da nação ficava nas mãos de um grupo de elite. Assim, "[...] as fórmulas amplas e universalizantes do liberalismo retórico foram definidas nos seus temos concretos, ficando evidentes seus limites." (COSTA, 2010, p. 87). As elites alcançaram, enfim seu posto no controle do Estado, divido, apesar de certa resistência, com a figura do Imperador. Contudo, acrescenta Emília Viotti da Costa que, a partir da Independência, "[...] ficaria claro para quem e por quem o país tinha sido feito independente. Para as elites que tiveram a iniciativa e o controle do movimento, liberalismo significava apenas liquidação dos laços coloniais." (COSTA, 2010, p. 39). Foram esses homens da elite que, constituindo uma verdadeira oligarquia, muitas vezes ligados por laços de família ou clientela, outras vezes feitos nobres em reconhecimento aos serviços prestados à coroa, dividiriam entre si o poder e os postos da volumosa e complexa burocracia imperial, ocupando postos tais como conselheiros de Estado; senadores vitalícios; deputados gerais ou provinciais; ministros de Estado ou presidentes do conselho de Ministros; Presidentes de província; dentre tantos outros cargos de natureza administrativa e burocrática. Contudo, cientes do abismo que os separava da população, preocupavam-se também em se manter a ordem, em limitar as tendências democratizantes, sobretudo por meio de um "controle censitário" da democracia. Acima de tudo, interessava-lhes a permanência da estrutura tradicional de produção baseada na grande propriedade, na exportação de produtos tropicais e na escravidão (CARVALHO, 2011, p. 59-60).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O trabalho adota como um dos referenciais teóricos centrais a clássica visão fornecida pelo historiador José Murilo de Carvalho nas obras *A construção da ordem* e *Teatro de sombras,* além de diversos outros importantes autores que se dedicaram ao debate historiográfico sobre o segundo reinado. A partir dessa perspectiva adotada, podemos observar que a existência de grupos dominantes apesar de gerar certas controvérsias, por outro lado, era também um importante fator de estabilização e simulação de uma unidade. Os bacharelismo, ou seja, a constituição de uma elite jurídica, nesse sentido, não apenas significaria um componente do jogo, mas também acabaria revelando uma outra faceta, como um importante elemento para a construção e manutenção da ordem. A tese central do autor é a de que:

> [...] a adoção de uma solução monárquica no Brasil, a manutenção da unidade da ex-colônia e a construção de um governo civil estável foram em boa parte consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela elite colonial portuguesa. Essa elite se caracterizava sobretudo pela homogeneidade ideológica e de treinamento. Havia, sem dúvida certa homogeneidade social no sentido de que parte substancial da elite era recrutadas entre os setores sociais dominantes. [...] A

> homogeneidade ideológica e de treinamento é que iria reduzir os conflitos intra-elite e fornecer a concepção e a capacidade de implementar determinado modelo de dominação política. Essa homogeneidade era fornecida sobretudo pela socialização da elite, que será examinado por via da educação, da ocupação e da carreira política. (CARVALHO, 2011, p. 21).

A questão central da obra José Murilo é compreender a importância das elites na formação e consolidação do Estado. Muito além de tentar responder à simples pergunta sobre "quem governa", o olhar do autor concentra-se na investigação de como essa elite se compunha e de onde tirava sua força de ação. Outro importante ponto destacado diz respeito à homogeneidade dessa elite. Quanto mais homogênea uma elite, mais estável o processo de formação do Estado. Não apenas isso, maior é sua capacidade de agir politicamente. Elites homogêneas possuem um projeto em comum, uma atuação coesa e uma capacidade de resistir a elites rivais. Por outro lado, a fragmentação das elites leva a uma afloração de conflitos políticos e a instabilidade política, como a experimentada durante o período regencial. Longe de ser absoluta, como ficaria provado pelas próprias circunstâncias que puseram fim à monarquia, a estabilidade do regime imperial, contudo, foi sim suficiente e eficiente para garantir a constituição de um Estado, de afirmar a unidade brasileira, de constituir um Estado e, durante boa parte do Segundo Reinado, assegurar certa estabilidade ao regime, sem, no entanto, solucionar em definitivo os conflitos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho adotou como metodologia a análise de fontes, estudo de autores da época e principalmente, a análise bibliográfica de importantes autores atuais e obras, dos campos da história, sociologia e direito que se debruçaram sobre o compreensão do Brasil Império, especialmente o período do segundo reinado, quando se dá o apogeu do regime e a consolidação do Estado brasileiro. A investigação teve como principal objetivo, resgatar a importância da perspectiva histórica no estudo do Direito, bem como da história de nosso Estado e de nossas instituições, resgatando ainda questões e problemas que perpassam séculos de nossa história.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Através da análise da bibliografia levantada, vemos que formação da elite imperial brasileira remonta às suas origens portuguesas e à política de formação de elites do Estado português, pelas quais também se explicariam sua homogeneidade, sua relação com a burocracia, bem como a importância que a formação jurídica desempenhou em todo esse processo.

> Os juristas e magistrados exerceram um papel de grande importância na política e na administração portuguesa e posteriormente brasileira. Trata-se de uma elite sistematicamente treinada, sobretudo graças ao ensino do Direito na Universidade de Coimbra, fundada em 1290. O direito ensinado em Coimbra era profundamente influenciado pela tradição romanista trazida de Bolonha. O direito romano era particularmente adequado para justificar as pretensões de supremacia dos reis. Tratava-se de um direito positivo cuja fonte era a vontade do príncipe e não o poder da Igreja ou o consentimento dos barões. Os monarcas que se salientaram na luta pela criação de Estados modernos quase sempre se cercavam de juristas, como foi o caso de Frederico II da Suábia e de Felipe, o Belo. Em Portugal ficou famoso o Jurista João das Regras, conselheiro de D. João I. O Código Afonsino teve influência do *Corpus Juris Civivilis.* (CARVALHO, 2011, p. 31-32).

Haveria, pode-se dizer, uma espécie de vocação portuguesa para a burocracia, de que nos tornamos legatários. Importante lembrar que Portugal foi a primeira nação a redigir um código legal na Europa, as Ordenações Afonsinas de 1446. No caso do Brasil, foi principalmente essa herança burocrática portuguesa que forneceu a base para a manutenção da unidade e estabilidade da ex-colônia (CARVALHO, 2011, p. 34). Assim, não apenas se dá a efetiva constituição de uma elite política, como também a formação de uma elite burocrática, bem representada na figura dos magistrados, aos quais o historiador dedica parte significativa de sua observação. Seriam, no dizer de Sérgio Buarque de Holanda, uma verdadeira "elite togada". Importante é observar a presença de um elemento de preparo, de treinamento para o exercício do governo, que incluía até mesmo aqueles elementos de fora das elites.

> Foi o caso das elites burocráticas, que mesmo se não recrutadas em setores homogêneos da população, desenvolviam pela educação, treinamento e carreira características que as levavam a agir coesamente. Assim, por exemplo, a magistratura portuguesa recrutava seus elementos na nobreza e na pequena burguesia, o que não a impedia de ser ideologicamente homogênea após passar pela formação coimbrã e submeter-se à disciplina da carreira. Naturalmente, os efeitos homogeneizadores da socialização têm seus limites. Seria pouco provável a existência de uma elite recrutada exclusivamente em setores não-dominantes. Daí que, em geral, a homogeneidade ideológica funciona como superadora de conflitos intraclasses dominantes e leva a regimes de compromisso ao estilo da modernização conservadora. (CARVALHO, 2011, p. 34).

As origens dessa constante mediação do Estado guardam uma relação estreita e profunda com a própria forma como se constituiu e se desenvolveu o Estado português, uma vez que, "quanto maior o êxito e a nitidez da revolução burguesa, tanto menor o peso do Estado como regulador da vida social e, portanto, tanto menor o peso do funcionalismo civil e militar e tanto mais representativa a elite política".(CARVALHO, 2011, p. 28). Da mesma forma, por raciocínio inverso, "o maior peso do Estado na promoção da unidade nacional e do próprio desenvolvimento capitalista resultou em impacto muito mais forte da burocracia na política." (CARVALHO, 2011, p. 30). No Brasil, mesmo com a independência e após a estabilização do Estado, tais heranças ainda seriam notadas, por exemplo, na forte presença de uma elite burocrática, denunciada na crítica de contemporâneos como Machado de Assis, Joaquim Nabuco, dentre outros.

> Assim, como nesse regime, tudo se espera do Estado, que, sendo a única associação ativa, aspira e absorve pelo imposto e pelo empréstimo todo o capital disponível e distribui-o, entre os seus clientes, pelo emprego público, sugando as economias do pobre pelo curso forçado, e tornando precária a fortuna do rico; assim também, como conseqüência, o funcionalismo é a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se ao acaso, vinte ou trinta brasileiros em qualquer lugar onde se reúna nossa sociedade mais culta: todos eles foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos. [...] É além disso, o viveiro político, porque abriga todos os pobres inteligentes, todos os que têm ambição e capacidade, mas não têm meios, e que são a grande maioria de nossos homens de merecimento. Faça-se uma lista dos nossos estadistas pobres, de primeira e segunda ordem que resolveram o seu problema individual pelo casamento rico, isto é, na maior parte dos casos, tornando-se humildes clientes da escravidão; e outra dos que o resolveram pela acumulação de cargos públicos, e ter-se-ão, nessas duas listas,os nomes de quase todos eles. Isso significa que o país está fechado, em todas as direções; que muitas avenidas que poderiam oferecer um meio de vida a homens de talento, mas sem qualidades mercantis, como a literatura, a ciência, a imprensa, o magistério, não passam ainda de vielas, e outras, em que homens práticos, de tendências industriais, poderiam prosperar, são por falta de crédito ou pela estreiteza do comércio, ou pela estrutura rudimentar da nossa vida econômica, outras tantas portas muradas. (NABUCO, 1938, p. 179-180).

Diferentemente das interpretações propostas por Raymundo Faoro e tantos outros, a análise de José Murilo de Carvalho rejeita, ou ao menos afasta, a hipótese da existência de um estamento no seio da sociedade Imperial, por não encontrar ali os meios necessários à constituição de um grupo tão sedimentado e estável. Enquanto Faoro a concebe com base no binômio estamento e classe, traduzidos na imagem da pirâmide e do trapézio, aqui já mencionados, José Murilo, numa linha de análise weberiana, observa a existência de duas facetas de uma mesma elite, de um lado uma elite política e, de outro, uma elite burocrática.

> O que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira. Surgia então, uma situação propícia à geração de interpretações contraditórias sobre a natureza da elite, da burocracia e do próprio Estado. Houve, assim, quem visse na elite imperial simples representante de poder dos proprietários rurais e no Estado simples executor dos interesses dessa classe. Outros, ao contrário, veriam na burocracia e na elite um estamento solidamente estabelecido que se tornava, por via do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional.

> Nem uma coisa nem outra. A continuidade propiciada pelo processo de independência, pela estrutura burocrática e pelo padrão de formação de elite herdados de Portugal certamente deu ao Estado imperial maior capacidade de controle e aglutinação do que seria de esperar de simples porta-vos de interesses agrários. Mas, em contrapartida, não havia na elite e na burocracia condições para constituírem um estamento nem podia o Estado ser tão sobranceiro à nação.(CARVALHO, 2011, p. 41-42).

Nesse clássico debate travado na historiografia do Império, importa-nos acima de tudo observar os pontos de contato. A despeito das particularidades de cada análise, todas estão de acordo quanto ao papel da(s) elite(s) na construção e estabilização do regime, bem como a constituição de um setor burocrático também de importância capital, responsável pela unidade e pela orientação estatizante. Outro ponto em comum diz respeito à mobilidade social, possível, sobretudo, pela via burocrática.

> Paradoxalmente, o canal de mobilidade mais importante que restou para os marginais do sistema econômico agrário-escravista foi a própria burocracia. Os testemunhos da época são unânimes em salientar a importância do emprego público como "vocação de todos", no dizer de Joaquim Nabuco. Gerava-se uma situação contraditória em que o Estado dependia, para sua manutenção, do apoio e das rendas geradas pela grande agricultura escravista de exportação, mas, ao mesmo tempo, tornava-se refúgio para os elementos dinâmicos que não encontravam espaço de atuação dentro dessa agricultura. Instalava-se dentro do próprio Estado uma ambiguüidade básica que dava à elite política certa margem de liberdade de ação. (CARVALHO, 2011, p. 40-41).

Desse modo a obra de José Murilo segue examinando a maneira pela qual foi possível a unificação dessa elite em torno de um só projeto. A unidade muito mais que no plano político, dentro do qual, por muitas vezes, surgiram divergências, operava, em um nível mais profundo, por meio de uma essencial e poderosa unidade ideológica, fruto de um treinamento específico dessas elites para as funções de governo e da transmissão de um ideologia particular, possível pela formação em comum (CARVALHO, 2011, p. 88). Esses elementos estão presentes já desde sua formação, sendo anteriores mesmo à independência.

> A homogeneidade ideológica e o treinamento foram características marcantes da elite política portuguesa, criatura e criadora do Estado absolutista. Uma das políticas dessa elite foi reproduzir na colônia uma outra elite, feita à sua imagem e semelhança. A elite brasileira, sobretudo na primeira metade do século XIX, teve treinamento em Coimbra, concentrado na formação jurídica, e tornou-se, em sua grande maioria, parte do funcionalismo público, sobretudo da magistratura e do Exército. Essa transposição de um grupo dirigente teve maior importância que a transposição da própria Corte portuguesa e foi um fenômeno único na América. (CARVALHO, 2011, p. 37).

As diferenças e o distanciamento da elite para com o resto do povo eram corroboradas não somente pela posse de terras ou bens, como também efetivadas pela posse e domínio das letras. Sendo as únicas capazes de prover e financiar a instrução de seus membros, "a educação era a marca distintiva da elite política. Havia um verdadeiro abismo entre essa elite e o grosso da população em termos educacionais." (CARVALHO, 2011, p. 79). Dados da época mostram a vasta parcela de analfabetos na sociedade brasileira, por vezes superiores a 70%, isso porque quase sempre levavam em conta apenas os homens livres, desconsiderando a população escrava. Esse era, pois o alto preço imposto e exigido pela unidade das elites brasileiras, situação bastante distinta do que ocorria nas ex-colônias espanholas, onde a existência de universidades desde muito cedo, impediu que a educação superior se constituísse um traço altamente distintivo de segmentos de elites.

> O preço da homogeneidade da elite brasileira foi uma distribuição muito mais elitista da educação e menor difusão de idéias que os governos da época consideravam perigosas. Apesar do controle religioso, a maior difusão da educação superior nas colônias espanholas contribuiu também para a maior propagação das idéias do iluminismo francês, sinônimo de oposição ao poder absoluto. (CARVALHO, 2011, p. 72).

De posse de instrução e títulos, apanágios de elites, adquiriam como consequência, a habilidade e a prerrogativa de ocuparem os cargos públicos e conduzirem, na política ou na burocracia, os rumos da nação, afinal, nesse "mar de analfabetos", expressão empregada por José Murilo, quem, senão os ilustres habitantes da "ilha de

letrados", poderiam tomar do timão da embarcação? A análise dos dados recolhidos pelo autor mostram que era entre os letrados que se recrutavam os governantes do Império, especialmente entre aqueles com formação jurídica, instituindo assim, no dizer de Sérgio Adorno, um verdadeiro "mandarinato de bacharéis em Direito".

Desse modo, retomando uma importante análise de Luis Felipe de Alencatro, vemos uma identificação entre a "unidade ideológica" das elites, apontada por José Murilo, e "missão civilizatória" apontada pelo sociólogo. Seria, a primeira, condição para a existência de uma "[...] ideologia 'civilizadora', difundida entre os altos funcionários do Estado, que atribuía às classes dominantes a tarefa histórica de 'civilizar' a população brasileira." (ALENCASTRO, 1987, p. 70). Assim, eram elas capazes de transformar a sociedade através do aparelho estatal, por cima das próprias instâncias eletivas, habilitadas a modificar e alterar o país pela via da autoridade, do poder e mesmo, quando preciso, da força. Nesse sentido, sua atuação extrapola os limites de construção do Estado, firmando a sua supremacia e difundindo a ideia de que "[...] nação brasileira só existia graças à atuação de suas elites." (ALENCASTRO, 1987, p. 70). Da mesma forma, também Alencastro reconhece a importância da burocracia imperial, a qual teria sido a única força capaz de enfrentar e mediar, ao mesmo tempo, as pressões internas e externas. Essa função específica e intransferível do poder central, representado e ocupado por elites, garantiria a preeminência do centro sobre as regiões, uma espécie de elite sobre elites. Garantiria, da mesma forma, a defesa de interesses superiores aos das elites locais, por sobre inclusive as instâncias colegiadas, lugares privilegiados de conciliação entre oligarquias. Conduzir a nação torna-se uma função de elites, um "fardo de bacharéis".

Por tudo isso, era fundamental o preparo dessas elites, e sobretudo daqueles que por elas viriam a ser cooptados, fornecendo-lhes treinamento para assumirem uma responsabilidade que historicamente lhes caberia, a habilidade de assegurarem a ordem e manterem o país a salvo de ideais danosos à construção do Estado e à efetivação do seu poder. Essa habilidade, como já mencionado, estava presente já no momento da independência, tendo sido fundamental para evitar a fragmentação da ex-colônia portuguesa, como mostra José Murilo.

> O Brasil dispunha, ao tornar-se independente, de uma elite ideologicamente homogênea devido a sua formação jurídica em Portugal, a seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento ideológico em relação a doutrinas revolucionárias. Essa elite se reproduziu em condições muito semelhantes após a Independência, ao concentrar a formação de seus futuros membros em duas escolas de direito, ao fazê-los passar pela magistratura, ao circulá-los por vários cargos políticos e por várias províncias. (CARVALHO, 2011, p. 39).

A homogeneidade, reforçava-se por um senso de conservadorismo comum a todos, capaz de contornar as desavenças intra-elites, assegurando, ainda quando da implementação de qualquer reforma ou mudança, a união ou aliança (embora quase sempre contraditória), entre elementos mais reformistas da elite e da burocracia com os elementos mais retrógrados. Tais fatores permitiram um consenso básico em torno de algumas questões políticas fundamentais, capazes de assegurar, por um longo tempo, a manutenção de uma unidade mínima, mesmo nos momentos de crise, e de uma estabilidade efetiva, já que "a homogeneidade da elite pela educação comum na tradição do absolutismo português e pela participação na burocracia estatal fazia com que o fortalecimento do Estado constituísse para ela não só um valor político como também um interesse material muito concreto." (CARVALHO, 2011, p. 42). Os fundadores do Império do Brasil, com especial atenção à elite jurídica, mobilizando esforços na consolidação Monárquica, sobretudo após o Regresso Conservador, que também significa, ao mesmo tempo, a conservação desse modelo de mundo, fazem parte de um movimento único, de um processo pelo qual os setores dominantes e detentores dos monopólios construiriam a sua identidade enquanto classe social.(MATTOS, 1999, p. 118-119).

> A maior continuidade com a situação pré-independência levou à manutenção de um aparato estatal mais organizado, mais coeso e talvez mesmo mais poderoso. Além disso, a coesão da elite, ao reduzir os conflitos internos aos grupos dominantes, reduziu também possibilidades ou a gravidade de conflitos mais amplos na sociedade. A ausência de conflitos políticos que levassem a mudanças violentas de poder tinha também como conseqüência a redução de um dos poucos canais disponíveis de mobilidade social ascendente. (CARVALHO, 2011, p. 40).

E assim é que, em um processo bastante controverso e emblemático, muitas dessas próprias contradições, misturadas e incorporadas a uma mesma massa, ajudariam a cobrir algumas frestas, disfarçar rachaduras e a equilibrar os blocos que se empilhavam, um tanto desajeitados e mal encaixados, para construir não apenas uma nação, um Império, mas um Estado.

> De maneira geral, no entanto, o bacharel, ao contrário do que se tem afirmado, não se opôs ao patriarca, apenas conciliou. Quando ousou se opor, sua atuação foi freada por falta de bases sociais que pudessem tornar efetivas suas reivindicações mais radicais, até que estas se perderam numa retórica vazia. Quando muito, colocou-se a serviço dos setores mais progressistas das oligarquias, participando dos movimentos reformistas característicos do período 1870-1889, tais como a reforma eleitoral, a Abolição e a República. (COSTA, 2010, p. 14).

Mais que o domínio das letras, foi fundamental a esses homens o domínio das leis, uma vez que era por meio delas que asseguravam suas concepções e pelo seu manejo garantiam seus interesses. Uma vez superada a dependência política a Portugal, a elite ilustrada, herdeira ilustração luso-brasileira, precisava assegurar seu controle do Estado e treinar aqueles que dele se ocupariam. Explica-se por aí o (pre)domínio dos bacharéis em Direito, durante o Império e, mesmo, durante boa parte da vida política brasileira que se seguiu. Mais do que isso, somos levados a indagar sobre quais teriam as reais contribuições da tradição coimbrã na formação do Império brasileiro e dos homens que forjaram a nação brasileira e a conduziram por quase um século.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na história do Brasil podemos observar que a legalidade e legitimidade da ordem nem sempre andaram juntas. Contudo, cabe salientar que a efetividade dos direitos depende não apenas da existência de uma ordem jurídica, de códigos mas, sobretudo, daqueles que o aplicam e de seu comprometimento com direitos e com verdadeiros conceitos de cidadania e democracia, aspectos de certo modo ausentes ou secundários na mentalidade dos construtores de nosso Estado. Vimos, dessa forma, a predominância de uma intelectualidade, representada majoritariamente por bacharéis, cuja principal preocupação e compromisso eram os de manter e justificar a ordem instituída. Algo semelhante nos revela a atuação de grandes juristas da época, que comprometidos com o poder e a ordem, puseram a serviço da Coroa seus conhecimentos e sua capacidade retórica, uma retórica de estabilidade. Mobilizavam seu arcabouço intelectual quase sempre no sentido de atenuar os conflitos, imprimir estabilidade, dissimular contradições. Forjavam, dessa forma, uma espécie de verniz de civilidade e de racionalidade, não raras vezes, utilizando inclusive, uma espécie de legalismo á la carte com o qual mascaravam as tensões latentes e profundas da sociedade brasileira. O Direito passa a ser, dessa forma, não um resultado ou reflexo de forças existentes, mas sim, ele próprio, o instrumento definidor das coisas por sobre a realidade. Não é a sociedade que determina seu Direito, mas sim, um Direito que se determina à sociedade, impondo sobre ela um retrato falseado de si, não permitindo que seja visto como efetivamente é, mas sim, como ele e o Estado gostariam e quereriam ser vistos.

Mais do que isso, a atuação dessa elite jurídica, deixaram como herança um uso do Direito e da lei como um mero instrumento conciliador, através de uma lógica muitas vezes frágil e obscura, instrumento pelo qual garantiam àqueles aptos ao manejo de uma técnica jurídica a ascensão ao poder. Sua opção parece ter sido sempre pelo poder, ao qual serviam independentemente de vinculações políticas e ideológicas.

As obscuridades do sistema, sobretudo sob o ponto de vista institucional, administrativo e constitucional parecem ter resistido ao tempo e mesmo tornado-se uma viciosa tradição que se incorporou ao sistema. Através delas, contudo, elite e seus representantes, mantinham seu prestígio, resguardavam seus interesses e os daqueles em nome dos quais falavam. O mais importante: eram instrumentos manejados por uma minoria, o que lhes permitia controlar o jogo e garantir um sistema que lhes rendesse vantagens, obtendo regalias, privilégios, mas, acima de tudo, a tão importante manutenção da ordem

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder**: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. O fardo dos bacharéis. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n 19, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. **Teatro de sombras**: a política imperial. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COSTA, Emília Viotti da. **Da monarquia à República**: momentos decisivos. 9. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2010.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012, t; 2; v. 7 O Brasil monárquico: do Império à República.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 157-158.

MATTOS, Ilmar Rolhoff de. **O tempo saquarema**: A formação de Estado Imperial. 4. ed. Rio de Janeiro: Access, 1999.

MERCADANTE, Paulo. **A consciência conservadora no Brasil**: contribuição ao estudo da formação brasileira. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do Império**. Rio de janeiro: Nova Aguilar, 1975.

NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das; MACHADO, Humberto Fernandes. **O Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999

SEELANDER, Airton Cerqueira; FONSECA, Ricardo Marcelo (orgs). **História do Direito em perspectiva**: do Antigo Regime à Modernidade. Curitiba: Juruá, 2008.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Panorama do segundo império**. Rio de Janeiro: Graphia, 1998.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1957.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Os construtores do Império**: ideais e lutas do Partido Conservador. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

LEI MENINO BERNARDO (13.010/2014): ENTRE A PROTEÇÃO E A INDEVIDA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA FAMÍLIA

LAW MENINO BERNARDO (13.010/2014): BETWEEN THE PROTECTION AND THE IMPROPER STATE IN FAMILY INTERVENTION.

Sessão Temática: Outras áreas temáticas

PÁDUA, Idiene Aparecida Vitor Proença
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG
Especialista em Direito Público. Mestre em Desenvolvimento Regional pelo UNI-Facef. Docente na UEMG.
idienevitoradv@hotmail.com

TOMÉ, Renata de Paula
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG
Graduanda do Curso de Direito da UEMG.
renatatome@outlook.com

Resumo

A Constituição da República Federativa do Brasil preceitua ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, dentre outros, o direito à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito e à liberdade, além de colocá-los a salvo de toda forma de violência, crueldade e opressão. Apesar de tais diretrizes, os castigos físicos e psicológicos moderados sempre foram culturalmente aceitos na sociedade brasileira. Com o advento da Lei 13.010/2014, que disciplina o direito das crianças e adolescentes de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou tratamento cruel ou degradante, surgem questionamentos sobre a interferência indevida do Estado dentro das relações familiares, especificamente no que tange à autonomia na escolha do melhor meio disciplinar a ser aplicado em crianças e adolescentes. Esses questionamentos são o objeto de pesquisa de um projeto de iniciação científica, contemplado com bolsa pelo PIBIC-UEMG-FAPEMIG, que está em fase de desenvolvimento. Por ser uma lei nova, não encontramos trabalhos aprofundados sobre ela, o que justifica e recomenda seu estudo. A metodologia utilizada incluiu pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico desenvolvido se baseou principalmente no pensamento, entre outros, de Caio Mario da Silva Pereira, Maria Berenice Dias, Paulo Lôbo, Paulo Nader, Silvio de Salvo Venosa.
Palavras-chave: poder familiar; autonomia; castigos.

Abstract

The Constitution of the Federative Republic of Brazil stablishes as a duty of the family, the society and the State, to ensure to children and adolescents, with absolute priority, among others, their right to life, healthcare, dignity, respect, freedom and also to put them safe from all kinds of violence, cruelty and oppression. Despite those guidelines, moderate physical and psychological punishments have always been culturally accepted by the Brazilian society. With the advent of the Law 13.010/2014, which regulates the right of the children and adolescents in being educated and taken care without the use of any physical, cruel or degrading punishment, some questionings arise about the undue interference of the State into the family relationships, specifically in what concerns the autonomy in the choosing of the best disciplinary method to be applied in children and adolescents. These questions are the object of study of project of cientific initiation, with awarded scholarship by PIBIC - UEMG - FAPEMIG , which is under

development. Being a new law, we find no further work on it , which justifies and recommends their study. The applied methodologies include bibliographic and documental research. The theoretical framework developed was based, mainly, on the thoughts of Caio Mario da Silva Pereira, Maria Berenice Dias, Paulo Lôbo, Paulo Nader, Silvio de Salvo Venosa, among others.
Keywords: parental authority; autonomy; punishments.

1 INTRODUÇÃO

As transformações da concepção de família, nas últimas décadas no Brasil, fizeram com que, de uma sociedade patriarcal, centrada no poder masculino do marido, passássemos a uma compreensão ampliada de família, onde predomina o afeto (Dias, 2006, p.43).

A família é a base da sociedade (art. 226 da Constituição da República de 1988) e, portanto, existe um grande interesse do Estado em regulamentar as relações familiares, devidos aos impactos sociais que geram. É nítido que:

> A Constituição de 1988 expande a proteção do Estado à família, promovendo a mais profunda transformação de que se tem notícia, entre as constituições mais recentes de outros países (LOBO, 2008, p. 6).

Nesse mesmo sentido, Dias explica que:

> A **família-instituição** foi substituída pela **família-instrumento**, ou seja, ela existe e contribui tanto para o desenvolvimento da personalidade de seus integrantes como para o crescimento e formação da própria sociedade, justificando, com isso, a sua proteção pelo Estado (DIAS, 2006, p. 43).

Por sua vez, o artigo 1634, inciso I, do Código Civil vigente, dispõe que compete aos pais dirigir a criação e educação dos filhos menores, como deveres ligados ao poder familiar. Já o artigo 1638 do Código Civil de 2002 prevê a perda do poder familiar (dentre outros motivos graves) somente para quem castigar imoderadamente o filho.

Desta forma, castigos moderados sempre foram culturalmente aceitos pela maioria das pessoas da sociedade brasileira.

Venosa explica que o poder familiar não se trata do exercício de uma autoridade, mas de um encargo imposto por lei aos pais (VENOSA, 2004, p. 367). Disso decorre que o Estado fixa limites de atuação aos titulares do poder familiar (PEREIRA, 1990, p. 222).

Entretanto, o limite entre castigo moderado ou imoderado nunca foi esclarecido na lei e por isso ficava ao arbítrio da autoridade judiciária enquadrar o fato apontado como violador ou não dos direitos da criança ou adolescente.

Na antiguidade o pátrio poder (hoje poder familiar) era exercido de forma praticamente absoluta, conforme pontua Nader:

> No passado o enfoque era diferente, havendo quem identificasse o então denominado *poder paternal* como afirmação do direito de propriedade, como pensava Hugo Grócio (1583-1645): "*...um pai pode, contudo, naturalmente, e quando a lei civil não coloca obstáculo algum, dar seu filho como penhor e, se houver necessidade, mesmo vendê-lo, a partir do momento em que não tiver outro meio para sustentá-lo*...". Esta orientação, consoante o jurisconsulto e historiador holandês, originara-se entre os hebreus, passando aos fenícios antes de chegar em Tebas. Entre os romanos, inicialmente, tudo era permitido aos pais, cabendo-lhes dispor inclusive sobre a vida de seus filhos (*jus viateetnecis*) e vendê-los, pois eram considerados coisas. Mais tarde, excluiu-se o poder sobre a vida, enquanto o de venda ficou reduzido a situações de extrema necessidade. Em Roma, a *pátria potestas* não se limitava aos filhos menores, estendendo-se a todo o núcleo familiar: descendentes, mulheres que passavam a integrar a família pelo casamento *cum manu*, além dos adotados e arrogados (NADER, 2006, p. 406).

Com o transcorrer da história, *"de objeto de direito, o filho passou a sujeito de direito. Essa inversão ensejou a modificação do conteúdo do poder familiar",* conforme Dias (2006, p. 417).

É considerável o número de autores que acreditam que é preciso impor limites, e que, se necessária, a força física pode ser utilizada, justificável como meio para se alcançar futuros cidadãos adaptados ao convívio social. Assim entende Nader:

> Embora não seja o melhor caminho, é admissível a imposição de castigos físicos leves, moderados, oportunos, que não causem alguma lesão. Qualquer reprimenda deve ser justa, a fim de não provocar a revolta do filho. A Lei Civil apenas coíbe os castigos imoderados, punindo o pai ou a mãe com a perda do poder familiar, *exvi* do art. 1638, inciso I (NADER, 2006, p. 413).

Também nesse sentido a opinião de Almeida e Rodrigues Júnior:

> O castigo que se impõe ao filho pode ser admitido pelo Direito se inserido em certos limites, posto poder representar recurso ao dever de correção e criação dos pais. Ainda que existam alguns defensores da plena inconstitucionalidade dessa permissão jurídica, entende-se que, se a moderação existir, a privação que o castigo representa pode ser educativa (ALMEIDA; RODRIGUES JUNIOR, 2012, p. 462- 463).

Em 26 de junho de 2014 entrou em vigor a Lei 13.010/2014, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente para estabelecer o direito dos menores de dezoito anos serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, bem como modifica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para determinar a inclusão de conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente nos currículos escolares, como temas transversais.

Para os fins da referida lei, considera-se castigo físico a ação de natureza disciplinar ou punitiva aplicada com o uso da força física sobre a criança ou o adolescente, que resulte em sofrimento físico ou lesão.

O tratamento cruel ou degradante é tratado como a conduta ou forma cruel de tratamento em relação à criança ou ao adolescente que humilhe, ameace gravemente ou ridicularize.

Com o advento da Lei 13.010/2014 surgem questionamentos sobre sua adequação no que tange à interferência indevida do Estado dentro das relações familiares, especificamente no que tange à autonomia na escolha da melhor prática educativa parental, a ser usada com as crianças e com os adolescentes.

Rossato, Lépore e Santos são enfáticos no sentido de que a Lei 13.010/2014 não representa uma interferência indevida do Estado nas relações familiares:

> Os argumentos no sentido que o Estado não pode interferir no seio da família são fundados na idéia tutelar e da doutrina da situação irregular que vigiam na época do Código Melo de Matos, de 1927, e do Código de Menores, de 1979, que tomavam a criança como objeto de interesse dos pais. Entretanto, com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente passou a vigorar a doutrina da proteção integral, segundo a qual crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em estágio peculiar de desenvolvimento, credores de todos os direitos fundamentais previstos aos adultos, além de outras garantias especiais, a exemplo da diversão e da brincadeira.
>
> Sendo assim, a liberdade, o respeito e a dignidade de crianças e adolescentes são direitos que devem ser respeitados por todos, inclusive pais, e o Estado deve se valer de todos os meios lícitos para garanti-los. A liberdade de exercício do poder familiar só pode existir na medida do respeito aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (2014, p. 160).

Se é consenso que crianças e adolescentes precisam ser educados e limites devem ser impostos para esse fim, o desafio está em encontrar o ponto de equilíbrio entre o poder regulamentador do Estado nos assuntos familiares e a autonomia familiar.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico do projeto baseou-se, principalmente, nas ideias de Caio Mario da Silva Pereira, Maria Berenice Dias, Paulo Lôbo, Paulo Nader, Silvio de Salvo Venosa, dentre outros.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para consecução dos objetivos propostos será utilizado o processo lógico-dedutivo.

As técnicas de pesquisa constituirão de:

a) Pesquisa documental: em normas constitucionais e legais que tratam da família, do poder familiar e dos direitos da criança e do adolescente, especialmente no que tange às práticas educativas parentais, desde a Constituição da República até a publicação da Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo).

b) Pesquisa bibliográfica: na literatura nacional que trata da família, do poder familiar e dos direitos da criança e adolescente, no que tange às práticas educativas parentais e sua abrangência;

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa ainda está em andamento, portanto não há resultados definitivos.

O projeto visa discutir o conteúdo de uma norma atual e polêmica, aprovada em 26 de junho de 2014: a Lei 13.010/2014. Por ser uma lei nova, não encontramos trabalhos aprofundados sobre ela, o que justifica e recomenda seu estudo. Acrescente-se que a Lei "Menino Bernardo" já vem causando discussões acaloradas nos meios de comunicação, conforme artigo veiculado na Revista Veja, por Lya Luft, que vê a nova lei como antidemocrática:

> A partir de que intensidade, uma palmadinha, por exemplo, sobre uma grossa fralda, sinal de atenção, às vezes até brincalhona, num bebê de 1 ou 2 anos, passaria a ser o tal crime? Mais: quem haveria de denunciar e julgar essa infração? A ex-mulher ressentida? O ex-marido enfurecido? A vizinha invejosa? Não fazemos idéia. Nem imagino as injustiças que se cometerão por delírio, desejo de aparecer, raiva, intromissão indevida, ansiedade e mau-caratismo, por pessoas que, de um jeito que nem consigo entrever, invadiriam a privacidade de uma casa para olhar e denunciar: "Esse pai, essa mãe, dá palmada nos filhos". (...) Mas, enquanto não for revogada por inexequível, a Lei da Palmada pode dar muita dor de cabeça a todos os envolvidos, incomodar a Justiça com problemas de prova, documentação, e vários impasses, e, sobretudo, será uma mostra viva de intromissão do Estado em nossa vida particular, o que não combina com democracia (LUFT, 2014, p.22).

O artigo 1634, inciso I, do Código Civil vigente, dispõe que compete aos pais dirigir a criação e a educação dos filhos menores, como deveres ligados ao poder familiar.

A Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo) apresenta condutas que são consideradas reprováveis nas práticas educativas parentais, ou seja, na criação e educação dos filhos, muito embora o ECA já preveja sanções para quem pratica maus-tratos contra criança e adolescente.

Sendo dever do Estado proteger a família (art. 226 da Constituição da República de 1988), é preciso haver estudos específicos para esclarecer até que ponto uma norma infraconstitucional está protegendo a família ou servindo para promover uma indevida intervenção no poder familiar, especificamente no que se refere à criação e educação dos filhos.

Este estudo se faz necessário para que haja uma análise aprofundada sobre a recente Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo), principalmente no que tange as condutas reprováveis nela previstas e sua conformação com o atual poder familiar, previsto no Código Civil.

Através da pesquisa será possível também analisar as práticas educativas parentais mais usuais.

Propõe-se a descrever e interpretar as normas que tratam dos direitos da criança e adolescente, desde a Constituição da República de 1988, passando pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pelo Código Civil atual, até a publicação da Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo), no que se refere à disciplina das práticas educativas parentais.

O objetivo geral do projeto é analisar se o Estado tem cumprido seu papel de proteger a família ou indevidamente interferido, através da Lei 13.010/2014 ("Lei Menino Bernardo"), no poder familiar, quanto às práticas educativas parentais.

Como objetivos específicos citam-se:

- Compreender o papel do Estado enquanto protetor da família;
- Confrontar o poder do Estado e o poder familiar, no que se refere às práticas educativas parentais;
- Descrever e analisar as práticas educativas parentais mais usuais citadas na literatura;
- Conhecer e analisar conceitos e classificações de violência intrafamiliar;
- Analisar e interpretar as normas que tratam dos direitos da criança e adolescente, desde a Constituição da República de 1988 até a publicação da Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo), no que tange às práticas educativas parentais;
- Analisar as condutas reprováveis previstas na Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo) em confronto com as demais normais editadas desde a Constituição da República de 1988;
- Analisar se o Estado, através da Lei 13.010/2014 (Lei Menino Bernardo) tem protegido a família, ou indevidamente interferido nas práticas educativas parentais, prejudicando o exercício do poder familiar;

- Contribuir para o desenvolvimento das atividades de pesquisa do curso de Direito e propiciar ao estudante de graduação condições de aprimorar sua qualificação acadêmica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito da pesquisa é responder o seguinte tema-problema: a família tem especial proteção do Estado. Com a edição da Lei 13.010/2014 ("Lei Menino Bernardo") o Estado tem cumprido seu papel de proteger a família ou indevidamente interferido na mesma?

Diante do problema apresentado, têm-se duas hipóteses iniciais:

A primeira é que não estaria o Estado protegendo a família, com a edição da Lei 13.010/2014 ("Lei Menino Bernardo"), mas sim intervindo, indevidamente, no exercício do poder familiar, já que os castigos imoderados ou maus tratos já eram punidos por outras normas existentes, como o Código Civil, o Penal e o próprio Estatuto da Criança e do Adolescente.

A segunda hipótese é que o Estado protege a família, com a edição da Lei 13.010/2014 ("Lei Menino Bernardo"), pois tem nítido caráter pedagógico, de educação e conscientização em relação à proteção constitucional que é dispensada às crianças e adolescentes, prevista nos artigos 226, parágrafo 8º. e 227 da Carta Magna.

Com a finalização da pesquisa espera-se responder a esta importante indagação e contribuir para a reflexão e o debate sobre este assunto tão atual.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Adriana de; LOURENÇO, Lélio Moura. Como a violência doméstica/intrafamiliar foi vista ao longo do tempo no Brasil: breve contextualização. **Perspectivas em Psicologia**, v. 9, p. 14-23, nov./2012.

ALMEIDA, Renata Barbosa de; RODRIGUES JUNIOR, Walsir Edson. **Direito civil**: famílias. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 jul.1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1990 (retificado em 27 set. 1990).

BRASIL. Lei n. 13.010, de 26 jun. 2014. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para estabelecer o direito da criança e do adolescente de serem educados e cuidados sem o uso de castigos físicos ou de tratamento cruel ou degradante, e altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, **Diário Oficial da União**, 27 de jun. 2014.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das Famílias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

LÔBO, Paulo. **Famílias.** São Paulo: Saraiva, 2008.

LUFT, Lya. A casa invadida. **Revista Veja**, São Paulo, ed. 2382, ano 46, p. 22, jul. 2014.

NADER, Paulo. **Curso direito civil**: direito de família (v. 5). Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil.** 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da criança e do adolescente:** comentado artigo por artigo. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil**: direito de família. 4 ed. São Paulo. Atlas, 2004.

O DIREITO AGRÁRIO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: UMA ALTERNATIVIDADE NECESSÁRIA

THE AGRARIAN RIGHT IN THE DEMOCRATIC STATE OF RIGHT: A NECESSARY ALTERNATIVITY

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

NEVES, Bruno Humberto
UNIARA – Centro Universitário de Araraquara.
Pós-graduando em Direito Tributário. Graduado em Direito (Faculdade Dr. Francisco Maeda). Advogado. Presidente da Comissão de Ética da Ordem dos Advogados do Brasil de Ituverava-SP.
bhn.advogado@hotmail.com

RAVAGNANI, Christopher Abreu
UNESP – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Mestrando em Direito na UNESP. Pós-graduando em Direito Administrativo na UNIARA. Presidente da Comissão de Cidadania da Ordem dos Advogados do Brasil de Ituverava-SP
car.advogado@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a necessária reforma agrária em terras brasileiras através da afirmação do Estado Democrático de Direito na Constituição Federal de 1988 (CF/88), eis que surge um novo modelo de Estado, não mais somente, aquele que regula ou providencia, mas também aquele capaz de produzir transformações sociais. Desse modo, o movimento do Direito Alternativo é analisado como instituto capaz de produzir justiça social e emancipatória, de modo com que as promessas da modernidade sejam finalmente cumpridas para a significante parcela populacional excluída, tal como previstos em seus objetivos fundamentais no art. 3º da CF/88. Assim, utilizando-se como método a perspectiva dialética, analisar-se-á Reforma Agrária através de uma hermenêutica alternativa compromissada com a fome e a dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito, reforma agrária, direito alternativo.

Abstract

This work has the objective to analyze the agrarian reform in Brazilian territory through the affirmation of the Democratic State of Right in the Constitution of 1988 (CF/88), as a new state model, not only the one who regulates or provides, but also one capable of producing social transformations. Thus, the movement of the Alternative Right is analyzed as an institute capable of producing social and emancipatory justice, so that the promises of modernity are finally fulfilled for the significant part of the population excluded as provided in its fundamental objectives in art. 3º of CF / 88. Thus, using as method the dialectical perspective, the agrarian reform will be analyzed through an alternative hermeneutic committed to hunger and human dignity.

Keywords: Democratic State of right, agrarian reform, alternative right.

1 INTRODUÇÃO

O tema que ora se apresenta é de extrema importância, fato é que vinte e sete anos após a Constituinte de 1988 e o nascimento do Estado Democrático de Direito em *terrae brasilis*, problemas sociais como a miséria e a fome ainda encontram-se sem solução, aliado a isto uma imensa concentração de terra nas mãos de uma minoria descompromissada com o meio social, perseguidora apenas de recordes de lucros e exportação.

Frente a essa inefetividade atual da Lei Maior, o presente trabalho, explora o caráter emancipatório e transformador do Estado Democrático de Direito, culminado na aplicabilidade da Jurisdição Constitucional, com base em uma perspectiva do Direito que, nesta fase da história, o entende não mais como regulador, mas também, como transformador da sociedade.

O Direito Alternativo será analisado como um instrumento de combate frente à inefetividade dos direitos naturais, tendo-o como um dever ser para o juiz constitucionalmente comprometido com a reforma agrária e os problemas do campo.

Desta feita, justifica-se a escolha do tema em razão de à luz do Estado Democrático de Direito, ser necessária a aplicação de uma hermenêutica crítica, onde tal como no Direito Alternativo e na Jurisdição Constitucional, o intérprete do Direito tenha o compromisso com o caráter transformador e emancipatório do meio jurídico para com o social, interpretando de modo teleológico a Constituição Federal, a utilizando como instrumento de defesa pela necessária reforma agrária e o combate contra a fome.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é de caráter teórico e exploratório dos textos e teorias nacionais a respeito do tema, utilizando-se como método de abordagem a perspectiva dialética.

3 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMPROMISSADO COM A EMANCIPAÇÃO SOCIAL COMO ALICERCE JURÍDICO-MORAL PARA A REFORMA AGRÁRIA

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando (SILVA, 2006).

Deste modo, como bem dito por Silva (2006), nos dias contemporâneos o Estado Democrático não deve ser visto como uma meta, algo a ser alcançado, mas sim como algo concreto, que já deve ser por si só real. Não há o que se contestar, legislar ou julgar em desacordo a esse status, pois assim o poder constituinte originário o proclamou e a partir daí traz consigo, no seio da carta magna todo o dever do Estado em zelar pela dignidade da pessoa humana e promover democraticamente a inclusão social daqueles que desde sempre se encontram inferiorizados e excluídos da vida efetivamente social. Nesse sentido:

> As bases do Estado Democrático de Direito são a soberania do povo, expressa na manifestação da vontade popular, e a dignidade humana, consagrada na enunciação dos direitos fundamentais. Em razão desse segundo pilar, evidencia-se não apenas o plano político, mas também nas dimensões econômica, social e cultural. Na esfera econômica, o trabalhador, parte mais fraca nas relações laborais, deve ser protegido juridicamente para que não seja explorado por aquele que dispõe de vantagem econômica, isto é, pelo empregador. Na perspectiva social, exige-se justiça social, sendo esta não apenas a justiça distributiva que estabelece que cada um deve receber de acordo com os seus méritos ou capacidades, mas também aquela que proclama que deve ser dado a cada um segundo as suas necessidades, ou seja, as necessidades humanas primordiais devem ser atendidas. Finalmente, no plano cultural, exige-se que a todos seja assegurada a educação. (MAGALHAES FILHO, 2004, p.104).

No art. 1º da Constituição Federal, estão consagrados os fundamentos do Estado Democrático de Direito: 1.a soberania, 2.a cidadania, 3.a dignidade da pessoa humana, 4.os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e 5.o pluralismo político.

> O certo, contudo, é que a Constituição de 1988 não promete a transição para o socialismo, apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais, que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana (SILVA, 2006, p 120).

É um Estado que tende a realizar a “síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social” (SILVA, 2006, p 120).

Sim, de fato é um processo contraditório do mundo contemporâneo, pensa-se que até mais que isso, é um processo contraditório do espírito humano contemporâneo. Hoje, no século XXI, os inimigos do Homem são muitos, alguns fáceis de apontarmos, como o capitalismo que gera fome, guerra, miséria, destruição do planeta, mas também alguns ocultos, maquiados, como a mídia e toda a indústria cultural.

Fazendo alusão aos filósofos Theodor Adorno e Horkheimer (1986), que remetem à análise dessa questão a partir do conceito de indústria Cultural, nesse processo conturbado de desinformar ao invés de informar, de incentivar o consumo desenfreado e a perda da personalidade própria e então, finalmente chegando ao ponto o qual se deseja que é a perda da capacidade de pensar.

Assim, levantar a bandeira em defesa de um Estado Democrático de Direito e batalhar pela efetivação de seus fundamentos e direitos consagrados graças às lutas históricas, é sim dirigir-se contra os interesses predominantes do nosso sistema. Mas, por sua vez, é agir com dignidade consigo e com os próximos, acreditando na justiça social, de inclusão, preservação e efetivação de valores constitucionais, sendo, talvez, o caminho para o real propósito da democracia.

Segundo Streck (2009, p.31):

> Em nosso país, não há dúvida de que, sob a ótica do Estado Democrático de Direito – em que o Direito deve ser visto como instrumento de transformação social -, ocorre uma desfuncionalidade do Direito e das Instituições encarregadas de aplicar a lei. O Direito brasileiro – e a dogmática jurídica que o instrumentaliza – está assentado em um paradigma liberal-individualista que sustenta essa desfuncionalidade, que, paradoxalmente, vem a ser a sua própria funcionalidade! Ou seja, não houve ainda, no plano hermenêutico, a devida filtragem – em face da emergência de um novo modo de produção de Direito representado pelo Estado Democrático de Direito – desse (velho/defasado) Direito, produto de um modo liberal-individualista-normativista de produção de direito.

Sobre o paradoxo entre um Estado que garante a dignidade e uma sociedade carente desta efetividade, Streck (2009, p. 35) ainda aduz:

> Estamos, assim, em face de um sério problema: de um lado temos uma sociedade carente de realização de direitos e, de outro, uma Constituição Federal que garante estes direitos da forma mais ampla possível. Este é o contraponto. Daí a necessária indagação: qual é o papel do Direito e da dogmática jurídica neste contexto? Segundo Morais, o Estado Democrático de Direito, teria (tem?) a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao Welfare State neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. O Estado Democrático de Direito, ao lado do núcleo liberal agregado à questão social, tem como questão fundamental a incorporação efetiva da questão da igualdade como um conteúdo próprio a ser buscado garantir através do asseguramento mínimo de condições mínimas de vida ao cidadão e à comunidade. Ou seja, no Estado Democrático de Direito a lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado, tendo como método assecuratório de sua efetividade a promoção de determinadas ações pretendidas pela ordem jurídica.

Desse modo, o Estado Democrático de Direito representa, assim, a vontade constitucional de realização do Estado Social. É nesse sentido que ele é um plus normativo em relação ao direito promovedor-intervencionalista do próprio Estado Social do Direito. (STRECK, 2009, p. 35).

Extrai-se deste pensamento que a noção de Estado Democrático de Direito está, estritamente ligado à realização dos direitos fundamentais. Logo, o Poder Judiciário passa a ter fundamental papel na efetivação dos Direitos Fundamentais, ao ponto que:

> Na esteira das teses substancialistas, entendo que o Poder Judiciário (especialmente a justiça Constitucional) deve assumir uma postura intervencionista, longe da postura absenteísta, própria do modelo liberal-individualista-normativista que permeia a dogmática jurídica brasileira. Imposta ressaltar, entretanto, que, no plano do agir cotidiano dos juristas no Brasil, nenhuma das duas teses (procedimentalista e substancialista) é perceptível. (STRECK, 2009, p 48).

Streck (2009, p.43), adverte porém que:

> O judiciário não pode ser a solução mágica para os problemas dos fracassos e insuficiências de políticas de welfare state. Igualmente não se pode apostar em uma "república de juízes". Tem-se que ter em mente, entretanto, a relevante circunstância de que, se no processo constituinte optou-se por um Estado intervencionista, visando a uma sociedade mais justa, com erradicação da pobreza, etc., dever-se-ia esperar que o Poder Executivo e o Legislativo cumprissem tais programas especificados na Constituição. Acontece que a Constituição não está sendo cumprida. As normas-programa da Lei Maior não estão sendo implementadas. Por isso, na falta de políticas públicas cumpridoras dos ditames do Estado Democrático de Direito, surge o judiciário como instrumento para resgate dos direitos não realizados. Por isso a inexorabilidade desse "sensível deslocamento" antes especificado. Com todos os cuidados que isso implica.

Diante disso, tem-se que a consolidação do Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituinte de 1988, além de provocar a existência de um Governo transformador do "status a quo", suplica ao Poder Judiciário que, na inércia do Executivo e Legislativo, não se omita, mas cumpra seu dever democrático na luta pela efetivação dos direitos fundamentais.

4 O (DES)COMPROMISSO CONSTITUCIONAL COM A REFORMA GRÁRIA

A Constituição Federal em seus artigos 184 e 185 de forma expressa consagra os procedimentos norteadores da Reforma Agrária:

> Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.
> § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.
> § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.
> § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.
> § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.
> § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.
> Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:
> I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;
> II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.

Como se pode observar, um dos requisitos para a desapropriação para fins de Reforma Agrária é o não cumprimento da propriedade rural de sua função social, assim, também na Carta Magna, o artigo 186 explicita seu conceito:

> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:
> I - aproveitamento racional e adequado;
> II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
> III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
> IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Insta contemplar os conceitos doutrinários de Reforma Agrária e de Função social, começando pelo primeiro.

Benedito Ferreira Marques (2009, p. 128-129) assim a faz:

> Do ponto de vista etimológico, reformar advém de reformare (re+formare), que significa dar nova forma, refazer, restaurar, melhorar, corrigir, transformar. A afirmação de que o

> Direito Agrário tem um compromisso com a transformação explica-se por sua preocupação primordial com a reforma agrária, cujo sentido maior reside na reformulação da estrutura fundiária.

Fachin & Silva (1990, p.58) acerca da Constituição de 1988, assim elucidam:

> Pode-se afirmar, em breve resumo, que a Constituição Federal de 1988 (CF) no tocante à questão agrária, avançou na forma e recuou no conteúdo. De fato, pela primeira vez na história das sete Constituições brasileiras o setor agrícola mereceu um tratamento diferenciado, compondo capítulo próprio, o III, do título VII, da Ordem Econômica e Financeira. Trata-se, contudo de mera embalagem, escondendo mercadoria de baixa qualidade. Já que no mérito a Nova Carta contrariou a tendência histórica que vinha aperfeiçoando sucessivamente os instrumentos impositivos da Função Social da Propriedade Rural e os mecanismos de redistribuição fundiária retornando ao patamar da CF de 1946. Não foi preciso sequer o day after para se saber que os trabalhadores rurais e os sem terra em particular, pagaram os avanços que a CF de 88 consagrou em benefício de outros segmentos da sociedade brasileira.

Neste mesmo sentido, Maniglia (p. 49, 50), sobre o texto constituinte, assim se manifesta:

> Sob essa análise, percebe-se que o texto constitucional traz em seu bojo legislação avançada quando trata da função social, com ênfase em diversas passagens, inclusive no âmbito dos direitos e garantias fundamentais (art.5º, XXII e XIII), quando deixa claro que a propriedade é protegida, mas que terá de cumprir sua função social. Todavia, no texto agrário, embaraça a questão e cria uma antinomia ao, inicialmente, determinar que toda propriedade que não cumprir a função social será desapropriada (art. 184), para, em seguida, vetar a desapropriação nas terras produtivas, pequenas e médias. Reafirma-se, dessa forma, que o legislador avançou, criando uma expectativa de cumprimento de função social, mas, em seguida, arrependido, preocupado em desagradar grupos aliados, veta, de forma bastante parcial, o que seria o interesse da maioria.

Aliás, a própria Constituição determina em seu artigo 187, § 2º, que a Política Agrícola deverá ocorrer em consonância com a Reforma Agrária.

Dada a excludente "a priori" da reforma agrária em propriedades produtivas, faz-se necessária uma hermenêutica sistemática e de alternatividade para, de fato, promover a transformação social oriunda do campo, principalmente em um país onde inúmeras pessoas ainda passam fome e vivem à margem da pobreza.

Nas lições de Silva (2007), a Constituição Federal priorizou a Política Agrícola em detrimento da Reforma Agrária, pois garante aos produtores rurais incentivos, assistência técnica e financeira, mas por outro lado nada diz sobre redistribuição de terras, caracterizando uma flagrante proteção às classes dominantes.

Impossível fechar os olhos para o requisito fundamental para manutenção da propriedade, qual seja, a função social da propriedade, conforme artigo 5º, XXIII da Constituição Federal, "a propriedade atenderá sua função social."

Neste diapasão, MANIGLIA (p.38) ressalta:

> Daí, pode-se afirmar que os conceitos, embora variáveis, refletem a tendência para o cumprimento da função social, para o bem-estar do homem do campo, para o aumento da produção por meio de leis, princípios e normas, realidade social, de natureza pública e privada, tendo como objeto a atividade agrária.

Outrossim, ampara-se na necessidade da propriedade privada cumprir sua função social a alternatividade jurídica que será instrumento de transformação social.

5 UMA ALTERNATIVIDADE NECESSÁRIA AO DISCUTIR A REFORMA AGRÁRIA

O jurista alternativo tem por finalidade trabalhar pela inclusão social, em favor dos pobres e oprimidos, rompendo com todo o sistema de dominação implantado pelo positivismo-legalismo. Segundo Carvalho (1992), a natureza política do direito é a vontade da classe dominante erigida em forma de lei. Já Ferrajoli (apud CARVALHO, 1992, p.55) diz que o Direito Alternativo, coloca dentro do possível, juristas e excluídos do mesmo lado. Carvalho (1992, p. 57), ainda diz que:

> É instrumental a ser utilizado pelo jurista consciente e militante. Não se detém na vontade do legislador e avança pelos caminhos criados pela luta dos explorados, no espaço dos novos valores progressistas, transformando-os em interpretação teleológico-progressista.

> Na luta pela ascensão do pobre (finalidade do Direito Alternativo) deve-se utilizar todo instrumental possível, inclusive o positivista que quando a serviço do pobre passa a ser "positivismo de combate" na expressão de Miguel Pressburger, para preservação das conquistas eventualmente já alcançadas, ou até para que efetivamente sejam concretizadas normais ainda inaplicadas.

Nesse sentido, Wolkmer (1992, p. 45) diz que:

> O marco inicial das práticas jurídicas alternativas, mentoras do "novo Direito", não deve mais priorizar às regras técno-formais e às ordenações teóricas abstratas perfeitas, mas calcar-se na dialética de uma práxis do concreto e na historicidade comprometida com a dignidade do outro. A alteridade dimensionaliza-se plenamente numa subjetividade identificada com a responsabilidade pelo "outro". A juridicidade alternativa reconstrói-se, não a partir da razão metafísica ou do sujeito enquanto essência de si, mas de um sujeito histórico-em-relação e de uma nova forma de ver o mundo e os valores: parte-se de um espaço dominado por conflito de classes e grupos, relações de forças e opressões, sofrimentos e injustiças, etc. Neste contexto, justifica-se abandonar o tradicional monopólio do monismo estatal e deslocar-se para as múltiplas fontes de produção normativa geradas pelos movimentos populares e práticas sociais liberadoras.

Como já foi dito por Carvalho (1992), o uso do Direito Alternativo, em determinado momento pode utilizar-se do positivismo de combate, ou seja, a efetivação de direitos já garantidos ao povo, porém indevidamente não concedidos, ou efetivados.

Nesse sentido Gomez (2001, p. 84) diz que "o positivismo de combate é utilizado para caracterizar aquele nível de disposições normativas que reconhecem uma série de conquistas históricas e democráticas, que, apesar de positivadas, não se aplicam."

Belas são as palavras de Genro (1992, p. 26) ao ensinar que:

> O direito alternativo, não é, pois, o não-direito, muito menos um direito inventado ou simplesmente intuído na tradição do bom Juiz Magnaud. Ele é sempre a melhor possibilidade de um sistema jurídico, dada pelos conflitos sociais e individuais que o geraram, pela sua história e pela cultura da sociedade em que ele emerge. Não é o arbítrio do indivíduo-Juiz, nem sua simples vontade política perante a crise de um sistema; mas é um ato de construção e desenvolvimento de valores que já estão postos pela história de afirmação da liberdade humana, do direito à vida, da luta pela repartição do produto social, pela redução da desigualdade e pela defesa do futuro do homem, preservando-lhe o ambiente e a natureza. A experiência jurídica dos povos demonstra que, quanto mais apegado ao normativismo mecanicista e ao legalismo "puro", mais servil é o jurista ou o Juiz perante os poderosos e mais sobranceiro e enérgico ele é perante os pobres e socialmente fracos. Seu amor à lei é, na verdade, o amor e o respeito aos privilégios que o sistema pode garantir. Afinal, quem esqueceu o papel de grande parte dos juristas e dos Juízes na época do nosso regime militar? Quem foram os redatores dos Atos Institucionais, os Ministros da Justiça, na época em que nos porões do Regime torturava-se e matava-se impunemente? Deles não se exigiria o suicídio ou a renúncia, mas é humano pensar que muitos poderiam ser chaves na surda resistência política e moral que estimulou a maioria dos homens mentalmente livres deste país.

Dito de outro modo, o Direito Alternativo, alternativo ao positivismo e a dominação entre classes, ao uso do direito como instrumento de exclusão e manutenção do estado das coisas, tem sua legitimidade também garantida na Constituição Federal, pois, trata-se de um diploma comprometido com a sociedade e a efetivação de direitos. Desta forma,

> Para o Direito Alternativo, a Constituição é um dos grandes espaços em que se opera a luta político-jurídica. Para tanto, devemos entender que o processo constituinte se desenvolve sem interrupção, inclusive depois da promulgação das normas constitucionais. As lutas, que originalmente se travavam na Assembleia Constituinte, transferem-se para o campo da prática efetiva da hermenêutica constitucional e da aplicação de suas disposições. Afirmar a pertinência da execução imediata dos dispositivos de integração legislativa ou sustentar prevalência de determinada interpretação são atos cujo compromisso ideológico não pode ser ocultado. (CLÉVE, apud GOMEZ, 2001, p.86).

Necessita-se, efetivamente, de um movimento dialético compromissado com a transformação social, e a reforma agrária, a desapropriação da propriedade rural, o respeito com os oprimidos em detrimento dos poderosos.

Desta forma, falar sobre Reforma Agrária, fome, trabalho escravo, latifúndios e demais mazelas do campo brasileiro é praticamente um convite ao pensamento alternativo, pluralista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o exposto, o Estado Democrático de Direito representa a vontade constitucional da realização do Estado Social, assumindo, em *terrae brasilis*, um caráter emancipatório e de inclusão social.

A questão, no entanto, gera foros de dramaticidade ao se analisar a baixa efetividade dos direitos fundamentais esculpidos na Constituição Federal de 1988, principalmente a inalcançada real reforma agrária.

Como visto, tem-se a noção de que o Estado Democrático de Direito está estritamente ligado à realização dos direitos fundamentais. Assim, o Poder Judiciário passa a ter fundamental papel na efetivação dos Direitos Fundamentais, de modo, que se faz necessário assumir seu caráter compromissório com as garantias e direitos fundamentais.

Neste contexto, impossível é, nesta quadra da história, ignorar os problemas do campo, a fome e a miséria que ainda assombram esta pátria e ignorar a necessária reforma agrária.

Contudo, uma vez que os objetivos do Estado Democrático de Direito são justamente não apenas garantir, como também promover os direitos sociais, o aparente arrependimento constitucional quanto à necessidade da função social da propriedade, vedando a desapropriação de terras produtivas, passa a necessitar de uma alternatividade interpretativa.

Neste sentido, o movimento do Direito Alternativo surge como alternativa ao modelo positivista-individualista num momento de crise hermenêutica do judiciário.

Surge como oposição ao modelo majoritário de interpretação e efetivação do direito, combate a utilização do Direito como instrumento de dominação e exclusão social, traz ao jurista alternativo seu compromisso com a transformação social e neste ponto com a reforma agrária. Traz à baila, em muitos momentos, a necessidade de um positivismo de combate em favor do pobre e oprimido e o efetivo trabalhador rural.

Portanto, Direito Alternativo e Jurisdição Constitucional são mecanismos não só úteis, mas imprescindíveis para a efetivação das promessas da modernidade, para a transformação e inclusão social, e ambos são legítimos instrumentos de interpretação necessária para a efetivação da reforma agrária real.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, A.B. de. **Lei nº 8009/90 e o Direito Alternativo**. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima (ORG). Lições de direito alternativo. São Paulo: Acadêmica, 1992.

GENRO, T.F. **Os juízes contra a lei**. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima (ORG). Lições de direito alternativo. São Paulo: Acadêmica, 1992.

GOMEZ, D. J.D. **Entre a lei e o direito**: uma contribuição à teoria do direito alternativo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, José Gomes da. **Comentários à Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1991.

MAGALHAES FILHO, G. B. **Hermenêutica e unidade axiológica da constituição**. 3.ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MANIGLIA, E. **As interfaces entre os direitos humanos, o direito agrário e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARQUES, B. F. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

STRECK, L.L. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise**. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

WOLKMER, A.C. **Contribuição para o projeto da juridicidade alternativa**. In: ARRUDA JUNIOR, Edmundo Lima (ORG). Lições de direito alternativo. São Paulo: Acadêmica, 1992.

CONQUISTA DE MULHERES PELA VIA JUDICIAL: O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA SOCIAL

CONQUEST OF THE WOMEN THROUGH THE JUDICIARY
THE RIGHT AS TOOL OF SOCIAL CHANGE

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

COLOMBAROLI, Ana Carolina de Morais
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP
Bacharel em Direito pela UNESP, Mestranda do Programa de Pós Graduação em Direito UNESP
carolcolombaroli@hotmail.com

Resumo

Historicamente, as diferenças sexuais entre homens e mulheres representaram, também, profunda desigualdade no tratamento legal. No entanto, a partir de uma reflexão mais criteriosa, é possível perceber que o mundo atual passa por intensas transformações. Vivencia-se um importante período de transição histórica, marcado por mudanças frenéticas, capazes de reestruturar profundamente todo o nosso modo de vida. As mulheres, num processo histórico de lutas, têm alcançado importantes conquistas. Concomitantemente, vê-se um processo de judicialização da política e da sociabilidade, bem como a expansão da postura ativista do judiciário. Diante desse contexto, a legalidade tem se mostrado uma importante via de luta e fonte de efetivação de direitos e reconhecimento das diferenças. O movimento de mulheres vem recorrendo ao judiciário para garantir que a igualdade de gênero alcance materialidade, fazendo dele instrumento contra a desigualdade, a opressão e a dominação das mulheres. Dessa forma, o presente trabalho propõe a realização de uma pesquisa, associando bibliografia e análise de decisões, para compreender de que forma conquistas de gênero são conduzidas pelo ativismo judicial no Brasil, e demonstrar o Direito, na contemporaneidade, como importante instrumento de mudança social. Apresenta-se, além da reflexão teórica sobre a apropriação do direito pelos movimentos sociais e, especialmente, pelo movimento social de mulheres, uma breve análise do papel Assessoriais Jurídicas Feministas no dito processo, além da apresentação de 5 julgados, escolhidos pela sua pertinência temática e relevância decisória.

Palavras-chave: movimento social de mulheres. judicialização das demandas femininas. mudança social.

Abstract

Historically, the sexual differences between men and women also represented deep inequality in legal treatment. However, from a more careful reflection, you can see that the current world is sweeping changes. An important period of historical transition is experienced, marked by frenetic changes, able to deeply restructure our whole way of life. Women in a historic process of struggles, have made important achievements. At the same time, we can see a process of judicialization of politics and sociability, as well as the expansion of the judicial activist. In this context, the legality has been an important instrument of struggle and source of enforcing rights and recognition of differences. The women's movement is using the judiciary to ensure that gender equality reach materiality, making it an apparatus against inequality, oppression and domination of women. Thus, this paper proposes to develop a research, linking literature and decision analysis, to understand how gender achievements are conducted by judicial activism in Brazil, and demonstrate that the law, in contemporary times, as an important instrument of the social change. It presents, besides the theoretical reflection on the appropriation of the right by social movements and especially the social movement of women, a brief analysis of the Legal Feminist Assistances role in that procedure, and the presentation of 5 judgments, chosen for their thematic and decision-making relevance.

Keywords: women's social movement. judicialization of women’s demands. social change.

1 INTRODUÇÃO - A APROPRIAÇÃO DAS POSSIBILIDADES APRESENTADAS NO SISTEMA JURÍDICO E NOS TRIBUNAIS PELOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os novos movimentos sociais têm sabido observar e explorar as latências do sistema jurídico e dos tribunais em seu benefício.

Quando os movimentos sociais organizados recusam a concepção liberal de Direitos Humanos e os concebem a partir de uma perspectiva segundo a qual as desigualdades sociais são formas de violência; quando fazem das relações sociais uma trama de práticas visando à construção de novas sociabilidades, novas solidariedades e identidades comuns; quando articulam novos espaços dentro e fora das estruturas do Estado como locais políticos, nos quais se constituem práticas de resistência não enquadradas nas leis e códigos em vigor; quando rompem com espaços tradicionais e monopolizados pelas instituições estatais para a canalização, filtragem e arbitragem de conflitos numa dimensão basicamente *interpessoal*; quando desafiam a rigidez lógico-formal dos sistemas jurídicos e dos tribunais, mediante a politização de questões aparentemente técnicas; ou quando procuram criar fatos para reivindicar novos direitos, esses comportamentos culminam por comprometer a integridade da ordem jurídica vigente a partir da discussão de problemas específicos (FARIA, 1992, p. 44-45).

Tais práticas levam o Estado a alargar seu espaço de ação e a modificar a sua dinâmica de interação, aumentando a diversidade de instrumentos normativos, ampliando a heterogeneidade dos seus modelos de juridicidade e diversificando as estruturar normativas e institucionais que operam. Esse processo abre espaço para que o Judiciário se torne campo de luta dos sujeitos coletivos emergentes, desafiando a coerência das decisões judiciais, buscando a reformulação de concepções e procedimentos individualistas do processo civil, exigindo interpretações *praeter legem* capazes de tornar exigíveis novos direitos coletivos, pressionando em favor de sentenças calcadas mais em argumentos de justiça do que em argumentos lógico-formais, reivindicando a descentralização, desburocratização e informalização da justiça e demandando o reconhecimento dos interesses tidos como difusos.

Passou a ser exigida dos juristas, portanto, novos graus de especialização funcional e técnica em seu discurso e forma de atuação profissional. Muitos operadores do direito conscientizaram-se, então, que todo discurso jurídico é organizado em face de um projeto específico, seja na elaboração das normas, seja na sua aplicação a casos concretos. Estabeleceu-se uma consciência, também, dentro de parte da classe jurídica, de que todo discurso jurídico é constituído por estratégias que, por detrás de uma aparência lógica para induzir e regular o juízo coletivo sobre uma situação ou objeto, não descartam a possibilidade de recorrer a um arsenal de argumentos retóricos para fazer valer suas opões políticas.

Ascendem, nesse momento, grupos de juristas vinculados à *redefinição social do direito* e à militância política. No âmbito das carreiras públicas, redefine-se o papel político da Magistratura e do Ministério Público. No caso dos advogados, seu padrão de engajamento se deu tanto com base em redes formais (a exemplo das Comissões de Direitos Humanos da OAB) quanto em redes informais de cooperação entre advogados. Segundo Engelmann (2006, p. 132), os advogados relacionados à militância política através do direito, no Brasil, representam uma modalidade de agentes que combinaram a *expertise* jurídica ao conjunto de relações estabelecidas pela militância, ascendendo ao espaço jurídico.

Consoante a tese de Celso Campilongo (2012, p. 34-35, 73-79), a mobilização do direito pelos movimentos sociais pode se dar de três modos: *contra o direito*, *pelo direito* e *após* o direito. Quando mobilizam-se *contra o direito*, buscam a revogação, substituição ou por nova interpretação do direito vigente, ou seja, identificam nele um obstáculo e procuram removê-lo, também, através do direito. Não representa uma transgressão ou afronta ao direito, mas uma modificação. Ao posicionarem-se *pelo direito*, lutam pelo reconhecimento ou afirmação de direitos ainda não estabelecidos, seja pela legislação, seja pelo Judiciário. *Após o direito*, por sua vez, pleiteiam a eficácia de um direito já estabelecido, seja pela adoção de políticas públicas, pela reorientação jurisprudencial em conformidade com os avanços legislativos ou pela mudança de comportamento. Os movimentos sociais podem se valer, e geralmente se valem, de todas essas frentes.

O direito contemporâneo – e o tipo de validade que o caracteriza – oferece possibilidades amplas para a construção de demandas fundamentadas na ordem jurídica e os movimentos sociais aproveitam-se do campo institucional oferecido.

É preciso ter em conta, nessa análise, que o direito não é mais visto como instrumento de pacificação social. Em outras formações sociais, o direito era reconhecido e aceito como arena de mediação social, não era posto em dúvida, o conflito era resolvido *no* direito, e a questão restringia-se a saber de quem era o direito. No entanto, na sociedade contemporânea, especialmente no que tange à atuação dos movimentos sociais, muitas das vezes a discussão é *sobre* o próprio direito.

Para solucionar essas questões, são necessárias variabilidade e flexibilidade por parte do sistema jurídico, seja remetendo-o para fora além do direito positivo, seja reintroduzindo o conflito sobre o direito aplicável no próprio direito, procedimentalizando e temporalizando o desacordo sobre validade.

Pode-se afirmar, desta forma, que existem prestações e benefícios recíprocos entre os movimentos sociais e o direito. Os tribunais oferecem cobertura aos movimentos sociais para se arriscarem em conflitos, posto que aqueles são instância receptiva, do ponto de vista formal, aos mais fracos, às minorias e àqueles que se encontram em situação de discriminação; o devido processo legal e as garantias de contraditório são espaço para o estabelecimento de comunicações orientadas ao conflito social; os tribunais, portanto, ocupam o centro do sistema jurídico e apresentam-se como arena para os conflitos abordados pelos movimentos sociais. Em contrapartida, os movimentos sociais reconhecem os tribunais como instância válida: os tribunais, ao se auto-obrigarem a conhecer e decidir os conflitos, funcionam como complemento das expectativas normativas (CAMPILONGO, 2012, p. 97-98).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para analisar a atuação do movimento social de mulheres perante o direito adotou-se, como referencial teórico principal, a obra de Celso Fernandes Campilongo, que demonstra o modo com que os movimentos sociais mobilizam o direito, e de que forma o Judiciário reage a essas irritações. Além disso, utiliza-se também as obras de sociologia jurídica de José Eduardo Faria, no que tange à posição do judiciário frente aos novos movimentos sociais, e de Fabiano Engelmann, no tocante à mobilização das assessoriais jurídicas populares.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a apresentação do quadro teórico, faz-se uso da pesquisa bibliográfica de tipo exploratório, a fim de explicitar o problema e analisar a relação estabelecida, nas últimas décadas, entre os movimentos sociais e o direito, buscando compreender de que forma os movimentos sociais têm se apropriado das possibilidades apresentadas no sistema jurídico e nos tribunais.

Para a análise dos julgados, faz-se uso da *metodologia da análise de decisões,* que permite-nos 1) organizar informações relativas a decisões proferidas no contexto de utilização do ativismo judicial pelo movimento social de mulheres; 2) verificar a coerência decisória no contexto determinado previamente e; 3) produzir uma explicação do sentido das decisões a partir de uma interpretação do processo decisório, da forma das decisões e sobre os argumentos produzidos.

Tal metodologia se realiza por completo em três momentos, a saber: a pesquisa exploratória, o recorte objetivo e o recorte institucional. No primeiro momento, busca-se se familiarizar com o campo de discussões no qual se insere o problema jurídico dado. Em seguida, dá-se o recorte objetivo, a partir da identificação de uma questão-problema juridicamente relevante, procedendo a uma seleção conceitual do campo discursivo no qual encontra-se tal problema. Num terceiro momento, são escolhidos os órgãos decisores a serem pesquisados. A escolha do recorte institucional deve ser justificada necessariamente pelos critérios de *pertinência temática* e *relevância decisória*.

Optamos, no presente trabalho, pela exclusão das decisões de primeira instância: essas são muito numerosas, e apresentam pouca relevância decisória, pois restam aplicáveis somente ao caso concreto em discussão.

Fizemos a opção, considerando os critérios de *pertinência temática* e *relevância decisória,* pela análise de cinco casos que envolvem a temática de direitos e dignidade da mulher: um deles do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, a fim de demonstrar que as decisões pelos direitos da mulher não são tomadas somente no âmbito da corte constitucional e dos tribunais internacionais, e também em razão da importância de se pensar a condição da mulher no mundo do trabalho; dois deles do STF, por considerarmos que esse tribunal tem apresentado posições progressistas acerca dos direitos das mulheres e em razão da repercussão geral que têm essas decisões sobre todo o sistema jurídico brasileiro; uma decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos e uma da Organização das Nações Unidas, a fim de demonstrar que essas demandas são internacionalizadas e, muitas das vezes, a repercussão internacional nesses casos *obriga* o judiciário ou o legislativo brasileiro a se posicionam a favor dos direitos das mulheres.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A MOBILIZAÇÃO DOS FEMINISMOS *CONTRA O DIREITO*, *PELO DIREITO* E *APÓS* O DIREITO

A conquista de direitos da mulher, assim como as demais conquistas por direitos humanos – individuais e coletivos –, são fruto de um processo histórico de peleja e mobilização social.

Nas últimas décadas, a expansão do conceito de direitos humanos e a multiplicação de tratados internacionais adentraram no âmbito das reivindicações feministas. Em 1979, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a *Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher* (CEDAW). Embora tal convenção tenha silenciado no que tange à autonomia e defesa do próprio corpo, incorporou e sistematizou uma série de demandas tendo em vista a eliminação da discriminação das mulheres e as condições de desigualdade. Seguindo as orientações do CEDAW, foram removidas do ordenamento jurídico brasileiro, e de boa parte dos sistemas jurídicos ocidentais, normas discriminatórias em relação às mulheres e às pessoas com sexualidades divergentes.

Em 1994, foi assinada, em Belém do Pará, a *Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher*, um mandato legal para os Estados-parte da América Latina e Caribe. Assinada por 32 países, é o único instrumento jurídico internacional vinculante específico sobre a violência baseada em gênero, representando um importante instrumento para a promoção dos direitos das mulheres latino-americanas, uma vez que, por um lado, estabelece um marco de direitos humanos para lidar com a violência de gênero e, por outro, fixa obrigações aos Estados e garante mecanismos de reclame frente ao seu descumprimento.

No ano de 1995, foi realizada, em Pequim, a IV Conferência Mundial da Mulher. Então, foram apresentadas três estratégias centrais como recomendação aos países para superar entraves e garantir a igualdade de gênero: "a transversalidade de gênero em todos os processos; o empoderamento das mulheres; e o tratamento da situação da mulher pela perspectiva dos direitos humanos." (SEVERI, 2011, p. 325).

Para além das referidas conferências, o movimento social de mulheres diante do direito se comporta de forma parecida com o dos demais movimentos sociais.

Posiciona-se *contra o direito*, quando busca a revogação de uma lei ou interpretação vigente. Pode-se citar, como exemplo, o advento do Estatuto da Mulher Casada (Lei 4.121/62), fruto da proposta da advogada Romy Martins Medeiros Fonseca e só aprovado após uma década de pressão dos movimentos feministas que, dentre outras coisas, revogou as disposições que tornavam a mulher casada absolutamente incapaz de exercer atos da vida civil. Outro exemplo mais recente foi a supressão do preconceito legal nos crimes contra a dignidade sexual (antes chamados crimes contra os costumes), que garantiam tutela penal somente à *mulher virgem* e *mulher honesta*, bem como a revogação, no Código Penal, da possibilidade de extinção da punibilidade em razão da *reparação pelo casamento*, nos casos dos crimes de estupro e violação sexual mediante fraude (Lei 11.106/2005).

O movimento social de mulheres posiciona-se *pelo direito* quando pleiteia o reconhecimento de direitos das mulheres ainda não estabelecidos. Exemplo mais representativo contemporaneamente é o advento da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), resultado da denúncia formal, feita pelo *Centro de Justiça pelo Direito Internacional* e pelo *Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher* (CLADEM), à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) diante da impunidade do ex-marido de Maria da Penha Maia Fernandes. A lei instituída

> cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. (BRASIL, 2006).

Há de se falar, ainda, do posicionamento do movimento social de mulheres *após* o direito, em outras palavras, buscando efetividade, através da adoção de políticas públicas, reorientação da jurisprudência e mudança de comportamento da sociedade. Podemos apresentar como exemplo, dentre os muitos existentes, a ADPF 54, que declarou a aceitabilidade da interrupção da gravidez nos casos comprovados de gestação de feto anencefálico, por ser inconstitucional interpretação de que a referida conduta estaria tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.

4.2 ASSESSORIAIS JURÍDICAS VOLTADAS AOS DIREITOS DAS MULHERES

Para utilizar-se da epistemologia da constitucionalização de direitos e do Judiciário enquanto instrumento para consolidação dos avanços políticos com vistas à emancipação das mulheres, os feminismos organizam-se em organizações não governamentais (ONGs) e assessorias jurídicas feministas.

Na América Latina, nas últimas duas décadas, multiplicaram-se as ONGs feministas, detentoras de um saber especializado sobre questões relacionadas às mulheres que, por isso, prestam consultoria a órgãos estatais e a movimentos sociais que voltam-se para a mobilização política e para a luta por direitos.

Em razão do processo de diversificação do espaço jurídico, das apropriações e *novos usos* do direito ocorridos da década de 1990 no Brasil, as ONGs internacionalizaram-se, profissionalizaram-se e especializaram-se na defesa dos direitos coletivos.

Segundo Engelmann (2006, p. 136), as ONGs e as assessorias jurídicas feministas não se escusam de participar das disputas acerca dos sentidos do direito, estabelecendo um forte intercâmbio com o mundo da política partidária. Existe, também, uma intensa aliança com o espaço de produção das fundamentações relacionadas aos diversos saberes disciplinares, a fim de instrumentalizar o uso do Judiciário pela advocacia militante, apoiando-se nas redefinições das noções de *justiça, ética* e *direito*. Essa postura aproxima as assessorias jurídicas do mundo acadêmico especializado, na definição teórica de várias disciplinas jurídicas, especialmente do segmento mais radicalizado representado pelo *direito alternativo*. Podemos citar algumas assessorias jurídicas feministas, buscando demonstrar seu papel na conquista de direitos das mulheres por meio do ativismo judicial.

A ONG Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero insere-se nesse espaço de uso do direito e engajamento de advogados em causas coletivas. Centra-se num trabalho de mobilização do direito e dos tribunais na defesa da causa política feminista. Realiza projetos no sentido de instrumentalizar juridicamente os cidadãos, como no caso das Promotoras Legais Populares, ao mesmo tempo em que busca defender a efetivação de direitos das mulheres através da mobilização do espaço legal, com a advocacia feminista, atendendo determinados casos, individuais ou coletivos, referentes aos direitos das mulheres.

O CLADEM é uma rede feminista com articulações nacionais em 15 países da América Latina e do Caribe, que incide na defesa e promove a exigibilidade dos direitos humanos das mulheres, a partir de uma visão feminista e crítica do direito. Constitui-se não em uma ONG, mas sim numa organização regional que articula pessoas e organizações feministas e que se propõe a lutar pela plena vigência dos direitos das mulheres na América Latina e Caribe, utilizando o direito como instrumento de mudança. Atua mediante o litígio internacional, o monitoramento dos Estados e o formação das suas integrantes para análise e argumentação político-jurídica, construção de agendas e desenho de estratégias e ações para a política local e regional.

O CFEMEA diferencia-se das duas organizações apresentadas anteriormente por ter seu campo de atuação junto ao Estado centrado nos Poderes Legislativo e Executivo, e não no Judiciário. É representante importante da luta *pelo direito* encampada pelos movimentos sociais. No âmbito do legislativo, o *advocacy* do CFEMEA desenvolve o acompanhamento e monitoramento das normas produzidas pelo Congresso Nacional que têm impacto nos direitos e na vida das mulheres, além de elaborar propostas e encaminhar demandas. O *advocacy* incide também sobre o Poder Executivo, exercendo pressão para que as políticas públicas dêem efetividade aos avanços legislativos em relação aos direitos da mulher. Abre também espaço para a negociação política sobre o desenho e a implementação das políticas públicas e das normas do Estado sobre igualdade de gênero.

4.3 ANÁLISE DE DECISÕES JUDICIAIS: A LUTA PELOS DIREITOS DAS MULHERES PELA VIA JUDICIAL

4.3.1 O RECURSO ORDINÁRIO Nº 0126300-50.2008.5.01.0009, JULGADO PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1º REGIÃO, NO RIO DE JANEIRO.

O Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (Rio de Janeiro), em dezembro de 2012, apresentou uma decisão importante no que tange à coibição do assédio sexual das mulheres no ambiente de trabalho, no Recurso Ordinário de nº 0126300-50.2008.5.01.0009.

O posicionamento do tribunal merece destaque por não exigir, para efeitos de indenização por danos morais, provas diretas e objetivas nos casos de assédio sexual. Considera que a exigência de apresentação desse tipo de provas ao tribunal dificulta, ou até mesmo impossibilita, o acesso da vítima à justiça e à reparação dos danos, uma vez que a prática do assédio sexual apresenta-se, via de regra, de forma secreta. Ao fazê-lo, o TRT da 1ª Região demonstra que a *dignidade da mulher* apresenta-se como valor mais importante do que a obediência às normas processuais.

Além disso, a decisão do tribunal trata o assédio sexual como uma afronta aos direitos fundamentais e à dignidade humana da mulher. Em nosso entendimento, a disposição expressa desses termos no acórdão representam uma forma de enxergar os direitos humanos sob uma perspectiva não-androcêntrica, considerando, ao realizar o julgamento, a opressão sexista a que as mulheres, muitas das vezes, são submetidas no ambiente de trabalho e demonstrando uma modificação, ainda que pontual, da cultura judiciária ao encarar as violações de direito da mulher.

4.3.2 A AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE Nº 19/DF

A escolha pela análise da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 19, que vista o reconhecimento da constitucionalidade da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) mostra-se importante para o presente trabalho pois, nos primeiros anos de vigência da referida lei, muitos dos juízes de primeira instância e tribunais de justiça dos

Estados negavam-se a aplicá-la, evocando a inconstitucionalidade de alguns de seus artigos, sob o pretexto de *ferirem o princípio da igualdade* elencado no art. 5º, inciso I da CF/88, a competência dos Estados para fixar as regras de organização judiciária local (art. 12, §1º c/c art. 96, II, b) e a competência dos juizados especiais (art. 98, I). Importante também é a análise do referido julgado pelo conteúdo dos votos dos Ministros do STF, demonstrando o posicionamento daquela casa em relação aos direitos humanos da mulher. Importa ainda porque a ação proposta pela Presidência da República contou com a atuação, como *amici curiae* do Conselho Geral da Ordem dos Advogados do Brasil, do IBDFAM (Instituto Brasileiro do Direito de Família) e do CLADEM – representado pela ONG Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, pelo Instituto IPÊ para a Promoção da Equidade e pelo Instituto Antógona – trazendo à luz, esse último, argumentos que retratavam uma perspectiva crítica e feminista do direito e demonstrando a importância da mobilização dos movimentos sociais.

Os Ministros do STF julgaram, por unanimidade, a procedência da ADC nº 19, declarando expressamente a constitucionalidade dos arts. 1º, 33 e 41 da Lei Maria da Penha.

4.3.3 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 54

Um dos exemplos paradigmáticos acerca da utilização do Judiciário para alcançar direitos das mulheres é a Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais nº 54 (ADPF 54), que também merece ser destacada pelos debates envolvendo diversos setores da sociedade civil e pelo destaque na mídia nacional.

A ação foi proposta, em junho de 2004, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde (CNTS), sob a autoria do então advogado e hoje Ministro do STF Luiz Roberto Barroso, no intuito de obter o reconhecimento do judiciário acerca da validade da prática abortiva em se tratando de feto anencefálico. O mote da ação era declarar a inconstitucionalidade da interpretação segundo a qual a interrupção da gravidez de feto anencefálico é conduta tipificada nos arts. 124, 126 e 128, incisos I e II do Código Penal. Assim, buscava-se abreviar o tempo despendido pelas gestantes ao buscarem, através do poder judiciário, a autorização para a interrupção na gestação nos casos de anencefalia fetal, através do reconhecimento do direito subjetivo da gestante de antecipar o parto caso o feto tenha uma anomalia incompatível com a vida extrauterina, sem a necessidade de apresentação de autorização judicial declarando a permissão do Estado para a prática interruptiva. Depois de 8 anos no STF, finalmente, em abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal deu provimento final ao caso e decidiu, por oito votos a dois, que as gestantes têm o direito de escolher se desejam levar a gestação anencefálica até o seu término natural, ou se desejam interromper essa gestação sem que sejam criminalizadas pela conduta.

Ao fim do julgamento da ADPF 54, restou reconhecida pelo STF a tutela constitucional garantida à dignidade humana da mulher e a grávida de feto anencefálico pode, finalmente, escolher entre levar a gravidez a cabo ou interrompê-la, sem o risco de ser levada, em razão dessa escolha, a banco dos réus. O referido processo apresentou-se, nas palavras do Ministro Ayres Brito, como "um divisor de águas no plano da opinião pública" (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 54, Relator: Min. Marco Aurélio, 2012).

4.3.4 A PETIÇÃO Nº 12.378 PROPOSTA DIANTE DA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Entendemos necessário apresentar também decisões de âmbito internacional, posto que pode-se verificar a emergência de um espaço internacional de construção de construção de causas políticas mediante a sua exportação e importação, e a constituição de redes internacionais entre advogados militantes, especialmente nos que tange à concretização de direitos humanos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização dos Estados Americanos, criado para promover a observância e da defesa dos direitos humanos e para servir como órgão consultivo nessa matéria, tem se apresentado como importante órgão em âmbito internacional para a apresentação de demandas relativas aos direitos das mulheres negadas em âmbito nacional.

Trataremos, portanto, da petição nº 12.378 apresentada diante da CIDH pela ONGs Themis, Justiça Global e Instituto Amigos do Luca, bem como pela Comissão de Cidadania e Direitos Humanos e pela Subcomissão da Criança e do Adolescente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Na referida petição, alegava-se a responsabilidade internacional do Brasil pela discriminação contra a mãe adotiva Fátima Regina Nascimento de Oliveira e sua filha adotiva Maura Tatiane Ferreira Alves, em razão da denegação do direito de licença-maternidade. Diante do quadro apresentado, o Estado brasileiro seria responsável por violar os artigos 8 (garantias judiciais), 17 (proteção à família), 19 (direitos da criança) e 24 (igualdade perante a lei) da Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como a obrigação geral prevista no art. 1.1 do mesmo instrumento.

A funcionária pública Fátima Regina adotou uma filha, em 1989. Imediatamente, solicitou, por via administrativa, sua licença maternidade, que foi denegada pela instituição estatal em que trabalhava, e ainda foi ameaçada de demissão por justa causa caso não retornasse dentro de trinta dias às atividades laborais. Fátima, então,

interpôs uma ação cautelar perante a Justiça do Trabalho, onde obteve uma liminar e uma decisão favorável em primeira instância. Como a parte reclamada era uma instituição do Estado, a causa foi automaticamente submetida ao duplo grau de jurisdição, e o Tribunal Regional do Trabalho confirmou a decisão dada em primeira instância. O Governo do Rio Grande do Sul recorreu da decisão, através de um agravo regimental, mas o Tribunal Superior do Trabalho confirmou a decisão favorável à Fátima e Maura. Ainda insatisfeito com a decisão, o Governo do Rio Grande do Sul interpôs recurso perante o Supremo Tribunal Federal, que apresentou uma sentença desfavorável à mãe e à filha, determinando, em 2000, que a licença maternidade não se estende à mãe adotiva, ficando sujeita ao legislador ordinário o regramento da matéria.

Cumpre ressaltar que a decisão do Supremo Tribunal Federal foi proferida mais de dez anos após a referida adoção. Além disso, conforme alegado pelas partes, a distinção feita pelo STF entre mães adotivas e mães biológicas é discriminatória.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos verificou a existência de todos os requisitos e admitiu a referida petição, embora ainda não tenha proferido o julgamento sobre a responsabilização do Estado brasileiro.

Mais importante do que isso, no entanto, foi o impacto que o movimento por direitos das mulheres e a apresentação da petição à CIDH teve no cenário legislativo nacional, posto que, em abril de 2002, foi sancionada a Lei nº 10.421, estendendo o direito da licença-maternidade às mães adotivas.

Contudo, a nova lei ainda fazia discriminação das mães adotivas em razão da idade da criança adotada. Somente em 2013, com a medida provisória nº 619, as mães adotivas passaram a ter direito aos 120 dias de licença-maternidade, independentemente da idade da criança adotada.

4.3.5 A COMUNICAÇÃO Nº 17/2008 APRESENTADA AO COMITÊ DE ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO DA MULHER (CEDAW)

A Comunicação nº 17/2008 refere-se ao caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira, e foi pela mãe de Alyne, através da ONGs Centro para Direitos Reprodutivos e Advocaci – Advocacia Cidadã para Direitos Humanos, buscando a responsabilização do Estado brasileiro pela violação dos direitos de Alyne ao acesso à justiça, direito à saúde sem discriminação, e direito à vida.

Alyne era uma mulher afrodescendente, de 28 anos, casada. Estava no sexto mês de gestação quando começou a sentir uma forte náusea e dores abdominais. Procurou uma clínica de saúde para tratamento. A ginecologista que a atendeu prescreveu um remédio para náusea, e marcou nova consulta para dois dias depois. A situação de saúde de Alyne piorou. Quando retornou à clínica, foi atendida por outro médico, que detectou que o feto estava morto. Foi submetida ao parto induzido. Quatorze horas depois, passou por uma cirurgia para a retirada dos restos da placenta. Teve hemorragia, vomitou sangue, sua pressão arterial caiu. No dia seguinte, 15 de novembro, precisou de uma transfusão de sangue. Esperou oito horas até que uma ambulância a transferisse para um hospital. Ao chegar, teve de ser ressuscitada. O hospital a colocou no corredor da sala de emergência porque não havia leitos disponíveis. Morreu no dia 16 de novembro, de hemorragia digestiva resultante do parto do feto morto.

.Foi ajuizada, em âmbito nacional, uma ação judicial em nome de Alyne, no ano de 2003, que buscava obter uma indenização por danos morais e materiais para seu marido e sua filha. A decisão foi proferida, em primeira instância, somente no ano de 2013.

No ano de 2007, o Centro de Direitos Reprodutivos e a Advocaci impetraram uma denúncia internacional perante o CEDAW, tendo o CLADEM atuado como *amicus curiae*. A denúncia argüia que o Estado havia violado os direitos de acesso à justiça, de acesso à saúde sem discriminação e o direito à vida. Os fundamentos apresentados foram os seguintes: quando a denúncia foi apresentada, o Judiciário brasileiro não havia apresentado uma decisão quanto à ação civil indenizatória, violando o direito da família de Alyne de acesso à justiça; o Estado havia falhado em garantir à Alyne serviços de saúde de qualidade durante a gravidez e o parto, o que colocou sua vida em risco, sua saúde e o direito de viver livre de discriminação – essa falha ficou comprovada com a ausência de profissionais capacitados e de um sistema de transporte hospitalar efetivo. Segundo os peticionários, isso foi agravado por Alyne ser mulher, negra e pobre (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação da Mulher. Comunicação nº 17/2008. 25 de julho de 2011).

Em sua decisão, o CEDAW declarou que o Estado brasileiro era responsável pelas violações da *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* em artigo 2.c – acesso à justiça; artigo 2.e – obrigação do Estado de regulamentar atividades de provedores de saúde particulares, em conexão com o artigo 1 – discriminação contra a mulher da *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*, lidos em conjunto com a Recomendação Geral nº 24 (sobre mulheres e saúde) e nº 28 (relativa ao artigo 2 da Convenção); e artigo 12 – acesso à saúde.

Em relação à mãe e à filha de Alyne, o CEDAW recomendou que o Estado provesse reparações adequadas, inclusive com compensação financeira, em consonância com a gravidade das violações cometidas.

O referido caso é importante por ser o primeiro sobre mortalidade materna decidido por um órgão internacional de direitos humanos, a primeira decisão de um órgão convencional internacional que responsabilizou um Estado por uma morte materna evitável. É um caso fundamental para avançar no reconhecimento dos direitos reprodutivos no Brasil, e especialmente importante para o reconhecimento de direitos da mulher à maternidade segura, e ao acesso sem discriminação a serviços básicos de saúde de qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os novos movimentos sociais são formados por atores que, em luta contra as mais diversas formas de desigualdade, exploração e opressão política, econômica, social e cultural, apropriaram-se política e discursivamente dos direitos humanos, convertendo-o em sinônimo de *direito alternativo* das maiorias marginalizadas. Dessa forma, passaram a redefinir as relações da sociedade com o Estado e a pressionar por uma revisão do ordenamento e da hermenêutica jurídica vigente, redescobrindo o sistema social como lugar da política. Os movimentos sociais apostam no direito e confiam na sua força.

A mobilização do direito pelos movimentos sociais pode se dar de três modos: *contra o direito*, *pelo direito* e *após* o direito. No primeiro caso, buscam a revogação, substituição ou por nova interpretação do direito vigente. No segundo, lutam pelo reconhecimento ou afirmação de direitos ainda não estabelecidos, seja pela legislação, seja pelo Judiciário. No terceiro caso, pleiteiam a eficácia de um direito já estabelecido, seja pela adoção de políticas públicas, pela reorientação jurisprudencial em conformidade com os avanços legislativos ou pela mudança de comportamento. Os movimentos sociais podem se valer, e geralmente se valem, de todas essas frentes.

O movimento social de mulheres organiza-se em ONGs e assessorias jurídicas feministas, para utilizar-se da constitucionalização de direitos e do Judiciário enquanto instrumento para para consolidação dos avanços políticos com vistas à emancipação das mulheres.

As decisões envolvendo a temática de dignidade da mulher analisadas na presente pesquisa representam uma mudança na forma de enxergar o direito, mais preocupada com a efetivação dos direitos da mulher e com equidade expressa na CF/88. Demonstram uma modificação, ainda que lenta e gradual, da cultura judiciária brasileira ao encarar as violações de direito da mulher, posicionando-se em favor da parte oprimida pelas relações de gênero e reconhecendo a necessidade de ações afirmativas para protegê-las. No âmbito das cortes internacionais, há que se destacar a efetividade do recurso a essas instâncias de proteção de direitos das mulheres quando os tribunais nacionais se mostram ineficazes ou insuficientes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19**. Requerente: Presidente da República. Interessados: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, IPÊ^- Instituto para a Promoção da Equidade, Instituto Antígona, Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDFAM. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 9 de fevereiro de 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54.** Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 11 de abril de 2012.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. **Recurso Ordinário nº 0126300-50.2008.5.01.0009** da 1ª Turma. Recorrentes: Max Segurança Máxima Ltda e Maria Andressa Jesus da Silva. Recorridas: as mesmas. Relator: Des. Gustavo Tadeu Alkmin. Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 2012.

CAMPILNGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ENGELMANN, Fabiano. **Internacionalização e ativismo judicial: causas políticas e causas jurídicas nas décadas de 1990 e 2000.** Contexto Internacional, v. 27, p. 39-62, 2007.

FARIA, José Eduardo. **Justiça e conflito:** os juízes em face dos novos movimentos sociais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

SEVERI, Fabiana Cristina. Direitos humanos das mulheres e a transversalidade de gênero no sistema de justiça. **Revista de Estudos Jurídicos.** a. 15. n. 22. 2011. p. 325-338.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê para a Eliminação da Discriminação da Mulher. **Comunicação nº 17/2008** - Alyne da Silva Pimentel Teixeira (falecida) vs. Brasil. 25 de julho de 2011.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Petição nº 12.378** - Fátima Regina Nascimento de Oliveira e Maura Tatiane Ferreira Alves vs. Brasil. Presidente: Felipe González. Washington, EUA, 15 de março de 2010.

DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: SOBRE A DISCUSSÃO HERMENÊUTICO-DOGMÁTICA E JURÍDICO-PROCESSUAL DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À ALIMENTAÇÃO

"THE EFFECTIVENESS AND THE EFFECTIVITY OF THE ALIMENTATION RIGHT: a hermeneutic-dogmatic and legal-processual discussion about the fundamental social right to alimentation"

Seção temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

DUZ HASS, Henrique.[7]
Faculdade de Ciência Humanas e Sociais – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Campus de Franca.
Bacharel e mestrando em Direito pela UNESP-Campus de Franca.
henriquehass@gmail.com

RESUMO: O Brasil, apesar de signatário do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e de prever no art. 6º da Constituição Federal a alimentação como um direito social, ainda está longe de ver a fome extirpada. Há obstáculos jurídicos e político-governamentais que se põe a frente da satisfação desta necessidade vital. Na tentativa de ver realizado o direito à alimentação, emerge a possibilidade de judicialização dos direitos sociais. Este estudo pretende, pois, analisar os entraves hermenêutico-dogmáticos do referido direito para avaliar em que medida é possível exigir sua concretização através de demandas judiciais, apoiando-se, para tanto, nos métodos hipotético-dedutivo e dedutivo-bibliográfico.

Palavras-chave: Eficácia dos direitos sociais, Judicialização dos direitos sociais, Direito à alimentação.

ABSTRACT: Brazil, despite signing the International Pact of the Economical, Social and Cultural Rights (IPESCR) and include in the 6º article of the Brazilian Constitution the alimentation as a social right, is still far from seeing huger eradicated. There are legal and political-governmental obstacles that are in the way of the satisfaction of this vital necessity. In the attempt to see the alimentation right realized, emerges the possibility of the judicialization of the social rights. This study intends to, therefore, analyze the hermeneutic and dogmatic barriers of the pointed right in order to evaluate if it's possible to demand its concretization through judicial cases, being supported, in this matter, by the hypothetical-deductive and bibliographic-deductive methods.

Keywords: Effectiveness of the social rights, Judicialization of the social rights, Right to alimentation.

1 INTRODUÇÃO

O tema do presente estudo é à inefetividade do direito à alimentação e os meios de sua possível satisfação. Tomamos como ponto de partida a tentativa de amenizar o enfático problema jurídico-social da negação de direitos sociais positivados na Constituição Federal. Enquanto uns são amplamente garantidos, outros vêm sendo mitigados em flagrante contradição à proposta constitucional e às necessidades que a sociedade contemporânea apresenta. Milhares de indivíduos têm seus direitos mais básicos negligenciados e acabam por serem marginalizados pelas conjecturas do Estado e do mercado global, fazendo com que suportem a vida sob a linha da sobrevivência, sem o mínimo de condições de desenvolvimento e dignidade.

[7] Bacharel e Mestrando em Direito pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", UNESP Campus de Franca, na linha de pesquisa "A Cidadania Participativa nas Políticas Públicas" na área de concentração "Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania".

A proposta relaciona-se com o quadro teórico que busca discutir a concepção de direitos fundamentais no que concerne à eficácia e efetividade de suas normas, assim como o papel do Poder Judiciário diante da crise de inefetividade dos direitos sociais. Ademais, também tangencia aspectos da instrumentalidade do processo, das contribuições do neoconstitucionalismo e da compreensão de Estado Democrático de Direito.

Assim, procura-se estudar a natureza dos direitos sociais, no intuito de avaliar sua condição de normas constitucionais de direitos fundamentais dotados de eficácia plena e aplicabilidade imediata e não como meras normas de cunho programático e verificar em que medida estão aptas a produzir efeitos – não somente os jurídicos, como também os fáticos.

No desenrolar da produção científica, buscaremos demonstrar a possibilidade de judicialização dos direitos sociais, em específico o direito à alimentação. Para tanto, iniciaremos com uma abordagem dogmática, para posteriormente analisarmos as conjecturas que envolvem o Processo e a Jurisdição. Por fim iremos enfrentar os contornos práticos da judicialização verificando a possibilidade de tutela individual e coletiva do direito social à alimentação, ou seja, as demandas jurisdicionais aptas a realizar a materialização deste direito.

Para isso faremos uso do método hipotético dedutivo, definido como aquele que para a solução de um problema verificado elenca algumas hipóteses que, funcionado como diretrizes de análise, deverão ser avaliadas criticamente para verificar se persistem ou se devem ser refutadas. Registra-se, ainda, que a razoabilidade ou não das hipóteses será fundamentada em função dos métodos comparativo e dedutivo bibliográfico.

2 DAS BASES NORMATIVAS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Apesar do direito à alimentação estar previsto em documentos internacionais desde 1966, vez que previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Brasil somente o consagrou em nosso ordenamento jurídico em 1992, com a entrada em vigor do referido pacto pelo decreto legislativo 226/91, que o aprovou, e através do decreto presidencial n. 591/92, que subscreve e ratifica os preceitos do tratado internacional.

O conteúdo do referido Pacto se divide em 5 (cinco) partes, somando um total de 31 (trinta e um) artigos, todos com relevância perante a questão da conquista de direitos e todos com a devida obrigatoriedade e vinculação por parte do Estado ratificador. A segunda parte do art. 11 determina:

> 2. Os Estados Partes do presente pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:
> a) melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
> b) Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.[8]

A participação do Brasil no Pacto, com a devida ratificação e incorporação ao ordenamento pátrio, revela que o Estado brasileiro é reconhecedor e garantidor dos direitos econômicos, sociais e culturais e, ainda, um combatente ao problema da fome, assumindo, pois, um compromisso junto a todo o território nacional.

A previsão constitucional é ainda mais recente. Foi somente por meio da Emenda Constitucional n. 64 de 2010[9] que o direito à alimentação foi incorporado expressamente como um dos direitos sociais fundamentais contidos

[8] BRASIL. Decreto n°. 591 de 06 de julho de 1992, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 19 jun. 2015.

[9] Id. Emenda Constitucional n. 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 4 fev. 2010. Disponível em:

no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição[10].

O referido direito, contudo, ainda não fora devidamente delimitado pela legislação infraconstitucional brasileira. Seu conteúdo ficou a cargo do Comentário Geral n. 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, proferido em 1999, uma vez que mesmo com a previsão do direito à alimentação no PIDESC e após a realização da Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, encontrava-se carente de definições.

O comentário consiste em um documento que busca definir a alimentação como um direito fundamental e, ao mesmo tempo, fixar algumas estratégias político-governamentais que deveriam ser implementadas pelos Estados ratificantes a fim de garantir a concretização do mencionado direito. Ele determina que o direito à alimentação possui 2 (dois) âmbitos: a) direito à alimentação adequada e b) direito de toda pessoa estar isenta da fome.

Segundo Leivas, baseando-se no item 6 do referido Comentário[11], o primeiro aspecto, o direito à alimentação adequada, trataria do acesso físico e econômico à alimentação e aos meios de obtê-la; enquanto que o segundo, o direito de estar livre da fome, nos remeteria ao conjunto de calorias e substâncias nutritivas suficientes a retirar do indivíduo o constrangimento que atinge sua dignidade enquanto pessoa em razão da privação de alimento que o acomete[12].

Contudo, nosso entendimento é distinto. Baseando-nos no que prescreve o Item 8 do Comentário Geral n. 12[13], nos filiamos ao entendimento de que o direito à alimentação adequada relaciona-se com a questão da segurança alimentar e nutricional, versando, portanto, sobre a quantidade de calorias, sobre o valor energético e sobre o aspecto nutritivo da alimentação considerada suficiente para que o sujeito esteja apto a exercer suas atividades diárias de maneira plena e sem violação das suas necessidades nutricionais mínimas.

Já o segundo aspecto do direito à alimentação, o direito de estar isento da fome, significa o acesso físico e econômicos a alimentos e gêneros alimentícios para o preparo de refeições. Entendemos que tal intepretação restaria mais correta, pois mais próxima do ideal de combate à fome e à miséria e, ainda, melhor completaria o mandamento constitucional do direito à alimentação como direito social, preenchendo sua amplitude e vinculando à noção de dignidade humana mais ao acesso aos alimentos do que ao aspecto nutricional destes.

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 19 jun. 2015.

[10] Id. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2015.

[11] O item n°. 6 especifica o conteúdo normativo do artigo 11, parágrafos 1 e 2 do PIDESC: "6. O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não." (ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos. **Comentário Geral n°. 12:** o direito humano à alimentação adequada. Genebra, 1999. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>. Acesso em 19 jun. 2015.

[12] LEIVAS, Paulo Cogo. O direito fundamental à alimentação: da teoria das necessidades ao direito ao mínimo existencial. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 91.

[13] Item 8. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste no seguinte: a) A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura; b) A acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos. (ONU. op. cit.).

A fome que se pretende tutelar, no entanto, não é qualquer uma. Ela deve ser entendida como aquela situação que coloca em risco a saúde, a sobrevivência e a dignidade do sujeito, ou seja, a fome violadora de direito fundamental.

Ocorre que, embora perversa, a fome é questão que sempre esteve presente. Ela é um problema social de origem sócio-política que permaneceu por muito tempo negligenciado pela sociedade e pela ciência até que a ideia de igualdade e de dignidade do ser humano florescesse. Uma vez que ganhou relevância para a ciência, tornou-se importante para a ordem internacional e ganhou proteção através da previsão nos documentos internacionais sobre direitos humanos.

Em que pese a proteção legislativa, o cenário da fome no Brasil e no Mundo ainda é alarmante. Suas normas carecem de efetividade – ou seja, de eficácia social ou de promoção do direito verdadeiramente – em maior proporção que a estrutura normativa que assegura sua positivação[14] - isto é, sua eficácia jurídica. Os direitos de cunho social permanecem imersos em uma névoa de dúvida, de incertezas e de vazios jurídicos de aplicabilidade prática.

3 DA PROBLEMÁTICA DA EFICÁCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A noção de efetividade corresponde ao que Kelsen retratou ao distinguir o conceito de vigência da norma. Seria "o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos"[15]. É, pois, a realização do direito, a materialização no mundo dos fatos dos preceitos legais, aproximando o *dever-ser* normativo do *ser* da realidade social.

Ocorre que, partindo da premissa da estatalidade do Direito, é intuitivo que a efetividade ou eficácia social das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, no que se refere à capacidade do preceito possuir condições de atuação.

Assim, a questão dogmática influencia e merece ser vislumbrada. Existem déficits teóricos na temática dos direitos sociais fundamentais, decorrente tensão entre os valores de liberdade individual e de justiça social que fora projetada ao direito positivado.

Muito em razão de sua natureza jurídica, a força normativa do direito à alimentação é colocada em cheque. A eficácia e aplicabilidade atribuída ao preceito afeta questões como o potencial vinculativo da atividade do Poder Público à sua concretização, ou sua possibilidade de exigibilidade perante o Poder Judiciário.

Isto porque, enquanto direito social fundamental[16], a efetividade do direito à alimentação passa pela problemática da sua eficácia normativa e, também, demanda complexas atuações positivas do poder público – diferentemente dos direitos fundamentais individuais cuja efetividade se basta na abstenção do Estado. Dependeria, portanto, da conveniência e da oportunidade do exame político para que seja efetivado pela administração pública.

Entretanto, em verdade, devem ser compreendidos como direitos de integração, de igualização, de emancipação e desenvolvimento coletivo[17], que extrapolam a esfera do particular por abarcarem direitos resultantes da organização social; e, ainda, direitos que envolvem o papel a ser exercido pelo Estado, atuando como agente facilitador da realização destes direitos sociais fundamentais pelos meios possíveis e necessários, inclusive pela concessão direta de prestações.

---

[14] BEURLEN, Alexandra; FONSECA, Delson Lyra. Justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada: teoria x prática. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 181.

[15] KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Trad. João Baptista Machado, 4ª ed., Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979, p. 29 e 30 *apud* BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 4. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 85.

[16] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p. 151 e SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 280.

[17] GURVITCH, Georges. **L'idée du droit social:** notion et système du droit social. Paris: Scentia Verlag Aalen, 1972. p. 16.

Segundo a classificação de normas de José Afonso da Silva[18], existem a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata passíveis de restrição e c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, subdivididas em normas definidoras de princípio institutivo e normas definidoras de princípio programático.

As de cunho programático, de eficácia mínima e aplicabilidade reduzida, limitar-se-iam a positivar programas, cujas concreções normativas ficariam a cargo do legislador ou de outros órgãos do governo. Estariam condicionadas, pois, a iniciativas legislativas e, num segundo momento, às condições materiais de realização, cuja discricionariedade pertence à administração pública executiva.

Também não seria possível de questionar sua imperatividade, mas somente sua efetividade, em razão de consistirem em objetivos institucionais passíveis ou não de implementação conforme as circunstâncias reais[19]. Ou seja, a responsabilização dos entes federativos para com a implementação de direitos sociais, assim como a reivindicação destes deveres perante o Judiciário restariam prejudicadas e as discussões se reduziriam aos critérios econômico-governamentais.

Contudo, há de se concordar que não há sentido que um Estado centrado na promoção da justiça social, da democracia jurídica plural e solidária – decorrentes da consubstanciação do Estado Democrático de Direito na Constituição Federal – contivesse normas de direitos sociais que refletissem meras proposições programáticas e que estas não estariam ao alcance dos cidadãos titulares, mas somente sob a discricionariedade dos poderes públicos. Como bem afirma

Pontes de Miranda, a importância da programaticidade das normas reside em dizer para onde e como se vai, buscando atribuir finalidades ao Estado esvaziado pelo Liberalismo econômico[20], a fim de instaurar um regime de democracia substancial baseado na fruição da existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Piovesan[21] acredita que às normas programáticas, uma vez intrinsecamente relacionadas com a problemática da concretização dos direitos sociais, deve ser atribuída a característica de eficácia positiva, maximizando sua eficácia e aplicabilidade para possibilitar a realização daqueles direitos e, ainda, fazer cumprir o papel que a Constituição atribuiu ao Estado e aos entes federativos. Assim, mais do que normas carentes de eficácia, os preceitos de direitos sociais, ainda que programáticos, possuiriam eficácia plena e positiva em detrimento do aspecto meramente programático.

É verdade que a efetividade de tais normas relacionam-se com questões econômicas e que sua eficácia depende muito do enunciado normativo e da conexão com outras normas fundamentais. Entretanto, ao mesmo, exigem atitudes. "Longe de serem meros convites para legislar, assumem o caráter de verdadeiras imposições constitucionais de atividade legiferante"[22]. Significa repelir a tese de direitos sociais como simples direitos legais sem força subjetiva e transitar para a compreensão de que em verdade são direitos originários a prestações fundamentadas na Constituição, podendo ser reivindicados contra omissões inconstitucionais para exigir que o Estado intervenha ativamente para assegurar as prestações devidas aos cidadãos[23].

Sarlet comunga com a noção de que as controvérsias acerca da aplicabilidade, eficácia e efetividade dos direitos sociais se dá em função do objeto e da forma pela qual costumam ser positivados: conduta positiva estatal

[18] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p. 82.

[19] FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas:** normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001. p. 172.

[20] MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.1 de 1969**, t. I, p. 127 *apud* SILVA, op. cit., 155.

[21] PIOVESAN, Flávia. Constituição e Transformação Social: A eficácia das normas constitucionais programáticas e a concretização dos direitos e garantias fundamentais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 37, p. 69, jun. 1992.

[22] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 178 *apud* SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p. 144.

[23] SILVA, op. cit., p. 145.

consistente numa prestação fática ou normativa que tangencia a esfera econômica e social, e normas definidoras de fins e tarefas do Estado[24].

Neste contexto, assentamos que os direitos sociais são dotados de eficácia plena e, em certa medida, diretamente aplicáveis já ao nível da Constituição e independentemente de intermediação legislativa[25].

Amparamo-nos na fundamentalidade dos direitos sociais – quer por sua intrínseca relação com os ditames de uma existência digna e da igualdade substancial, quer filiação ao preceito contido no art. 5º, §1º da Constituição Federal ou, ainda, pela inexistência hierárquica entre as dimensões dos direitos humanos – e também no caráter imperativo de sua normatividade – vez que todas as normas constitucionais, ainda as que fixam programas e tarefas endereçadas ao Estado, possuem a qualidade de normas jurídicas, pois vinculativas e aptas a desencadear efeitos jurídicos ao regular comportamentos e tutelar situações subjetivas de vantagem e vínculo[26].

3.1 Sobre a classificação das normas constitucionais de Barroso

Feitas as considerações acerca da problemática da eficácia jurídica que circunda as normas de direito fundamental social sob a tipologia do constitucionalista José Afonso da Silva, mister se faz registrar aqui a existência de outra sistematização das normas constitucionais. Contudo, antes de adentrarmos nesta questão, devemos esclarecer que a proposta não busca criar novas categorias, mas sim da ordenação das já existentes, melhor desenvolvendo seus conteúdos e finalidades. Neste interim, pretende afiná-las, sobretudo, ao propósito de reduzir as discricionariedade dos poderes públicos na aplicação da Lei Maior e fomentar maior cientificidade à interpretação constitucional face aos comportamentos omissivos do Executivo e do Legislativo.

A classificação proposta pelo jurista e atual Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, pois, dispõe que as normas constitucionais seriam organizadas em 3 (três) categorias: a) normas constitucionais de organização; b) normas constitucionais definidoras de direitos e c) normas constitucionais programáticas. As primeiras teriam a função de organizar o exercício do poder político. As segundas, como o próprio nome induz, seriam aquelas cujo objeto é fixar os direitos fundamentais dos indivíduos. As normas programáticas, mantendo-se a classificação tradicional, seriam aquelas cuja atribuição é traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado[27].

O interessante é que, se seguíssemos essa, talvez algumas complicações seriam superadas. Partindo da premissa de que é possível agrupar os direitos fundamentais em 4 (quatro) grandes categorias – direitos políticos, direitos individuais, direitos sociais e direitos difusos – esta "nova" tipologia permitiria assegurar a todas a qualidade de normas jurídicas, cuja bilateralidade revela um vínculo, uma relação jurídica que estabelece um elo entre os dois componentes: de um lado o direito subjetivo e a possibilidade de exigir; e de outro, o dever jurídico e a obrigação de cumpri.

Assim, ainda que revelem diferentes potenciais de materialização, pois é, indiscutível que a efetivação dos direitos sociais é mais complexa do que das demais categorias por demandarem prestações positivas, mostra-se precisa a conclusão do referido jurista:

> "[...] já não cabe negar o caráter jurídico e, pois, a exigibilidade e acionabilidade dos direitos fundamentais, na sua múltipla tipologia. É puramente ideológica, e não científica, a resistência que ainda hoje se opõe à efetivação, por via coercitiva, dos chamados direitos sociais. [...] A afirmação dos direitos fundamentais como um todo vem sendo positivada nas Cartas Políticas mais recentes, como se vê [...] no Preâmbulo da Constituição brasileira, que proclama ser o país um Estado Democrático 'destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais'."[28]

[24] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 280.

[25] Ibid., p. 294.

[26] SILVA, SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2009. p. 142.

[27] BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 4. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 93-94.

[28] Ibid., p. 106.

4 SOBRE A POSSÍVEL JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Embora tenha restado conclusivo que os direitos sociais, quer pela qualidade de direitos fundamentais, quer pela imperatividade de suas normas, possuem eficácia plena e aplicabilidade imediata, vinculando os poderes públicos destinatários a atuação positiva, nem por isso a operatividade prática deixou de ser um problema.

Ainda há ampla resistência à realização da justiça social, apoiando-se na tentativa de minimizar ou negar o caráter jurídico das normas que o propiciam. Sob argumentos como: a) do teor de objetividade da norma; b) reserva do possível fática e legislativa c) da proteção à tripartição dos poderes; d) da programaticidade das normas de direitos sociais, entre outros, o poder público se escusa de executar seus deveres e cumprir com os objetivos intitulados na Carta Magna. E ao fazê-lo, revela sua postura ainda adstrita à perspectiva Liberal de Estado – que, registre-se, já resta ultrapassada – e nega a promoção da igualdade material e a melhoria das condições de vida através da realização das "barreiras defensivas do indivíduo perante a dominação econômica de outros"[29], que consubstanciam os direitos sociais.

Nas palavras de Barroso, o Direito existe para realizar-se e o Direito Constitucional não foge a este desígnio[30]. Em resposta a essa inefetividade, surge a questão da judicialização dos direitos sociais. Ou seja, a possibilidade de reivindicar judicialmente a concretização deste direito. Consubstancia-se como caminho alternativo à realização daquele direito, quando da omissão ou inércia dos demais poderes[31], além de ser compatível com as leis materiais, processuais e com a função da jurisdição.

Segundo José Afonso,

> "Esse fenômeno de subjetivação e de positivação começa a caracterizar-se também em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, pois a ordem econômica e social adquire dimensão jurídica a partir do momento em que as Constituições passaram a discipliná-las sistematicamente, como elementos sócio-ideológicos que revelam o caráter de compromisso das Constituições contemporâneas [...] como é o nosso caso, o Estado Democrático de Direito"[32].

Parte da doutrina, entende pelo cunho programático do direito à alimentação. Seria, pois, um programa de intenções irrevindicável e pendente de concretização por critérios político-governamentais. Até que adquira aplicabilidade, condição concedida somente por intermediação do Poder Legislativo, não geraria direitos subjetivos aos seus titulares nem responsabilidade aos destinatários.

Consideramos, contudo, que a referida hermenêutica é equivocada. Assim como Barroso, Flavia Piovesan entende que a não acionabilidade dos direitos sociais é ideológica e não científica; são eles verdadeiros direitos fundamentais exigíveis e demandam séria e responsável observância[33].

Neste sentido, precisamos fazer um exercício de atualização hermenêutica com vistas a melhor adequar os preceitos constitucionais à sociedade contemporânea, ainda mais quando tais preceitos sofrem ameaça de ineficácia perante o arbítrio e a discricionariedade da administração pública.

Como já ilustrado, não só os direitos individuais listados no art. 5º da CF/88 são direitos fundamentais. A vinculação com o direito à vida e com a dignidade da pessoa humana torna o direito à alimentação fundamental.

---

[29] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais sobre a justiça sociais.** Tese apresentada à IX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Florianópolis, 1982, p. 8 *apud* BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 4. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 101.

[30] BARROSO, op. cit., p. 87.

[31] MARTIN, Andréia Garcia; CARRA, César. A quimera dos direitos fundamentais: análise da eficácia dos direitos sociais à luz de sua justiciabilidade. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ARÊA LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo (Org.). **Direitos sociais:** uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a constituição de 1988 e suas previsões sociais. Birigui: Boreal, 2011. p. 75.

[32] SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 140.

[33] PIOVESAN, Flávia. Pobreza como violação dos direitos humanos. **Revista brasileira de direito constitucional: a contemporaneidade dos direitos fundamentais**, São Paulo, n. 4, p. 117, jul./dez. 2004.

Ademais, o neoconstitucionalismo e a consagração do Estado Democrático de Direito em nossa Constituição fazem com que seja dada à concretização dos direitos essenciais a mesma atenção da limitação do poder estatal.

Assim, há de se compreender que o direito à alimentação, enquanto espécie do gênero dos direitos sociais, tem consagrada a eficácia plena e aplicabilidade imediata do art. 5º, §1º da CF/88, pois fundamental. Vinculam, portanto, a atuação do poder público e caracterizam-se como verdadeiros direitos subjetivos judicializáveis e reivindicáveis se não concedidos ou negados pelo Estado.

Embora sua eficácia se subordine à iniciativa dos poderes públicos, diretamente ou por meio de políticas públicas, isto, porém, não lhes retira a força de seus comandos estendíveis aos seus titulares para acionamento judicial, pois representam "(...) verdadeiros direitos públicos subjetivos, uma vez que são acionáveis judicialmente pelo cidadão na hipótese de falta de efetividade da norma constitucional garantidora dos Direitos Sociais" [34]. Neste sentido, há de se constatar que a exigibilidade face ao Estado se dá em razão de que os direitos fundamentais sociais, enquanto prestacionais positivos, materializam-se através do Estado[35].

O Poder Judiciário vem ascendendo à função de desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e com o Executivo, em resposta à demanda da sociedade pela materialização da justiça social. A judicialização de questões políticas e sociais vem ganhando relevância. E a concretização judicial de direitos sociais, assim como o controle de políticas públicas, são pontos que tangenciam a preservação das condições essenciais de funcionamento do Estado Democrático de Direito[36].

5. DAS TUTELAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A problemática dos direitos sociais passa, enfim, à questão da sua (in)efetividade, ou seja, da sua capacidade de ser observada, de ser materializada, de alterar o mundo dos fatos. E este estudo se preocupa em analisar esta questão na perspectiva das funções do Poder Judiciário, assim como da processualística, ou seja, a partir do *modus operandi*, institutos e princípios do processo civil.

O processo civil, enquanto operação de composição da lide orientada à pacificação social e elemento de inclusão social[37] se apresenta. Os princípios processuais constitucionais da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV), do devido processo legal (art. 5º, LIV), do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV) e da celeridade ou duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII) sustentam, juntamente com a fundamentalidade do direito à alimentação, a possibilidade do sujeito acometido pela hipossuficiência alimentícia crônica[38] suprir a fome que lhe retira a dignidade através do processo civil.

Tomando, portanto, o processo civil como instrumento teleológico[39] político, jurídico e social[40], é possível vislumbrar que os princípios gerais do processo apresentam-se em alinhamento às construções teóricas contidas na Constituição Federal. Ou seja, o processo se mostra como plataforma de realização de modificações fáticas, de aplicação do Direito, exercendo papel primordial no empoderamento de direitos e na busca da inclusão social.

---

[34] DIAS, Dhenize Maria Franco. O direito público subjetivo e a tutela dos direitos fundamentais sociais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 14, n. 102, p. 247, fev./maio 2012.

[35] KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no brasil e na alemanha:** os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 19.

[36] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2013. p. 413.

[37] PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **A jurisdição como elemento de inclusão social**: revitalizando as regras do jogo democrático. Barueri: Manole, 2002. p. 88.

[38] Por hipossuficiência alimentícia crônica entende-se a situação em que o sujeito encontra-se na iminência ou na vivência diária da fome, com impossibilidade de se alimentar por falta de acesso físico e/ou econômico, em razão de não possuir trabalho, de não ser beneficiário de política pública ou programa assistencial e de não poder contar com ajuda da família.

[39] "A perspectiva instrumentalista do processo é teleológica por definição e conduz à visão do processo como instrumento predisposto à realização dos objetivos eleitos". DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1999. p. 150.

[40] Ibid., p. 149.

Para além de aplicar a lei ao caso concreto, a tutela jurisdicional solucionar os conflitos mediante critérios justos e, ainda, integrar à solução os valores e objetivos pretendidos pela sociedade e assumidos pelo Estado. A jurisdição é parte do compromisso todo assumido pelo Estado de realizar os fins e objetivos da sociedade.

Assim, se diante de um conflito onde há risco ou constatação de ineficácia ou violação de direitos fundamentais, capazes de atentar contra a vida e manchar a dignidade humana do sujeito, o processo civil – enquanto instrumento de pacificação e implementação da justiça social ajustado a garantir ao ser e à coletividade seus direitos, prerrogativas e atributos essências – deve intervir na relação para proporcionar e satisfazer o conteúdo previsto na ordem constitucional[41].

Neste interim, se há suporte fático e jurídico para o reclame, qual o instrumento hábil? Qual o caminho? Qual a ação?

Para as tutelas individuais, mostram-se adequadas 2 (duas) ações: o Mandado de Segurança e a Obrigação de fazer e dar coisa certa cumulada com Tutela Inibitória[42].

A primeira, consagrada no art. 5º, LXIX da CF e na lei 12.016/09, se presta às negativas de concessão de alimentos pelas autoridades públicas. Por exemplo, quando da negativa estatal em conceder prestação que satisfizesse o direito à alimentação; ou quando da cessação de anterior benefício; ou quando a autoridade não enquadrasse o sujeito em política assistencial de combate à fome, todos em flagrante ilegalidade ou abuso de poder da autoridade.

Registra-se que o Mandado de Segurança não se mostra hábil contra "lei em tese". Somente contra "ato executório", ou seja, no momento em que a autoridade dá cumprimento a lei, vinculando o sujeito interessado aos efeitos do ato[43].

É possível impetrar um Mandado de Segurança, por exemplo, quando um conselho municipal de assistência social negar expressamente um pedido de auxílio alimentício previsto em política pública em vigor por motivos ilegais, causando lesão ao sujeito que deveria estar abrangido pelo referido programa. São casos semelhantes aos de concessão de medicamentos ou tratamentos médicos ou, ainda, de concessão de vagas no sistema educacional básico.

A segunda possibilidade é aquela prevista no art. 461 e parágrafos do Código de Processo Civil.

Dispõe especificamente o Código de Processo Civil, com redação dada pela alteração promovida em razão da Lei n°. 8.952/94, cuja vigência se iniciou em 12 de fevereiro de 1995, que:

> Art. 461. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.
>
> § 1o A obrigação somente se converterá em perdas e danos se o autor o requerer ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.
>
> § 2o A indenização por perdas e danos dar-se-á sem prejuízo da multa (art. 287).
>
> § 3o Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela

[41] SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 1.

[42] VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. 2012, 301 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012. p. 191.

[43] "O mandado de segurança só cabe contra ato executório e, portanto, não se justifica contra a lei em tese. É evidente, entretanto, que no momento em que a autoridade dá cumprimento à lei, perde ela esse caráter de lei em tese, para que se configure uma hipótese coincidente com o preceito legal. [...] A lei em tese é a lei ainda não aplicada, ou melhor, quando não se configurou a sua aplicação a um caso concreto. O mandado de segurança se destina a evitar ou anular os efeitos de um ato lesivo de direito individual. É preciso, por isso, quer se configure a pessoa do interessado, vinculado esse interesse aos efeitos de determinado ato." CAVALCANTE, Themistocles Brandão. **Do mandado de segurança.** 5. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1966. p. 94-95.

> liminarmente ou mediante justificação prévia, citado o réu. A medida liminar poderá ser revogada ou modificada, a qualquer tempo, em decisão fundamentada.
>
> § 4o O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-lhe prazo razoável para o cumprimento do preceito.
>
> § 5o Para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz, de ofício ou a requerimento, determinar as medidas necessárias, tais como a imposição de multa por tempo de atraso, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva, se necessário com requisição de força policial.
>
> § 6o O juiz poderá, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa, caso verifique que se tornou insuficiente ou excessiva[44].

Identificados os sujeitos ativo e passivo e estabelecido o vínculo jurídico que reconhece a responsabilidade do Estado, seria possível obrigá-lo a prestar alimentos a fim de impedir a violação do direito à alimentação, consistindo em prestação positiva e não meramente negativa ou abstencionista.

Esta modalidade é interessante, pois o vínculo jurídico prescindiria de política pública em curso ou de cumprimento de lei específica. Ademais, interessa pela possibilidade de concessão de tutela antecipada *inaudita altera pars* e sob congnicão sumária. E, ainda, pela possibilidade de concessão de multa em caso de descumprimento.

No que se refere à tutela coletiva, o instrumento processual mais adequado seria a Ação Civil Pública (lei 7.347/85) e não o Mandado de Segurança Coletivo, uma vez que mais ampla.

O Mandado de Segurança Coletivo, que encontra respaldo no art. 21 da lei n. 12.016/10 (lei do mandado de segurança individual e coletivo) possui um rol restrito de legitimados e a segurança concedida afeta somente aos associados ou membros da classe legitimada a propor a ação. Ademais, a necessidade de demonstrar o direito líquido e certo também viria a prejudicar a amplitude da tutela. Tendo em vista que a Ação Civil Pública é instrumento voltado à proteção de interesses coletivos e transindividuais, mostra-se mais adequado, pois mais amplo e menos formal.

Esta ação tem relevância, pois seu objeto é uma obrigação de fazer. Teria, pois, o condão de obrigar o constitucionalmente responsável a praticar as medidas necessárias à materialização do direito, com a possibilidade, ainda, de antecipação de tutela sem a oitiva da parte contrária[45].

Outra questão que interessa é a possibilidade de flexibilização dos legitimados as propô-la. O art. 5º, §4º da lei regulamentadora permite a dispensa de formalidades se presentes os requisitos cumulativos a) do manifesto interesse social e b) da relevância do bem jurídico discutido.

Neste sentido, algumas coletividades, ainda que despersonalizadas e não expressamente previstas como legitimadas a propor a Ação Civil Pública, poderiam usá-la para ver resguardados os interesses de seus partícipes. Movimentos sociais, portanto, que não possuem personalidade jurídica e a princípio não teriam legitimidade, poderiam ser analogamente compreendidos como associações, a exemplo do que tem ocorrido com outros entes juridicamente despersonalizados como o Condomínio e a Massa Falida[46].

---

[44] BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm>. Acesso em: 19 jun. 2015.

[45] Segundo Mancuso, objeto da ação civil pública repousa no entendimento de que: “Pode-se dizer que a ação civil pública, de natureza cominatória, tem por objeto uma pretensão visando uma obrigação de fazer ou de não fazer, que recomponha *in specie* a lesão ao interesse metaindividual violado, sob pena de execução por terceiro, às suas expensas, ou de cominação de multa diária pelo retardamento no cumprimento específico do julgado.” MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública.** 11. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009. p. 40.

[46] VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. 2012, 301 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2012. p. 235.

6 CONCLUSÃO

Esta produção científica tem como núcleos de análise a) a identificação dos problemas hermenêutico-dogmáticos que tangenciam a materialidade do direito à alimentação e b) as conjecturas jurídico-processuais que envolvem a possibilidade de judicialização do referido. Registra-se que a intenção do estudo não é esgotar o tema, mas sim trazer a discussão à tona, no intuito de contribuir para novas reflexões.

Constatou-se que existem bases legislativas suficientes para a operacionalização do direito à alimentação. A problemática corresponde muito mais a uma questão de vontade e iniciativa estatal do que de inconsistências jurídicas. Estas existem, mas podem ser superadas através de um esforço hermenêutico que, a exemplo do que se propõe nossa Lei Maior, busca alinhar a compreensão e a prática jurídica à concretização dos direitos fundamentais dos homens.

Neste sentido, a partir da reavaliação dogmática, consideramos que o referido direito à alimentação merece ser compreendido como um direito fundamental social que demanda prestações estatais positivas e que, independentemente da complexidade que trás consigo, tem sua exigibilidade assegurada na normatividade e na fundamentalidade dos preceitos normativos constitucionais que o consagram. Consubstancia-se, portanto, como um direito subjetivo passível de ser reivindicado na medida em que a omissão, a negligência ou, ainda, a atuação estatal lhe impedirem de ser concretizados, fazendo com que tanto este direito fundamental quanto outros intrinsecamente ligados – como a elementar dignidade humana – sejam violados.

Assim, amparando-nos nos imperiosos ensinamentos de Barbosa Moreira, consideramos que, ressalvadas as imperfeições da solução aviltada, há fundamento e esperança à concretização dos direitos fundamentais sociais pela via jurisdicional. Embora o processo não consiga, por si só, corrigir todas as deformidades sociais, não há que se inferir que ele não possa contribuir no trabalho de renovação. "Há quem encare com cepticismo a possibilidade de qualquer contribuição processual nesse terreno e prefira aguardar as grandes mudanças no ordenamento (...). Não se há de entender, pois, a expressão 'processo socialmente efetivo' como se designasse processo apto a conduzir por força a resultado socialmente desejável, senão processo apto a abrir passagem mais desimpedida a interesses socialmente relevantes, quando necessitem transitar pela via judicial."[47]

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Direito constitucional e a efetividade de suas normas.** 4. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BEURLEN, Alexandra; FONSECA, Delson Lyra. Justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada: teoria x prática. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALCANTE, Themistocles Brandão. **Do mandado de segurança.** 5. ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1966.

DIAS, Dhenize Maria Franco. O direito público subjetivo e a tutela dos direitos fundamentais sociais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 14, n. 102, p. 233-250, fev./maio 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 6. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas:** normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

GURVITCH, Georges. **L'idée du droit social:** notion et système du droit social. Paris: Scentia Verlag Aalen, 1972.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no brasil e na alemanha:** os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

[47] MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual.** São Paulo: Saraiva, 2004. p. 15-16.

LEIVAS, Paulo Cogo. O direito fundamental à alimentação: da teoria das necessidades ao direito ao mínimo existencial. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coord.). **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública.** 11. ed., São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

MARTIN, Andréia Garcia; CARRA, César. A quimera dos direitos fundamentais: análise da eficácia dos direitos sociais à luz de sua justiciabilidade. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ARÊA LEÃO JUNIOR, Teófilo Marcelo (Org.). **Direitos sociais:** uma abordagem quanto à (in)efetividade desses direitos – a constituição de 1988 e suas previsões sociais. Birigui: Boreal, 2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual.** São Paulo: Saraiva, 2004.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **A jurisdição como elemento de inclusão social**: revitalizando as regras do jogo democrático. Barueri: Manole, 2002.

PIOVESAN, Flávia. Constituição e Transformação Social: A eficácia das normas constitucionais programáticas e a concretização dos direitos e garantias fundamentais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 37, p. 64-73, jun. 1992.

_____. Pobreza como violação dos direitos humanos. **Revista brasileira de direito constitucional: a contemporaneidade dos direitos fundamentais**, São Paulo, n. 4, p. 113-130, jul./dez. 2004.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil.** 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.**7. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. 2012, 301 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012.

A PREFERÊNCIA DE TRAMITAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO PARA OS IDOSOS

THE PREFERENCE OF PROCESSING OF ADMINISTRATIVE PENSION PROCEDURE FOR THE ELDERLY

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

ALVES DE PAULA, Ana Cristina
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (Unesp)
Aluna do quinto ano do curso de Direito da FCHS
E-mail: a.cris.direito@gmail.com

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (Unesp)
Profa. Dra. do curso de Direito da FCHS
E-mail: jppren@gmail.com

Resumo

Partindo da previsão constitucional da proteção do idoso, o estudo invoca o princípio da dignidade para justificar uma interpretação sistemática da Constituição Federal, objetivando analisar a morosidade da justiça brasileira no que tange à tramitação dos processos administrativos previdenciários em que figure como parte ou interveniente pessoa com mais de sessenta anos e demonstrar que a garantia de preferência na tramitação dos processos envolvendo idosos está intrinsecamente vinculada à importância da celeridade. A partir da pesquisa bibliográfica, buscou-se compreender a extensão do benefício de preferência, haja vista que, legalmente, o Brasil revela-se bem estruturado no que se refere aos processos em que figure como parte o idoso. Todavia, cerca de 80% (oitenta por cento) dos idosos do país recorrem ao Poder Judiciário para dirimir problemas enfrentados em suas aposentadorias e pensões (SCARAVAGLIONI, 2001). O Poder Executivo, representado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, é o grande responsável por tantas demandas, reflexos de intermináveis indeferimentos, muitas vezes ao arrepio da lei. Considerando o grau de complexidade acerca da velhice, bem como da dificuldade de se oferecer um serviço público de qualidade ao idoso, conclui-se que o caminho para a construção de um Executivo digno de toda a credibilidade é a sensibilização dos agentes públicos quanto ao reconhecimento de que os usuários do Instituto Nacional do Seguro Social são, em sua maioria, idosos e, como tais, possuem garantias de tratamento diferenciado no ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chave: idoso, preferência processual, duração razoável do processo administrativo previdenciário.

Abstract

Starting from the constitutional provision of elderly protection, the study relies on the principle of dignity to justify a systematic interpretation of the Federal Constitution, aiming to analyze the slow pace of Brazilian justice regarding the conduct of administrative proceedings in which a person over sixty years is a party or intervening and demonstrate that the preference assurance in dealing with cases involving elderly is inextricably linked to the importance of speed. From the literature, we sought to understand the extent of the preemptive benefit, given that, legally, Brazil proves to be well structured with respect to proceedings in that figure as part of the elderly. However , about 80 % (eighty percent) of the country's elderly resort to the courts to resolve problems faced in their pensions (SCARAVAGLIONI, 2001). The Executive Power, represented by the National Institute of Social Security , is largely responsible for so many demands, reflex of endless denials, often in defiance of the law. Considering the degree of complexity about old age, and the difficulty of providing a public service of quality to the elderly, we concluded that the way to build an Executive worthy of all credibility is the awareness of public officials on the recognition that users of the

National Social Security Institute are mostly elderly and, as such, have different guarantees of treatment in the Brazilian legal system.

Keywords: elderly, procedural preference, reasonable duration of the pension administrative process.

1 INTRODUÇÃO

O fator tempo é um elemento essencial ao desenrolar válido do processo judicial, dado que, para a coordenação do complexo conjunto de atos processuais dirigidos à busca da prestação jurisdicional (THEODORO JÚNIOR, 1984. p. 358), faz-se necessária a observação de uma série de prazos e solenidades formais que dependem de um certo tempo para a sua conclusão, como reflexos da cláusula constitucional do *due process of Law* e das garantias da bilateralidade da audiência e da exação dos meios e oportunidades de defesa.

A prática tem revelado que em nome da defesa do erário o Estado utiliza os mais variados incidentes e recursos para tumultuar os processos em que é réu. Neste sentido, Cândido Rangel Dinamarco leciona que

> apoiados no falso dogma da *indisponibilidade dos bens do Estado*, os privilégios concedidos pela lei e pelos tribunais aos entes estatais alimentam a *litigiosidade irresponsável* que estes vêm praticando, mediante a propositura de demandas temerárias, oposição de resistências que da parte de um litigante comum seriam sancionadas como litigância de má-fé (CPC, art. 16-18), excessiva interposição de recursos *etc*. — tudo concorrendo ainda para o congestionamento dos órgãos judiciários e retardamento da tutela jurisdicional aos membros da população (DINAMARCO, p. 214).

Não se pode mais admitir que bens jurídicos como a vida e a saúde sejam colocados em risco pela simples demora no trâmite de um processo, de maneira que o tempo muitas vezes é pior do que o próprio litígio em si. Tanto é que a Lei n° 10.173, de 09 de janeiro de 2001, visou privilegiar o andamento dos processos judiciais nos quais figurem como parte pessoas de idade igual ou superior a sessenta.

Se a celeridade processual é um direito de todo cidadão, no caso dos idosos, por diversas razões, que serão analisadas no trabalho, este direito deve valer de uma forma muito mais efetiva. Tão injusto quanto se negar um direito a quem a ele faz jus é reconhecê-lo intempestivamente, quando a utilidade do seu exercício já foi destruída ou mitigada pela ação implacável do tempo. De acordo com Luiz Guilherme Marinoni,

> o direito à duração razoável do processo não é sinônimo de celeridade processual, uma vez que compreende, além do direito à tutela jurisdicional tempestiva, direito ao prazo adequado para a prática de atos processuais e direito de não ter a esfera jurídica restringida por tempo desnecessário, denotando que a sua amplitude o faz incidir em todas as espécies de processo, judiciais ou não. Por isso, é chegada a hora de revisitar algumas questões pertinentes ao acesso à Justiça e à efetividade do processo administrativo (MARINONI, p. 2).

1.1. O direito fundamental à duração razoável do processo

Entre as alterações promovidas na Constituição Federal, através da Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, encontra-se a introdução do inciso LXXVIII ao art. 5º, estabelecendo que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação", recolocando o problema da efetividade do processo no centro das discussões, haja vista que princípio da eficiência traz ínsita a ideia de celeridade e simplicidade, sem procrastinações, sem delongas, sem descumprimento de prazos, e outros meios que possam impedir que o processo cumpra sua finalidade, consubstanciada na prática do ato decisório final.

Verifica-se uma séria dificuldade de se estabelecer uma duração razoável do processo em caráter objetivo, mediante lei geral e abstrata, o que indiscutivelmente enseja, no caso concreto, a necessidade do intérprete de empreender certa dose de subjetivismo para alcançar a finalidade colimada. Por isso, o objetivo desta norma constitucional é tornar o Poder Judiciário mais eficaz e célere, no sentido de assegurar ao cidadão uma justiça mais ágil, resultando em uma maior efetividade na prestação jurisdicional, e, por consequência, atender aos anseios do jurisdicionado, que busca, no Judiciário, um meio efetivo de satisfazer seus direitos. Todavia, este novo direito também se aplica aos processos administrativos, que tramitam no âmbito da Administração Pública, a exemplo das demais garantias constitucionais processuais também aplicáveis, como é o caso do contraditório e da ampla defesa.

Isto porque, muitas vezes, para que o indivíduo tenha acesso a determinados dados em esfera administrativa, mostra-se necessária a instauração de um processo, haja vista que todos os atos praticados pela Administração Pública devem ser motivados.

Diante disso, relevante informar que o direito à razoável duração do processo administrativo já se encontrava inserido no nosso ordenamento jurídico, pois já estava assegurado no art. 37 da Constituição Federal, quando estatui que a eficiência é um dos princípios da Administração Pública, bem como que tal direito também se fez constar da Lei nº 9.784, de 29.01.99 que, em seu art. 2º, dispõe: "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência". A preocupação com o processo administrativo é recente, na medida em que "predominou por longo período a preocupação com o termo final da decisão, o ato administrativo, sem que a atenção se voltasse para os momentos que precedem o resultado final" (MEDAUAR, 1993, p. 14). Por outro lado, na lição de Romeu Felipe Bacellar Filho, citado por Márcio Luís Dutra de Souza, por força da tradição do processo jurisdicional sempre se impediu a aceitação da ocorrência do fenômeno em outros campos de manifestação do Poder Estatal, o que não deixa de ser uma renitência injustificada (SOUZA, 2007, p. 1).

Sem sombra de dúvida, a garantia a um processo administrativo e judicial com razoável duração passa a ser elevada ao patamar de um princípio jurídico constitucionalmente positivado, conforme proclama o artigo 8°, § 1°, do Pacto de São José da Costa Rica. Todos os direitos fundamentais, inclusive o direito ao processo em tempo razoável, se insere dentro do princípio da dignidade da pessoa humana, pois reconhece o ser humano como merecedor de consideração e respeito por parte do Estado e da sociedade, visando lhe proporcionar condições essenciais para uma vida digna e saudável. Com efeito, assegurar a prestação jurisdicional com presteza e perfeição é garantir a instauração e o desenvolvimento do processo sem delongas que o perpetuem e por isso mesmo causem dano às partes envolvidas.

1.2 . O prévio requerimento administrativo em matéria previdenciária

O tema da necessidade ou não da prévia passagem pela via administrativa como condição da ação para o ajuizamento das ações previdenciárias não é novo, mas ainda continua despertando interesse daqueles que litigam perante o Poder Judiciário em busca da concessão dos benefícios previdenciários previstos na Lei nº 8.213/91 (SOUZA, 2007, p. 1). Embora a atual redação da Constituição de 1988 tenha garantido o amplo acesso ao poder judiciário, nos termos do inciso XXXV, art. 5º, sem definir de modo claro qual seria a extensão do princípio da inafastabilidade da jurisdição, há de se reconhecer a existência de um movimento advindo da magistratura de primeiro grau, especialmente por parte juízes que integram os órgãos jurisdicionais do Juizado Especial Federal, no sentido de mitigar a tese da inexigibilidade do prévio requerimento administrativo face ao crescimento vertiginoso dos processos judiciais em matéria previdenciária (BARROS, 2013). Nesse sentido, decisão recente da 2ª turma do Superior Tribunal de Justiça acolheu a tese da necessidade do prévio requerimento, conforme se verifica da ementa do julgado (BARROS, 2013):

> EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CONCESSÓRIA DE BENEFÍCIO. PROCESSO CIVIL. CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR (ARTS. 3º E 267, VI, DO CPC). PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. NECESSIDADE, EM REGRA. 1. Trata-se, na origem, de ação, cujo objetivo é a concessão de benefício previdenciário, na qual o segurado postulou sua pretensão diretamente no Poder Judiciário, sem requerer administrativamente o objeto da ação. 2. A presente controvérsia soluciona-se na via infraconstitucional, pois não se trata de análise do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF). Precedentes do STF. 3. O interesse de agir ou processual configura- se com a existência do binômio necessidade-utilidade da pretensão submetida ao Juiz. A necessidade da prestação jurisdicional exige a demonstração de resistência por parte do devedor da obrigação, já que o Poder Judiciário é via destinada à resolução de conflitos. 4. Em regra, não se materializa a resistência do INSS à pretensão de concessão de benefício previdenciário não requerido previamente na esfera administrativa. 5. O interesse processual do segurado e a utilidade da prestação jurisdicional concretizam-se nas hipóteses de a) recusa de recebimento do requerimento ou b) negativa de concessão do benefício previdenciário, seja pelo concreto indeferimento do pedido, seja pela notória resistência da autarquia à tese jurídica esposada. 6. A aplicação dos critérios acima deve observar a

> prescindibilidade do exaurimento da via administrativa para ingresso com ação previdenciária, conforme Súmulas 89/STJ e 213/ex-TFR. 7. Recurso Especial não provido. (RESP 1.310.042 – PR. Relator Ministro Herman Benjamin).

Para os defensores da tese do prévio requerimento administrativo não haveria, portanto, como configurar a lide sem a presença da resistência por parte daquele (o INSS) contra quem se exige a obrigação de dar (pagar) a prestação previdenciária, objeto do pedido de tutela jurisdicional.

O Poder Judiciário já foi chamado várias vezes a se manifestar em casos nos quais o órgão público extrapolava o prazo para proferir decisão em processos administrativos em seara federal, ocasiões em que se determinou fosse proferida a competente decisão, em respeito às normas acima mencionadas (FLORIANO NETO, p. 1). O que não pode ser permitido é a eterna tramitação dos processos na esfera administrativa, notadamente a federal, porquanto haverá expressa transgressão ao direito insculpido nas garantias constitucionais e legais acima descritas. Portanto, deverá haver uma célere tramitação dos aludidos feitos administrativos, conforme preceitua a Constituição Federal, emprestando mais celeridade nos pronunciamentos por parte dos órgãos públicos, com vistas, inclusive, à maior eficiência dos serviços públicos, privilegiando-se a razoabilidade e demais princípios norteadores dos processos administrativos.

Ao largo dessa atividade jurisdicional há uma atividade administrativa independente e especializada que aprecia milhares de pedidos de benefício previdenciário diariamente, dando concretude ao direito fundamental à Previdência Social (art. 201 da CF/88). A negativa administrativa se faz necessária para a delimitação do objeto da lide, de modo que os órgãos do Poder Judiciário possam definir os pontos controvertidos sobre os quais recairá a análise jurisdicional, pois, sem essa prévia passagem, estaria o Poder Judiciário substituindo-se à atividade administrativa de autarquia especialmente criada para a apreciação dos pedidos de benefício previdenciário.

Todavia, em que pese a necessidade de apresentação de prévio requerimento administrativo para o ingresso na via judicial, para configurar a existência da pretensão resistida, fazendo surgir, por conseguinte, o interesse processual, merece atenção diferenciada o caso em que o segurado protocola administrativamente seu pedido mas o INSS deixa de apresentar resposta no prazo legal ou em tempo razoável.

Contudo, não se deve confundir a exigência da prévia passagem administrativa com a necessidade da exaustão ou exaurimento das vias administrativas. Allan Luiz Oliveira Barros ensina que "exaurir ou esgotar as vias administrativas nas causas previdenciárias implicaria exigir que os segurados, principalmente os idosos, aguardassem todo o trâmite administrativo do pedido de benefício (processo administrativo previdenciário), em primeira instância perante o INSS e em segunda instância no Conselho de Recursos da Previdência Social, o que se mostra desarrazoado e, aí sim, inconstitucional, já que a demora na apreciação do direito equivaleria à própria negativa do direito, posto que privaria o segurado da proteção social que lhe é devida pelo Estado"(BARROS, 2013). Mas, na prática, comprovando o segurado que há um pedido administrativo, mas que não foi oferecida pelo INSS a resposta a esse pedido oportunamente, resta a ele somente recorrer ao Poder Judiciário, sob pena de ver seu direito perecer.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se do método analítico-dedutivo e do estudo de diversos artigos que abordam o tema proposto.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A preocupação com o envelhecimento ativo é uma recomendação da ONU (Organização das Nações Unidas) para as políticas públicas relacionadas ao envelhecimento, entendido como um processo dinâmico e progressivo, caracterizado tanto por alterações morfológicas, funcionais e bioquímicas, quanto por modificações psicológicas. O dever de respeito e proteção as pessoas idosas é valor consolidado na cultura ocidental, sobre o qual se firmam políticas e ações para melhorar a qualidade de vida daqueles que integram esse grupo.

Na busca de uma melhor qualidade de vida, fruto de um envelhecimento com independência e autonomia, de um envelhecimento saudável e ativo, tem-se investido no desenvolvimento de programas sociais e de saúde voltados para a preservação da independência e da autonomia, sendo metas fundamentais não só do governo, mas de todos os setores da sociedade (FERREIRA *et al,* 2008). Como uma importante estratégia para alcançar esse desafio, destacam-se os mecanismos legais que servem de instrumento para o acalentado principio da razoável da duração do processo: a Lei nº 10.358/2001, que introduziu no Código de Processo Civil os artigos 1211-A, 1211-B e 1211-C, os quais regulam a prioridade de tramitação dos feitos em que figure como parte ou interveniente pessoa com igual ou superior a 65 anos, e a Lei nº 10.471/03, responsável pela redução do referido

patamar etário para 60 anos. A intenção do legislador foi favorecer aqueles que, muitas das vezes, dependem do provimento judicial para dar continuidade a uma vida digna, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A prioridade na tramitação dos processos no âmbito do Poder Judiciário é uma conquista merecida e justa aos idosos, e não fere o princípio da isonomia, mas, ao contrário, busca efetivá-lo, promovendo ainda a dignidade da pessoa humana. Quando o beneficiário vier a óbito, a prioridade não cessará, estendendo-se em favor do cônjuge sobrevivente, companheiro ou companheira, em união estável, independentemente da idade, em virtude da natureza da causa. O destaque constitucional dado à proteção do idoso produziu, para o processo judicial, reflexos práticos que afetaram não somente a forma de conduzi-lo, mas também o próprio reconhecimento de uma situação diferenciada: a preferência em virtude da idade de uma das partes.

Partindo da configuração existente da proteção do idoso para o processo judicial, tanto do plano constitucional, como do plano infraconstitucional, o presente estudo tem por finalidade demonstrar os fundamentos que justificam essa diferenciação de tratamento também no âmbito do processo administrativo. Cogitar da tramitação prioritária num sistema moroso e que causa desserviço jurisdicional poderia encerrar uma certa contradição. Por certo, se inúmeros problemas existem para a eficácia da atividade jurisdicional, a morosidade tem prejudicado da mesma forma a concessão dos benefícios previdenciários. O arrastar de um processo por tempo indefinido não pode impingir a uma pessoa idosa o ônus daí decorrente. Ao passarem pelos inúmeros procedimentos previstos em lei, tornam- se extensos os processos, o que faz com que a solução muitas vezes chegue tarde demais. Isto não é eficácia, e sim excesso de formalismo, sendo que compete à Administração conduzir o processo sem extremo apego às formalidades. Some-se a isto o despreparo dos servidores públicos administrativos que tratam as partes com desprezo e pura obrigação e o serviço constantemente acumulado, uma vez que é pouco o número de servidores dentro das estruturas judiciais. Acrescente-se ainda que, pela prática vivenciada, o argumento da segurança jurídica vem servindo ao atropelamento da rápida solução do litígio resguardada no artigo 5° do texto constitucional. Tal regra não pode prevalecer frente a um direito decorrente de condição peculiar da pessoa envolvida no processo, que tem nascedouro em diretrizes constitucionais, como se dá com a proteção ao idoso.

De acordo com o texto da Constituição Federal de 1988, no inciso XXXV do art. 5º, a lei não pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito. Nestes termos, consagra-se o direito de ação, o qual resta maculado quando o segurado não obtém no INSS a resposta administrativa, sem saber se a mesma é de deferimento ou indeferimento do pedido, restando a ele demandar manifestação do Poder Judiciário, porque verifica ameaça de ter sua expectativa de direito lesada.

Em consonância ao entendimento de Jô de Carvalho *et al.*, não se pretende aqui repudiar a legislação vigente, até porque a sociedade sempre anda em passos mais acelerados do que o direito. Pretende-se, porém, analisar o contexto atual e demonstrar que as consequências dos atos dos envolvidos na tramitação dos processos dos idosos para as partes são muito graves e muitas vezes, irremediáveis, visto que os idosos não apresentam a mesma resistência física e psíquica que possuem as pessoas mais novas (CARVALHO *et al.,* 2012, p. 2).

A presente pesquisa pretende acrescentar uma contribuição à busca por uma melhor adequação do sistema processual àqueles que se encontram na terceira idade, de modo que obtenham a tutela administrativa tempestivamente. Os órgãos administrativos incumbidos do processamento e da apreciação dos requerimentos previdenciários e recursos administrativos perante o INSS deverão introduzir mecanismos – via a edição dos atos administrativos próprios pela autoridade competente – para que seja alcançado um prazo razoável em suas deliberações. Com isso, dever-se-ão estipular prioridades de julgamento e realizar mutirões para análise dos pedidos de idosos, prestigiando a oralidade e a informalidade nos processos em curso.

Não se encontram estatísticas sobre os processos em tramitação envolvendo idosos. Desse modo, há que se fazer um levantamento estatístico dessas demandas, a fim de se implementar as modificações necessárias à agilização da tramitação, e elaborar semestralmente um relatório estatístico sobre processos de idosos, com vistas verificar se os mecanismos para implementação da celeridade processual estão surtindo efeito (CARVALHO, 2010). Sugere-se também um profundo investimento em recursos materiais e humanos com a finalidade de dar cumprimento ao princípio da tramitação com razoável duração. Igualmente, de nada adianta saber que existe um dever de impulsão de ofício do processo administrativo se não existirem normas que estipulem sanções eficientes e proporcionais àqueles que descumpram o dever de dar prosseguimento à tramitação dos processos administrativos previdenciários (PIRES, 2006).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista tudo o que foi exposto no presente estudo, torna-se possível apresentar algumas ilações. O acesso à justiça se caracteriza como um meio que as pessoas encontram de reivindicar seus direitos e pôr um fim nos seus litígios, devendo ser igual para todos, e seguir os princípios constitucionais, que pressupõe a possibilidade de que todos possam pleitear suas demandas junto aos órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

A Emenda Constitucional 45/2004 trouxe, em seu bojo, o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, elevando a direito fundamental à duração razoável do processo, quer seja no âmbito judicial ou administrativo. Segundo Márcio Luiz Dutra de Souza, "o direito à razoável duração do processo, estudado com enfoque no processo administrativo, é de fato um direito fundamental, dotado de aplicabilidade imediata, motivo pelo qual a razoabilidade da duração do processo deverá ser aferida casuisticamente, uma vez que ao legislador não é possível fixar, de antemão, um prazo razoável e plenamente fechado, em razão de diversas circunstâncias que podem ocorrer no desenvolvimento do processo administrativo" (SOUZA, 2007). No entanto, nada impede que o legislador fixe prazos para a prática de atos administrativos ou processuais como parâmetros para a atuação administrativa, para não deixar ao arbítrio do agente público o juízo de valoração do prazo adequado.

A aplicação da garantia à razoável duração do processo a todas as causas, administrativas e judiciais, é medida que humaniza o processo, em respeito ao cidadão e ao princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (SOUZA, 2007). A recusa do Estado em dar aplicabilidade ao novo direito fundamental o sujeitará a reparar os danos sofridos pelo administrado, em razão do injustificado e não razoável retardamento do processo administrativo.

O tema do prévio requerimento administrativo em matéria previdenciária abre espaço para uma série de divergências de posicionamento, inclusive no seio do Poder Judiciário. Para a eficácia da garantia estabelecida pelo Estatuto do Idoso e pela Constituição Federal, necessário se faz que as pessoas envolvidas reconheçam a importância da preferência de tramitação do processo administrativo previdenciário de parte considerada idosa (com no mínimo 60 anos), realizando todos os atos necessários para que a tutela jurisdicional seja aplicada com a celeridade adequada, para respeitar os princípios processuais e o direito do idoso de ter a solução em vida. Contudo, o segurado idoso que não obteve resposta administrativa fica legitimado a ingressar judicialmente com o privilégio de tramitação do processo, portando apenas o comprovante de que foi feito o pedido administrativamente e comprovando que decorreu prazo além do termo legal e do limite do que se considera como razoável para obtenção de resposta.

Este trabalho pretende não só contribuir alcançar soluções até hoje não encontradas, mas também visa trazer ao debate sugestões que podem ao menos minimizar o sofrimento que a morosidade da justiça causa àqueles que operam e se servem dela.

Sendo o Estado o único dotado de direito e dever de solucionar os litígios, é imprescindível o aperfeiçoamento não só textual, mas também da estrutura administrativa. É justo que o processo de idosos tramite de modo diferenciado, tendo em vista que a idade avançada ou a delicada situação de saúde em que se encontram podem impedir que recebam a prestação jurisdicional almejada, se porventura falecerem antes de ter seus direitos apreciados e satisfeitos pelo Judiciário ou pela Administração Pública. Como disse Keila Serejo Carvalho, somente "a implementação das medidas supramencionadas parece ser o caminho a seguir a fim de que os provimentos jurisdicionais se traduzam em resultados efetivos para essas pessoas. Se o problema não for solucionado, ao menos será amenizado" (CARVALHO, 2010).

REFERÊNCIAS

BARROS, Allan Luiz Oliveira. **Prévio requerimento administrativo em matéria previdenciária**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/23955>. Acesso em: 9 abr. 2015.

CARVALHO, Jô de; GONÇALVES, Wilson Ferreira; OLIVEIRA, Silvia Aparecida de. **A morosidade da justiça brasileira nos julgamentos dos processos de pessoas idosas**. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2012_03_1257_1294.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2015.

CARVALHO, Keila Serejo. **Da inefetividade da tramitação prioritária dos processos de idosos e portadores de doenças graves**. Disponível em:

<http://repositorio.ucb.br/jspui/bitstream/10869/2490/1/Keila%20Serejo%20Carvalho.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. 4. ed. São Paulo: Malheiros. v. I.

FERREIRA, Olívia Galvão Lucena *et al.* **Envelhecimento ativo e sua relação com a independência funcional**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tce/v21n3/v21n3a04>. Acesso em: 09 abr. 2015.

FLORIANO NETO, Alex. **Da razoável duração do processo administrativo em âmbito federal**. Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31442-35504-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Direito fundamental à duração razoável do processo**. Disponível em: <http://portal.estacio.br/media/2654374/artigo%205%20revisado.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2015.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira(org.). **Estudos em Homenagem a Ricardo Lobo Torres.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Disponível em: <http://www.jltributario.com.br/_det.aspx?A_ID=62>. Acesso em: 09 abr. 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo de conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SCARAVAGLIONI, Décio. **Lei n° 10.173/2001: preferência processual aos idosos**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/1990/lei-n-10-173-2001-preferencia-processual-aos-idosos>. Acesso em: 09 abr. 2015.

SOUZA, Márcio Luís Dutra de. **Direito à razoável duração do processo administrativo**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/10056>. Acesso em: 9 abr. 2015.

O DIREITO À INDENIZAÇÃO PELO DANO MORAL PREVIDENCIÁRIO

THE RIGHT TO COMPENSATION FOR MORAL DAMAGES IN SOCIAL SECURITY

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

SOUSA, Ana Caroline de
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (Unesp)
Aluna do quinto ano do curso de Direito da FCHS
E-mail: ana.carol.sousa16@gmail.com

ALVES DE PAULA, Ana Cristina
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (Unesp)
Aluna do quinto ano do curso de Direito da FCHS
E-mail: a.cris.direito@gmail.com

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (Unesp)
Profa. Dra. do curso de Direito da FCHS
E-mail: jppren@gmail.com

Resumo

O presente trabalho pretende abordar a temática do dano moral no direito previdenciário, tendo como objetivo demonstrar que as falhas cometidas na prestação do serviço público na área de concessão de benefícios previdenciários, autorizam a responsabilização civil do Estado pela reparação do dano moral do qual o segurado é vítima, analisando o embate doutrinário e jurisprudencial acerca da matéria na busca de fundamentos para o cabimento do dano moral. Estuda-se ainda, a competência para julgamento da ação, bem como a possibilidade de cumulação de pedidos, o prazo de prescrição e decadência e como definir o valor do dano moral. Será realizado um estudo sobre a responsabilidade civil do Estado em decorrência da prestação de serviços públicos, a caracterização dos direitos previdenciários como direitos sociais, o procedimento administrativo de concessão de benefícios previdenciários e a configuração e forma de reparação dos danos morais decorrentes da atividade estatal na esfera previdenciária.

Palavras-chave: Direito Previdenciário, Responsabilidade Civil do Estado, Danos Morais Previdenciários.

Abstract

This study aims to address the issue of moral damages in the social security law, aiming to demonstrate that the faults committed in the field of granting social security benefits, authorize the civil liability of the state for the repair of the moral damage analyzing the doctrinal and jurisprudential clash on the matter in finding grounds for the pertinence of moral damage. It studies also the competence to decide the claim of pension moral damages, as well as the possibility of overlapping claims, the limitation period and decay and how to define the value of the moral damage. There will be a study on the civil responsibility of the State due to the provision of public services, the characterization of pension rights and social rights, the administrative procedure for granting social security benefits and the shape and form of reparation for moral damages arising from the state activity in social security sphere.

Keywords: Social Security Law, Liability of the State, Moral Damages on Social Security.

1 INTRODUÇÃO

O Regime Geral da Previdência Social, ao instituir a contribuição de caráter obrigatório, tem por objetivo assegurar aos seus beneficiários um sistema de proteção social através de meios indispensáveis de subsistência ao segurado e seus dependentes. Todavia, analisando a organização do sistema previdenciário brasileiro, o presente trabalho visa demonstrar o cabimento da reparação por danos morais na privação indevida de um benefício previdenciário ao segurado, com vistas a compensar e reconfortar o indenizado pelos injustos danos experimentados no período em que esteve privado de seu benefício. Não há como medir o constrangimento causado por um vício na concessão do beneficio no momento de maior necessidade do segurado, mas, se um vício impossibilitar que o segurado perceba o benefício a que tenha direito, atingindo desta forma sua esfera tanto moral quanto patrimonial, o requerente, cujo direito tenha sido violado, fará jus à reparação civil estatal em razão da ação ou omissão praticada pelos seus agentes na prestação de serviços públicos.

1.1. Conceito de Responsabilidade Civil

Responsabilidade Civil é a obrigação de reparar ou ressarcir os danos ou prejuízos causados a terceiros, sejam de natureza material ou moral, oriundos da violação de dever imposto por norma no âmbito civil. Sem prejuízo, não existe o dever de indenizar. Mas, conforme ensinamento de Carlos Roberto Gonçalves, trazido por Julio Akimura,

> Se houve dano mas sua causa não está relacionada com o comportamento do agente, inexiste a relação de causalidade e , também, a obrigação de indenizar (AKIMURA, 2013).

No que tange à Responsabilidade Civil do Estado, este instituto jurídico experimentou digna evolução no decorrer do tempo, progredindo da irresponsabilidade à aplicação da responsabilidade subjetiva, que deu lugar à responsabilidade civil objetiva com relação a ação ou omissão antijurídica praticada por agente estatal, de qualquer nível hierárquico, no desenvolver das atividades da Administração Pública, independentemente de terem agido ou não dentro de suas competências, ainda que, no momento do dano, estejam fora do horário de expediente.

Tal responsabilidade, inerente à existência de um dever jurídico, deriva das atividades prestadas pelo Estado na esfera dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e consiste no dever de indenizar as perdas e danos materiais (natureza patrimonial) e morais (de natureza não econômica, visto que se destina a reparar o sofrimento causado a vítima, o qual não se pode quantificar) sofridos por terceiros, devendo pagar o valor que o lesado perdeu e/ou deixou de ganhar e/ou fornecer um conforto imaterial ao sujeito lesado, respectivamente.

A responsabilidade subjetiva se fundamenta na culpabilidade, ou seja, no caráter subjetivo da conduta, decorrente de ato ou fato antijurídico em que há um efeito danoso. Nos termos do *caput* do art. 927 do Código Civil, “aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”, ou seja, deverá haver um transtorno ou abalo material ou moral. Para responsabilização do causador do dano, em regra, deve ser comprovado o dolo ou a *culpa stricto sensu* (aquliliana) do agente (imprudência, imperícia ou negligência), o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano efetivo, e o dano em si. Nesta espécie de responsabilidade aplicada ao Estado, há de se provar a culpa ou dolo do agente público ou do Estado para se gerar o dever de indenizar ou reparar o dano.

Já na responsabilidade objetiva o Estado é responsabilizado, independentemente de culpa ou dolo, pelos danos causados a terceiros de forma omissiva ou comissiva pelos seus agentes. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello,

> é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem, sem que haja necessidade de comprovar a culpa do agente causador do dano. Bastaria, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano (LOUREIRO, 2007).

Fundamentando a teoria da responsabilidade objetiva, Sílvio Rodrigues, citado por Gustavo Passarelli da Silva, assevera que

> Na responsabilidade objetiva a atitude culposa ou dolosa do agente causador do dano é de menor relevância, pois, desde que exista relação de causalidade entre o dano experimentado pela vítima e o ato do agente, surge o dever de indenizar, quer tenha este último agido ou não culposamente (SILVA, 2003).

No Brasil, no que tange à responsabilidade do Estado por atos comissivos, não mais se aplica a responsabilidade civil subjetiva, dando lugar à Responsabilidade objetiva. Desde a Constituição Federal de 1946, o ordenamento jurídico brasileiro optou pela responsabilização extracontratual da administração pública pela via

objetiva, com base na teoria do risco administrativo, visto que, como toda atividade estatal é exercida, direta ou indiretamente, no benefício de todos, provado que o dano sofrido pelo particular é consequência da atividade administrativa, o Estado, que representa todos, deve suportar o ônus de sua atividade, sem que se cogite da culpa de seus agentes.

A teoria do risco administrativo, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público, a maior dificuldade encontrada pelo cidadão comum em uma relação jurídica.

Esta teoria segue a lógica da teoria do risco, cuja base é o dever genérico de não prejudicar, do qual estão imbuídos todos os cidadãos, o que se revelou ineficaz no que tange a produção de prova por parte da vítima frente às situações cotidianas de danos provenientes de atividades realizadas com regularidade (LOUREIRO, 2007). O art. 927 do Código Civil de 2002 também dispôs acerca da responsabilidade objetiva em seu parágrafo único, segundo o qual "haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem".

A responsabilidade civil do Estado é fruto da evolução histórica da responsabilidade estatal, objetivando equilibrar a relação entre Estado e administrado com base no princípio da isonomia, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos e garantindo uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos. Já o dever de reparar o dano, imposto por força do art. 37, § 6°, da Constituição Federal de 1988, é a contrapartida do princípio da legalidade.

Verifica-se desde já que não só pessoas jurídicas que pertencem a Administração Pública são responsabilizadas objetivamente por danos causados por seus agentes, mas também entidades particulares como concessionárias e permissionárias de serviços públicos também respondem objetivamente por prejuízos a particulares. O dispositivo constitucional não incide apenas sobre as pessoas administrativas da Administração Indireta que exploram atividade econômica, sobre as quais devem ser aplicados os princípios de responsabilidade civil próprios do Direito Privado, mas a doutrina diverge, nesses casos, quanto à responsabilidade subsidiária do Estado. O posicionamento majoritário é no sentido de que o art. 2º, inc. II, da Lei n. 11.101/2005, ao excluir da falência as estatais em geral, indica no sentido de que o ente federativo que as criou e as controla é subsidiariamente responsável por suas dívidas.

Robustecendo o entendimento acima esposado, o art. 43, do Código Civil de 2002, consagra a responsabilidade objetiva estatal ao prescrever a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público independente de prova de culpa. Destaque-se que a responsabilidade do Poder Público não se estende a qualquer fato ou ato, comissivo ou omissivo no qual o Estado esteja envolvido, direta ou indiretamente. Tanto é que não chegou aos extremos do risco integral.

Por isso, bem fez o legislador ao exigir que sejam demonstradas a alteridade do dano; a conduta comissiva ou omissiva imputável a agente do Poder Público, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional; o nexo causal entre o *eventus damni*e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público; a oficialidade da atividade causal e lesiva; e a inexistência de causa excludente deste nexo, isto é, fato da vítima ou de terceiro, caso fortuito (evento imprevisível e, por isso, inevitável) ou força maior (evento inevitável, ainda que previsível).

Advirta-se, contudo, que o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias. Embora dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização.

A ideia fundamental da doutrina é a de que só há uma relação de causalidade adequada entre o fato e o dano quando o ato ilícito praticado pelo agente seja de molde a provocar o dano sofrido pela vítima, segundo o curso normal das coisas e a experiência comum da vida (CAVALIERI FILHO, 2011). Portanto, não existindo nexo de causalidade entre a conduta da Administração e o dano ocorrido, a responsabilidade estatal será afastada. Cabe ao Poder Público o ônus de provar a culpa da vítima ou a existência de força maior. Existe, entretanto, a possibilidade de responsabilizar o Estado, mesmo na ocorrência de uma circunstância de força maior, desde que a vítima comprove o comportamento culposo da Administração Pública. Acrescente-se que enquanto não evidenciar a culpabilidade da vítima, subsiste a responsabilidade objetiva da Administração. Se total a culpa da vítima, fica excluída a responsabilidade da Fazenda Pública; se parcial, reparte-se o quantum da indenização (ZIMMERMANN, 2011).

Mesmo com a consagração da responsabilidade objetiva, ainda grassa controvérsia sobre tal tema. O Supremo Tribunal Federal apresenta entendimentos divergentes. Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia

Zanella di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho defendem a vertente subjetiva da responsabilidade em caso de omissão estatal – quando o dano decorrer de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente), e não do comportamento dos agentes, é de se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva, porquanto supõe dolo ou culpa em suas modalidades de negligência, imperícia ou imprudência.

Noutra margem situa-se o professor Sérgio Cavalieri Filho. Cumpre fazer uma distinção entre omissão genérica e omissão específica. Omissão genérica é a que não decorreu de inação do Estado. Quando a inércia administrativa é causa direta e imediata do não impedimento do evento, fala-se em omissão específica. Somente as hipóteses de dano proveniente de omissão genérica deverão ser encaradas pelo ângulo subjetivo. Quando houver omissão específica, há dever individualizado de agir. Seja objetiva ou subjetiva, o certo é que a responsabilidade do Estado "não vai ao extremo de lhe ser atribuído o dever de reparação de prejuízos em razão de tudo que acontece no meio social" (PEREIRA).

A responsabilidade do Estado ainda se biparte em contratual e extracontratual. Essa distinção não é meramente acadêmica. A primeira, de caráter bilateral, decorre do dano advindo de uma obrigação preexistente firmada entre o autor e a vítima do dano. Já a segunda, de caráter institucional, surge quando o dever jurídico violado não estiver previsto no contrato, mas na lei ou na ordem jurídica (AKIMURA, 2013).

Os benefícios previdenciários são concedidos aos segurados e dependentes por meio de ato administrativo realizado no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, que analisa se o requerente preenche todos os requisitos para o deferimento do beneficio previdenciário. Nesse sentido, verifica-se que a responsabilidade do INSS é extracontratual,

> [...] pois não advêm de um contrato e sim de uma imposição de uma instituição aceita por toda a coletividade e, portanto, de cunho publicístico derivado de uma relação legal estabelecida entre o segurado e o INSS, no caso do beneficio previdenciário ou entre o contribuinte a União, no caso do custeio da Previdência Social (ZIMMERMANN, 2011).

A reparação do dano pode ser obtida administrativamente ou mediante ação de indenização junto ao Poder Judiciário. Compete ao segurado ou ao dependente provar a ocorrência de atos lesivos praticados pelos agentes públicos do INSS em relação ao seu beneficio previdenciário, o dano material e/ou moral por aquele sofrido e o nexo de causalidade entre a conduta do agente público e o dano. Uma vez indenizada a vítima, fica a pessoa jurídica com direito de regresso junto ao agente responsável, desde que este tenha agido com dolo ou culpa, ou seja, com negligência, imprudência ou imperícia. Além de gerar ação regressiva do INSS contra o agente infrator, estes elementos têm o condão de agravar e majorar o valor da reparação moral.

Para o Estado, o direito à ação de regresso possui caráter punitivo, pedagógico (inibindo a repetição da conduta) e de proteção patrimonial. Para o agente, o direito estatal à ação de regresso lhe garante a possibilidade de ser processado somente pelo próprio Estado. A ação de regresso do Estado contra seu agente reveste-se de garantia constitucional, conforme se extrai da segunda parte do §6º do artigo 37.

Da exposição supra, extrai-se que a responsabilidade civil do INSS possui caráter objetivo. Não são poucos os casos em que o indeferimento ou o ato que cancela o benefício é acertado. No entanto, o presente artigo destina-se a estudar o alcance do instituto da responsabilidade civil na relação entre segurado e INSS que, como pessoa jurídica de direito público, responde objetivamente pelos vícios na suspensão do pagamento ou cancelamento indevido dos benefícios previdenciários, sem suporte fático e legal. O segurado alimenta a certeza da inclusão previdenciária, com a expectativa da percepção presente ou futura, quando necessitar, quanto aos benefícios previdenciários que as contribuições recolhidas lhe assegurariam.

A vítima sempre é o segurado/beneficiário, mediatamente, como parte hipossuficiente que não detém nenhum controle sobre a concessão dos benefícios e prestações da Seguridade Social, e, de imediato, toda a coletividade. Por conseguinte, quando o INSS assume a responsabilidade, o faz com o objetivo de garantir a incolumidade do direito prestacional aos segurados e proteger as contribuições sociais principalmente em face de condutas ilícitas. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes dessa doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos.

Quando a Constituição Federal inclui a previdência como direito fundamental social, significa que esse direito constitui direito inalienável, eis que diz respeito aos princípios da proteção social e da primazia da dignidade humana. As obrigações atribuídas por lei ao INSS são originárias do Estado, que lhe atribuiu personalidade jurídica, capacidade administrativa e patrimônio próprio. Portanto, qualquer demanda originada dos atos administrativos da autarquia deve ser ajuizada contra ela, e não contra a União, pois é daquela a responsabilidade tanto na seara administrativa como judicial. De regra, são competentes os juízes federais para julgar as ações em que é parte o INSS, por força do

art. 109, inc. I, da CRFB/88 (critério de fixação de competência **ratione personae**). Desta forma, as ações previdenciárias intentadas em face do INSS devem ser distribuídas para o juiz federal territorialmente competente. Mas, conforme entendimento sumulado pelo Supremo Tribunal Federal, o segurado que residirem em local que não seja sede de Vara da Justiça Federal no interior pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária nas varas federais da Capital do Estado-Membro (STF, súmula n° 689).

1.2. A reparação civil especificamente em matéria previdenciária

O instituto reparatório, autorizado em nossa Carta Magna e detalhado no diploma civil, trata-se de um expressivo instrumental jurídico, com tripla finalidade, qual seja, reparar, compensar e persuadir o transgressor da ordem jurídica. Dessa feita, caracterizado o dano na seara previdenciária, necessária e autorizada está sua aplicação.

A relação previdenciária tem como característica a aproximação entre o administrador e o administrado e, não bastasse a relação administrativa norteada, dentre outros, pelos princípios da moralidade e eficiência, que se perfaz entre o sujeito de direito e o prestador de direito, urge salientar que, tal relação tem ainda aspectos especialíssimos dada sua ampla carga social e alimentar, alcançando a reparação um caráter eminentemente protetivo.

Ademais, tratando-se de um dano na órbita previdenciária, como por exemplo na negativa ou no cancelamento de um benefício devido ao usuário contribuinte, não se fere unicamente a dignidade da pessoa humana mas, e com toda força, ao ideal de proteção social propugnado pela Constituição Federal quando equipara a Previdência Social a vários outros direitos sociais. Em outras palavras:

> Ao que se vê, tendo a Previdência Social sido erigida ao patamar supremo de direito social, em equivalência a vários outros, sua análise sistematizada e ordenada dentro do Sistema de Seguridade Social conduz a real reflexão objetiva, de que, seus instrumentos jurídicos válidos, dentre os quais, o Instituto do Dano Moral, são verdadeiras ferramentas necessárias e imprescindíveis a consecução dos ideais axiológicos (AGOSTINHO; SALVADOR, 2013).

Assim, nessa estreita relação administrativa previdenciária em que o contribuinte vai à busca dos produtos do pacote de proteção, necessário se faz o balizamento da atividade administrativa pelo principio da eficiência como forma de garantir o acesso justo ao bem pretendido. E mais, caracterizado o vício na entrega da tutela previdenciária, necessária aplicação do instituto reparatório para recompor a busca do direito social almejado.

A jurisprudência, por sua vez, como fonte informadora do direito, tem dado respaldo para a utilização do instituto reparatório imaterial, nos moldes do que discorremos até agora, contribuindo para a evolução do instituto dentro da seara previdenciária. Neste sentido, a Apelação Cível nº: 2001.41.00.003225-9/RO, julgada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em que a União foi condenada a pagar danos morais no total de cinco mil reais a uma professora, por conta de a União ter retardado a concessão de sua aposentadoria por um período de um ano e onze meses, conforme a seguinte ementa:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. **DEMORA NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIA** A PROFESSOR DO ENSINO MÉDIO. **INEFICIÊNCIA COMPROVADA**. **DANO MORAL CARACTERIZADO**. DEVER DE INDENIZAR. VALOR RAZOÁVEL.
>
> 1. A Responsabilidade objetiva baseia-se na teoria do risco administrativo, dentro da qual basta a prova da ação, do dano e de um nexo de causa e efeito entre ambos para surgir o direito à indenização, sendo, porém, possível excluir a responsabilidade em caso de culpa exclusiva da vítima, de terceiro ou ainda em caso fortuito e força maior.
>
> 2. Hipótese em que a Administração levou cerca de um ano e oito meses para deferir o pedido de aposentadoria, o que se constitui verdadeiro absurdo. Mesmo que o processo tenha apresentado algum grau de complexidade, como alegado pela União, é evidente que a Autora não poderia ser obrigada a laborar mais 01 ano e oito meses contra sua vontade, ainda que tenha sido remunerada para tanto. As supostas dificuldades encontradas na tramitação do processo concessório (progressão funcional, vínculos diversos, dentre outros), estão dentro do campo da previsibilidade administrativa, não podendo ser erigidas como justificativa para o ineficiente serviço prestado.
>
> 3. Não especificou a autora a natureza do dano que diz ter sofrido. No contexto dos autos, deve-se entender que se trata apenas de danos morais, pois os danos

> materiais, em casos desta ordem, são devidos a título de lucros cessantes, os quais não foram alegados e nem provados.
> 4. O dano moral, por sua vez, restou bem caracterizado, pois Autora foi obrigada a trabalhar quando já poderia estar em gozo de aposentadoria. A longa duração do processo administrativo causou, por certo, muito mais que mero dissabor, frustrou a expectativa da servidora em usufruir dos benefícios de sua aposentadoria, dentre os quais o legítimo descanso pelos vinte e cinco anos laborados na docência de nível médio, atividade que o próprio legislador constituinte reconhece como mais penosa.
> 5. Considerando as peculiaridades do caso, em que a Autora, professora com proventos de aposentadoria no valor de R$1.722,17, sofreu grande frustração diante da grave falha do serviço da União, entendo razoável fixar o valor da indenização a título de danos morais no importe de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), pois referida quantia não pode ser irrisória e nem deve ensejar enriquecimento sem causa.
> 6. Apelação parcialmente provida.
> (TRF1. APELAÇÃO CÍVEL 2001.41.00.003225-9/RO Relator: Juiz Federal Pedro Francisco da Silva (Convocado) Julgamento: 29/06/09).

Assim, fácil detectar que o instituto reparatório cuja utilização já vem sendo feita amplamente em outras searas, tais como a cível e a trabalhista, encontra respaldo também no âmbito previdenciário, dada sua capacidade em assegurar indiretamente o acesso eficaz e justo à tutela social protetiva. Necessário ressaltar também, que se trata de uma relação envolvendo a administração pública, e como tal, deve comprometer-se com a eficiência do serviço levado ao usuário, tendo este, no caso de violação, a possibilidade reparatória como via de compensação pelo ato ilícito e a dimensão pedagógica a educar a autarquia para a valorização do serviço prestado. Neste sentido, é o que diz Theodoro Vicente Agostinho:

> Lesar o jurisdicionado, enquanto Administrado, no relacionamento jurídico que contrai com a Administração Pública, na entrega da tutela previdenciária, especificamente no tocante a concessão de um produto do pacote protetor, é o mesmo que ferir princípios, valores e primados constitucionais, conferindo ao lesado, vasta seara indenizatória a perquirir, cuja ilicitude, sobretudo axiológica, produz nefastos efeitos [...](AGOSTINHO; SALVADOR, 2013).

Portanto, não só pelo caráter administrativo da relação que se perfaz entre segurado e seguradora, mas também pelo resguardo da substancia ideológica pretendida no sistema da seguridade que a utilização do instituto é de grande necessidade.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a elaboração desta pesquisa, empregaram-se os métodos analítico, dedutivo e dialético, bem como a técnica de pesquisa bibliográfica, almejando trazer uma contribuição teórica à resolução de problemas técnicos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme mencionado acima, a responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, é objetiva, portanto, sua constatação independe de prova de dolo ou culpa, necessário apenas a demonstração da conduta, do dano, e do nexo causal.

A autarquia federal, INSS, *in casu,* é responsável por milhares de atendimentos diários, espalhados por todo o Brasil, denotando sua importância social na concessão de auxílios e benefícios, aos segurados cobertos pelo regime geral da previdência social. Diante de inúmeros atendimentos, não são raras as hipóteses de cancelamento ou negativa de benefícios e auxílios que eram devidos, gerando inúmeros danos àqueles que dependem do deferimento do INSS.

O dano material é mais fácil de ser constatado e mais fácil também a fixação do valor reparatório. É que, no que diz respeito ao dano moral, temos uma lesão que atinge a esfera intima do indivíduo, repercutindo na moral e na tranquilidade mental da vítima. Dessa feita, difícil se faz mensurar e, por conseguinte, atribuir um valor compensatório que indenize de forma justa o ocorrido.

Mais um esclarecimento: o dano moral para ser devidamente configurado, não se confunde com o aborrecimento corriqueiro nem com o mero dissabor. Diogo de Medeiro Barbosa cita Sergio Cavalieri Filho, quando dá a exata dimensão do que é o dano imaterial:

> só deve ser reputado como dano moral a dor, vexame, sofrimento ou humilhação que, fugindo à normalidade, interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio em seu bem-estar. Mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral, porquanto, além de fazerem parte da normalidade do nosso dia-a-dia, no trabalho, no trânsito, entre os amigos e até no ambiente familiar, tais situações não são intensas e duradouras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo. Se assim não se entender, acabaremos por banalizar o dano moral, ensejando ações judiciais em busca de indenizações pelos mais triviais aborrecimentos (BARBOSA, 2009).

Como dito anteriormente, para a caracterização do dano moral previdenciário, em se tratando de um ente federal, nada mais devemos, do que, comprovar a conduta, o dano e o nexo causal. Assim, no indevido indeferimento, temos a conduta e o nexo de causalidade com prováveis danos. Para além dos requisitos formais deve-se perceber também, que, a negativa do beneficio quando este era devido, configura injusta privação de verba alimentar, agravado pelo fato de que na maioria das vezes são segurados que contariam unicamente com esse beneficio para sua subsistência. Igualmente, deve-se medir o sentimento do usuário que, por vezes, contribuiu diversos anos para a previdência na esperança de ser socorrido numa eventual necessidade.

Dessa feita, entendendo o dano moral como a lesão capaz de afetar a esfera mais intima da pessoa e demonstrando que o cancelamento ou indeferimento indevidos de benefícios previdenciários atingem diretamente, no mínimo, a expectativa que se cria perante o serviço do Instituto – INSS, salutar afronta a dignidade da pessoa humana, ensejando a reparação cível pelos danos morais suportados.

Necessário ressaltar que não cabe reparação por dano moral no caso de indeferimento ou cancelamento quando referem-se a benefícios que realmente não são devidos. Nesses casos, a autarquia federal age de pleno direito, pelas atribuições que lhe couberam, segundo Estatuto próprio, amparada pelo artigo 188, I, do Código Civil. Outrossim, na hipótese de cancelamento, deve ser garantida a oportunidade de ampla defesa administrativa permitindo a defesa do segurado.

Hipótese controvertida entre os doutrinadores do assunto diz respeito à prova do dano alegado pelas vitimas. Em face da assertiva que o dano moral é de difícil caracterização, o entendimento majoritário caminha no sentido de que, de acordo com a situação, são presumíveis os danos morais, com efeito nas hipóteses de injusta privação de verba alimentar. Aplica-se nesses casos a teoria *in re ipsa,* "de que a coisa fala por si mesma". Assim sendo, a prova do dano torna-se prescindível.

A teoria ganhou visibilidade pelo fato de seus defensores se apoiarem no caso análogo de que, quando há a inclusão indevida do nome do consumidor em órgãos de proteção ao crédito, cediço a figuração do dano moral nesses casos, devendo a vitima ser indenizada pelo injusto, maior flagrante, "que ocorre a incidência de dano imaterial quando, injustamente, segurado do INSS deixa de receber verba alimentar devida, ficando sem bem muito mais valioso que o crédito, sua renda mensal, essencial para sua subsistência e manutenção de sua dignidade" (Barbosa, 2009).

3.1. Fixação do quantum, prazo prescricional e cumulação dos pedidos

A fixação do quantum devido, figurado o dano moral e tendo em vista a dificuldade em encontrar parâmetros que possam mensurar seu alcance lesivo, deve ser balizado pela ponderação dos efeitos da situação apresentada a um cidadão médio, equidistante do homem frio, insensível e do homem de extrema sensibilidade.

O valor da indenização em si, deve atingir sua dupla finalidade: a de compensar os danos sofridos com montante pecuniário condizente com a extensão da lesão e sua finalidade pedagógica em educar o transgressor no sentido de inibir o cometimento de novas ações. Ressalte-se, no caso em tela, que o agente causador do dano é autarquia federal, e que, portanto, o viés punitivo da indenização deve ser ainda mais observado.

A doutrina nos diz que para a fixação do valor da indenização é preciso observar a extensão do dano, a reprovação à conduta do agente e o poder financeiro do mesmo. Existe grande resistência na doutrina em fixar valores altos de reparação civil, embasando-se nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade corroborados pela tese da vedação do enriquecimento sem causa. Entendemos que o valor indenizatório deve ser arbitrado caso a caso e que, em se tratando de órgão pertencente a administração publica federal, como é o INSS, e calcado no dever inibitório da reparação, valor justo é aquele em montante expressivo. Pois, "somente indenizações expressivas

poderão exercer grau de reprovabilidade adequado a punir o ofensor por sua conduta e reconfortar na medida certa o ofendido, protegendo indiretamente a sociedade de novas práticas atentatórias" (Barbosa, 2009).

Em relação ao prazo prescricional incidente sobre as causas de dano moral previdenciário, deve ser observado o prazo que for mais favorável ao pleiteante. É que, pelo Decreto nº 20.910 de 1932, específico da administração em geral, o prazo é de cinco anos, contados a partir do ato lesivo, mas, existe também, a hipótese presente no Código Civil, no qual o prazo é de três anos após o fato danoso, descrito no art. 206, § 3º inciso V.

No que concerne à possibilidade de cumulação dos pedidos de indenização por dano moral e dano material, o disposto encontra-se sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça, sob o nº37, **in verbis**: "são cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato". Ressalte-se que tal possibilidade só é possível quando decorrem do mesmo fato.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo foi elaborado com a intenção de estudar e analisar aspectos jurídicos relacionados ao sistema previdenciário brasileiro, visto a importância fundamental que representa à sociedade, buscando elucidar a aplicabilidade da Responsabilidade Civil perante o Instituto Nacional do Seguro Social em casos de indeferimento ou cancelamento indevido de benefício previdenciário. À vista do exposto, interpretando-se o art. 43 do novel Código Civil a partir da norma constitucional do art. 37, §6º, é forçoso concluir que a responsabilidade do Estado, inclusive por atos omissivos, é objetiva, dispensando-se, assim, qualquer análise acerca do elemento culpa. O INSS, como autarquia federal, enquadra-se neste conceito, bastando a demonstração de dano, conduta e nexo de causalidade para que surja o dever de indenizar, de forma a reconfortar o ofendido por todos os transtornos experimentados e punir o ofensor, inibindo a reincidência em práticas iguais ou semelhantes. O segurado terá, portanto, um lenitivo além das prestações a que faz jus, aliviando a lesão moral.

As políticas adotadas pelo Estado na esfera previdenciária tem o intuito de proteger o ser humano das dificuldades que possa sofre no decorrer de sua vida. Caso o segurado do Regime Geral de Previdência Social ou seu dependente seja acometido por uma das contingências previstas em lei, deverá ser amparado pelo seguro social, com vistas a ter garantido seu direito à sobrevivência com dignidade. Qualquer restrição a este direito fundamental é desproporcional e inadmissível.

Dada a natureza jurídica do INSS, esclareceu-se que a competência para o julgamento das lides reparatórias será sempre do Juízo Federal, com fulcro no art. 109, I da CRFB/88. Foi também demonstrada a importância que a previdência social tem perante os segurados que dela se socorrem, restando claro que devem ser reparados por meio de ação de indenização por dano moral quando os benefícios são injustamente negados ou cancelados no decorrer do processo administrativo, de modo a reconfortar o ofendido e punir o ofensor.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sérgio Henrique Salvador . O dano moral no Direito Previdenciário. Uma necessária abordagem. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3652, 1 jul. 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24833>. Acesso em: 28 set. 2014.

AKIMURA, Júlio. **Dano moral na privação indevida do auxílio-doença previdenciário**. 2013. 48 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2013.

BARBOSA, Diogo de Medeiros. A responsabilidade civil do INSS por ato que cancela ou nega a concessão de benefício previdenciário devido. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2134, 5 maio 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/12746>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº: 689**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0689.htm>. Acesso em: 29 Set. 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. **Apelação Cível** nº: 2001.41.00.003225-9/RO, Relator: Juiz Federal Pedro Francisco da Silva (Convocado), Data de Julgamento: 29/06/09, 5ª Turma. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fa

rquivo.trf1.gov.br%2FAGText%2F2001%2F003200%2F200141000032259_3.doc&ei=EjYrVKegD4yPsQTg1IKgAQ&usg=AFQjCNG-OSoX3fYShvDz6ApTYIIm1THmgg&sig2=QFjJNDbomWtRNF-zp13p3A>. Acesso em: 30 Set. 2014.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **A responsabilidade civil objetiva e subjetiva do Estado**. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_10.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.

LOUREIRO, Thiago Câmara. **Responsabilidade civil objetiva do INSS por ato dos médicos peritos.** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/9410/responsabilidade-civil-objetiva-do-inss-por-ato-dos-medicos-peritos/2>. Acesso em: 29 set. 2014.

PEREIRA, Eduardo Peres. **Ação regressiva em desfavor de agente público e a responsabilidade objetiva do Estado.** Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/abdpc/artigos/Eduardo%20Peres%20Pereira%20%20vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acesso em: 29 set. 2014.

SILVA, Gustavo Passareli da. **A responsabilidade objetiva no direito brasileiro como regra geral após o advento do novo Código Civil**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/4045/a-responsabilidade-objetiva-no-direito-brasileiro-como-regra-geral-apos-o-advento-do-novo-codigo-civil>. Acesso em: 29 set. 2014.

ZIMMERMANN, Diego. **O dano moral no direito previdenciário**. 2011. 47 f. Monografia (Graduação em Direito) – Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2011.

ESTÁGIO SUPERVISIONADO: ESPAÇO DE LEGITIMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA IDENTIDADE PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

WALHERS, Maicow Lucas Santos
UNESP/Franca
Mestrando em Serviço Social
Maicow.assistentesocial@live.com

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da Silva
UNESP/Franca
Professora Doutora em Serviço Social
cirleneoliveira@terra.com.br

Resumo

As mudanças vivenciadas no mundo do trabalho, principalmente a partir da década de 1960 em diante formou-se um terreno fecundo para o processo de legitimação e consolidação do Serviço Social enquanto profissão e de revisão do seu estatuto profissional, emergindo na década de 1980, um Serviço Social Reconceituado, com novas bases sociopolíticas alicerçado no pensamento social crítico que permite uma leitura crítica da realidade social criando espaços para a construção de práticas profissionais que contribuem para a emancipação humana. Todo esse processo, contribuiu para a formulação das Diretrizes Curriculares em 1996, garantindo novos parâmetros para a formação profissional em Serviço Social a partir de um perfil de profissional antenado criticamente com os novos tempos, procurando materializar os princípios éticos-políticos elucidados no código de ética profissional. Esse marco na formação em Serviço Social fomentou a discussão e o debate em torno da formação e o exercício profissional, aludindo o Estágio supervisionado como lócus propício da construção da identidade historicamente construída pela categoria. Dessa forma, pensar e repensar a centralidade do estágio supervisionado diante das profundas transformações societárias, principalmente com o avanço do ensino à distância se configura como objeto do presente trabalho, diante desafios postos para a práxis profissional em Serviço Social.

Palavras-chave: Formação Profissional, Estágio Supervisionado, Relação teórico-prática.

Abstract

The changes experienced in the working world, especially from the 1960s onwards formed a fertile ground for the process of legitimization and consolidation of social work as a profession and review of employment status, emerging in the 1980s, one Social service Reconceituado with new socio-political bases founded on critical social thought which allows a critical reading of social reality by creating spaces for the construction of professional practices that contribute to human emancipation. This entire process, contributed to the formulation of curriculum guidelines in 1996, guaranteeing new standards for professional training in social work from a professional profile critically attuned to the changing times, seeking to materialize the ethical and political principles elucidated in the code of ethics professional. This milestone in the formation of Social Work has encouraged discussion and debate around the training and professional practice, alluding to the stage as a place conducive supervised the construction of identity historically built by category. Thus, think and rethink the centrality of supervised face of deep societal transformations, especially with the advancement of distance learning is configured as an object of this work, on challenges posed to professional practice in social work.

Keywords: Vocational Training , Supervised Internship , theoretical and practical interface.

1 INTRODUÇÃO

As atuais configurações do mundo do trabalho tem imposto diversos desafios para a formação e o exercício profissional em Serviço Social. As atuais demandas se (re)configuram no cenário brasileiro, reatualizando exigências para o exercício profissional historicamente postos diante do agravamento da questão social e seus rebatimentos na vida da classe trabalhadora e na garantia dos direitos sociais, ao mesmo tempo que novas demandas emergem e desafiam os profissionais no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

Para isto, torna-se necessário preservar a qualidade da formação e do exercício profissional em Serviço Social, procurando materializar os princípios ético-políticos elucidado no código de ética de 1993, onde se consubstancia a perspectiva da emancipação humana e política da classe trabalhadora, firmado a partir do compromisso ético-político da categoria com a luta social mais ampla em direção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Essa direção social da profissão, foi construída historicamente pela profissão a partir da década de 1960, em uma conjuntura sócio-histórica e política marcada pelo agravamento da questão social e seus rebatimentos na vida da classe trabalhadora frente a crise da sociedade capitalista e o desafio de garantir sua legitimidade e reprodução no mundo do trabalho. A crise evidencia e alarga as contradições e antagonismos estruturais da sociedade capitalista, colocando em xeque sua legitimidade. O capital procurando garantir sua reprodução enquanto sistema social, político e econômico, cria mecanismos de racionalização do trabalho e de reestruturação do modo de produção procurando a partir das suas contradições garantir o processo de acumulação capitalista. Assim, Iamamoto (2008, p. 56) afirma:

> [...] o processo de produção capitalista transcorre sob determinadas condições materiais que, no entanto, são, ao mesmo tempo, portadoras de relações sociais determinadas, nas quais os indivíduos entram no processo de reprodução de sua vida. Aquelas condições, assim como essas relações, são por um lado, *pressupostos* e, por outro, *resultados e criações do processo de produção capitalista: são ele produzidos e reproduzidos.*

Dessa forma, o capitalismo não é somente um determinado modo de produção econômico, mas uma determinada forma de relação social, o modo de produção capitalista, é a própria produção da vida material, enquanto sistema social, político e econômico. “o capital é uma relação social e o capitalismo um determinado modo de produção, marcado não apenas pela troca monetária, mas essencialmente pela dominação do processo de produção pelo capital” (MARTINELLI, 2007, p. 29)

Essas transformações no modo de produção capitalista, frente a crise do capital, levou o Serviço Social a partir da década de 1960, a rever seu estatuto profissional diante do agravamento da questão social e dos antagonismos de classe, onde verifica-se uma expansão dos movimentos sociais e a luta pela classe trabalhadora na busca pela garantia dos direitos sociais.

Esse processo de renovação da profissão, culminou na década de 1980, com uma profissão madura e fortemente articulada, construindo um projeto ético-político que materializa o compromisso com a classe trabalhadora em direção de uma sociabilidade mais justa e igualitária, ou seja, um projeto profissional ontologicamente vinculada a um projeto societário mais amplo. Não analisaremos aqui, diante objetivo do nosso trabalho as determinações e o processo de renovação da profissão naquele momento histórico, mas destacamos sua importância para compreender o posicionamento ético-político da categoria na contemporaneidade, que direciona a forma de agir e pensar dos profissionais frente aos desafios do mundo do trabalho postos diante do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

> Em relação a esse aspecto, é realçado o caráter de superação e de construção do novo, presente na proposição básica do Movimento de Reconceituação enquanto processo, uma vez que o mesmo desencadeia uma série de reflexões que propiciam uma “redefinição e busca de contemporaneidade da profissão e da transformação no interesse das classes subalternas, criando vínculos com os movimentos sociais e os interesses de uma classe proletária” (FALEIROS, 1986, p. 118). A ação profissional desenvolvida, nessa perspectiva, torna-se “capaz de promover mudanças e situar o homem como o centro desse processo social”. (SILVA, M. G., 1982, p. 46). (SILVA, 2011, p. 120)

A partir do movimento de reconceituação o Serviço Social passa a ser compreendido enquanto especialização do trabalho coletivo, inserido na divisão social e técnica, tendo como objeto de intervenção as múltiplas expressões da questão social e o assistente social um trabalhador liberal, mas que na realidade é se tornou um trabalhador

assalariado, por ter que vender sua força de trabalho no mercado e tendo o Estado como o principal contratador. Essa compreensão da profissão é hegemônica na categoria, mas não é consenso entre os profissionais. O conceito de hegemonia aqui utilizado, é oriundo da perspectiva Gramsciana, onde hegemonia se caracteriza pela aglutinação das forças em determinada direção, garantido a posição do grupo dirigente. "Pois se a hegemonia é ético-política também é econômica; não pode deixar de se fundamentar na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica" (GRAMSCI, 1984b:33 *apud* MATINELLI, 2007, p. 127).

Preservar essa direção social é fundamental diante das profundas transformações societárias vivenciadas no atual século, onde presencia-se o desmonte do Estado de direito, através do avanço do ideário neoliberal, que desresponsabiliza o Estado de suas responsabilidades, transferindo-as para a sociedade civil. O agravamento da questão social, diante do processo de racionalização do trabalho onde cada vez mais cresce o desemprego, o subemprego, os contratos temporários e a terceirização, precarizando ainda mais as relações de trabalho. Aliado a este processo, o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas está assentada na reestruturação produtiva do capital sob a lógica da financeirização e da especulação do grande capital, procurando ocultar as contradições do trabalho e sua centralidade no mundo do trabalho, através da exploração da mais –valia. Surge dessa forma "uma camada da burguesia de caráter essencialmente rentista, pois seus ganhos são resultantes de transfe- rências da esfera da produção e da troca" (GUERRA, 2010, p. 719).

Pois a lógica da sociedade capitalista, sua essência está organicamente vinculada a exploração da força de trabalho e sua racionalização para a esfera produtiva. Apesar do atual estágio de desenvolvimento do capital, e da expansão da especulação financeira, o trabalho ainda se configura como a principal forma de produzir valor e riqueza, que é acumulada e desigualmente apropriada na sociedade capitalista.

> *O trabalho socialmente igualado*, é a *substância* do valor; *o valor é trabalho humano cristalizado,* cuja existência é puramente social e a sua materialidade enquanto valor só pode revelar-se na relação de uma mercadoria com outras; a *forma social de manifestação do valor é o valor de troca* (dinheiro); *e a grandeza do valor é medida pelo tempo – tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de uma mercadoria*, o que é um dado histórico, variando de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas sociais e do trabalho. (IAMAMOTO, 2008, p. 62)

Outro desafio evidenciado na atualidade está na crescente mercantilização da educação, principalmente do ensino superior. Presencia-se o sucateamento do ensino superior público e a expansão do ensino superior privado. Essas novas configurações do ensino, vem atender as demandas do atual estágio de acumulação capitalista, torna-se necessária uma formação aligeirada, tecnicista, fragmentada e mercantilizada. Segundo Guerra (2010), o atual perfil de trabalhador exigido pelo mercado de trabalho, se configura como polivalente, desespecializado, multifuncional e polivalente.

> Na lógica que estamos evidenciando e diante das atuais necessidades do capital, o trabalhador deve portar as seguintes características: ser desespeciali- zado, desregulamentado, polivalente e multifuncional. É chamado a desenvol- ver várias competências e habilidades voltadas ao mercado, portador de valores individualistas e imediatistas, a partir dos quais vale o ter (neste caso, o certi- ficado) em detrimento do ser (neste caso, um profissional qualificado) de for- mação aligeirada, mas que lhe garanta competitividade e capacidade de se adaptar a esses novos e difíceis tempos. (GUERRA, 2010, p. 724)

Não aprofundaremos a discussão a respeito do ensino a distância e seus rebatimentos na formação profissional em Serviço Social. Mas vale destacar que a profissão por estar inserida dentro da área das ciências sociais ampliadas e por não necessitar de grandes aparatos ou aparelhos para sua realização, tem sido uma das profissões que cresce na modalidade a distância. Entre os desafios e rebatimentos na formação profissional, evidenciamos: há uma falsa democratização do ensino através dessa modalidade, pois apesar de expandir o acesso, aumenta a competitividade e precariza a qualidade da formação. Observa-se uma formação em Serviço Social de viés utilitarista e tecnicista, não contribuindo para a construção de um perfil de formação profissional alicerçado nas diretrizes curriculares do Serviço Social, que preconiza uma formação generalista e crítica, onde o assistente social seja capaz de compreender a realidade social numa perspectiva de totalidade e de criar respostas profissionais, críticas, criativas e propositivas frente aos desafios do mundo do trabalho. Também observa-se um aumento no número de profissionais,

o que ocorrerá a formação de um cadastro de reserva de assistente sociais, refletindo nas condições de trabalho, como salário e as formas de contratação.

> É dentro dessa lógica de precarização e a banalização da oferta que surgem os cursos a distância, que não se destacam pela utilização de novas tecnologias, senão pelo uso de material sucateado e de má qualidade, comprometendo intei‑ ramente o perfil de profissional que se deseja. O ensino a distância oferecido pelas universidades privadas são os novos nichos de mercado cobiçado por empresários de vários setores nacionais e estrangeiros.(GUERRA, 2010, p. 728)

É diante dos desafios elucidados que torna-se necessário preservar a qualidade da formação profissional em Serviço Social, procurando efetivar os princípios do código de ética profissional no alargamento dos direitos sociais e na luta por uma sociedade mais justa. Destacamos a importância do estágio supervisionado nesse processo, enquanto espaço legitimador de construção da identidade profissional em Serviço Social, a partir do reconhecimento do estudante enquanto membro da categoria profissional. Comungando dos objetivos e princípios ético-profissionais construídos historicamente pela categoria e afirmando cotidianamente esse compromisso nos diferentes espaços sócio-ocupacionais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico que norteia o presente trabalho se caracteriza pelo método dialético referendado na teoria social crítica de Marx que permite a apreensão do real em sua totalidade a partir dimensões de universalidade, particularidade e singularidade no desvelamento das contradições da sociedade capitalista e do real, a partir da aproximação sucessivas com a dinâmica da realidade, procurando analisar a dinâmica da realidade social para além da sua aparência, expresso na cotidianidade da vida social. O método materialista histórico dialético, permite a apreensão da ontologia do ser social, a partir das determinações histórico-sociais e suas particularidades sociais, frente o próprio movimento do real, procurando analisá-lo em seu movimento de ruptura e continuidade com o processo histórico.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir do referencial elucidado, realizamos um aprofundamento teórico em relação a temática proposta vinculada a pesquisa no programa de Pós-Graduação em Serviço Social através do Mestrado, onde procuramos analisar ao longo do processo histórico da gênese do Serviço Social, sua constituição e desenvolvimento até o momento atual. também procuramos apreender a importância do estágio supervisionado na construção da identidade profissional a partir das diretrizes curriculares de 1996.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

As diretrizes curriculares ditadas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) vem trazer um patamar único para a formação profissional em Serviço Social em todo o território nacional. Isto se deve a busca pela preservação da qualidade da formação profissional devido as mudanças no processo de reestruturação do processo produtivo e da racionalização do trabalho na sociedade capitalista vivenciada na contemporaneidade, como mencionada anteriormente. As diretrizes vem trazer princípios que norteiam a formação profissional como a flexibilidade no conteúdo, o pluralismo e a reafirmação do compromisso ético, que baseará a construção de um perfil de profissional conciliado com o projeto ético-político da profissão firmado pela categoria pós Movimento de Reconceituação.

> A partir da concepção definida pelas diretrizes curriculares aprovadas nos fóruns da ABEPSS, a temática do estágio na formação profissional deve constituir-se em aprofundamento permanente no interior do debate acadêmico, como elemento constituinte e constitutivo da formação profissional, e de competência das unidades de ensino no processo formativo. Nessa direção o tratamento dado ao estágio deve ser pauta constante dos fóruns da ABEPSS, no sentido de antecipar-se de forma articulada e

> organizada, na defesa do projeto ético-político da profissão, do ensino da formação de qualidade; pressupostos das diretrizes (ABRAMIDES, 2003, p.16).

Partimos da premissa que o estágio supervisionado tem a característica de propiciar um momento fundamental na formação profissional a partir de uma práxis educativa onde o estudante de Serviço Social iniciará um exercício de interação do conhecimento apreendido na faculdade com a realidade social vivenciada no estágio. Ou seja, uma práxis que tem como objetivo a formação profissional do graduando de Serviço Social, por isso educativa. Exercício esse que se desencadeia no estágio supervisionado e se estenderá durante toda a vida profissional. Atualmente, compreendemos o estágio supervisionado deve ser um momento na formação profissional que propicie uma troca entre esses sujeitos participeis desse processo educativo e de produção de conhecimento.

As Diretrizes Curriculares, também trazem à tona, a dimensão educativa do estágio supervisionado: "é uma atividade educativa obrigatória que se configura a partir da inserção do aluno no espaço sócio-institucional objetivando capacitá-lo para o exercício do trabalho profissional, o que pressupõe supervisão sistemática".

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise realizada, percebemos que a realidade social apresenta diversos desafios para a formação e o exercício profissional na atualidade, diante do processo de reestruturação produtiva do capital e seus rebatimentos no mundo do trabalho com a precarização das políticas sociais e públicas, e das relações de trabalho, trazendo consigo novas formas de racionalizar a força de trabalho a partir de formas de contratação cada vez mais precarizadas. Observa-se também, a reestruturação produtiva do capital a partir do capital financeiro, procurando ocultar a exploração do trabalho nesse processo.

Diante desses desafios, principalmente com o avanço do ensino à distância, torna-se necessário preservar um perfil de formação profissional alicerçado nos princípios expressos no código de ética profissional do assistente social. Destacamos a importância das diretrizes curriculares na preservação da qualidade da formação profissional em Serviço Social e a importância do estágio supervisionado enquanto atividade central na formação profissional ao contribuir para a construção da identidade profissional a partir do compromisso e da responsabilidade e do sentimento de pertencimento do estudante enquanto membro da categoria profissional.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura:** perfis pedagógicos da prática profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CFESS. **Legislação Brasileira para o Serviço Social:** coletânia de leis, decretos e regulamentos para instrumentação da (o) assistente social. 3 ed. ver., atual. e ampl. até dezembro de 2007. São Paulo: O Conselho, 2007.

GUERRA, Y. A formação profissional frente aos desafios da intervenção e das atuais configurações do ensino público, privado e a distância. *In:* **Revista Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, n. 104, p. 715-736, out./dez. 20

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LUIZ, D. E. C. **Emancipação e Serviço Social:** a potencialidade da prática profissional. 2. Ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. São Paulo:
Cortez, 2007.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C. **A natureza do Serviço Social**: um ensaio sobre sua gênese, a "especificidade" e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA e SILVA, M. O. da (Coord). **O Serviço Social e o popular:** resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

O SERVIÇO SOCIAL NO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA INTEGRADA MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE DA UFTM-MG

SOCIAL SERVICES IN INTEGRATED MULTIDISCIPLINARY RESIDENCY PROGRAM IN HEALTH OF UFTM-MG

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

RIBEIRO, Priscila MaitaraAvelino
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"MestrandaeResidente Multiprofissional da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.
E-mail: maitara@hotmail.com

RIOS, ThamirisInoué
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"Mestranda.Possui especialização em Residência Multiprofissional pela da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.
E-mail: thamiris_ir@hotmail.com

FARINELLI, Marta Regina
Universidade Federal do Triângulo Mineiro
ProfessoraDrª Adjunto do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Coordenadora e Tutora do Programa de Residência IntegradaMultiprofissional em Saúde.
Email: martafarinelli@gmail.com

Resumo

Trata-se de um relato de experiência sobre a atuação do Assistente Social como Residente em um Programa de Residência Multiprofissional em Saúde. O objetivo é socializar a vivência da atuação dos assistentes sociais no espaço da saúde a ser realizada de forma interdisciplinar. O presente trabalho é relevante, uma vez que oportuniza a democratização do fazer profissional de assistentes sociais em processo de educação continuada. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica,documental e as discussões e reflexões advinda dos relatos de experiência das residentes do Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da UFTM. Destaca-se como resultado que Programas desta natureza contribuem para romper com a visão endógena interna da profissão, e buscar uma visão exógena, ampliada e relacionada com outras profissões, que tem projetos profissionais distintos, porém ideologias similares. São muitos avanços e desafios que permeiam o cotidiano de um residente do Serviço Social, porém o assistente social deve efetivar seus princípios éticos, uma vez que condiciona o constante aprimoramento intelectual ancorado ao projeto ético político que atualmente é hegemônico da categoria profissional.Neste sentido, a Residência Multiprofissional deve contribui para o formação continuada do assistente social, possibilitando o desvelamento das manifestações da questão social na área da saúde, buscando estratégias e formas de enfrentamentos para combatê-las em toda sua forma de aparição.

Palavras-chave: Interdisciplinaridade, Residência Multiprofissional, Serviço Social.

Abstract

This is a case studies on the role of the Social worker as a resident in a Multiprofessional Residence in health program. The goal is to socialize the experience of the performance of social workers in the area of health to be held so interdisciplinary.The present work is relevant, since it gives the democratization of social workers in professional continuing education process. The methodology used is the bibliographical research, documents and discussions and

reflections from the experience reports from residents of the Multiprofessional Residency Program in Health of UFTM.Stands out as a result that Programs of this nature contribute to break with the endogenous internal vision profession, and get a vision, enlarged and exogenous related to other professions, which have distinct professional designs but similar ideologies.Are many advances and challenges that permeate the daily life of a resident Social Service, but the social worker must implement its ethical principles, since it conditions the constant improvement anchored to the ethical project intellectual politician who currently mainstream professional category. In this sense, the Multiprofessional Residency must contribute to the formation of the social worker, enabling the unveiling of the manifestations of social issues in the area of health, seeking strategies and forms of confrontation to fight it in all its forms of appearance

Keywords: Interdisciplinary, MultidisciplinaryResidency , Social Service .

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho é socializar os estudos advindo da pesquisa bibliográfica e da experiência das residentes e tutora do Serviço Social, no Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde da Universidade Federal do Triângulo Mineiro- UFTM-MG.

Neste contexto, o desenvolvimento deste estudo bibliográfico e relato de experiência busca também apontar a importância do Programa de Residência enquanto um processo de educação permanente instituído pelo governo Federal. Para o Serviço Social a formação propiciada pelo Programa enquanto educação continuada é previsto nas Diretrizes Curriculares de 1996.

Assim, os Programas de Residência em Saúde constitui-se de espaço privilegiado para formação profissional do assistente social considerando que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo196: “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante as políticas sociais e econômicas que visem á redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário ás ações e aos serviços para sua promoção e recuperação.” traz elementos desafiadores para o Serviço Social enquanto profissão que contribui na efetivação de direitos sociais.

Os Programas de Residência Multiprofissional na Área da Saúde foi caracterizado enquanto ensino de pós-graduação *lato sensu*, instituídos pela Lei n° 11.129 de 2005 e são orientadas pelos princípios do Sistema Único de Saúde - SUS, a partir das necessidades locais e regionais e abrangem as profissões da área da saúde, estabelecidas na Resolução CNS nº 287/1998.

Em Uberaba - MG foi criado a partir de 2010 com o nome de Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da UFTM (RIMS) tendo como parceiros 08 cursos de graduação da UFTM: Enfermagem, Biomedicina, Educação Física, Psicologia, Serviço Social, Fisioterapia, Nutrição Terapia Ocupacional e a Secretaria de Saúde do Município.

Na sua construção considerou o contexto local, o perfil sócio-demográfico e epidemiológico, a organização da Rede de Assistência á Saúde, bem como a demanda por formação profissional da região e em âmbito nacional.

O objetivo da RIMS é:

> Desenvolver competências e habilidades profissionais aos residentes formados pela RIMS fundamentadas nas diretrizes do SUS da integralidade e do modelo de vigilância à saúde, que possibilitem o exercício profissional com excelência de acordo com o núcleo da área do saber e prática da área profissional [...] na área de cuidado integral à saúde das pessoas e comunidades, visando à melhoria da saúde e da qualidade de vida destes. (PROJETO PEDAGOGICO DA RIMS-UFTM,2010, p.16)

O programa da Residência Integrada e Multiprofissional em Saúde da RIMS/UFTM abrange em sua configuração três áreas de concentração, Saúde da Criança e Adolescente, Saúde do Adulto e Saúde do Idoso. Desde sua implantação apresenta como cenários de ensino, pesquisa e extensão: o complexo hospitalar da UFTM, que exerce papel importante para a sociedade uberabense, uma vez que este se apresenta como referência pólo, com atendimento integrado ao SUS a toda a cidade e região e a rede de atenção a saúde municipal.

A proposta da RIMS traz a importância do cuidado nas práticas de saúde, por meio de ações de promoção, prevenção, recuperação e reabilitação, bem como a necessidade do trabalho interdisciplinar e multiprofissional, o

que inclui o reconhecimento da relevância de outros saberes na atenção, possibilitando a compreensão dos sujeitos na sua totalidade.

2.BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS DE RESIDÊNCIAS MULTIPROFISSIONAL NO BRASIL

Desde 2002, por meio do projeto ReforSUS, o Ministério da Saúde (MS) apoia Residências Multiprofissionais em Saúde (RMS). Em 2003, com a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (SGTES) na estrutura do MS, institui-se a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde, expressa na Portaria nº 198, de 13 de fevereiro de 2004. (BRASIL, 2006).

Assim, em 2002, foram criadas 19 residências multiprofissionais em Saúde da Família, com financiamento do Ministério da Saúde, com formatos diversificados, mas, na perspectiva de trabalhar com todas as profissões da área da saúde de forma integrada. (BRASIL, 2006).

> O estabelecimento de financiamento regular para os Programas de Residências Multiprofissionais de Saúde no Brasil e o investimento na sua potencialidade pedagógica e política, tem por objetivo possibilitar tanto a formação de profissionais quanto contribuir com a mudança do desenho tecnoassistencial do Sistema Único de Saúde (SUS). (BRASIL, 2006, p.11).

Em 2005 são instituídos pela Lein° 11.129 de 2005 como ensino de pós-graduação *lato sensu* e são orientadas pelos princípios do Sistema Único de Saúde – SUS.A referida Lei estabeleceu como um programa de cooperação intersetorial para favorecer a inserção qualificada dos jovens profissionais da saúde no mercado de trabalho, particularmente em áreas prioritárias do Sistema Único de Saúde.

O Programa é desenvolvido em regime de dedicação exclusiva e realizado sob supervisão docente-assistencial, de responsabilidade conjunta dos setores da educação e da saúde. Assim,

> A incorporação do residente multiprofissional às equipes de saúde surgiu como um incentivo da nova saúde pública, através da formação de uma equipe multiprofissional, nos hospitais de ensino voltados para a assistência integral do usuário. Para esse novo profissional, preconizam-se as seguintes competências: prestar um cuidado integral, aprender a trabalhar em equipe, buscar novas alternativas e assumir responsabilidades com o usuário e com o serviço de saúde no qual está inserido. (CUNHA et al. 2013, p. 5)

É um programa com carga horária mínima de 5760 horas teórica e teórica-prática subdivididas em dois anos. Para tanto o profissional recebe uma bolsa que auxilia a sua manutenção no Programa.

Todos os Programas de Residências em Saúde possuem um Projeto Pedagógico (PP) com diretrizes norteadoras e baseadas nas necessidades locais e regionais de profissionais e a capacidade operacional das instituições. Geralmente, os PP priorizam as políticas de Estado para a Saúde definidas pelo Ministério da Saúde com foco para a escolha de áreas de concentração e especialidades a serem ofertadas para qualificação do atendimento pelo SUS. Atualmente, são 1.225 Programas de Residência em Saúde, com aproximadamente 6.575 residentes (MEC, 2015)

3. O SERVIÇO SOCIAL INSERIDO NO PROGRAMA DE RESIDÊNCIA INTEGRADA MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE:UM RELATO DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

O Serviço Social tem apresentado um reconhecimento inegável na área da saúde, que tem possibilitado uma efervescente discussão acerca da formação generalista da profissão. Vale ressaltar que a profissão segundo a Resolução do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, de nº. 383/99 explicita que não é exclusiva de uma área, apontando que:

> Considerando que o Serviço Social não é exclusivo da saúde, mas qualifica o profissional a atuar com competência nas diferentes dimensões da questão social no âmbito das políticas sociais, inclusive a saúde;Considerando que as ações de saúde devem se dar na perspectiva interdisciplinar a fim de garantir a atenção a todas as necessidades da

> população usuária na mediação entre seus interesses e a prestação de serviços;Considerando que, para a consolidação dos princípios e objetivos do Sistema Único de Saúde, é imprescindível a efetivação do Controle Social e o assistente social, com base no seu compromisso ético-político, tem focalizado suas atividades para uma ação técnico-política que contribua para viabilizar a participação popular, a democratização das instituições, o fortalecimento dos Conselhos de Saúde e a ampliação dos direitos sociais.(CFESS,RESOLUÇÃO Nº 383, 1999)

A resolução citada esclarece a importância da inserção do assistente social na saúde, considerando os princípios do SUS- Sistema Único de Saúde e o compromisso ético e político da profissão, em consonância com a Reforma Sanitária.

O assistente social atua de maneira interdisciplinar pautado em leis e resoluções que dão sustentabilidade para a prática profissional. Um destes documentos "Parâmetros de Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde" (CFESS, 2010),defende o direito social à saúde; a participação em projetos de educação permanente e a importância da articulação com a equipe de saúde. Partilha com os indicativos pautados nos princípios do Código de Ética Profissional do/a assistente social (1993).

Esses documentos e aspectos apresentados somados a necessidade locoregional contribuíram para a inserção do assistente social no Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde da UFTM.

Vale ressaltar que o Projeto Pedagógico da RIMS/UFTM foi construindo coletivamente paramentado também pelo Projeto Político Pedagógico do curso.

Outra questão fundamental, esta relacionada ao aprimoramento intelectual que prevê o Código de Ética de 1993: "compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;" (CFESS,1993,p.3).

Neste sentido, a formação propiciada pelo Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde, é relevante na formação continuada do assistente social nas dimensões: prática e teórica, espaço que privilegia a complementaridade entre os diversos saberes com destaque nas relações mútuas entre as profissões, o que potencializa a realização de trabalhos coletivos na saúde.

Assim, proporciona a formação multiprofissional e interdisciplinar tendo como um dos objetivos integrar ações resolutivas, novas formas de investigações com a política de saúde, relevante para a atuação do Assistente Social.Martinelli(2006, p.14) aponta em seus estudos:

> Somos profissionais cuja prática está direcionada para fazer enfrentamentos críticos da realidade, portanto precisamos de uma sólida base de conhecimentos, aliada a uma direção política consistente que nos possibilites desvendar adequadamente as tramas conjuntura. [...] É na vida cotidiana das pessoas com as quais trabalhamos que as determinações conjunturais se expressam. Portanto, assim como precisamos saber ler conjunturas, precisamos saber também o cotidiano, pois éaí que a história se faz, aí que nossas práticas se realizam.

A residência possibilita uma leitura da realidade do cotidiano profissional, a partir do contato com os preceptores, tutores, (discussões, leituras teóricas) e nas intervenções com os usuários, sendo possível realizar práticas efetivas que atendam o princípio da integralidade em sua forma plena.Os residentes no fazer profissional articulam suas ações com outros profissionais,com a intenção de não fragmentar o saber, mas sim de buscar um atendimento interdisciplinar. Assim, a melhoria na qualidade da assistência oferecida aos usuários do SUS se faz presente, considerando a necessidade do cuidado integral e das características e especificidade de cada área de saber envolvida.

Outra característica que merece destaque do programa de Residência é a dimensão socioeducativa caracterizada em educação em saúde e realizada, por meio de orientações reflexivas, que busca dar autonomia aos usuários, socializando informações durante as atividades grupais (através dos projetos de extensão) ou individuais, com discussão de temas diversos e contemporâneos.

As atividades acompanhadas e exercidas pelos residentes do Serviço Social destacam-se em:

- Aulas teóricas semanalmente desenvolvidas: eixo transversal tendo como foco a rede de atenção à saúde; eixos de áreas de concentração(com profissionais multiprofissionais em cada área: criança, adulto e idoso) e

como foco na atenção integrada e humanizada e eixo específico (da área de cada profissão, neste caso Serviço Social), tendo como foco o trabalho de equipe e as questões especificas de cada profissão.

- No Complexo Hospitalar:
    - acompanhamento e atendimento nas clínicas: Clínica Médica, Ortopedia, Hematologia, UDIPE-Unidade de Doenças Infecto Parasitárias;Onco-Hematologia;Ambulatórios:Pediatria e Idoso e UTI-Unidade de Terapia Intensiva Infantil, dentre outros;
    - participação nas visitas técnicas e consultas junto como a equipe médica; discussões de casos, estudo de grupos, dentre outros;
    - realização de projetos de extensão pautados na educação em saúde com temas relacionados á promoção da saúde e prevenção de doenças,bem como outros temas contemporâneos;
    - Entrevista social, acolhimento, encaminhamento para a rede de atenção à saúde, quando necessário, montagem de processos: para aquisição de Oxigenoterapia- domiciliar, para procedimentos e exames de alto custo, encaminhamentos para banco de alimento e para aquisição de medicamento e para os equipamentos sociais da comunidade de Uberaba e região.
    - Toda e qualquer forma de orientação para a efetivação dos direitos humanos e sociais.
    - Na rede de atenção a saúde municipal as atividades desenvolvidas estão relacionadas à promoção da saúde e prevenção de doenças, estudos de casos, grupos tendo como instrumentação de trabalho as visitas domiciliares e a realização de atividades em grupo. As ações são realizadas com a equipe das unidades básicas em saúde e matriciais do município.
    - Toda e qualquer forma de orientação para a efetivação dos direitos humanos e sociais.
    -

Destarte, é pertinente que o assistente social nos serviço de saúde tenha uma concepção ampliada sobre saúde, sendo de suma importância fazer uma leitura da conjuntura além do compromisso ético é político para com a classe trabalhadora, somando forças ao movimento de Reforma Sanitária.

4. SERVIÇO SOCIAL E OPROGRAMA DE RESIDÊNCIA INTEGRADA E MULTIPROFISSIONAL EM SAÚDE: AVANÇOS E DESAFIOS

Uma questão inicial e fundamental diz respeito ao trabalho multiprofissional e a diferença com o trabalho interdisciplinar, pois para além de uma equipe com diversos profissionais multiprofissionais é preciso que este trabalho seja realizado de maneira interdisciplinar.Na equipe interdisciplinar a relação entre os diversos profissionais "de diferentes formações" mantém atuações específicas, porém com troca de informações dentro de áreas de interseção, o que permite a construção de novos saberes de maneira interdisciplinar.

É importante destacar os vários desafios e embates internos e externos que são vivenciados nos grupos multiprofissionais, que acarretam várias tensões e jogos de interesses. Vale ressaltar que cada profissão tem sua especificidade, sua identidade profissional além de estar vinculado á um projeto profissional, seja ele á favor ou contra aos projetos societários macros.

No entanto, é preciso que o grupo saiba respeitar a singularidade de cada profissão sem subalternizar uma em detrimento de outra. Entende-se, que cada profissão tem um significado e uma importância para que se realize um trabalho em equipe de forma integral e humanizada. É preciso que se avance no trabalho em equipe, e na interação com outras áreas, pois o assistente social precisa de se apropriadas discussões em grupo, apreendendo novos conhecimentos teóricos e práticos, para respaldar sua atuação profissional.

A atuação do assistente social está intrínseco na relação com os usuários dos serviços de saúde, podendo ser destacado desde a prestação de informações dos direitos e em todas as instâncias da vida social, Vasconcelos(2002,p.169), aponta:

> [...] realizam basicamente orientações(previdenciárias, acidente de trabalho, programas assistenciais, quadro clínico do paciente internado); encaminhamentos (para recurso internos da unidade, inscrição nos programas, agilização de exames e/ou consultas médicas e para recursos da comunidade/ou institucionais, bolsas de alimento, passagem gratuita, recursos assistenciais, exames de alta complexidade, asilamento, apoio); e, em alguns casos, aconselhamentos. Estas ações burocratizadas produzem uma atenção que não tem continuidade nem interna e nem externa a instituição.

Assim sendo, o profissional não deve ficar restrito a procedimentos burocráticos, é preciso na sua atuação profissional, ser criativo, propositivo.É importante a participação do assistente social, no cotidiano da saúde, na garantia da plena cidadania, na promoção da saúde e na prevenção de doenças, por meio de ações políticas e de medidas universais e igualitárias.

Outro desafio presente para o Serviço Social se destaca em: "[...] o desempenho ético- político dos assistentes sociais só se potencializará se o corpo profissional articular-se com os segmentos de outra categoria profissional que compartilham de propostas similares [...]".(NETTO,1999, p.16). É preciso romper com a visão endógena interna da profissão, e buscar uma visão exógena, ampliada e relacionada com outras profissões, que tem projetos profissionais distintos, porém ideologias similares.

Em relação aos Programas de Residência Multiprofissionais em Saúde, ainda são apresentadas inúmeras críticas: a carga horária extensiva (60 horas semanais), a substituição de profissionais a serem contratados por residentes que algumas instituições ainda fazem; o não reconhecimento enquanto profissional autônomo (visão de "estagiário"), plantões aos sábados, dentre outras.

É preciso ultrapassar tais desafios para que os Programas de Residências Multiprofissional em Saúde tenha seu real papel, enquanto um curso de educação permanente que qualifica profissionais para a materialização dos princípios do SUS e do Projeto da Reforma Sanitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das reflexões e análises acerca da formação profissional em programas de Residências Multiprofissional, não se busca neste trabalho esgotar a discussão, uma vez que este processo é uma construção coletiva e recente. Para tanto a finalidade foi uma aproximação com a realidade do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde da UFTM, como destaca a profissão de Serviço Social e nas intervenções e formações dos assistentes sociais, como processo de formação continuada e ao mesmo tempo enquanto educação permanente em saúde.

O assistente social deve efetivar seus princípios éticos, uma vez que condiciona o constante aprimoramento intelectual ancorado ao projeto ético político que atualmente é hegemônico da categoria profissional.

Neste sentido,a Residência Multiprofissional deve contribuir para o formação continuada do assistente social, possibilitando o desvelamento das manifestações da questão social na área da saúde, buscando estratégias e formas de enfrentamentos para combatê-las em toda sua forma de aparição.

Destarte, espera-se que o residente egresso em Serviço Social possa ter uma formação qualificada para atuar na saúde, e possa fortalecer o controle social e a participação popular em prol da efetivação das políticas sociais públicas, igualitária e humanizada.

REFERÊNCIAS

BARBOZA, T.F; et al. **O Serviço Social e os Direitos Sociais dos usuários HIV/AIDS na FUNEPU/ DIP da UFTM**. 2009

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **Residência multiprofissional em saúde: experiências, avanços e desafios**. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

CUNHA, Y. F.F; et al . **Impacto da residência multiprofissional na formação profissional em um hospital de ensino de Belo Horizonte.** 2013. Disponivel em: http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/15318312.pdf Acesso em 14/Jul de 2015

CFESS. **Resolução nº 273**. Código de Ética Profissional do Assistente Social. 9ª ed. rev. e atual. Brasília (DF), 1993.

_____. **Resolução nº 383.** Caracteriza o assistente social como profissional da saúde. Brasília (DF), 1999.

_____. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde**. Brasília (DF), 2010.

MARTINELLI, M. L. O uno e o múltiplo: uma abordagem socioeducacional. In: MARTINELLI, M. L.; RODRIGUES, M. L.; MUCHAIL, S. T. (Orgs.). **O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber**. São Paulo: Cortez/Educ, 1995. p. 139-51.

_____. O uso das abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social. In: _____ (Org.). **Pesquisa qualitativa***:* um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999. p. 19-29.

_____. Reflexões sobre o Serviço Social e o Projeto ético-político. **Emancipação,** Ponta Grossa, v. 1, n. 6, p. 9-23, maio 2006.

NETTO,J.P. FHC e as políticas sociais:um desatre para as massas trabalhadoras.In:LESBAUPIN, I(org).**O desmonte da nação**: balanço do governo FHC.Petróplis:Vozes,1999.

VASCONCELOS,A.M. **A Práticado Serviço Social**: cotidiano, formação e alternativas na área da saúde.São Paulo:Cortez, 2002.

UNIVERSITÁRIOS E O EXERCÍCIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

UNIVERSITY AND THE EXERCISE OF SOCIAL PARTICIPATION

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

LIPORONI, Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni
UNESP/Franca
Doutora em Serviço Social, docente do curso de Serviço Social Unesp/Franca
andreialiporoni@yahoo.com.br

MAGRI, Vanessa Aparecida
FESP/UEMG
Assistente Social
vanessaapmagri@hotmail.com

Resumo

A pesquisa teve como objetivo analisar a participação social dos universitários da Fundação de Ensino Superior de Passos/UEMG nos mandos públicos da cidade de Passos/MG e o papel da Universidade no fortalecimento desta participação. A pesquisa foi realizada entre os anos de 2012/2013 e elaborada a partir de abordagem quantitativa e qualitativa trabalhando em duas etapas: pesquisa bibliográfica, documental e a partir de um grupo focal envolvendo 08 (oito) alunos de 04 (quatro) cursos de graduação da FESP. Através de levantamento de dados na Prefeitura Municipal de Passos observou-se que na cidade atualmente 19 (dezenove) conselhos municipais em funcionamento. Todos criados a partir de legislação. Através da literatura especializada na área da participação e através dos estudos realizados por esta pesquisa observa-se que a participação ainda se mostra incipiente, tendo em vista que muitos não conhecem os vários canais participativos que existem como os conselhos de políticas públicas, as conferências, os orçamentos participativos, focando-se apenas nas eleições, que são obrigatórias.

Palavras-chave: Participação Social, Democracia participativa, Controle Social.

Abstract

The research aimed to analyze the social participation of students of the Higher Education Foundation Steps / UEMG in public mands of the city of Passos / MG and the role of the University in strengthening this participation. The survey was conducted between the years 2012/2013 and drawn from quantitative and qualitative approach working in two stages: bibliographical, documentary research and from a focus group involving eight (08) students from four (04) graduate courses the FESP. Through data collection in the City Hall steps was observed that the city currently nineteen (19) municipal councils in operation. All created from legislation. Through the specialized literature in the field of participation and through studies by this research observed that participation is still incipient, considering that many do not know the various participatory channels that exist as the policy councils, conferences, participatory budgets, focusing only on elections, which are mandatory.

Keywords: Social Participation; Participatory democracy; Social control.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho traz os resultados de uma pesquisa intitulada "o exercício da participação de jovens universitários: estudo na Fundação de Ensino Superior de Passos/MG" enfocando como os alunos de ensino superior avaliam seu papel de participação nos mandos públicos e qual a importância da Universidade no fortalecimento da participação dos cidadãos, tendo em vista que este é um espaço de formação importante da sociedade e pode contribuir para o fortalecimento da democracia no país.

A pesquisa foi realizada na cidade de Passos/MG através de uma amostra aleatória simples junto a 04 (quatro) cursos da Fundação de Ensino Superior de Passos (FESP/UEMG) sendo um de cada Núcleo Acadêmico.

À época da pesquisa, esta instituição era uma associada à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) através de Decreto Estadual e atualmente já se encontra estadualizada.

A estrutura pedagógica desta instituição trabalha com quatro núcleos acadêmicos: Tecnologia e Engenharia, Educação, Ciências Biomédicas e da Saúde, Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas e cada um destes núcleos comporta os cursos de graduação da Instituição de Ensino Superior.

O trabalho de pesquisa envolveu um curso de cada um destes núcleos acadêmicos sendo estes sorteados. A abordagem da pesquisa foi qualitativa e também a quantitativa visando o aprofundamento dos dados, na busca de compreender a participação dos universitários desta instituição.

Segundo Minayo (1996), "a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados e das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas". E, segundo Lehfeld (2004), esta abordagem orienta a ação, permite maior compreensão sobre a realidade social, auxilia na definição e seleção de diretrizes de atuação medindo os impactos e os resultados. Aliado a esta questão, para atingir os objetivos propostos fez-se necessário trabalhar a partir de etapas: a pesquisa bibliográfica, documental e o trabalho com grupo focal.

2 A participação social no Brasil

Historicamente, o Brasil passou por um processo de redemocratização pós-ditadura militar e que esta acontece no mesmo tempo histórico da ascensão da globalização e da reestruturação produtiva que trouxe impactos no mundo do trabalho e também nos direitos conquistados com a Constituição Federal de 1988.

Starling (2008) coloca que o sistema republicano brasileiro define o direito dos cidadãos participar dos processos políticos de escolha e decisão sobre assuntos que interessam a todos.

Faria (2008) coloca que o retorno da democracia, no Brasil, vincula o fortalecimento da democracia "[...] à condição das instâncias de participação (o voto, as eleições e os partidos) como também a ampliação de novos canais participativos" que encontramos na institucionalização dos conselhos de políticas pública (saúde, criança e adolescente, idoso, assistência social, etc) e nas formas de compartilhamento de poder como na confecção e elaboração dos orçamentos participativos. Nestes contextos descritos, os cidadãos podem direcionar suas vontades de acordo com o interesse público.

Os representantes (na esfera federal – presidente, senadores e deputados; na esfera estadual – governadores e deputados e nos municípios - prefeitos e vereadores) são eleitos através do voto aberto a todos os cidadãos a partir dos 18 (dezoito) anos de idade, facultativo aos adolescentes entre 16 e 17 anos e idosos a partir dos 70 anos.

Esta democracia representativa, como destaca Bobbio (1986) "[...] é por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia", uma vez que se coloca no poder alguém que passa a ter poder de representar a coletividade.

No contexto de novas formas de participação pode-se acrescentar o controle social (termo estabelecido na VIII Conferência Nacional de Saúde) que significa o poder de controle da população sobre as ações e política de saúde do Estado.

O controle social vem expresso na forma participativa, caracterizando a representatividade, visibilidade e sua capacidade de interlocução entre o segmento público, na figura do Estado, e a sociedade e não se manteve apenas na saúde, mas agrega agora as demais políticas públicas.

Degennszajh (2006) coloca que o controle social:

> implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo critérios pactuados.

O controle social pode ser exercido através dos Conselhos de políticas públicas, que por um lado podem legitimar a

política do Estado diante da população, mas por outro lado têm a tarefa de fiscalizar, deliberar sobre a formulação de estratégias e de controle da execução das políticas públicas.

3 A participação social dos jovens universitários na cidade de Passos/MG

Guimaraes (2009) coloca que o povo brasileiro tem uma história de luta consolidada e se antes lutava pela ampliação de direitos, hoje luta, incessantemente, pela consolidação e manutenção desses direitos já determinados por Lei (Constituição de 1988) e também pela ampliação dos direitos sociais para os excluídos ou para as classes minoritárias. Acredita-se que existe uma rede associativa enraizada na cultura brasileira e movimentos consolidados como: os movimentos sindicais brasileiros, a rede das comunidades eclesiais de base e das pastorais, o movimento de Reforma Agrária, experiências de orçamentos participativos que são estudados pelo mundo como modelo, as Conferências de políticas públicas, e, atualmente, o Movimento Gay que luta contra o preconceito e os Sem Teto.

Os movimentos sociais expandiram-se, ampliaram seus espaços de atuação e hoje a população tem canais efetivos e legalizados de participação. Entretanto, baseados em estudos anteriores, observa-se que muitos brasileiros não conhecem algumas das formas de participação citadas (conselhos, conferências, audiências públicas) em grande medida porque não é de interesse do Governo a participação da população nos mandos públicos e, portanto as informações não são divulgadas.

Para avaliar o objetivo proposto da pesquisa caracterizaram-se primeiramente os vários espaços e formas de participação existentes na cidade de Passos e observou-se que existem vários centros comunitarios em regiões estratégicas da cidade e no quesito conselhos, a cidade conta com 19 (dezenove) sendo assim distribuídos:

Na década de 1990 foram instituidos: o Conselho de Defesa do Meio Ambiente (Lei 2.283/1990), o Conselho Municipal de saúde (Lei 1768/1991), o conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente (1931/1994) e o Conselho Municipal de Assistência Social (Lei 1.953/1995) e o de Turismo (2.136/1999), cultural (Lei 2.136/1999).

Na década de 2000 foram instituidos os Conselhos: Alimentação Escolar CAE (Lei 2219/2000), o Rural (Lei 2283/2001), Direitos da Mulher (Lei 2389/2003), Idoso (Lei 2423/2004), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 2577/2006), Cidade (LC 023/2006), o Conselho de Defesa Civil (Lei 2537/2006), o Antidrogas (Lei 2741/2009), o Conselho de habitação (lei 2811/2010) e o Conselho do Esporte (Lei 2798/2010).

Observa-se que importantes conselhos foram estruturados na década de 1990 dada a elaboração das leis orgânicas que fundamentavam a participação da sociedade civil nos mandos públicos conforme determina a Constituição. O formato de conselho foi se consolidando havendo a necessidade de implantação de outros conselhos, mesmo que não sejam com formato deliberativo.

Existe ainda o conselho Fiscal do fundo Especial de investimentos em saneamento cujo objetivo ampliar a captação de recursos financeiros para a exequibilidade financeira das obras de implantação do sistema de esgoto e de abastecimento. O Conselho de Educação, responsavel pela implementação das politicas públicas para a cultura e esporte.

Também acontecem as conferências municipais em períodos estratégicos para se discutir sobre a saúde, a assistencia social, o orçamento participativo e as audiências públicas.

Observa-se a partir destes dados que houve um aumento significativo dos canais participativos na cidade de Passos. Alguns conselhos existem na cidade há mais de vinte anos e outros foram instalados na década de 2000. Todos foram instalados a partir da legislação. Entretanto também se observa que em nenhum destes espaços tem a figura de jovens participando nem como conselheiros, nem como ouvintes reivindicando a vocalização de seus interesses nas dicusssões destes espaços de representação.

Avalia-se que a participação da sociedade civil nas decisões públicas, excetuando-se o exercício do voto, ainda se mostra bastante incipiente e nesta linha de raciocínio, muitos dos jovens universitários sequer conhecem esta possibilidade instituida de participação, seja através dos Conselhos, seja nas conferências e até nos espaços das audiências públicas.

Na 2ª etapa da pesquisa avançou-se de modo a compreender como se dá a participação dos jovens universitários da FESP bem como qual o papel e responsabilidade da Universidade na formação pessoal, profissional e social da sociedade. Neste aspecto, a contribuição do profissional crítico é indiscutível. Para tanto foi realizado um grupo focal com 08 alunos que aceitaram participar da pesquisa e que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Foram convidados alunos dos cursos sorteados que estavam cursando o ultimo semestre.

No grupo focal foram trabalhadas 03 questões: Como compreendem a participação social e dos universitários, qual o papel da universidade no fortalecimento desta participação democrática e o que sugerem pra fortalecer esse processo de participação social.

Quanto à compreensão sobre a participação social e dos universitários os entrevistados acreditam que esta não é exercida em sua plenitude. Nem mesmo o direito do voto.

Com relação a esta questão um dos participantes coloca que [...] "pais reclamam de ter que levantar cedo para votar, mas o governo também não deixa ninguém interessado a ir, quanto menos pessoa interessada em política melhor é para ele". Sobre isso este aluno participante acredita que era necessário um processo geral para adultos jovens, crianças de consciência política.

Outro participante concorda e acrescenta dizendo Infelizmente quando se pergunta para maioria das pessoas qual é seu candidato a resposta é "vou votar neste, mas porque o que ele fez para cidade, quais os planos dele, as pessoas não sabem responder, ou é amigo ou parente deles".

Interagindo na discussão outra participante recorda que ela teve um convite para participar no conselho municipal da saúde que é aberto para todo mundo ir, inclusive na época que a convidaram também convidaram outros alunos, mas não houve interesse por ninguém.

Ao serem questionados sobre a participação enquanto universitários também destacam que esta pouco se efetiva. Sobre isso uma das participantes coloca que "gente não consegue união dos alunos, para você conseguir que um aluno vá a uma palestra, por exemplo, pelo menos no meu curso, não sei se no geral, mais falam assim ó, todos os que forem vão ganhar um ou dois pontos".

E outra concorda refletindo sobre "até que ponto também a faculdade instiga este aluno". Ela acrescenta que "a maioria que estuda na FESP é de fora da cidade e não tem condição de estar e participar das atividades de fora, e aí seria também cobrar uma falta de participação deles ou da própria instituição dar condições para que participassem".

Ao serem questionados sobre como a universidade pode fortalecer esta participação democrática a maioria dos participantes coloca que falta vontade individual dos universitários na tomada de decisão coletiva. Entretanto, apesar de concordar uma das entrevistadas coloca uma visão diferente de uma maneira bastante interessante. Para ela,

> Não podemos deixa de questionar também a metodologia da universidade onde ela te dá oportunidade para participar também. A partir do momento que ela avisa que teve uma mudança pra mudar a metodologia participativa onde o aluno tem que busca o professor também tem que ver a dificuldade do aluno. Além de sentirem mais motivados por fazer , quando eles vão atrás, uma coisa é você entrar em sala de aula e ter a teoria então é bem diferente até mesmo pra melhor um projeto social, mesmo um projeto interdisciplinar, quando falava em recursos materiais e físicos na faculdade eu pensava também nos recursos humanos porque a gente sabe que além de nós alunos não terem estrutura adequada para isto os professores muito menos. O professor não tem uma sala para ele poder estar preparando a aula dele, então a gente vê que precisa de uma estrutura melhor para o professores se sentir mais motivados, não são aquela coisa de abraçar sabe a faculdade precisa de se estruturar para incentivar os alunos a estudar.

Ou seja, realmente falta vontade de muitos alunos, talvez por conta desta sociedade voltada para o mercado nos moldes neoliberais. Entretanto por outro lado também é necessário posicionamento firme da universidade no sentido de dar condições concretas para que os professores consigam mobilizar os alunos não somente para os interesses acadêmicos, mas o da vida em comunidade. É sabido que na FESP há muitos projetos de extensão que trabalham projetos sociais com a comunidade, mas não são todos os alunos que os conhecem, que queiram trabalhar com eles ou que se interajam nestes espaços de extensão universitária.

Como sugestão para fortalecer o processo de participação, os entrevistados colocam a necessidade de melhorar a comunicação da universidade com os alunos através de um canal de comunicação efetivo que incite a participação.

E no campo social, como futuros profissionais fortalecer os vínculos nos campos de trabalho. Dois dos participantes citam a importante de formar e motivar a criança e sua família. Um coloca que deve "começar da raiz, tem que investir na criança. Só que quem faz a educação é a política" e o outro coloca que "atingir a criança é relativamente até mais fácil porque ela passa 4 ou 5 horas por dia na escola e agora como fazer com os pais que muitas vezes estão passando por momentos difíceis".

Ao final do grupo todos os participantes foram unânimes ao afirmar que o assunto é instigante e que ações parecidas como esta realizada pelo grupo focal deveria ser coloca em pauta nas discussões no meio universitário.

4 Considerações finais

Observa-se através da pesquisa que a participação é bastante incipiente e que a universidade como instituição formadora, apesar de centro acadêmico, de projetos de extensão que possibilitam a participação de jovens em atividades junto à comunidade ainda não consegue ser uma agente ativo de fortalecimento da participação.

Ainda prevalece a participação como ação através do voto. Os jovens universitários desconhecem as diversas possibilidades de participação nos mandos públicos ou na própria unidade formadora.

Ao serem questionados observa-se interesse no tema, mas a falta de organização enquanto alunos, o fato de grande parte dos universitários morarem fora da cidade estando no ambiente universitário somente em horário de aula, talvez seja fortes limites para imporem esta pouca mobilização.

Enquanto unidade de formação, a universidade pode possibilitar ações no sentido de formar cidadãos críticos conscientes na tomada decisões dos vários canais participativos. .

Referências

BRASIL. **Constituição Federal** (1993). Lei n.8742, 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providencias. Legislação Federal. Brasília, DF: Senado, 1993.

Brasília, DF: CEAD: CFESS: ABEPSS. MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia (Org.). Saúde e democracia: a luta do CEBES. São Paulo: Lemos, 1997.

DEGENNSZAJH, Raquel Raichelis. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios da gestão democrática das políticas sociais. Capacitação em Serviço Social e Política Social: reprodução social, trabalho e serviço social. Mod. 2, 2006.

FARIA, Claudia Feres. **Os determinantes da efetividade democrática da participação social.** In: AVRITZER, LEONARDO et al (Org.). Democracia, república e participação: curso de atualização. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

GUIMARÃES, Juarez. As culturas brasileiras da participação democrática. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.) A Participação em São Paulo. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Projeto de pesquisa: **Propostas Metodológicas.** 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 1.768, de 8 de Julho de 1991. Institui o conselho Municipal de Saúde e outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 1.931, de 8 de Julho de 1994. Dispõe sobre a política de e ações municipais dos direitos da criança e do adolescente, institui o fundo municipal da criança e do adolescente, cria o conselho tutelar e outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.136, de 17 de Março de 1.999. Dispõe sobre a política de desenvolvimento turístico do município, cria o conselho municipal de Turismo - COMTUR - além de outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.283 de Dezembro de 2001. Cria o conselho municipal de Meio

Ambiente e demais providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.136, de 17 de Março de 1.999, dispõe das políticas de Cultura e Turismo do município. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.383 de Dezembro de 2001. Dispões do Conselho Rural e do Meio Ambiente, e outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.389, de 23 de Dezembro de 2003. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e demais providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.423, de 12 de Agosto de 2004. Dispõe sobre a criação do conselho municipal do Idoso . Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.577, de 29 de Junho de 2006. Cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** (Complementar) nº 023, de 10 de Outubro de 2006. Plano diretor Municipal. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.537, de 7 de Fevereiro de 2006. Dispõe sobre a criação da coordenadoria municipal de Defesa Civil (COMDEC) do município de Passos. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.741, de 4 de Maio de 2009. Altera o **art. 10** da **Lei nº 2.735**, de 20 de Janeiro de 2009, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal Antidroga. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.811, de 24 de Maio de 2010. Altera dispositivos da **Lei nº 2.782**, de 22 de Dezembro de 2009, que dispõe sobre o conselho municipal de habitação e institui o fundo municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 2.798, de 30 de Março de 2012. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esporte e demais providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal (Orgânica)** nº 2.798, de 30 de Março de 2010. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esportes, dentre outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal (Orgânica)**. Promulgada em 19 de Março de 1990. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

PASSOS. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal** nº 1.953, de 31 de Março de 1995. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, institui o fundo municipal de assistência social e outras providências. Disponível em: http://www.passos.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=93. Acesso em: 15 Jan. 2013.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. Republicanismo: alguns apontamentos. In: AVRITZER, Leonardo et al (Org.). **Democracia, república e participação:** curso de atualização. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; TATAGIBA, Luciana. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas**.** In: **ENCONTRO DA ABCP**, 6., 2005, Campinas. Anais...: Campinas, Ed Unicamp, 2005.

SERVIÇO SOCIAL E PESQUISA: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS PARA A CONSTRUÇÃO DA PRÁTICA PROFISSIONAL

Social Services and Research: historical perspectives for the construction of professional practice

Sessão Temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

FACHINA, Andreza Mendes: Docente do curso de Serviço Social no Instituto Municipal de Ensino Superior de Bebedouro – IMESB, Assistente social, especialista, SB. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Família Prof. Dr. "Pe. Mario José Filho" no Centro Universitário da Fundação Educacional de Barretos - UNIFEB e membro do Grupo de Estudos sobre a Dimensão Educativa no Trabalho Social (GEDUCAS) na Universidade Estadual Paulista/UNESP campus Franca.
andreza_fachina@yahoo.com.br.

PARREIRA, Lúcia Aparecida: Docente das Licenciaturas do Instituto Superior de Educação – UNIFEB, Psicopedagoga, Doutora em Serviço Social, mestre em Educação, e coordenadora da área de Humanas (Curso de Pedagogia). Líder do Grupo de Pesquisa sobre Famílias Prof. Dr."Pe. Mário José Filho"/UNIFEB. luciaparreira@uol.com.br.

PIANA, Maria Cristina: Docente do Curso de Graduação em Serviço Social da UNESP – Campus de Franca – SP. Assistente Social, mestre e doutora em Serviço Social. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre o Serviço Social na área de Educação - GEPESSE – UNESP/Franca – SP. Pesquisadora em Políticas Sociais, Família e Trabalho Social. crispiana@uol.com.br.

Resumo
Este estudo objetiva refletir a importância da pesquisa em Serviço Social como prática educativa, pedagógica e reflexiva da profissão. O Serviço Social fincou suas raízes em seu projeto ético-político e apresenta-se na vanguarda de um enfrentamento de um sistema capitalista, reivindicando direitos sociais conquistados e a utopia de uma sociedade igualitária, participativa e justa. No que diz respeito aos avanços do Serviço Social, o projeto de ruptura trouxe o amadurecimento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo aos profissionais. A pesquisa surge num contexto de inquietações profissionais, o desejo de reformas societárias e especialmente uma identidade profissional. As décadas de 1980 e 1990 marcam historicamente conquistas, avanços e intervenções profissionais comprometidas com uma classe trabalhadora na luta de direitos a todos e a consolidação da produção de conhecimento em seu próprio âmbito e nas diversas áreas do conhecimento. Pesquisar é a arte de indagar, dialogar e investigar a realidade em suas mais variadas expressões, para poder propor e contribuir com as transformações societárias. O Serviço Social em sua trajetória histórica conquistou o seu amadurecimento teórico e metodológico, fruto de um posicionamento ideológico e político de orientação marxista como direção hegemônica do projeto ético-político da profissão. Com isso, é importante considerar que esta trajetória possibilitou autonomia e protagonismo do Serviço Social nesta interlocução com as ciências sociais, não sendo mais um mero consumidor do saber sistematizado por outras áreas do conhecimento, mas autor crítico e propositivo de transformações societárias que dialogam com o cotidiano profissional.

Palavras-Chave: Pesquisa, serviço social, prática profissional.

Abstract
This study analyzes the importance of research in Social Work as an educational practice, educational and reflective of the profession. Social work planted its roots in its ethical-political project and presents itself at the forefront of a confrontation of a capitalist system, claiming social rights won and the utopia of an egalitarian, participatory and fair. With regard to the advances of Social Work, the breaking project brought ripening theoretical and methodological, ethical-political and technical-operating to professionals. A research arises in the context of professional concerns, the desire of corporate reforms and especially a professional identity. The 1980s and 1990s marked historically achievements, professional advancement and interventions committed to a working class in the fight for rights for all and the consolidation of production of knowledge in its own context and in the various areas of knowledge. Search is

the art of asking, discuss and investigate reality in its various expressions, to be able to propose and contribute to societal transformation. Social work in its historical trajectory won their theoretical and methodological maturity, the result of an ideological and political positioning of Marxist orientation as the hegemonic leadership of the ethical-political project of profissão.Com it is important to consider that this path possible autonomy and leadership of Social service in this dialogue with the social sciences, no longer a mere consumer of knowledge systematized by other areas of knowledge but critical author and proposal of corporate transformations that dialogue with the daily work.

Keywords: Research, social service, professional practice.

1 INTRODUÇÃO:

O Serviço Social como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, realiza sua ação profissional no âmbito das políticas socioassistenciais, na esfera pública e privada. Neste sentido, desenvolve atividades na abordagem direta da população que procura as instituições e o trabalho do profissional e por meio da pesquisa, da administração, do planejamento, da supervisão, da consultoria, da gestão de políticas, de programas e de serviços sociais.

Segundo José Filho (2002, p. 56),

> O Serviço Social atua na área das relações sociais, mas sua especificidade deve ser buscada nos objetivos profissionais tendo estes que serem adequadamente formulados guardando estreita relação com objeto. Essa formulação dos objetivos nos garante, em parte, a especificidade de uma profissão. Em consequência, um corpo de conhecimentos teóricos, método de investigação e intervenção e um sistema de valores e concepções ideológicas conformariam a especificidade e integridade de uma profissão. O Serviço Social é uma prática, um processo de atuação que se alimenta por uma teoria e volta à prática para transformá-la, um contínuo ir e vir iniciado na prática dos homens face aos desafios de sua realidade.

Tais avanços e conquistas da profissão possibilitam identificar um amadurecimento teórico e metodológico para intervir na realidade social de forma crítica, propositiva e criativa, intervenção esta pautada no projeto ético e político, comprometido com a construção de uma sociedade justa.

O assistente social é um profissional que tem como objeto de trabalho a questão social com suas diversas expressões, formulando e implementando propostas para seu enfrentamento, por meio das políticas sociais, públicas, empresariais, de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Para Netto (1992, p. 71), “a questão social, como matéria de trabalho, não esgota as reflexões”. Sem sombra de dúvidas, ela serve para pensar os processos de trabalho nos quais os assistentes sociais, numa perspectiva conservadora, eram “executores terminais de políticas sociais”, emanadas do Estado ou das instituições privadas que os emprega.

No processo de ruptura com o conservadorismo, o Serviço Social passou a tratar o campo das políticas sociais, não mais no campo relacional demanda da população carente e oferta do sistema capitalista, mas acima de tudo como meio de acesso aos direitos sociais e à defesa da democracia. Dessa forma, não se trata apenas de operacionalizar as políticas sociais, embora importante, mas faz-se necessário conhecer as contradições da sociedade capitalista, da questão social e suas expressões que desafiam cotidianamente os assistentes sociais, pensar as políticas sociais como respostas a situações indignas de vida da população pobre e com isso compreender a mediação que as políticas sociais representam no processo de trabalho do profissional ao se deparar com as demandas da população.

É importante considerar que as pesquisas em Serviço Social têm contribuído intensamente naefetivação das políticas sociais, campos de expressão da questão social, na consolidação de uma formação profissional de qualidade e decisiva na identidade do assistente social.

Este profissional busca a inclusão social e a participação das classes subalternas, através de formas alternativas e estratégicas de ação. Pois procura conhecer a realidade em que atua e possuir compromisso ético, com a classe trabalhadora e com a qualidade dos serviços prestados.

Para uma reflexão do Serviço Social na atualidade, com suas demandas e perspectivas no âmbito da pesquisa, é necessário situá-lo em sua trajetória histórica e revelar o legado desse momento com seus rebatimentos no contexto do século da globalização.

2 O Desafio da Pesquisa em Serviço Social

A década de 1980 foi extremamente importante nas definições de rumos teórico-metodológicos, técnico-acadêmicos e políticos para o Serviço Social. Tem-se hoje um projeto profissional ético-político, construído coletivamente em décadas anteriores, que selou o compromisso da categoria com a universalização dos valores igualitários e democráticos, conforme já apresentado. Os princípios norteadores desse projeto desdobraram-se no Código de Ética do Assistente Social, de 1993, na Lei de Regulamentação da Profissão de Serviço Social – Lei 8662/93 e na nova Proposta de Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social.

O novo Código de Ética Profissional de 1993 é um marco histórico na trajetória do Serviço Social por sua legitimidade teórico-prática alcançada pela categoria profissional.

A partir desse momento de discussão e de construção coletiva, destacam-se na profissão a relevância e o reconhecimento da ética como componente fundamental do projeto profissional que, nas últimas décadas, tem construído uma hegemonia na profissão.

Um olhar retrospectivo nesta história não deixa dúvidas de que o Serviço Social foi sendo questionado pela prática política de vários movimentos sociais e segmentos da sociedade civil, encontrando aí sua base social de reorientação da profissão nos anos 1980. Com isso a profissão deu um salto de qualidade, de atuação e de formação profissional. Com o novo Código de Ética, ganhou visibilidade pública e maior credibilidade junto à população usuária. Houve também um avanço no mercado editorial e de produção acadêmica impulsionada pela pós-graduação e pela interlocução teórica com áreas conexas de maior tradição na pesquisa social.

Os assistentes sociais ingressaram na década de 1990, como uma categoria pesquisadora e reconhecida pelos órgãos de fomento à pesquisa.

Tiveram ainda um amadurecimento em suas formas de representatividade político-corporativas, através de órgãos de representação acadêmica e profissional reconhecidos e legitimados. E amplas discussões e debates em torno das políticas sociais públicas, especialmente a assistência social, como direito social, na teia das relações entre o Estado e a sociedade civil, contribuíram para intensificar e propagar a reflexão e o debate sobre a identidade profissional, na busca do fortalecimento do seu auto reconhecimento e para traçar criticamente os rumos da profissão.

A reforma curricular aprovada em 1979 pela assembleia da Associação Brasileira de Escolas de Serviço Social, implementada a partir de 1982, desmontou a estrutura tradicional dos chamados processos de intervenção em caso, em grupo e em comunidade pela orientação teórico-metodológica da prática profissional pautada nas principais tendências que, até então, embasavam teoricamente o Serviço Social: o funcionalismo, a fenomenologia e o marxismo. Defendeu a profissão na busca de uma visão crítica e comprometida com a transformação social e a formação dos futuros assistentes sociais a partir de análises críticas da realidade capitalista.

A nova reforma do projeto de formação profissional ocorrida em 1998, foi motivada pela participação e pela mobilização vivenciada na revisão curricular de 1982, fruto do debate coletivo, sobretudo no meio universitário, buscou a formação de um profissional generalista, em ruptura com as especializações e contribuiu para o avanço do entendimento das debilidades e de suas consequentes inadequações metodológicas do pensar e do fazer profissional, “a prática é formulada como um processo de trabalho, como uma atividade com fins, meios e resultados em torno da questão social, definida formalmente como objeto do Serviço Social”. (FALEIROS, 2005, p. 32).

A partir de então, na década de 1990, a formação profissional passa a ser primordial, e o projeto curricular foi elaborado e aprovado pelos órgãos competentes da categoria, especialmente pela Associação Brasileira de Ensino em Serviço Social (ABESS), com um novo currículo, hoje em vigor.

Diante dessas mudanças ocorridas no campo da formação profissional, duas características decorrentes desse processo tornaram-se pontos de reflexão e do desenvolvimento da profissão: a preocupação com a investigação como dimensão constitutiva da formação e do exercício profissional e a afirmação das políticas sociais como campo de interesse teórico-prático para os assistentes sociais. Contudo, o processo de implantação do currículo mínimo do Serviço Social, ao longo dos anos, não ocorreu de forma tranquila, mas foi objeto de críticas, de dúvidas e de debates por parte de diferentes segmentos intelectuais e profissionais ligados ao Serviço Social e pelos próprios assistentes sociais, pois muitos deles sentiam-se despreparados e distantes de uma proposta inovadora. Entretanto, não será discutida aqui essa questão, mas o registro dessas informações evidenciam os limites da profissão e os permanentes questionamentos da identidade profissional.

Para Iamamoto (2001, p. 52) diante dos avanços qualitativos que o Serviço Social viveu nas últimas décadas, no que diz respeito à formação profissional e ao trabalho de Serviço Social, travaram-se fortes embates e discussões no que diz respeito à relação dialética entre teoria e exercício profissional (prática) ou seja, a busca de estratégias do profissional que vão mediar as bases teóricas acumuladas com a operatividade do trabalho profissional. O caminho é longo, mas foi dado um longo "voo teórico", aproximando o Serviço Social ao movimento da realidade concreta, às várias expressões da questão social. O desafio na atualidade, segundo a autora, "é transitar da bagagem teórica acumulada ao enraizamento da profissão na realidade, atribuindo, ao mesmo tempo, uma maior atenção às estratégias, táticas e técnicas do trabalho profissional", em decorrência das particularidades dos temas que são objetos de estudo e de ação do profissional.

Nesse contexto, situa-se o mundo da pesquisa científica que a categoria profissional enveredou nas décadas passadas, e se fortalece nos dias atuais, a aproximação do profissional e o científico, do profissional e do político e do profissional com as condições e relações de trabalho. (FALEIROS, 2005, p. 28). Herdeira da ditadura militar e de seu projeto de modernização conservadora, a categoria dos assistentes sociais emerge na cena social no processo de "transição democrática" com um novo perfil acadêmico-profissional, que representa um salto de qualidade na trajetória do desenvolvimento profissional. (IAMAMOTO, 1998, p. 103).

O Serviço Social insere-se, nos anos da ditadura, nos quadros universitários, passando a formação profissional a ser paulatinamente articulada à pesquisa e à extensão.

A profissão implanta nos anos 1970 e 1980, a pós-graduação em Serviço Social com os cursos *lato sensu* e *strictu sensu,* rapidamente ampliados, tendo nesse período a consolidação acadêmica do ensino pós-graduado nos cursos de especialização, no nível de mestrado (nos anos de 1970 a existência de seis cursos de mestrado) e com desdobramentos no nível de doutoramento, atualmente todos ampliados e com intercâmbio nacional e internacional.

Especialmente a década de 1980 marca o reencontro do Serviço Social consigo mesmo, a compreensão do seu passado histórico e sua intervenção e demandas da sociedade. Vive a revisão curricular de 1982 e a pesquisa aparece como exigência da formação profissional. Surge ainda a criação, em 1987, do Centro de Documentação em Pesquisa e Políticas Sociais e Serviço Social – CEDEPSS, a criação dos Cadernos de Pesquisa do CEDEPSS e dos Cadernos ABESS – 1986-1998. E em 1998, os Cadernos ABESS são substituídos pela Revista Temporalis.

A partir da década de 1990, nova conjuntura política do país depois da Constituição Federal de 1988, suscitou diversas pesquisas no âmbito do Serviço Social pelos assistentes sociais. A criação do Diretório de Grupos de Pesquisapelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico estimulou a produção coletiva (1992). E houve a mudança da designação da ABESS para Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS (1998).

No campo da pós-graduação o Serviço Social (brasileiro) foi dialogando e se apropriando do debate intelectual contemporâneo, no âmbito das ciências sociais do país e do exterior. Nesse espaço a profissão desenvolveu-se acerca da natureza da sua intervenção, de seus procedimentos, de sua formação, de sua história e sobretudo acerca da realidade social, política, econômica e cultural onde se insere como profissão na divisão social e técnica de trabalho. Avançou na compreensão de Estado capitalista, das políticas sociais, dos movimentos sociais, do poder local, dos direitos sociais, da cidadania, da democracia, do processo de trabalho, da realidade institucional, dentre outros temas. Diante disso, obteve o respeito de seus pares no âmbito interdisciplinar e alcançou visibilidade na interlocução com as ciências sociais.

Diante dessa realidade apresentada, surgem como desafios à formação profissional o ideário neoliberal, que busca como ação predominante o enfraquecimento das lutas das classes sociais e a sua subordinação ao capital. Tal ideologia é fortalecida especialmente pela "queda do socialismo real e com o florescimento da pós-modernidade, sobretudo na sua versão neoconservadora, influenciando muitos docentes, pesquisadores e pensadores do meio acadêmico levando muitos a desistirem e reverem seus trabalhos". (KOIKE, 2000, p. 114)..

À categoria profissional do Serviço Social fica o desafio de preparar profissionais aptos para trabalhar com as contradições do presente apresentadas pela ordem neoliberal e pelo neo-conservadorismo no conhecimento, e o compromisso com a qualidade na formação que consequentemente perpassa todo o trabalho profissional evitando que o Serviço Social fique burocrático, tecnicista, mercantil e "sem vida".

Tal desafio para os assistentes sociais é, portanto, a busca de um posicionamento ético e político que se insurja contra os processos de alienação vinculados à lógica capitalista, impulsionando-os a trabalhar na busca de romper com a dependência, a subordinação, a despolitização, e assim poder manter vivas as forças sociais motivadoras da esperança de uma nova sociedade e da capacidade de luta no cenário social e profissional.

3 A pesquisa na formação acadêmica: subsídios para a intervenção profissional

As Diretrizes Gerais para o Curso de Serviço Social trazem um conjunto de conhecimentos necessários ao desenvolvimento das dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas, sendo estes divididos em núcleos de fundamentação da formação profissional: Núcleo de Fundamentos Teórico-Metodológicos da Vida Social: responsável pelo conhecimento do ser social enquanto totalidade histórica, inserido na sociedade capitalista; Núcleo de Fundamentos da Formação Sócio-Histórica: implica no reconhecimento da constituição econômica, política, social e cultural da sociedade brasileira, na sua configuração urbano e rural nas diversidades regionais e locais, articulada com a análise da questão agrária e agrícola, como um elemento fundamental da particularidade histórica nacional; Núcleo de Fundamentos do Trabalho Profissional: permite compreender o Serviço Social como especialização do trabalho coletivo, em sua trajetória histórica, teórica, metodológica e ética, constituintes do exercício profissional.

Estes três núcleos de fundamentação remetem diretamente a um conjunto de conhecimentos necessários para a compreensão do processo de trabalho de trabalho do assistente social, formando eixos articuladores que favorecem uma nova forma de realização das mediações entendida como a relação teoria-prática que deve permear toda a formação profissional articulando o ensino a pesquisa e a extensão. (ABEPSS 1996, p.8).

As Diretrizes Curriculares ainda trazem "a postura investigativa é um suposto para a sistematização teórica e prática do exercício profissional, assim como para a definição de estratégias e o instrumental técnico que potencializam as formas de enfrentamento da desigualdade social". (ABEPSS, 1996, p. 13).

Sendo assim, a pesquisa é um dos pilares necessários à formação profissional, criando subsídios para intervenção profissional comprometida, capaz de romper com a alienação.

A pesquisa nos revela a capacidade de pensar o ser humano como sujeito histórico, pertencente a uma determinada sociedade que o transforma, portanto a pesquisa possibilita analisa-lo em sua realidade sem desconsiderar seu passado histórico, e a construir e desconstruir conceitos, buscando formas de intervenção que promova a emancipação humana.

Para Demo (1985, p. 23)a pesquisa é:

> Atividade científica pela qual descobrimos a realidade. Partimos do pressuposto de que a realidade não se desvenda na superfície. Não é o que aparenta à primeira vista. Ademais, nossos esquemas explicativos nunca esgotam a realidade, porque esta é mais exuberante que aqueles. A partir daí, imaginamos que sempre existe o que descobrir na realidade, equivalendo isto a aceitar que a pesquisa é um processo interminável, intrinsecamente processual.

Daí a importância de uma sólida formação profissional no âmbito teórico-metodológico, técnico-operativo e ético-político, sendo "no contexto acadêmico que a pesquisa se revela como potencialidade para o Serviço Social". (BOURGUIGNON, 2008, p.44).

É na vida acadêmica que apreendemos o caráter interventivo da profissão e que compreendemos sua dimensão investigativa, que possibilita desvendar e analisar e questionar a realidade, compreender questões estruturais, e também compreender uma perspectiva de totalidade que engloba a reprodução material e social, através de um referencial teórico-metodológico considerando a complexidade desta realidade marcada por particularidades e diferenças.

Pesquisar contribui positivamente com a formação profissional do discente, colabora na interface com a atuação profissional do assistente social ressaltando ativamente a unidade entre pesquisa, ensino e extensão, cria momentos de vivencia, de discussão e de aprofundamento sobre o papel da pesquisa e do pesquisador (incluindo o manejo dos instrumentos e das técnicas utilizadas na coleta de dados e na análise dos mesmos). Sobre a formação profissional, Carvalho (1989, p.19) esclarece que "[...] a formação profissional não se confunde com a simples preparação para o emprego, [...]. É, sim, um projeto educacional que articula ensino/pesquisa/extensão orientado por diretrizes básicas".

O ato de pesquisar implica para o Serviço Social e consequentemente para seu pesquisador percebê-lo enquanto processo dinâmico, próprio do movimento dialético de permanente transformação – logo, não existe espaço à neutralidade na relação entre pesquisador e objeto, "[...], pois concomitantemente à estimulação recíproca, ambos se transformam provocando influencia que ficarão imbicadas definitivamente no conhecimento [...].", como explica Setubal (1995, p. 43).

Pesquisar é um ato político que nos permite identificar as inúmeras contradições presentes na realidade, e a formular respostas ao seu enfrentamento. Apreendemos a importância da pesquisa na graduação, mas o grande

desafio é exatamente ultrapassar a vida acadêmica levando a pesquisa para o cotidiano de trabalho, que permite intervir na realidade de forma comprometida.

É através da pesquisa que trabalhamos o senso crítico, pois apreendemos os aspectos da realidade estudada, e isto se constitui como o principal instrumento de trabalho permitindo a criatividade sobre várias formas de intervenção profissional.

Por muitas vezes o profissional acredita que a pesquisa somente é necessária em grandes intervenções ou que esta restrita ao âmbito acadêmico, sem se dar conta de que os dados que colhemos no cotidiano também compreendem uma pesquisa, é através destes dados que levantamos as necessidades da população, principalmente aquelas que não estão evidentes, e criamos demandas de trabalho de modo a lutar por direitos sociais efetivos.

O cotidiano profissional é desafiador, visto que muitas vezes prevalece ações rotineiras e mecânicas, que leva ao engessamento do pensamento de reflexão, sendo difícil exercitar o hábito da pesquisa sem se dar conta, que o conhecimento deve ser exercitado dentro do cotidiano, seja através de troca de experiências, ou de atendimentos à população, a pesquisa é um ato educativo que possibilita a reflexão das relações humanas e ações críticas e criativas, construindo novas formas de organização da vida humana, ultrapassando a visão pragmática e funcional.

Por fim, mas sem se esgotar o tema ora apresentado, não podemos ainda deixar de ressaltar a importância da pesquisa como meio necessário na reflexão, na proposição, na execução e na avaliação das políticas sociais, visando sempre à ampliação dos direitos sociais, como forma de ultrapassar o assistencialismo e a subalternidade, tão presentes nas ações governamentais e políticas públicas e muitas vezes em nossas próprias ações.

4 Considerações Finais

Claramente se observa a maturidade que o Serviço Social alcançou no que diz respeito à produção de conhecimento que sem dúvidas lhe confere legitimidade enquanto profissão e os avanços como Código de Ética do assistente social, revisado e publicado por meio da resolução do CFESS nº. 273 de 1993, o projeto ético-político comprometido com as classes subalternas, com a autonomia, a emancipação e o pleno desenvolvimento do cidadão.

É inegável a importância da pesquisa no processo de formação e intervenção profissional do assistente social, a prática de investigação permite-nos desvendar e analisar e questionar a realidade, a partir de um referencial teórico e metodológico, considerando a complexidade desta, notadamente marcada por particularidades e diferenças, vislumbrando assim, respostas concretas a sua intervenção. Não podemos esquecer o caráter especializado do trabalho desenvolvido por assistentes sociais em qualquer área de intervenção, esta ação é sempre delimitada por uma intencionalidade e orientada por um objetivo e a pesquisa é um caminho fértil para uma intervenção ética e comprometida com a emancipação humana.

A criatividade é caracterizada por iniciativas que conduzem a pesquisa por caminhos ainda não trilhados e também é a relação entre o conhecimento já produzido e o novo, a continuidade da pesquisa como infinitude em prol do sujeito é sem dúvida um desafio que supera a criatividade, e requer um refinamento constante do tema trabalhado.

É necessário pensar com radicalidade e profundidade, neste sentido a construção da pesquisa nos oferece ilimitadas possibilidades de pensar, agir e interagir com a história e a realidade.

Ressaltando que a disciplina de pesquisa foi realmente implantada na década de 80, e podemos dizer que estamos em pleno processo de construção da história da pesquisa no Serviço Social, é com esse olhar que reforçamos o nosso compromisso ético com toda a sociedade, para isto, superar a pesquisa no âmbito acadêmico trazendo-a a prática profissional se faz imprescindível.

Da graduação à Pós-Graduação, da docência à Prática Profissional a pesquisa é o subsídio necessário à profissionalização, a qualidade do ensino, dos serviços prestados à população e, sobretudo ao rompimento da lógica mercadológica do fazer para ter, neste sentido a pesquisa continua sendo um velho desafio frente à produção e reprodução da ordem vigente.

Referências

ABEPSS. Diretrizes gerais para o curso de Serviço Social — 1996. Disponível em: http://abepss.org.br/files/Lei_de_Diretrizes_Curriculares_1996.pdf. Acesso em 25/07/2015.
BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. São Paulo: Veras Editora; Ponta Grossa: Editora UEPG, 2008.

ABEPSS. Associação de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Formação do assistente social no Brasil e a consolidação do projeto ético-político. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 79, p. 72-81, set/2004.

ABESS/CEDEPSS. Diretrizes gerais para o curso de serviço social. **Cadernos ABESS**. São Paulo, n. 7, p. 58-76, 1997.

BRASIL. Lei n. 8.662, de 7 de junho de 1993. **Lei da Regulamentação da Profissão**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília, 1993b.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. O projeto de formação profissional do assistente social na conjuntura brasileira. **Caderno ABESS**, São Paulo, n.1, p.17-42, 1989.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL — CFSS. **Código de Ética Profissional.** Resolução CFESS n. 273/93, de 13 de março de 1993. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais e dá outras providências. Brasília, mar. 1993a.

DEMO, P. **Saber pensar**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Guia da escola cidadã/Instituto Paulo Freire).

_____. **Introdução à metodologia da ciência**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1985.

_____. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Ensino e Pesquisa no Serviço Social: desafios na construção de um projeto de formação. **Cadernos Abes**, n. 6, São Paulo: Cortez, p. 101-116 ,1998

JOSÉ FILHO, Pe. M. **A família como espaço privilegiado para a construção da cidadania**. Franca: UNESP- FHDSS, 2002, 158 p. (Dissertações e Teses, n. 5).

JOSÉ FILHO, Pe. Pesquisa: contornos no processo educativo. In: JOSÉ FILHO, Pe. M; DALBÉRIO, O. **Desafios da pesquisa**. Franca: UNESP- FHDSS, p. 63-75, 2006.

KOIKE, M. As novas exigências teóricas, metodológicas e operacionais da formação profissional na contemporaneidade. In: **CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social**. Reprodução social, trabalho e Serviço Social. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 2, p 101-118, 2000.

MARTINELLI, M. L. **Pesquisa qualitativa:** um instigante desafio. São Paulo: Veras, 1999.

MARX, Karl. **Manuscritos econômicos-filosóficos**. 4 reimp. São Paulo: Boitempo, 2010.

MINAYO, M. C. S. (Org). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 32 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____.O desafio do conhecimento: **pesquisa qualitativa em saúde. 8 ed. São Paulo: Hucitec, 2004.**

NETO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

NETO, J. P. A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea. In: **CAPACITAÇÃO em Serviço Social e Política Social**. Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social. Brasília, DF: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, módulo 1, p 91-110, 2000.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa no serviço social: utopia e realidade.** São Paulo: Cortez,1995.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 67-79, mar/1997.

BASES ONTOLÓGICAS DA IDENTIDADE PROFISSIONAL EM SERVIÇO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROCESSO HISTÓRICO DA PROFISSÃO

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

WALHERS, Maicow Lucas Santos
UNESP/Franca
Mestrando em Serviço Social
Maicow.assistentesocial@live.com

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da Silva
UNESP/Franca
Professora Doutora em Serviço Social
cirleneoliveira@terra.com.br

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo trazer para a reflexão a importância da construção da identidade profissional em Serviço Social a partir da sua inserção no mundo do trabalho tendo como objeto de intervenção a questão social. Enquanto profissão que tem sua gênese nas relações capital/trabalho, a construção da identidade profissional é um processo histórico, contraditório e dialético, pois está organicamente vinculada a dinâmica dos processos estruturais e conjunturais que permeiam a formação da realidade social e suas particularidades no contexto brasileiro, que tem suas determinações vinculadas as transformações societárias frente à reestruturação produtiva do capital. Compreender o processo histórico de construção da identidade profissional e sua configuração na contemporaneidade torna-se fundamental diante dos desafios postos para o exercício e a formação profissional em Serviço Social na contemporaneidade. Diante da busca pela garantia dos direitos sociais e dos princípios ético-políticos elucidados no código de ética profissional de 1993. Princípios estes que procura materializar o compromisso da profissão com uma nova ordem societária, mais justa e igualitária. A análise realizada é oriunda do aprofundamento teórico realizado no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP/Franca através do mestrado, cuja pesquisa tem como objetivo, analisar da contribuição do estágio supervisionado em Serviço Social na construção da identidade profissional em Serviço Social diante do caráter interventivo da profissão tendo a teoria social crítica como norteadora da práxis profissional ao contribuir na compreensão da realidade social para além da pseudo-concrediticidade dos fenômenos sociais, que se expressa na particularidade da vida em sociedade.

Palavras-chave: Serviço Social, Identidade Profissional, Formação Profissional.

Abstract

This paper aims to bring to reflection the importance of building the professional identity in Social Work from their integration into the working world having as object of intervention the social question. As a profession that has its genesis in the capital / labor relations, the construction of professional identity is a historical process, contradictory and dialectical because it is organically linked to the dynamics of structural and cyclical processes that underlie the formation of social reality and its particularities in the Brazilian context which has its determinations related societal transformations across the productive restructuring of capital. Understand the historical process of building a professional identity and its configuration in the contemporary world is fundamental to the challenges put to the exercise and professional training in social work nowadays. On the search for the guarantee of social rights and the ethical and political principles elucidated in the code of professional ethics of 1993. These principles demand that materializes the commitment of the profession with a new social order, more just and equal. The analysis is derived from the theoretical study conducted at the Graduate Program in Social Service of UNESP / Franca through the

master, whose research aims to analyze the contribution of supervised internship in social work in the construction of professional identity in Social Work on the interventionist character of the profession with the critical social theory as guiding the professional practice in contributing to the understanding of social reality beyond the pseudo-concrediticidade of social phenomena, which is expressed in the particularity of life in society.

Keywords: Social Work, Professional Identity, Vocational Training.

1 INTRODUÇÃO

A vinculação orgânica do Serviço Social com a realidade social e sua particularidade com a ordem societária burguesa deve-se a base ontológica da sua gênese diante das particularidades da sociedade capitalista no seu estágio de desenvolvimento monopolista que se dá no Brasil de forma tardia e com grande endividamento externo. O Serviço Social somente pode ser compreendido a partir das profundas transformações societárias vivenciadas a partir da década de 1930, com o processo de reestruturação capitalista e a sua busca por expansão no pós-guerra, com o fim da ameaça comunista. Sendo uma resposta a articulação da autocracia burguesa e de setores dominantes tendo a religião – em especial o Catolicismo e o Estado como os principais atores sociais na busca de respostas frente ao agravamento da questão social.

A articulação entre os três seguimentos dirigentes da sociedade: Estado, burguesia e a Igreja formaram as bases da profissão e atribuirá uma identidade alienada, vinculada aos interesses dominantes, garantindo a partir da contraditoriedade do sistema capitalista, a sua legitimidade na sociedade. Compreender esse processo histórico contribui para analisarmos a constituição, ruptura e superação do Serviço Social com a identidade atribuída ao longo da sua constituição e desenvolvimento, culminando na década de 1980, com o Serviço Social "pós-reconceituado", com um novo estatuto, alicerçado no compromisso com a classe trabalhadora e com a luta por uma nova sociabilidade. Assim entender a natureza do Serviço Social é um processo dinâmico e contraditório e está em constante movimento diante da própria dinâmica da profissão organicamente vinculada ao movimento dialético da realidade social, diante das suas particularidades sócio-históricas e político-culturais. Como nos coloca Montaño (2007), analisar a natureza do Serviço Social, sua gênese e desenvolvimento, contribui para apreender os rebatimentos na profissão em sua práxis social e no debate contemporâneo em torno das problemáticas e desafios postos para a profissão. Mas também:

> [...] a evolução da profissão, sua prática, da sua produção teórica, do seu instrumental técnico-operativo, da sua postura e participação nas instituições públicas, e o surgimento de novas organizações empregadoras de assistentes sociais, tudo isto permite distinguir e distanciar a profissão na atualidade, demarcada da sua gênese. (MONTAÑO, 2007, p. 17-18)

A análise do surgimento do Serviço Social e do seu desenvolvimento não se configura um consenso na profissão, possuindo duas teses sobre sua origem: uma que considera que o Serviço Social seria uma espécie de especialização e aprimoramento das formas de filantropia social, de ajuda e caridade, diante da necessidade do seu aprimoramento diante do agravamento da questão social. Postura teórica essa, considerada como endógena, pois parte de uma perspectiva a-crítica de dentro da profissão, não compreendendo sua função social e desconsiderando os processos contraditórios e as lutas sociais que contribuíram para a superação no Serviço Social da identidade atribuída da profissão e a construção de um novo estatuto profissão, superando de forma radical com o Serviço Social "tradicional".

> [...] aceita-se como senso comum, que a profissionalização do Serviço Social surge de uma tecnificação da filantropia. Inclusive é esta a tônica do discurso da maioria dos pioneiros e da literatura especializada – mesmo na época do movimento de reconceituação –, que sustenta o Serviço Social se torna profissão ao se *atribuir uma base técnico-científica às atividades de ajuda e filantropia*. Esta é uma visão de dentro e por dentro das fronteiras do Serviço Social, como se fosse fruto de uma evolução interna e autônoma das formas de proteção e de apoio social. (IAMAMOTO, 2008, p.23, grifos do autor)

A segunda tese sobre o surgimento da profissão e sua constituição e desenvolvimento parte da perspectiva histórico-crítica. Perspectiva esta que fundamenta teórica e praticamente a profissão, constituindo sua práxis social, onde sua natureza e gênese são compreendidas como:

> Um produto da síntese dos *projetos políticos-econômicos que operam no desenvolvimento histórico, onde se reproduz material e ideologicamente a fração de classe hegemônica, quando, no contexto do capitalismo na sua idade monopolista, o Estado toma para si as respostas da "questão social* (MONTAÑO, 2007, p. 30, grifos do autor)

Dessa forma, percebemos que diante do caráter heterogêneo da profissão, não há um consenso em relação à compreensão das suas bases identitárias, que constitui sua natureza e funcionalidade na sociedade capitalista tardo-burguesa. Destacamos que a partir do movimento de reconceituação, há uma compreensão hegemônica por sua categoria em relação a sua identidade profissional, enquanto especialização do trabalho coletivo, tendo na questão social como seu objeto de intervenção as expressões da questão social. Essa perspectiva hegemônica deve-se a aproximação e apropriação da teoria social crítica no Serviço Social, tendo o marxismo como fundamento na análise e apreensão da realidade social.

Apesar desse norte teórico, percebemos que a questão da identidade profissional ainda se constitui como uma das questões relegadas a segundo plano na profissão, sendo pouco elucidada nos fóruns de discussão da profissão e nas produções científicas da categoria. A problemática ainda se intensifica e complexifica ao verificamos que mesmo entre os pensadores do Serviço Social que seguem a teoria social crítica marxista, não existe um consenso no entendimento do Serviço Social enquanto trabalho na perspectiva elucidada anteriormente.

A importância do debate em torno da construção da identidade profissional em Serviço Social, torna-se fundamental diante dos desafios postos para a profissão diante do processo de reestruturação produtiva do capital e seus rebatimentos nas demandas historicamente postas para os profissionais nos diferentes espaços de trabalho. A identidade profissional conforme retratada anteriormente é dinâmica e permeia a constituição do Serviço Social e dos seus profissionais, tendo um viés ético-político, pois é diante da compreensão da identidade pela categoria, num processo de reconhecimento e de pertencimento enquanto membro da classe trabalhadora que efetiva a sua práxis profissional, direcionando sua formação e o exercício profissional.

Ou seja, a identidade profissional direciona as formas de respostas e de desenvolvimento da profissão ao longo do processo histórico da sua constituição na sociedade e está ontologicamente vinculada a forma como a categoria profissional se reconhece enquanto membro de uma categoria e de pertencimento enquanto parte da classe trabalhadora, comungando com os valores emancipatórios e com a direção social historicamente construída em direção a uma sociabilidade mais justa e igualitária. Valor ético esse central e que na sociedade capitalista ainda não conseguiu se realizar diante das determinações e mecanismos de dominação e exploração que permitem a reprodução da sociedade contemporânea.

A identidade profissional, através das categorias elucidadas: reconhecimento e pertencimento, contribui para a construção da auto-imagem da profissão da imagem desta pela sociedade rompendo com a identidade atribuída que ainda permeia o imaginário da maioria da sociedade em relação ao Serviço Social.

Esse debate é premente diante das profundas transformações societárias vivenciadas no mundo do trabalho na contemporaneidade, diante do avanço do processo de reestruturação produtiva através do capital financeiro, onde, segundo Iamamoto (2008), onde o atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas a partir da sociabilidade do capital financeiro e seus fetichismos radicalizam e potencializam "os antagonismos, desigualdades e lutas sociais condensados na *questão social"* (p. 30).

Aliado a esse processo presenciamos o domínio do ideário neoliberal que tem transferido as responsabilidades do Estado para a sociedade civil via Terceiro Setor, acarretando um desmonte dos direitos sociais e uma fragmentação e precarização das políticas sociais, historicamente, consideradas espaço de atuação do assistente social em sua execução e formulação, refletindo diretamente na vida social e nas formas de respostas da profissão e consequentemente na identidade profissional, ao reordenar os espaços sócio-ocupacionais em que o assistente social é demandado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Como referencial teórico, utilizamos a teoria social crítica em Marx, que permite um adensamento na realidade social a partir do método materialista histórico dialético, que procura compreender a realidade social enquanto totalidade constituída por totalidades dialéticas e em constante movimento, onde possui na dialética e no

complexo de contradições a forma de ser da sociedade capitalista. O referencial Marxista contribui para a compreensão da forma de constituição e reprodução da sociedade a partir da luta de classes inserida no processo histórico da própria vida social, tendo o trabalho como eixo fundante da sociabilidade humana e como mecanismo da exploração e da dominação de classes a partir da sua subordinação no modo de produção capitalista. Enquanto categoria histórica e ontológica, o trabalho contém na sua contraditoriedade, diante das particularidades da sociedade capitalista, a coisificação do homem a partir do trabalho estranhado de um lado, e a possibilidade da emancipação do homem enquanto ser humano genético enquanto atividade fundante da sociabilidade humana de outro. Essa contraditoriedade, e constitui historicamente, enquanto a "arma" da revolução humana. Assim a escolha pela teoria social crítica pela profissão a partir do movimento de reconceituação, configurando-se como um princípio da formação profissional expresso nas Diretrizes Curriculares de 1996: "Adoção de uma teoria social crítica que possibilite a apreensão da totalidade social em suas dimensões de universalidade, particularidade e singularidade (CFESS, 2007, p. 73)

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir do referencial elucidado, realizamos um aprofundamento teórico em relação a temática proposta vinculada a pesquisa no programa de Pós-Graduação em Serviço Social através do Mestrado, onde procuramos analisar ao longo do processo histórico da gênese do Serviço Social, sua constituição e desenvolvimento até o momento atual, como tem se configurado a identidade da profissão a partir da bibliografia referenciada sobre a formação e o exercício profissional em relação a compreensão dos assistentes sociais do Serviço Social diante de determinadas conjunturas sócio-econômicas e políticas vivenciadas pela categoria profissional e o direcionamento dado a profissão a partir das demandas e respostas frente ao agravamento da questão social e a articulação dos diversos atores sociais diante da luta de classes e a busca pela hegemonia de projetos societários e interesses antagônicos.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme mencionado anteriormente, o Serviço Social surge na sociedade capitalista brasileira a partir da década de 1930, diante das profundas transformações societárias vivenciadas naquele decênio, onde presenciava o agravamento das expressões da questão social em suas várias dimensões: desigualdade social, pobreza, miséria, injustiça social, desemprego, falta de políticas públicas de proteção social. Todas essas faces da desigualdade social são marcas estruturais da sociedade capitalista, uma sociabilidade cuja lógica é marcada pela divisão de classes sociais, onde uma concentra riqueza e os meios de produção e a outra vê-se obrigada a vender sua força de trabalho para garantir sua reprodução social, na busca da sobrevivência.

O Serviço Social surge enquanto resposta do Estado, da burguesia e da Igreja as mazelas do modo de produção capitalista no seu estágio monopolista na qual no Brasil se dá através de grande endividamento e de forma tardia. Corroborando essa análise histórica, Martinelli afirma que "o surgimento do Serviço Social no Brasil remonta aos primeiros anos da década de 1930, como fruto da iniciativa particular de vários setores da burguesia, fortemente respaldados pela Igreja Católica, *e tendo como referencial o Serviço Social europeu*" (2007, p. 121-122, grifo do autor).

A autora ainda coloca que a identidade da profissão nesse período, atribuída pelos setores dominantes diante dos seus interesses, impregnou na profissão, alicerçando sua prática profissional. Sob a formação do ideário religioso, as ações se fundamentavam pela influência europeia de viés franco-belga, com base na filosofia neotomista.

Já na década de 1940, com o projeto desenvolvimentista colocado em prática no governo de Getúlio Vargas e intensificado no governo de Juscelino. Sob influência norte-americana, ocorre uma tecnificação da profissão, de base funcionalista-positivista. Esta influência dos EUA deve-se a necessidade de expansão do capital, tendo esse país como hegemônico na economia mundial. Neste período histórico, destaca-se as práticas de desenvolvimento de técnicas de caso, grupo e comunidade.

> A década de 40 trouxe, porém uma nova exigência, em termos da ampliação desse método para a comunidade. Após a II Guerra Mundial, tal exigência se transformou num verdadeiro imperativo, pois a veracidade expansionista americana demandava estratégias mais ágeis e capazes de gerar resultados mais rápidos, além de eficazes. Sob a denominação inicial de organização de Comunidade esse método foi adotado oficialmente a partir do final da década de 40, como linha operacional da política de ação da

> Organização dos Estados Americanos e como campo de intervenção profissional dos assistentes sociais. (MARTINELLI, 2007, p. 132).

Observa-se uma psicologização das relações sociais e da questão social que ganha grande funcionalidade nesse estágio de desenvolvimento do capitalismo. "É o marco principal do desenvolvimento da função pedagógica do assistente social, centrada na dimensão individual na perspectiva da reforma moral e reintegração social" (ABREU, 2011, p. 84).

Abreu (2011), ainda completa, que o desenvolvimento do processo de "ajuda" psicossocial no Serviço Social parte do ponto de vista que a questão social – que é vista neste período como um problema individual, e não estrutural e suas dimensões político-econômico e sociais, constituía-se um problema moral. Contraditoriamente, nesse período, presencia-se um salto na expansão do Serviço Social que passa a ser demandado pelo Estado através do desenvolvimento das políticas sociais, que caracteriza como uma das estratégias do modo de produção capitalista que para garantia seu desenvolvimento necessitava de um padrão de acumulação centrado na intervenção do Estado nas relações sociais através de políticas públicas e sociais que garantissem, mesmo de forma indireta, certo poder aquisitivo para a população. Esse padrão de acumulação é conhecido como Fordista/Keynesiano, que no Brasil não se desenvolveu em sua plenitude. Nessa prática moralizadora, individualizante e psicologizadora, tem como "ponto fundamental à tendência à naturalização da vida social, onde as desigualdades sociais são justificadas como uma condição inerente à pessoa humana". (ABREU, 2011, p. 89).

Nas décadas seguintes, encontraremos o país imerso numa conjuntura sócio-política-econômica e cultural marcada pela crise do capital e com isto, o agravamento da questão social e suas expressões. Presencia-se o avanço dos movimentos sociais e da classe trabalhadora na luta pelos direitos sociais e por uma sociedade mais justa e igualitária. Inicia-se um processo no Serviço Social que culminará na década de 1980, com uma profissão com novas bases sócio-política e identitária. Esse período é conhecido por ser um divisor de águas, marcando a ruptura com o Serviço Social tradicional através do Movimento de Reconceituação.

Esse processo se dá através da aproximação dos profissionais com os setores críticos da sociedade e com os movimentos sociais que questiona a lógica da sociedade capitalista e o seu modo de produção assentado na propriedade privada dos meios de produção e na exploração da classe trabalhadora, perspectiva essa de análise alicerçada no pensamento social crítico de Marx, que elucida o modo de ser capitalista, sua lógica de (re)produção social e de dominação e ao mesmo tempo, resgata o papel histórico da classe trabalhadora na direção da emancipação humana, ao ser considerada a classe revolucionária.

> A crise profissional define-se, portanto, pelas contradições presentes no processo de desenvolvimento do Serviço Social na dinâmica da sociedade, configurando, por um lado, a negação das bases conservadoras da profissão frente às demandas e necessidades das classes subalternas e a necessidade de superação das referidas bases mediante construção de um projeto profissional vinculado às forças progressistas no movimento de formação de uma nova ordem social; e, por outro, a resistência à mudança, que exige a reatualização e a reafirmação do projeto profissional tradicional conservador. (ABREU, 2011, p. 129)

Assim conforme nos coloca a autora, o processo de reconceituação da profissão marcou diversas tendências dentro do Serviço Social, a aproximação do Serviço Social com o Marxismo se realiza através de pensadores que fizeram uma leitura de Marx, entre eles, destaca-se nesse momento histórico, pensadores como Althusser, que traz uma visão determinista e estruturalista do marxismo, estirpando muitas vezes, o método dialético em Marx.

Na década de 1970, ocorre um esforço da categoria na busca por uma práxis emancipatória. Mas diante das próprias condições que permitiram a gênese da profissão e que se impregnou nas décadas seguintes, encontrou nesta década, terreno fértil para a aproximação do Serviço Social com o marxismo através da Teologia da Libertação, considera como uma forma de legitimação do viés religioso que procura estabelecer uma relação entre o cristianismo e o marxismo, onde procura realizar uma crítica sobre as relações de exploração e dominação inerentes à sociedade capitalista e coloca a importância dos cristãos na luta pelo socialismo. Esse momento histórico, é marcado pelo encontro de Teresópolis, que segundo Netto (2008), configura como o momento de cristalização da perspectiva modernizadora no Serviço Social, que se inicia no primeiro encontro do movimento de Reconceituação com o Documento de Araxá. Segundo o autor:

> No texto de Teresópolis, o que se tem é o coroamento do *transformismo* a que já aludimos: nele o "moderno" triunfa completamente sobre o "tradicional", cristalizando-se operativa e instrumentalmente e deixando na mais secundária zona de penumbra a tensão de fundo que subjazia no texto produzido em Araxá. No *documento de Teresópolis,* o dado relevante é que a perspectiva modernizadora se afirma não apenas como concepção profissional geral, mas sobretudo como *pauta interventiva.* (NETTO, 2008, p. 178, grifos do autor)

Conforme elucidado anteriormente, o que ocorre nesse decênio é um processo de renovação conservadora do Serviço Social, a partir de uma perspectiva modernizante, através da valorização da técnica e do método. Apesar dos avanços, nesse encontro, o Serviço Social não consegue superar com a perspectiva conservadora arraigada na profissão. Nos outros dois encontros produzidos posteriormente, em Sumaré e Alto da Boa Vista, que Netto (2008) a intitula como o deslocamento da perspectiva conservadora e a reatualização do conservadorismo. De forma sintética, analisa-se um processo complexo de ruptura e continuidade com o Serviço Social tradicional, apresentando alguns elementos renovadores na profissão. Dando um salto no processo histórico da profissão e na complexidade que se configura o Movimento de Reconceituação, o Serviço Social conseguirá uma tentativa exitosa de romper com o conservadorismo e com o Serviço Social tradicional através de um momento marcante na profissão que é considerada como a intenção de ruptura, que tem na experiência da capital mineira sua expressão. Conhecida como Método de BH, é considerada como uma alternativa ao tradicionalismo no Serviço Social e marca o processo de renovação do Serviço Social a partir de novas bases sócio-políticas, tendo o marxismo como teoria social crítica na apreensão da realidade social numa perspectiva de totalidade. Esse processo foi decisivo na definição dos fundamentos teórico-metodológicos, éticos-políticos e técnico-operativos da profissão, consolidando o compromisso com a classe trabalhadora e com a luta societária mais ampla.

Compromisso ético-político alicerçado no código de ética profissional e a construção de uma identidade profissional organicamente vinculada ao compromisso de com a luta social da classe trabalhadora na qual o Serviço Social é parte integrante. Dessa forma, a profissão passa a ser compreendida enquanto especialização do trabalho coletivo, inserido na divisão social e técnica, tendo como objeto de intervenção a questão social e o compromisso com a classe trabalhadora um dos valores éticos centrais da formação e do exercício profissional.

Essa compreensão em relação ao Serviço Social apesar de ser hegemônica não se configura como um consenso na categoria profissional. Mas se configura como a base para a construção da práxis profissional na perspectiva elucidada e no direcionamento da profissão, procurando garantir sua legitimidade junto a classe trabalhadora e sua função social no mundo do trabalho. Sendo considerada uma identidade profissional de uma "classe para si" nos dizeres de Martinelli (2008), com um projeto profissional atrelado a um projeto societário mais amplo que aponta para um novo horizonte, mais justo e igualitário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que a construção da identidade profissional em Serviço Social está organicamente vinculada ao processo histórico de gênese e desenvolvimento da profissão, sendo dessa forma, um processo contraditório inserido na dinâmica do real, sendo permeado pela luta de classes e seus antagonismos. A bibliografia sobre a temática é escassa na profissão, sendo pouco elucidada pelos profissionais. Destacamos a importância de a categoria aprofundar em relação a construção da identidade profissional principalmente diante dos desafios postos na atualidade, que vem rebatendo na vida social da classe trabalhadora e reordenando a demanda e as formas de respostas da profissão. A identidade profissional em Serviço Social é um processo dinâmico, tendo sua gênese com a identidade atribuída a profissão vinculada aos interesses dominantes e, na qual, culminou nas décadas seguintes num processo de crise da profissão e de busca de superação com o conservadorismo arraigado na categoria profissional, sendo considerado um salto qualitativo, onde presencia-se a emergência na atualidade de um Serviço Social maduro, reconceituado e tendo suas bases ontológicas alicerçadas em valores emancipatórios e democráticos, caracterizando um salto qualitativo da profissão e marcando uma postura radicalmente comprometida com a classe trabalhadora e com sua luta social. Postura esta que se vê ameaçada pelo avanço de setores conservadores na contemporaneidade. Dessa forma, destacamos a importância de preservar e consolidar a identidade profissional construída pela categoria na atualidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura:** perfis pedagógicos da prática profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CFESS. **Legislação Brasileira para o Serviço Social:** coletânia de leis, decretos e regulamentos para instrumentação da (o) assistente social. 3 ed. ver., atual. e ampl. até dezembro de 2007. São Paulo: O Conselho, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LUIZ, D. E. C. **Emancipação e Serviço Social:** a potencialidade da prática profissional. 2. Ed. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. São Paulo:
Cortez, 2007.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, C. **A natureza do Serviço Social**: um ensaio sobre sua gênese, a "especificidade" e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, J. P. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

O ESTADO DA ARTE: PESQUISA E CONSTRUÇÃO DO CONHECIMENTO EM SERVIÇO SOCIAL (2000 - 2014)

STATE OF THE ART: RESEARCH AND KNOWLEDGE CONSTRUCTION IN SOCIAL SERVICES (2000 - 2014)

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

LADEIRA, Mariana Rosa Alves
UNESP - Universidade Estadual Paulista
Mestranda em Serviço Social
mari.ladeira@hotmail.com

RIBEIRO, Priscila Maitara Avelino
UNESP - Universidade Estadual Paulista
Mestranda em Serviço Social
maitara@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho objetiva apresentar os resultados de um estudo sobre a pesquisa e construção do conhecimento em Serviço Social. A metodologia utilizada caracteriza-se de pesquisa bibliográfica e o chamado "Estado da Arte", a partir das bases de dados *Scielo* e *B-on*. O recorte temporal estabelecido foi a partir do ano 2000; e os autores encontrados foram Bourguignon (2007), Júnior (2012), Lara (2007), Montaño (2011), Moraes (2010), Pereira (2005) e Sposati (2007). O estudo busca fomentar uma análise comparativa entre os artigos, suas características, objetivos, problemáticas, e a fundamentação teórica utilizada, sendo possível observar semelhanças e diferenças entre eles. Os autores Marx, Setúbal, Iamamoto, Lucáks, Netto, dentre outros, foram referências na maioria dos textos, indicando correntes teóricas que primam pela construção de conhecimento de forma crítica, com visão de totalidade e interlocução com o movimento da realidade. O estudo possibilitou observar que os artigos valorizam o debate histórico da produção de conhecimento em Serviço Social na contemporaneidade. Abordou-se também a influência da precarização da estrutura física e do trabalho docente, que incide diretamente nas pesquisas em Serviço Social, além dos inúmeros desafios, escassez de recursos e financiamentos. A construção de conhecimento científico, e não um "produtivismo academicista", é a tese defendida em comum acordo entre todos os autores, como algo que deve surgir de inquietações e dúvidas, partindo da premissa de que a atitude investigativa é uma dimensão inseparável do processo de formação profissional e do cotidiano do Serviço Social.

Palavras-chave: Pesquisa, Construção do conhecimento, Serviço Social.

Abstract

This paper aims to present the results of a study on the research and construction of knowledge in Social Work. The methodology used is characterized in literature and the so-called "State of the Art", from the databases Scielo and B-on. The established time frame was from the year 2000; and the authors found were Bourguignon (2007), Junior (2012), Lara (2007), Montaño (2011), Moraes (2010), Pereira (2005) and Sposati (2007). The study seeks to develop a comparative analysis of the articles, their characteristics, goals, problems, and the theoretical framework used, being possible to observe similarities and differences between them. Marx authors, Setúbal, Iamamoto, Lucáks, Netto, among others, were references in most texts, indicating theoretical currents that strive for building knowledge critically, with full vision and dialogue with the movement of reality. The study made it possible to state that Articles value the historical discussion of the production of knowledge in Social Work in contemporary times. It also addressed the influence of precarious physical structure and teaching work, which focuses directly on the research in social work, in addition to numerous challenges, shortage of resources and financing. The construction of scientific knowledge, not

a "productivism academicista", is the view taken by mutual agreement between all authors, as something that should arise from concerns and doubts on the premise that the investigative attitude is an inseparable dimension of the process vocational training and social service everyday.

Keywords: Research, Knowledge construction, Social Service.

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa em Serviço Social possui grande importância enquanto dimensão formativa para o desenvolvimento de um profissional qualificado, que se atente as modificações da realidade, e as várias refrações da questão social inseridas como novas demandas, que se expressam através de suas múltiplas facetas. Sendo assim, a pesquisa está atrelada aos determinantes históricos, culturais e políticos, ou seja, uma mediação constitutiva da identidade e do exercício profissional do assistente social.

Para tanto, este trabalho propõe uma reflexão sobre a pesquisa no contexto do Serviço Social a partir de uma técnica chamada “estado da arte”, uma ciência que visa estudar o nível máximo de um determinado assunto de forma descritiva das produções de conhecimento; deixando de ser um projeto técnico para se tornar uma “obra prima”.

Para introduzir a temática, faz-se necessário apresentar alguns conceitos. A pesquisa em geral pode ser caracterizada como a realização de um “empreendimento para descobrir, para conhecer algo. A pesquisa constitui um ato dinâmico de questionamento, indagação e aprofundamento” (BARROS, LEHFELD, 2007, p.80). Ainda conceituando a pesquisa, Barros e Lehfeld (2010), dirão que a pesquisa “é o esforço direcionado para aquisição de um conhecimento, que dá respostas e soluções para problemas, podendo se apresentar de forma: teóricos, práticos ou operativos do cotidiano” (BARROS, LEHFELD, 2010).

Minayo e Gomes (2012, p.16) entendem e explicam a pesquisa como uma atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. "É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação". Já Demo (2010) afirma que:

> Pesquisa é a atividade cientifica pela qual descobrimos a realidade. Partimos do pressuposto de que a realidade não se desvenda na superfície. Não é o que aparenta à primeira vista. Ademais, nossos esquemas explicativos nunca esgotam a realidade, porque esta é mais exuberante que aqueles (DEMO, 2010, p.23).

Ainda nessa discussão e conceituação, Gil (2009, p. 17), aponta o que, em sua concepção, se caracteriza como pesquisa:

> […] procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informação suficiente para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema.

Vale ressaltar que a pesquisa em Serviço Social é fruto de uma construção de conhecimentos que foi se constituindo ao longo dos anos de formação profissional do Assistente Social, se tornando disciplina obrigatória no currículo apenas em 1982. Faz parte da nova cultura crítica no âmbito da profissão, conferindo legitimidade à classe e mediando um processo de interlocução com o movimento da sociedade, elegendo alguns sujeitos para se dedicar em seus estudos.

> É após o processo de reconceituação e, com ele, da construção da identidade social latino-americana do Serviço Social que, ao questionar sua ‘base científica’ europeu-americana, a preocupação com o conhecimento no e para o Serviço Social se fortalece (SPOSATI, 2007).

Portanto, adiante, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a presente pesquisa, assim como esse estudo é fruto da preocupação com a construção do conhecimento em Serviço Social.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica, realizada nas bases de dados *Scielo* e *B-on*, que englobam artigos de revistas como "Serviço Social e Sociedade", "Katálysis", dentre outras. A pesquisa realizada teve como objetivo buscar artigos publicados a partir do ano 2000, que tivessem como tema "Pesquisa em Serviço Social".

Os artigos encontrados foram:

1) “Pesquisa e Serviço Social: da concepção burguesa das ciências sociais à perspectiva ontológica.” de Ricardo Lara;

2) “Particularidade histórica da pesquisa em serviço social” de Jussara Ayres Bourguignon;

3) “Pesquisa e produção de conhecimento no campo do serviço social” de Aldaiza Sposati;

4) “Pra quê, para quem, como? Alguns desafios do cotidiano da pesquisa em serviço social.” de Carlos Antônio de Souza Moraes, Denise Chrysóstomo de Moura Juncá e Katarine de Sá Santos;

5) “A pós-graduação e a pesquisa no Serviço Social latino-americano: uma primeira aproximação.” de Carlos Montaño;

6) "Pesquisa em Serviço Social e fundamentos da perspectiva teórico-metodológica marxiana." de Adilson Aquino Silveira Júnior; e

7) "A utilidade da pesquisa para o Serviço Social" de Potyara A. P. Pereira.

A análise dos artigos conta com um recurso técnico denominado Estado da Arte, analisando todos os textos no que tange ao objetivo, fundamentação teórica, características e a problemática estabelecida no discorrer do trabalho.

Para fins didáticos, utiliza-se no presente trabalho, a numeração dos artigos, de forma a facilitar o entendimento. Portanto, no próximo item, serão apresentados os resultados obtidos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De acordo com a análise realizada, cada artigo trouxe uma perspectiva diferente da pesquisa em Serviço Social, sendo elas: 1) A pesquisa na perspectiva ontológica, 2) particularidades do processo histórico, 3) Os caminhos percorridos no processo da pesquisa, 4) A pesquisa no cotidiano profissional, seus desafios e propostas de enfrentamento, 5) Relações interinstitucionais e a articulação de experiências em pesquisa de serviço social, 6) Fundamento investigativo de Marx, ontologia e método e suas contribuições para a pesquisa em Serviço Social numa perspectiva crítica e emancipatória, e 7) A utilidade da pesquisa para o Serviço Social e a importância de torná-la uma atividade integral e intrínseca à profissão.

Percebe-se que todos discorrem sobre a necessidade da relação da pesquisa com a comunidade, e a sua importância para o cotidiano profissional e a formação do assistente social. Trazendo em seu bojo os determinantes históricos que influenciaram a pesquisa para, nos dias atuais, promover a relevância dos estudos na área de Serviço Social com vistas à emancipação humana e a efetivação da justiça social.

Nota-se que são muitos os desafios para que a pesquisa em Serviço Social adquira um caráter científico e de grande importância para o meio acadêmico e profissional. Portanto, durante a análise dos artigos, percebem-se claramente alguns desafios que merecem centralidade para o estudo. Por exemplo, a necessidade de apontar um referencial teórico-metodológico que reconheça a realidade social como ponto de partida das análises científicas, dando assim, centralidade e visibilidade ao sujeito pesquisado; além de atentar-se para as demandas do cotidiano e fazer uma leitura crítica da realidade. Outro desafio seria que a comunidade científica se constituísse em rede de núcleos de pesquisa, enriquecendo ainda mais os trabalhos e promovendo uma maior integração com outras comunidades acadêmicas, podendo ainda fomentar a ideia de intercâmbio entre instituições.

Assim, pode-se dizer que as obras se completam, pois os artigos 1, 2, 4, 6 e 7 tem ligação com a visão do pesquisador em interpretar a realidade de forma crítica, para buscar resultados reais e dar centralidade ao sujeito pesquisado, visando responder aos anseios da comunidade, através de um embasamento teórico-metodológico que reconheça o meio social como objeto de estudo. E os artigos 3 e 5 se atentam em enriquecer os estudos a partir da integração em rede de núcleos de pesquisa e a promoção do intercâmbio entre as comunidades acadêmicas, visando uma maior conexão dos pesquisadores em Serviço Social.

Vê-se também que foram vários os problemas dos quais os autores partiram para escrever os artigos; identificou-se então os principais para que fosse feita uma análise do que tem relação, ou não, entre eles. Os artigos 1, 3 e 4 trouxeram uma perspectiva da produção de conhecimentos enquanto relevante para a sociedade ou que visa apenas titulações ou méritos. A super especialização foi citada, no sentido de que não interfere no saber ou competência de cada pesquisador, uma vez que permite o diálogo de saberes e conceitos.

Portanto, o artigo 1 relaciona seu problema com a pesquisa na concepção burguesa das ciências sociais e o compromisso do pesquisador em estar atento à responder as demandas da realidade social. O artigo 3 traz a indagação da possibilidade/capacidade do Serviço Social para produzir conhecimentos, uma vez que existe uma falsa hierarquia entre as nominadas ciências puras e as ciências aplicadas, questionando a relevância de seus estudos. Já o artigo 4 traz diversas perguntas, tanto do discorrer da obra, como no próprio título, as indagações mais vistas são: Para quê, para quem e como pesquisamos? Que tipo de resultado as pesquisas produzem? A quem interessam estes resultados? Que uso faz deles? Qual é o sentido da pesquisa?.

O artigo 2 tem relação com todos os demais artigos no que diz sobre o problema, pois procura saber quais os desafios da pesquisa e sua concretude no contexto contemporâneo; assim, todos discorrem sobre o assunto e apontam as dificuldades na conjuntura atual em tornar a pesquisa como importante instrumento de mediação da prática do assistente social e efetivação da justiça e emancipação humana. O profissional deve assumir a pesquisa como um desafio; sendo ousado, propositivo e desafiador consigo mesmo a desvendar a realidade pesquisada; assim ele provocará mudanças no contexto capitalista e no meio em que está inserido.

Já o artigo 5 discorre sobre a influência da precarização de estrutura e trabalho na docência e como ela incide sobre a pesquisa em Serviço Social, portanto seu problema não tem muita relação com os outros artigos, tratando da articulação de experiências na pesquisa e o contexto capitalista. Apesar de no decorrer da obra ter muitas relações comuns, a precarização de estrutura e trabalho na docência é o que o difere dos demais.

O artigo 6 reflete, a partir da categoria da práxis, as determinações ontológicas e metodológicas no processo de produção do conhecimento. É uma reflexão teórica mais aprofundada, mas que se relaciona com os demais, pois assinala a perspectiva da totalidade concreta e da historicidade enquanto categorias fundamentais para uma pesquisa crítica e comprometida com a realidade social.

O artigo 7 traz uma crítica à persistência da dicotomia entre teoria e prática nos meios profissionais e a redução do Serviço Social a um conjunto de técnicas, portanto, se relaciona com o artigo 2, no que tange às particularidades da pesquisa em Serviço Social e as dificuldades no cotidiano do Assistente Social em encarar a pesquisa como "uma necessidade científica e não um luxo intelectual" (PEREIRA, 2005, P. 17).

Se tratando dos objetivos, os artigos 1, 3, 4 e 7 discutem sobre a produção acadêmica, refletindo os caminhos da pesquisa em Serviço Social, apresentando o crescimento da produção científica e trazendo para o contexto do trabalho do profissional. Os artigos 2 e 4 analisam os desafios da pesquisa em Serviço Social e discutem ferramentas e estratégias para a condução do processo da pesquisa. O artigo 6 analisa teoricamente a produção do conhecimento vinculada ao método. O 2 e 3 refletem a particularidade da pesquisa e a possibilidade/capacidade do Serviço Social como prática social que produz conhecimento. Esses seriam os objetivos os quais suas ideias convergem.

Porém vale citar outros objetivos que são importantes para o contexto da pesquisa, como no artigo 1 ao debater a concepção burguesa das ciências sociais e analisar o compromisso do pesquisador. O artigo 2 discute a centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das pesquisas, também o retorno dos resultados à comunidade e o alcance social da pesquisa. O artigo 3 discute também a necessidade da constituição de uma política de pesquisa com vistas a orientar a comunidade a se articular em rede de núcleos de pesquisa. O artigo 5 cita a importância da articulação com os convênios de intercâmbio entre as universidades de ensino brasileiras e a dos demais países no subcontinente latino americano para integrar os conhecimentos e produzir novos.

Nota-se que o artigo 3 e o 5 entrelaçam suas ideias ao propor a integração entre comunidades acadêmicas e a articulação em redes de pesquisas. O 7 complementa esse conceito, apresentando as dificuldades de aplicação da pesquisa no cotidiano profissional. Por fim, o artigo 6 se difere um pouco dos demais, pois se propõe refletir teoricamente a relação da pesquisa em Serviço Social com os fundamentos marxianos, mas ainda assim possui semelhanças, pois sua abordagem também é romper com o Serviço Social "tradicional" e agregar conhecimento para uma pesquisa crítica e que propõe renovação à categoria profissional.

Em relação às referências utilizadas, percebe-se que seguiram praticamente a mesma linha teórica, com semelhanças nos autores. São eles: Pedro Demo (Artigos 1 e 4), George Lucáks (Artigos 1,2 e 6), Karl Marx (Artigos 1,2 e 6), Marilda Vilela Iamamoto (Artigos 1,3,4,5, 6 e 7), Lefebvre (Artigos 2 e 4), Aglair Setúbal (Artigos 1, 4 e 6), José de Paulo Netto (Artigos 1, 5, 6 e 7), Sérgio Lessa (6 e 7).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos artigos publicados no período entre 2000-2014 mostrou a diversidade dos enfoques das pesquisas que estão sendo realizadas em Serviço Social, partindo de uma abordagem teórica - metodológica das contribuições sobre a temática, abrangendo a perspectiva histórica. Foram realizadas pesquisas bibliográficas, documentais, quantitativas, qualitativas e descritivas.

Os artigos valorizaram o debate histórico para a construção da análise linear da pesquisa em Serviço Social até a contemporaneidade, sobressaindo assim os trabalhos que se referem à perspectiva ontológica da pesquisa. Abordou-se também a influência da precarização da estrutura física e do trabalho docente, que incide diretamente na produção de conhecimento em Serviço Social, refletindo sua prática profissional, na relação docente x aluno, além do compromisso ético com a sua profissão.

Os autores estudam a importância da pesquisa no cotidiano profissional e os caminhos a serem seguidos para lidar com os desafios impostos e quais propostas poderiam ser utilizadas no seu enfrentamento, como a relação interinstitucional e articulação de experiências em pesquisa; pois isso permitiria a interlocução entre pesquisador e pesquisando na busca por soluções concretas às demandas do cotidiano.

Pode-se observar a escassez de pesquisas experimentais e de pesquisa-ação, que interferem diretamente no meio social. Talvez a justificativa possa ser devido à precarização do trabalho docente, que sofre a influência do meio neoliberal. Isso pode acarretar prejuízos às condições que dão suporte necessário no desenvolvimento das pesquisas. Vale ressaltar a carência de mais produções teóricas em Serviço Social; vislumbra-se então a possibilidade de lutar para que a pesquisa seja reconhecida e que haja a mobilização da comunidade acadêmica em criar estratégias para a mudança no social, através de fundamentação e embasamento teórico-metodológico.

A produção de conhecimento científico é defendida em comum acordo entre todos os autores, como algo que deve surgir de inquietações e dúvidas, partindo da premissa de que a atitude investigativa é uma dimensão inseparável do processo de formação profissional e do cotidiano do Serviço Social. Para tanto, faz-se necessário buscar neste processo de construção de conhecimento, além da trivialidade, o extraordinário da pesquisa, que ultrapasse as barreiras do cotidiano alienante, alienado e alienador, pois a pesquisa pode estar comprometida pela rotina, hábitos e estereótipos que impedem mudanças na prática profissional.

Portanto, os autores recomendam que a pesquisa nunca deve ser baseada no pensamento equivocado e na ação acrítica de que “todo conhecimento é bom”, mas fundamentar-se sempre no sentido da pesquisa enquanto uma ferramenta de interferência direta no mundo social. Ou seja, as “pseudociências”, que em sua maioria recorrem a percentuais, margens de erro e significações estatísticas, podem adquirir a aparência de científicas, mas na verdade, o controle contra a manipulação e a subserviência da pesquisa, ocorre quando o uso desta é feita face as necessidades e demandas reais e locais.

A análise dos textos selecionados para este trabalho, no que refere à pesquisa em Serviço Social, nos seus condicionantes e determinantes, conduziu as pesquisadoras a encontrar um aspecto muito relevante sobre a inserção da mesma na sociedade. Pois muito se discute sobre a produção de conhecimento que vislumbra apenas titulações, mas em contrapartida pode se observar inúmeros desafios na devolutiva dos resultados adquiridos para os sujeitos, que estão fortemente envolvidos neste trabalho, no intuito de utilizar o conhecimento construído para proporcionar não somente uma sólida formação profissional, mas a visibilidade e centralidade aos sujeitos da pesquisa e para a sociedade, consolidando sua função social.

Essa função social da pesquisa somente é concretizada quando a pesquisa ultrapassa os muros da "produção" do conhecimento, do "produtivismo" no meio acadêmico, e se vincula a uma categoria de pesquisadores engajados com as mudanças societárias. Almejando contribuir para construir mais conhecimento, agregar e somar saberes, dialogar com novas áreas e participar desse processo conscientemente, com vistas a buscar maior credibilidade e visibilidade às pesquisas com viés social.

REFERÊNCIAS

BARROS, Aidil de Jesus Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas.** 20ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

_____, Aidil de Jesus Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia cientifica.** São Paulo, Pearson Prentice Hall, 2007.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol.10, n.spe, pp. 46-54. ISSN 1414-4980.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico.** In: Definindo o Conhecimento Científico. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo. Atlas, 2009.

JÚNIOR, Adilson Aquino Silveira. **Pesquisa em Serviço Social e fundamentos da perspectiva teórico-metodológica marxiana.** Rev. katálisis [online]. 2012, vol. 15, iss:2 pg:221. ISSN 1414-4980.

LARA, Ricardo. **Pesquisa e Serviço Social**: **da concepção burguesa de ciências sociais à perspectiva ontológica**. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol.10, n.spe, pp. 73-82. ISSN 1414-4980.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.); DESLANDES, Suely Ferreira.; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 31. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MONTANO, Carlos. **A pós-graduação e a pesquisa no Serviço Social latino-americano**: **uma primeira aproximação**. Rev. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2011, n.108, pp. 762-780. ISSN 0101-6628.

MORAES, Carlos Antônio de Souza; JUNCA, Denise Chrysóstomo de Moura; SANTOS, Katarine de Sá. **Para quê, para quem, como? Alguns desafios do cotidiano da pesquisa em serviço social**. Rev. *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2010, n.103, pp. 433-452. ISSN 0101-6628.

PEREIRA, Potyara A. P. **A utilidade da pesquisa para o Serviço Social.** Rev. Serviço Social e Saúde [online]. Campinas, vol. 4, n. 4, p. 1-156. Maio, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social**. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol.10, n.spe, pp. 15-25. ISSN 1414-4980.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A RECUPERAÇÃO DA APRENDIZAGEM DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE FRANCA A PARTIR DOS ANOS 90: DA INTENÇÃO A PRÁXIS

Public policies for the recovery of learning Municipal Public Schools of France from the 90s: From intention to practice

Sessão temática: Educação e Desenvolvimento.

MESSIAS, Rosilene F. Rocioli

Psicopedagoga Institucional e clinica
Especialista em educação
rosilenerocioli@gmail.com

Resumo- Este artigo trata-se de uma breve analise das políticas públicas de recuperação de aprendizagem no que tange as normatizações existentes, como um direito social e o que a realidade revela na prática. Traz o panorama resumido histórico, neoliberal, globalizado, capitalista e social no qual vivemos as práticas escolares, refletindo sobre sua eficiência e eficácia dentro do processo de ensino e aprendizagem.

Palavras- chave: Políticas, recuperação, aprendizagem.

Abstract : This article it is a brief analysis of public policy learning recovery regarding existing norms and what reality reveals in practice. Brings the panorama brief history , neoliberal , globalized , capitalist and social we live in the school practice , reflecting on efficiency and effectiveness of this activity to the process of teaching and learning.

Keywords: Policies , recovery, learning

Introdução

Esta pesquisa busca ir "para além" (ou aquém) das análises das Políticas Públicas da Educação Municipal no que tange a recuperação da aprendizagem a partir da década de 90 à luz da metodologia Foucaultiana. Escolhemos Foucault, pós-modernista e pós-estruturalista, devido à forma que o autor aborda questões relativas ao poder, à verdade e ao saber, atrelando-os ao campo do conhecimento com o campo da política.

Em uma sociedade neoliberal, globalizada e tecnológica a Educação é condição *sine qua non* para os fortalecimentos sociais. Mas cabe-nos refletir que tipo de Educação queremos e analisar para compreender melhor, a quem as políticas públicas de recuperação paralela servem?

Estes programas compensatórios trazem alguns pensamentos e ênfases calcados em achar culpados e estes recaem sobre o aluno e sua família, e sobre o professor, o que é bem dentro da lógica capitalista. Segundo Foucault (1988), as verdades são produções construídas historicamente, efeitos das práticas dos chamados especialistas que intervém e solicitam avaliações médicas aos indivíduos que perturbam a ordem por serem diferentes do padrão "normal". Ainda segundo Foucault (1996), todo saber é político e interfere nas formações sociais construindo novas relações de poder, tratando-se da "inclusão da exclusão".

Pretende-se trazer reflexões e provocações acerca do tema estudado a fim de contribuir para a Educação Publica Municipal Francana, por meio da revisão bibliográfica e pesquisa qualitativa.

Rememorando sobre as Políticas Públicas de recuperação de aprendizagem: "As verdades"

Entendendo de maneira simplista e minimalista o conceito de políticas publicas, a saber; são intervenções planejadas do poder publico com finalidade de resolver situações sociais problemáticas; acreditamos que o "desejo de verdade" (Foucault), levassem ao fato e a certeza de prontidão das demandas de necessidades sociais, que no caso estudado, é a recuperação de aprendizagem. Afinal o que é recuperar o aprendizado? Segundo o dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, recuperar é recobrar o perdido, adquirir novamente. Aprendizado, ato ou efeito de aprender. Ora à luz das pedagogias modernas, das filosofias pós modernas e das descobertas da neurociência é lúcido refletir sobre o que de fato seria aprender para podermos compreender o que seria a "não aprendizagem". Ousaremos tentar desvelar essas questões no decorrer deste trabalho. Por hora, retomamos a discussão sobre as "verdades" evocando novamente Foucault, que ao descrever sobre as mesmas, reflete sobre a sua inexistência como fato absoluto e lógico, mas toma forma na produção histórica, sendo dependente de um conjunto de forças. A verdade é um efeito de relações de poder. É verdade aquilo que as pessoas em uma relação de poder impõem em um momento histórico. Pensando nos momentos históricos que instituíram as política publicas de recuperação de aprendizagem no início da década de noventa destacaremos os seguintes atos.

No Brasil, após longo período ditatorial, em 1988 foi promulgada a Constituição Federal, a Constituição Cidadã, que traz consigo a novidade dos direitos e deveres do Estado e seus cidadãos. Ou seja, o Estado de direitos, o que foi bastante significativo devido a longo período de um sistema político repressor e autoritário anteriormente vivido no país. Dois anos após, sucede o encontro em Jomtien na Tailândia de 150 países, onde foi adotada a Declaração Mundial de Educação para todos. Sendo este um grande marco para a Educação que passa a atender os desejos neoliberais. Nesta data, a Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que vigorava era a 5692/71 que em seu caput (art. 11 § 2º) recomenda que seja proporcionada a recuperação de aproveitamento aos alunos que por ventura tiveram o rendimento insatisfatório. Portanto, cita apenas a obrigatoriedade e se torna inviável a recuperação que era feita, nos cinco últimos dias do ano letivo, e contemplava a matéria de todo o ano. Esse foi o tempo destinado e reservado para recuperação final. Ainda nos anos 90 foi sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente, reforçando a garantia do direito a educação para todas as crianças e adolescentes. Educação essa que se faz em primeira instancia, na família e após, por meio das instituições e comunidades. O Brasil se torna signatário das políticas internacionais para a Educação, que em sua redação tenta proteger os menores, mas sabe-se também, que foi patrocinada pelas exigências financiadoras da educação deste país, como por exemplo, o Banco Mundial de desenvolvimento que visa benefícios próprios de controle. Outra ação foi a criação do Saeb, que um tanto quanto disforme, em um primeiro momento, tendo como fim, avaliar o ensino básico brasileiro. Instituído em resposta a exigência internacional, que agora roga por uma Educação de qualidade para todos, a fim de fortalecer o capitalismo que passa a depender das ações e evoluções tecnológicas. Entretanto, este sistema de avaliação passa a vigorar na metade da década de noventa, sendo reestruturado e modernizado. A educação passa a ser orientada pela noção de competência com ênfase na diversidade e no caráter transversal e interdisciplinar. A sociedade brasileira viu ganhar centralidade o tema da qualidade do ensino como objeto de regulação federal por meio de um sistema de avaliações externas. Foucault (1987), em sua obra "Vigiar e punir", reflete sobre as normatizações dos corpos tendo o "poder" por alvo a regulação da vida dos indivíduos (poder disciplinar) e da regulação da vida das populações (biopolítica). Um controle não só sobre o resultado, mas sobre o desenvolvimento da ação. Uma vigilância constante uma perpetua pirâmide de olhares que garantam a disciplina**.** Neste contexto, vale rememorar os tempos de crise do "Estado e do capital" onde tenta-se redefinir e ressignificar o seu papel minimizando as políticas sociais entregues ao processos de descentralização com a participação na gestão pública e como diria Foucault no "controle social" emerge e expande-se o neoliberalismo de um mundo globalizado em era tecnológica. Onde não podemos negar que de uma maneira ou se outra estamos interligados sofrendo as conseqüências dos sistemas econômicos e sociais vigentes. E ainda em consonância com as políticas educacionais internacionais neoliberalistas. Um bom exemplo disso, foram as contradições entre centralização/descentralização dos PCNs e a Avaliações externas, que ao mesmo tempo em que possuem um caráter centralizador e controlador foram terceirizados, portanto descentralizados em sua aplicabilidade.

Retomando o tempo histórico, em vinte de dezembro de 1996 é promulgada a nova LDBEN 9394/96 brasileira, e essa, sofreu influencia das normatizações supracitadas. Traz consigo o ideal de efetivação da Universalização da Educação, a Educação de qualidade para todos e a Gestão Democrática. Em relação ao nosso objeto de estudo a recuperação da aprendizagem traz a redação no art.12 incumbência os sistemas de ensino de "(...) *promover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento" (BRASIL, 1996).*

Em 1996, em âmbito Nacional, foi criado por meio da Emenda Constitucional 14/96 a Lei 9424/96 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério que determina 15% do Fundo de participação do estado e/ou do município, do Imposto sobre circulação de mercadoria e o Imposto sobre produtos industrializados, devem ser usados para o Ensino Fundamental sendo que 60% no mínimo, que deverá ser utilizado

para o pagamento dos profissionais do magistério, gerando um percentual mínimo por aluno que deve garantir a qualidade na educação. O FUNDEF vigorou por dez anos e foi substituído pelo FUNDEB. No âmbito Estadual, Secretaria da Educação do Estado de São Paulo em parceria com o MEC, reorganiza as escolas (sendo escolas de Ciclo I e de Ciclo II) para facilitar o processo de municipalização do Ensino, conforme previsto em lei, devendo os municípios atuarem na Educação Infantil e Educação Fundamental, e para tanto fez-se necessário estabelecer parcerias, entre o Estado e o município. Não foram todas as cidades que aderiram a municipalização do ensino em um primeiro momento, entretanto, os processos continuaram para a efetivação desta política publica. A Deliberação de nº 9, de 1997, o estado de São Paulo adota a Progressão Continuada, fundamentada na LDBEN, e junto desta organizar-se em Ciclo I (1º ao 5º ano) e II (6º ao 9º ano) correspondentes ao Ensino Fundamental.

Tanto a Constituição Federal quanto a LDB 9394/96, definiram como ente federativo autônomo o município, na questão da gestão de políticas educacionais podendo criar o seu próprio sistema de ensino. O município estudado ainda não tem sistema próprio de ensino, sendo subordinado a Sistema de Ensino Estadual ao qual pertence, contudo dispõe de uma autonomia velada. Também não aderiu a municipalização da educação optando por construir uma rede de ensino paralelo. Devido a essa opção o município passou a construir várias escolas na periferia da cidade de acordo com as necessidades de demanda de vagas. Até 1996 a rede contava com apenas quatro (4) Escolas Municipais de Ensino Fundamental e atualmente o montante é de trinta e sete (37) atendendo crianças da Educação Infantil (pré escola - 4 a 5 anos e 11 meses) Ensino Fundamental I (do 1º ao 5º ano dos 6 aos 10 anos +ou-).

Neste contexto a recuperação de aprendizagem foi oferecida de diversas formas após a instituição das Escolas Publicas Municipais de Educação Básica de Franca. A princípio, por meio das classes de recuperação de ciclo foram oferecidas a oportunidade para as crianças que não conseguiam se alfabetizar, após cursar o terceiro ano e ao serem retidas, teriam a oportunidade de refazer todo o processo que, por vezes, o docente deveria supostamente ter um perfil adequado para ministrar aulas a essas classes. Ou seja, todos os alunos que por um motivo ou outro não conseguiam êxito, no ciclo freqüentavam, a mesma sala de aula. Embora imbuído de boas intenções, com formação mensal aos professores, o projeto excludente foi fadado ao fracasso.

Surge neste cenário, outras formatações de recuperação de aprendizagem e personagens novos, a saber: 1) A Recuperação Escolar Contínua, está prevista em lei, para ser mais exato na LBEN 9394/96 Art. 13 inciso III - *Os docentes devem incumbir-se de zelar pela aprendizagem do aluno*. Ou seja, é preciso que a docência promova meios para que o indivíduo possa aprender a aprender, a ser, a fazer e a conviver como tão bem descrito nos pilares da Educação. Na mesma Lei no *art.24 inciso V (...) a)avaliação contínua do desenvolvimento do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período(...)* . É sinalizado que só se justificaria uma avaliação contínua do rendimento de aprendizagem, caso a intenção pedagógica, fosse averiguar o que o aluno ainda não sabe para auxiliá-lo no aproveitamento integral dos seus estudos com êxito.

Na recuperação contínua cabe ao professor pensar em todos e em cada um para que consiga avaliar para intervir. A recuperação contínua dever estar inserida no trabalho cotidiano do professor sendo decorrente de uma avaliação diagnóstica. Vale destacar ainda, que essa recuperação tem como objetivo reaver os conteúdos essenciais em sala de aula não pensando apenas na nota e/ou menções do sujeito, mas sim na aprendizagem.

2) Recuperação Paralela como possibilidade de reforçar e assimilar conteúdos mínimos para o ano em curso. O atendimento do aluno na Recuperação Paralela é um direito previsto em lei, que tem como finalidade garantir horas a mais de aula para sanar defasagens curriculares. *A Lei 9394/96 art.24 inciso V, prevê "[...] obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar [...]."* Na indicação CEE nº 05/98 relata que:"[...] Dentro do ensino-aprendizagem. Recuperar significa voltar, tentar de novo, adquirir o que perdeu, e não pode ser entendido como um processo unilateral. Se o aluno não aprendeu, o ensino não produziu seus efeitos [...]. Este também se justifica, por ser mais uma oportunidade oferecida ao aluno que apresenta defasagem curricular seja por motivos de: ensinagem e/ou metodologias inadequadas, transtornos, desordens, déficit, etc., sendo uma possibilidade de resgatar sua autoestima e confiança em seu potencial de aprendizagem. A recuperação paralela oportuniza atender a diversidade de características e ritmos de aprendizagem dos educandos. Neste atendimento, o professor planeja suas ações a partir do conhecimento que o aluno já domina para alcançar os objetivos previstos, respeitando seu processo e ritmo de aprendizagem e conduzindo-o a perceber sua capacidade de aprender e emancipar-se. É destinada aos alunos que por algum motivo apresentam, durante o processo da aprendizagem escolar, defasagem, déficit, desordem ou dificuldades específicas não superadas no cotidiano escolar. É um recurso garantido por lei, que acontece no contraturno duas vezes por semana com duas horas de duração, atendendo no mínimo 10 e no máximo 20 alunos por turma. O objetivo é favorecer todos os alunos para a construção de competências e o desenvolvimento de habilidades até então não conquistados. Auxilia também, na efetivação da melhoria da qualidade do ensino. São trabalhados conteúdos de alfabetização, de produção de texto e quando a possibilidade de horários e dias a matemática é contemplada.

Encontramos um diferencial com os alunos advindos da zona rural, que recebem recuperação paralela no mesmo turno de aula. Apenas uma escola tem uma ação voltada para o atendimento dos alunos da zona rural que necessitam da recuperação paralela a contraturno.

O Pedagogo Escolar o novo (velho) personagem com uma "roupagem" diferenciada, que fazendo parte da equipe gestora da escola, tem como principal função atender individualmente, em duplas e/ou em grupos crianças com problemas de aprendizagem. Entende-se por problemas de aprendizagens tanto as dificuldades de aprendizagens quanto os transtornos.

Somos seres limitados para ensinar e ilimitados para aprender: Eis a questão na arqueologia do saber

Na exumação da Educação, no que tange aos processos de aprendizagem, reside a grande questão, o nó, da pós modernidade sobre o conhecimento. Por que alguns indivíduos não conseguem aprender o essencial no que se refere aos saberes escolares. O que seria o essencial? O que seria aprender? A cada dia somos lembrados por diversas ciências que investigam o homem e a sua forma de dominar e produzir saberes, que aprendizagem é uma condição humana. Então como em outrora dominamos o fogo, cabe a nós o domínio da aprendizagem. Tarefa árdua, que demanda reflexões e ações para além das políticas públicas, estando mais próxima a vontade política. Vontade essa que perpassa desde a gestão da sala de aula, a comunidade ao entorno das escolas, até chegar a instâncias maiores e mais distantes do particular, como o Município, o Estado, a Nação e as intenções internacionais neoliberais. É paradoxal pensar que todos nós podemos aprender, mas nem todos compreendemos o mínimo dos conteúdos curriculares .

As ciências fragmentadas em "campos de saber" com suas "verdades construídas", já discutidas no início deste trabalho, nos alertam que podemos nos valer de diversos subterfúgios ou teoria para explicar tais assertivas.

1) As ideias pedagógicas/psicologizantes: Os construtivistas e interacionistas com os seus representantes, Piaget, Wallon Vygostky, Feuerstein e tantos outros, que descrevem as suas teorias, mesmo com defesas díspar, que todos os seres humanos em condições ideais aprendem.

2) A neurociência: reforça a idéia segundo o funcionamento cerebral, por meio das sinapses, que todos os indivíduos podem aprender, ainda que, em tempos e ritmos diferentes. A plasticidade cerebral da ao homem esta capacidade.

3) Os estudos sociais: Denunciam que o conhecimento se tornou um valor de troca e está subordinado a leis de mercado (José Paulo 2003). As políticas públicas acabam por ditar o normal/anormal e nessa lógica acaba estigmatizando o indivíduo e reforçando as suas mazelas. Funcionais ao capitalismo, as políticas sociais se transformam em benefícios sociais como o da Educação, quando na busca na realidade o controle e a passividade dos dominados e dominantes. Mas o direito a educação é inviolável e necessário para a manutenção do sistema capitalista.

Percebe-se que na escola fica evidente um grande contingente de alunos encaminhados para a recuperação paralela. Em 2014, salas de aulas com 18 alunos, 9 foram encaminhados para a recuperação paralela. Em 2015, salas com 23 alunos 10 são encaminhados. A recuperação paralela atende um montante de 20 alunos no máximo, número este que seria uma sala de aula regular/comum, com o diferencial que cada turma tem duas horas de aula, portanto, está professora terá em um dia, caso tenha o número máximo de alunos frequentes, 40 alunos com dificuldades específicas de aprendizagem. E em uma semana, atendendo duas vezes cada turma, chega a ter 80 alunos por semana. Uma quantidade desumana que inviabiliza os trabalhos. É fato também a pouca assiduidade de alguns alunos nestes projetos.

O que fica evidente é que, na recuperação paralela são usados, os mesmos procedimentos e técnicas pedagógicas durante as aulas de reforços. Se realmente houvesse um problema de aprendizagem instalado e sempre usássemos os mesmos recursos e estratégias, seria possível favorecer a aprendizagem apenas com a mudança do profissional, mas com a mesma lógica didática pedagógica? Como pensar em 80, 60, 50 alunos com dificuldades específicas de aprendizagem? Por que temos tantos alunos com defasagem curricular e/ou dificuldade de aprendizagem? A espécie humana estaria em decadência e regredindo? Estariam os conteúdos inadequados para serem ensinados? O que estaria acontecendo com as famílias frente às questões de aprendizagem dos seus filhos? O que está acontecendo com as salas de aulas mediante a não aprendizagem? E com as políticas públicas que não estão garantindo o direito a aprendizagem?

Boas indagações que se ramificariam em tantas outras, que nos levariam ao desejo de pesquisar mais e mais, mas por hora, ousaremos tentar responder algumas questões e iniciaremos afirmando que é fato; todas as crianças, jovens, adultos e velhos aprendem, desde que haja condições adequadas e dentre essas pessoas o interesse, a significação, a interação com o objeto do conhecimento de forma contextualizada.

Lembrando um pouco do processo histórico no qual se deu a redemocratização do ensino da escola publica, agora res pública, fica evidente que a Instituição não estava preparada para o contingente de alunos que receberam. A

escola até então, elitizada, passa atender as camadas populares desestabilizando-se. Seria preciso reinventar a escola? A boa noticia, respondendo a uma das indagações é que a espécie humana não está menos inteligente, afirma a neurociência; o que precisamos entender é que cada ser humano aprende de uma forma, e precisamos saber trabalhar com as inteligências múltiplas como diria Gardner, dentro das nossas realidades, por isso é de suma importância a participação efetiva da comunidade na escola. Não para ditar normas, mas para auxiliar no entendimento de como é a realidade local para poder atuar.

É fato que as famílias tendem a terceirizar a educação dos filhos e aí se instala um problema social, pois a escola vai cumprir o seu papel de instituição que informa pensando no mundo capitalista do trabalho e do consumo, e a formação humana? O nosso problema é tanto cultural quanto econômico.

As políticas públicas estão cumprindo, ainda que não de forma adequada, a determinação legal oferecendo a recuperação paralela. Os conteúdos/currículos são estabelecidos por lei, portanto não se discute cumpre-se.

Os professores da sala comum do ensino regular, tendo os outros profissionais (professor da recuperação paralela e pedagoga) a quem recorrer se sentem menos responsável em relação a “não aprendizagem” do aluno, e isso inviabiliza uma ação mais efetiva com intervenções criativas e significativas. Poderíamos entrar em um campo minado elencando a má formação e remuneração dos professores como a causa do problema, mas não faremos o jogo capitalista. Mas vale ressaltar que ressaltar que o professor “conhece” tanto o conteúdo que entra para a sala de aula e ministra aula para si próprio.

Por último refletindo sobre a professora da recuperação paralela, seria bom questionar: Quem é essa profissional na escola? Como escolheu essa tarefa de recuperar a aprendizagem dos alunos?

Normalmente estas salas são escolhidas nas atribuições de aulas por vários motivos pessoais do profissional, mas raramente, devido o gosto, interesse, a aptidão técnica e sensibilidade investigadora da profissional. Infelizmente não é preciso ter nenhuma especialização para atuar com essas classes, e também não há até o presente momento nenhuma formação especifica para os professores da recuperação paralela. Frequentam normalmente as reuniões pedagógicos como todos os professores. E quanto aos alunos; a sua maioria tem buscado a escola como um local seguro para ficar enquanto a mãe trabalha. E quando um pouco maiores, por questões sociais como amizade, alimento, para não ter problemas com o conselho tutelar e até mesmo namoricos. Onde estaria o encantamento por estudar? Os alunos devem vislumbrar sentido na escola e querer aprender a aprender.

Não queremos ser avessa a recuperação de aprendizagem, este espaço tem a sua importância, mas não podemos fazer dele uma muleta, um fim educativo, mas talvez um meio até que possamos aprender a ensinar a todos.

Considerações finais

Todo ser humano nasce para o sucesso. O fracasso "dói", traz escuridão de pensamento e de alma, principalmente quando se trata do fracasso escolar, no qual, anos a fio, somos "vigiados e moldados", encarcerados em "desejos de verdades" prontas e acabadas, cabendo a nós, "ruminar" sobre elas, afinal, prepararam-nos para o mundo capitalista, neoliberal e consumista que vivemos.

A Educação é a ação, cujo êxito é o entendimento à condição humana, ou pelo menos deveria ser, levando à liberdade, emancipação e transformação social.

Carecemos entender que cabe à sala de aula comum ensinar os saberes escolares a todos, não dependendo de forma perpétua da recuperação paralela e do pedagogo. O professor precisa se perceber construtor da sua história de sucesso, organizando os processos de aprendizagem e avanços de seus alunos, envolvendo-os. Precisa confiar na competência de seu trabalho, sendo humilde para compreender que precisamos aprender sempre mais, pesquisando, fazendo da sua sala de aula um laboratório vivo e sendo valorizado conforme merece. Acatar sugestões inovadoras. Acolher que, por trabalhar em uma escola Pública, deve atender a todos sem discriminação e exclusão focando em suas potencialidades favorecendo a emancipação. Então deixariam de trabalhar para o mínimo e passariam a trabalhar para o aprimoramento da aprendizagem, e não para a sua recuperação, o que elevaria o patamar de eficiência e eficácia da Escola Pública Municipal e conquistariam a tão sonhada educação de qualidade transformadora social.

Bibliografia

AZUNHA, José Mario Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. **Estud. av.** [online]. 1991 vol. 5, n. 12, PP. 61-68. Disponível em: http://www.scielo.br. Acesso em 10 Jun. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federal do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Imprensa Oficial. Brasília, DF, 1988

BRASIL. Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. LDBEN, 1996 Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996.

COELHO, M. I. M. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil; aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, 2008.**

FOUCAULT, M. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: Nau, 1996.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber.** Rio de Janeiro: F. Universitaria. 2008

FOUCAULT,M. **Vigiar e punir.** Rio de Janeiro: Nau, 1998.

LA TAILLE, Yves;Oliviera, MARTA KOHL de –**Piaget, Vygotsky, Walon**: teorias psicogenéticas em discussão. São Paulo: Summus SÃO PAULO. Deliberação CEE nº 05/98.

ESTUDO DE CASO SOBRE GESTÃO DE UMA CRECHE: COMO FUNCIONA A PARCERIA COM O GOVERNO MUNICIPAL

CASE STUDY ON MANAGEMENT OF A DAY CARE: HOW DOES THE PARTNERSHIP WITH MUNICIPAL GOVERNMENT

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

MARTINS, Fernando
Uni-FACEF
Mestrando em Desenvolvimento Regional
fernandomartins@netsite.com.br

GUERRA, José Alfredo de Pádua
Uni-FACEF
Doutor em Serviço Social, Mestre em Administração e graduado em Economia
josealfredopaduaguerra@gmail.com

Resumo

O presente trabalho analisa o terceiro setor, e em especial uma creche, desde a formação de sua diretoria através de voluntários com responsabilidade social, sua construção física, transformação em associação, busca de recursos no dia a dia e prestação de contas, o seu cotidiano com relatos reais e acompanhamento pedagógico. O objetivo deste trabalho é identificar na Creche Santa Rita como uma entidade atuante no terceiro setor, suas parcerias e seus relacionamentos e serviços prestados a comunidade. Para tanto como metodologia será utilizado o levantamento bibliográfico e documental de caráter exploratório e, posteriormente pesquisa de campo com entrevista de caráter descritivo e abordagem qualitativa. Como resultado, mostra a eficiência do terceiro setor em perfeita parceria com o Estado, deixando a grata satisfação de dever cumprido.

Palavras-chave: Terceiro setor, creche, responsabilidade social.

Abstract

This paper analyzes the third sector, and especially a day care center since the formation of its board of directors through voluntary with social responsibility, physical construction, alteration in association, seeking resources day by day and accountability, its everyday life with real and pedagogical monitoring reports. The objective of this study is to identify the Nursery Santa Rita as an active entity in the third sector, your partnerships and relationships and services provided to the community. For this purpose methodology will be employed as the literature and documentary exploratory and thereafter field research with descriptive interview and qualitative approach. As a result, shows the third sector efficiency in perfect partnership with the state, leaving the grateful accomplishment satisfaction.

Keywords: Third sector, day care, social responsibility.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca entender o que é terceiro setor e como é sua atuação no segmento de creches em parceria com o governo municipal, pois é de conhecimento de todos que a mulher cada vez mais tem necessitado ir

para o mercado de trabalho e conquistado com muito êxito o seu espaço neste ambiente. Sendo assim, há a necessidade de deixar os seus filhos em lugar seguro, para que possa desempenhar bem as suas funções.

Na maioria das vezes a creche é a solução mais procurada e adequada, seja por questões financeiras ou mesmo de proximidade do local de trabalho, daí a carência ainda não suprida pelos governos nas três esferas, municipal, estadual e federal. Com isso há uma fila de espera enorme de crianças que ainda permanecem com parentes, irmãos maiores ou mesmo no ambiente de trabalho da mãe por falta de vagas nas creches.

O objetivo deste trabalho é identificar a Creche Santa Rita como uma entidade atuante no terceiro setor, suas parcerias e seus relacionamentos e serviços prestados a comunidade. Para tanto como metodologia será utilizado o levantamento bibliográfico e documental com dados secundários de caráter exploratório para reconhecer a atividade da creche e posteriormente a pesquisa de campo por meio de entrevista para descrever a operacionalização da creche, sua gestão e serviços, configurando assim como dados primários e ai será possível fazer uma análise qualitativa.

No primeiro momento será abordada a contextualização sobre o terceiro setor e posteriormente sobre as características da creche, por fim a pesquisa de campo com apresentação dos resultados e considerações finais.

2 O TERCEIRO SETOR

O termo terceiro setor origina-se do termo em inglês *third sector*, que por sua vez está ligado com a palavra *charities*, que quer dizer caridades, ou *caritas* com o mesmo significado, mas já ligando aos tempos medievais e históricos, revelando seu cunho religioso e buscas por ações em conjunto com a comunidade da época em prol dos mais necessitados. Este termo *caritas* por sua vez faz parte da denominação da creche que é objeto de estudo deste trabalho.

Outro termo muito encontrado é o *philantropy*, que é de origem grega, traduzido como filantropia e que significa "amor à humanidade", já é um termo bem mais amplo e moderno, não só como caridade, mas no sentido humanitário. Busca atender as necessidades do homem como um todo, vendo e se preocupando com a questão social e buscando sempre uma solução para os problemas causados pela própria sociedade.

Assim destaca Risso (2006, p. 23) sobre a definição de filantropia:

> "A palavra Filantropia (**philos = amor** e **antropos = homem**), é de origem grega e significa amor ao outro, amor à humanidade ou mais modernamente humanitarismo. Tradicionalmente a filantropia está relacionada às atividades de pessoas abastadas que praticam ações sociais sem fins lucrativos, ou doam recursos para entidades beneficentes". (grifo do autor).

O trabalho voluntário está sempre relacionado ao terceiro setor, por isso alguns autores afirmam que ele não é um termo neutro, mas tem nacionalidade norte-americana, devido à cultura política lá existente e pelo sistema liberal lá vivido. Tudo isso corrobora para o grande movimento de associativismo e de voluntariado americano (LANDIM, 1999 apud MONTAÑO, 2007).

O mesmo autor complementa que, o termo não tem só nacionalidade, mas sua fundamentação, procedência e funcionalidade estão ligadas aos interesses das classes com maior representatividade.

Por ser muito utilizado, existem divergências entre os pesquisadores sobre a procedência do termo terceiro setor, alguns afirmam que termo originou-se junto com a sociedade civil, mas segundo Violin (2006, p.120) "[...] é impreciso o momento do aparecimento da sociedade civil [...] também é questionável quando surgiram as organizações representativas da sociedade civil.", portanto não há uma precisão exata de suas primeiras utilizações.

Assim, para entender melhor e conceituar o terceiro setor, faz-se necessário o entendimento dos demais setores existentes e permitidos em nossa legislação.

O primeiro setor é o Governo, compreendido pelo Estado em suas três esferas, municipal, estadual e federal, mas conhecido por setor público ou organizações governamentais (OG).

Tendo como principal obrigação administrar o dinheiro e os bens públicos (portanto comum a toda sociedade) para fins públicos, de forma justa, igualitária e coesa, bem como velar e suprir as necessidades básicas (educação, saúde e segurança) de toda população.

Deve agir sempre em prol da coletividade e em nome dela construir uma sociedade justa, livre e solidária, lutando contra as desigualdades sociais, pobreza e qualquer tipo de preconceito, seja ele racial, de cor, de religião, de idade, de sexo, ou qualquer outro.

Tem que procurar promover sempre a igualdade de direitos e deveres entre todos, como está prescrito em nossa carta magna no capítulo 17. Sendo sua força de aplicação das leis dadas pelos poder executivo, com a finalidade de administrar a máquina do Estado. O legislativo com a finalidade de criar e leis necessárias para manter o Estado justo e soberano, e por último o Judiciário com a finalidade de se fazer cumprir as leis existentes em nossa constituição.

O segundo setor é composto pelo mercado de modo geral, compreendido pelas empresas que exercem suas diversas atividades privadas, podendo estas atividades serem industriais, comerciais ou de prestação de serviços, atuando em benefício próprio (de seus proprietários), buscando sempre o lucro e realização de seus objetivos particulares, dependendo única e exclusivamente de seus capitais privados para sua sobrevivência e crescimento no segmento que atuam.

Segundo Resende (2006), o segundo setor é composto por pessoas físicas (cidadão comuns com seu CPF) ou pessoas jurídicas (empresas com seus CNPJ), com a finalidade de produzir e comercializar bens e serviços com o objetivo claro de adquirir lucros aos empresários.

Estas organizações do segundo setor tem liberdade para decidir seu ramo de negócio, margem de lucro, necessidade de capital, tomada de decisões entre outras, mas estão obrigadas a obedecer às legislações vigentes no Brasil e as leis civis, trabalhistas, fiscais, tributárias, previdenciárias entre outras, na unidade de federação (estado) que atuam.

Assim menciona Salvatore (2003, p. 26) em sua definição do segundo setor:

> O Segundo Setor, pela sua natureza privada e produtiva de bens e serviços, com finalidade lucrativa, em que pese a modernização das suas estruturas de funcionamento e de gestão, necessita operar segundo uma lógica própria que viabilize a única forma da sua sobrevivência como setor constitutivo de uma sociedade capitalista, que vem a ser a obtenção de lucro.

Já o terceiro setor, diferentemente dos outros dois, tem como sua principal função, não possuir fins lucrativos, apesar de sua ligação financeira com o primeiro e o segundo setor, procura agir e aplicar os recursos disponíveis em prol do público que atende, promovendo assim a responsabilidade social (RS) tão esperada de todos os cidadãos e também do primeiro e segundo setor.

O terceiro setor é formado pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), que tem como objetivo principal gerar serviços de caráter público, nas áreas em que o primeiro setor (Governo) por omissão ou falta de recursos não consegue atuar, obrigando assim uma maior articulação e atuação dos atores da sociedade civil organizada, para suprir estas carências deixadas pelo Estado.

A legislação Brasileira permite que estas entidades sejam constituídas sob a forma jurídica de associações e de fundações privadas. Em 1999 o Ministério da Justiça criou um título para definir as entidades que firmaram um termo de parceria com o governo para promover ações de interesse público. Denomina-se então as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), uma qualificação outorgada no âmbito federal a entidades que atendam os requisitos da Lei 9.790/99 (ALVES, 2011; BRASIL-LEI Nº 9.790, 1999).

Os primeiros registros de ONGs no Brasil atuando com prestadora de serviços a comunidade na área de saúde, assistência social e educação datam de 1540, com a Santa Casa de Misericórdia, conforme afirma Alves (2011) quando relata que:

> No Brasil, a história explica que a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia, instituição filantrópica e privada, foi à primeira ONG a prestar serviços de saúde, assistência social e educação no país. As precursoras foram a Santa Casa da Vila de Olinda, Fundada pela Rainha D. Leonor Lancaster em 1540, na cidade de Olinda-PE, e a Santa Casa de Santos-SP (Capitania de São Vicente – Vila de Santos), fundada em 1543, por Brás Cubas. Em São Paulo-SP, embora não se tenha o registro oficial da data de fundação da Santa Casa de Misericórdia, suas atividades encontram-se registradas desde 1560, quando a cidade de São Paulo-SP ainda era uma vila. Na verdade, a Santa Casa acompanhou o crescimento da metrópole tornando-se, hoje, a maior instituição do gênero do mundo. Observa-se que as Santas Casas brasileiras são provenientes da primeira
> Irmandade Santa Casa de Misericórdia do mundo, fundada em 1498, em Lisboa, Portugal, também pela Rainha D. Leonor Lancaster e pelo Rei D. Manuel I. Na mesma época, surgiram registros sobre serviços educacionais prestados pelos padres jesuítas José de

> Anchieta e Manoel da Nóbrega, considerados fundadores da cidade de São Paulo e do Colégio São Paulo, que evangelizavam os índios locais.

Devido à colonização do Brasil pelos portugueses, onde os padres Jesuítas ficaram responsáveis pela parte da educação e consequentemente a educação religiosa, o país sofreu forte influência da Igreja Católica, pela imposição dos dogmas, valores e peculiaridades, que perduram até os dias de hoje, conforme afirmação de Salvatore (2003, p. 17) apud Alves (2011):

> Em sua origem, podemos dizer que instituições que hoje pertencem ao Terceiro Setor, criadas durante os três primeiros séculos no Brasil, existiram basicamente no espaço da Igreja Católica permeadas, portanto, pelos valores da caridade cristã, a partir das características do catolicismo que se implantou no país, e de suas relações com o Estado.

O mesmo autor relata a importante participação da Igreja católica no país, nas primeiras ações assistenciais e filantrópicas, tanto no que se refere ao campo do conhecimento e na formação profissional, sendo até pouco tempo monopólio exclusivo do Serviço Social em todo país.

Outro fato importante sobre a influência das orientações religiosas nas obras sociais esta relatada abaixo por Cassimiro (2008) que afirma que:

> Constituíram influências ligadas à Igreja Católica e à Igreja Evangélica, onde, suas ideais religiosos foram importantes para a formação dos valores institucionais da ONGs. A Igreja Católica pode ser vista como o início das atividades sociais no Brasil, desde a sua chegada, com a missão de atender aos interesses da Coroa Portuguesa, assumiu serviços nas paróquias e dioceses, a educação nos colégios e a evangelização indígena, mas dependia totalmente da ajuda financeira do Estado. Após a proclamação da República, quando é decretada a separação entre a Igreja e o Estado ela passa a desenvolver trabalhos de assistência social, saúde e educação. A atuação da Igreja contra o Regime Militar de 1964 gera conflitos com o Estado. A partir de 1968, com o Ato Institucional nº 5 (AI-5), há uma ruptura total diante da violenta repressão - prisões, torturas e assassinatos de estudantes, operários e padres e perseguições aos bispos. A Igreja atua em setores populares, com as comunidades eclesiais de base, inspiradas na Teologia da Libertação, para vincular o compromisso cristão com a luta por justiça social. Nos anos 70, os abusos contra a ordem jurídica e os direitos humanos levam a Igreja a se engajar na luta pela redemocratização, ao lado das demais instituições da sociedade civil.

Portanto, para um melhor entendimento é importantíssimo relatar aqui a definição de Montaño (2007, p. 54) apud Alves (2011) sobre o terceiro setor:

> Se o Estado está em crise e o mercado tem uma lógica lucrativa, nem um nem o outro poderiam dar resposta às demandas sociais. O termo 'terceiro
> setor' seria a articulação/intersecção materializada entre ambos os setores: o 'público porém privado', a atividade pública desenvolvida pelo setor privado, e/ou a suposta superação da equiparação entre o público e o Estado: 'o público não-estatal', e seria também o espaço 'natural' para esta atividade social. Neste sentido, o conceito 'terceiro setor' se expande recentemente, nas décadas de 80 e 90, a partir supostamente da necessidade de superação da dualidade público/privado e da equiparação público/estatal.

O termo ONG é usado para identificar e qualificar tanto associações como fundações sem fins lucrativos, que podem receber este título depois de preenchidos os requisitos legais. Assim como ocorre com as titulações de Utilidade Pública Municipal (UPM), Estadual (UPE) e Federal (UPF) e o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), como no caso da creche que é objeto de estudo deste artigo.

Já os Institutos, Instituições, por sua vez, é parte integrante do nome da associação ou fundação e normalmente é utilizado para identificar entidades dedicadas ao ensino e à pesquisa, mas por sua vez são vinculados ao terceiro setor.

Assim, as creches constituídas por parcerias públicas e privadas, com foco de atuar para a sociedade, e sem fins lucrativos, são consideradas entidades do terceiro setor.

3 CRECHES

A palavra creche significa manjedoura, tem origem francesa e foi criada para melhorar a vida das crianças pobres, ela surge como uma instituição assistencial com o objetivo de ocupava o lugar das famílias, em suas mais diversas formas de ausência.

Segundo Gonçalves (2010, p.1), a primeira creche surgiu na França em 1767, fundada pelo Padre Oberlin, na Escócia surgiu em 1816 por Robert Owen, que fundou o Instituto para a formação do caráter. Era composto por três níveis, sendo primeiro da escola infantil para crianças de 3 a 6 anos, o segundo compreendia as crianças de 6 a10 anos e no terceiro eram atendidos os alunos dos 10 aos 20 anos e funcionava à noite. Na Alemanha foi criado por Froebel em 1873, e na Inglaterra surge no início do século XX, onde eram atendidas as crianças pobres de um bairro operário por Maria Montessori e posteriormente também na Inglaterra surge uma parceria entre Margaret McMillan e sua irmã Raquel, onde juntas criaram a instituição chamada de "O Infantário".

Gonçalves (2010, p. 2) ainda relata sobre estas instituições chamadas creches que:

De acordo com o que a Constituição Federal e a LDB da Educação Nacional definiram as creches são para crianças de 0 a 3 anos de idade e as pré-escolas são para crianças de 4 a 6 anos de idade. O termo creche sempre esteve vinculado a um serviço oferecido à população de baixa renda. Já a pré-escola era voltada para crianças maiores. A creche se caracterizava por uma atuação em horário integral, e a pré-escola, por um funcionamento semelhante ao da escola, em meio período. A creche se subordinava e era mantida por órgãos de caráter médico/assistencial, e a pré-escola aos órgãos vinculados ao sistema educacional. Essa divisão hoje não é mais permitida, deve ser feita apenas pela faixa etária.

Os primeiros relatos de atendimento especial às crianças no Brasil datam de 1738, por iniciativa de um comerciante chamado Romão de Mattos Duarte, criando a Casa dos Expostos ou popularmente chamada de Casa da Roda, onde as crianças nascidas de relacionamentos não aceitos socialmente e consequentemente rejeitadas, eram colocadas em um roda sustentada em um grande cilindro e ao rodar entravam para dentro do lugar, sendo preservada a identidade de quem as deixava e de quem as recebia, segundo Luengo (2010). Essa preocupação de deu pelo grande número de crianças abandonadas nas ruas, praças, nas portas de igrejas e hospitais, entre outros, e dessa forma mantinha-se a integridade das crianças e a honra da família colonial, pois tinham sua identidade preservada.

Por volta de 1900 após a revolução industrial e com surgimento e a estruturação do capitalismo, aumenta-se à necessidade da mulher entrar no mercado de trabalho, ficando as crianças sem os cuidados, carinho e a presença da mãe, e por sua vez de um lugar seguro para permanecerem durante o período do trabalho. Na maioria das vezes estas crianças ficavam com irmãos mais velhos, ou com familiares, ou em muitos casos eram levados para o trabalho junto com as mães, tornando-se a creche a solução mais procurada e adequada para época e também para os dias atuais no mundo e no Brasil, como podemos confirmar no texto de Ost (2009, p.1):

> Com a consolidação do sistema capitalista, no séc. XIX, inúmeras mudanças ocorreram na produção e na organização do trabalho feminino. Com a revolução industrial (desenvolvimento tecnológico, surgimento das máquinas), boa parte da mão de obra feminina foi transferida para dentro das fábricas. Nessa época, o trabalho da mulher foi muito utilizado, principalmente na operação das máquinas. Os empresários preferiam as mulheres nas indústrias porque elas aceitavam salários inferiores aos dos homens, porém faziam os mesmos serviços que estes. Em razão disso, as mulheres sujeitavam-se a jornadas de trabalho de 14 a 16 horas por dia, salários baixos, trabalhando muitas vezes em condições prejudiciais à saúde e cumprindo obrigações além das que lhes eram possíveis, só para não perder o emprego. Além de tudo, a mulher deveria, ainda, cuidar dos afazeres domésticos e dos filhos. Não se observava uma proteção na fase de gestação da mulher, ou de amamentação (PINTO MARTINS, 2008).

> A história da mulher no mercado de trabalho, no Brasil, está sendo escrita com base, fundamentalmente, em dois quesitos: a queda da taxa de fecundidade e o aumento no nível de instrução da população feminina. Estes fatores vêm acompanhando, passo a passo, a crescente inserção da mulher no mercado e a elevação de sua renda.

Com o crescimento da industrialização e as precárias condições de trabalhos oferecidas pelas empresas e pela péssima infraestrutura oferecida pelas cidades, tanto na forma de moradia, saneamento básico, entre outros. Portanto, os trabalhadores começaram a se organizar e surgiram as primeiras manifestações de protesto exigindo melhores condições de trabalho e de vida, tendo eles na época o apoio dos sanitaristas, que estavam preocupados com risco de epidemias e outras doenças que poderia facilmente se espalhar.

Os empresários por sua vez na tentativa de conter estas manifestações começaram a oferecer melhorias nas condições de vida dos trabalhadores, dentre estas melhorias, surgiram às primeiras creches organizadas por associações religiosas ou filantrópicas, organizadas por mulheres mais abastadas financeiramente.

Além de ter lugar adequado para as crianças, às mulheres também recebiam instruções com melhores práticas para cuidar da casa e das crianças, tanto em termo de alimentação, afeto, brincadeiras, como também nas questões de higiene. Proporcionando com isso uma melhor convivência durante o tempo reduzido que as mães agora dispõem para ficar com seus filhos e melhorando também as condições de vida e de saúde de toda família.

O primeiro congresso Brasileiro de Proteção à Infância data de 1922 e as conclusões que chegaram é a creche tinha como finalidade principal "Combater a pobreza e a mortalidade infantil; Atender os filhos da trabalhadora, mas com uma prática que reforçava o lugar da mulher no lar e com os filhos; Promover a ideologia da família" (GONÇALVES, 2010, p. 3).

Um dos maiores avanços neste assunto de creches aconteceu na década de 1930, com a proposta do então diretor do Departamento de Cultura, Senhor Mário de Andrade, para a criação do "Parque Infantil". Com isso, crio-se a separação por faixa etária, ficando o atendimento às crianças de 3 a 6 anos e também às de 7 a 12 anos, fora do horário escolar, proporcionando às crianças o direito à infância, as brincadeiras e não fazer nenhum tipo de trabalho, procurando ocupar seu tempo também a parte lúdico e artístico, mas isso valeria somente para os que tinham os pais no trabalho.

Por volta de 1940 criou-se o Departamento Nacional da Criança no Ministério da Educação e Saúde, e em 1950 nota-se um maior destaque para as medidas morais, incentivando uma melhoria nas classes populares, através do ensinamento da ordem, do instinto, da tradição e incentivando a melhorias nos valores das classes médias em todo país. Assim como nas escolas tradicionais, chegam às creches os discursos pedagógicos, mostrando preocupações com a separação da mãe e filho, e com as possíveis consequências que isso poderia causar em na personalidade da criança em um futuro próximo.

Ampliando-se as discussões pedagógicas, em 1960 baseava-se na ideia de que só havia a criança da classe média, e que as outras crianças eram desfavorecidas economicamente, e consequentemente consideradas como carentes e inferiores, quando comparadas as crianças da classe média.

A melhor estruturação das creches acontece em 1970 em paralelo com o crescimento dos movimentos sociais, conforme explicação de Gonçalves (2010, p.2):

> Na década de 70, ocorre a profusão de movimentos sociais e com eles surge, dentre outras, uma proposta de creche mais afirmativa para a criança, a família e a sociedade. [...] é importante ainda lembrar que, em 1975, o Ministério de Educação e Cultura instituiu a Coordenação de Educação Pré-Escolar e, em 1977, foi criado o Projeto Casulo, vinculado à Legião Brasileira de Assistência (LBA) que atendia crianças de 0 a 6 anos de idade e tinha a intenção de proporcionar às mães tempo livre para poder "ingressar no mercado de trabalho e, assim, elevar a renda familiar".

Por volta de 1980 houve um maior número de estudos e pesquisas sobre à Educação Infantil, buscando a separação da função da creche e da pré-escola, despertando-se para a importância da educação para a criança pequena independente de sua origem social e que insto é uma necessidade social básica e inerente ao Estado.

Com a aprovação da constituição em 1988 definiu-se a separação entre creche e a pré-escola como direito de família e dever do Estado em oferecer esse serviço, portanto é direito das famílias e sobre tudo da criança ter uma vaga na creche e posteriormente na pré-escola e assim por diante até completar seus estudos.

4 ESTUDO DE CASO DA CRECHE SANTA RITA

Conforme a entrevista feita em 15 de agosto de 2014 na própria Creche Santa Rita, com a atual presidente a Sra. Zélia Leonídia de Lima Haber, a Associação "Fides et Caritas" Santa Rita, foi idealizada em 2002, graças a um convite de uma parceria oferecida pela Prefeitura Municipal de Franca, através da Secretaria Municipal da Educação, à Paróquia Santa Rita de Cássia, no mandato do então Prefeito, Gilmar Dominice, que juntamente com alguns outros paroquianos prontamente aceitaram o desafio em forma de convite e começaram a dar os primeiros passos para formarem uma diretoria.

Durante a entrevista a Sra. Zélia relatou sobre a formação da diretoria que:

> "[...] a creche possui uma diretoria legal de acordo com o código civil, com presidente, vice-presidente, primeiro secretário, segundo secretário, primeiro tesoureiro, segundo tesoureiro e conselho fiscal [...]".

Tendo como sua primeira Presidente a Sra. Yolanda Maria Girão de Paula Lopes, hoje falecida. A Sra. Zélia declara que após terem ido visitar outras creches para conhecer o seu funcionamento e instalações, aceitaram o convite e foi firmada a parceria com a prefeitura municipal da seguinte forma, que abaixo nos relata:

> "[...] a prefeitura iria construir e ceder o prédio até o final de 2002 e a creche começaria a funcionar em janeiro de 2003 [...] mas devido a alguns atrasos só foi ficar pronto em 2005. [...] então a prefeitura dá uma subvenção que é um valor per capita por cada criança, dividindo em um valor para crianças de zero a dois anos e onze meses e outro valor inferior para crianças de três anos a três anos e 11 meses [..] depois elas deixam a creche porque na lei atual da secretaria da educação as crianças vão para pré-escola [...]".

Com a determinação inicial de Creche Santa Rita, a entidade adquiriu sua personalidade jurídica em 26 de julho de 2002, com o registro de seu Estatuto Social no 1º Cartório de Registro de Pessoa Jurídica, Livro A-14, folha 20 sob o número 59263.

Neste sentido, de acordo com Associação "Fides Et Caritas" Santa Rita (2010, p.2), em seu Artigo 1º do Regimento Interno, a Creche Santa Rita tem por finalidade:

> I – Dedicar-se à educação infantil de crianças de ambos os sexos, de zero a quatro e onze meses de idade, tendo por finalidade o desenvolvimento integral da criança, em seus aspectos físico, psicológico, espiritual, cognitivo, emocional, estético e social;
> II – Contribuir para a qualificação e aprimoramento profissional e pessoal dos funcionários envolvidos no contato direto e indireto com as crianças;
> III – Buscar a integração do CCI Santa Rita com as famílias e a comunidade em geral, visando um maior aproveitamento das atividades propostas e o crescimento conjunto das pessoas envolvidas no processo de formação das crianças;

Esta entidade foi declarada de Utilidade Pública Municipal pela Lei 6345 de 13 de Abril de 2005, Utilidade Pública Estadual pela Lei 12445 de 22 de Dezembro de 2006 e Utilidade Pública Federal pela Portaria nº1308 de 25 de junho 2007, publicada no Diário oficial da União em 26 de junho de 2007. Está inserida no Conselho Municipal da criança e do adolescente de Franca sob nº448/05 e no Conselho Municipal de assistência Social sob nº106/2005.

Estava previsto o início de suas atividades para janeiro de 2003, mas devido o atraso da construção, o prédio foi entregue no dia 19 de dezembro de 2004, e a creche começou a funcionar no dia 28 de junho de 2005, atendendo na época 70 (setenta) crianças de zero a três anos e onze meses.

Com relação à alteração do nome Creche para Associação a Sra. Zélia explica que foi devido à mudança no código civil brasileiro, que exigia transformá-la em associação, e que por isso e a partir desta data passou a atender nas três vertentes.

De acordo com Associação "Fides Et Caritas" Santa Rita (2012, p.1) em seu Artigo 1º do Estatuto Social, esta associação assim se destina quanto ao atendimento:

> **Artigo 2º.** A Associação "Fides et Caritas" Santa Rita tem por finalidade atender pessoas de baixa renda, sem fins econômicos, como segue:
> a) Atender crianças de 0 (zero) a 03(três) e 11(onze) meses de idade, de ambos os sexos, em regime de creche, desenvolvendo trabalho sócio-educativo, recreacional, nutricional, de saúde e esportivo;
> b) Desenvolver trabalho sócio-educativo com as respectivas famílias;
> c) Ministrar curso de informática, ética e cidadania, prioritariamente para jovens e adultos e, eventualmente, para crianças a partir dos 10 (dez) anos;
> d) Ministrar cursos de artesanato profissionalizante para jovens, adultos e idosos e, eventualmente, crianças a partir dos 10 (dez) anos.

Para atender a carência existente e também a convite da prefeitura, no ano de 2006, o prédio foi ampliado e o Centro de Convivência Infantil (CCI) Santa Rita, passou a atender 90 (noventa) crianças.

Novamente em 2013, atendendo a solicitação da prefeitura municipal na pessoa do então prefeito, o Dr. Alexandre Ferreira, a instituição passou a atender 106 (cento e seis) crianças, sendo que essas 16 (dezesseis) crianças estão além da capacidade física do prédio que foi destinado.

A Sra. Zélia relatou sobre a divisão dos trabalhos:

> "[...] a creche tem dois berçários e três maternais, em um total de 12 professoras com 03 em cada berçário e duas no primeiro e segundo maternal e duas no terceiro, são duas na cozinha, duas na faxina, uma coordenadora, uma secretária e a nutricionista [...]".

O CCI Santa Rita se mantém com a subvenção repassada pela Prefeitura Municipal, assim como merenda, material didático, entre outros, totalizando 75% (setenta e cinco). As contribuições mensais de associados, doações em dinheiro e em espécies (roupas, calçados, entre outros) que são usados nas promoções, e também doações esporádicas de brinquedos, roupas e alimentos que são destinados às crianças e às vezes as suas famílias, que corresponde aos 25% (vinte cinco) da parceria.

Sobre a sobrevivência financeira da creche a Sra. Zélia explicou que:

> "[...] a subvenção cobre sim quase que a totalidade da despesa, que prefeitura dá esta subvenção que é em dinheiro e a alimentação básica, dá brinquedos, é o material didático, produtos de limpeza, mas esta parte não é suficiente então nós temos que completar então 25% (vinte e cinco) do valor que a prefeitura repassa nós temos que completar [...] temos a renda fixa que são os contribuintes mensais, os associados e nós fazemos promoções, temos as promoções fixas temos a pizza no mês de julho, a festa da Achiropta em agosto e participamos da feira da fraternidade [...]"

Sobre contribuições espontâneas a Sra. Zélia no final da entrevista deixa o convite para os que quiserem fazer doações ou visitar a creche serão sempre bem vindos, e podem trazer as doações pessoalmente ou ligar que eles vão buscar, tanto em dinheiro como em roupas, sapatos, alimentos, entre outros.

Também em forma de entrevista feita no mesmo local e dia, só que agora com a coordenadora pedagógica a Sra. Cláudia A. M. Martins, relatando sobre o dia a dia da creche e o contato com os pais, profissionais e as Crianças, que assim relatou sobre a entrada destas crianças:

> "[...] como nós temos cinco salas de variadas as idades, tem criança que entra bebê de 4 meses e tem crianças que entram para ficar apenas um ano, depende muito da disponibilidade de vaga que nós temos [...] hoje estamos com o quadro completo atendendo cento e seis crianças [...]".

Sobre a divisão das crianças dentro das salas ela relatou que:

> "[...] por idade, respeitamos a ordem que a diretoria de ensino manda para nós, isso é estadual, sempre obedecendo à data base de 31 de março, então de zero a um ano [...] é berçário um [...] e temos vinte crianças, de um a um ano e onze meses é berçário dois e também vinte crianças, de dois anos a dois anos e onze meses eu

> tenho trinta e seis crianças dividas em duas turmas, [...] sendo a maior faixa de crianças de dois a três anos, e de três anos a três anos e onze meses maternal dois com trinta crianças [...]"

A Sra. Cláudia assim relatou sobre a idade de entrada das crianças na creche:

> "[...] quando termina a licença maternidade das mães, as vezes ocorre um caso ou outro que a mãe tem que voltar um pouco antes, mais o ideal é quatro meses porque está iniciando a fruta [...]".

Ela também explicou como é a seleção das crianças:

> "[...] todo ano é estabelecido pela secretaria da educação uma data de inscrição [...] todos tem direito a inscrição, pra seleção existem os critérios também estabelecidos em edital segundo a secretaria municipal de educação, o primeiro critério é a renda per capita de três salários mínimos familiar, que a mãe trabalhe fora, que more próximo a creche e outros critérios que a gente vai seguindo, mais os dois principais é a renda per capita e que a mãe esteja trabalhando, tem também os casos de risco, aqueles que a gente percebe ou encaminhado pelo juízo ou pela defensoria, [...] tem maior urgência as crianças que possam estar em risco [...]."

Com relação ao número de crianças não atendidas ela explicou que:

> "[...] eu tive uma lista de espera este ano de cem crianças de todas as idades [...] estas cem crianças ficaram aguardando vaga e algumas que eu fui chamando durante o ano, já tinham conseguido em outras creches, porque esta lista é destinada também a secretaria da educação, onde fica todo o acumulo das listas de toda a cidade [...]."

Sobre o trabalho da creche atuando como terceiro setor e a evolução das crianças desde sua chegada até sua saída da creche com quase quatro anos, a Sra. Cláudia relatou que:

> "[...] é muito claro, é notável o desenvolvimento da criança [...] entra em uma rotina, a criança fica muito mais sociável [...] a socialização da criança é um dos maiores motivos do seu desenvolvimento, [...] alimentação, alegria, então tudo isso a gente percebe dia a dia na criança."

A Prefeitura Municipal disponibiliza uma pedagoga que acompanha as atividades com as crianças, bem como os planos pedagógicos e através de uma metodologia são feitos em conjunto com a pedagoga, professoras e coordenadoras, assim como os projetos que serão trabalhados durante o ano, e as metas a serem atingidas que constam no regimento pedagógico da creche segundo relatou a Sra. Cláudia.

Ela explicou que a grande procura por vagas é pela falta, mas que também pela qualidade oferecida e amor recíproco entre as crianças e as professoras, assim relatou:

> "[...] a procura tem aumentado de pais que tem a criança em escolinha particular, compara e vê quanto a nossa, o nosso trabalho tem um significado maior, o nosso trabalho envolve sim o cuidar, que é difícil separar um cuidar do educar, mas também tem esta parte pedagógica que é muito valorizada [...] a creche é a segunda casa das crianças [...]"

Sobre a participação e relacionamento com os pais, o entendimento e a valorização do trabalho realizado pela creche e por toda equipe, pela continuidade em casa do trabalho realizado, enfim, a Sra. Cláudia afirma que:

> "[...] entendem, são a maioria, é claro que existem algumas exceções, [...] alguns pais que acham que podem terceirizar a educação, mas felizmente a maioria são parceiros, porque o bom trabalho só se dá pela parceria de creche e família, que o trabalho desenvolvido na creche tem que ter uma continuidade em casa, felizmente a maioria entende isso [...]".

Com relação a atingir os objetivos pedagógicos propostos, a parceria com a Prefeitura Municipal e as necessidades pedagógicas da creche ela explicou que tem:

> "[...] o essencial, claro que algumas coisas a gente almeja alcançar, como um professor de educação física, professor de música, tudo isso, hoje não é possível, mas a gente almeja alcançar, mas o básico, o essencial, com qualidade nós já temos [...]".

Uma das grandes preocupações além do cuidar e o educar, é a parte da alimentação diária e ela assim afirmou:

> "[...] começa com o café da manhã, o "lanchinho" da manhã que é uma fruta, o almoço com sobremesa, o leite da tarde e a janta que é o lanche da tarde que nós chamamos [...]".

A Prefeitura também oferece o tratamento básico dentário e a Sra. Cláudia explicou como funciona:

> "[...] duas vezes por recebemos o "odontomóvel", onde eles vem e faz a avaliação de todas as crianças, menos os bebês de zero a um ano, aqueles que não tem carie fazem o tratamento com flúor, aqueles que tem cárie leve tratam ali mesmo, eles voltam até que passe todas as crianças e nós temos assim uma grande vantagem, que o nosso número de criança atendida é muito pequena, os próprios profissionais falam que a gente desenvolve um bom trabalho nesta parte de higienização, porque de cento e seis nós tivemos só seis crianças com carie [...]"

Sobre a evolução, independência, desenvoltura, entre outras qualidades adquiridas pelas crianças durante o tempo de permanência na creche a Sra. Cláudia relatou que:

> "[...] todas crianças desde um ano já comem no prato de vidro e com dois anos já é inserido o garfo e faca e no final do ano eles já começam a se servir na pista quente, desenvolvendo a autonomia de cada criança e eles facilmente passam a dominar esta tarefa [...]".

Com relação ao dever cumprido de toda equipe e como ficam as crianças ao deixarem a creche com três anos e onze meses, para poderem ir para pré-escola, a coordenadora afirmou:

> "[...] é, fica um vazio, porque existe ainda um buraco entre esta educação básica e a pré-escola, por exemplo, esta questão do prato, eles comem aqui com prato de vidro, garfo e faca, chega na pré-escola é prato de plástico e colher, então ainda precisa haver um junção melhor, mas nós temos a certeza do dever cumprido, as crianças que vão para pré-escola saindo de uma creche tem muito mais facilidade no desenvolvimento [...] excelente trabalho e fundamental para as famílias atuais [...] ficam em total segurança, recebem amor, afeto, cuidado, limite, elas tem tudo aquilo que a criança precisa, atendendo o estatuto da criança".

Pelos relatos das entrevistas e observações empíricas realizadas é nítido o sentimento de dever cumprido e de satisfação pelas crianças e pais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido à ineficiência do Estado em suas funções básicas de promover a Educação, saúde e segurança, ficando na dependência de ações do segundo e terceiro setor, que muitas vezes por falta de recursos age em parceria com o Estado para suprir estas ausências do mesmo Estado.

Como pesquisador e pela visita em loco pude ver aplicadas na prática todas as teorias neste trabalho levantadas sobre o terceiro setor e em especial na atuação de uma creche em perfeita parceria com o Estado, neste caso representado pela Prefeitura Municipal de Franca. Percebe-se também a disponibilidade e comprometimento e importante atuação dos voluntários ao assumirem a direção desta entidade, assim como de tantas outras do terceiro setor.

A Creche Santa Rita é um exemplo prático de terceiro setor, atuando em perfeita parceira com o Estado, mantendo sua diretoria de voluntários, com disponibilidade, doação de tempo e recursos para administrar bens públicos com finalidade pública, sem fugir das suas responsabilidades, da sua parcela de contra partida e prestação de contas como gestora de recursos públicos.

A carência de vagas para as crianças de mães que trabalham ainda é muito grande, mas pelo exemplo acima e tantos outros, fica a certeza de que com honestidade e disposição tanto de governantes como de voluntários é possível amenizar esta situação, e construir uma sociedade mais justa e solidária como nos pede nossa carta magna.

REFERÊNCIAS

ALVES, Andre Luis Centofante. **Gestão de Organizações Não Governamentais.** 2011. 146 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, Franca - SP, 2011.

ASSOCIAÇÃO “FIDES ET CARITAS” SANTA RITA. **Regimento Interno.** Franca: 1º Tabelião de Registro Civil de pessoas Jurídicas, 2010.

_____. **Estatuto Social.** Franca: 1º Tabelião de Registro Civil de pessoas Jurídicas, 2010.

BRASIL, Lei 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Brasília, DF, 24 mar. 1999. Seção I, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

CASSIMIRO, A. C. Q. e FREITAS, L. S. **Modelos de gestão em Organizações Não-governamentais: Da gestão original à gestão estratégica**. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos08/227_Artigo%20-%20SEGET.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2014.

FRANCA. **Lei 2.343, de 18 de novembro de 1975.** Estabelece requisitos para a declaração de Utilidade Pública pelo Governo Municipal de Franca, SP. INDEX/2343/NOVEMBRO/1975. Disponível em: <http://www.camarafranca.sp.gov.br>. Acesso em: 09 ago. 2014.

GONÇALVES, Renata. **A história das creches**. 2010. Disponível em: <http://monografias.brasilescola.com/pedagogia/a-historia-das-creches.htm>. Acesso em: 17 ago. 2014.

GUERRA, José Alfredo de Pádua. **Gestão das Fundações e Responsabilidade Social.** 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, Franca - SP, 2013.

LUENGO, F. C. **A vigilância punitiva**. São Paulo: Ed. UNESP. 2010. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/sw26r/pdf/luengo-9788579830877.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:** população. 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/defaulttab.shtm>. acesso em: 05 ago. 2014.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística:** população. 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/EPIEn8_Fasfil2005.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2014.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

OST, Stelamaris. **Mulher e mercado de trabalho**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n.64, maio 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6088>. Acesso em 10 jul 2015.

RESENDE, Tomáz de Aquino. **Roteiro do terceiro setor:** Associações e Fundações: o que são, como instituir, administrar e prestar contas. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Prax, 2006.

RISSO, Sérgio Rangel. **Saúde Pública em Campos dos Goytacazes: Da epidemia da cólera de 1855 às políticas de saúde pública na república velha (1889-1930)**. Abr/2006. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense "Darcy Ribeiro", Campos dos Goytacazes -RJ, 2006.

SALVATORE, Vilu. A racionalidade do terceiro setor. In: VOLTOLINI, Ricardo (Org.). **Terceiro setor:** planejamento e gestão. 3. ed. São Paulo: Senac, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A reinvenção solidária e participativa do Estado.** 22 fev.2008. Disponível em: <http://www.reformapolitica.org.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=8&&Itemid=56>. Acesso em: 06 ago. 2014.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a administração pública:** uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A TERCEIRA IDADE: UM BREVE DEBATE

PUBLIC POLICIES FOR THE ELDERLY : A BRIEF DISCUSSION

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

TEIXEIRA, Laís Vila Verde Teixeira
OLIVEIRA, Josiani Julião Alves de
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (UNESP/ Campus de Franca)
Mestranda do Programa de Pós-graduação da UNESP/ Campus de Franca
lais.vilaverde@gmail.com
josianiju@gmail.com

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de apresentar considerações relevantes acerca do acesso da pessoa idosa às políticas públicas, bem como discorrer sobre o marco legal que respalda as políticas deste segmento populacional. A princípio, apresenta-se o contexto histórico em que se insere a política bem como as suas características no Estado Neoliberal. Posteriormente, fizemos considerações sobre o envelhecimento ativo e seus desdobramentos, tanto na política quanto na visão que se tem sobre a velhice, a nível global e local destacando o idoso trabalhador como sujeito atuante nesse processo.

Palavras-chave: Direitos, Envelhecimento, Trabalho

Abstract

This article aims to present relevant considerations about the elderly 's access to public policies and discuss the legal framework that supports the policies of this population segment . At first, it presents the historical context in which it operates politics and its features in the Neoliberal State. Later, we made considerations on active aging and its consequences, both in politics and in the vision we have of old age, global and local level highlighting the older worker as acting subject in this process.

Keywords: Rights, Aging, Work.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho é uma pesquisa parcial de mestrado e tem a intenção de apresentar os marcos legais em relação a pessoa idosa em tempos de capitalismo contemporâneo, elencando os desafios e possibilidades para este segmento populacional. Aborda-se primeiramente o contexto sócio-político em que se insere o nosso debate, que é a sociedade capitalista contemporânea, além de suas características, que tem como base o Neoliberalismo, o mentor da atual organização política, social, econômica, civil, cultural.

No segundo momento enfatiza-se a questão de algumas legislações conquistados para a pessoa idosa, que ocorreram tanto constitucionalmente, quanto pelas instituições representativas do segmento idoso, que levaram à frente a luta pelos direitos da pessoa idosa para a construção da cidadania.

E por fim, abordamos como que o acesso à política pública na sociedade capitalista perpassa a questão de classe social, sendo esta uma demanda para o Serviço Social.

2. Os reflexos da organização societária na velhice

A nova ordem societária provocou diversas modificações nas relações de trabalho e nas relações sociais. Baseada no capital financeiro e na internacionalização dos mercados e da economia, trouxe uma nova configuração do trabalho. Suas características principais são o trabalhador polivalente, a flexibilização e a terceirização do trabalho com vistas a reduzir gastos, intensificação da informalidade entre as classes marginalizadas, desregulamentação da legislação trabalhista, privatização de serviços públicos, erosão do trabalho contratado, além do crescimento do terceiro setor e do desmonte da legislação social.O trabalho de forma precarizada e flexibilizada traz em seu bojo o perfil de um trabalhador polivalente, que se sujeita a péssimas condições de trabalho e de salários para prover o sustento de sua família.

A essa nova configuração damos no nome de reestruturação produtiva onde as formas de organização e gestão passam por alterações frente as novas exigências dos mercados internacionais, numa busca incessante pela integração mundial com base na acumulação flexível, que traz em seu bojo a intensificação da inovação comercial, tecnológica e organizacional, além do fortalecimento dos processos de trabalho, dos produtos, dos mercados e também do consumo.

Lançando um novo olhar sobre esta realidade, que a todo momento se resignifica, encontrou-se uma nova faceta vivida pela família na contemporaneidade, que é convivência de idosos com sua família, a que denominamos Família Extensa. Este fenômeno da pós-modernidade vem acontecendo corriqueiramente entre as famílias. A saber, acerca do fenômeno do envelhecimento, Wajnman nos diz que:

> Em contrapartida, do ponto de vista das tendências demográficas mais recentes, a estrutura etária da PEA brasileira torna-se a cada ano mais envelhecida, o que significa que o peso relativo da população idosa tende a crescer continuamente e ainda por muitas décadas. (1999, p. 453)

O mito do idoso tratado como um ser humano e social que perdeu sua utilidade, sua força física, sua capacidade de contribuir para com o sustento da casa, toma no neoliberalismo uma nova configuração, passando a participar da força de trabalho. É a figura de um idoso que contribui para a renda familiar que provem dos recursos relacionados acima ou do trabalho informal que ele mesmo busca.

> [...] como se verá, o rendimento do trabalho do idoso é fundamental na composição de sua renda pessoal e familiar, de tal forma que dificilmente se pode esperar mecanismos compensatórios que permitam a queda da sua participação no mercado de trabalho. (CAMARANO, online, 2013)

Faz-se uma associação da qualidade de vida na terceira idade com o mercado consumidor, na qual o idoso passa a ser alvo de propagandas e consumismo. Observando a realidade aparente, percebe-se que o idoso que trabalha ou contribui com a renda familiar de outra forma, não possui uma qualidade de vida completa em sua totalidade e a família também não pode desfrutar, ou ao menos, buscar ter uma qualidade de vida entre seus membros. O trabalho de forma explorada, a exigência de se ter uma qualificação para desempenhar determinada função e a flexibilização do trabalho, castigam a família extensa levando-a a depender do idoso para prover os recursos financeiros destinados à manutenção e subsistência do lar. Podemos até indagar: que tipo de trabalho o idoso está tendo? Quais postos de trabalho são oferecidos?

> Dado o crescimento inexorável do peso relativo de idosos no mercado de trabalho brasileiro, enfatiza-se, uma vez mais, a necessidade, até o momento negligenciada, de adequar um número expressivo de novos postos de trabalho no Brasil à absorção de um contingente crescente de mão-de-obra idosa, com níveis de escolaridade inferiores ao da média populacional, de qualificação muitas vezes defasada, de difícil reciclagem, mas aproveitando-se, em contrapartida, as vantagens comparativas oferecidas pela maturidade. (WAJNMAN, 1999, p. 478-479)

Outra questão paralela que acontece com essa nova organização social é a convivência da família com as pessoas idosas. Frente a dependência da família pela renda do idoso, a mesma teve que se adaptar (ou não) com os idosos vivendo em seus lares. A família ocupa um lugar de grande importância para a pessoa idosa, visto que a maioria vive com sua família. Porém, ainda encontramos muitas pessoas idosas que vivem a margem da sociedade sem nenhum amparo, tanto da própria família, quanto ao Estado que não investe de forma suficiente em políticas públicas para este segmento, instituindo programas e benefícios que não contemplam a pessoa idosa em sua totalidade.

3. A visão internacional sobre a velhice

Diante da nova organização do mundo do trabalho, da política neoliberal de redução de custos, da configuração da política social pautada em princípios seletivos, na responsabilização da família por parte do Estado como agente socializadora dos indivíduos e do envelhecimento populacional, devemos salientar que os organismos internacionais tem repousado seu olhar sobre a população idosa e buscado formas de trazer uma nova compreensão sobre a velhice e o processo de envelhecer, percebendo o fenômeno da pessoa idosa como provedora do lar.

O envelhecimento está nas pautas das discussões sociais e políticas de forma a construir uma visão de que a velhice é um momento que pode ser vivido de forma positiva. A ONU (Organização das Nações Unidas), os movimentos sociais e de especialistas e o governo brasileiro tem debatido essa questão. A ideia gira em torno de considerar o idoso como protagonista na luta pela instauração de direitos e principalmente, viver, de forma ativa e socialmente inserida, a velhice. Diversas conferências internacionais vêm acontecendo a fim de abordar a questão da "sociedade para todas as idades." (RIBEIRO, 2011, p. 306).

Em 2002, foi realizada a segunda Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, em Madrid, que foi palco da elaboração do documento "Envelhecimento Saudável – Uma Política de Saúde", pela Unidade de Envelhecimento e Curso de Vida da OMS (Organização Mundial de Saúde). Para tanto, fazem parte da construção dessa nova visão a criação de políticas públicas voltadas a este segmento, em que algumas instituições têm sido protagonistas nesta empreitada, tais como: o SESC-SP. Segundo Peres, o SESC (Serviço Social do Comércio) é "[...] especializado no atendimento ao idoso nas áreas de lazer, cultura e educação, tem uma produção bibliográfica considerável sobre a velhice e o envelhecimento e figura como o pioneiro na promoção da Universidade Aberta à Terceira idade no Brasil." (online, 2014).

Por meio da proposta do envelhecimento ativo, o ensejo que se dá a política é que as pessoas idosas passem a ocupar os espaços de discussão, sendo autoras e construtoras de sua própria história, colocando em prática a sua cidadania enquanto sujeitos de direitos. A participação social diz respeito a todos os espaços: cultural, social político, econômico, lazer, entre outros, contribuindo para uma expectativa de vida saudável e com qualidade. Outro ponto a se considerar é que, quem está envolvido com este segmento, sejam especialistas ou voluntários, devem contribuir com o fortalecimento do movimento do idoso, na qual a pessoa idosa possa expor as suas ideias e reivindicar os seus direitos junto às instâncias governamentais.

> A abordagem do envelhecimento ativo é baseada no reconhecimento dos direitos humanos das pessoas mais velhas e nos princípios independência, participação, dignidade, assistência, e auto-realização estabelecidos pela Organização das Nações Unidas. Com esta abordagem, o planejamento estratégico deixa de ter um enfoque baseado nas necessidades biológicas ou de cuidados (que considera as pessoas mais velhas alvos passivos) e passa a ter um enfoque baseado nos direitos, o que permite o reconhecimento dos direitos dos mais velhos à igualdade de oportunidades e tratamento em todos os aspectos da vida à medida que envelhecem. Esta abordagem apoia a responsabilidade dos mais velhos no exercício de sua participação nos processos políticos e nos outros aspectos da vida em comunidade. (KEINERT e ROSA, 2009, p. 4)

O paradigma da velhice, enquanto um momento de perdas, sejam elas físicas, emocionais, sociais, afetivas, também é um elemento a ser discutido e enfrentado, assim como, a visão pejorativa do idoso como um ser inútil e o preconceito ainda existente, visto que a política busca colocar uma visão da velhice de forma positiva para quem a vivencia, desconstruindo estereótipos. Ribeiro (2011, p. 307) fala que devemos "[...] considerar a velhice como um momento de independência e autonomia, desvinculando-a da ideia de ser um momento apenas de perdas, certamente é um avanço e uma mudança de paradigma".

Trazendo para o âmbito local, a discussão a nível mundial também chegou ao Brasil e podemos dizer que seu marco maior foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos brados da redemocratização brasileira. O Art.230 dispõe que "A família, a sociedade e o Estado tem o dever de amparar as *pessoas idosas*, assegurando sua

participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida." (BRASIL, 2012, p. 127).

O ordenamento jurídico brasileiro busca uma valorização do idoso, ressaltando a sua dignidade e o fato de terem realizado grande contribuição à construção de uma sociedade mais justa e solidária. O idoso está resguardado juridicamente contra todo ato de discriminação ou violência, prevalecendo sempre os Direitos Humanos, amplamente discutidos nos Tratados Internacionais.

No ano de 1994 foi promulgada a **Política Nacional do Idoso (Lei 8.842/94)**

> [...] tem como finalidade assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. Ela traz responsabilidades partilhadas pelo Estado, família, sociedade civil, ministério público, órgãos públicos e instituições sociais. Retoma o estabelecido na Constituição Federal dizendo que compete à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar ao idoso todos os direitos de cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida; afirmando que não deve sofrer discriminação de qualquer natureza, e que o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política. (KEINERT e ROSA, 2009, p. 5)

O Art. 1° da Política Nacional do Idoso dispõe que "A política nacional do idoso tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade." (PNI, 1994, p. 5). Além disso, dispõe também algumas diretrizes, a organização e gestão (que envolve os conselhos), as Ações Governamentais (na área de promoção e assistência social, da saúde, da educação, do trabalho e previdência social, da habitação e urbanismo, da justiça, da cultura, lazer e esporte).

Para fortalecer e implementar uma lei já existente, foi elaborado o **Estatuto do Idoso (Lei 10.741 de 1° de Outubro de 2003)**. O Estatuto veio a ser um marco legal que regulamenta a Política Nacional do Idoso, reforçando os princípios anteriormente mencionados, além de assegurar e especificar detalhadamente outros direitos que foram garantidos aos idosos.

A legislação traz em seu texto um tratamento específico para cada direito garantido, e que na Política Nacional do Idoso, estavam apenas sendo apresentados como princípios normativos, não se caracterizando como direito garantido em lei. Acerca do envelhecimento, o Art. 8° dispõe que "[...] é um *direito personalíssimo* e a sua proteção um direito social, nos termos desta Lei e da legislação vigente." (EI, 2003, p. 6, grifo nosso). Ademais, o estatuto veio a contribuir significativamente para este segmento, muitas vezes marginalizado pela sociedade, que como dito anteriormente, ainda sofre estigmas de preconceito, violência e negligência. Portanto, ao longo de todo o texto da lei, observamos que à pessoa idosa lhe é conferida atendimento prioritário, ou seja, tem a sua prioridade garantida. Segundo o Art. 2° o idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Em 2006, através da portaria 2.528, a **Política Nacional de Saúde do Idoso** é revista e atualizada, "[...] à qual assegurou direitos sociais à pessoa idosa, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade e reafirmando o direito à saúde nos diversos níveis de atendimento do SUS." (KEINERT e ROSA, 2009, p. 7). A finalidade principal dessa política é "[...] recuperar, manter e promover a autonomia e a independência dos indivíduos idosos, direcionando medidas coletivas e individuais de saúde para esse fim, em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde." (KEINERT e ROSA, 2009, p. 7).

É importante salientar que muito se avançou com relação à construção de uma legislação para os idosos, mas sabemos que ainda temos um longo caminho à frente para ser percorrido, e muitos ranços ideológicos a serem desconstruídos.

Diante do exposto, tentamos apontar aspectos pertinentes dessas legislações, sobretudo, para que possamos analisá-las e discutir se realmente a população idosa brasileira está tendo o real acesso às essas políticas.

Em primeiro lugar, é de nosso conhecimento que toda Política Pública perpassa pela questão de classe, bem como o seu acesso. Já é de nosso conhecimento que a política social possui um caráter seletivo, restrito a extrema pobreza, e somente tem direito aquele que está dentro do corte de salário (condicionalidades/contrapartidas) proposto nos programas sociais de distribuição de renda. Façamos uma reflexão: como está sendo o acesso da pessoa idosa à Política Nacional do Idoso, ao Estatuto do Idoso, às políticas de saúde? Os espaços de discussão estão sendo ocupados por este segmento? As entidades representativas realmente estão cumprindo o seu papel? Quem está sendo o protagonista dessa história?

Durante anos a população brasileira viveu sob os mandos dos governantes que direcionavam o nosso país, vivenciando uma cultura paternalista, ainda presente nessa sociedade, não nos reconhecendo como sujeitos de direitos. Com a redemocratização, em 1984, iniciou-se uma caminhada que culminou na Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, na qual muitos direitos foram garantidos, inclusive para os idosos, visto que tínhamos uma parte da sociedade brasileira que era participativa. Aliado aos direitos, vieram os conselhos gestores: assistência, criança e adolescente, idoso, saúde, entre outros, que funcionam como espaços de participação popular e controle social. Com a criação dos espaços democráticos de discussão vêm também os desafios, e um deles é encontrar lideranças políticas com capacidade de argumentação junto aos representantes do governo para que os direitos sejam efetivados.

> [...] Por diversas vezes, política pública deixa de ser compreendida como "res-pública", como responsabilidade de todos, do Estado de disponibilizar recursos, formular projetos, programas e prover bens e serviços e da sociedade civil organizada de participar de sua definição e de exercitar o controle social. (BARROSO, 2009, p.33)

Questões relacionadas ao envelhecimento deixaram de ser compreendidas no plano caritativo, para ser compreendido como direito. Surgiram inúmeros espaços de participação: conselhos, fóruns, grupos de convivência, Universidades Abertas para a Terceira Idade, programas municipais, estaduais e federais, voltados para a pessoa idosa. Dessa forma, podemos romper com a visão endógena do idoso que apenas reclama, ou é inútil, pelo contrário, estamos construindo a imagem de um idoso ativo. "[...] Os idosos passaram a ocupar o espaço público não mais para desempenhar papéis sociais e culturais pré-determinados, mas como sujeitos, criando suas próprias histórias." (BARROSO, 2009, p. 34).

Apesar de o protagonismo social dos idosos no cenário político estarem aumentando significativamente, será que as políticas estão realmente atendendo as reais necessidades dos idosos? A ofensiva neoliberal tem realizado diversas manobras, que por vezes cerceia as possibilidades de conquista de direitos, ou seja, ao passo que se avança, um passo atrás deve ser dado, em outras palavras, a democracia acontece a passos lentos, mas com possibilidades de mudanças. Peres (online, 2014) nos alerta que a própria política, em parte, privilegia o protagonismo das instituições representativas ao afirmar que, a participação social deve acontecer por meio delas, desmobilizando-se assim, muitos movimentos sociais que acabam por perder a voz e a vez.

O processo de envelhecer não acontece de forma homogênea, como dito anteriormente, o envelhecimento perpassa pela questão de classe social, e nesse sentido, podemos refletir e concluir que o acesso perpassa a mesma questão de classe. Consideremos que ainda temos muitos desafios a serem enfrentados, seja a infraestrutura para atender a todos os idosos, seja a construção de uma consciência coletiva sobre a questão do envelhecimento populacional no Brasil, que necessita a tomada de medidas que sejam efetivamente cumpridas, e não meramente paliativas. Esta é uma demanda posta ao Serviço Social que ainda deve ser amplamente discutida.

4. Conclusão

Este artigo buscou trilhar um percurso histórico, analisando aspectos que culminaram na sociedade que temos hoje, com viés neoliberal, além de refletir também aspectos pertinentes a profissão de Serviço Social, que requisitada pelo Capital, construiu uma prática a princípio reformista, para depois se tornar uma profissão a serviço das minorias e também da classe trabalhadora em sua totalidade.

Posteriormente, abordamos aspectos da velhice no cenário mundial em tempos de capital fetiche (IAMAMOTO, 2010), onde a política traz o conceito de envelhecimento para construir uma nova compreensão da forma como se vivencia a velhice, dizendo que ela pode ser vivenciada de forma positiva, não encarando apenas como um momento de perdas. Além do mais, percebemos que a população idosa tem mudado seu perfil envelhecendo ativamente, seja retornando ao mercado de trabalho, seja buscando formas de cuidar da saúde e lazer.

Outro ponto a considerar é a implantação de políticas voltadas ao segmento idoso, a que chamamos de marco legal, que vieram a agregar o quadro da proteção social brasileira. Isto contribuiu também para dar mais visibilidade à questão do envelhecimento, chamando a atenção das instâncias de governo e da própria sociedade civil, a fim de acompanhar o que tramita na esfera legislativa para que a população possa se sentir chamada a participar das esferas participativas, como os conselhos, expondo sua opinião, exercendo a sua cidadania.

Também foi abordada a questão do acesso, e que o mesmo perpassa pela questão de classe. Isto não nos é novidade quando voltamos o nosso olhar para esta sociedade que vive sob o jugo do sistema neoliberal e do capitalismo financeiro, onde a acumulação capitalista tem lugar primordial em detrimento do desenvolvimento

humano, social e cultural da população em geral, sobremaneira, visam apenas a lucratividade como elemento motor para a manutenção desse sistema. E nessa mesma linha de pensamento é que são inseridas as políticas sociais, de caráter seletivo e focalizado na extrema pobreza, que exclui muitas pessoas dos atendimentos sociais por não atenderem aos pré-requisitos dos programas sociais. Assim, a política está atendendo a quem?

No que diz respeito ao segmento idoso e ao crescimento do índice de envelhecimento populacional, essa questão nos faz refletir sobre a efetividade dessas políticas, principalmente porque o perfil do idoso brasileiro está mudando. Relatamos que idoso tem sido por vezes o provedor do lar, e que sua aposentadoria não é suficiente para a manutenção de sua família, levando-o ao retorno do mercado de trabalho. Será que temos políticas que atendem a estes idosos trabalhadores?

Tais questões levantadas nos servem de reflexão, e, principalmente para a categoria do Serviço social, comprometida com seu Código de Ética Profissional e com o Projeto Ético-Político, pensar alternativas de acesso e até mesmo viabilizar o acesso das políticas já existentes, publicizando essas políticas nos espaços sócio-ocupacionais, nas esferas de discussão, nos grupos de convivência, enfim, mobilizando e fortalecendo o movimento da pessoa idosa.

5. REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 4ª Ed, São Paulo: Cortez, 1997.

BARROSO, A. S. Participação da sociedade civil em políticas públicas voltadas à população idosa. In: *Boletim Instituto de Saúde:* Envelhecimento & Saúde, 2009. Disponível em < www.portalagita.org.br/en/agita-sao-paulo/publications.html?> Acesso em 15 de mar de 2014.

FERNANDES, M. G. M; SANTOS, S. R. *Políticas públicas e direitos do idoso:* desafio da agenda social do Brasil contemporâneo. Disponível em < revista.ufrr.br/index.php/examapaku/article/download/1464/1058> Acesso em 16 de mar de 2014.

KEINERT, T. M. M.; ROSA, T. E. C. *Direitos humanos, envelhecimento ativo e saúde da pessoa idosa:* marco legal e institucional. In: **Boletim Instituto de Saúde**: Envelhecimento & Saúde, 2009. Disponível em < www.portalagita.org.br/en/agita-sao-paulo/publications.html?> Acesso em 15 de mar de 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOIAL E COMBATE À FOME. Estatuto do Idoso. Lei n° 10.741, de 1° de outubro de 2003, 4ªed, Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional do Idoso. Lei n° 8.842, de janeiro de 1994, 1° Ed, Brasília, 2010.

PERES, M. A. C. *Velhice, política e autonomia:* o movimento social do idoso e as políticas da terceira idade no Brasil. Disponível em < www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/26/art09_26.pdf> Acesso em 16 de mar de 2014.

RIBEIRO, R. N. *A reconstrução da velhice:* ações políticas e sociais no mundo e no Brasil. Disponível em < http://www.revistas2.uepg.br/index.php/humanas/article/view/624/612>
Acesso em 15 de mar de 2014.

SABATOVSKI, E.; FONTOURA, I. P. Constituição Federal. 9ª Ed, Editora: Juruá, Curitiba, 2012

WAJNMAN, S. *Os idosos no mercado de trabalho:* tendências e consequências. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Arq_23_Cap_14.pdf> Acesso em 15 de out de 2013.

CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO

SOCIAL CONTROL OF WATER AND BASIC SANITATION SERVICES

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

OLIVEIRA, José Carlos de
UNESP – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Pós-doutorado na Universidade de Coimbra. Doutor e Mestre em Direito pela UNESP. Professor dos cursos de graduação e mestrado UNESP. Pesquisador do Centro de Estudos em Direito Regulatório. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Regulatório.
oliveira@franca.unesp.br

RAVAGNANI, Christopher Abreu
UNESP – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Mestrando em Direito na UNESP. Pós-graduando em Direito Administrativo na UNIARA. Presidente da Comissão de Cidadania da Ordem dos Advogados do Brasil de Ituverava-SP
car.advogado@hotmail.com

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar o mecanismo do controle social previsto na Lei Federal nº 11.445 – marco regulatório do saneamento básico. Desta feita, participação popular possui papel relevante nos serviços de abastecimento de água potável e saneamento básico, especialmente em virtude de, nos referidos serviços, os usuários/consumidores não terem a oportunidade de recorrerem a outro prestador do serviço. Desse modo, faz-se mister à capacitação técnica dos participantes para uma participação e fiscalização efetiva. Neste diapasão, utilizando-se como método de abordagem a perspectiva dialética, analisar-se-á o controle social dos serviços de água e saneamento básico, com vistas à efetivação da cidadania.

Palavras-chave: saneamento básico, controle social, cidadania.

Abstract

This work has the objective to analyze the mechanism of social control provided for in Federal Law Nº. 11,445 - regulatory framework of basic sanitation. The popular participation has important role in water supply and basic sanitation services, especially in view of the said services, users/consumers do not have the opportunity to turn to another provider's service. Thus, it is necessary for technical training of participants for participation and effective supervision. In this sense, using as method the dialectical perspective, It will examine the social control of water and basic sanitation services, with a view to effective citizenship.

Keywords: basic sanitation, social control, citizenship.

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 – marco regulatório do saneamento básico -, estabeleceu diretrizes e normas para a adequada prestação dos serviços de saneamento básico e para a satisfação dos usuários.

Dentre seus princípios fundamentais estão previstos o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente, bem como o controle social dos referidos serviços.

A Política Nacional de Saneamento Básico relaciona-se com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010, que por sua vez integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999.

Com efeito, importante ressaltar a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei Federal nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas, a qual criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, caracterizador da nova mudança de paradigmas no gerenciamento hídrico no Brasil.

Verifica-se que as referidas políticas públicas possuem como princípio fundamental o controle social, compreendido o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de água, saneamento básico e resíduos sólidos.

Neste contexto, os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário envolvem, simultaneamente, os desafios da escassez de recursos naturais e o acesso à população a água em padrões adequados de qualidade, denotando o quão complexo é o fenômeno da regulação, mostrando ser matéria de interesse público de toda a sociedade, superando os limites entre regulador e regulado.

Desta feita, o presente estudo tem por objetivo fazer uma análise do controle social dos serviços de água e saneamento básico, cuja participação não pode se limitar ao formalismo das representações em colegiados, fazendo-se mister a efetivação da cidadania nas políticas públicas setoriais, ou seja, aquelas voltadas para superar a tensão entre as questões envolvendo o abuso do poder econômico, o interesse público, os padrões éticos, sociais, a eficiência, a transparência político-administrativa em prol da garantia da universalização dos serviços públicos.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista que o direito constitui objeto cultural, social e histórico será realizada pesquisa bibliográfica acerca do tema, utilizando-se como metodologia a perspectiva dialética.

Neste sentido, a pesquisa bibliográfica buscará traçar o contexto existente no surgimento e fortalecimento da participação popular no controle dos serviços de água e saneamento básico.

3 POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

A Política Nacional de Saneamento Básico, Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento.

Conforme o art. 3º, inciso I, da Política Nacional de Saneamento Básico, considera-se saneamento básico:

> a) abastecimento de água potável, constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
>
> b) esgotamento sanitário, constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
>
> c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos o conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
>
> d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas o conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Nos termos do art. 2º, da Lei nº 11.445, constituem princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico:

> I - universalização do acesso;
>
> II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
>
> III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
VII - eficiência e sustentabilidade econômica;
VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
X - controle social;
XI - segurança, qualidade e regularidade;
XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos;
XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água.

Vale ressaltar que a Lei Federal nº 12.862 de 17 de setembro de 2013, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água, alterou a Lei Federal nº 11.445, de modo que a Política Nacional de Saneamento básico vise: adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água (art. 2º, XIII); estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de equipamentos e métodos economizadores de água (art. 48, XII); incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água (art. 49, XI); promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários (art. 49, XII).

No tocante a regulação do setor, a Política Nacional de Saneamento Básico trouxe modernos princípios regulatórios, como a independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, bem como transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 21, Lei nº 11.445).

Com efeito, são objetivos da regulação estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (art. 22, Lei nº 11.445).

É assegurado, outrossim, aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, nos termos do art. 27 da Lei nº 11.445, amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

4 QUALIDADE DA ÁGUA E IMPLICAÇÕES PARA OS USUÁRIOS DO SERVIÇO

O acesso á agua potável é essencial à vida e a saúde humana, constituindo, assim, prioridade entre os direitos de todos os cidadãos.

O padrão de qualidade e potabilidade da água para consumo humano é regulado pelo Decreto Nº 5.440, de 4 de maio de 2005, bem como pela Portaria do Ministério da Saúde nº 2.914 de 12 de dezembro de 2011.

Nos termos da Portaria nº 2.914, art. 5º, considera-se:

I - água para consumo humano: água potável destinada à ingestão, preparação e produção de alimentos e à higiene pessoal, independentemente da sua origem;
II - água potável: água que atenda ao padrão de potabilidade estabelecido nesta Portaria e que não ofereça riscos à saúde;
III - padrão de potabilidade: conjunto de valores permitidos como parâmetro da qualidade da água para consumo humano, conforme definido nesta Portaria;

> IV – padrão organoléptico: conjunto de parâmetros caracterizados por provocar estímulos sensoriais que afetam a aceitação para consumo humano, mas que não necessariamente implicam risco à saúde;
> [...]
> XV – controle da qualidade da água para consumo humano: conjunto de atividades exercidas regularmente pelo responsável pelo sistema ou por solução alternativa coletiva de abastecimento de água, destinado a verificar se a água fornecida à população é potável, de forma a assegurar a manutenção desta condição;

Sempre que forem identificadas situações de risco à saúde, o responsável pelo sistema ou solução alternativa coletiva de abastecimento de água e as autoridades de saúde pública devem, em conjunto, elaborar um plano de ação e tomar as medidas cabíveis, incluindo a eficaz comunicação à população, sem prejuízo das providências imediatas para a correção da anormalidade (art. 44, da referida Portaria).

Portanto, é importante que a população tenha acesso às informações sobre a qualidade da água que ela consome, pois quando o sistema de abastecimento de água é confiável para o usuário, ele inibe o uso de mananciais alternativos, cuja qualidade da água pode ser desconhecida. (MORENO. José; DUARTE, Ruth de Gouvêa, 2012).

5 CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO

O controle social, um dos princípios fundamentais da Política Nacional de Saneamento Básico, consiste nos termos do art. 3º, inciso IV, da Lei nº 11.445, o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.

Dessa forma, a participação social possui papel especialmente relevante nos serviços de abastecimento de água potável e saneamento básico, em virtude de, nos citados serviços, os clientes não terem a oportunidade de recorrerem a outro prestador. (JOURALEV, 2007, p. 22).

Neste sentido:

> Controle social e participação em saneamento constituem certamente temas da mais importante atualidade no Brasil. Definitivamente não seria exagero proclamar que o país acumula significativo déficit de democracia nas políticas públicas e na gestão dos serviços de saneamento, não tendo ainda superado o modelo centralizador e pouco aberto à participação, característico de seus primórdios e de sua evolução ao longo de largos períodos históricos, muito dos quais em que a democracia não era a marca dominante. (HELLER L.; REZENDE; HELLER P, 2007, p. 37).

Desse modo, a participação popular na gestão e no processo regulatório é extremamente importante, mormente no que se refere aos serviços de abastecimento de água, os quais são indissociavelmente ligados ao direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana.

Para fins do presente trabalho, o controle social e a participação abrangem tanto os usuários diretos do serviço de saneamento básico, isto é, os consumidores, bem como os não-usuários do serviço.

> Ao se estabelecer que o processo participativo envolve usuários e não-usuários do serviço, abre-se duas vertentes. A participação dos usuários situa-se no âmbito dos direitos do consumidor, do cidadão. Por sua vez, a participação dos não-usuários refere-se à dimensão do direito à cidadania, que deve ser assegurado a todos os indivíduos de uma sociedade. (Ibidem, 2007, p. 39).

E concluem os brilhantes autores:

> Deve-se saudar o potencial de ampliação do exercício de cidadania no setor de saneamento com a promulgação da Lei nº 11.445. Tal documento legal explicita de forma clara a participação e o controle social como um dos princípios da política de saneamento do país, embora seja tímido em estabelecer os elementos concretos para tal, o que dependerá da futura dinâmica do setor e da sociedade. Ademais, a exigência de elaboração de planos plurianuais de saneamento, nos níveis nacional, estaduais e municipais, pode constituir importante meio de envolvimento da população na problemática do setor e na tomada de decisão sobre seus rumos. Tal futuro requererá, no entanto, além da ação das formas políticas relacionadas ao tema, uma adequada formulação teórica, conceitual e metodológica. (Ibidem, 2007, p. 64).

Os temas de interesse da população no processo regulatório não se limitam apenas ao acesso aos serviços de utilidade pública, mas também a qualidade do serviço, como a qualidade da água, a pressão da água, a continuidade do serviço, bem como a sustentabilidade das fontes de abastecimento (JOURALEV, 2007, p. 21).

Neste sentido, Solanes (1999) aborda com maestria os aspectos de especial interesse dos consumidores no processo regulatório:

> A equidade. Nos serviços de distribuição de água potável e saneamento básico, o consumidor residencial não tem escolha e, portanto, é fundamental ter consciência de que forma estão sendo considerados seus interesses diante das empresas reguladas, os acionistas e os grandes clientes comerciais.
>
> Os princípios de prestação e regulação dos serviços devem estar de acordo com as melhores experiências em âmbito internacional, sobretudo; o critério fundamental para a lucratividade das empresas reguladas é o princípio da taxa de retorno razoável relativa a serviços eficientes; as vantagens estratégicas e de custos dos prestadores devem ser transferidas aos consumidores mediante um redução de tarifas ou uma melhoria na qualidade do serviço.
>
> Direito à informação adequada e oportuna. Em especial, os consumidores têm especial interesse em:
>
> - Serem notificados sobre o início e o conteúdo do processo de tomada de decisões que irão afetá-los, e sobre os critérios segundo os quais tais decisões serão tomadas, e que lhes seja proporcionada a mais completa informação a esse respeito.
> - Publicação de informação comparativa pelo regulador sobre tarifas, níveis de eficiência, qualidade do serviço e outros indicadores relevantes de desempenho das empresas reguladas.
> - Análises críticas das alternativas públicas e privadas de expansão, assim como as diferentes opções tecnológicas, e que estas sejam estruturadas de tal modo que não se tornem uma carga muito pesada para a economia e o cidadãos, ou que não se tornem, eventualmente, um fator regressivo que conspire contra o crescimento, e que seja assegurado um escalonamento rigoroso no tempo dos objetivos econômicos, sociais e ambientais.
> - Publicação de uma análise detalhada das opções sob consideração e que seja apreciada a opinião dos consumidores; que haja a possibilidade de participação bem informada e oportuna no debate; e que possa ser conhecida a justificativa das decisões. (Apud, JOURALEV, 2007, p. 21,22).

Desse modo, nos serviços de abastecimento de água potável, a população não tem escolha, não podendo recorrer a outro prestador do serviço, razão a qual faz-se mister que os consumidores tenham ciência de que modo seus interesses estão sendo considerados diante dos grupos com interesses setoriais, bem como dos entes reguladores, sendo sua participação de fundamental importância.

No Estado de São Paulo a agência reguladora responsável por regular e fiscalizar o setor de saneamento básico de titularidade estadual, assim como de titularidade municipal dos municípios paulistas que assim manifestarem interesse, a exemplo a cidade Franca, é a ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, autarquia de regime especial, vinculada à secretaria Estadual de Governo, criada pela Lei Complementar 1.025/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.455/2007.

Por outro lado, a noção de atividade regulatória numa perspectiva de mediação ativa de interesses envolve uma dupla atividade estatal, pois de um lado, o regulador tem de arbitrar interesses de atores sociais e econômicos fortes, como ocorre no equacionamento de conflitos envolvendo compartilhamento de infraestruturas ou interconexão de redes de suporte a serviços essenciais. Doutro bordo, cumpre ao regulador induzir ou coordenar as atividades em cada segmento específico com vistas a proteger e implementar interesses de atores hipossuficientes. (MARQUES NETO, 2003, p.21).

Com efeito, o objetivo do órgão regulador é proteger o interesse público, quer dizer, proteger toda a sociedade, o que também inclui o interesse dos consumidores. As empresas reguladas, por sua vez, têm interesse próprio, ou seja, maximizar seus lucros. Assim, a participação popular no processo regulatório é extremamente importante, a fim de confrontar os interesses e pressões das empresas reguladas (JOURALEV, 2007, p. 23).

Por conseguinte, a participação dos consumidores é essencial para salvaguardar a neutralidade e a independência do processo regulatório, e reduzir o risco de apropriação do marco regulatório e a captura do ente regulador.

O fenômeno da captura dos entes reguladores (agências reguladoras) ocorre quando há distorção do interesse público em favor do interesse privado, motivada pela enorme pressão do poder econômico das empresas reguladas e de grupos de interesses. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 369).

A doutrina também tem reconhecido o risco de captura por parte do poder político, isto é, quando as decisões regulatórias são tomadas com vistas a atender os interesses dos ocupantes de cargos políticos. (MARQUES NETO, 2002, p. 90). Na verdade, são muito sutis os desvios da regulação em favor de um ou outro interesse, de maneira que se torna um tanto nebulosa a percepção da quebra da imparcialidade ou da independência do ente administrativo. (MARQUES NETO, 2005, p. 16).

Dessa forma, verifica-se o fenômeno da captura quando determinadas agências reguladoras se afastam dos preceitos constitucionais, com vistas a atender interesses de grupos econômicos, ou mesmo, políticos, em detrimento do interesse coletivo.

Umas das formas de minimizar a possibilidade de captura é justamente o fomento à participação dos cidadãos nos processos regulatórios, com vistas a ampliar a transparência dos atos das agências.

Outrossim, a participação dos consumidores, além de contribuir para reduzir o risco de captura do regulador pelas empresas reguladas, pode ajudar a dar mais legitimidade as decisões regulatórias, bem como contribuir para uma maior estabilidade política e social, o que é essencial para a prestação sustentável dos serviços de utilidade pública. (JOURALEV, 2007, p. 25).

Neste diapasão, é imprescindível que as agências intensifiquem a divulgação de seu papel institucional, bem como de seus mecanismos de participação social, de modo que o processo deliberativo seja o mais transparente possível, com vistas a atender ao interesse público.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Federal nº 11.445/07 – marco regulatório do saneamento básico no Brasil - estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, um serviço público essencial que ainda não dispunha de uma regulação específica.

Desse modo, a Lei definiu a conceituação dos serviços de saneamento básico, como sendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de resíduos sólidos.

No que se refere à titularidade dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 11.445 não aborda diretamente quem são os titulares do serviço, mas prescreve que o titular deve prestar o serviço diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação.

Com efeito, a Lei nº 11.445 prevê, ainda, a criação de uma entidade reguladora, que deve editar normas sobre as dimensões técnicas, econômicas e sociais de prestação dos serviços. Ademais, a entidade reguladora deve possuir autonomia administrativa, orçamentária e financeira, a fim de que possa atuar com transparência e independência decisória.

Vale ressaltar que no Estado de São Paulo a agência reguladora responsável por regular e fiscalizar o setor de saneamento básico de titularidade estadual, bem como municipal dos municípios paulistas que manifestarem interesse, é a ARSESP - Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.

Dentre seus princípios fundamentais, a Política Nacional de Saneamento Básico consagra o controle social, compreendido o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, denotando um grande avanço democrático.

Neste sentido, a participação popular nos processos regulatórios, apresenta-se como elemento essencial, mormente quando a decisão da agência afetar direitos fundamentais, bem como com vistas a diminuir a possibilidade de captura do ente regulador pela empresa regulada.

Portanto, verifica-se que referido diploma legal trouxe um grande avanço ao prever o controle social dos serviços de saneamento básico. Com efeito, vale ressaltar a importância da informação como pré-requisito para uma eficiente participação popular.

Outrossim, como forma de evitar que a participação não se limite ao mero formalismo da representação em conselhos e comitês, faz-se mister à capacitação técnica dos participantes para uma participação e fiscalização efetiva.

Enfim, a relevância do tema é tão grande, que o período de 2005 a 2015 foi proclamado como a “Década Internacional da Água, Fonte de Vida”, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), com o

objetivo de promover ações integradas em relação ao uso e conservação da água, a fim de ampliar o acesso à água potável e aos serviços de saneamento básico a milhões de pessoas do planeta que vivem na extrema pobreza.

REFERÊNCIAS

CONSEIL MONDIAL DE L'EAU. **Le droit a l'eau potable et à l'assainissement**. Disponível em: http://www.leau-a-le-droit.com/. Acesso em: 28 jul. 2015.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro (Org.). **Regulação: Procedimentos de Fiscalização de Sistema de Abastecimento de Água**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda, ABAR, 2006.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. **Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teóricos-conceituais**. In Regulação: Controle social da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, ARCE, 2007.

JOURAVLEV, Andrei. **Participação dos consumidores no processo Regulatório**. In Regulação: Controle social da prestação de serviços de água e esgoto. Fortaleza: ABAR, ARCE, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Direito das Agências Reguladoras Independentes**. São Paulo: Dialética: 2002.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Agências Reguladoras: Instrumentos do Fortalecimento do Estado**. In III Congresso Brasileiro de Regulação de Serviços Públicos Concedidos, 2003, Gramado: ABAR, 2003.

MORENO. José; DUARTE, Ruth de Gouvêa. **Gestão do Saneamento Básico**. Coord. Arlindo Philippi Jr.Barueri, São Paulo: Manole, 2012

SOBRINHO, Geraldo Basílio. **Regulação dos serviços de água e esgoto**. In Regulação: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2006.

XIMENES, Marfisia Maria de Aguiar Ferreira. **A ABAR e a construção de instrumentos para a regulação**. In Regulação: Indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto, Fortaleza: ABAR, ARCE, 2006.

A NOVA CONCEPÇÃO ACERCA DA SEGURANÇA PÚBLICA NA ZONA RURAL DO MUNICÍPIO DE PASSOS/MG

THE NEW CONCEPTION ABOUT PUBLIC SAFETY IN RURAL AREA IN THE MUNICIPALITY OF PASSOS/MG

Direito, Trabalho e Serviço Social.

BARBOSA, Kelly de Souza
Universidade do Estado de Minas Gerais
Graduanda do 5º do Curso de Direito e
aluna bolsista do PAPq – UEMG.
Kelly_sbarbosa@hotmail.com

COELHO, Ana Paula de Fátima
Universidade do Estado de Minas Gerais
Bacharel em Direito, UNESP Pós Graduação:
Mestre, Doutorado pela UFMG Especialização:
Direito Civil e Processual Civil pela Unifran Especialização:
Direito do Consumidor pela UNIDERP e Professora
Orientadora do Projeto de Pesquisa.
Apcoelho13@hotmail.com

Resumo

A segurança pública é um direito e uma garantia constitucional, que, embora expressamente prevista, não está encontrando a sua devida efetivação. Pessoas e lugares que até então, pouco conviviam com problemas relacionados ao crime, em especial, aqueles localizados na zona rural do município de Passos-MG, se tornaram alvos dos delinquentes. A segurança pública na zona rural como dever do Estado, é realizada pela Polícia Militar, que encontra vários óbices para a sua prestação. Por isso, o Estado deve investir em programas de políticas públicas voltados, especificadamente no caráter preventivo do crime. Ela também é de responsabilidade de todos os cidadãos, por isso, torna-se viável uma parceria entre estes e o Estado, visto que almejam o mesmo resultado, que é a sua efetivação. Essa parceria pode ser obtida com a implantação da Rede de Vizinhos Protegidos, em que o cidadão opera como um vigilante da sua vizinhança e auxilia a Polícia Militar com informações sobre possíveis investidas ilícitas, tornando possível uma atuação mais célere e eficiente do Estado.

Palavras-chave: Segurança pública, zona rural, prevenção.

Abstract

Public security is a right and a constitutional guarantee, which, although expressly insured, is not coming across its proper achievement. People and places which until recently had little to cope with crime-related issues, particularly those located in the rural area of the city of Passos-MG, have become targets of criminals. Public security in the rural area as a duty of the State, is held by the military police, which comes against several obstacles to its enforcement. Therefore, the State should invest in public policies programs aimed, specifically, at the preventive crime character. It is also the responsibility of all citizens, and as such, it becomes a viable partnership between those and the State, as they yearn for the same result, that is, its enforcement. This partnership can be achieved by the implementation of the Network of Protected Neighbors, in which a citizen operates as a caretaker of his neighborhood and assists the Military Police with information about possible wrong-doing actions, making possible a faster and more efficient intervention of the State.

Keywords: Public security, rural area, preventive.

1 INTRODUÇÃO

Localizado no sudoeste do Estado de Minas Gerais, o município de Passos conta com aproximadamente 106.209 (cento e seis mil e duzentos e nove) habitantes, distribuídos numa área territorial de 1.338,070 $Km^{2,}$ segundo estimativas do IBGE[48].

Conquanto sua economia atual gire em torno do terceiro e segundo setor, com destaque para a atividade moveleira e confeccionista, o município ainda mantém forte conexão econômica com a origem primária, ou seja, aquela ligada à produção agrária, em especial a leiteira.

Mesmo com o crescimento da população urbana, o município conta com muitas famílias residentes na zona rural[49], cerca de 5.448 (cinco mil quatrocentos e quarenta e oito) pessoas atualmente vivem nesta região.

As condutas criminosas que tanto afligem as áreas urbanas como furto, roubo, ameaças, latrocínio, cárcere privado e até mesmo latrocínios e homicídios, até pouco tempo, passavam distantes do meio rural.

Desse modo, culturalmente acredita-se que as famílias que moram ou têm propriedades na zona rural estão longe dos efeitos da criminalidade que assola o país, gozando de um status pleno de salvaguarda.

Entretanto, tais crimes, que quando aconteciam na zona rural eram exceção à regra, nos últimos anos estão se tornando cada vez mais recorrentes e, por conseguinte, tal situação está amedrontando não apenas os moradores dessa localidade, mas também àqueles que vivem na área urbana.

Isto porque, estes últimos não supunham que o crime estivesse se disseminando tão agressivamente na área rural, a ponto de afugentar os moradores de suas casas, resultando em um grave problema social.

Todavia, latente é o fato da prestação da segurança pública, aos moradores e proprietários de imóveis na área urbana, ter muito mais arrimo do que aqueles localizados na zona rural, principalmente, no que se refere aos recursos técnicos de localização e concretização das atuações preventivas e ostensivas dos agentes da segurança[50].

Além disso, as estradas e pontes rurais, via de regra, estão em péssimo estado de conservação, dificultando o acesso e, no momento que acontece o crime, de qualquer espécie, as vítimas, ao solicitarem o efetivo da polícia, encontram entraves para explicar o local do delito, mesmo que seja a própria propriedade, e os agentes de encontrar.

Até porque, mesmo o proprietário explicando o local do imóvel, não há pontos de referência previamente definidos e conhecidos, muito menos um sistema técnico avançado para traçar o melhor e mais rápido trajeto para a o local dos fatos. Esses fatores causam resultados gravosos.

Verifica-se uma atuação casuística do Estado, havendo uma presença mais ativa de acordo com a demanda local, carecendo de um serviço integral, para viabilizar um trabalho de prevenção ao crime e não de remediação dele.

A atuação do criminoso na zona rural se mostra mais audaciosa. Além de ter a certeza de poder manter as vítimas sob seu poder, por quanto tempo julgar necessário, pois sabe que a ação dos agentes policiais será morosa, quando estes chegam, dificilmente conseguirá capturá-lo, já que se esvaia e se esconde nas matas e demais propriedades rurais.

---

[48] Dados consultados no site do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/2WA. >. Acesso em: 10 jul. 2014.

[49] A Constituição Federal brasileira traz a definição de imóveis rurais e urbanos utilizando, para tanto, somente o critério da localização. Atualmente, o conceito constitucionalmente válido é o de que imóvel rural é aquele prédio rústico, formado de uma ou mais parcelas de terras (confrontantes entre si), localizada na zona rural do município, que se destine ou possa se destinar a exploração agrícola, pecuária, extrativo-vegetal, florestal ou agroindustrial. O Estatuto da Terra assim preceitua: *"Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, definem-se: I – "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada".*

[50] Na zona rural as propriedades não possuem ruas, bairros, placas, números, marcos ou afins para a localização das mesmas, como nas propriedades urbanas.

Mesmo assim, importante salientar que tanto o morador da zona urbana quanto da zona rural, tem o mesmo direito à segurança advindo do Poder Público, sendo imprescindível uma atuação global e efetiva destes entes que tem a responsabilidade de prestá-la[51].

A população rural também é financiadora desse serviço público, pois "*os serviços de segurança pública devem ser custeados mediante a instituição de impostos, sendo vedada a criação de taxas*[52] *para esse fim*" (PAULO; ALEXANDRINO, 2012. p. 948) e, por isso, deve ser estendida a ela uma segurança pública efetiva.

Frisa-se que a segurança pública "é a manutenção da ordem pública interna." (SILVA, 2010, p.778). Ela é apresentada no ordenamento jurídico brasileiro como um direito social, constitucional, abrangente e indisponível, que deve ser assegurado a todos os cidadãos sem qualquer distinção. Assim, prevê a Magna Carta de 1988:

> **Art. 6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição. (grifo nosso)

Consoante o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, existem cinco entidades executoras da segurança pública, são elas: a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal, a polícia civil e por fim a polícia militar e o corpo de bombeiros militares. Essa "[...] *multiplicidade dos órgãos de defesa da segurança pública, pela nova constituição, teve dupla finalidade: o atendimento aos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das forças armadas na segurança interna*" (MORAES, 2011, p. 835).

Por ser um serviço público propriamente dito, "*a administração presta diretamente a comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado*" (MEIRELLES, 2011, p. 366).

Também é classificado como um serviço *uti universi* ou gerais, em que "a administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo." (MEIRELLES, 2011, p. 368). No que tange ao serviço *uti universi*, Hely Lopes Meirelles explica que são:

> [...] serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em seu direito subjetivo de qualquer administrado a sua obtenção para seu domicilio, para sua rua ou para seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. (2011. p. 368).

A segurança pública brasileira[53] é realizada pela polícia judiciária e pela polícia ostensiva. A primeira, realizada pela Polícia Civil, atua depois da ocorrência do crime, com o objetivo de investigar a autoria e materialidade do fato, para consubstanciar uma futura ação penal; ao passo que a segunda, realizada pela Polícia Militar, atua na prevenção do delito.

Destaca-se que a Polícia Militar é um dos enfoques principais da pesquisa em epígrafe, pois o que se pretende é averiguar as medidas de prevenção ao crime na zona rural do município de Passos-MG.

Como a segurança pública têm status de garantia e dever constitucional, a Administração Pública não goza da prerrogativa discricionária[54] de atuação, mas sim vinculada[55].

---

[51]"*O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço*". (RE 559.646-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 7-6-2011, Segunda Turma, DJE de 24-6-2011.)

[52] Nos termos do art. 145, inciso II, da Constituição Federal.

[53] "[...] *conforme disposto na constituição federal, a atividade de polícia de segurança compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia ostensiva tem por objetivo prevenir os delitos de forma a se preservar a ordem pública. A polícia judiciária exerce atividades de investigação, de apuração de infrações penais e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função persecutória das condutas criminosas*". (PAULO; ALEXANDRINO, 2012, p.949).

[54] Poder discricionário, "é *a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse publico*". (CARVALHO FILHO apud Rita Tourinho, 2011, p. 46)

A Administração Pública tem um **Poder-dever**[56] de agir, e sua omissão configura ilegalidade contra a sociedade, haja vista que "[...] *as prerrogativas públicas, ao mesmo tempo em que constituem poderes para o administrador público, impõem-lhe o seu exercício e lhe vedam a inércia, porque o reflexo desta atinge, em última instância a coletividade, esta a real destinatária de tais poderes*" (CARVALHO FILHO, 2011, p.42).

Por conseguinte, o Estado tem o dever de atuar na prestação desse serviço público para com a comunidade rural, indiscriminadamente, não podendo se valer de argumentações paralelas para se esquivar da obrigação constitucionalmente imposta.

Enfatize-se que *"o crime não é um tumor nem uma epidemia, senão um doloroso 'problema' interpessoal e comunitário*" (PABLO; GOMES, 2012, p.363), logo, ele deve ser estudado e combatido pelo Estado em parceria com a sociedade. Nesse sentido, complementa José Afonso da Silva:

> [...] se faz necessária uma nova concepção de ordem pública, em que a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais" e a de que, dada "a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o combate à criminalidade deve ser inserido no contexto mais abrangente e importante da proteção da população", o que requer a adoção de outro princípio ali firmado de acordo com o qual é preciso "adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social. (2010. p.780).

Enfim, esta pesquisa visa analisar a questão da efetivação da segurança pública na zona rural do município de Passos; refletir sobre as dificuldades enfrentadas tanto pelos moradores, proprietários e frequentadores da zona rural, quanto, pelos agentes responsáveis pela segurança pública; verificar se há a falta de recursos técnicos e mecanismos de localização que poderiam auxiliar os responsáveis pela segurança pública no meio rural; e ainda propor meios que poderiam auxiliar e/ou minimizar a problemática encontrada.

A interação entre o meio acadêmico (pesquisa científica) e o comunitário (a sociedade) inaugura uma nova reflexão e percepção da realidade, pois através de um estudo técnico que evidencia os acertos e aponta os problemas, auxilia na busca por novas mudanças, haja vista que

> [...] devemos conscientizar de que os temas da segurança pública não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública. (MORAES *apud* FERRAZ, 2011, p.835-836).

Assim, a efetivação da segurança pública no meio rural, viabilizará a seus moradores o gozo da proclamada ordem pública, e trará "*uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes*" (SILVA *apud* BARILE. 2010. p.778-779).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A segurança pública é um assunto que demanda maiores investimentos e estudos pelo Estado e pela sociedade, a julgar pelas consequências que os atos criminosos geram em toda a população brasileira. Segundo Antônio Garcia Pablos de Molina e Luiz Flávio Gomes:

---

[55] "*Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma*" (MELLO, 2011, p.430).

[56] *"(...) se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador publico é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercita-lo em beneficio da comunidade"* (MELLO *apud* MEIRELLES, 2011, p.42), é o que se convencionou como Poder-dever.

> Crime é um doloroso problema social e comunitário, cuja prevenção interessa ao Estado e aos particulares. Tanto as instâncias do controle social formal como as do controle social informal devem colaborar eficazmente nesta tarefa (2008, p.399).

Tendo em vista que a Carta Magna de 1988 prevê a todo e qualquer cidadão, que a sua vida e propriedades serão protegidas pelo Estado, a omissão estatal é uma verdadeira afronta ao direito constitucional do homem à segurança. Acrescenta Bernardo Gonçalves Fernandes que:

> A segurança pública é **dever** do Estado e consiste na prestação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art.144 da CR/88). Para sua concretização envolve o exercício do poder de policia – como atividade limitadora de direitos individuais em prol do interesse público -, mas em sua modalidade especial, isto é, de **segurança.** (2012. p. 1090).

Destarte, a prestação ineficiente é tão prejudicial quanto a não prestação, pois reforça ainda mais o sentimento de desamparo e injustiça social.

A falta de investimentos públicos na segurança estatal prestada aos moradores da zona rural do município de Passos/MG causa indignação e prejuízo a todo um setor comercial, histórico, cultural e familiar, sendo necessário restabelecer a confiança e a segurança de viver nesta área.

A inserção de medidas mitigadoras e prevencionistas no perímetro rural viabilizará o objetivo fundamental da segurança pública, dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, qual seja, a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF/88).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A princípio, será realizado um estudo preliminar sobre o assunto principal da pesquisa, qual seja a efetivação da segurança pública na zona rural do município de Passos/MG, com o intuito de conhecer e refletir sobre a realidade local.

> A pesquisa de campo, no ambiente natural, é particularmente importante na pesquisa social, apropriada para estudos de indivíduos, grupo, comunidades, organizações, sociedades, considerando que, para a pesquisa social, mais importante que encontrar soluções é explicar os fenômenos, entender realidades, criar significados sociais. (MICHEL, Maria Helena, 2009, p.42)

Também serão realizadas reuniões periódicas pela equipe de trabalho, para traçar estratégias para a pesquisa de campo, para apurar dados nos órgãos responsáveis pela segurança pública na área rural do município de Passos/MG e estabelecer diretrizes técnicas no desenvolvimento da pesquisa.

Como protagonistas do estudo destacam-se a Polícia Militar, a Polícia Civil, os moradores da zona rural do município de Passo/MG e também outros órgãos, entidades e pessoas que de alguma forma possam estar envolvidos com o tema.

Será utilizada na elaboração da pesquisa a dogmática jurídica, estudo específico da ciência do Direito, baseando-se na legislação, julgados e doutrina atinentes a questão da segurança pública, sobretudo na zona rural, bem como no Direito Constitucional, no Direito Administrativo e demais direitos correlatos.

Também será adotada a pesquisa bibliográfica, a pesquisa de campo e a tabulação dos dados colhidos de modo a realizar uma catalogação e posterior reflexão.

Segundo as orientações de José Carlos Köche "*através da análise estatística pode-se estabelecer uma apreciação com juízos de valor sobre as relações entre as variáveis, tendo em vista o problema investigado e o marco teórico que serviu de referência*" (2012. p.135).

Assim, todo o estudo será realizado se fundamentado no contexto social local, com posterior prognóstico crítico acerca da segurança pública na zona rural do município de Passos/MG e, diante dos dados coletados e posteriormente analisados, propor, se necessário, ações que visem auxiliar a situação constatada.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Devido à violência estar cada vez mais presente nos lares brasileiros, em especial, nos lares rurais, a proteção estatal se mostra cada vez mais necessária.

No entanto, nota-se uma prestação negativamente diferenciada da segurança pública no perímetro rural em comparação ao perímetro urbano, além de um aumento significativo do sentimento de insegurança dos moradores dessa região.

O estudo objetiva analisar o atendimento estatal da prestação da segurança pública aos moradores e proprietários de imóveis na zona rural do município de Passos/MG, se existem medidas de segurança empregadas pela comunidade e qual a opinião das pessoas e agentes públicos envolvidos com essa questão.

Tendo em vista ser um assunto cientificamente pouco analisado, tanto neste município, quanto nos meios acadêmicos de todo o país, a temática, apesar da sua grande relevância social, suscita vários questionamentos acerca da segurança pública, assim como, da segurança privada na zona rural.

Desse modo, a pesquisa tem por objetivos:

a) Identificar e analisar a realização da segurança pública na zona rural do município de Passos/MG, assim como, da segurança privada;

b) Verificar quais as dificuldades técnicas que os agentes de segurança pública encontram para prestar o atendimento aos moradores e proprietários na zona rural;

c) Conferir se há e quais são as principais razões para a discrepância da segurança pública rural da segurança pública urbana;

d) Examinar as ações praticadas, atualmente, tanto pelo Estado quanto pela comunidade rural para diminuir a violência;

e) Refletir sobre a existência e utilização de recursos técnicos de localização e sua aplicação na efetivação da segurança pública no município de Passos/MG.

A partir dos dados coletados será possível a análise científica da segurança pública empreendida na zona rural do município de Passos/MG, bem como se há uma preocupação e/ou investimentos pelos moradores na segurança particular.

Ademais, também poderão ser contempladas ações que visem minimizar a problemática encontrada, em torno da efetivação da segurança na zona rural do município de Passos/MG.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto social dos crimes ocorridos na zona rural é devastador, no sentido de que, atemoriza ainda mais a sociedade moderna que supunha, em virtude da própria história cultural, que o homem campestre goza de uma ficta segurança-imune à moléstia da criminalidade-, o que é uma inverdade.

Não obstante, o Estado ter o dever de viabilizar a prestação da segurança pública a todo cidadão, indistintamente, em relação à população campestre, é latente a sua omissão. Haja vista a carência de políticas, medidas de segurança pública e/ou mesmo investimentos voltados especificamente para a área rural.

Frisa-se que a segurança pública é dever e responsabilidade de todos, inclusive dos cidadãos. Assim, a participação social na viabilização da segurança coletiva é imprescindível para o seu êxito.

Assim, com a implantação de programas prevencionistas, como o Projeto Rede de Vizinhos Protegidos, a comunidade rural angariará muitos resultados positivos; primeiro, haverá mais integração entre os moradores e, entre estes e a Polícia Militar; segundo, consequentemente ocorrerá uma diminuição na criminalidade e terceiro, os criminosos ficarão mais inibidos para atuar na área rural, em especial, do município de Passos/MG.

Destarte, o morador deixará de ser um mero espectador e passará a ser um protagonista da efetivação da segurança pública, a Polícia Militar terá uma relação mais próxima com a comunidade e o Estado cumprirá com o seu dever de garantir a ordem pública.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. **Código Penal**. Brasília. 1940.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de segurança pública. Limites jurídicos para políticas de segurança pública**. São Paulo: Almedina, 2010.

HAMADA. Hélio Hiroshi. Dissertação: **Ensino profissional na Polícia Militar de Minas Gerais:** Análise do efeito-professor no curso técnico em segurança pública. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais – Faculdade de Educação, 2008.

IBGE. Disponível em: < http://cod.ibge.gov.br/2WA>. Acesso em: 30 out. 2013.

IBGE. Cidades. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/M7P>. Acesso em: 06 set. 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 37. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAULO e ALEXANDRINO, Vicente; Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 9. ed. São Paulo: Método, 2012.

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS - **PMMG.** Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/conteudo.action?conteudo=682&tipoConteudo=noticia >. Acesso em: 24 ago. 2014.

SECRETÁRIA DO ESTADO DE DEFESA SOCIAL - **SEDS.** Disponível em: <https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1059&Itemid=71>. Acesso em: 24 ago. 2014.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DIÁLOGO INSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESEMPENHO DELIBERATIVO DO PODER JUDICIÁRIO EM QUESTÕES DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

INSTITUTIONAL DIALOGUE AND DEMOCRATIC PARTICIPATION IN THE JUDICIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES: THE DELIBERATIVE PERFORMANCE OF COURTS IN JUSTICE DISTRIBUTIVE QUESTIONS

Direito, Trabalho e Serviço Social

URBAN, Renan Lucas Dutra.
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Mestrando em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho" – Unesp, campus de Franca. Graduado em Direito pela Unesp. Membro do Núcleo de Pesquisas Avançadas em Direito Processual Civil Brasileiro e Comparado – NUPAD/Unesp.
renanurban@hotmail.com

Resumo

O trabalho explora o tema da judicialização dos direitos sociais. O problema enunciado é a incapacidade financeira do Estado para prover todas as prestações positivas que compõem o objeto desses direitos, bem como a ilegitimidade democrática do Poder Judiciário para sindicar políticas públicas e decidir sobre escolhas orçamentárias. O objetivo geral é investigar o papel das instituições na formulação e execução das políticas sociais, à luz de um modelo deliberativo de democracia. Com ênfase nas dimensões analítica e normativa da dogmática jurídica, defende-se a ideia de que os diálogos institucionais e a participação democrática no controle das políticas públicas podem maximizar o potencial das decisões judiciais para promover alguma forma de transformação social, especialmente em favor dos grupos marginalizados e menos favorecidos.

Palavras-chave: direitos sociais, diálogos institucionais, participação democrática

Abstract

The article explores the theme of the justiciability of social rights. The problem raised is the financial inability of the Government in providing all the positive acts that integrate the object of these rights, as well as the democratic illegitimacy of the Courts when they control public policies or handle budgetary choices. Its general objective is to investigate the role of institutions in the formulation and implementation of social policies, in view of a deliberative model of democracy. Emphasizing the analytical and normative dimensions of legal dogmatics, it defends the idea that the institutional dialogues and the democratic participation in the control of the public policies may maximize of the potential of judicial decisions to promote some form of social transformation, especially in benefit of marginalized and disadvantaged groups.

Keywords: social rights, institucional dialogues, democratic participation

1 INTRODUÇÃO

Na doutrina constitucional, não é difícil encontrar menções à existência de uma incompatibilidade ou, quando menos, tensão entre os conceitos de democracia e constitucionalismo. O ponto de sustentação dessa dicotomia é a vinculação, de um lado, da ideia de soberania popular e vontade da maioria ao conceito de democracia, e, de outro, da

ideia de limitação do poder e Estado de Direito ao conceito de constitucionalismo.[57] O debate acerca da legitimidade da atividade judicial consistente em declarar inválidas as normas e condutas estatais incompatíveis com a Constituição pressupõe exatamente a relação problemática entre esses dois ideais políticos.

O tema do presente trabalho é a tensão entre constitucionalismo e democracia no contexto da efetivação dos direitos sociais prestacionais. Está delimitado no exame da possibilidade de o Poder Judiciário exercer o controle de constitucionalidade das omissões estatais e na análise do papel das instituições na implementação de políticas públicas sociais, à luz das teorias do diálogo. O problema da pesquisa é: tem o Poder Judiciário legitimidade democrática para controlar políticas públicas? Qual o papel das instituições, sob o modelo da democracia deliberativa, no que diz respeito à realização dos direitos sociais prestacionais?

A premissa adotada, nesse sentido, é a de que o diálogo institucional e uma efetiva participação da sociedade civil no processo de tomada da decisão judicial, na medida em que estimulam o debate sobre políticas públicas universalistas, podem reduzir as dificuldades institucionais do Poder Judiciário para lidar com questões de justiça distributiva, elevando a qualidade de seu desempenho deliberativo e maximizando o potencial das decisões judiciais para promover alguma forma de transformação social, notadamente em favor dos grupos marginalizados e menos favorecidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O trabalho aborda e discute o tema da legitimidade democrática do Poder Judiciário para controlar omissões dos Poderes Políticos (Legislativo e Executivo) no atendimento dos deveres prestacionais do Estado. Adota, para tanto, a perspectiva dialógica, que tem a virtude de oferecer um pensamento alternativo aos esquemas teóricos representativos do pensamento binário que geralmente vige a propósito da legitimidade democrática da chamada revisão judicial.

Com efeito, as "teorias do diálogo institucional" procuram além do debate teórico tradicional, polarizada entre defensores de um modelo de protagonismo judicial e defensores de um modelo de protagonismo legislativo ou de autocontenção judicial. Apoiada numa versão deliberativa de democracia, elas apostam no potencial epistêmico do intercâmbio de razões entre os Poderes, preconizando que tanto parlamentares quanto os tribunais têm um papel a cumprir no processo de realização dos direitos fundamentais. Nos termos dessa concepção, as instituições são parceiras, e não adversárias, na construção de soluções para os problemas constitucionais. Os Poderes têm diversas "expertises" e deliberam em contextos decisórios diferentes (MENDES, 2008b, p. 20); dessa maneira, nas inevitáveis situações em que interagem, uma mesma questão constitucional pode ser analisada por prismas diferenciados, obrigando-os a buscar sempre os melhores argumentos para suas decisões (RESENDE, 2010, p. 94).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De certa forma, o método de trabalho empregado nesse artigo não foge ao comum das pesquisas realizadas no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas, nomeadamente na área da Ciência Jurídica: a leitura e análise da obras doutrinárias, da legislação e da jurisprudência referentes ao tema. Ele adota, assim, um evidente enfoque bibliográfico, na medida em que se propõe a colher sobretudo nas literaturas filosófica e científica os conceitos, as categorias teóricas, os subsídios doutrinários, enfim, os elementos indispensáveis para a compreensão do tema. Além disso, a pesquisa não desconsidera a importância da dogmática jurídica para a realização de seus objetivos. De resto, ela mesma assume caráter eminentemente dogmático, haja vista que se serve especialmente das dimensões analítica[58] e normativa[59] deste tipo de abordagem metodológica no decurso da investigação.[60]

[57] Nesse sentido, MICHELMAN, 1999, p. 4-6. Como exemplo de posição teórica contrária à dicotomia democracia-constitucionalismo e, em particular, à concepção de Michelman, cf. HABERMAS, 2001, p. 768-781.

[58] A dimensão analítica é importante para o exame dos conceitos e das relações existentes entre os objetos pesquisados. Ela se revela, aqui, sobretudo na análise das variáveis que influenciam as deliberações

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os direitos fundamentais podem ser divididos em duas amplas categorias: os direitos de defesa e os direitos a prestações. Os direitos de defesa, também denominados direitos de resistência ou negativos, têm por função precípua a proteção da esfera de liberdades pessoais dos indivíduos contra atos de abuso praticados pelo Estado (ANDRADE, 1987, p. 192). Por consequência, caracterizam-se pela imposição aos seus destinatários de uma obrigação de abstenção, correlata ao direito outorgado aos seus titulares de exigir a reparação por danos causados por ações indevidas. Associados ao contexto histórico e filosófico de fundação do Estado Liberal – marco inicial do constitucionalismo moderno –, tais direitos se aproximam, em ampla medida, da categoria dos direitos fundamentais de 1ª geração/dimensão, composta pelas liberdades civis e políticas. Na tradicional classificação de Georg Jellinek, são os direitos de *status* negativo ou *libertatis* (ALEXY, 1993, p. 419).

Os direitos a prestações, por sua vez, têm a função de assegurar aos indivíduos a proteção de determinada situação jurídica ou o desfrute de uma utilidade concreta. Seu objeto consiste na entrega de prestações normativas ou fáticas, correspondentes aos direitos prestacionais em sentido amplo ou em sentido estrito, respectivamente.[61] Trata-se de direitos que definem obrigações positivas para o Estado, geralmente adimplidas por intermédio da implementação de políticas públicas. Enquanto os direitos de defesa visam, basicamente, a proteger o indivíduo contra as ingerências do Estado em seu âmbito de liberdade pessoal, reclamando deste a adoção de comportamentos negativos, os direitos prestacionais voltam-se para a realização da igualdade material, e impõem ao Estado a adoção de uma postura ativa, isto é, interventiva nas esferas econômica e social (MIRANDA, 1998, p. 40). A singularidade destes direitos reside, portanto, na obrigação dirigida ao Poder Público de criar os pressupostos normativos e materiais necessários para a fruição das situações jurídico-positivas por eles protegidas (KRELL, 2002, p. 19). Elementos fundamentais do processo de construção e desenvolvimento do Estado Social, tais direitos se associam ao *status* positivo ou *civitatis*, e se confundem, em alguma medida, com a categoria dos direitos fundamentais de 2ª geração (direitos sociais, econômicos e culturais).

O debate sobre a eficácia e a efetividade dos direitos fundamentais e, particularmente, dos direitos prestacionais, é bastante intenso. Embora já tenha se tornado corrente, no âmbito da doutrina e da jurisprudência, a assertiva de que não há norma inscrita na Constituição que esteja privada de imperatividade e, portanto, de eficácia (SILVA, 2009, p. 81), indaga-se sobre a exata medida da vinculação dos destinatários – os Poderes Políticos – à tarefa de criação do instrumental necessário para o adimplemento dos direitos prestacionais. No que toca aos direitos a prestações materiais ou fáticas, em particular – e aos direitos sociais, em especial –, é possível identificar duas recorrentes objeções à sua caracterização como autênticos direitos subjetivos, isto é, aptos a compelir judicialmente o Estado a prestar os correspondentes serviços públicos.

O primeiro argumento frequentemente suscitado em desfavor da eficácia dos direitos prestacionais sociais diz respeito à diversa estrutura das normas constitucionais que os preveem.[62] A tese subjacente a este argumento é a de que os direitos prestacionais estão assentados em enunciados dotados de baixa densidade normativa e de elevado índice de indeterminação semântica, razão pela qual dependem de uma ação política conformadora ou concretizadora de seu objeto. Afirma-se, nesse sentido, que os direitos sociais – à diferença dos direitos de defesa, geralmente inscritos em normas constitucionais dotadas de aplicabilidade imediata (eficácia plena ou imediata) – acham-se consagrados em normas de feição programática, estando revestidas, portanto, de uma aplicabilidade apenas mediata (eficácia limitada) (SILVA, 2009, p. 140). Por esta linha, não é possível postular, originariamente das normas constitucionais definidoras dos direitos prestacionais, o fornecimento de um bem ou a prestação de um serviço; para que se possa compelir os Poderes Políticos a adimplir as prestações materiais, faz-se antes necessária

---

judiciais sobre políticas públicas, bem como no estabelecimento de uma associação entre os ideais de diálogo institucional e participação democrática e a qualidade da atuação do Judiciário em matéria de direitos sociais.

[59] A dimensão normativa busca prescrever soluções para os problemas enfrentados. É dentro dessa dimensão que, nesse trabalho, se propõem parâmetros ou ideias-guias para uma intervenção adequada do Judiciário no campo dos direitos sociais.

[60] Cf., acerca da distinção entre método de trabalho e abordagem metodológica, bem como sobre as dimensões da pesquisa dogmática, SILVA, 2008a, p. 25-26.

[61] Cf. SARLET, 2009, p. 184-189.

[62] Cf. SARLET, 2009, p. 289-291.

uma interposição legislativa que, delineando o perfil destes direitos em nível legal, torne-os definitivamente exigíveis em juízo.

O segundo argumento geralmente levantado como óbice à judicialização dos direitos prestacionais possui natureza pragmático-financeira, e leva em consideração os custos financeiros que decorrem da efetivação destes direitos (*cost of rights*). Assentado no truísmo de que políticas públicas demandam recursos financeiros para que sejam implementadas, e de que recursos financeiros públicos são escassos, tal argumento geralmente é invocado para o fim de enfatizar a dimensão econômica de destaque dos direitos prestacionais, no sentido de que dependem da existência de disponibilidades financeiras de grande monta para que possam se efetivar (CANOTILHO, 2008, p. 106). Sustenta-se, no particular, que a entrega das prestações materiais se submete a escolhas político-governamentais de natureza disjuntiva (*trade-off*) (AMARAL, 2010, p. 150), que definem, na lei orçamentária, as necessidades públicas a serem atendidas e os respectivos serviços públicos a serem prestados. Em outras palavras, as escolhas de alocação orçamentária, porque coordenam e selecionam os gastos a serem realizados pelos Poderes Públicos, consubstanciam-se no orçamento; logo, é dentro da prática orçamentária, na via democrático-deliberativa, que se encontra o campo próprio para a realização das opções acerca da entrega de tal ou qual prestação, correspondente à efetivação de tal ou qual direito prestacional.[63]

A implementação de políticas públicas constitui processo bastante complexo, e as dificuldades relacionadas à realização dos direitos sociais afetam também os Poderes Políticos, e não apenas o Judiciário. Ademais, os obstáculos que se apresentam ao Judiciário no controle das políticas públicas – a estrutura das normas constitucionais que preveem direitos sociais e os custos que decorrem da efetivação desses direitos –, embora relevantes, não necessariamente implicam a impossibilidade de que juízes e tribunais controlem políticas públicas. Aliás, tais obstáculos tampouco impedem que se reconheça o potencial das decisões judiciais para promover alguma transformação social. De fato, o Poder Judiciário pode ocupar – e frequentemente ocupa – uma posição crucial no debate público sobre direitos sociais, contribuindo de maneira direta ou indireta para a realização de uma justiça distributiva.

A contribuição direta se dá nas situações em que os órgãos judicantes deliberam sobre pedidos de concessão de prestações materiais, determinando a adjudicação de um bem ou a prestação de um serviço (RESENDE, 2010, p. 70). Em princípio, é possível conceber, aqui, que o Judiciário – individual, coletiva ou abstratamente – corrija políticas públicas deficientes, suplemente políticas públicas insuficientes ou controle omissões estatais propriamente ditas (inexistência de política pública), de modo a compelir o Poder Público a cumprir adequadamente seu dever prestacional.

Entretanto, mesmo nas ocasiões em que não determinam a entrega de uma prestação material, as decisões judiciais sobre direitos sociais podem influir na realidade, transformando-a. Uma atuação eficiente dos órgãos judicantes nessa matéria, além de tornar mais incerto e custoso o processo de tomada de decisões políticas, propicia naturalmente o fortalecimento da cidadania ativa, ampliando a participação democrática para além dos limites minimalistas da democracia representativa (ARANTES; KERCHE, 1999, p. 31). Fala-se, assim, em contribuição indireta de juízes e tribunais para a realização da justiça distributiva, assertiva que reforça a ideia de que o Judiciário pode ser um ambiente privilegiado para a discussão e deliberação sobre direitos fundamentais, nos limites da razão pública. Especialmente em matéria de direitos sociais, as decisões judiciais podem abrir um importante canal de diálogo entre as instituições, sobretudo quando impõem aos Poderes Políticos o ônus de demonstrar, argumentativamente, a conveniência e razoabilidade das escolhas alocativas por eles realizadas. Aprofunde-se o ponto.

A atribuição ao Poder Judiciário da competência para verificar a compatibilidade de leis e atos normativos com a Constituição não é autoevidente, explicável em si. Ordens constitucionais há que nem sequer preveem mecanismos formais de controle de constitucionalidade. E, mesmo nos Estados onde eles existem, geralmente não são poucos os desacordos sobre os limites e as possibilidades das decisões proferidas em sede de jurisdição constitucional (HABERMAS, 1997a, p. 298). Não há relação necessária entre a afirmação da supremacia da Constituição e a existência de um controle judicial de constitucionalidade. A escolha por determinado tipo de controle é uma questão de conveniência política, não um imperativo lógico (TROPER, 2003, p. 104).

As razões (políticas) que se colocam a propósito da necessidade de haver (ou não) um guardião da Constituição – isto é, uma instituição incumbida de dar a última palavra acerca da interpretação constitucional – quase sempre são conduzidas para dentro de uma discussão mais ampla, concernente ao desenho institucional que se deseja consagrar à vista do princípio da separação dos poderes. Essa discussão pode ser estudada desde variadas perspectivas teóricas. No ponto, parece ser suficiente apresentar um dos debates que mais têm chamado a atenção

[63] Cf. TORRES, 2000, p. 174-178.

da doutrina contemporânea: a contraposição das ideias de Ronald Dworkin e Jeremy Waldron, correspondentes às noções de fórum dos princípios e maximização da participação popular, respectivamente.

Dworkin defende uma concepção de Estado de Direito centrada na ideia de direitos como um ideal político. Por essa razão, não vê os conceitos de democracia e constitucionalismo como opostos ou conflitantes, mas, bem ao contrário, como ideais que podem estar reciprocamente implicados: o Estado de Direito enriquece a democracia na medida em que garante a existência de um fórum independente, um fórum de princípio, no qual questões de direito – e não de política – são discutidas e decididas (DWORKIN, 2001, p. 39). Aos parlamentos eleitos pelos processos político-majoritários compete tomar decisões sobre como melhor promover o bem-estar da coletividade (*policies*). Porém, em uma democracia constitucional, há alguns requisitos morais substantivos que não podem ficar à mercê do procedimento majoritário (MENDES, 2008b, p. 7). Para Dworkin, assim, não procede a objeção segundo a qual falta legitimidade democrática ao Judiciário para invalidar as leis e os atos normativos deliberados pelas instâncias políticas; o controle judicial de constitucionalidade (*judicial review*) se legitima pelo fato de ser o Judiciário o *locus* por excelência de garantia dos direitos fundamentais contra as maiorias de ocasião.

Se Dworkin sustenta uma teoria democrática de cariz "substantivista", Waldron fornece uma de cariz "procedimentalista". Para Waldron, a nota de singularidade de sociedades democráticas é o pluralismo, isto é, a convivência de doutrinas abrangentes as mais diversas. O caráter abrangente dessas concepções doutrinárias produz, inevitavelmente, inúmeros pontos de fricção entre elas. A consequência disso é a incidência de um profundo desacordo moral sobre qualquer matéria, aí incluídas as concernentes a direitos fundamentais e justiça. Waldron contesta, assim, a legitimidade atribuída a juízes e tribunais para dizer a última palavra sobre questões constitucionais. Na verdade, o desacordo moral, precisamente porque inviabiliza a existência de um critério moral de correção baseado na justiça, bem ou verdade (ESTLUND, 2008, p. 192), impede que se atribua a alguma instituição o ônus da decisão correta. Em face da indissolubilidade desse desacordo moral reinante em sociedades pluralistas, é preferível – aduz Waldron – o modelo institucional que atribui às instâncias político-majoritárias a competência para decidir sobre questões envolvendo direitos fundamentais àquele que outorga aos órgãos jurisdicionais a competência para fazê-lo. É que, com reservar a tomada de decisões sobre direitos fundamentais aos representantes eleitos, enseja-se a maximização do direito de participação em igualdade de condições dos cidadãos na comunidade – o direito dos direitos –, algo que definitivamente não ocorre quando essas decisões são levadas a cabo por intermédio de uma minoria, a "elite judiciária" (SILVA, 2009, p. 204).

O embate das ideias de Dworkin e Waldron é emblemático dos polos opostos da tradição constitucional preocupada em desenvolver uma teoria da autoridade ("quem decide?"). Ilustra, por assim dizer, o dilema subjacente a uma questão geralmente pensada em termos binários: ou Judiciário ou o Legislativo deve desfrutar da primazia de dar a palavra final sobre direitos fundamentais. Assim, não obstante a existência de inúmeras vertentes teóricas no intervalo entre as posições de Dworkin e Waldron, a literatura hegemônica que debate a legitimidade da revisão judicial costuma enfatizar a necessidade de haver uma autoridade definitiva sobre litígios constitucionais ("última palavra"), propondo ou bem um modelo mais próximo da "supremacia judicial" ou bem um modelo mais próximo da "supremacia legislativa" (MENDES, 2008b, p. 36). O desafio que se coloca nessa matéria, então, é o de desenvolver teorias gradualistas ou intermediárias, que contribuam para o delineamento de modelos alternativos ou promovam uma conciliação entre esses tipos puros, evitando os inconvenientes que eles apresentam em suas formas isoladas. Modernamente, as propostas desenvolvidas no âmbito das chamadas "teorias do diálogo" têm, de alguma forma, enfrentado a questão.

No contexto da ciência política, as teorias do diálogo muitas vezes se localizam debaixo do amplo arco da democracia deliberativa. A construção teórica da democracia deliberativa é feita por uma literatura vasta e diversificada, sendo muitas as versões de seu conceito. Roberto Gargarella (2006a, p. 239), por exemplo, propõe um conceito de democracia deliberativa à vista de duas características fundamentais deste regime: a tomada de decisões após um amplo debate coletivo e a possibilidade de participação e intervenção neste processo decisório de todos quantos possam ser afetados pela decisão. Já Joshua Cohen (2005, p. 346) vincula a noção de uma democracia deliberativa ao ideal de justificação. Para ele, o conceito de democracia deliberativa está enraizado na ideia de fundamentação da decisão coletiva, somente levada a efeito no interior de um processo que privilegia a argumentação pública e o intercâmbio de razões entre cidadãos iguais.

Como se vê, o enfoque deliberativo de democracia associa a ideia de legitimidade de uma decisão à de diálogo e persuasão. Mas, quais as implicações normativas da adoção de um enfoque deliberativo de democracia para o funcionamento de determinado arranjo institucional? Que contribuição este enfoque pode oferecer para a compreensão do papel (a ser) desempenhado por tribunais e parlamentos no interior deste arranjo? As variáveis de legitimidade de uma democracia, responde Conrado Hübner Mendes (2008b, p. 201), não se esgotam no procedimento (*input*), abrangendo também os resultados (*output*). Vale dizer: o princípio democrático não se resume

a uma estrutura formal de poder, fundada em uma divisão de competências inflexível. A caracterização de um regime como democrático depende também dos resultados substantivos alcançados pelas instituições que dentro dele se concertam. Daí a relevância da deliberação, que estimula a criação de uma cultura de maior densidade argumentativa, à luz da razão pública. Quanto maior a qualidade do processo de deliberação pública, maior o grau de legitimidade da decisão. O desempenho deliberativo, guiado pela razão pública, é, assim, o critério contextual e comparativo de aferição da legitimidade das oscilações operadas no âmbito das funções institucionais.

Em face disso, é natural que, em determinadas circunstâncias, "a substância subordine o procedimento, ou seja, que uma instituição que tenha alcançado a resposta compatível com um critério substantivo de legitimidade prevaleça sobre outra" (MENDES, 2008b, p. 201), não obstante a posição formal por elas ocupada no interior do arranjo institucional pré-traçado. A última palavra dada por uma instituição formalmente incumbida de fazê-lo não é uma decisão suficiente em si e tampouco imune a críticas substantivas. Aliás, no contexto das teorias dialógicas, que propugnam pela intervenção no debate público de todas as partes potencialmente afetadas pela decisão a ser tomada, parece mesmo impensável cogitar sobre a existência de um guardião da Constituição (GARGARELLA, 2006b, p. 28). No modelo das teorias do diálogo, não há lugar nem para um monólogo judicial nem para um monólogo legislativo: tribunais e parlamentos têm responsabilidades deliberativas, estão em constante interlocução, buscam a persuasão e podem desafiar-se mutuamente (MENDES, 2008b, p. 211-213).

No âmbito dos países que adotam a fórmula do controle judicial de constitucionalidade, a questão que frequentemente se coloca é a de saber se ele deve ser maximalista ou minimalista, ou seja, se é preferível uma forma forte ou uma forma fraca de revisão judicial. Nesse cenário, é comum encontrar-se menções à necessidade de que, em determinadas circunstâncias, o Judiciário assuma uma postura mais ativista ou, ao revés, uma postura mais autocontida, deferente para com as opções políticas firmadas no âmbito dos procedimentos majoritários. A discussão sobe de ponto sobretudo no que diz respeito ao chamado controle judicial das omissões estatais, geralmente realizado no contexto da sindicação das políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos sociais. É possível, no entanto, defender uma forma de ativismo judicial – ou seja, defender que juízes têm legitimidade para controlar políticas públicas e fazer escolhas alocativas – e, mesmo assim, sustentar que esse ativismo é não é sinônimo de monopólio decisório sobre direitos fundamentais (e, particularmente, sobre direitos sociais), estando condicionada por uma série de fatores, relacionados à capacidade institucional e às limitações estruturais do Poder Judiciário (SILVA, 2008b, p. 596).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pensamento liberal tradicional classificou como próprias dos órgãos de representação popular as tarefas de planejar, elaborar e executar políticas públicas ("doutrina da questão política"). O constitucionalismo tradicional, na esteira dessa doutrina liberal, fez competir aos Poderes Políticos a implementação de tais políticas, submetendo exclusivamente ao juízo discricionário deles a escolha dos meios de ação política e a definição das necessidades sociais a serem satisfeitas (LOPES, 2010, p. 163). Presentemente, porém, num contexto de constitucionalização do direito infraconstitucional e de judicialização das matérias políticas, é impossível exagerar o peso da participação do Judiciário no ciclo de efetivação das políticas públicas. Mais do que simplesmente fiscalizar sua regular constituição e execução, autoridades judicantes têm exercido um papel decisivo no próprio processo de formulação dos programas governamentais, influenciando as decisões tomadas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo (TAYLOR, 2007, p. 230).

Se, por um lado, a existência de um grande número de decisões judiciais condenando o Poder Público a entregar prestações fáticas sinaliza a conquista de efetividade das normas constitucionais definidoras dos direitos sociais, por outro, as diversas críticas lançadas contra essas decisões colocam um ponto de interrogação sobre a legitimidade e os limites da atuação do Judiciário nessa matéria. No ponto, podem ser apontadas duas dificuldades, basicamente. A primeira se liga à própria compreensão da natureza dos direitos sociais e da função por eles desempenhada no espaço democrático, em virtude das diferentes abordagens filosóficas, políticas, econômicas etc. que podem ser realizadas a respeito deles. Liberalismo, utilitarismo e consequencialismo são exemplos de formulações que têm algo a dizer sobre esses direitos. A segunda dificuldade, que pode ser apontada como um reflexo da primeira, é a concernente à elucidação da justiciabilidade desses direitos e, bem assim, do papel das instituições e da sociedade civil na elaboração, execução e controle das respectivas políticas públicas.

As dificuldades do Judiciário para lidar com políticas públicas não são exclusivas desse poder nem infirmam o potencial de suas decisões para promover alguma transformação social. Nessa matéria, como visto, o Poder Judiciário

pode ocupar – e frequentemente ocupa – uma posição crucial no debate público sobre direitos sociais, contribuindo de maneira direta ou indireta para a realização de uma justiça distributiva. Ademais, a judicialização dos direitos sociais tem sempre a potencialidade de intensificar o debate público e criar uma mobilização política em torno das questões demandadas (GLOPPEN, 2006, p. 42). Os grupos sociais vulneráveis e menos favorecidos, nesse contexto, podem ter no Judiciário a via institucional mais efetiva, célere e barata para a concretização de suas reivindicações (WANG, 2009, p. 34).

Sem embargo, o desempenho deliberativo do Judiciário e as características estruturais dessa instituição podem resultar na não realização da justiça distributiva desejada. Há diversas variáveis que interferem com a qualidade da atuação do Judiciário em demandas relativas à efetivação de direitos sociais prestacionais. A questão da acessibilidade à Justiça, por exemplo, remete ao problema da dificuldade de se levar ao conhecimento do Judiciário muitas demandas que dizem respeito às pessoas pobres e menos instruídas. A dificuldade (física e jurídica) de acesso à Justiça pode ser, nesse sentido, um fator de agravamento da marginalização social. Outro exemplo: a forma pela qual juízes e tribunais deliberam sobre políticas públicas pode influenciar os resultados do programa de macrojustiça implementado pelo governo, produzindo frustração do plano de universalização de determinadas prestações materiais e, colateralmente, vulneração dos preceitos constitucionais que pautam a atuação da Administração Pública. Com efeito, uma intervenção exacerbada do Judiciário no âmbito das políticas universalistas, além de levantar a suspeita de ilegitimidade democrática, pode trazer consequências indesejadas, como a distribuição dos bens e serviços apenas entre aqueles poucos que têm acesso às vias judiciais e a desestruturação do plano de ação voltado para a concretização dos direitos a prestações – contrariando os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência administrativa, entre outros.

Concluindo, o Poder Judiciário pode se apresentar como um importante fórum de deliberação sobre questões de justiça distributiva. No entanto, deve decidir sobre tais questões de forma dialogada com os outros poderes e com os atores sociais, tendo sempre ciência das limitações de sua atuação (WANG, 2009, p. 39). A abertura para o diálogo com as demais instituições e com a sociedade civil, nesse sentido, pode ser uma proveitosa estratégia para reduzir as dificuldades que, em matéria de direitos sociais e políticas públicas, se lhe apresentam, elevando a qualidade de seu desempenho deliberativo e maximizando o potencial das decisões judiciais para promover alguma forma de transformação social, notadamente em favor dos grupos marginalizados e menos favorecidos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1993.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez & escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1987.

ARANTES, Rogério Bastos; KERCHE, Fábio. Judiciário e democracia no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 54, p. 27-41, 1999.

CAMARGO, José Márcio. Focalizar *versus* universalizar. **Políticas sociais – acompanhamentos e análises (IPEA)**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 117-121, ago. 2003.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Ed., 2008.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: MATREVERS, Derek; PIKE, Jon (Orgs.). **Debates in contemporary political philosophy**: an anthology. New York: Routledge: Open University, p. 342-360, 2003.

DIXON, Rosalind. Creating dialogue about socioeconomic rights: strong versus weak form judicial review revisited. **International Journal of Constitutional Law**, v. 5, n. 3, p. 391-418, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESTLUND, David. Jeremy Waldron on law and disagreement. **Philosophical Studies**, v. 99, p. 111-128, 2000.

GARGARELLA, Roberto. Should deliberative democrats defend the judicial enforcement of social rights? In: BESSON, Samantha; MARTÍ, José Luis (Orgs.). **Deliberative democracy and its discontents**. Aldershot: Ashgate, p. 233-252, 2006a.

_____. Theories of democracy, the Judiciary, and social rights. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Orgs.). **Courts and social transformation in new democracies:** an institutional voice for the poor? Aldershot: Ashgate, p. 13-34, 2006b.

GLOPPEN, Siri. Courts and social transformation: an analytical transformation. In: GARGARELLA, Roberto; DOMINGO, Pilar; ROUX, Theunis (Orgs.). **Courts and social transformation in new democracies:** an institutional voice for the poor? Aldershot: Ashgate, p. 35-59, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a, v. 1.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b, v. 2.

_____. Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles? **Political Theory**, v. 29, n. 6, p. 766-781, dez. 2001.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e o controle judicial no Brasil e na Alemanha:** os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da "reserva do possível". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 155-173, 2010.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008a.

_____. **Deliberação, separação dos poderes e direitos fundamentais**. 267 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008b.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** 4. ed. Coimbra: Coimbra, t. IV, 1998.

NINO, Carlos Santiago.**The constitution of deliberative democracy**. Londres: Yale University Press, 1996.

RESENDE, Fabrício Contato Lopes. **O papel do Poder Judiciário no controle da implementação de políticas públicas no Brasil**: a política assistencial do artigo 20 da Lei n. 8.742/93. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do direito**: os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2008a.

_____. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e o obstáculos à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais**: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008b.

_____. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de direito administrativo**, v. 250, p. 197-227, 2009.

SUNSTEIN, Cass. Social and economic rights? Lessons from South Africa. **John M. Olin Law & Economics Working Paper**, Chicago, n. 124, 2001.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário:** o orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5.

TROPER, Michel. The logic of justification of judicial review. **International Journal of Constitutional Law**, v. 1, n. 1, p. 1063-1080, jan. 2003.

WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford: Oxford University, 1999.

WANG, Daniel Wei Liang. **Poder Judiciário e participação democrática nas políticas públicas de saúde**. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

O DESENVOLVIMENTO DO MOVIMENTO EMPREENDEDOR FEMININO NA CIDADE DE FRANCA(SP) E O PAPEL DO CONSELHO DA MULHER EMPREENDEDORA (CME) INFLUENCIANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

THE MOVEMENT OF THE FEMALE ENTREPRENEUR DEVELOPMENT IN THE CITY OF FRANCA (SP) AND THE ROLE OF ENTREPRENEURIAL WOMAN COUNCIL (CME) INFLUENCING PUBLIC POLICY

Sessão temática: Gestão Organizacional e Empreendedorismo

SANTOS, Raquel
Centro Universitário Municipal de Franca – Uni-FACEF
Mestranda em Desenvolvimento Regional
raquelsantosra@gmail.com

CAVALCANTI-BANDOS, Melissa F.
Centro Universitário Municipal de Franca – Uni-FACEF
Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional
melissafcb@gmail.com

Resumo

O empreendedorismo feminino no Brasil tem ganhado destaque nos últimos anos, fortalecendo-se como um movimento que traz perspectivas de crescimento de desenvolvimento econômico e social, de maneira específica nas localidades e regiões em que está mais presente. Amplia-se o número de empresas e empregos, melhora-se a qualidade dos produtos e serviços prestados, e as características de cooperação, intuição e sensibilidade presentes na mulher, potencializam essa força. Nesse contexto, esse artigo tem como objetivo central analisar o desenvolvimento do movimento empreendedor feminino na cidade de Franca (SP) e o papel do Conselho da Mulher Empreendedora (CME) podendo influenciar políticas públicas. Assim, por meio de uma pesquisa exploratória, inicialmente baseada em dados secundários e posteriormente, dados primários, obtidos a partir de questionários respondidos por 7 mulheres integrantes do CME em Franca (SP), verificou-se que a inserção das empreendedoras em grupos ou redes como o Conselho são fonte de estreitamento de vínculos, ampliando a troca de experiências, ajudando na superação de obstáculos, melhorando sua capacitação, podendo ser fonte de políticas públicas municipais para fortalecimento do movimento empreendedor na cidade de Franca (SP).
Palavras-chave: Empreendedorismo feminino, Conselho da Mulher Empreendedora, Políticas Públicas Municipais.

Abstract

The female entrepreneurship in Brazil has become more and more evident over the years getting stronger as a movement which brings perspectives of social and economic development, particularly in the regions where it is more present. There is an increase in the number of companies and jobs; the quality of the products and services offered do get better and this is due to some characteristics typical of women, namely, cooperation, intuition and sensibility. In this context, the main goal of this article is to analyze the development of the female entrepreneur movement in the city of Franca (SP) and the role of the *Entrepreneur Woman Council* (*CME) which can influence public policies. Therefore, by means of an exploratory research, at first based on secondary data and later, primary data was considered, which came up considering the questionnaires that 7 women, members of CEM in Franca (SP), answered and it was possible to realize that the insertion of these entrepreneur women in groups or networks such as the Council are responsible for the strengthening of bonds, expanding the exchange of experiences, helping people to overcome obstacles, improving qualification, becoming a source of municipal public policies for the strengthening of the entrepreneur movement in the city of Franca (SP).
Key Words: Female Entrepreneurship, Entrepreneur Woman Council, Municipal Public Policies

CME – *Conselho da Mulher Empreendedora* – Entrepreneur Woman Council in Portuguese

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o empreendedorismo por mulheres tem-se apresentado em expansão, principalmente nos últimos anos. Em estudo recente divulgado em 2015 pela Serasa Experian, o Brasil apresenta 5.693.694 empreendedoras, isto é, 8% da população feminina do país. Assim, são 43% mulheres empreendendo negócios no país. (SERASA EXPERIAN, 2015). Esse crescimento pode ser justificado se também pela ampliação de redes e grupos envolvendo as mulheres empreendedoras.

Em meio a cenários de dificuldade e incerteza, verifica-se uma mudança de pensamento no campo do empreendedorismo, pois a individualidade passa a dar espaço à coletividade. Surgem então, ações que apoiam a atividade empreendedora por meio de grupos, redes e outros tipos de formações que buscam compartilhar conhecimento, inovação e buscar benefícios mútuos resultantes da união de forças. No caso das mulheres, estudos têm demonstrado que redes sociais favorecem o desenvolvimento de pequenos negócios. Assim, a partir das relações sociais que são constituídas, as redes podem apresentar influências sobre a ação empreendedora, pois, contribuem na troca de experiências, informações e podem promover ações estratégicas que beneficiem os negócios, podendo ser estes fatores decisivos para o crescimento, desenvolvimento e sobrevivência de pequenas empresas além de contribuir com participação em criação de novas políticas públicas (MAGALHÃES et.al., 2009).

Dessa forma, esse artigo tem como objetivo principal analisar o desenvolvimento do movimento empreendedor feminino na cidade de Franca (SP) e o papel do Conselho da Mulher Empreendedora (CME) podendo influenciar políticas públicas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória, inicialmente baseada em dados secundários e posteriormente, dados primários, obtidos a partir de entrevistas conduzidas no ano 2014 com 12 mulheres integrantes do CME em Franca (SP). Para fins deste artigo, buscou-se conhecer como surgiu o conselho e analisar a sua contribuição para o desenvolvimento das empresas, das empresárias e do exercício do papel empreendedor inseridos em associações de mulheres de negócios na cidade de Franca/SP.

A fim de alcançar seus propósitos, o artigo é exposto a partir dessa introdução, na sequencia, um referencial teórico abordando os temas empreendedorismo, empreendedorismo feminino, bem como redes e grupos; para após serem apresentados os procedimentos metodológicos, os resultados analisando no CME como importante no desenvolvimento do movimento empreendedor feminino na cidade de Franca, a seguir, as considerações finais e referências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Empreendedorismo

Ao falar de empreendedorismo tem-se que ter em mente seu real significado para que se possa entender a finalidade com que ele é aplicado nos dias de hoje. Ao adotar o adjetivo empreendedor a uma pessoa esta se destacando algumas características específicas. Ao buscar pelo significado livre do dicionário tem-se a seguinte definição:

> "em.pre.en.de.dor
> adj (empreender+dor2) 1 Que empreende. 2 Que se aventura à realização de coisas difíceis ou fora do comum; ativo, arrojado. sm 1 Aquele que empreende. 2 Aquele que toma a seu cargo uma empresa." (MICHAELIS, 1998)

Verifica-se, portanto, que o empreendedor é aquele que faz as coisas acontecerem, se antecipa aos fatos e tem uma visão futura da organização, isto é, um ser humano inovador, que busca realizar algo diferente.

Empreendedor é alguém capaz de identificar, agarrar e aproveitar oportunidades, buscando e gerenciando recursos para transformar a oportunidade em negócio de sucesso. (TIMMONS, 1994).

O termo empreendedor - do francês *entrepreneur* - significa aquele que assume riscos e começa algo novo. O empreendedor é a pessoa que inicia e/ou opera um negócio para realizar uma ideia ou projeto pessoal assumindo risco e responsabilidades e inovando continuamente. (CHIAVENATO, 2004)

O comportamento empreendedor está normalmente relacionado à criação de novos negócios, verifica-se três característica básicas que identificam o espírito empreendedor: a necessidade de realização, a disposição para assumir

riscos e a autoconfiança. (CHIAVENATO, 2004). Um dos traços mais importantes é a motivação de realização ou impulso para melhorar.

David McClelland desenvolveu uma interessante teoria a respeito dos empreendedores baseado em estudo realizado em 34 países, para criar os instrumentos adequados de seleção e treinamento. O programa ficou pronto em 1985 e foi lançado por meio de um convênio entre Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (Sebrae) e a Organização das Nações Unidas (ONU). De acordo com McClelland, as principais características que um empreendedor bem-sucedido deve possuir ou desenvolver são as seguintes:

- iniciativa e busca de oportunidades;
- perseverança;
- busca de qualidade de eficiência;
- coragem para assumir riscos, mas calculados;
- fixação de metas objetivas;
- busca de informações;
- planejamento e monitoração sistemáticos, isto é, detalhamento de planos e controles;
- capacidade de persuasão e de estabelecer redes de contatos pessoais;
- independência, autonomia e autocontrole. (CHIAVENATTO), 2004)

Ao empreender, alguns passos devem ser seguidos, como a concepção do negócio por meio de um plano de negócios.

A principal utilização do plano de negócios é a de prover uma ferramenta de gestão para o planejamento e desenvolvimento inicial com múltiplas aplicações que deve ser usada por todo e qualquer empreendedor que queira transformar seu sonho em realidade. O plano de negócios serve de guia para demonstrar a viabilidade de se atingir uma situação futura, mostrando como a empresa pretende chegar lá e deve ser revisado periodicamente.

Para ser bem-sucedido, o empreendedor não deve apenas saber criar seu próprio empreendimento. Deve também saber gerir seu negócio para mantê-lo e sustentá-lo em um ciclo de vida prolongado e obter retornos significativos de seus investimentos. Isso significa administrar: planejar, organizar, dirigir e controlar todas as atividades relacionadas direta ou indiretamente com o negócio.visando as diferenciações que podem ser necessárias para seu crescimento diante de tanta concorrência. As empresas, atualmente, operam em cenários incertos, em que mudanças acontecem com mais frequência e rapidez. São alterações políticas, econômicas, sociais, culturais que impactam os negócios significativamente, sendo difíceis de se controlar. (CHIAVENATO, 2004).

Quando volta o foco para um nicho mais específico, tal como o desenvolvimento do sexo feminino no campo profissional, pode-se observar que a abordagem deste empreendedorismo tem peculiaridades que serão abordadas no tópico a seguir.

2.2 O Empreendedorismo Feminino

O empreendedorismo feminino vem crescendo a cada dia, as mulheres assumem seu papel de líder nos seus negócios, além de precisarem cumprir com a posição que ainda ocupam na vida pessoal, como mãe, esposa, filha, entre outras. Para suprir as necessidades que adquiriram, sendo independentes, cada vez mais se encontram empresas criadas por mulheres e um número crescente de novos empreendimentos geridos por estas.

Assim, propõe-se nesse tópico, inicialmente, abordar os aspectos históricos que marcaram a presença da mulher no mercado de trabalho, culminando com sua necessidade de empreender, que será abordado na sequencia.

2.2.1 Aspectos Históricos

" Desde o dia 8 de março de 1857, quando operárias de uma fábrica de trabalhavam e começaram a reivindicar melhores condições de trabalho, tais como, redução na carga diária de trabalho para dez horas (as fábricas exigiam 16 horas de trabalho diário), equiparação de salários com os homens (as

(Fonte: http://www.suapesquisa.com/dia_internacional_da_mulher.htm)

Para mostrar a feminização do mercado de trabalho e do empreendedorismo precisamos listar alguns fatos históricos que impulsionaram e justificaram esse caminho. Durante o decorrer da história verificou-se que, quando ocorrem mudanças na sociedade, a mulher passa a assumir tarefas que diferem do ambiente familiar e doméstico, costumeiros dos períodos em questão. Entretanto a sociedade usou, por muito tempo, o argumento da diferença

biológica para justificar a desigualdade entre homens e mulheres, porém foi observado por Oliveira (1997, p.11) que "O funcionamento do cérebro desvendado agora não indica, em nenhum momento, que as características masculinas são melhores e as femininas piores. Eles têm habilidades diversas". A Revolução Industrial começou a modificar lentamente esse quadro. O número de mulheres empregadas aumentou significativamente, trouxe a mulher para trabalho fabril quando o aumento da produtividade era necessário, apesar disso tanto a jornada de trabalho quanto os salários eram muito desiguais. Ainda no século XIX iniciaram-se algumas reivindicações sobre direitos trabalhistas, igualdade de jornada de trabalho, dentre outros. Com a crescente industrialização, as mulheres empregam-se como assalariadas nas indústrias e oficinas, mas sem abandonar seus lares e suas funções, começam a sim a ter uma dupla jornada. Um forte impulsionador da entrada da mulher no mercado de trabalho deu-se no século XX com as 1ª e 2ª Guerras Mundiais (1914 – 1918 e 1939 – 1945, respectivamente). A ausência dos homens enviados para combate e posteriormente a quantidade de homens mortos durante o conflito tornou imprescindível a contratação de mulheres para funções que antes eram exclusivamente masculinas. As mulheres ganharam mais espaço no mercado de trabalho. Nesse período nascem os primeiros movimentos feministas. As mulheres começaram uma luta mais organizada por seus direitos e pela igualdade de oportunidades no trabalho. Foi nos anos 70 que, no Brasil, a mulher ingressou de maneira mais precisa no mercado de trabalho, surgindo por fim os movimentos sindicais e feministas no país. Na década de 1980, mulheres ganharam mais visibilidade dentro do movimento sindical, por conta do surgimento da Comissão Nacional da Mulher Trabalhadora, na Central Única Dos Trabalhadores (CUT). Na Constituição Federal de 1988 a mulher conquistou a igualdade jurídica, sendo considerada tão capacitada quanto o homem. Essa evolução do comportamento humano, das mudanças e quebras de tantos tabus e ricamente comentada por Villas Boas (2010, p. 35) "A cada geração, novos padrões de comportamento vão se tornando aceitáveis. A sociedade evolui e com isso diminuem as diferenças entre o que as mulheres podem fazer e o que está reservado aos homens".

E independente de posições ou preferências políticas deve-se ter consciência de que através de partidos advindos de Sindicatos e classes oprimidas da nossa sociedade é que as mulheres conseguiram conquistar papel importante, através da política, em vários níveis profissionais, intelectuais e mesmo dentro de suas casas, conseguindo dividir os papéis e serem reconhecidas por outras atividades senão as domésticas.

2.2.2. Definições e Características

Neste estudo, mulher empreendedora será considerada aquela que "iniciou sua empresa, estando envolvida na gestão", tal como o conceito de Moore e Butner (1997, p.13).

As mulheres possuem características empreendedoras que acabam sendo vantajosas para o empreendedorismo, principalmente em pequenas e novas empresas, tais como: cooperação, intuição e sensibilidade. Estas características, em um primeiro momento, as tornam capazes de conseguir juntar muitas informações relevantes para dar seguimento a um plano de negócio e melhorar as tomadas de decisões inerentes a ele. A segurança que precisam para esta tomada de decisão também é maior, o que faz com que elas se envolvam muito mais com questões que aparentemente possam parecer desnecessárias.

Estas mulheres ainda precisam lutar contra o preconceito de um passado machista e opressor que em algumas empresas ainda permanece fazendo com que as colaboradoras do sexo feminino não tenham seu reconhecimento em nível de cargos e salários.

> Segundo dados divulgados pelo Fórum Econômico Mundial, em um ranking que compara a igualdade de gêneros entre os países, em 2014, no que se refere à equiparação dos salários, o Brasil ficou com a 71ª colocação, caindo nove posições em relação a 2013, quando estava na 62ª. De acordo com o relatório, o país apresentou uma "ligeira queda na igualdade salarial e renda média estimada" para o sexo feminino (FURLAN, 2015)

Verifica-se, portanto, que a necessidade de reconhecimento da mulher no mercado de trabalho amplia a importância do movimento empreendedor, pois na sua própria empresa, a empresária será reconhecida pelo seu verdadeiro valor independente de gênero, colhendo os méritos do seu trabalho.

Um dos fatores que contribuiu significativamente para o aumento da importância que vem sendo dada aos estudos na área do empreendedorismo feminino está relacionado com o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho. (CASSOL, 2006). Do total das empresas ativas no Brasil, 30% tem mulheres como sócias. Segundo a solução Mosaic Brasil, que mostra os 11 grupos dominantes da população brasileira, 59% das

mulheres empreendedoras estão no grupo "Donos de Negócios", que engloba pequenos e médios empresários, e 11% delas estão no grupo "Elites Brasileiras", que representa adultos acima de 30 anos, com alta escolaridade e que desfrutam de alto padrão de vida. Entre as donas de grandes empresas, o grupo Elite Brasileira é maioria e representa 56% das sócias. O grupo também é dominante entre as proprietárias de médias empresas, que representam 44% do total de empreendedoras. (SERASA EXPERIAN, 2015)

A mulher ativa profissionalmente, então, se torna consumidora de seus próprios negócios, confirmando o aumento de investimento em negócios tradicionalmente relacionados ao mundo feminino, como vestuário, serviços de beleza pessoal, educação, comércio varejista de produtos farmacêuticos, de beleza, perfumaria e cosméticos, além de serviços que facilitam a vida dessas mulheres, tais como comida pronta, lavanderias, etc.

Inegavelmente as mulheres que avançaram na conquista de espaço no mercado de trabalho, são as que começam a empreender mais por necessidade do que por oportunidade. Isso ocorre por diversos motivos, tais como realização pessoal, desgosto com o emprego atual, mudança na vida pessoal, como morte ou separação do cônjuge, ou ainda pela necessidade de buscar alternativas para suprir o sustento da família ou se auto sustentarem, no caso de optarem por morarem sozinhas.

Apesar deste aumento significativo na posição das mulheres no mercado de trabalho não foi um processo fácil e simples. As mulheres enfrentam várias barreiras no mundo do trabalho. Salários menores, deficiência nas políticas sociais, dificuldades na progressão de carreira, dupla jornada, falta de voz nos espaços de decisão e poder. Essas e outras barreiras encontradas pela maioria das mulheres tornam-se as razões para optarem por deixar seus atuais empregos e se lançarem por conta própria como empresárias, na expectativa de alcançar êxito por meio de seu estilo. (MUNHOZ, 2000)

O mais relevante é que as mulheres estão marcando sua presença no mundo do trabalho, apesar das dificuldades e barreiras impostas. No entanto, independente da natureza do empreendimento, o que se observa é que empreender é então uma tarefa tanto para homens quanto para mulheres, independentemente de sua classe social ou profissão. Basta que a pessoa deseje, use da sua criatividade, inove, motive e assume riscos. (DOGEN, 1989)

O destaque da mulher empreendedora combina características masculinas como: iniciativa, coragem, determinação, com características femininas como: cooperação, intuição, sensibilidade. Isso ocorre porque a mulher, de modo geral, tem uma tendência para lidar com a multiplicidade de papéis desempenhados no ambiente familiar e profissional, além da habilidade para encontrar soluções criativas para as situações imprevistas, mesmo com a sobrecarga de atividade em família. (STOLCKE, 1980)

2.3 A Criação de Grupos de Empreendedores e as Políticas Públicas

2.3.1. Redes e Grupos

As Associações de Mulheres de Negócios são uma das principais formas de visibilidade de empreendedoras em seu papel, tanto no caso brasileiro como em outros países. Essas entidades funcionam como redes, buscando um fortalecimento no engajamento coletivo. Uma das primeiras Associações de Mulheres de Negócios foi fundada em 1946 na França, chegando ao ano de 1998 com 29.000 associadas (MACHADO, 2009). Sorenson, Folker e Brigham (2008, p. 615), sugerem que "mulheres possuem certa propensão a ver o mundo como uma rede e ainda que as relações estabelecidas devem ser conservadas." Nesse sentido, Wharton e Brunetto (2007) alegam que mulheres só compartilham informações quando conhecem suficientemente os membros da rede, e os mesmos apresentam comportamentos pautados em confiança, caso contrário, não arriscam, com receio de beneficiar os concorrentes. Os benefícios da rede incluíram a importância de crescimento do negócio e ainda uma forma de permitir às mulheres representatividade nos mesmos níveis que os homens. Warthon e Brunetto (2007) realizaram um estudo sobre o comportamento em rede de empreendedoras na Austrália e, algumas das participantes declararam ter obtido vantagens quanto à troca de experiências por meio de situações em que compartilharam problemas e ideias. O estabelecimento de relações de confiança entre os membros foi apontado por 37,6% como benefícios potenciais da participação na rede.

2.3.2. Políticas Públicas

Políticas públicas são conjuntos de programas ou ações que são desenvolvidas pelo estado ou governo tendo impactos diretos ou indiretos a sociedade e suas localidades (bairro, cidade, estado). Têm a participação de atores, aqueles que têm algum papel relevante na proposição, aprovação ou aplicação destas políticas (SECCHI, 2010).

Políticas públicas podem ser propostas em diversos tipos de conselhos, assembleias, reuniões ou debates que envolvam atores individuais ou coletivos. Os primeiros tem papel de destaque perante pessoas ou um grupo deles e têm grande por de influência sobre elas, são políticos, magistrados, a imprensa. Já os atores coletivos são aqueles que consolidam um grupo de pessoas (físicas ou jurídicas) que talvez não teriam poder individualmente e quando se agrupam conseguem força para propor ideias, aprovações lutar por ideais coletivos e ainda destacar-se em negociações que não conseguiriam se fossem apenas indivíduos, são as associações, sindicatos, partidos políticos. (SECCHI, 2010)

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos procedimentos metodológicos, trata-se de uma pesquisa exploratória, que permite ao pesquisador, aumentar sua experiência em torno de determinado problema (TRIVIÑOS, 2008)

Define-se pesquisa exploratória como o estudo preliminar realizado com a finalidade de melhor adequar o instrumento de medida à realidade que se pretende conhecer. Em outras palavras, a pesquisa exploratória, ou estudo exploratório, tem por objetivo conhecer a variável de estudo tal como se apresenta, seu significado e o contexto onde ela se insere. Pressupõe-se que o comportamento humano é melhor compreendido no contexto social onde ocorre. (QUEIRÓZ, 1992).

Quanto a abordagem, esta pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Richardson (2008), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a busca por uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.

A coleta de dados foi, inicialmente, a partir de dados primários, oriundos de livros, artigos científicos, sites da internet, pesquisas divulgadas entre outros, e posteriormente, secundários a partir de um questionário estruturado enviado por e-mail para 30 integrantes do Conselho da Mulher Empreendedora na cidade de Franca/SP. Obteve-se um resultado de 7 respostas.

Flick (2009) destaca que o critério da conveniência refere-se à seleção daqueles casos mais acessíveis sob determinadas condições e, em alguns casos, pode inclusive representar o único caminho para realizar uma avaliação com recursos limitados de tempo e de pessoas.

O formulário de pesquisa enviado por e-mail apresentavam as seguintes questões estruturadas e abertas:

1. O que você acha das políticas públicas de fomento às pequenas e médias empresas?
2. Em quais aspectos sua participação no conselho lhe ajudou na vida de empreendedora para você e para sua empresa?
3. O que é preciso avançar para o desempenho do papel empreendedor na visão de empreendedoras na cidade de Franca?
4. Como o conselho pode fomentar na realização de políticas públicas focadas no empreendedorismo feminino?

Assim, a pesquisa buscou atender o seguinte objetivo central: analisar o desenvolvimento do movimento empreendedor feminino na cidade de Franca (SP) e o papel do Conselho da Mulher Empreendedora (CME) podendo influenciar políticas públicas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos questionamentos direcionados para as empreendedoras buscou-se compreender o desenvolvimento do movimento empreendedor feminino na cidade, bem como o papel do Conselho da Mulher Empreendedora – CME, podendo influenciar políticas públicas.

O CME é um grupo constituído na ACIF - Associação do Comércio e Indústria de Franca,formado por 90 mulheres empresárias que se uniram com a missão de empoderar a mulher para o seu desenvolvimento pessoal e profissional na cidade de Franca (SP).

Este grupo surgiu em 2005 é regido por um código de ética e valores. Apresenta papel importante dialogando com o governo municipal, tendo capacidade de influenciar políticas públicas. O grupo tem participado de eventos em nível nacional e internacional, unindo-se a outras redes de mulheres empreendedoras.

O CME faz parte de Conselho Estadual da Mulher (CEM).[64]e em recente encontro realizado em 2012 a presidente Maria Salette destacou o associativismo como a melhor via para a atuação da mulher empresária. "O caminho é a busca de parceiros efetivos para fortalecer e ampliar as atividades do associativismo feminino nas associações comerciais e nos demais setores sociais, como a política pública. Esse é o papel da mulher e temos muitos desafios".

A seguir, elaboraram-se quatro quadros a partir das respostas das empreendedoras se suas análises na sequencia.

Quadro 1 – Opinião sobre políticas públicas de fomento às pequenas e médias empresas.

- Há poucas políticas públicas voltadas para as pequenas e médias empresas no Brasil;
- É necessário avançar e priorizar o desenvolvimento de empresas nesse assunto;
- Falta de apoio ao empreendedor em momentos de crise;
- A alta carga tributária dificulta a atuação do empreendedor.

Fonte: as autoras

No tocante às políticas públicas voltadas para as pequenas e médias empresas no Brasil é preciso avançar e priorizar esta área. Verifica-se, portanto, uma lacuna nesse cenário. As mulheres empreendedoras levantaram a falta de apoio ao empreendedor e citaram a alta carga tributária.

Quadro 2 – Opinião sobre a participação no CME com relação à influência pessoal e empresarial.

- Grande evolução do networking das empreendedoras;
- Aumento do aprendizado na vida pessoal e profissional das mulheres envolvidas;
- Possibilidade de capacitação da mulher empreendedora melhorando a gestão dos seus negócios;
- Oportunidade de crescimento de vendas e conhecimento sobre marketing;
- Empoderamento e ampliação de conhecimentos na vida pessoal e empresarial.

Conforme demonstrado na pesquisa, os resultados apontaram semelhança com o estudo de Aragão, Vieira e Lopes Junior (2009), sendo que o desenvolvimento empreendedor feminino com a participação em redes propicia maior divulgação das empresas que integram a rede. Há também ampliação dos negócios gerada principalmente pelo aumento nas vendas. A reciprocidade entre empresas das participantes no momento em adquirir um produto ou serviço também foi observada. O desenvolvimento de um ambiente favorável para a aprendizagem e acesso a informação e maior visibilidade dos nomes e das atividades realizadas pelas empresas, também foram apontados como ganhos da participação.

Em relação à contribuição ao desenvolvimento empreendedor feminino, notou-se a ampliação de papéis. A ampliação da rede de contatos demonstrou-se favorável, de modo que há contato com outras redes. Em termos de ampliação do conhecimento, notou-se a preocupação das empreendedoras em manter-se atualizadas, sendo este item mencionado por Aragão, Vieira e Lopes Junior (2009), como um ganho competitivo gerado pela rede em termos de aprendizagem.

---

[64] Criada em junho de 2009, a instituição tem a proposta de dar apoio e sustentação à participação da mulher nas áreas empresarial, político-institucional e social dentro das 420 associações comerciais (AC's) do Estado. "O Conselho da Mulher é a união de forças e competências para reforçar as ações da mulher empreendedora em todas as áreas, contribuindo com a realidade de nossas regiões", afirmou Norma Burti, coordenadora geral do CEM, da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo (Facesp), e do Conselho da Mulher da ACSP. Disponível em <http://www.guarulhosempresarial.com.br/content.php?m=20141105114813> Acesso em 08 dez.2014

Do mesmo modo, Aragão, Lopes e Alves Junior (2009) apontam que PME´s ao participarem de uma rede de cooperação, podem obter ganhos em termos de ganhos de escala e poder de mercado, que envolvem força de mercado e credibilidade. Nesse contexto, a ampliação da confiança nas relações sociais entre os membros acaba por gerar ações de reciprocidade (RAMOS; SOUZA, 2008).

Tal como em estudo realizado por Machado (2009), a participação na rede contribuiu para melhoria na imagem e na respeitabilidade da empresária.

Quadro 3 – Necessidades de avanços no papel do empreendedor em Franca.

- Ampliação do fortalecimento do papel empreendedor;
- Aumento da união e vínculos para atuação em políticas públicas;
- Ampliar os momentos de troca de experiências, espaço de debates que são positivos no crescimento pessoal e profissional.

Fonte: as autoras

Em relação ao que é preciso avançar na visão do empreendedorismo feminino em Franca e como desenvolver políticas públicas a partir do conselho, é preciso muito trabalho.

Ainda em termos de contribuições para o desenvolvimento empreendedor feminino, notou-se relatos de ampliação do conhecimento. Warthon e Brunetto (2007) narraram vantagens da participação na rede quanto à troca de experiências e conhecimento, por meio de situações em que compartilharam problemas e ideias. Nesse estudo, identificou-se que a troca de experiências e de conhecimento era realizada por meio de palestras e eventos promovidos pelo Conselho e que acabaram proporcionando formação gerencial às empreendedoras.

Quadro 4 – O CME fomentando políticas públicas.

- O CME tem forte presença social e política pelas ações que tem realizado na cidade;
- Possibilidade de união das empreendedoras por meio o CME para a criação de ações ampliando benefícios para as pequenas empresas;
- CME fomentou a criação da Lei Municipal da Semana da Mulher Empresária (semana para incentivar a mulher empreendedora a gerar renda, empregos e oportunidades para a cidade);

Fonte: as autoras

Uma das razões identificadas para participar do grupo é a forte presença social e política que o grupo tem evidenciado pelas ações que tem realizado na cidade. As mulheres reconhecem a força do CME e verificaram essa influência como na criação da Lei Municipal a Lei nº 7.878, de junho de 2013, de autoria do vereador Adérmis Marini, aprovada pela Câmara Municipal, que institui na cidade a Semana da Mulher Empreendedora, a ser celebrada na semana do dia 25 de abril, data em que se comemora a instituição do Conselho da Mulher Empreendedora da Associação do Comércio e Indústria de Franca (ACIF). A Semana da Mulher Empreendedora é promovida pelo Conselho da Mulher Empreendedora da ACIF, em circuito determinado por uma comissão organizadora, em conjunto com os órgãos municipais competentes que dão o respaldo necessário para realizar seminários, ciclos de palestras e debates com a finalidade de estimular e apoiar a atuação da mulher empreendedora e empresária, com o objetivo de ampliar seu espaço e compartilhar seus conhecimentos e trajetória de sucesso. A Semana da Mulher Empreendedora conta com o apoio do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) , do Sindifranca (Sindicato da Indústria de Calçados de Franca), da Prefeitura, de empresas públicas e privadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se com a pesquisa a importância do desenvolvimento do movimento empreendedor feminino como política pública, que segundo a visão de empreendedoras, sua presença em associações de Mulheres Empresárias, como o CME, fortalecem o grupo e sua influência na cidade de Franca/SP. Foi possível compreender como empreendedoras inseridas neste tipo de rede consideram os efeitos de sua participação em termos de contribuições

para sua empresa, para o exercício do desenvolvimento empreendedor, e também, com grandes contribuições na sua vida pessoal.

Evidenciou-se também que suas ações e associações junto a um conselho de mulheres empresárias são fortalecidas podendo fomentar políticas públicas voltadas cidade de Franca, pensando de maneira geral as pequenas e médias empresas como também de maneira específica o estímulo da mulher empreendedora.

Quanto as razões para o desenvolvimento empreendedor feminino dentro do conselho, o início das atividades empresariais, a busca por benefícios para as empresas e a busca por visibilidade e legitimidade, foram os motivos mencionados pelas empreendedoras para a participação na rede.

Em relação à participação de empreendedoras nas associações, o exercício do papel empreendedor e o desenvolvimento de suas empresas, observou-se que a participação em redes propiciou contribuições para o desenvolvimento dos negócios das empreendedoras que participaram desta pesquisa.

No que se refere aos efeitos no exercício do papel empreendedor, ou seja, as contribuições para a empreendedora identificou-se a ampliação da rede de relacionamentos, do conhecimento e ainda a ampliação de papeis gerados a partir de mecanismo que promoveram maior visibilidade das empreendedoras e que juntas conseguem mobilizar ações de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento empreendedor da cidade.

Notou-se também a perspectiva de rede como uma ferramenta de governança, apresentando os tipos de mecanismos sociais utilizados, tendo como destaque a cooperação e reciprocidade entre os membros. No mesmo sentido, também foram apresentados resultados que demonstraram outros tipos de ganhos competitivos proporcionados pelas redes, como por exemplo, as ações conjuntas e que foram enfatizados por Aragão, Viera e Lopes Junior (2009) ao analisar redes de cooperação.

Na literatura sobre mulheres empreendedoras e redes, alguns trabalhos apontaram resultados semelhantes aos encontrados nesse estudo, como os de Aragão, Viera e Lopes Junior (2009) e Hamouda, Henry e Jhonston (2003). Porém, no que se refere às contribuições para a empresária, Trindade,Souza e Freire (2009) e Wharton e Brunetto (2007) mencionam contribuições na esfera pessoal em termos de visibilidade e ampliação do conhecimento e dos contatos. Neste estudo, identificou-se ainda contribuições relacionadas ao respeito profissional e ampliação de papeis o que contribui muito para o desenvolvimento empreendedor.

Sendo assim, este estudo contribuiu para a constatação de potenciais efeitos favoráveis para o desenvolvimento empreendedor feminino estando participando do Conselho da Mulher Empresária de Franca/SP, podendo gerar subsídios para novas políticas e ações de incentivo e apoio à ação empreendedora por mulheres.

Esse artigo possui algumas limitações tendo em vista o número de questões e respostas obtidas, sugere-se ampliar o estudo buscando mapear o desenvolvimento do movimento empreendedor feminino na cidade de Franca. Pesquisas futuras podem ser feitas em comparando a atuação de outros conselhos em cidades próximas e também buscar compreensão sobre o moviemento empreendedor feminino no Estado de São Paulo e também no país.

REFERÊNCIAS

ALAMBERT, Zuleika. A Mulher na História. A História da Mulher. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira/FAP; Abaré. 2004.

ARAGÃO, L.; LOPES, C. S.; ALVES JUNIOR, M. D. Redes de cooperação de pequenas e médias empresas: os fatores competitivos aplicados a uma rede de supermercados.In: 3 Es – ENCONTRO DE ESTUDOS EM ESTRATÉGIA. 4., 2009, Recife. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, p. 1-16, 2009. 1 CD-ROM.

BRITTO, J.; ALBUQUERQUE, E. M. Clusters industriais na economia brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS. Estudos Econômicos, São Paulo, 2002.

CARNEIRO, Sueli. Identidade Feminina. Mulher Brasileira é Assim. SAFFIOTI, H; MUNOZ-VARGAS, Monica. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos: NIPAS; Brasília, D.F.: UNICEF; 1994.

CASSOL, N. K. SILVEIRA, A.; HOELEBAUM, M. Empreendedorismo Feminino: Análise da Produção Científica da Base de Dados do Institute for Scientific Information (ISI), 1997 – 2006. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 set. 2007.

DOGEN, Ronald Jean. O empreendedor: fundamentos da iniciativa empresarial. São Paulo: McGraw-hill, 1989.

FURLAN, Paula. Com um mercado de trabalho que oferece condições desiguais para homens e mulheres, empreender é preciso.(mar/2015) Disponível em <http://consumidormoderno.uol.com.br/index.php/negocios/gestao/item/28685-empreendedorismo-feminino-no-brasil-os-numeros-do-poder> Acesso em 22 jul 2015

FLICK, U. Uma introdução à pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FRANCO, Michele Maria Silva. Empreendedorismo Feminino: Características Empreendedoras das Mulheres na Gestão das Micro e Pequenas Empresas. Goiânia: EGEPE. 2014.

GEM BRASIL. Livro GEM – Global Entreneurship Monitor – Empreendedorismo no Brasil 2013. Disponível em http://www.ibqp.org.br/upload/tiny_mce/GEM_2013_-_Livro_Empreendedorismo_no_Brasil.pdf . Acesso em: 10 dezembro de 2014.

KOTLER, Philip. Administração de marketing. 10. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2000.

MACHADO, H. V. Identidade de mulheres empreendedoras. Maringá: Eduem, 2009.

MAGALHÃES, J. M.; DAUDT, C. G.; PHONLOR, P. R. Vantagens proporcionadas às pequenas e médias empresas por meio da união em redes de cooperação com contexto 231 REDES, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 217 – 231, jan/abr 2012 do Venture Capital. RAC – Revista de Administração Contemporânea, v.13, n. 4, 583- 603, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de metodologia científica. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MUNHOZ, G. de S. Quais as contribuições que o estilo feminino de liderança traz para as organizações empreendedoras? In: Encontro Nacional de Empreendedorismo. Maringá, 2000.

Portal Prefeitura Municipal de Franca >http://www.franca.sp.gov.br/portal/noticias/gabinete/lei-institui-semana-da-mulher-empreendedora-no-municipio.html - acessado em 25 de julho 2015.

OLIVEIRA, Malu. Homem e Mulher a caminho do Século XXI. São Paulo: Editora Ática, 1997.

QUEIRÓZ, M. I. de P. O pesquisador, o problema da pesquisa, a escolha de técnicas: algumas reflexões. In: Lang, A.B.S.G., org. Reflexões sobre a pesquisa sociológica. São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 1992. p. 13-29. (Coleção Textos)

RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 2008.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERASA EXPERIAN. Brasil tem mais de 5 milhões de mulheres empreendedoras, revela estudo inédito da Serasa Experian. (fev/2015). Disponível em <http://noticias.serasaexperian.com.br/brasil-tem-mais-de-5-milhoes-de-mulheres-empreendedoras-revela-estudo-inedito-da-serasa-experian/> Acesso em 22 jul 2015
STOLCKE, V. Mulheres e Trabalho In Estudos CEBRAP, São Paulo, Cebrap/Vozes, n. 26,pp. 81-117, 1980.

TAKAHASHI, A. R. W.; GRAEFF, J. F. Gestão Feminina e Planejamento Estratégico em MPE's: Uma Análise Preliminar do Perfil no setor educacional de Curitiba. VII SEMEAD, 2004.

VILLAS BOAS, Andréa. Valor Feminino:desperte a riqueza que há em você. São Paulo:Editora Do Autor, 2010.

WHARTON, R. F.; BRUNETTO, Y. Women entrepreneurs, opportunity recognition and government-sponsored business networks. Women in Management Review, Vol. 22.No. 3, p. 187-207. 2007.

O CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS (AS) ASSISTENTES SOCIAIS DE 1993: UMA ANÁLISE CRÍTICA DE SUA DIMENSÃO ÉTICO-POLÍTICA

THE CODE OF ETHICS OF SOCIAL WORKERS OF 1993: a critical analysis of its ethical-political dimension

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

CARVALHO NETO, Cacildo Teixeira de.
Mestre em Serviço Social e doutorando pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP campus Franca/SP. E-mail: cacildoneto37@gmail.com

ENGLER, Helen Barbosa Raiz
Livre-docente do programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP campus Franca/SP.
E-mail: helenraiz@hotmail.com

Resumo

O presente artigo é parte do resultado da pesquisa realizada entre os anos de 2011 e 2013, junto ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social, nível mestrado, na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP campus Franca/SP. O fruto desse estudo foi a construção do conhecimento materializado na dissertação intitulada "Ética, ética profissional e o trabalho profissional do assistente social." O objetivo do texto em tela é elucidar a apreensão da dimensão sócio-histórica e política do Código de Ética profissional em vigência, a partir da revisão de literatura que sustentou a construção da dissertação.

Palavras-chave: ética; código de ética; serviço social..

Abstract

This article is part of the result of research undertaken between the years 2011 and 2013 by the Graduate Program in Social Work, Master's level at the Faculty of Humanities and Social Sciences, UNESP campus Franca / SP. The result of this study was the construction of knowledge embodied in the dissertation entitled "Ethics, professional ethics and the professional work of the social worker." The purpose of the screen text is to elucidate the seizure of socio-historical dimension and professional Code of Ethics policy effective from the literature review that supported the construction of the dissertation.

Keywords: ethics, code of ethics, social work..

1 INTRODUÇÃO

O Serviço Social, como expressão da sociedade capitalista, engajou-se no enfrentamento das refrações provocadas por essa mesma sociedade. Diante das modificações econômicas, sociais e políticas que emergiram nas duas últimas décadas do século XX, a profissão articulou e organizou uma revisão necessária no Código de Ética de 1986.

O Código que surge em 1993 traz elementos essenciais para uma nova direção social da e para a profissão para os anos seguintes e para o próximo milênio. A promulgação dos princípios fundamentais desse Código de Ética traduz uma mudança na própria profissão, elege elementos que norteiam os processos de trabalho do assistente social, e de encontro aos valores hegemônicos da sociabilidade capitalista avançam numa outra direção, compondo assim um projeto antagônico ao projeto neoliberal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A categoria profissional em meio a todo esse contexto, que representa uma crise ética na política nacional, é levada a rever o Código de Ética de 1986 e reafirmar os valores éticos fundamentais já apresentados nele como o compromisso com a classe trabalhadora e seu acesso aos direitos sociais e a participação nos movimentos de classe, articulando-os aos princípios constitucionais como democracia e cidadania. Para o CFESS (1993):

> A necessidade da revisão do Código de 1986 vinha sendo sentida nos organismos profissionais desde fins dos anos oitenta. Foi agendada na plataforma programática da gestão 1990/1993 do CFESS. Entrou na ordem do dia com o I Seminário Nacional de Ética (agosto de 1991) perpassou o VII CBAS (maio de 1992) e culminou no II Seminário Nacional de Ética (novembro de 1992), envolvendo, além do conjunto CFESS/CRESS, a ABESS, a ANAS e a SESSUNE. O grau da ativa participação de assistentes sociais de todo país assegura que este novo Código, produzido no marco do mais abrangente debate da categoria, expressa as aspirações coletivas dos profissionais.

Essa revisão torna-se necessária, ainda, pelos processos de trabalho nos quais os assistentes sociais estão inseridos, que exigem compromisso ético-político e uma direção articulada a um projeto societário. Pois esses processos articulam as relações entre a profissão, os usuários e as instituições contratantes, com isso, o profissional necessita de um aporte legal que lhe dê direção e sustentação ética para realização de seu trabalho.

Em 1993 o CFESS promulga a Resolução 273, de 13 de março de 1993, que dispõe sobre o Código de Ética dos assistentes sociais. Considerando que o Código de 1986 apresentava insuficiências; que houve um avanço no debate sobre questões éticas frente as relações sociais e "[...] a necessidade de criação de novos valores éticos, fundamentados da definição mais abrangente, de compromisso com os usuários, com base na liberdade, democracia, cidadania, justiça e igualdade social;" (CFESS, 1993), o CFESS resolve instituir esse novo Código, com o objetivo de efetivar princípios éticos que possibilitem, nos processos de trabalho dos assistentes sociais, aguçarem o compromisso ético e a qualidade dos serviços prestados.

O Código de Ética de 1993 traz em seu bojo onze (11) princípios éticos que norteiam o trabalho profissional. Esses princípios perpassam os processos de trabalho, em todas as esferas, mas os princípios expressam um projeto profissional que não é homogêneo, o que nos revela diferentes projetos profissionais; destarte, considera-se os valores anteriores construídos na própria história desses sujeitos, além do esvaziamento do conteúdo crítico e da herança conservadora na profissão (ORTIZ, 2010).

Os princípios éticos do Código em tela foram elaborados a partir da apreensão dos valores calcados numa direção social, tendo como pano de fundo outras legislações que o subsidiaram, como a Constituição Federal de 1988 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sobre os princípios[65], o CFESS (1993) traz:

- Reconhecimento da liberdade como valor ético central e das demandas políticas a ela inerentes — autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais;
- Defesa intransigente dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo;
- Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes trabalhadoras;
- Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
- Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
- Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;
- Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual;
- Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação exploração de classe, etnia e gênero;

[65] Texto original da Resolução 273, de 13 de março de 1993.

- Articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores;
- Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;
- Exercício do Serviço Social sem ser discriminado, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, opção sexual, idade e condição física.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o texto em tela adotou-se parte da reflexão teórica da dissertação "Ética, ética profissional e o trabalho profissional do assistente social", que emergiu a partir da revisão de literatura. O percurso metodológico adotado para a dissertação traçou como método o materialismo histórico e dialético, por permitir uma análise para além das aparências, num processo em que a mediação, enquanto categoria, nos leva a apreensão da realidade diante os complexos que a forma. Para alcançar essa proposta adotou-se como metodologia: a pesquisa de natureza exploratória; com abordagem qualitativa; com pesquisas de tipo bibliográfica, documental e de campo; com a técnica de pesquisa de revisão de literatura; além de utilizar como instrumento de pesquisa a entrevista semiestruturada, a partir de temas geradores.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na década de 1990, o Serviço Social brasileiro, vive um momento de materialização do processo de renovação, que se iniciou com o Movimento de Reconceituação, consubstanciado no acúmulo teórico e na construção de conhecimento; na participação na arena política concomitante a visibilidade política das entidades representativas da categoria profissional e de formação; na culminação de aportes legais fundamentados teoricamente e que expressam a direção social da profissão, entres eles o Código de Ética e a Lei nº 8.662, ambos de 1993, e as Diretrizes Curriculares de 1996.

A realidade da sociedade brasileira nesse mesmo período se apresenta pós ditadura civil-militar, do processo de democratização dos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988; o impeachment do presidente Collor permeado com a invasão neoliberal, o desmantelamento das conquistas políticas e de direitos, levando a naturalização da questão social e a banalização do homem (IAMAMOTO, 2008); o crescimento desenfreado da privatização das empresas estatais, e os escândalos representados pelos rombos da previdência, formação de cartéis e esquemas fraudulentos no Congresso Nacional que ganham visibilidade, vindo à tona pela mídia tornando-se de conhecimento da população.

Além desses fatores, outros fatores endógenos emergem nesse contexto da profissão, como a necessidade de apropriação teórica que respondesse e sustentasse uma fundamentação ética e moral condizente ao amadurecimento ídeo-político e teórico da profissão; a construção de um projeto profissional que atendesse as exigências da categoria e a direção social adotada entre os profissionais diante do compromisso ético-político, técnico-operativo e teórico-metodológico com a população, e concomitante a uma formação acadêmico-profissional pautada nessa perspectiva. Para Paiva e Sales (2003, p. 178) "[...] a perspectiva é, então, buscar fortalecer uma clara identidade profissional articulada com um projeto de sociedade mais justa e democrática."

Esse contexto marcou o processo de renovação do Código de Ética dos assistentes sociais em 1993, com revisão em 2011[66], mantendo seu embasamento dentro da Teoria Crítica, tendo a liberdade com valor ético central, com uma concepção política que aporta seus profissionais nas esferas socioinstitucionais para se posicionarem em constante enfrentamento à desigualdade socioeconômica, ao preconceito e a qualquer sinal de barbárie contra o ser humano.

Reconhecer a liberdade como valor ético central é um avanço na e para a profissão e sua relação histórica com a sociedade. A liberdade entendida como capacidade de escolha e pertencimento nas relações sociais construídas pelo homem a partir do convívio em grupo, projeta e objetiva-se enquanto produto das relações e das condições históricas do homem, como isso, produto da práxis humana. Para Forti (2010, p. 73), a liberdade se dá,

[66] Resolução CFESS nº594 de 21 de janeiro de 2011, publicada no DOU em 24 de janeiro de 2011.

> [...] como condição e possibilidade, mediante a práxis, de conquista da humanidade, de construção das relações sociais, uma vez que a sociedade é produto e o espaço do processo de construção do mundo humano, no qual, por meio de suas escolhas, de suas projeções e de suas ações, os Homens são produto e autores da história, constituem e dão sentido à vida humana, em condições determinadas.

Refletindo sobre a fala da autora, observa-se o sentido dado ao homem e sua projeção na história e a construção da própria vida em condições determinadas. O sentido à vida humana é algo inerente ao ser social, que diante de sua capacidade teleológica e ação concreta constrói a sociabilidade a qual está inserido, mas a autora é clara ao enfatizar o homem como construtor e produto da história em condições determinadas.

Partindo da análise das determinações presentes na atual sociedade, a liberdade repleta de individualidade conduz o homem aos interesses singulares que são expressos nas condições materiais, realizáveis nas relações de consumo, assim o sentido à vida humana está no ter e não no ser. A liberdade individual na sociedade capitalista contrapõe aos princípios de autonomia, emancipação e expansão dos indivíduos sociais tratados no primeiro princípio do Código de Ética, pois compreende-se que para alcançá-los em sua plenitude é necessário a liberdade, não no sentido individual naturalizado pelo espírito burguês para as satisfações apenas materiais, mas sim como meio de elevação ao homem genérico.

Sobre a emancipação, Barroco (2012, p. 60) orienta que "A emancipação social e a política, realizável em graus diversos nos limites da sociabilidade burguesa, não se desconectam do horizonte da emancipação humana no Código de Ética."

A emancipação humana é compreendida como a capacidade do homem estar como homem genérico, aquele que realiza suas objetivações, resultado de sua capacidade teleológica que se manifesta como práxis humana. Ser homem genérico é estar e pertencer, como sujeito coletivo, a uma sociedade sem divisões de classe, em que o gênero humano prevalece sob as determinações estruturais e superestruturais produto das relações materiais. Não desvencilhando da emancipação política que se expressa pela capacidade de resistência e luta nas arenas de poder, espaços deliberativos e de articulações nas agendas políticas que se formam na relação entre Estado e sociedade civil, e na possibilidade de realização de parte das necessidades coletivas.

> A emancipação política diz respeito à possibilidade de satisfação de parte ou de grande parte das necessidades particulares das classes e de grupos presentes na sociedade, enquanto a emancipação humana refere-se à plena realização e expansão dos indivíduos sociais, o que requer autonomia e liberdade. (VINAGRE, 2010, p. 111).

A liberdade, no âmbito político, está expressa na Constituição Federal de 1988 em vários momentos no Título que dispõe sobre os Direitos e Garantias Fundamentais. Fruto de um processo de democratização política e de direitos do país, seus elementos nortearam a revisão e a elaboração do Código em análise; essa contribuição aconteceu mesmo estando nossa Constituição Federal sustentada pela perspectiva política liberal.

Mesmo com um aporte legal que garante a liberdade para a população brasileira, o atual sistema político-econômico traça diretrizes que move a sociedade aos interesses individuais e à lógica do mercado. Com isso, a expansão dos indivíduos sociais na atual sociabilidade está condicionada a capacidade do sujeito em produzir e reproduzir, na orbita do capital, bens materiais de consumo, sendo a mola propulsora das relações sociais de produção que em nível globalizado introduz na consciência do sujeito a naturalização de sua própria reprodução. Distanciando-o das possibilidades de autonomia como ser livre.

A real expansão dos indivíduos sociais enquanto sujeitos históricos e de direitos entrelaçasse a construção de outra sociabilidade, superando o sujeito alienado, individualista, "[...] uma vez que a ética ultrapassa a dimensão da contingência e da legalidade [...] e atinge a dimensão da universalização e da elevação do sujeito ao nível do humano genérico." (VINAGRE, 2010, p.113).

A defesa intransigente dos direitos humanos extrapola a visão de classe e avança para uma proposta ética de defesa aos direitos coletivos e não restritos a uma única classe. Direitos que se movem e estabelecem uma relação intrínseca entre a liberdade, a cidadania e a democracia.

Diante da história recente, o assistente social esteve intimamente ligado as mudanças culturais, econômicas, políticas e sociais que o país viveu com a ditadura civil-militar instalada a partir de 1964. Esse período da história é marcado por constantes mobilizações contrárias ao regime que destituía a população brasileira dos direitos políticos, civis e sociais.

Este contexto exigiu da profissão um posicionamento ético-político transversal, que abarcasse não mais uma classe e uma categoria, mas sim o coletivo, a sociedade de forma geral, com representatividade nos debates políticos, nos movimentos sociais, no trabalho desenvolvido pelos profissionais.

A recusa ao autoritarismo elencado pelo Código de Ética de 1993, expressa o movimento contrário da profissão diante do abuso de poder transformado em barbárie as quais muitos sujeitos foram acometidos no período da ditadura civil-militar, e que nas décadas posteriores emergem na forma de violência, intolerância e exploração. Para efetivar esse posicionamento, a categoria "[...] deve se colocar criticamente em prol do humanismo. Isso inclui posicionamento contrário às formas de degradação das condições de vida, dado o acirramento da 'questão social', e suas múltiplas expressões." (FORTI, 2010, p. 148-149).

A perspectiva ético-política adotada pelo Serviço Social aponta para a construção de uma nova sociabilidade. Os caminhos e a participação adotados pela categoria nos fóruns, conselhos, congressos, entre outros, para articular politicamente, fazem parte de uma conquista da própria categoria.

As crises éticas e ídeo-políticos que marcam o solo histórico nacional refletem uma construção político-estatal de interesses individuais, classista, que remetem a uma sociedade estratificada. Para Ianni (1984 apud IAMAMOTO, 2008, p. 130):

> Todas as formas históricas do Estado, desde a Independência até o presente, denotam a continuidade e reiteração de soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo alto, organizando o Estado segundo os interesses oligárquicos, burgueses e imperialistas.

No bojo das contradições históricas que se assentam nesse cenário, o Serviço Social busca a legitimação de um projeto profissional contrário ao projeto societário que se forma das oligarquias até o neoliberalismo, orquestrado pelo interesse do capital. A ordem social expressa o interesse do mercado, momento em que a objetivação do trabalho é expropriada de seu produtor; a ação transformadora do trabalho e seu produto tornam-se mercadoria na relação de compra e venda. À rigor, o homem é transformado em mercadoria descartável, desumanizado de suas condições objetivas e subjetivas, seus valores são expropriados, sendo peça fundamental de um ciclo de produção e reprodução.

Na orbita dessa sociabilidade o Serviço Social apresenta-se em oposição, desenvolvendo ações práticas e políticas contra a maré neoliberal, na busca por uma nova sociedade construída "[...] sem dominação, exploração de classe, etnia e gênero." (CFESS, 1993).

A possibilidade de outra sociabilidade está condicionada a superação do capitalismo, ou seja, uma mudança na estrutura da sociedade, nas relações sociais de produção. Além de uma mudança nos valores nela intrínsecos. De acordo com Tonet (s/d [c]), ética e capitalismo estão dissociados, contexto em que as relações estabelecidas germinam individualidade, a propriedade privada prevalece sobre o ser humano, são valores impregnados pela ideologia do capital. Para ele o desafio está em transformar a atual sociedade em uma sociedade sustentada numa ética que eleve o sujeito ao humano genérico.

Autoras como Barroco (2012), Forti (2010) e Vinagre (2010) compartilham com o autor supracitado em dizer que para elevar o homem ao humano genérico é necessário a superação do capitalismo, mas as autoras apontam para as possibilidades a partir de alternativas possíveis. Valores como liberdade e autonomia são relativas, da mesma forma que a liberdade está para escolhas possíveis.

As formas como os valores são expressos na sociedade refletem um processo histórico marcado por intolerâncias, submissões e várias formas de violência. Mas, nesse processo histórico de lutas, conquistas e resistências, o assistente social transitou de forma articulada ao próprio momento histórico. A profissão em suas protoformas era arraigada de valores conservadores e tradicionalistas. Na contemporaneidade há uma direção social para o enfrentamento de qualquer forma de preconceito, sustentada em princípios éticos fundamentados a partir de uma Teoria Crítica.

O Serviço Social no final do século XX, depara-se com as exigências que a sociedade, complexa e contraditória, emana na forma de expressões da questão social, absorvidas pelas esferas públicas e privadas, chegam à profissão como demandas institucionais e requisitam da categoria um posicionamento interventivo.

Diferentemente de apenas intervir na realidade apresentada, a profissão, com base no acúmulo teórico adquirido nas últimas décadas, objetiva seu trabalho a partir da mediação, considerando-o como parte de uma práxis. Para alcançar essa mediação, e com ela a qualidade dos serviços realizados, do assistente social espera-se o compromisso com o aprimoramento intelectual, o que refletirá na competência profissional (CFESS, 1993).

Nos contextos em que os assistentes sociais estão inseridos há um leque de conhecimentos que são apresentados cotidianamente, o que permite o avançar do profissional para novos saberes e aproximações teóricas.

Essa diversidade deve ser garantida e respeitada, como também as correntes profissionais e expressões teóricas (CFESS, 1993).

Não se nega que dentro do próprio projeto profissional existem outros projetos que se articulam no seio da profissão, o que denota o pluralismo teórico da profissão.

> O sujeito coletivo que constrói o projeto profissional constitui um universo heterogêneo: os membros do corpo (categoria) profissional são necessariamente *indivíduos diferentes* — têm origens, situações, posições e expectativas sociais diversas, condições intelectuais distintas, comportamentos e preferências teóricas, ideológicas e políticas variadas etc. O corpo profissional é uma unidade não-homogênea, uma unidade de diversos; nele estão presentes projetos individuais e societários diversos e, portanto, configura um *espaço plural* do qual podem surgir projetos profissionais diferentes. (PAULO NETTO, 2008, p. 145, grifo do autor).

Os sujeitos coletivos devem tencionar o debate de forma ética, atento às formas ecléticas que podem romper com as especificidades profissionais. Paulo Netto (2008) relata ainda que a pluralidade é factual na profissão, mas os sujeitos devem caminhar numa mesma direção projetada pela categoria de forma hegemônica.

Os avanços da profissão no novo milênio acompanham as transformações societárias, novas formas de agir e articular com a realidade são exigidas pelos sujeitos coletivos que estão presentes nas dimensões culturais, econômicas, políticas e sociais. A profissão regida por uma direção social que se formou nesses últimos anos alcança uma visão de homem e mundo que extrapola as formas conservadoras antes experimentadas pela categoria.

A materialização dessa perspectiva está na Resolução CFESS nº 594, de janeiro de 2011, que "[...] altera o Código de Ética do Assistente Social, introduzindo aperfeiçoamentos formais, gramaticais e conceituais em seu texto e garantindo a linguagem de gênero." (CFESS, 2011).

As mudanças apresentadas nessa Resolução e acrescentadas no Código de Ética profissional trazem em seu bojo elementos relevantes que demonstram o avanço da profissão no seu compromisso ético-político e a visão diante da diversidade de gênero, pois ao adotar a forma masculina e feminina na escrita textual do Código de Ética "[...] expressa, para além de uma mudança formal, um posicionamento político, tendo em vista contribuir para a negação do machismo na linguagem, principalmente por ser a categoria de assistentes sociais formada majoritariamente por mulheres." (CFESS, 2011, p. 13).

O XI princípio fundamental do Código sofreu alteração com a Resolução, o termo opção sexual foi substituído por orientação sexual e foi incluída a expressão identidade de gênero, ao tratar das questões que envolvem o exercício profissional sem ser discriminado/a e nem discriminar.

O Código de Ética em tela representa um norte para o assistente social, mas longe de ser unilateral, voltado apenas para a categoria profissional, pois sua direção ético-política "[...] fortalecem e respaldam as ações profissionais na direção de um projeto em defesa dos interesses da classe trabalhadora e que se articula com outros sujeitos sociais na construção de uma sociedade anticapitalista." (CFESS, 2011, p. 14).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apreender o percurso deste movimento da profissão na sociedade, com ênfase na direção ético-política, é (re)conhecer todas as expressões culturais, políticas e sociais dessa categoria não homogênea na sociedade, marcada por constantes desafios, mas regadas de respostas que emergem no cotidiano profissional.

As exigências e necessidades para a revisão do Código de Ética em 1993 estão diante da articulação da dimensão ética do trabalho profissional e dos elementos ídeo-políticos que compõe a maturidade profissional neste momento histórico, presente na mediação que emerge entre as singularidades profissionais regadas de historicidade, compondo a totalidade.

Diante o exposto, considera-se que frente o movimento contraditório da sociedade capitalista, o trabalho profissional do assistente social é selado por avanços e retrocessos, passos (des)contínuos no processo de transformação da atual sociabilidade. A direção social da profissão, hoje, tem raízes na própria história da sociedade brasileira, calcada por aportes legais como o Código em estudo, a Lei 8.662/1993, as diretrizes curriculares e outras legislações genéricas que permitem a criação de possibilidades e novas estratégias no enfrentamento da questão social e suas manifestações.

REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lucia Silva. Materialidade e potencialidades do Código de Ética dos assistentes sociais. In: _____.; TERRA, Sylvia Helena. **Código de Ética do/a assistente social comentado.** São Paulo: Cortez, 2012.

CFESS. **Resolução CFESS n.º 273/93**, de 13 março 1993. Institui o Código de Ética Profissional dos Assistentes Sociais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1993.pdf>. Acesso em: dez. 2012.

CFESS. **Resolução CFESS nº 594**, de 21 de janeiro de 2011a. Altera o Código de Ética profissional. Disponível em:< http://www.cfess.org.br/arquivos/Res594.pdf>. Acesso em: dez. 2012.

FORTI, Valeria. **Ética, crime e loucura:** reflexões sobre a dimensão ética no trabalho profissional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2008a.

ORTIZ, Fátima Grave. Serviço Social e Ética: a constituição de uma imagem social renovada. In: FORTI, Valeria; GUERRA, Yolanda (Org.). **Ética e direitos:** ensaios críticos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010b.

PAIVA, Beatriz Augusto; SALES, Mine Apolinário. A nova ética profissional: práxis e princípios. In: BONETTI, Dilsea Adeodata (Org.). **Serviço Social e ética**: convite a uma nova práxis. São Paulo: Cortez, 2003.

PAULO NETTO, José. A construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: MOTA, Ana Elizabete. (Org.). **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2008.

TONET, Ivo. **Ética e capitalismo**. Disponível em: <http://www.ivotonet.xpg.com.br/arquivos/ETICA_E_CAPITALISMO.pdf>. Acesso em: dez. 2012.

VINAGRE, Marlise. Ética, Direitos Humanos e Projeto Profissional Emancipatório. In: FORTI, Valeria; GUERRA, Yolanda (Org.). **Ética e direitos:** ensaios críticos: coletânea nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O ASSISTENTE SOCIAL

A FEDERAL CONSTITUTION OF 1988 AND THE SOCIAL WORKER

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

MARIANO, Valquíria Alves
Instituição: Universidade Estadual de São Paulo - UNESP Júlio de Mesquita Filho, Campus Franca SP.
Gestora e Docente no curso de Serviço Social da Universidade de Uberaba – UNIUBE. Assistente Social no Hospital de Clinicas da Universidade Federal do Triangulo Mineiro (UFTM). Doutoranda e Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho Campus Franca/SP. Orientadora: Profª Drª Neide Ap. de Souza Lehfeld
E-mail: valquíria.mariano@uniube.br

SILVA, Ivone Aparecida Vieira da
Instituição: Universidade Federal do Triangulo Mineiro – UFTM. Assistente Social na Universidade Federal do Triangulo Mineiro – UFTM. Graduada em Serviço Social na Universidade de Uberaba – UNIUBE
E-mail: ivoneavieirasilva@gmail.com

SILVA, Márcia Cristina Freitas
Instituição: Universidade Estadual de São Paulo - UNESP Júlio de Mesquita Filho - Campus Franca –SP. Docente da graduação em múltiplos cursos na UNIUBE. Doutoranda e Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho Campus Franca/SP. Orientadora: Profª Drª Neide Ap. de Souza Lehfeld
E-mail: mcfsas@yahoo.com.br

Resumo
O presente artigo aborda o trabalho docente das pesquisadoras, por meio de conteúdo apresentado no componente curricular: Serviço Social, Direito e Legislação Social, com ênfase na discussão acerca dos rebatimentos da Constituição Federal de 1988, junto ao trabalho profissional do assistente social no contexto brasileiro. Teve como objetivo geral de analisar criticamente a importância da Constituição Federal de 1988 para a cidadania no Brasil; e os específicos: compreender o processo de redemocratização, não apenas como o processo real de restabelecimento dos direitos individuais e do processo eleitoral, mas também a própria luta democrática da sociedade e identificar quais os rebatimentos da Constituição Federal de 1988 no trabalho profissional do assistente social. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, tipo exploratória, de natureza qualitativa. Assim, a cidadania pode se referir ao resultado iniciado no processo de construção das instituições de direito no Brasil, aliadas a educação em direitos humanos, resultando na organização de Estado Democrático que estabelece uma ordem social. Com o fim da Ditadura Militar, o Brasil reconquistou em 1985, algumas de suas liberdades politicas e civis praticamente extintas na época. Apesar das grandes bandeiras institucionais – liberdade de imprensa, fim da censura, eleições diretas em todos os níveis, plena liberdade de organização politica partidária, entre outras, o pais continuou ocupando as piores posições nos indicadores internacionais de desigualdade social, sendo a distância estabelecida entre ricos e pobres, muito grande e com poucas mudanças nos anos seguintes quanto a redemocratização.

Palavras-chave: Constituição Federal, Assistente Social, Democracia.

Abstract
This article discusses the teaching work of the researchers, through content displayed on curricular component: Social Work, Law and Social Legislation, with emphasis on discussion about the repercussions of the Federal Constitution of 1988, with the professional work of the social worker in the Brazilian context . It aimed to critically analyze the importance of the 1988 Federal Constitution for citizenship in Brazil; and specific: to understand the process of democratization, not only as the actual process of restoration of individual rights and the electoral process, but also the very democratic struggle of society and identify the repercussions of the 1988 Federal Constitution in the professional work of the social worker . The methodology used was the bibliographical research, exploratory, qualitative. Thus, citizenship can refer to the result started the process of building the right institutions in Brazil, together with human rights education, resulting in the organization of democratic rule establishing a social order. With the end of military dictatorship, Brazil regained in 1985, some of its political freedoms and civil practically extinct at the time. Despite the large institutional flags - press freedom, end of censorship, direct elections at all levels, complete freedom of party political organization, among others, the parents continued to occupy the worst positions in international indicators of social inequality, the distance established between rich and poor, big and little change in the following years as a democracy.

Keywords: Federal Constitution, Social Worker, Democracy.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo fomenta a discussão que envolve a Constituição Federal 1988, remetendo ao período de redemocratização pós Ditadura Militar e as mudanças significativas que compõem a Constituição Cidadã, como é conhecida. Na trajetória histórica foi marcada pelas disputas acerca de projetos e perspectivas sobre "o novo" em nossa sociedade. Inicialmente houve uma contestação e enfrentamento pelos grupos que desejavam impedi-lo, além da pressão do velho, que insistiu e ainda insiste em permanecer e que procura manter todas as formas de influência.

O final dos anos de 1970 e a década de 1980 tiveram como característica principal uma intensa agitação da sociedade brasileira com intensos debates acerca do futuro do país. Os diversos setores da sociedade civil se mobilizaram no decorrer destes anos: instituições cientificas públicas e privadas, alguns setores da Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a classe trabalhadora e setores populares, evidenciando o grau de organização da sociedade brasileira e dos movimentos sociais, que desejavam influenciar decisivamente no processo de construção da nova democracia que visava derrotar o regime militar.

A década de 1980, segundo Diniz (1999, p.27), caracterizou-se por uma crise de refundação da sociedade brasileira, sendo que nessa conjuntura de transição política "[...] o imperativo de ruptura com o passado veio à tona, radicalizando agenda de mudanças". Para Werneck Vianna (1986) a transição foi, enquanto processo, sobretudo uma *práxis*, na qual os sujeitos coletivos procuraram alcançar seus objetivos no terreno da ação política.

Os debates que tomavam conta da sociedade brasileira no contexto da transição democrática versavam sobre a forma que a democracia assumiria no Brasil e, as estratégias vislumbradas pautavam as táticas e os movimentos dos atores políticos, definindo os potenciais aliados e inimigos.

A Constituinte passou a ser vista como uma oportunidade para todos os setores da sociedade de imprimirem suas concepções e visões de mundo, definindo assim os rumos que a Nação assumiria a partir de então. A mobilização da sociedade civil e o surgimento de novos movimentos sociais fizeram com que a esquerda vislumbrasse na Constituinte a possibilidade de refundação do país, sendo que a direita desejava o mínimo de mudanças possíveis – visando a manutenção do *status quo*. A partir de então a Constituição de 1988 passou a ser o principal instrumento de disputa das forças políticas na conjuntura política pós redemocratização.

Em setembro de 1985, o então presidente José Sarney criou a Comissão Especial de Estudos Constitucionais, composta por "cidadãos eminentes", sob a presidência do jurista Afonso Arinos, com o objetivo de formular propostas que embasassem as discussões a serem travadas no Congresso Constitucional. Ainda que o controvertido texto por ela produzido tenha sido deixado de lado, ele contribuiu significativamente para ampliar os debates em torno do que se queria com aquela Carta Constitucional.

Dessa forma, sob o clima de intensos debates que permeavam a sociedade brasileira sobre o futuro, em fevereiro de 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, composta por 559 congressistas (senadores e

deputados federais, eleitos em 1986), e presidida pelo então deputado Ulysses Guimarães, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

No inicio de 1988, após um ano e sete meses de trabalhos da Assembleia Constituinte, o projeto constitucional foi levado para uma primeira votação em plenário. Após intensos debates, uma segunda votação ocorreu e a nova Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988, buscando consolidar a democracia e dar uma nova forma à ordem política brasileira.

Segundo Maria Kinzo, o texto resultante da Assembleia Constituinte reflete em muitos aspectos "o mosaico de interesses de uma sociedade heterogênea e desigualmente organizada" (KINZO, 1990, p. 116). A composição de maioria conservadora na Constituinte impediu que elementos centrais para o aprofundamento do processo democrático e republicano na sociedade brasileira (como, por exemplo, a realização de uma ampla reforma agrária) estivessem presentes no texto da nova Carta Magna.

Apesar desta composição ter imprimido limites para maiores avanços, ela não impediu que diversas pautas dos movimentos sociais fossem asseguradas no novo texto constitucional, como fruto sobretudo da mobilização de diversos setores da sociedade civil organizada.

Neste cenário, o assistente social, é um profissional conhecido pelo seu trabalho também junto às comunidades e enquanto veiculador de informações, aqueles que desconhecem seus direitos, e que por vezes são lesados e ou sobrevivem em condições de vulnerabilidade social. O texto legal da Constituição é considerado um dos instrumentos utilizados pelo assistente social, no tocante a preservação de direitos estabelecidos.

As mobilizações ocorridas na sociedade brasileira na década de 1980 foram importantes para que houvesse uma correlação de forças favorável, possibilitando a criação de mecanismos voltados para a ampliação da participação da população nas decisões, combinando democracia representativa com instrumentos de democracia participativa (DAGNINO, 2004).

A Constituição de 1988 prevê a realização de plebiscitos e referendos, confirmando o principio basilar da democracia exposto no artigo 1º, segundo o qual, "[...] todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição". Estabeleceu também, a necessidade da existência de conselhos, que além de permitirem que a sociedade exerça um papel mais efetivo de fiscalização e controle, abriu espaços para que se imprima uma lógica mais democrática na definição das prioridades de alocação dos recursos públicos (TATAGIBA, 2002).

A participação popular foi também, uma das condições essenciais da descentralização, estando predeterminada pela repartição, instituída pela LOAS, das competências federal, estadual e municipal. (SIMÕES, 2008). O texto constitucional de 1988 referendou a opção por um Poder Judiciário aberto às minorias parlamentares e aos interesses da sociedade civil organizada, que pelo instituto das Ações Diretas de Constitucionalidade, pleiteadas junto ao Supremo Tribunal Federal passaram a participar do controle do Executivo em suas bases normativas.

Pode se analisar a Constituição de 1988 como mais um passo importante no processo de "revolução passiva" que vem se processando no Brasil. Apesar de o aspecto conservador ter mantido sua força e importância, transformações efetivas ocorreram na sociedade brasileira a partir da Carta Magna de 1988. As classes dominantes continuaram a predominar, mas os subalternos foram capazes de conquistar significativas vitórias sobre a economia política do capital. A Constituição de 1988, apesar dos limites, representou um passo significativo para a inclusão de novos sujeitos sociais na esfera da cidadania, bem como garantiu, ao menos no papel, direitos outrora reivindicados pelos movimentos sociais.

Assim, as instituições asseguradas na Constituição de 1988 criaram uma nova dinâmica na sociedade brasileira e, se por um lado oferecem o risco do enfraquecimento e a falta de legitimação da política enquanto espaço de conflitos e produção de consensos, por outro abre novas possibilidades para o aprofundamento da democratização política e social do Brasil, permitindo a ampliação da esfera pública democrática e a construção de uma cidadania complexa. A Constituição de 1988 constitui-se, portanto, como baliza social fundamental para a compreensão da história do Brasil na contemporaneidade.

O século XX foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror do genocídio concebido como projeto político e industrial. E, é neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea.

Assim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), inova a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos, respondendo as três indagações cruciais aos direitos humanos: Quem tem direitos? Por quê? Quais direitos?

Esse conceito, carregado de valores, cuja origem mais próxima e evidente está no racionalismo do século XVIII e na expressão política maior de sua manifestação histórica que é a Revolução Francesa, veio, ao longo da

segunda metade do século XX e agora nestes começos do século XXI, adquirindo contornos de compromissos civis, cidadãos e políticos.

A Declaração dos Direitos Humanos de 1948, ao sustentar a universalidade dos direitos humanos, requisita a extensão mundial destes direitos, fundamentada em que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Ao sustentar a indivisibilidade dos direitos humanos, a Declaração estabelece que a garantia dos direitos políticos e civis é condição para a observância dos direitos sociais, culturais e econômicos e vice-versa. Se um deles é violado, os demais também o são. Esses compõem uma unicidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catalogo de direitos civis e políticos ao catalogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Nesse contexto, há desafios assinalados pela ordem contemporânea à implementação dos direitos humanos como: Universalismo x relativismo cultural; Laicidade estatal x fundamentalismos religiosos; Direito ao desenvolvimento x assimetrias globais; Proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais x desafios da globalização econômica; Respeito à diversidade x intolerâncias; Combate ao terror x preservação de direitos e liberdade pública e Unilateralismo x multilateralismo.

Portanto, se os direitos humanos não são um dado, mas um construto, ressalta se que as violações a estes direitos também o são: as violações, as exclusões, as discriminações e as intolerâncias são um construído histórico que necessitam urgentemente ser desconstruídos. Neste sentido, (SIMÕES, 2007, p. 74):

> A eficácia dos direitos humanos depende, por isso, do desenvolvimento da concepção da humanidade, cuja abrangência envolva cada indivíduo em particular, com a consciencia e a responsabilidade de a ela pertencer. A construção de uma comunidade, que englobe a totalidade dos seres humanos e permita a possibilidade de ação de cada um de seus membros, tem natureza política e depende, por isso, da vida pública.

Faz-se necessário assumir o risco de romper com a cultura da “naturalização” e da “banalização” das desigualdades sociais, que, enquanto construídos históricos, não compõem de forma inexorável o destino da humanidade, emergindo, assim, o desafio de fortalecimento do Estado de Direito e a construção da paz nas esferas global, regional e local, mediante a cultura de direitos humanos, enquanto racionalidade de resistência e única plataforma emancipatória do tempo presente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este artigo teve como base teórica vários documentos como a Constituição Federal de 1988, Lei de Regulamentação da Profissão do Assistente Social, Código de Ética Profissional do Assistente Social. E os referenciais teóricos de autores do Serviço Social como: SIMÕES, IAMAMOTO e YASBEK e de autores como COUTINHO, DAGNINO que contribuem para a discussão acerca de movimentos sociais e aspectos históricos e políticos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, tipo exploratória, de natureza qualitativa, aliada a experiência teórico prática docente junto aos componentes curriculares de Direitos e Legislações em Serviço Social na Universidade de Uberaba – UNIUBE. O método utilizado foi o dialético numa aproximação junto a realidade enquanto processo contínuo e sucessivos do cotidiano.

4 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O SERVIÇO SOCIAL: A LUTA PELA EXTENSÃO DE DIREITOS

O Brasil foi palco de um intenso processo de revitalização da sociedade civil, nas lutas pela democratização, que colocou em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas a rede de relações autoritárias que atravessava a sociedade brasileira. A promulgação da Constituição de 1988 representou, ao menos no plano jurídico, a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais em nosso país, em consonância com as transformações sócio-políticas e o agravamento da questão social que exigiam respostas públicas do Estado.

Entre as inovações contidas na Carta Magna destacam-se a ampliação de direitos, principalmente no campo das relações de trabalho, e a introdução do capítulo referente à Seguridade Social. De acordo com SIMÕES, 2009, p. 99, “[...] o conceito de seguridade social foi instituído, pela Constituição de 1988, em garantia do direito à saúde, à previdência e à assistência social, considerado fundamental à estabilidade da sociedade democrática.”

Mesmo com as dificuldades para implementá-la, a adoção do conceito de Seguridade Social, ainda que restrito às políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, representou inegável avanço por inscrevê-la no terreno dos direitos, imprimir-lhe status de política pública, definir fontes de financiamento e novas modalidades de gestão democrática e descentralizada.

Nesse âmbito, importantes dispositivos foram definidos para a efetivação de um novo pacto federativo que reconhece o município como ente autônomo da federação e transfere para este nível novas competências e recursos públicos, bem como institui mecanismos de participação da sociedade civil na implementação das políticas públicas. Destacando-se os Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, nas áreas de saúde, criança e adolescente, assistência social, educação, idoso, entre outros.

Os conselhos se organizaram em todo o território nacional e representam uma inovação democrática das mais relevantes no sentido de criar novos espaços públicos de interlocução entre governo e sociedade, na perspectiva de tornar a gestão pública mais permeável às demandas emergentes da sociedade e reduzir a tendência do Estado e do poder burocrático de monopolizar as esferas de decisão política. As Conferências de políticas públicas nos três níveis de governo são importantes espaços de participação da sociedade civil no exercício do controle social.

O Serviço Social vem participando ativamente da construção da política de seguridade social e das demais políticas sociais em nosso país, destacando-se sua contribuição para a consolidação da assistência social como política pública de direitos e para a elaboração das leis orgânicas como a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, o Sistema Único de Saúde - SUS, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e também o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Assim, abrem-se novas possibilidades de exercício profissional ao Assistente Social comprometido com a ampliação de direitos e difusão de uma cultura pública na sociedade brasileira.

Os rebatimentos da Constituição Federal de 1988 junto ao Serviço Social, desde o inicio dos anos de 1990, governos neoliberais, sustentados pelo amplo programa de abertura, liberalização e internacionalização da economia, têm se pautado na privatização da coisa pública; na redução da presença do Estado na economia, com diminuição do investimento público e combate ao déficit público com a diminuição e a não realização dos investimentos previstos; na priorização de exportações e na abertura do mercado interno às importações e liberalização defluxos internacionais de capital.

Sustentados nesta proposta, prometem ao povo brasileiro, que este amplo programa de abertura e liberalização da economia nos traria justiça social. Mas uma proposta que acirra a exploração do trabalho pelo capital, infelizmente, ao diminuir recursos para o social e consequentemente agravar as expressões da questão social, aumenta o mercado de trabalho dos assistentes sociais e diminui consideravelmente as condições de trabalho objetivas do profissional.

Para os assistentes sociais, há a necessidade de projetar e empreender um trabalho profissional, tendo em vista uma participação consciente e de qualidade no enfrentamento dessa orientação econômico-social na direção dos interesses históricos dos diferentes segmentos da classe trabalhadora.

Nas diretrizes para o exercício profissional, os assistentes sociais têm seu trabalho profissional determinado pelas legislações brasileiras. Conforme IAMAMOTO (2005, p. 50), foi no contexto de ascensão dos movimentos sociais, das mobilizações em torno da elaboração e aprovação da Carta Constitucional de 1988, entre outras manifestações, que a categoria de assistentes sociais foi sendo questionada pela prática política de diferentes segmentos da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 baliza os pressupostos ideo políticos da profissão, merecendo destaque o comprometimento com a garantia dos direitos civis, sociais e políticos dos segmentos populares, com a preocupação de análise dos serviços tendo em vista os direitos sociais, com vistas a contribuir para a qualidade do espaço público, para o controle social e, em última instância, para a construção de uma nova ordem social.

E de acordo com as determinações legais da Constituição Federal de 1988, o Código de Ética de 1993, que de acordo com SIMÕES (2007, p. 55), subordina-se aos valores constitucionais, revela-se por isso, antes de tudo, como uma manifestação da implementação infraconstitucional dos direitos humanos, explicita uma direção para um exercício profissional consciente, crítico, criativo e politizante, colocando a liberdade como valor central, fundada numa ontologia do ser social assentada no trabalho, tomando como princípios fundamentais a democracia e o pluralismo e, posicionando-se em favor da equidade e da justiça social.

Este é um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero. Tudo isso em observância do que preconiza o Código de Ética vigente datado de 1993.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É nesse sentido que ao Serviço Social cabe apreender – nas suas relações e conexões – explicitar e dar respostas as diferentes expressões da questão social, criando condições para que a passagem pelo Serviço Social capacite, incentive e contribua na mobilização e organização dos usuários na luta pelos seus direitos – individuais e coletivos – conquistados e a serem conquistados, em todas as áreas; diferente, do simples acesso a um recurso enquanto favor.

Assim, os assistentes sociais ao contribuir para ampliar, facilitar e realizar o acesso aos direitos, podem trazer ganhos para os usuários a partir de um exercício profissional que resgate o exercício de uma consciência social – consciência do direito do cidadão e do dever do Estado; fortaleça o caráter público das ações, serviços e dos direitos sociais e a responsabilidade do Estado, definida na Constituição Federal.

Em relação aos direitos sociais, nas áreas da Seguridade Social, educação e habitação, ainda temos uma deficiência enorme, necessitando assim de uma politica nacional mais ampla e suficiente.

A pobreza é na contemporaneidade, um conceito social e, não mais uma noção econômica e individual, sendo redirecionada para o campo dos direitos. Faz-se necessária a igualdade de oportunidades e de acesso a bens e serviços básicos para homens e mulheres, ambos, cidadãos dos mesmos direitos e deveres. Assim, a noção de cidadania é algo bastante recente e presumida como algo já construído e acessível a todas as pessoas.

Assim, sendo, torna se importante reconhecer que este estudo é extenso e envolve questões variadas e complexas, porém, para que se possa compreender os rebatimentos da Constituição Federal de 1988 – a Constituição Cidadã – no trabalho profissional do assistente social, e as determinações e sujeitos envolvidos no contexto histórico e as correlações de forças existentes. E neste contexto, pós Constituição de 1988 que os profissionais de Serviço Social, iniciam o processo de ultrapassagem da condição de executores de politicas sociais, para assumir o planejamento e gestão das politicas sociais (Yasbek, 2005).

REFERÊNCIAS

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

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil***: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci no Brasil: recepção e usos. In: MORAES, João Quartim de (org.). **História do marxismo no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2000.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In: MATO, D. (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tempos de globalización.** Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.

GRAMSCI, A.. *Cadernos do Cárcere – Vol. 5:* **O Risorgimento**. *Notas sobre a história da Itália*. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 2005.

KINZO, M. D. G. (1990), "O quadro partidário e a Constituinte". In: LAMOUNIER, B. (org.). **De Geisel a Collor**: *o balanço da transição*. São Paulo:Sumaré, 1990, p. 105-34.

SIMÕES, C. **Curso de Direito do Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2007.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002, p.47-105.

WERNECK VIANNA, L. **Travessia – Da abertura à Constituinte**. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986.

_____. ***Esquerda brasileira e tradição republicana*:** estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

O PLANEJAMENTO E SUA INSTRUMENTALIDADE NO SERVIÇO SOCIAL

PLANNING AND HIS INSTRUMENTALITY IN SOCIAL SERVICE

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

MARIANO, Valquíria Alves
Instituição: Universidade Estadual de São Paulo - UNESP Júlio de Mesquita Filho, Campus Franca SP.
Gestora e Docente no curso de Serviço Social da Universidade de Uberaba – UNIUBE. Assistente Social no Hospital de Clinicas da Universidade Federal do Triangulo Mineiro (UFTM). Doutoranda e Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho Campus Franca/SP. Orientadora: Prof.ª Drª Neide Ap. de Souza Lehfeld
E-mail: valquíria.mariano@uniube.br

SILVA, Ivone Aparecida Vieira da.
Instituição: Universidade Federal do Triangulo Mineiro – UFTM. Assistente Social na Universidade Federal do Triangulo Mineiro – UFTM. Graduada em Serviço Social na Universidade de Uberaba – UNIUBE
E-mail: ivoneavieirasilva@gmail.com

SILVA, Márcia Cristina Freitas.
Instituição: Universidade Estadual de São Paulo - UNESP Júlio de Mesquita Filho - Campus Franca-SP.
Docente da graduação em múltiplos cursos na UNIUBE. Doutoranda e Mestre em Serviço Social pela Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho Campus Franca/SP. Orientadora: Prof.ª Drª Neide Ap. de Souza Lehfeld
E-mail: mcfsas@yahoo.com.br

Resumo

Este apresenta o planejamento enquanto instrumento de trabalho do profissional assistente social, numa perspectiva de superação a técnica, com vista ao processo participativo emancipatório dos sujeitos coletivos. Teve como objetivo analisar o planejamento enquanto processo instrumental que compõe as dimensões técnico-operativo, ético-politico e teórico-metodológico. A metodologia utilizada foi à pesquisa bibliográfica, tipo exploratória, de natureza qualitativa, aliada a experiência docente ao ministrar aulas dos componentes curriculares de Planejamento e Gestão em Serviço Social na Universidade de Uberaba - UNIUBE. O planejamento constitui os instrumentos de intervenção profissional do assistente social desde seu surgimento, porém, com sua inserção enquanto disciplina nos currículos após o chamado Movimento de Reconceituação do Serviço Social numa perspectiva critica, de superação a execução técnica, na mediação instrumental quanto aos processos de gestão da politicas públicas. Contempla a participação das populações frente às demandas apresentada à qual se destina suas ações. Nota-se que na atualidade o planejamento tem ganhado maior relevância no processo de gestão das politicas, planos, programas e projetos sociais no cotidiano do assistente social, contemplado desde sua formação acadêmica e profissional.

Palavras-chave: Planejamento, Instrumento, Técnica, Serviço Social.

Abstract

This presents planning as a working instrument of professional social worker, a technique overcoming perspective with a view to emancipating participatory process of collective subjects. We aimed to analyze the planning process as instrumental that makes up the technical-operative, ethical-political and theoretical-methodological dimensions. The methodology used was the bibliographical research, exploratory, qualitative, and combined with teaching experience to teach classes of curriculum components of Planning and Management in Social Work at the University of Uberaba - UNIUBE. Planning is the professional intervention instruments Social Worker since its inception, however, with its inclusion as a subject in the curriculum after the so-called Movement Reconceptualization of Social Work in a critical

perspective, to overcome the technical implementation, the instrumental mediation as the processes management of public policies. Includes the participation of the population front the demands presented to which it is intended their actions. Note that at present planning has gained ground in the political management process, plans, programs and social projects in the daily social worker, seen from his academic and professional training.

Keywords: Planning, Instrument, Technical, Social Service.

1 INTRODUÇÃO

Henry Fayol foi um dos primeiros a afirmar que "[...] administrar é prever e planejar, é organizar, coordenar e controlar [...] administrar significa olhar pra frente". (LOPES apud BARBOSA, 1991 p. 21). A história do planejamento esclarece que, na administração pública, (1929) o mesmo foi utilizado como instrumento voltado para o desenvolvimento econômico em detrimento do social (Estado do Bem-Estar Social). Este se caracteriza por um estado de produção, em que acreditava se que a melhoria na qualidade de vida está nos níveis de renda da população. Com o intuito de aumentar o poder de consumo de bens e serviços por parte da população mais pobre, e que isso poderia melhorar a vida dessas pessoas. Por outro lado, o desenvolvimento econômico não garante automaticamente o do âmbito social.

Tratar do desenvolvimento social abrange uma amplitude maior que o econômico, significa o acesso às oportunidades, o exercício pleno da vida física, mental e espiritual, visando humano-social, que o capacite a participar do processo de decisão em que esteja expressa a criatividade humana. E, principalmente, é preciso evidenciar que, em qualquer situação, o homem não pode estar alheio do processo de participação, seja econômico, cultural, politico e social; não pode perder a visão de totalidade do universo a que se propõe planejar.

Nesta perspectiva, o planejamento é um processo sistematizado, uma disciplina enquanto corpo de conhecimento capaz de ser transmitido, com base metodológico-científica. Tem como desafio, há décadas, a sua humanização no sentido de ser reconhecido como um idealismo, uma atitude política e ideológica.

A participação, enquanto atitude político-ideológica permite ao indivíduo um conhecimento de si mesmo, do mundo e de suas interações, possibilitando um ultrapassa além do mediato e a efetivação do direito enquanto realização humana e social. Esse deve ser pensado enquanto processo coletivo, grupal. É preciso garantir que, independentemente do método utilizado, todos os atores envolvidos no planejamento participem do mesmo, com seus conhecimentos específicos, suas práticas e suas diferentes leituras da realidade.

O desenvolvimento de planejamento participativo é um processo que requer esforço e dedicação, pois os grupos sociais são heterogêneos. A organização, os financiadores e/ou parceiros e os beneficiários da ação veem a mesma realidade sobre a qual se está refletindo (a ser planejada) de diferentes maneiras. Escolher este e não aquele objetivo, esta e não aquela estratégia para alcançá-lo dependerá da posição de cada ator, do recorte pessoal feito dessa realidade, da maneira como cada um a vê e explica. Portanto, um dos aspectos fundamentais nesse momento é compreender essas várias visões de mundo, de interesses e desejos expressos.

Nesse processo participativo, o homem vai ao encontro de sua essência, sujeito da ação em busca da transformação "práxis". Barbosa em sua discussão acerca da importância da participação na desalienação do homem, permitindo a criação de novos valores e o engajamento pleno, o autor afirma (1991, p. 26):

> Oportunizar, a todos os homens, o exercício da reflexão é acreditar na sua capacidade de pensar, analisar e decidir, de pensar no passado e no futuro, propondo criações conjuntas e um assumir responsável diante das suas decisões e ações.

Dessa forma, entende se que é na ação planejada e participativa que se pode aproximar da satisfação humana. E no redimensionamento do objetivo futuro por meio da concretude do real. O planejamento é um processo permanente, metodológico e racional, por isso científico. Exige ação continuada sobre uma determinada situação por intermédio de atos decisórios ordenados e embasados teórico-técnica e cientificamente.

2 REFERENCIAIS TEÓRICOS

Este artigo teve como base teórica obras bibliográficas dos autores como BARBOSA, BAPTISTA E CHIAVENATO quanto ao planejamento e em Serviço Social, além da ABEPSS e IAMAMOTO referente ao Serviço Social. O referencial

também foi constituído por documentos como as Diretrizes Curriculares dos cursos de Serviço Social da Associação Brasileira de Estudo e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, Lei de Regulamentação da Profissão do Assistente Social e Código de Ética Profissional do Assistente Social.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, tipo exploratória, de natureza qualitativa, aliada a experiência teórico prática docente junto aos componentes curriculares de Planejamento e Gestão em Serviço Social na Universidade de Uberaba – UNIUBE. O método utilizado foi o dialético numa aproximação da realidade enquanto processo contínuo e inesgotável de pesquisa.

4 O PLANEJAMENTO NO SERVIÇO SOCIAL: INSERÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O ato de planejar impulsiona a refletir sobre o processo histórico das organizações sociais, sendo considerados os conhecimentos já adquiridos, transportando as teorias organizacionais para as relações sociais contemporâneas, adequando-as conforme as necessidades sociais. Segundo Barbosa (1980), o planejamento pressupõe sequência no tempo, realizando-se continuamente ao longo da história, passando por diversos estágios.

O planejamento em Serviço Social sempre esteve presente, desde a sua primeira sistematização por Richmond, em 1917. Sendo que, nas primeiras publicações de Serviço Social, os autores utilizavam a expressão "[...] plano de tratamento" que correspondia ao resultado da ação de planejar com o usuário o processo para a solução da questão apresentada. Assim, posteriormente, a palavra planejamento passa a ser usada de maneira generalizada, relacionada a toda ordenação lógica e racional das ações do Assistente Social. (BARBOSA, 1980).

A partir da década de 1970, o planejamento passou a integrar a matriz discursiva do Serviço Social, com uma maior intensidade. No cotidiano de trabalho do assistente social pode se apontar três tipos (básicos) do planejamento, são estes: O planejamento social - é aquele utilizado como instrumento que orienta as mudanças sociais; O planejamento institucional – é aquele utilizado como instrumento de gestão e gerência; O planejamento como técnica – é aquele ligado à ação profissional, ou seja, à orientação da ação como instrumento inerente à prática profissional. (Baptista, 1981)

Por ser o Serviço Social uma profissão que desenvolve sua intervenção de forma planejada e conjunta com o usuário, o planejamento se apresenta como um novo campo de debates, onde as discussões são em torno da participação efetiva e direta do usuário neste processo. Neste contexto, Barbosa (1998, p.14) aponta:

> Aprofunda-se a práxis e reelaboram-se os conhecimentos, sempre numa perspectiva de intervenção planejada, ou pelo Assistente Social ou com a participação direta e indireta do povo com o Assistente Social.

Com o surgimento da necessidade de utilização do planejamento como processo e como método, para planejar a ação (de forma natural) de ordenação, decisão e controle, esse passou a não suprir as demandas inerentes à profissão. Anteriormente ao Movimento de Reconceituação do Serviço Social, esse se constituía num processo caracterizado pela forma ordenada e racional de tomada de decisões , posteriormente foi adotado como método e instrumento. (Barbosa, 1980).

A partir de 1967, após o Documento de Araxá, é que o planejamento no Serviço Social foi reconhecido como nível de intervenção da profissão. Nos currículos do curso de Serviço Social, em algumas escolas na década de 1980, o Planejamento em Serviço Social era uma das disciplinas do currículo.

Somente em novembro de 1996, em assembleia geral extraordinária da ABESS/CEDEPSS, foram aprovadas as novas diretrizes gerais para o curso de Serviço Social que definiram um currículo mínimo, dividido em três núcleos centrais, sendo o terceiro deles referente aos fundamentos do trabalho profissional. Nesta direção, aponta Iamamoto (2000, p.72)

> [...] compreende todos os elementos constitutivos do Serviço Social como uma especialização do trabalho: sua trajetória histórica, teórica, metodológica e técnica, os componentes éticos que envolvem o exercício profissional, a pesquisa, o planejamento e a administração em Serviço Social e o estágio supervisionado.

Assim, somente a partir de 1996, consolida-se o planejamento como disciplina indispensável para a formação profissional do assistente social. Portanto, somente os profissionais formados a partir de 2000, tiveram uma visão voltada para o planejamento em Serviço Social. Na contemporaneidade, o planejamento é um instrumento imperativo na organização das ações desenvolvidas pelos assistentes sociais, de conformidade com a Lei de Regulamentação da Profissão em seu 4º artigo, que aponta as competências profissionais do assistente social, dentre as mesmas cita-se o planejamento. O artigo 5º dessa mesma lei, em seu inciso II, estabelece enquanto uma atribuição privativa do assistente social: "[...] o planejamento, a organização e a administração de programas e projetos em unidade de Serviço Social". (CRESS, 2000, p.16).

É indispensável uma qualificação para a utilização do planejamento nas atividades que desenvolve no cotidianamente, pois trata se de um processo dinâmico e ativo, pressupondo uma planificação das ações nas mais diversas áreas sociais. Para se conhecer a realidade, pressupõe se entender que conhecê-la é identificar e compreender o outro e seu ponto de vista, descobrir a chave com a qual se lê a realidade (nossa e do outro). Neste contexto, o processo de planejamento deve levar em conta não só os aspectos técnicos, como também os políticos, sociais, valorativos e informacionais contidos no projeto profissional do assistente social.

Assim, o assistente social deve estar atento à questão social e suas múltiplas expressões, visando elaborar um planejamento que possa compreender a realidade social, estabelecendo objetivos e linhas de ação adequadas, devendo estar aberto para o surgimento de novas demandas, podendo assim, ser permanentemente avaliado.

Primeiramente, torna-se imperativo resgatar o que parece relevante para compreensão das mudanças no mundo do trabalho e nas relações sociais a partir das transformações sociais e econômicas em decorrência do mundo globalizado. Decorrentes da contradição capital x trabalho. Um dos aspectos a se analisar são os impactos significativos na organização das políticas públicas e privadas e no direcionamento da implantação e implementação dos serviços em todas as áreas sociais de que também se trata as ações profissionais do trabalho do assistente social.

Na Constituição Federal de 1988, pode se citar alguns dos resultados de um processo de participação popular, caracterizando a democracia como caminho para a defesa dos direitos, do exercício da cidadania, da efetivação da justiça social, da liberdade e da equidade. Portanto, sabe-se que os avanços obtidos não se efetivaram na garantia dos direitos e na redução da pobreza, nem tampouco promoveu a distribuição de renda.

Nesse enfrentamento às sequelas advindas do capitalismo, a sociedade civil assume parte da responsabilidade sobre as políticas públicas e o Estado reduz sua participação. Neste contexto a responsabilidade sobre as políticas públicas se divide ou se complementa entre o Estado e Sociedade Civil. Amplia-se o espaço no campo do planejamento de programas e projetos sociais na formulação e gestão de propostas no enfrentamento das expressões da questão social.

A sociedade civil representada pelas instituições do terceiro setor, ONGs, instituições sem fins lucrativos OSCIPs, e a tão propagada responsabilidade social no mundo empresarial e artístico buscam profissionais com competência e habilidades na formulação e gestão de ações voltadas para as diversas áreas. O setor público também se sente obrigado pelos órgãos financiadores a focar sua atenção na área do planejamento no sentido de desburocratizar e descentralizar ações nas políticas públicas.

As leis e as organizações sociais são permeadas pelas formas de controle e exploração do mundo capitalista e, por vezes, são utilizadas na manutenção do poder e do capital. Isso é o fator consistente que vai definir as ações na realidade social. A abordagem desse contexto das demandas presentes nos espaços de trabalho deve ser compreendida nos níveis da universalidade, particularidade e singularidade com vistas à reconstrução de mediações das várias áreas sociais, especificamente a do Serviço Social e seu objeto de intervenção.

Essa reconstrução do objeto de intervenção perpassa do campo da legalidade social à imediaticidade (universal/singular) à objetivação dos fatos reais, na concretude da vida social, sendo vista na aparência das situações individuais, familiares, e no cotidiano das organizações como demandas institucionais. E, no âmbito universal, por meio dos reflexos da legalidade social (leis) apresentadas na divisão social do trabalho, nas relações sociais capitalistas, na relação capital trabalho, nas leis de mercado e nas políticas sociais, que surgem como demandas sociais.

No campo das mediações, essas demandas institucionais e sociais se entrecruzam na particularidade das relações sociais, em espaços–tempo determinados pela historicidade do individual e do coletivo. Essa síntese das determinações sociais são absorvidas no particular, nas relações de produção (empresas, fábricas), nas instituições sociais (correlação de forças), na implantação e implementação das políticas sociais, na efetivação da rede de proteção social, nos movimentos sociais e nas relações indivíduo-sociedade. O que é universal, as leis sociais são refletidas e pensadas no particular, ganhando um sentido analítico e operacional nas "[...] vidas singulares como os problemas individuais, familiares e organizacionais", assim nos afirma Pontes (1999, p.47)

Refletir quanto o planejamento como parte da construção da instrumentalidade do Serviço Social, entendido por Guerra (1999) como "[...] uma determinada capacidade ou propriedade constitutiva da profissão, construída e reconstruída no processo sócio histórico" ultrapassando esse sentido.

Nessa linha de reflexão, entende-se que a mediação na realidade social só se efetiva no campo do planejamento e gestão por intermédio do processo de compreensão das possibilidades de transformação dos meios (homem-natureza) e as condições que se estabelecem para que isso aconteça na transformação de si próprio, a realização da práxis. Então, essa compreensão dialética da mediação caracteriza a instrumentalidade como processo emancipatório das propostas de intervenção social no campo da formulação e gestão das políticas públicas.

No enfrentamento à questão social, sabe se da história do Serviço Social em atender aos interesses da ordem burguesa, portanto, nosso foco de discussão se volta para as exigências e as possibilidades postas no intuito de superação dessa condição de subalternidade (que pode parecer superada, mas experiências cotidianas junto às políticas sociais demonstram ainda sua existência). Essas possibilidades se encontram na capacitação teórico-técnica e metodológica; na análise crítica em relação à intencionalidade e às determinações do sistema no sentido de não permitir a interdição da visão de totalidade que envolve a compreensão das políticas sociais e a busca em adotar e compreender a instrumentalidade como condição de possibilidade do Serviço Social resgatar a natureza e a configuração das políticas sociais.

Torna-se necessário refletir que o campo do planejamento e da gestão das políticas sociais é um campo tenso de relações e de reprodução social, onde se tem determinado a fragmentação das políticas sociais e o recorte da questão social em expressões pontuais e complexas.

A reconstrução do objeto nessa realidade vai se expressar como mediação, inserida no espaço singular do cotidiano. Ao assistente social, esse processo possibilita a superação das ações meramente instrumentais para uma atuação crítica e competente, ao conservar e compreender as particularidades do exercício profissional e as singularidades do cotidiano.

Assim, ilumina se a compreensão de que são nos espaços das relacionais institucionais, na singularidade do real que estão presentes novas configurações e demandas decorrentes das determinações do universal, e nesse contexto, as articulações das relações exigem e estabelecem mudanças das novas formas de organização e reprodução social. O que exige também mudanças e qualificação técnico-operativa nos modos de inserção profissional e nas novas situações que estão presentes nestas relações.

A capacidade de mediação consiste em recursos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos, não apenas no sentido de executar ações terminais no campo das políticas sociais, mas, um profissional capacitado, qualificado, com visão crítica e propositiva, articulado às bases teóricas visando o planejamento, gestão e execução de políticas sociais públicas sejam nos espaços público e/ou nos privados.

Os elementos essenciais ao planejamento do trabalho institucional e profissionais nas diversas áreas sociais, não tem um conteúdo especifico e definitivo para todos os planejamentos nesses espaços, mesmo porque cada qual é diferente em suas particularidades e especificidades.

Os processos de planejamento contêm em si, componentes técnicos e metodológicos e atuam como dispositivos que contribuem para imprimir racionalidade às decisões e às ações profissionais nas diversas áreas sociais. Dentre os componentes técnico-metodológicos, exige se instrumentos de consolidação das decisões, que são os planos, programas e projetos. Esses registram diferentes níveis de decisão e maior ou menor aproximação com a ação e guardam entre si coerência e relativo grau de interdependência, que formalizam as decisões tomadas em relação ao que se pretende.

A construção democrática do Plano, Programa ou Projeto minimizará e até mesmo evitará os conflitos futuros, para tanto, exige um lento e cuidadoso processo de negociações em diferentes níveis, articulando e compatibilizando diferentes posições, prioridades, exigências políticas e propostas de diversos segmentos e de sujeitos sociais envolvidos.

E ainda, o Planejamento compõe-se um processo de compreensão da realidade e de opções estratégicas, em tempo e espaço bem definidos, consolidado em ações encadeadas e tendo em vista determinados objetivos. A implementação do planejamento produzirá uma alteração sensível na realidade, essas que serão incorporadas à nova situação, o que dinamizara e flexibilizará o processo. Todo o plano necessita de revisões sistemáticas e exige um sistema de monitoramento para permitir a avaliação. O Programa caracteriza-se pela agregação de atividades ou parcialização do plano em relação ao tempo, espaço e natureza do objeto.

O Projeto é o instrumento mais utilizado pelos profissionais do Serviço Social em sua prática; é ele que concretiza as decisões, sinaliza para as ações que operacionalizam as intenções e objetivos contidos nos planos e programas. Assim, o Projeto concretiza o planejamento. Esse expressa o detalhamento das ações e atividades que se pretende realizar para atingir os objetivos, incluindo a definição de responsabilidades. Ele é o elo entre os objetivos

definidos e a realidade, entre a possibilidade de ação e a execução sobre as variáveis que se pretende alterar. É importante entender qual é o desafio de dirigir, coordenar, gerir, gerenciar, administrar, enfim, cuidar da gestão de uma organização que por si só pode não produzir renda.

Gerir uma organização social tem algumas características: é uma atividade contínua; é uma função dinâmica; é um papel diversificado; é um desafio complexo; é uma tarefa difícil de os outros entenderem. O gestor tem uma tarefa permanente, de se atentar as muitas variáveis, pois uma questão poderá interferir em outra. É preciso, portanto, manter o todo na consciência e cuidar de cada parte. A responsabilidade dessa atividade é muito grande: qualquer equivoco frequentemente pode gerar complicações. Deve se considerar em geral, que um erro de gestão sempre tem consequência direta para alguma pessoa ou grupo de pessoas dentro ou fora da organização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Planejamento é uma ferramenta gerencial que proporciona a sensibilidade, e para identificar, ao longo do tempo, ações necessárias ao enfrentamento de estrangulamentos e desafios institucionais que devem ser superados.

Neste contexto, esse é um instrumento de mediação utilizado pelo profissional do Serviço Social, considerando os novos paradigmas estabelecidos pelo mundo em constante mudança, no qual se destacam os diversos serviços nas diversas áreas sociais. Esses desafios não se colocam apenas para organizações com fins lucrativos, mas também para as organizações não governamentais, sem fins lucrativos; ou seja, qualquer organização – seja ela pública ou privada, com ou sem fins lucrativos – necessita ter uma visão clara dos objetivos e estratégias a que se propõe.

Diante disto, as organizações precisam profissionalizar-se, tendo a consciência e a clareza do que pretende realizar, enquanto projeto coletivo percebido por todos, conferindo coerência ao exercício das escolhas, fundamentalmente para a integridade e sucesso do empreendimento.

O trabalhador assistente social, neste contexto, deve estar atento à questão social e suas múltiplas expressões, visando elaborar um planejamento que possa compreender a realidade social, estabelecendo objetivos e linhas de ação adequadas, devendo estar aberto para o surgimento de novas demandas, podendo assim, ser permanentemente avaliado e flexível às mudanças necessárias.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento:** introdução à metodologia do planejamento social. São Paulo: Moraes, 1981.

BARBOSA, Mário da Costa. **Planejamento e serviço social**. São Paulo: Cortez Editora, 1980.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** São Paulo: Campus, 2000.

CRESS - CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Coletânea de leis**: revista e ampliada. CRESS 10ª Região: Porto Alegre, 2000.

DRUCKER, P. **Fator humano e desempenho.** São Paulo: Pioneira, 1981.

GANDIM, D. **A prática do planejamento participativo.** Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 2005.

LIVINGSTON, J. Sterling. Pygmalion on management (classic). **Harvard Business Review,** Boston, v. 81, n. 1, p. 97-106, jan., 2003.

RICO, E. M. (org). **Gestão Social:** uma questão em debate. São Paulo: Educ. Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP, 1999.

STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1995.

POLÍTICA PARA AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA: AVANÇOS E DESAFIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

POLICY FOR PEOPLE IN STREET LOCATION: ADVANCES AND CHALLENGES OF NATIONAL POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

RIBEIRO, Camila Beatriz
Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Assistente Social, Residente Multiprofissional da Universidade Federal do Triângulo Mineiro.
E-mail rcamilabeatriz@yahoo.com.br

SOUZA, Maria Cristina
Universidade Federal do Triângulo Mineiro
Professor Drª Adjunto
Email: ma_cris_souza@yahoo.com.br

Resumo

Este trabalho teve como objetivo conhecer as legislações previstas pela Política Nacional de Assistência Social -PNAS para o atendimento à população em situação de rua no Brasil. Foi realizada uma breve caracterização do fenômeno população em situação de rua, situando-o como resultado do modo de produção capitalista, a fim de abordar a política de assistência social voltada a este segmento, em que destaca-se a transição de ações baseadas na caridade para a legislação que prevê a garantia de direitos a este público. Tendo em vista que cada vez mais se tem notado o crescente aumento da população em situação de rua no Brasil, devido às inúmeras implicações socioeconômicas impostas pelo sistema capitalista, se faz necessária a compreensão de como esta tem sido tratada no âmbito federal através da política de Assistência Social. Para a realização desta investigação, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e documental dentre os documentos analisados estão; a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. As legislações previstas a este público representam um grande marco no que tange aos direitos sociais, conquistadas por meio de lutas sociais, porém ainda há muitos desafios a serem superados para que sejam materializadas.

Palavras-chave: Política de Assistência Social, População em situação de rua e Serviço Social.

Abstract

This study aimed to know the laws for the National Policy for Social Assistance -PNAS to meet the people on the streets in Brazil. A brief characterization of the population phenomenon on the streets was held, placing it as a result of the capitalist mode of production in order to address the social assistance policy aimed at this segment, where there is the transition actions based charity for legislation which provides for the guarantee of rights to this audience. Considering that increasingly has noticed the increasing population on the streets in Brazil, due to the numerous socio-economic implications imposed by the capitalist system, it is necessary to understand how this has been handled at the federal level through policy Social Assistance. To carry out this research, we used the bibliographical and documentary research among the analyzed documents are; the National Policy for Social Assistance - PNAS, the Unified Social Assistance - ITS and the Organic Law of Social Assistance - LOAS. The legislation provided for this audience represents a major milestone in terms of social rights, conquered through social struggles, but there are still many challenges to be overcome in order to be materialized.

Keywords: Social Welfare Policy, Population on the streets and Human Services.

1 INTRODUÇÃO

A partir da estruturação do modo de produção capitalista parte da população caracterizada como detentora da força de trabalho, e ainda os tidos como não aptos para trabalhar não são absorvidos pelo mercado de trabalho, sendo destituídos de proverem sua própria subsistência e excluídos pelo modo de organização social capitalista, produtor de desenfreada desigualdade e exclusão social. Assim, essa população muitas vezes "busca a rua" como forma de se refugiar e sobreviver nessa sociedade em que impera os padrões ditados pelo capitalismo.

Desta forma, estes sujeitos novamente são alijados dos seus direitos, vivendo à margem de uma sociedade desigual e excludente, que cada vez mais naturaliza o fenômeno população em situação de rua, os criminaliza e culpabiliza, sem dar respostas plausíveis e condizentes com a realidade a qual é vivenciada pela população em situação de rua.

De acordo com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, define que tal grupo populacional é heterogêneo e possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular.

Essa população se caracteriza, ainda, pela utilização de logradouros públicos (praças, jardins, canteiros, marquises, viadutos) e áreas degradadas (prédios abandonados, ruínas, carcaças de veículos) como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como unidades de serviços de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória (MDS, 2013).

Segundo Silva (2009), o fenômeno população em situação de rua pode ser compreendido a partir de determinantes relacionados a fatores estruturais; como ausência de moradia, inexistência de trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais de forte impacto social; a fatores biográficos ligados à história de cada indivíduo (rupturas dos vínculos familiares, doenças mentais, consumo frequente de álcool e outras drogas, infortúnios pessoais – mortes de todos os componentes da família, roubos de todos os bens, fuga do país de origem, etc.) e a fatos da natureza ou desastres de massas como, terremotos, inundações etc.)

Consequentemente o surgimento do fenômeno população em situação de rua, relacionado a fatores estruturais está vinculado ao processo de acumulação do capital, seu modo de produção, à reestruturação produtiva e seus reflexos, como o exército industrial de reserva, o desemprego, o pauperismo, à desigualdade e exclusão social.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa foi pautada no método dialético, pois este permite uma leitura crítica acerca da realidade. Segundo Gil (2008) a dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.

O tipo de pesquisa utilizada foi a pesquisa bibliográfica, pois ela permite a apreensão do conhecimento do que foi produzido acerca do tema pesquisado. Segundo Gil (2008) a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado constituído principalmente de livros e artigos científicos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO E AS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO FENÔMENO POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A existência e o surgimento do fenômeno população em situação têm suas causas atreladas à forma em que se organiza a sociedade, imperada por um modelo econômico baseado na exploração do trabalho para a obtenção, acumulação de lucro e riqueza, em que estes não são apropriados de forma coletiva, mas sim de forma privada por determinada parte da sociedade.

> O processo social identificado como população em situação de rua existe desde o início das primeiras formações societárias. Há registros, por exemplo, de pessoas vivendo nas ruas em praticamente todas as grandes civilizações da antiguidade: Egito, Grécia, Roma, China. Contudo, é com o advento do capitalismo que este processo deixa de ser uma ilustração do modo de vida de alguns para caracterizar um problema social de massas. No período regido pelo modo de produção capitalista ocorrem duas grandes transformações

> relativas, em primeiro lugar, ao tamanho deste contingente populacional e, em segundo, às causas que levavam as pessoas às ruas. (GATTI e PEREIRA, 2011, p.12).

Segundo Silva, (2009, p.96) o fenômeno população em situação de rua surge no seio do pauperismo generalizado vivenciado pela Europa Ocidental, ao final do século XVIII, compondo as condições históricas necessárias à produção capitalista. Essa população pode ser considerada, a parcela da classe trabalhadora caracterizada por Marx, ao falar sobre o pauperismo oficial na Inglaterra, no período entre 1846 e 1866, "aquela parcela da classe trabalhadora que perdeu a condição de sua existência, a venda da força de trabalho, e vegeta na base da caridade pública" (MARX, 1988, p. 759).

A população em situação de rua situa-se no fenômeno pauperismo, identificado por aquela parte da população desprovida dos meios de produção e que não consegue sobreviver à custa da venda de sua força de trabalho, assim, busca garantir sua subsistência através da caridade ou quando muito através de políticas públicas.

Portanto, a reprodução do fenômeno população em situação de rua vincula-se ao processo de acumulação do capital, no contexto da produção contínua de uma superpopulação relativa, excedente à capacidade de absorção pelo capitalismo (SILVA, 2009).

Mesmo possuindo características diferentes alguns fatores são comuns entre essa população, como destaca Silva, (2009) a pobreza extrema; os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular, a utilização da rua como espaço de moradia e sustento por contingência temporária ou de forma permanente.

Atualmente, nota-se o crescimento do fenômeno população em situação de rua no Brasil, sendo acentuado pelas mudanças no mundo do trabalho, assim, a classe trabalhadora que sobrevive através da venda de sua força de trabalho sofre as consequências trazidas por transformações como a reestruturação produtiva, o desemprego, a falta de qualificação profissional e não consegue inserir-se no mercado de trabalho, isso somado a outros fatores que também podem estar associados às consequências do modo de organização social como o alcoolismo; dependência química; rompimento de vínculos familiares, entre outros se constituem como causas determinantes para uma pessoa encontrar-se em situação de rua.

Destarte o fenômeno população em situação de rua corresponde a um contingente de pessoas que por algum motivo foi condicionada a viver na rua, seja de forma constante ou provisória, devido ao fato de ser sido acometida por algum desastre natural, ou por ter sido despejada de seu domicílio, crianças e adolescentes, pessoas que sofreram algum tipo de violência sexual, violência doméstica dentre outros.

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

No Brasil o Ministério de Desenvolvimento Social o define de acordo com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua:

> Trata-se de grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular.
>
> Essa população se caracteriza, ainda, pela utilização de logradouros públicos (praças, jardins, canteiros, marquises, viadutos) e áreas degradadas (prédios abandonados, ruínas, carcaças de veículos) como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como unidades de serviços de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória (MDS, 2009).

Destarte, o surgimento do fenômeno população em situação de rua no Brasil está diretamente ligado às consequências do modo de produção capitalista, que produz as expressões da questão social, gerando pobreza e desigualdade social agravadas pela ausência de políticas públicas capazes de promover a emancipação dos sujeitos, e sequer a dignidade humana perdida por aqueles que encontram na rua uma forma de garantir sua sobrevivência.

Segundo Gatti e Pereira, (2011 p. 13), no Brasil, "a origem deste processo remonta ao início das primeiras formações urbanas mais densas, no último quarto do século do século XIX".

No Brasil foi criada uma política específica voltada ao atendimento da população em situação de rua, porém cabe analisar se esta contribui para garantir o acesso aos diretos desses sujeitos ou reforçam a exclusão e estigmas vivenciados por eles, pelo fato de não se constituírem em ações de caráter emancipatório, que possam contribuir para

a superação da situação de rua quando esta for uma opção do sujeito atendido ou mesmo ao acesso às necessidades básicas como esta se propõe.

> A visão do Estado sobre os indivíduos que fazem da rua seu abrigo ou tiram dela seu sustento, até a instituição do decreto 7.053 era bastante limitada, pois refletia a visão da própria sociedade, que ora age com compaixão e até assistencialismo, ora com repressão, preconceito e indiferença. Essa visão contraditória fez com que a maior parte das políticas voltadas para esse segmento fosse mais da alçada da segurança pública do que da assistência social. Tal comportamento, ao longo dos anos, abriu espaço para que organizações da sociedade civil assumissem propostas solidárias de atendimento no lugar das políticas públicas, as quais deveriam ser entendidas como direito dos cidadãos e dever do Estado. (ARAÚJO, 2012, p.12).

De acordo com o artigo primeiro da Lei Orgânica de Assistência Social LOAS, a "assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (PNAS, 2004).

Dessa forma a Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004 reconheceu a atenção à população em situação de rua no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O grande marco para a instituição de uma política pública voltada à população em situação de rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento no país foi a realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, promovido pelo Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no ano 2005, em conjunto com os movimentos sociais representativos desse segmento social, neste encontro foram debatidos os desafios, as estratégias e as recomendações para a formulação de políticas públicas nacionalmente articuladas para essa parcela da população.

Como ação prioritária, foi destacada a importância da realização de estudos que pudessem quantificar e permitir a sua caracterização socioeconômica, de modo a orientar a elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas a tal público. Houve a participação de 55 pessoas, 34 delas representavam 12 capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes. Dentre esses participantes havia 12 representantes de governos municipais, 12 representantes de organizações não governamentais e 10 representantes de fóruns ou entidades de população em situação de rua, das cidades selecionadas a partir de critérios preestabelecidos (São Paulo, Campinas, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Niterói, Londrina, São Luís, Vitória, Fortaleza, Porto Alegre e Brasília), além de 05 especialistas no tema, que assessoraram a coordenação do evento e 17 representantes das diversas secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014).

Em relação às legislações voltadas ao atendimento deste público, destacam-se: a Lei nº 11.258 de 2005 que inclui no parágrafo único do Artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a prerrogativa de que, na organização dos serviços da Assistência Social, deverão ser criados programas destinados às pessoas em situação de rua.

O Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006 – instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pelo MDS, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.

A Portaria do MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS assegurou recursos do cofinanciamento federal para municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua, visando apoio à oferta de serviços de acolhimento destinados a este público.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais é uma diretriz que traça, em âmbito nacional, os serviços destinados ao atendimento à População em Situação de Rua na Proteção Social Especial - PSE: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que incluem adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (que inclui adultos em processo de saída das ruas).

O Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 foi responsável por instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

Em relação ao acolhimento das pessoas em situação de rua, a política determina o padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário sendo que deverão ser observados os limites de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de

acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

Dessa forma, os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social. A estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua. Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O 9º artigo institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente dos seguintes órgãos: - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura. E ficam definidas as principais atribuições.

A elaboração de planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; o acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua; o desenvolvimento em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua; propor medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua; bem como mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua e acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local. (MDS, 2009).

A Instrução Operacional conjunta Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC Nº 07, de 22 de novembro de 2010 reúne orientações aos municípios e Distrito Federal para a inclusão de Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO).

Em relação ao financiamento de ações voltadas a este público a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite – CIT nº 7, de 07 de junho de 2010 pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a Expansão dos Serviços Socioassistenciais, com recursos advindos do Plano Integrado de Enfrentamento ao crack e outras Drogas (Decreto 7179, de 20 de maio de 2010). E a Portaria Nº 843, de 28 de dezembro de 2010 dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade - PFMC dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e dá outras providências.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fragmentação das políticas resulta no desmonte dos direitos em que se é necessário ser excluído para ser incluído, quando isso é possível, como no caso da população em situação de rua, pois são excluídos pelo sistema capitalista e suas imposições e depois foi necessária outra política para atender essa população.

O fenômeno população em situação de rua trata-se de uma área complexa que exige um maior conhecimento tendo em vista que não é um tema muito abordado durante a formação, e nem é discutido na sociedade, e configura-se como um estigma social baseado no juízo moral e de valor. Dessa forma, necessitaria de uma análise crítica, e constante capacitação dos profissionais envolvidos no atendimento a este segmento.

A capacitação dos profissionais que atuam na área é de suma importância para que as pessoas em situação de rua possam ser compreendidas como sujeitos de direitos e não serem alvos de ações que vão julgar se ele é ou não merecedor do acesso à política, como eram concebidas as antigas leis da Inglaterra.

Diante disso, se faz necessário fomentar discussões acerca do tema, a academia tem o importante papel no que tange ao desvelamento deste fenômeno, tendo em vista que pode inserir-se como disciplina, no sentido de levantar reflexões críticas sobre a temática. Bem como a articulação com os movimentos sociais se faz preponderante neste processo, organização de fóruns, debates para discutir e apontar caminhos que culminem na efetivação e acesso dos direitos das pessoas em situação de rua, para que possam constituir-se como parte da sociedade superando o olhar discriminatório o qual é dirigido a ele.

Com isso ressalta-se a importância dos estudos, pesquisas, levantamentos, como foi realizada pesquisa nacional sobre população e situação de rua para que seja superada sua invisibilidade e que as políticas públicas tornem mecanismos que possam promover o acesso aos direitos e possivelmente a emancipação dos sujeitos.

Mesmo com tantos aparatos legais, atualmente são encontrados inúmeros desafios à efetivação da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Muitos municípios ainda encontram muitas dificuldades à implementação desta política de acordo com seus princípios e diretrizes, tornando este público alvo de ações meramente compensatórias e paliativas, pois assim, como outras políticas, representam a vontade de um Estado neoliberal que cada vez mais se desresponsabiliza de suas obrigações para com a sociedade, obrigações estas que deveriam materializar-se na forma de direitos, direitos estes garantidos pela Constituição Federal, mas que por questões de interesse de uma classe privilegiada, destituí de sujeitos que não correspondem aos padrões ditados pela ideologia burguesa, como a população em situação de rua, seus direitos que deveriam ser garantidos integralmente conforme prevê a legislação.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, V. de F. C. Política Nacional Para A População Em Situação De Rua: Breve Análise. Disponível em: http://www.cchla.ufrn.br/dpp/gpp/TCCS_geral/2012_tccs_downloads/arquivos_downloads/ARAUJO, Valeria_**Política Nacional para A população em situação de rua.**pdf>. Acesso em: 20 mar. 2014.

BRASIL. Decreto.n. 7.053, de 23 dez.2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comite Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. **Diario Oficial da Republica Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez.2009.** Disponível em: http;//www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm> Acesso em :15 maio 2014

GATTI, B P; PEREIRA, C P (Orgs.). **Projeto Renovando a Cidadania: pesquisa sobre a população em situação de rua do Distrito Federal.** Brasília: Gráfica Executiva, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** São Paulo: Atlas, 2008.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política.** Tradução de R. Sant'Anna. Ed. 25. Livro 1. Rio de Janeiro, RJ: Civilização brasileira, 2011. P.v.2.

MDS. Política Nacional de Assistência Social **– PNAS. Brasília, 2004.**

MDS. População em Situação de Rua. 2013. Disponível em: **<http://www.mds.gov.br/>.** Acesso em: 10 mar. 2014.

MDS. Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua**.** 2009. **Disponível em: <www.mds.gov.br › ... › Avaliação e Gestão da Informação>. Acesso em: 10 maio 2014.**

SILVA, M L L da**. Trabalho e população em situação de rua no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2009.

O ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL E AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO EM UBERABA-MG

TEENAGER ACT INFRACTION AUTHOR AND MEASURES SOCIO AMIDST OPEN IN UBERABA –MG

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

NASCIMENTO, Daiana Cristina do
Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM
Assistente Social do Programa de Residência Multiprofissional da UFTM
daiananascimentto@hotmail.com

JULIÃO, Cláudia Helena
Universidade Federal do Triângulo Mineiro – UFTM
Doutora em Serviço Social
claudiahj@servicosocial.uftm.edu.br

Resumo

O presente estudo é resultado de pesquisa realizada no programa de medidas socioeducativas em meio aberto desenvolvido no Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS-Uberaba-MG, com o objetivo de analisar a contribuição do mesmo para o afastamento dos adolescentes da conduta infracional. Foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e de campo, com abordagem quanti qualitativa e a utilização de entrevistas com roteiro norteador com perguntas abertas. A pesquisa documental envolveu duas etapas, na primeira delas foi realizada consulta aos textos legais e às legislações oficiais referentes à prática infracional e às medidas socioeducativas. A segunda etapa constituiu em uma análise na documentação do CREAS referente ao segundo semestre de 2013, com a finalidade de conhecer o perfil dos adolescentes que ingressaram na instituição durante esse período para iniciar o cumprimento da medida socioeducativa determinada. Foram realizadas ainda entrevistas com quatro profissionais do CREAS: um assistente social, um psicólogo, um educador social do programa de medidas socioeducativas e a coordenadora da instituição, sendo estes depoimentos gravados, transcritos, lidos e analisados. A análise e a interpretação dos dados propiciou a identificação do perfil dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em meio aberto, as expressões da questão social presentes em seus cotidianos, bem como os limites e as possibilidades da atuação da equipe interdisciplinar para o afastamento dos adolescentes da conduta infracional.
Palavras-chave: Adolescente, Ato infracional, Medidas Socioeducativas do Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS-Uberaba-MG.

Abstract

This study is the result of research conducted in the program educational measures in freedom developed in the Specialized Social CREAS-Uberaba-MG Assistance Reference Center, in order to analyze its contribution to the removal of adolescents in the infraction conduct. They were carried out bibliographic research, documentary and field with qualitative quantitative approach and the use of interviews with guiding script with open questions. The desk research involved two stages, the first was held consultation with legal texts and official legislation related to law infraction and educational measures. The second stage consisted in an analysis in CREAS documentation for the second half of 2013, in order to know the profile of adolescents who joined the institution during this period to start the fulfillment of certain socio-educational measures. There were also interviews with four CREAS professionals: a social worker, a psychologist, a social educator program of educational measures and the coordinator of the institution, which are recorded statements, transcripts, read and analyzed. The analysis and interpretation of the data led to the identification of the profile of adolescents who fulfill socio-educational measures in freedom, the expressions of social issues present in their daily lives, as well as the limits and possibilities of the interdisciplinary team acting for the removal of teens infraction conduct.

Keywords: Adolescent , Act infraction , Socio-Educational Measures of Specialized Reference Center for Social Assistance - CREAS - Uberaba -MG .

1 INTRODUÇÃO

A terminologia adolescência foi utilizada no final do século XVIII, sendo "um termo de origem latina, do verbo adolescere, que significa desenvolver-se, crescer" (MATHEUS, 2002, p. 18). Nesse sentido, a adolescência é uma etapa do processo de maturação dos indivíduos, na qual ocorre a transição entre a infância e a fase adulta, posto que, durante esse período, diversas mudanças físicas, psíquicas, comportamentais e sociais intercorrem no corpo humano. As transformações vivenciadas pelos adolescentes nessa etapa perpassam as questões corpóreas, em que são ancoradas atitudes permeadas de inconformidade com as regras sociais e familiares, eclodindo uma necessidade de aceitação e identificação com um determinado grupo e um distanciamento do âmbito doméstico.

Nesta perspectiva, inúmeras determinações sociais, culturais, biológicas, econômicas e tecnológicas interferem no desenvolvimento da subjetividade e sociabilidade do adolescente, pois todas as instituições e locais que ele encontra-se vinculado geram uma influência implícita ou explícita na sua personalidade, logo, em suas ações cotidianas.

De acordo com o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico-IBGE, em 2009, cerca de 42% do total da população brasileira era composta por crianças, adolescentes e jovens até 24 anos, perfazendo um total de 80 milhões pessoas. Como demonstram os dados, têm-se um percentual significativo de adolescentes no país. No entanto, constata-se que essa etapa do desenvolvimento humano é heterogênea, tendo em vista as inúmeras desigualdades sociais presentes no cotidiano brasileiro, em que os adolescentes não possuem condições e oportunidades equitativas para se preparem para a vida adulta.

Nesse cenário difuso, os adolescentes abastados são alvos da mídia no que tange o incentivo ao consumo demasiado; já os das camadas populares são constantemente noticiados como agentes responsáveis por diversas infrações, suscitando assim, medo na população que concomitantemente solicita medidas repressivas contra esse segmento juvenil.

O Estatuto da Criança e do Adolescente- ECA e as demais legislações brasileiras consideram os adolescentes seres em desenvolvimento físico e mental, complexos, em formação, cabendo a implantação de medidas educativas e de socialização, buscando romper com a perspectiva que o "infrator era considerado como portador de alguma patologia social, com desvio de conduta, causadora de atos antissociais" (SIMÕES, 2011, p.249). Como apregoa o art. 103 do ECA, o ato infracional é a conduta descrita como crime ou contravenção penal praticada por adolescente, sendo assegurado aos adolescentes que cometem tais atos, de acordo com o art. 104, tratamento condizente com a sua condição especial de pessoa em desenvolvimento.

Em Uberaba-MG, as medidas socioeducativas em meio aberto de Liberdade Assistida-LA e Prestação de Serviços à Comunidade-PSC são executadas através do programa de medidas socioeducativas do Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS, instituição que oferta serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, e na qual a pesquisadora realizou estágio supervisionado em Serviço Social no período de Maio à Setembro de 2013.

Essa aproximação com a temática despertou a curiosidade pelo processo de materialização das medidas socioeducativas no âmbito local, dessa forma, o objetivo da pesquisa foi conhecer o programa de execução das medidas socioeducativas desenvolvido no CREAS-Uberaba, analisando sua contribuição para o afastamento dos adolescentes da conduta infracional.

Para alcançar o objetivo proposto, foi desenvolvida pesquisa bibliográfica e documental, além de pesquisa de campo, com a realização de entrevistas com quatro profissionais do CREAS, sendo estes depoimentos gravados, transcritos, lidos e analisados.

A análise e a interpretação dos dados propiciou a identificar o perfil dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas, os limites e as possibilidades da atuação da equipe interdisciplinar e a constatação da contribuição do programa para o afastamento dos adolescentes da conduta infracional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A questão dos adolescentes em conflito com a lei envolve aspectos sociais, psicológicos, culturais, jurídicos, conjunturais e estruturais. É um fenômeno que tem ocupado espaço polêmico nos meios midiáticos no que se refere à impunidade e a maioridade penal. No entanto, poucos mecanismos têm sido criados com vistas a possibilitar uma leitura crítica reflexiva acerca dos adolescentes como indivíduos que trazem consigo uma bagagem sócio histórica que na maioria das vezes é configurada por violações de direitos.

> Muito embora a criminalidade seja socialmente desigual na sua distribuição, o crime e o medo do crime são hoje vividos como fatos da vida moderna, características do modo de vida dos nossos tempos. Vulgariza-se, portanto, a violência das relações sociais, naturaliza-se o crime e propaga-se, enquanto solução, o apelo à ampliação do sistema punitivo, ou mesmo a privatização das soluções por meio da autorização tácita da vingança privada [...]. O combate ao crime é o grito de convergência de políticos de diferentes matizes, preocupados em tranquilizar as classes médias e brancas, assustadas com a insegurança das grandes cidades. De outra parte, a violência é o assunto predileto da mídia, espetáculo que conquista e mantém o mercado a partir da fascinação mórbida da população [...] (COSTA, 2005, p.69-71).

Os adolescentes são apontados como principais causadores da barbárie, especificamente os negros e pobres, não se levando em consideração os ciclos de transgressões provocados pelas instituições, bem como pelo Estado que não propicia recursos suficientes para a corporização de políticas públicas. Em contrapartida, os seus investimentos estão focalizados no viés da "tolerância repressiva", a qual desvirtua o significado das manifestações contrárias à ordem estabelecida. Como reposta a esses movimentos, o capital juntamente com o Estado utiliza seu regime autoritário.

Com o advento do ECA, a partir da comprovação do ato infracional são aplicadas aos adolescentes medidas socioeducativas, forma instituída para responsabilizá-los e concomitantemente oferecer condições para a reinserção social. Segundo Volpi (2010), os regimes socioeducativos devem constituir-se em condição que garanta o acesso do adolescente às oportunidades de superação de sua condição de exclusão, bem como de acesso à formação de valores positivos de participação na vida social.

Conforme a gravidade e o caráter ofensivo do ato cometido podem ser aplicadas ao adolescente, conforme estabelece o ECA, as seguintes medidas socioeducativas: I) Advertência; II) Obrigação de reparar o dano; III) Prestação de serviço à comunidade; IV) Liberdade Assistida; V) Regime de semiliberdade e internação; VI) Internamento em estabelecimento educacional; VIII) Qualquer uma das previstas no art.101 item I ao IX.

A advertência (art.115) consiste em admoestação verbal aplicada pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude ao adolescente que cometeu um delito de menor valor ofensivo, acompanhado pelos seus responsáveis legais, ele firma o compromisso que a infração não sucederá novamente e a autoridade judiciária e o adolescente assinam a advertência que será submetida ao Ministério Público e arquivada.

A obrigação de reparar o dano "se faz a partir da restituição do bem, do ressarcimento e/ou compensação da vítima [...]. A responsabilidade pela reparação do dano é do adolescente, sendo intransferível e personalíssima" (VOLPI, 2010, p.23). Contudo, havendo impossibilidade de restaurar o dano, a medida poderá ser substituída por outra mais adequada (art.116).

A Prestação de Serviço à Comunidade – PSC conforme preconiza o art. 117 do ECA, consiste na realização de tarefas gratuitas em entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais por período não excedente a seis meses e a oito horas semanais de modo a não prejudicar a frequência escolar ou a jornada normal de trabalho. Salienta-se que devem ser levadas em consideração as aptidões dos adolescentes no momento de encaminhá-los.

A Liberdade Assistida – LA "constitui-se em uma medida coercitiva quando se verifica a necessidade de acompanhamento da vida social do adolescente (escola, trabalho e família)" (VOLPI, 2010, p.24). Uma pessoa habilitada, designada pelo Juiz da Vara da Infância e Juventude irá acompanhar o caso, sendo o educador social ou orientador social. Essa medida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada ou revogada ou substituída por outra medida, sendo ouvidos o orientador, o Ministério Público e o defensor (art.118).

O regime de semiliberdade pode ser aplicado desde o início, ou como forma de progressão do regime (transição para o meio aberto) para aqueles adolescentes já privados de liberdade. Nessa medida o adolescente fica

institucionalizado nos dias estabelecidos, no entanto, realiza atividade externas como ir à escola, trabalhar, visitar a família em datas comemorativas, entre outras (art.120).

Na medida de internação, o adolescente será privado de sua liberdade e afastado do convívio familiar e comunitário. A instituição na qual o adolescente permanecerá internado deve seguir as diretrizes do ECA no que tange ao cumprimento das atividades escolares, pedagógicas e de lazer amparadas pela equipe especializada (art.122). Evidencia-se que a liberação do adolescente será compulsória aos vinte e um anos de idade (art.121).

Das medidas citadas acima, serão enfatizadas nesse estudo a PSC e a LA, as quais são cumpridas em meio aberto e, em consonância com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) deverão ser acompanhadas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS.

Com a promulgação da lei 12.594/2012 foi instaurado o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Essa política pública tem como objetivo orientar e organizar as medidas socioeducativas nos sistemas estaduais, distrital e municipais através da coordenação da União, de modo que o adolescente é responsabilizado pelo ato infracional cometido.

> A construção do SINASE consolida uma iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, responsável por deliberar sobre a política de atenção à infância e adolescência. A partir de 2002, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH, da Presidência da República, com a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP) e o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (FONACRIAD), o CONANDA desencadeou uma série de encontros estaduais e regionais e um encontro nacional com juízes, promotores de justiça, conselheiros de direitos, técnicos e gestores de entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo (SALZBER, 2010, p.41-42).

O SINASE busca articular em todo o território brasileiro as políticas setoriais básicas de Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Lazer, entre outros, vislumbrando a eficiência, a eficácia e a padronização das medidas socioeducativas. Esse sistema trabalha de forma integrada com diversas políticas e programas, sendo um deles o Sistema Único de Assistência Social-SUAS, uma vez que os mesmos:

> Interagem na medida em que o SUAS normatiza os serviços socioassistenciais voltados para crianças e adolescentes e suas famílias, incluindo aí o acompanhamento às medidas socioeducativas e o SINASE normatiza a atuação da Assistência Social como constituinte do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes (SALZBER, 2010, p.44).

O SINASE vem incitar a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto (LA e PSC) orientada pela elaboração do Plano Individual de Atendimento-PIA que contém ações que corroborem com a elaboração do projeto de vida do adolescente por meio da escolaridade, profissionalização, saúde e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo deste estudo foi realizada a revisão bibliográfica, como forma de aprofundamento e familiaridade com o assunto, em que foram consultados materiais publicados como: livros, artigos científicos, monografias, teses e dissertações.

Concomitantemente foi realizada uma pesquisa documental envolvendo duas etapas. A primeira delas foi a consulta a textos legais e legislações oficiais, como Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, Política Nacional de Assistência Social-PNAS, Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, Norma Operacional Básica –NOB, Tipificação Nacional dos Serviços ***Socioassistenciais*** e demais legislações relacionadas com o problema da pesquisa.

A segunda etapa constitui em um estudo na documentação do CREAS- Uberaba referente ao segundo semestre de 2013 (Julho à Dezembro), com o propósito de conhecer o perfil dos adolescentes que durante esse período iniciaram o cumprimento das medidas socioeducativas determinadas. Por conseguinte, realizou-se um levantamento do sexo, nível de escolaridade, etnia, idade, modalidade de ato infracional praticado, tipo de medida aplicada e renda familiar. A partir disso, foi possível identificar as demandas totais e concretas trazidas pelo público do Programa e de suas famílias, levantamento esse que fornece subsídios para suscitar estratégias de intervenção vislumbrando o afastamento do adolescente da conduta infracional.

Foram realizadas ainda entrevistas com profissionais do CREAS, sendo que os mesmos foram selecionados pelo critério da amostragem intencional, com efeito de "selecionar um subgrupo que, com base nas informações disponíveis, possa ser considerado representativo de toda a população" (GIL, 1999, p. 94). Dessa forma, os participantes da pesquisa foram membros da equipe interdisciplinar do programa das medidas socioeducativas do CREAS- Uberaba - MG composta por seis profissionais, sendo: 1 (um) assistente social, 3 (três) psicólogas e 2 (dois) educadores sociais. Contudo, apenas 4 (quatro) foram entrevistados, 1 (um) assistente social, 1 (um) psicóloga, 1 (um) educador social e a coordenadora da instituição. Cabe destacar que a última foi escolhida em decorrência de seu conhecimento acerca do histórico da implantação do programa das medidas socioeducativas no CREAS.

Na escolha desses participantes, levou-se em consideração a proporcionalidade de profissionais das diferentes áreas de conhecimento, devendo assim a amostragem ser composta por um profissional de cada área. Optou-se por selecionar o psicólogo e o educador social que trabalham há mais tempo na instituição. Diante disso, a seleção através da amostragem intencional foi feita a partir de dois critérios: ser membro da equipe do programa das medidas socioeducativas e possuir o maior tempo de trabalho na instituição.

Para a obtenção das informações foi utilizada a técnica da entrevista. Primeiramente foram agendados os horários com os integrantes da equipe, os quais se mostraram solícitos, dispostos e empolgados com a pesquisa. Posteriormente, no início das entrevistas, cada participante assinou o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido-TCLE e respondeu as questões a partir do roteiro norteador de perguntas abertas. As entrevistas foram gravadas e realizadas numa sala do CREAS que contemplava o sigilo, os depoimentos foram transcritos e lidos para a análise dos dados. Salienta-se que foram realizados dois roteiros norteadores, um direcionado para a equipe interdisciplinar e outro para a coordenadora do CREAS.

Após a coleta de dados, o material foi organizado e explorado por meio da análise temática, que se desdobra em três etapas, a pré-análise, averiguação do material, tratamento dos resultados obtidos e interpretação. Realizaram-se ainda sucintas aproximações com a base lógica do método dialético[67], o qual subsidiou as reflexões críticas da realidade histórica, complexa e dicotomizada dos indivíduos envolvidos na pesquisa.

A pesquisa teve como base teórica o materialismo histórico, que segundo Demo (2010) "preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstituído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos", possibilitando uma análise para além do aparente/imediato, numa busca incessante da essência dos fenômenos determinados e condicionados presentes nas relações sociais contemporâneas.

A Resolução 196/96, que dispõe acerca das diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, norteou a pesquisa, em que foram assegurados os direitos e deveres que dizem respeito à comunidade científica, aos participantes da pesquisa e ao Estado, bem como a autonomia, não maleficência, beneficência e justiça.

Vale ressaltar que a identidade dos participantes da pesquisa foi preservada, utilizando-se nomes fictícios na apresentação de seus depoimentos. Optou-se pela utilização de nomes de personagens da literatura brasileira, sendo eles: Iracema, Capitu, Lucíola e Quincas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Visando identificar o perfil dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas no CREAS, realizou-se um levantamento no arquivo documental da instituição acerca dos adolescentes que iniciaram o cumprimento das medidas socioeducativas de Julho à Dezembro de 2013. Buscou-se conhecer as configurações sociais, econômicas, culturais, étnicas e o nível de escolaridade desse público.

O levantamento aludido oportunizou a compreensão da realidade social dos adolescentes e de suas famílias, a partir das demandas apresentadas durante os atendimentos. Munidos dessas informações, a equipe do CREAS conhecerá as correlações de forças presentes nas diversas dimensões da vida social dos adolescentes, podendo desta maneira, repensar o modelo de intervenção junto a essa população, seja quanto à forma de encaminhamento ou quanto ao tipo de abordagem (SALZBER, 2010).

Dos 79 adolescentes que ingressaram no CREAS no período delimitado, 74 (93,67%) são do sexo masculino e 5 (6,33%) são do sexo feminino. Esses dados coincidem com os estudos de Adorno (1999), os quais mostraram a

[67] A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais (...) (GIL, 1999, p.14).

potencialização da criminalidade como fenômeno historicamente construído associado a figura masculina, pois enquanto os homens eram portadores da força e da verdade, as mulheres eram frágeis, destinadas ao afeto e ao cuidado, incapazes e proibidas de realizarem ações violentas.

Conforme autoafirmação racial dos adolescentes durante o início de medida, 39 (49,36%) se autodeclaram brancos, 16 (20,25%) preto, 23 (29,11%) pardo e 1 (1,28%) não havia registro da cor da pele no PIA. Esses dados diferem dos resultados obtidos em pesquisas dos outros autores como Araújo (2000), Costa (2005) Oliveira e Silva (2005), Souza (2012) e Trassi (2006), realizadas nas diversas regiões brasileiras, as quais apontam os adolescentes negros como maiores responsáveis pela prática de atos infracionais.

Cabe ressaltar que através do contato com a equipe do CRESS obteve-se a informação de que entre os adolescentes que cumprem medida socioeducativa predominam os negros e pardos. Essa divergência de dados pode se dar pelo fato de que a indicação da raça foi feita a partir da autoafirmação do adolescente, que pode ser autodeclarar branco, apesar de pertencer à outra raça.

No que tange a renda familiar dos adolescentes, 23 (32, 91%) possuem renda familiar de zero a dois salários mínimos (até R$ 1.448,00). Essas famílias vivenciam cotidianamente as diversas expressões da questão social, em que a renda total é diluída entre as despesas e seus numerosos integrantes. Em virtude disso, esses indivíduos precisam recorrer às políticas públicas, com vistas a garantir o mínimo para sobreviverem.

Contudo, "nós vivemos numa sociedade capitalista onde só é útil aquilo que dá lucro, onde naturalmente aquilo que não dá é inútil" (SIQUEIRA, 2012, p.57). Nessa perspectiva, as demandas da referida população não são prioridade nas agendas públicas, como resultado têm-se diversas violações de direitos, cabendo a esses indivíduos responderem violentamente as privações sofridas.

Os dados obtidos revelam ainda que 23 (32, 91%) adolescentes possuem renda familiar de dois a quatro salários mínimos (até R$2.896,00), 11 (13, 92%) de quatro a seis salários mínimos (até R$4.344,00), 14 (17,72%) acima de seis salários mínimos (acima de R$4.344,00) e 2 (2,54%) não constam informações sobre a renda no PIA.

> O desenvolvimento humano é resultado da interação entre diversos fatores, sejam eles de risco ou de proteção, presentes no meio social (cultura, comunidade, família). Adolescentes que crescem em uma família na qual o pai passa mais tempo com o carro do que com os filhos (consumo), que constantemente se agridem (violência doméstica), em que as escolas se mostram em más condições de conservação, em que os professores não são motivados e não sabem lidar com os alunos que apresentam problemas (escola) e em que não há opções de lazer (comunidade), têm maior probabilidade de se envolver em atos infracionais (GALLO e WILLIAMS, 2005, p.92)

Os dados demonstraram que a condição socioeconômica não é único determinante para o cometimento do ato infracional, tendo em vista que os adolescentes são compostos por dimensões totais que perpassam os determinantes e condicionantes estruturais, sociopsicológicos, singulares e particulares, nos quais repercutem nos modos de viverem em sociedade (ASSIS, 1999).

De acordo com o levantamento realizado, 51 (64,55%) dos adolescentes não concluíram o Ensino Fundamental, 26 (32,91%) não concluíram o Ensino Médio e 2 (2,64%) não constam informações sobre a escolaridade no PIA. Os adolescentes estão na faixa etária de 14 a 20 anos, expressando um atraso na relação idade/série escolar.

Ainda que haja essa distorção na idade/série, os adolescentes têm o direito de estarem inseridos na escola, como preconiza o art. 205 da Constituição Federal de 1988, "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" e como versa o art. 206 "o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola".

> *"A questão também que a gente percebe que é um desafio muito grande é a escolaridade, todos os adolescentes que comparecem ao CREAS para cumprir a medida socioeducativa tem a escolaridade baixa, a gente tem que encaminhar para instituições de ensino e infelizmente devido ao mau comportamento dos adolescentes nessas instituições, eles não são bem recebidos e também por conta da escolaridade baixa, porque não encontramos escolas, instituições que aceitem os adolescentes de dezessete anos que estejam cursando o terceiro ano do ensino fundamental" (Lucíola).*

Diante disso, através da fala de Lucíola, constata-se que as instituições de ensino vêm contribuindo para o fortalecimento dos estigmas construídos historicamente. No entanto, essas devem aceitar a inserção dos

adolescentes em conflito com a lei, tendo em vista que esse é um direito constitucionalmente assegurado. Em decorrência da falta de acesso, eles acabam inseridos nas chamadas séries de aceleração, em que cursam duas séries ou mais no mesmo ano letivo ou apenas vão realizar as provas das matérias esporadicamente na rede pública e de preferência no período noturno.

Respaldados por Pereira e Mestriner (1999), Gallo e Williams (2005, p.86) afirmam que:

> No Brasil, a situação da baixa escolaridade do adolescente em conflito com a Lei replica os dados da América do Norte: quase a totalidade dos adolescentes que estão cumprindo alguma medida socioeducativa abandonou os estudos muito cedo. Para tais autoras, a evasão escolar deve-se a ineficiência dos métodos educacionais na sua totalidade, por falhar em ensinar as habilidades acadêmicas necessárias, e também a exclusão social por parte dos colegas e professores da escola. Por serem tachados de alunos problemáticos, colegas agressivos e outros estereótipos estigmatizantes, tais adolescentes evadem-se das escolas e preferem assumir a "identidade do bandido".

Outro fator que tem corroborado com a evasão é a inserção precoce dos jovens no mercado de trabalho, com propósito de garantir sua subsistência e de sua família, sendo o narcotráfico a ocupação e a saída encontrada por eles, meio aonde são aceitos como iguais, além de possibilitar o acesso ao consumo de drogas.

Constatou-se que 56 (70,88%) dos adolescentes não são reincidentes e 23 (29,12%) são reincidentes. Esses dados demonstram que a equipe interdisciplinar vem conseguindo alcançar resultados satisfatórios no que tange ao afastamento do adolescente na conduta infracional.

Com todas essas demandas complexas e repletas de negação de direitos, tensões familiares e comunitárias, a equipe do programa das medidas socioeducativas do CREAS tem planejado e organizado sua rotina de trabalho, com vistas a galgar a corporificação da interdisciplinaridade.

A equipe vem respeitando e reconhecendo as atribuições e competências privativas de cada profissional, buscando a partir da realização de cursos de especialização e de acessibilidade, participação em eventos e socialização de textos legais e científicos, a concretização da formação continuada como apregoa as normativas do SUAS.

Dessa forma, as estratégias de intervenção da equipe têm como finalidade a superação da imediaticidade das demandas, ou seja, os esforços estão voltados para a mediação da realidade total dos adolescentes nos seus aspectos culturais, familiares, econômicos e sociais. Para que esse objetivo seja alcançado, a equipe utiliza, numa perspectiva dialética, o movimento da práxis para a realização de reflexões críticas da realidade social que emerge no cotidiano institucional e, por conseguinte, procura proceder a encaminhamentos vislumbrando o afastamento do adolescente da conduta infracional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adolescência, compreendida como estágio de preparação para a vida adulta, traz inquietações pela sua vitalidade e complexidade. Além das modificações biológicas próprias desta etapa da vida, o meio social, econômico e cultural no qual o adolescente está inserido são determinantes para a sua sociabilidade.

Assim, a desigualdade presente na sociedade capitalista implicará em diferentes condições de vida e de oportunidades para os adolescentes pertencentes às distintas classes sociais. Para melhor compreensão dessa diferenciação, é essencial a caracterização deste sistema vigente, o qual se apresenta como um fenômeno global, arraigado de ações que priorizam o lucro e o consumo desenfreado, trazendo em seu bojo relações dicotomizadas que culminam em um emaranhado de problemas concretos, denominados de expressões da questão social, entre as quais o envolvimento de adolescentes com a prática infracional.

A prática de atos infracionais não é um fenômeno isolado, mas historicamente construído, configurado por violências físicas e psicológicas, estigmas e subalternidade. Durante muito tempo a repressão, a violência e o controle foram os meios utilizados para "enfrentar" a conduta infracional, inclusive de adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA é uma conquista tardia dos movimentos sociais e, apresenta uma intencionalidade de ruptura com as práticas punitivas e coercitivas dos antigos Códigos de Menores. Porém, a mudança de conteúdo nas legislações não garante o direto dos adolescentes serem assistidos em sua integralidade, tornando necessária a mudança também nas concepções culturais, sociais, econômicas e ideológicas que sustentam os interesses da relação contraditória entre capital-trabalho.

Apesar do ECA estabelecer a doutrina de proteção integral, na qual crianças e adolescentes são compreendidos como sujeitos de direitos, na realidade concreta as ações de cunho protetivo não atendem as demandas em sua

totalidade , seja pela ausência de investimentos e pelo descaso das instâncias públicas que priorizam a economia em detrimento da garantia dos direitos presentes nas legislações vigentes.

O Estado mínimo prioriza o lucro em detrimento do social, logo, não são investidos recursos suficientes na educação, saúde, assistência, habitação, entre outros, negligenciando assim, o acesso, a esses direitos. Isso demonstra que sem políticas públicas não há concretude, coerência e eminência para implantação de legislações. Desta forma, adolescentes continuam vivenciando as diversas determinações da exclusão social. Como apontam Oliveira e Silva (2005), com o ECA modificou-se a forma de criminalização anteriormente de pobreza/delinquência e atualmente pobreza/infração, pois os adolescentes são responsabilizados pelo delito cometido.

Para que haja a materialização das medidas socioeducativas de caráter pedagógico como preconiza o ECA, faz-se necessário uma reestruturação em várias instâncias institucionais. Desta maneira, o momento é de plenos desafios, tornando fundamental uma responsabilidade compartilhada entre todos os membros da sociedade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; LIMA, Renato Sérgio; BORDINI, Eliana B. T. **O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 1999.

ARAÚJO, Domingos Barretos**. O perfil das adolescentes que cometeram atos infracionais em Salvador no ano de 2000.** 2004. 114f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas,Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

ASSIS, Simone Gonçalves de. **Traçando caminhos em uma sociedade violenta**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

BRASIL. Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. 1. ed. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

_____**.** Lei nº 12.594, de18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. **Integração SUAS/SINASE: o sistema socioeducativo e a lei 12.594/2012.** São Paulo: Veras Editora, 2012.

COSTA, Ana Paula Mota. Adolescência, violência e sociedade punitiva. ***Serv. Soc.Soc.*** v. 26, n.83, p.63-83, set.2005.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2010.

GALLO, Alex Eduardo; WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque. Adolescentes em conflito com a lei: uma revisão dos fatores de risco para a conduta infracional. **Psicologia: Teoria e Prática**. v.7, n.1, p.81-95,fev. 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE. **Censo Demográfico 2009**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=317010. Acesso em: 15.mar.2014.

MATHEUS. T.C. **Ideais na adolescência:** falta (d)e perspectivas na virada do século. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002.

OLIVEIRA e SILVA, Maria Liduina.**O controle sócio-penal dos adolescentes com processos judiciais em São Paulo:** entre a 'proteção' e a 'punição'. 2005. 266 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005

SALZBER, Selma Braga. **Adolescentes em situação de rua como medida socioeducativa em meio aberto:** desafios e possibilidades. 2010. 73f. Monografia (Especialização em Serviço Social)- Universidade de Brasília –UnB, Brasília, 2010.

SIQUEIRA, Domiciano. Sofrimento urbano humano. In: MAGALHÃES, Carlos; MATTOS, Virgílio; MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Desconstruindo práticas punitivas**. 1.ed. Uberlândia: O lutador, 2012, p.53-59.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. Biblioteca Básica de Serviço Social. V. 3. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SOUZA, Adilson Fernandes de. **Integração SUAS/SINASE:** o sistema socioeducativo e a lei 12.594/2012**.** 1.ed.São Paulo: Veras Editora, 2012.

TRASSI, Maria de Lourdes. **Adolescência-violência:** desperdício de vidas. 1. ed.São Paulo: Cortez, 2006.

VOLPI, Mário. **O adolescente e o ato infracional.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E PROTEÇÃO SOCIAL: A MATERIALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM QUESTÃO

CHILDHOOD, ADOLESCENCE AND SOCIAL PROTECTION: THE MATERIALITY POLICY OF SOCIAL ASSISTANCE IN QUESTION

Sessão temática: Direito Trabalho e Serviço Social

SILVA, Thiago Rodrigo da
Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" – UNESP/Franca
Graduado em Serviço Social/ Mestrando em Serviço Social
asocial.thiago@gmail.com

RESUMO

A Assistência Social tal como a conhecemos apresenta novas perspectivas de atendimento à família através de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de proteção social, defesa e garantia de direitos que visem a emancipação e autonomia. Observa-se que as novas diretrizes do SUAS desde a Tipificação trazem recomendações sobre a forma de oferta dos seus serviços, fragmentando a família por grupos etários, com rotulações específicas. O atendimento à família deve considerar sua totalidade, porém, cada geração tem apresentado demandas específicas, desafiando as estratégias desta política. Este trabalho apresentará uma análise sobre os atuais serviços socioassistenciais destinados à infância e adolescência.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Família; Infância e Adolescência; Serviços Socioassistenciais;

ABSTRACT

The Social Assistance as we know it presents new prospects for family care through services, programs, projects, social assistance and social protection benefits, defense and guarantee of rights aimed at emancipation and autonomy. It is observed that the new guidelines from the SUAS typing bring recommendations on how to offer their services, fragmenting the family by age groups, with specific labels. The family care should consider its entirety, however, each generation has made specific demands, challenging the strategies of this policy. This paper presents an analysis of the current social assistance services for children and adolescents.

Keywords: Social Welfare Policy; family; Childhood and Adolescence; Social assistance services;

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As políticas sociais no Brasil apresentam um histórico recente, cujas raízes se concentram no período entre guerras, demarcado pela crise econômica mundial. Estas passam por um processo lento de amadurecimento e consolidação enquanto estratégia de garantia de direitos.

A propositura de ações que atendessem as camadas pobres se deu no final do século XIX, quando o Estado se viu obrigado a intervir frente os pobres, pensando unicamente em ajustar cada indivíduo em um cenário capitalista já posto para fins de manter a ordem societária vigente.

Segundo Behring & Boschetti, o final do século XIX foi o "período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade" (2007, p. 64). Ao longo dos anos as ações sociais foram modificando, passando de viés caritativo e de ajustamento para direito social, mesmo que ainda seja mais no plano teórico que prático.

A constante luta de classes, somada aos interesses do Estado e da classe dominante culminaram na reordenação das políticas sociais no Brasil, verificando assim a necessidade de dar novas respostas às novas demandas que foram surgindo nesse processo de mudanças políticas versus realidade social existente. Assim, as políticas sociais:

> São vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, em alguns momentos, em outros como conquistas dos trabalhadores, ou como doação das elites dominantes, e ainda como instrumento de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos do cidadão (FALEIROS, 1991, p. 08).

Interpretando a afirmação de Faleiros (1991), as políticas sociais, ao longo de sua história de formação e implementação, garantiu nada mais do que a manutenção da sociedade subalterna à sua condição de classe trabalhadora, empobrecida, explorada, sem perspectivas de emancipação. Todavia, para que os primeiros direitos sociais fossem colocados em pauta e, assim deferidos pelo governo, foi necessária a mobilização desta mesma classe que, estafados de tanta miséria e exploração decidiram levantar-se e exigir do Estado uma atenção mais sensibilizada frente à realidade em que viviam.

Ao mesmo tempo, vem os "nobres elitistas" que, realizavam o trabalho social, doando um pouco do seu tempo, bens materiais ou dinheiro para amenizar temporariamente as misérias de uma sociedade vulnerável e frágil. Fala-se aqui da filantropia, que faz uso da imagem da pobreza e do pobre para a obtenção de maiores taxas de lucro[68] e consequentemente status social por meio da construção de uma imagem social de beneficiadores.

Infere-se pois que as políticas sociais no Brasil se desenvolvem em um emaranhado complexo de interesses políticos e sociais mediados pelo capital. O que é possível afirmar, neste contexto, é que a caracterização das políticas sociais como direitos sociais, instituídas e regulamentadas por vias legais, se destaca a partir do texto constitucional de 1988, que as reestrutura na sua proposição, elaboração, implementação, execução e avaliação.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF), os artigos 203 e 204 trazem a Assistência Social como direito social, não contributivo, integrado na Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, com dotação orçamentária própria, deixando claro no seu texto, que esta política é dela quem necessitar, contradizendo o princípio da universalidade defendido pelas novas diretrizes desta política.

Em 1993, a LOAS regulamenta os artigos da Constituição Federal citados anteriormente configurando a Assistência Social como política pública de garantia de direitos, desconstruindo paradigmas de caridade e manutenção da ordem societária.

A partir de 1995, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) se extingue da realidade brasileira. Anos mais tarde, após discussões sobre a importância da Assistência Social no Brasil e as peculiaridades de cada região do país, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2004 referenda a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que materializa uma política pública efetiva de garantia de direitos, cujas ações devem ser desenvolvidas nas capilaridades dos territórios, considerando cada realidade regional, respeitando a pluralidade socioeconômica e sociocultural do Brasil.

Atualmente o debate acerca da Assistência Social visa a consolidação de uma identidade própria, com princípios e diretrizes que se afastam cada vez mais do modelo caritativo e de manutenção de um cenário de pobreza e extrema dependência, que hoje se sabe que pode ser transformada com ações potencializadoras que propicie às famílias e indivíduos uma vivência e sociabilidade com autonomia e empoderamento frente suas realidades, com vistas à sua participação política enquanto cidadãos, sujeitos de direitos através do controle social e participação popular.

Esta identidade reforça o papel do Estado centralizando seu atendimento na família. Porém, o que observa-se é que o atendimento a família é proposto de forma fragmentada, dividindo-a por grupos com vulnerabilidades e riscos específicos e por grupos etários. Sobre as vulnerabilidades, pensa-se que rotular as pessoas pelo que elas passam ou fizeram é manter estigmatizada a figura do pobre na sociedade capitalista. As estratégias devem, claro, identificar a situação para ser superada, porém é importante ter o cuidado para que o trabalho do SUAS não contribua de forma negativa na construção da imagem das famílias pobres em seus territórios de vivência, limitando-as ainda, somente nestes espaços.

[68] Refere-se aqui à histórica prática do marketing social, que usa a figura da subalternidade para alavancar vendas e embelezar as publicidades. Em suma, é a estratégia de ganhar mais dinheiro e crédito no mercado através das vulnerabilidades alheias.

Considerando os fragmentos que está posto hoje pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, este trabalho objetiva apresentar e analisar os serviços socioassistenciais existentes para crianças e adolescentes e como ela propõe envolver toda a família no atendimento específico a estes grupos etários.

2. SUAS E PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: AFINAL, DO QUE ESTAMOS FALANDO?

A implantação da Política Nacional de Assistência Social 2004 na perspectiva do SUAS, implicou um aumento significativo dos investimentos em políticas de proteção, assistência e desenvolvimento social – que se traduzem em programas e ações de transferência de renda, segurança alimentar e nutricional, assistência social e inclusão produtiva, significando uma expansão substantiva da cobertura de serviços e da rede socioassistencial.

A estruturação do Sistema de Proteção Social no âmbito do SUAS a configura por níveis de complexidade – da básica à especial de média e alta complexidade. Ofertam serviços, programas, projetos e benefícios que são regulados pelo Governo Federal e executados pelos estados e municípios. Segundo Yazbek (2011), a proteção social visa proteger indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco, de forma humana e digna.

> [...] constituem sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações (Giovanni, 1980 apud Yazbek, 2011, p. 01).

A proteção social básica busca atuar nos territórios na prevenção de situações de risco, trabalhar o empoderamento e autonomia de famílias e indivíduos, considerando suas potencialidades, realizar a busca ativa de pessoas que se encontram nas variadas vulnerabilidades e riscos para a inserção nos serviços descritos a seguir.

- **Proteção Social Básica**
  - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
  - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
  - Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A proteção social especial de média complexidade visa atender situações de fragilidade de vínculos afetivos, violação de direitos a partir de atendimentos especializados. A alta complexidade reporta-se para situações de rompimentos de vínculos, situações de extremo risco social e pessoal que exige medidas de institucionalização em serviços específicos, de acordo com a demanda, faixa etária e vulnerabilidade identificada, descritos a seguir.

- **Proteção Social Especial**

  - **Média Complexidade**
    - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI);
    - Serviço Especializado em Abordagem Social;
    - Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
    - Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
    - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

  - **Alta Complexidade**
    - Serviço de Acolhimento Institucional;
    - Serviço de Acolhimento em República;
    - Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
    - Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

O fator central da política de assistência social, desde sua implementação até o momento atual é a importância que esta atribuiu à família. Para o SUAS, "a família é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social" (PNAS, 2004, p. 90). A centralidade na família pelo SUAS reforça o

compromisso, em tese, do Estado em proteger as famílias, contudo, as diretrizes e a formulação de ações socioassistenciais não visa o atendimento à família em sua totalidade.

Nota-se, principalmente após o referendo da Resolução CNAS nº. 109/2009 – Tipificação Nacional do Serviços Socioassistenciais, a propositura de serviços que fragmentam as famílias nas suas variadas vulnerabilidades e situações específicas. Ao mesmo que o SUAS fragmenta o atendimento à família, cria-se rotulações que estereotipam a imagem da pobreza e suas nuances na sociedade capitalista contemporânea.

Não deixamos de reconhecer que a Tipificação é um avanço para a reconstrução da identidade da Assistência Social no Brasil. Pensa-se que foi a alternativa mais apropriada para o momento em formular um manual de regras de como deve ser ofertados os serviços em suas dadas complexidades. Desta forma, verificaremos como se está posto, atualmente, os serviços socioassistenciais para a infância e adolescentes, sem desconsiderar que, ao lado deste público, também existe uma grupo familiar que a norteia.

No tocante ao atendimento à infância e adolescência, verificou-se que os três níveis de complexidade do SUAS contemplam o referido público. O maior desafio posto para a Assistência social, sem dúvida é reconhecer as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, inseridos em um território sociocultural e econômico demarcado pela presença da criminalidade e violência que afastam este público da cotidiano sociofamiliar e criar estratégias eficazes que resgatem a criança e o adolescente dos riscos e as reinsiram em suas famílias e/ou em espaços de maior desenvolvimento e crescimento.

2.1 Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

O PAIF traz em sua proposta um atendimento visando resgatar a função protetiva das famílias em seus contextos de sociabilidade, prevenindo a ruptura de vínculos afetivos, ofertando serviços e garantindo direitos. O texto orientador traz as zonas de vulnerabilidades e riscos referenciados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), mas, ater somente aos territórios de pobreza é limitar a participação das famílias pobres na sociedade e contribuir na perpetuação da segmentação da sociedade e dos espaços de sociabilidade em classes sociais que não devem se misturar.

É um serviço baseado no respeito à heterogeneidade dos arranjos familiares, aos valores, crenças e identidades das famílias. Fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares. Neste tocante é importante que os trabalhadores deixem para si morais pessoais e concepções que vão na contramão na ética e do compromisso frente a população atendida.

Realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, a adolescência, à juventude, o envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades. Tem por princípios norteadores a universalidade e gratuidade de atendimento, cabendo exclusivamente à esfera estatal sua implementação.

Destaca-se que a composição de um quadro de trabalhadores seja compatível com a quantidade de famílias referenciadas pelo equipamento, que, neste caso é o CRAS. A qualificação profissional é fator chave para um atendimento digno, humanizado, que corresponda às expectativas da população e que respeite suas singularidades pessoais e territoriais.

2.2 Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) que consiste em um:

> Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social (CNAS, 2009, p. 09).

O SCFV é divido por faixas etárias e em cada grupo, trabalha especificidades relacionadas ao desenvolvimento da pessoa, seja na primeira infância, adolescência, fase adulta e velhice, considerando as peculiaridades e os riscos de cada fase geracional.

Para a fase até 06 anos, o serviço tem por foco o desenvolvimento de atividades com crianças, familiares e comunidade, para fortalecer vínculos e prevenir ocorrência de situações de exclusão social e de risco, em especial a violência doméstica e o trabalho infantil, sendo um serviço complementar e diretamente articulado ao PAIF.

Pauta-se no reconhecimento da condição peculiar de dependência, de desenvolvimento desse ciclo de vida e pelo cumprimento dos direitos das crianças, numa concepção que faz do brincar, da experiência lúdica e da vivência artística uma forma privilegiada de expressão, interação e proteção social.

É necessário que a equipe que desenvolverá este serviço seja qualificada e possua recursos necessários ao atendimento a este público. A existência de Entidades Assistenciais que possa realizar a contra-referência no atendimento a este público permite potencializar as ações do Serviço e expandir o trabalho social às famílias.

Com as famílias, o serviço busca estabelecer discussões reflexivas, atividades direcionadas ao fortalecimento de vínculos e orientação sobre o cuidado com a criança pequena. Com famílias de crianças com deficiência inclui ações que envolvem grupos e organizações comunitárias para troca de informações acerca de direitos da pessoa com deficiência, potenciais das crianças, importância e possibilidades de ações inclusivas.

Deve possibilitar meios para que as famílias expressem dificuldades, soluções encontradas e demandas, de modo a construir conjuntamente soluções e alternativas para as necessidades e os problemas enfrentados.

O atendimento destinado ao público de 06 a 15 anos preconiza a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. As intervenções devem ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Inclui crianças e adolescentes com deficiência, retirados do trabalho infantil ou submetidos a outras violações, cujas atividades contribuem para resignificar vivências de isolamento e de violação de direitos, bem como propiciar experiências favorecedoras do desenvolvimento de sociabilidades e na prevenção de situações de risco social.

O financiamento para estas ações deve ser bem planejados pelo Órgão Gestor e pela Equipe de referência deste atendimento, visando ofertar atividades de qualidade que estimulem a participação das crianças e adolescentes, respeitando seus aspectos socioculturais, nível de formação escolar e suas identidades. Considera-se que a expansão do acesso deste público à atividades na comunidade além dos territórios de pobreza poderá garantir de fato o direito à cidade e deverá apresentar estratégias de combate ao preconceito.

Dos 15 aos 17 anos objetiva o fortalecimento da convivência familiar e comunitária e contribui para o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola, por meio do desenvolvimento de atividades que estimulem a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho. As atividades devem abordar as questões relevantes sobre a juventude, contribuindo para a construção de novos conhecimentos e formação de atitudes e valores que reflitam no desenvolvimento integral do jovem.

As propostas de ações devem atender aos anseios dos jovens, que, neste caso, encontram sob risco iminente de inserção à criminalidade e exposição à crack, álcool e outras drogas. Devem também ofertar atividades que irão de encontro aos desejos dos adolescentes, respeitando a construção de suas identidades e seus aspectos culturais, garantindo-lhes com dignidade o direito ao esporte, cultura e lazer, com uma sociabilidade harmônica e segura.

As intervenções devem valorizar a pluralidade e a singularidade da condição juvenil e suas formas particulares de sociabilidade; sensibilizar para os desafios da realidade social, cultural, ambiental e política de seu meio social; criar oportunidades de acesso a direitos; estimular práticas associativas e as diferentes formas de expressão dos interesses, posicionamentos e visões de mundo de jovens no espaço público.

2.3 Serviço de Proteção e Atendimento Especializado Integral à Família – PAEFI

Diferente da Proteção Social Básica, a Média Complexidade já atua no campo da violação de direitos e fragilidade ou ameaça de ruptura dos vínculos. Dessa forma, o PAEFI Serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito.

Segundo o CNAS (2009, p. 19 - 20), constitui público alvo do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família (PAEFI): Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de:

- Violência física, psicológica e negligência;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- Tráfico de pessoas;
- Situação de rua e mendicância;
- Abandono;
- Vivência de trabalho infantil;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;
- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;
- Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

Por se tratar de um atendimento de média complexidade, a equipe de referência deverá estar preparada para lidar com as diversas formas de violência para realizar os encaminhamentos necessários à efetivação de uma proteção social que garanta qualidade de vida, segurança e evoluções quanto aos aspectos psicossociais que são fragilizados pelas práticas de violência.

Não apenas o CREAS, mas o município como um todo deve possuir equipamentos estratégicos para atender as demandas do CREAS, principalmente os casos em que a família ou parte dela, necessite de acolhimento provisório para se distanciar do território e da pessoa que as vitimizaram. Não basta o atendimento e o trabalho social do CREAS, o município tem que possuir recursos para atender a emergências que venham a surgir.

2.4 Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC

O Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente. Deve contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida.

A prestação dos serviços deverá se configurar em tarefas gratuitas e de interesse geral, com jornada máxima de oito horas semanais, sem prejuízo da escola ou do trabalho, no caso de adolescentes maiores de 16 anos ou na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. A inserção do adolescente em qualquer dessas alternativas deve ser compatível com suas aptidões e favorecedora de seu desenvolvimento pessoal e social

Considera-se este serviço como um grande desafio, pois acompanha em meio aberto estes adolescentes, que estão ou em primeira medida ou já cumpriram medidas restritivas de liberdade. Faz parte deste atendimento a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) que consiste em sistematizar objetivos, ações e metas para consolidar a reinserção social do adolescente, protagonizando-o no seu meio social com distanciamento total de práticas delitivas.

As estratégias devem, em tese, articular a rede socioassistencial e intersetorial que deve dar atenção especializada aos adolescentes e suas famílias. O retorno do adolescente ao convívio comunitário nem sempre é satisfatório, já que o mesmo volta para o território de origem, cuja dinâmica manteve a mesma dinâmica, com a presença das oportunidades de reincidência no ato infracional, considerando o fetiche da criminalidade como obtenção de poder, status e fácil aquisição de elevadas quantias de dinheiro.

É sabido que muitos adolescentes mantem uma medida em meio aberto tranquila e quando finaliza o processo, acontece o retorno para as práticas infracionais, outros, não conseguem o distanciamento, ou por estar em dívida com os líderes dos "corres[69]" ou por não conseguirem oportunidades legalmente estabelecidas. O preconceito

[69] "Corre" é uma expressão presente nas classes pobres, com maior presença nos diálogos juvenis. Corre inicialmente era associada à luta cotidiana por melhores condições de vida através do trabalho e estudo, vindo a modificar-se pelas práticas delitivas para a conquista de objetivos.

e as condições de vida dos adolescentes são preponderantes na reincidência, já que o mercado de trabalho exclui adolescentes, jovens e adultos egressos de medidas que restringem a liberdade.

O desafio posto é uma política de segurança pública associada aos serviços socioassistenciais que empoderem os adolescentes e suas famílias e ao mesmo tempo, combata e elimine pontos de criminalidade enraizados nos territórios de pobreza. Enquanto as práticas delitivas estiverem presentes nos territórios e as oportunidades não forem de fato garantidas, a reincidência permanecerá presente e se elevando.

2.5 Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes

Acolhimento provisório e excepcional para crianças e adolescentes de ambos os sexos, inclusive crianças e adolescentes com deficiência, sob medida de proteção (Art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente) e em situação de risco pessoal e social, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção. Os grupos de crianças e adolescentes com vínculos de parentesco – irmãos, primos, etc., devem ser atendidos na mesma unidade. O acolhimento será feito até que seja possível o retorno à família de origem (nuclear ou extensa) ou colocação em família substituta.

Este Serviço pode ser desenvolvido nas seguintes modalidades:

> 1. Atendimento em unidade residencial onde uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 crianças e/ou adolescentes;
> 2. Atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência, destinada ao atendimento de grupos de até 20 crianças e/ou adolescentes. Nessa unidade é indicado que os educadores/cuidadores trabalhem em turnos fixos diários, a fim de garantir estabilidade das tarefas de rotina diárias, referência e previsibilidade no contato com as crianças e adolescentes. Poderá contar com espaço específico para acolhimento imediato e emergencial, com profissionais preparados para receber a criança/adolescente, em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza um estudo diagnóstico detalhado de cada situação para os encaminhamentos necessários (CNAS, 2009, p. 32).

O Serviço de Acolhimento Institucional, por estar contido na Proteção Social de Alta Complexidade, deve oferecer um ambiente acolhedor às crianças e adolescentes, garantindo às famílias, quando possível, a convivência com os mesmos, respeitando os aspectos sociais, culturais, religiosos, étnicos, raciais e sexuais (LEHFELD & SILVA, 2014).

O objetivo é garantir a proteção integral deste público. Quanto à convivência familiar e comunitária, fica claro que as Instituições de Acolhimento devem possuir um olhar humanizado e trabalhar no sentido de promover a participação das famílias na medida de proteção das suas crianças e adolescentes, visando o fortalecimento dos vínculos afetivos, facilitando o processo de reintegração familiar. Em casos peculiares, trabalha-se a colocação em família substituta.

Mesmo com toda a reconfiguração metodológica do atendimento neste Serviço oriundas das novas normatizações publicadas de 1990 (gênese do ECA) até o tempo presente, as Instituições de Acolhimento ainda apresentam características enraizadas pelo código de menores, considerando as crianças e adolescentes em situação de irregularidade. Suas famílias ainda são culpabilizadas pela perda do poder familiar, mantendo ainda um conflito histórico entre estas e a Instituição.

O descumprimento da excepcionalidade na medida de proteção ainda é um fator que vitimiza este público. O ECA prevê a medida até 02 anos, no máximo. Todavia, percebe-se que as dificuldades de encaminhamentos, não ou baixa aderência de algumas famílias nas propostas de atendimento e a morosidade advinda da excessiva burocracia judiciária também estendem o tempo de permanência de crianças e adolescentes nos Serviços de Acolhimento, chegando a permanecer toda a infância e a adolescência em acolhimento.

Outro realidade predominante é o índice de acolhimento por privação de recursos materiais ocasionadas pela pobreza. Nestes casos, a Rede Socioassistencial unida ao Sistema de Garantia de Direitos deve traçar estratégias de intervenção que visem prevenir novos acolhimentos ou mesmo o retorno de crianças e adolescentes egressos da medida de proteção nos Serviços de Acolhimento Institucional.

Comporta-se um desafio que envolve articulação em Rede e atenção do poder público em ofertar qualidade nos serviços prestados pelos seus equipamentos.

2.6 SERVIÇO DE ACOLHIMENTO EM FAMÍLIA ACOLHEDORA

É o Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem.

O atendimento também deve envolver o acompanhamento às famílias de origem, com vistas à reintegração familiar. O serviço é particularmente adequado ao atendimento de crianças e adolescentes cuja avaliação da equipe técnica indique possibilidade de retorno à família de origem, nuclear ou extensa.

O público-alvo são crianças e adolescentes, inclusive aqueles com deficiência, aos quais foi aplicada medida de proteção, por motivo de abandono ou violação de direitos, cujas famílias ou responsáveis encontrem-se **temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção** (grifo meu).

O acompanhamento se faz necessário para que a criança e/ou adolescente não sofra ainda mais com o afastamento da família de origem. A família acolhedora deve reconhecer seu papel socioafetivo provisório, sem expectativas de formalizar uma guarda provisória ou adoção, considerando as condições legais para se efetivar tal situação. É importante também que a referência familiar pelo Serviço de Família Acolhedora atenda somente crianças e adolescentes que possuam reais chances de retornar para as famílias de origem, pois, caso esta situação não discorra e os jovens são retirados das famílias acolhedoras e encaminhadas para os Serviços de Acolhimento Institucional, a função protetiva do serviço se descaracteriza para uma prática de violência contra as criança e adolescentes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos 09 anos, a assistência social, já formatada através do SUAS, atingiu mais de 90% dos municípios brasileiros (MDS, 2014), apresentando dados importantes quanto a implantação de serviços de grande impacto frente à população.

Na contramão destes dados, é importante problematizar a Assistência Social como única política voltada à garantia dos direitos e proporcionadora da emancipação humana. Sabe-se que esta política vem enfrentando dilemas na sua execução, pois o próprio Estado que cofinancia as ações em conjunto com os demais entes federativos não tem flexibilizado o uso dos recursos financeiros para otimizar o trabalho dos equipamentos que atuam na linha de frente da questão social e suas diversas expressões. Há uma série de critérios que engessam o uso dos recursos públicos para esta política, propiciando até a devolutiva deste recurso pelos municípios que não conseguem totalizar o seu gasto.

Nos termos de Cabrini e Silva (2013), o Estado Brasileiro é fracassado no trato com o tecido social, não valorizando e/ou potencializando as políticas sociais que atuam frente às populações subalternas nos seus espaços territoriais. Este fracasso seja ou não intencional, conforme mencionam os autores, parte de uma dependência mediadora de favoritismo para os capitalistas, fragilizando as relações e os compromissos com o social.

Mota (2010) vai nos dizer sobre o fetiche da Assistência Social, destacando que esta política tem sido vista como única forma de liquidar as expressões da questão social. Indaga: como que esta política poderia agir com tamanha responsabilidade se o próprio Estado cria percalços que impedem a sua potencialização em meio a sociedade?

É nesta problematização do fetiche da Assistência Social que consideramos que esta política, sozinha não efetivará sua proposta de proteção social, já que as expressões da questão social atualmente postas na sociedade abarcam não só problemas sociais, envolvem também a precarização da saúde pública, da educação, da segurança pública, da habitação, gestão pública politiqueira, corrupção e interesses dos representantes do capital que se sobressaem às necessidades da população.

Se tratando da infância e adolescência como apresentamos neste trabalho, a intersetorialidade das políticas sociais deveria se consolidar para efetivar um trabalho de proteção, sendo todas, responsáveis pela defesa e garantia de direitos. Sabe-se que as vaidades institucionais, questões políticas, disputas de poder político e econômico afeta negativamente o papel do Estado, que ao invés de exercer a função protetiva, vem desprotegendo toda a população, deixando-a sob os riscos que as desigualdades e a miséria vem enraizando principalmente, nas classes mais pobres.

O Estado exige qualidade nas ações. Porém não oferece subsídios para tal, precarizando o trabalho, violando os direitos e a dignidade da população. A perspectiva neste momento não é das melhores, observando-se os atuais percursos das políticas sociais. Todavia, a luta da classe trabalhadora vem se intensificando e o compromisso ético e político de todas as categorias profissionais devem se fortalecer no sentido de superar os mandos e desmandos da *oligarquia capitalista* (NETTO, 2013, grifo meu).

Por fim, é interessante analisarmos os avanços significativos do SUAS e a ampliação da cobertura do sistema de proteção social básica e especial nos municípios brasileiros, desconstruindo certos dados estatísticos governamentais no sentido de apurar as reais condições de implementação e execução desta política, bem como as peculiaridades de cada região territorial e seus impactos econômicos, sociais e culturais na efetivação do mesmo, e a pretensão do Estado em garantir o acesso pleno de toda a o população aos direitos sociais.

4. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993: Dispõe sobre a organização da Assistência Social*. Brasília: Casa Civil, 2011.

_____. *Lei 12435 de 6 de julho de 2011: Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.* Brasília: Casa Civil, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília: Casa Civil, 2013.

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CABRINI, Marcela Cezillo; SILVA, Thiago Rodrigo. *Os percursos da Assistência Social no Brasil: Uma política pública centrada na territorialidade.* Anais de Pesquisa do XXIX Congresso Latinoamericano de Sociologia. Santiago: ALAS Chile, 2013.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. Famílias e políticas públicas. Em ACOSTA, A. R., VITALE, M. A. F. *Família: Redes, Laços e Políticas Públicas.* 3ª ed. São Paulo: Cortez & IEE-PUC/SP, 2007, p. 267 – 274.

CONSELHO Nacional de Assistência Social. *Resolução CNAS nº. 109/2009: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.* Brasília: CNAS, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. 5ª ed. Coleção "Primeiros Passos". São Paulo: Brasiliense, 1991.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; CONSELHO Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social.* Brasília: MDS/CNAS, 2004.

_____; _____. *Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012: Norma Operacional Básica do SUAS.* Brasília: CNAS, 2012.

MOTA, Ana Elisabete (org.). *O Mito da Assistência Social: Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade.* 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. *Impactos da crise do capital nas políticas sociais e no trabalho do/a assistente social.* Conferência de abertura do XIV Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Águas de Lindóia, out. 2013.

SILVA, Thiago. Rodrigo. *A trajetória histórica e legal da Política de Assistência Social em Batatais pós 1988.* Material Instrucional para a Pré-conferência Municipal de Assistência Social. Batatais: CMAS, 2013.

_____. *A Gestão dos Benefícios Sociais no município de Batatais na perspectiva da Avaliação Local.* Resumo simples. Anais de Pesquisa do 14º Congresso de Iniciação Científica e Pesquisa (CONIC) da Universidade de Ribeirão Preto. Ribeirão Preto: UNAERP, 2013.

_____; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. *Famílias e Instituições de Acolhimento para crianças e adolescentes: desafios na superação de conflitos e na humanização do atendimento nas medidas de proteção.* In: Anais de Pesquisa do III Simpósio Gênero e Políticas Públicas. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2014.

_____; _____. A Gestão dos Benefícios Sociais no município de Batatais/SP na perspectiva da Avaliação Local: Debates realizados na IX Conferência Municipal de Assistência Social (2013). In: Anais de Pesquisa do 2º Encontro Internacional e 9º Encontro Nacional de Política Social. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios.* Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, 2011.

SUAS, 10 ANOS: AVALIAÇÕES E PROJEÇÕES A PARTIR DA X CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O DECÊNIO 2016 - 2026

SUAS, 10 YEARS : REVIEWS AND PROJECTIONS FROM X WELFARE CONFERENCE FOR THE DECADE 2016-2026

Sessão temática: Direito Trabalho e Serviço Social

COSTA, Guilherme Moraes da
Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" – UNESP/Franca
Graduado em Serviço Social
ghuilherme@hotmail.com

SILVA, Thiago Rodrigo da
Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" – UNESP/Franca
Graduado em Serviço Social/ Mestrando em Serviço Social
asocial.thiago@gmail.com

RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir os dez anos do Sistema Único de Assistência Social e o Plano Decenal a partir da X Conferência de Assistência Social. Considerando as transformações societárias e a adesão brasileira na conjuntura neoliberal a partir da década de 1990, será discutida a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que materializa os Artigos 203 e 204 da Carta Constitucional de 1988, que define, após anos de história, a Assistência Social como política pública. O processo de lutas para efetivar a Política de Assistência Social a partir da LOAS, culminou em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, que, dentre diversos avanços, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. Em 2015 a X Conferência propõe a avaliação do atual percurso do SUAS, considerando avanços e entraves, preconizando ainda a propositura de novas ações com vistas a fortalecer esta política para o decênio 2016 – 2026. Para alcançar o objetivo, este *paper* utilizará a partir da perspectiva crítica marxiana, recursos bibliográficos e documentais para confirmar as provocações ora apresentadas.
Palavras-chave: Assistência Social, Controle Social, Plano Decenal.

ABSTRACT

This work discusses the ten years of the Unified Social Assistance and the Ten-Year Plan from the X Social Welfare Conference. Considering the societal transformations and the Brazilian membership in the neoliberal environment from the 1990s, will discuss the Organic Law of Social Assistance (OLSA) that materializes Articles 203 and 204 of the Constitutional Charter of 1988 defines, after years of history, social assistance as a public policy. The process of struggle to effect social assistance policy from the LOAS, culminated in 2003 in the Fourth National Conference on Social Assistance, which, among many advances in the National Social Assistance Policy (NSAP) in 2004 and the Single System Social Assistance (SSSA) in 2005. In 2015 the X Conference proposes the assessment of the current path YOUR considering advances and obstacles, even recommending the filing of new shares in order to strengthen this policy for the decade 2016 - 2026. To achieve goal, this paper will use from the Marxian critical perspective, bibliographic and documentary resources to confirm the provocations presented herein.
Keywords: Social Assistance, Social Control, Ten Year Plan.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos 27 anos, a Política de Assistência Social adentrou-se a diversos embates, lutas e resistências visando a sua consolidação enquanto política pública, conquistada pela Constituição Federal de 1988. Foram anos de muitos avanços e, concomitantemente, obstáculos e desafios para a sua superação. Em 1993, a Política de Assistência Social, legislada nos artigos 203 e 204 da Carta Constitucional de 1988 se materializa através do surgimento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que organiza esta política enquanto público para atendimento, financiamento, participação popular, controle social, dentre outras questões.

A organização da Política de Assistência Social de maneira uniforme e a luta pela efetividade da LOAS em todo território nacional se dá apenas em 2003, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, quando as deliberações se voltam para a construção de uma Política Nacional e de um Sistema Único que fortaleça a Assistência Social, garantindo de fato os direitos sociais de quem dela necessitar.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se concretiza em 2004 e formata novos parâmetros de proteção social no país, considerando as múltiplas expressões da questão social e em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) advém para normatizar esta política, considerando as particularidades de cada território que compõem a nação brasileira.

O SUAS, como o conhecemos completa 10 anos em 2015. Foram 10 anos de lutas para o alcance dos avanços e também para a superação de obstáculos que ainda permeiam a materialização plena e efetiva desta política. Estamos em ano de Conferência, a décima edição, que compreende em um exercício de avaliação da política hoje posta, de fortalecimento da participação popular e do controle social.

É de competência das Conferências, conferir junto aos cidadãos que acessam o SUAS, seus trabalhadores e gestores o atual percurso da Política de Assistência Social, avaliando as conquistas, os desafios e os retrocessos que a atual conjuntura capitalista interfere severamente.

Desta forma, nesta X Conferência de Assistência Social, além de avaliarmos os anos que já se passaram, recebemos o desafio ainda de pensar e projetar um SUAS efetivo, de qualidade, considerando os princípios democráticos e republicanos para os próximos dez anos. Assim, o presente trabalho expõe a proposta desta X Conferência, apresentando a partir da perspectiva crítica, um retrospecto da Assistência Social desde a LOAS e as temáticas propostas visando a reconfiguração do SUAS para o decênio 2016 – 2026.

2. A LOAS: A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TRIPÉ DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A Assistência Social enquanto política pública no Brasil é um fato relativamente recente. A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a compor o tripé da Seguridade Social brasileira, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Ao integrar este tripé, a Assistência Social passou a ser regida por princípios como a *universalidade da cobertura de atendimento*, *equidade de participação de custeio*, *diversidade da base de financiamento*, *caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade*, entre outros. SPOSATI (2013) notabiliza que "A legalidade obtida em normas e dispositivos não possibilitou ainda o alcance da legitimidade capaz de provocar acolhida consciente e convicta de um projeto dirigente em valor social". Até Constituição de 1988, a Assistência Social era permeada por caráteres clientelista, benemerente, filantrópico, além do primeiro damismo.

De acordo com o artigo 9º da Lei Orgânica da Seguridade Social, "As áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social são objeto de leis específicas, que regulamentarão sua organização e funcionamento". Dessa forma, em 1993, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), "*direito do cidadão e dever do Estado*", que dentre outras, estabelece as responsabilidades entre os entes federativos, cria os conselhos – Nacional, Estadual, Municipal e do Distrito Federal -, origina o Benefício de Prestação Continuada (BPC), estabelece os Benefícios eventuais, dentre outros aspectos. Nesse processo, o Decreto nº 1.744/1995 estabeleceu o INSS – Instituto Nacional do Seguro Social como órgão responsável por operacionalizar o BPC, fato que só ocorreu em janeiro de 1996. Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trazem que até dezembro de 2014 haviam 4.310.448 beneficiários do BPC.

De 20 a 23 de novembro de 1995 foi realizada a I Conferência Nacional de Assistência Social em Brasília – DF. A partir de então, a cada biênio, a Assistência Social passou a convocar seus trabalhadores, gestores e usuários a avaliar e propor novas diretrizes para esta política. Das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social se originaram propostas que mudariam radicalmente esta política. Em 2004 foi implementada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2005 foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e em 2009 a Tipificação Nacional de Assistência Social.

3. OS 10 ANOS DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ao completar seu primeiro decênio em 2015, o SUAS tornou-se lei apenas em 2011, através da Lei nº 12.435, a Lei do SUAS, que alterou 16 artigos da LOAS e fez com que o SUAS assumisse o caráter de sistema público, tendo por objetivos a gestão e organização da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da Assistência Social, bem como fortalecer a gestão compartilhada entre os quatro entes federativos, particularizando a não

contribuição, a descentralização e a participação popular exercida, por exemplo, nas Conferências de Assistência Social.

Retomando o processo até a Lei do SUAS, em cumprimento de uma das deliberações da já citada IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, em 2004 foi lançada a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145, que instituiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Ancorada nos dados do Censo demográfico de 2000, a PNAS categorizou os municípios brasileiros em pequenos 1(até 20.000 habitantes), pequenos 2 (de 20.001 a 50.000 habitantes), médio (50.001 a 100.000 habitantes), grande (100.001 a 900.000 habitantes) e metrópole (acima de 900.000 habitante), sendo naquela época os municípios de pequeno porte 1 a maioria (4.018) e os de porte grande concentravam a maior parte da população (50.321.723 habitantes). A PNAS se reporta a LOAS para explicitar seus princípios e diretrizes. Inova ao categorizar a Proteção Social, dividindo-a em Básica e Especial, esta última subdivida em Média e Alta Complexidade. Também determina o número de equipamentos públicos de acordo com o porte do município. Assim como, elencou as seguranças afiançadas pela política. Segurança de acolhida, de desenvolvimento da autonomia e de convívio familiar e comunitário. Aliás, somado ao Território, a Matricialidade Sócio Familiar é um dos pontos medulares reforçados pela PNAS.

> Assim, a família sem proteção social direta e efetiva do Estado em quantidade e qualidade para atender às suas necessidades e a exclusão do mercado de trabalho, ou a inserção precária, ampliam as situações de vulnerabilidade e riscos sociais. É que a família sem proteção sente-se impossibilitada de atender às necessidades básicas (água, saúde, alimentação, moradia, educação, renda e cidadania) de seus membros e tornam-se vítimas da injustiça social tendo seus direitos violados. Por conseguinte, ocorrem, entre outros fatos, a ida dos filhos para a rua, o uso de substâncias psicoativas, o abandono da escola para ajudar no orçamento familiar, o esgarçamento dos vínculos afetivos e sociais, em decorrência da angustiante luta pela sobrevivência, e as rupturas dos laços conjugais por não poderem cumprir os papéis socialmente determinados para o pai e a mãe[70].

Em 2005 o CNAS instituiu a Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), intencionando normatizar e disciplinar a gestão no âmbito do SUAS, referenciada nos parâmetros instituídos pela PNAS. Esta norma foi revisada e atualizada em 2012. No ano seguinte, foi instituída a NOB-RH/SUAS, que especifica as equipes de referência mínimas para cada equipamento de Assistência Social. Em 2007 para ratificar o que a NOB-RH/SUAS, o CNAS lançou a Resolução nº17, que reconhece as demais profissões de nível superior do SUAS, sendo elas Administrador (a), Advogado (a), Antropólogo (a), Assistente Social, Contador (a), Economista, Economista Doméstico (a), Musicoterapeuta, Pedagogo (a), Sociólogo (a) e Terapeuta Ocupacional. Em 2014, procurando fortalecer a NOB-RH/SUAS o CNAS publicou a resolução de número 9, que define as funções dos profissionais de nível médio e fundamental no SUAS.

Continuando o processo de amadurecimento do SUAS, ainda atendendo a uma deliberação da IV Conferência de Assistência Social, em 2009 o CNAS publicou a Resolução de número 109, que instituiu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou e deu identidade à política. De acordo com cada nível de Proteção, a TNSS nomeou os serviços, descreveu o esperado, trouxe como deve ser a relação com os usuários, evidenciou os objetivos, estipulou as provisões – espaço físico, recursos humanos e materiais, trabalho essencial ao serviço –, trouxe o que se espera de aquisição para os usuários, indicou as condições de forma de acesso, especificou em qual unidade o serviço deve ser realizado, dispôs sobre o período de funcionamento, firmou a abrangência – municipal ou regional –, sinalizou a articulação e em rede e destacou o impacto social esperado.

Sendo os serviços da Assistência Social, na PSB, o PAIF – Serviço de Proteção Integral à Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço da Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Na PSEMC, Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Já a PSEAC, Serviço de Acolhimento Institucional nas modalidades de Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem

[70]CRONEMBERGER. Isabel Hérika Matias. TEIXEIRA. Solange Maria. Política de Assistência Social: as direções da matricialidadesociofamiliar e do trabalho social com famílias. *SERV. SOC. REV.*, *LONDRINA*, *V. 16*, *N.2*, *P. 101*, *JAN./JUN. 2014*

e Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Em 2013, o CNAS publica a resolução de nº 4 que institui a PNEP/SUAS – Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, atendendo a uma antiga reivindicação presente em todas as Conferências de Assistência Social até então, bem como expresso na LOAS, no Plano Decenal de 2007 e na NOB-RH/SUAS

Embora o BPC monetariamente seja o maior benefício assistencial, o Programa Bolsa Família (PBF) atinge um maior número de beneficiários. Criado em 2003, aglutinando outros benefícios, como o Bolsa Escola, Bolsa Gás, por exemplo. Operacionalizado exclusivamente pelo poder público, contava em dezembro de 2014, com uma base de 14.003.441 famílias beneficiadas. Para acessar o programa é necessário renda per capta de até R$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais). Para continuar recebendo, a família tem que cumprir condicionalidades na Educação, Saúde e Assistência Social. Na educação, todas a crianças e jovens devem estar matriculados. Dos seis aos 14 anos é obrigatória a presença mínima de 85%. Dos 15 aos 17, 75%. No que diz respeito à saúde, é necessário o acompanhamento do calendário de vacinas, pesagem para verificar o desenvolvimento de crianças de zero a sete anos e a realização do pré-natal. Quanto à Assistência Social, a família tem de manter dados (composição familiar, endereço, renda, etc.) atualizados. O valor do benefício é variável de acordo com a composição familiar e a renda declarada. Em 2007, para operacionalizar o Programa Bolsa Família, foi criado o CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sendo utilizado para concessão de benefícios de âmbito federal – a exceção do BPC e benefícios de natureza previdenciária –. Dados referentes a dezembro de 2014 informam que haviam cadastradas 29.164.446 famílias. O número superior ao de beneficiários do Bolsa Família se justifica por que o CadÚnico admite famílias com renda per capta mensal de até meio salário mínimo ou renda familiar total de três salários mínimos. Através dele, os usuários podem ter acesso, além do PBF[71], à tarifa social de energia elétrica e a Programas habitacionais do Ministério das Cidades, por exemplo.

> O Programa Bolsa Família, apesar de representar importante via de acesso a benefícios não contributivos para parcela significativa da população, e de produzir impactos imediatos positivos na vida de seus beneficiários e na dinâmica das economias locais, principalmente de pequenos e médios municípios do NE e das zonas rurais, caracteriza-se pela sua ultrafocalização na extrema pobreza, operando com condicionalidades acompanhadas da adoção de práticas disciplinarizadoras e exigências de contrapartidas que constrangem as famílias beneficiárias a buscar as chamadas "portas de saída" na perspectiva da empregabilidade e do assim chamado empreendedorismo[72].

Dado a esse breve histórico, fica claro que o SUAS está em constante aperfeiçoamento, na busca por garantir aos usuários da Assistência Social serviços qualificados e uniformes em todo o território nacional. Em 2015, além dos dez anos do SUAS, a Conferência de Assistência Social – em todos os níveis de governo – traz como norte o Plano Decenal de Assistência Social, considerando o decênio 2016 – 2026.

4. A X CONFERÊNCIA E O PLANO DECENAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As discussões acerca da participação iniciam em discursos científicos, no século XVIII (GOHN, 2007) e ocorrem com maior intensidade no tempo presente. Segundo a autora citada, a participação tem caráter plural e os indivíduos são considerados cidadãos. A participação implica a divisão de responsabilidades entre os cidadãos, independente da sua representatividade, pois as necessidades coletivas, comuns à todos devem estar em primeiro lugar. Referenciamos aqui, umas concepções clássicas sobre a participação a partir dos movimentos de Gramsci, sobre os conselhos de fábricas.

As primeiras discussões sobre a participação dos trabalhadores dos espaços de decisão veio com Gramsci em 1905, quando fora criada a Comissão Interna em uma fábrica. Para o pensador, esta comissão deveria estimular os operários a participarem da gestão da fábrica e das decisões que nela deveriam ser tomadas. Gramsci também frisava que esta comissão deveria ser cada vez mais libertadas das opressões e do controle dos dirigentes das fábricas (WANDERLEY, 2012).

[71]Os demais benefícios são o Telefone Popular, Programa Brasil Alfabetizado, Cisternas, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Carteira do Idoso, Isenção de taxas de concursos públicos, Programa Bolsa Verde, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e Carta Social.

[72]DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. Proteção Social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 619, out./dez. 2013.

Este acontecimento na Itália em 1905 abriu precedentes para a histórica formação da participação da população enquanto cidadãos políticos. O Brasil herda, segundo Wanderley (2012) este pensamento, quando começa a pensar na participação popular no país, na pluralidade dos participantes, na autonomia dos conselhos e na sua paridade – Estado = Sociedade Civil.

Atualmente, a temática da participação está muito focada, dentre muitas esferas, nos conselhos de políticas públicas. A participação no Brasil é garantida constitucionalmente e em todas as políticas públicas é preconizada importância da participação dos cidadãos nos conselhos para o exercício do controle social e da fiscalização das ações, de modo a acompanhar desde a elaboração, perpassando pela implantação e execução, até a avaliação das políticas. É garantida aos cidadãos a participação nas três esferas de governo. Mesmo com estas garantias, faz-se necessário algumas ressalvas.

Tatagiba (2000) referenciado por Wanderley (2012) assinala que os conselhos representam espaços públicos com composição plural e paritária; buscarem a resolução dos conflitos derivados dos distintos interesses em jogo no processo dialógico; funcionarem como instâncias deliberativas conduzindo para a democratização da gestão. Mesmo reconhecendo as dificuldades de uma avaliação mais profunda, para ela os conselhos representam importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão nas atividades públicas.

No âmbito dos Conselhos e na gestão do SUAS, como forma de garantir o aprimoramento desta, envolvendo todos os segmentos, desde o poder público, entidades sociais, organizações civis e usuários, as Conferências vem para permitir este espaço de discussão e proposição de novas diretrizes, propiciando ainda o exercício da participação popular e do controle social.

Segundo Raichellis (2011), é importante que a sociedade civil, por meio da fiscalização, realize a vigilância das ações do Estado, contribuindo na proposição, elaboração, implementação e avaliação das políticas sociais. A autora afirma que a sociedade, quando organizada social e politicamente apresenta capacidade para redefinir os rumos da Gestão Pública, combatendo os processos de privatização e fragmentação das políticas sociais.

O desenvolvimento da política de assistência social tem sido progressiva graças às Conferências que vem sendo realizadas ao longo dos últimos 20 anos. Estas são realizadas também nos três entes federativos, cada qual com sua importância e interlocução.

Desta forma é possível conceituar brevemente o que é, e a importância das Conferências, que são realizadas em várias políticas setoriais no Brasil. Através das Conferências, é possível elaborar avaliações que trazem elementos críticos para subsidiar a potencialização da Política de Assistência Social.

As Conferências compreendem em espaços de participação popular, controle social e tomadas de decisões democráticas. É a partir delas que é possível avaliar e propor estratégias de elaboração, implantação, aprimoramento e execução de ações que desenvolvam o SUAS da forma como se faz necessário no tempo presente.

A primeira Conferência de Assistência Social discorreu em 1995 e, bienalmente vem discorrendo. Podemos afirmar que este processo democrático e participativo de conferir e propor fortaleceu esta política, configurando-a da forma que a conhecemos.

> A construção coletiva e participativa da política marcou a trajetória das Conferências de Assistência Social ao longo desse período. As conferências não só foram impactadas como também induziram conquistas no campo legislativo, na regulação, gestão e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no país (CNAS, 2015, p. 02).

No interior das Conferências é possível, criticamente, refletir sobre os percalços que impedem maiores avanços. Analisar a atual conjuntura econômica, social e política implica em compreendermos as estratégias do capitalismo voltadas à sua acumulação e financeirização, diluindo as conquistas já consolidadas nos últimos anos.

O mesmo Estado que pensa conjuntamente com os Conselhos novas formas de aprimorar e desenvolver a gestão e a execução do SUAS, é o mesmo que precariza e dificulta os avanços necessários através dos ajustes fiscais, atrasos nos repasses de recursos públicos, fragmentação da família para o atendimento, posturas ainda paternalistas e politiqueiras no âmbito da Assistência Social, gerência da pobreza, desconsiderando o ideário emancipatório que o SUAS poderia proporcionar aos sujeitos que a acessam.

As estratégias do capital para controlar o Estado à sua vontade, desfavorece qualquer iniciativa popular de exercer um efetivo controle social, considerando que o poder público, em suas três esferas de governo utilizará de estratégias que vão maquiar a realidade, desmontando todo um processo histórico de desigualdades sociais e miserabilidade, levando cidadãos e trabalhadores das políticas sociais à um faz de conta, meramente aparente, cumprindo sua função de mediadora – para o capital e desmerecedora – população usuária.

As estratégias aqui informadas são criadas através de ideologias de consenso (MÉSZÁROS, 2012), que manipularão a população a compreender e admitir que as ações do Estado estão favoráveis a estas, sendo que, não passa de falácias que sempre visará atender aos interesses do capital. Os consensos ideológicos que o Estado articula a fim de controlar a sociedade, principalmente, as classes mais pobres, podem ser consideradas, no contexto brasileiro, como todo o discurso político e governamental de que o país tem obtido um percurso satisfatório no crescimento econômicos, dados quantificados que mascaram a realidade, apresentando a farsa da efetividade das políticas públicas e a ingênua visão de que o Brasil caminha muito bem, sendo que, na realidade, estes mesmos discursos seguem a cartilha rígida do capital com seus mais egoístas e individuais interesses.

Do que conclui-se que, o Estado, que nasce para garantir e efetivar os direitos de seus cidadãos tem sido substituído por outra força, o capital, que estende seus domínios por todo o mundo e modifica de forma inconteste as relações humanas, sociais e econômicas. O que se tem visto, portanto, são empresas transnacionais ditando as regras aos Estados, governos e suas instituições, e estes cumprindo-as (MISAKA, ALMEIDA, SILVA, 2014).

O tema central para a X Conferência de 2015 é: "Consolidar o SUAS de vez, rumo a 2026" (CNAS, 2015, p. 01). Desta vez, pensando em construir diretrizes para o Plano Decenal, que corresponde a um macro planejamento da política para os próximos dez anos, a X Conferência de Assistência Social, desafia a pensar, neste contexto de crise, de financeirização do capital e das políticas públicas, o Pacto Federativo, que consiste na organização, distribuição e gestão dos tributos nas três esferas de governo.

Desta forma, os eixos temáticos da X Conferência se pautam na relação do Pacto Federativo com os direitos socioassistenciais, redução da pobreza, direitos humanos, transferência de renda, cofinanciamento, sistema de proteção social e participação popular e controle social.

São eles:

- **Subtema 1: O enfrentamento das situações de desproteções sociais e a cobertura dos serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda nos territórios:** Avanços no sistema de proteção social brasileiro, no tocante à redução da miséria e da pobreza, aumento do salário mínimo e maior cobertura da população aos programas de transferências de renda e BPC. Destaca também as dificuldades de avançar considerando as questões econômicas, decorridas da crise mundial do capital que impacta diferente cada contexto territorial. Propõe também refletir e propor ações de combate à todas as formas de opressão, intolerância e discriminação.

- **Subtema 2: O Pacto Federativo e a consolidação do SUAS:** A descentralização político-administrativa e as responsabilidades compartilhadas na gestão e financiamento do SUAS estão assentadas no modelo de federalismo brasileiro. Após 10 anos de implantação do Sistema, os avanços na cobertura, na modernização da gestão e na qualificação das ofertas passa, necessariamente, pela reflexão e avaliação dos ganhos, dificuldades e desafios que decorrem do próprio modelo de federalismo brasileiro e do pacto federativo da política de Assistência Social. Essa reflexão deve nortear o debate acerca do aprimoramento da definição das responsabilidades compartilhadas, de avaliar como o SUAS está na agenda política de cada ente, das competências dos entes e dos instrumentos de gestão, para que a política possa assegurar acesso e galgar um novo estágio de qualidade (CNAS, 2015, p. 08).

- **Subtema 3: Fortalecimento da participação e do controle social para a gestão democrática:** Em 10 anos de implementação do SUAS ampliou-se e fortaleceu-se o papel dos Conselhos, compostos igualitariamente por representantes do poder público e da sociedade civil. Para o alcance de um novo patamar de qualidade do Sistema é necessário avançar no funcionamento e na representação política dos conselhos, ampliando, potencializando e qualificando a participação de usuários e trabalhadores (CNAS, 2015, p. 09). Segundo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Brasil avançou na descentralização da gestão da Política de Assistência Social e na ampliação da participação popular. Ainda encontramos vários percalços considerando a verticalização das políticas públicas e as questões educacionais que obstruem a capacidade crítica e reflexiva e na politização dos cidadãos para uma maior participação e controle.

A princípio, consideramos de grande complexidade a propositura dos subtemas para o processo conferencial, pois estas discussões demandam organização, sistematização de idéias e tempo para discutir com propriedade cada

proposta. Consoante às inquietações, o CNAS reconfigurou os subtemas de modo a potencializar as discussões durante as Conferências municipais e estaduais.

Os três subtemas foram divididos em cinco dimensões que contemplam as discussões e a sistematização de deliberações para os próximos anos. São elas: 1. Dignidade Humana e Justiça social: princípios fundamentais para a consolidação do SUAS no Pacto Federativo 2. Participação social como fundamento do Pacto Federativo no SUAS 3. Primazia da responsabilidade do Estado: por um SUAS Público, Universal, Republicano e Federativo 4. Qualificação do Trabalho no SUAS na Consolidação do Pacto Federativo 5. Assistência Social é direito no âmbito do Pacto Federativo (CNAS, 2015, online).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado garante na Carta Constitucional de 1988 que é seu dever zelar pela proteção da família, sendo esta a base da sociedade através de um sistema de proteção social efetivo. Claro que esta assertiva legal não sinaliza as novas configurações de famílias e também a independência e a vida individual das pessoas na atualidade, porém, mesmo com todas as transformações ocorridas nos últimos anos, o Estado não poderia se eximir das suas responsabilidades.

Desta forma, considerando o que Marx já dizia no Manifesto do Partido Comunista em 1848, o Estado representa o comitê que gerencia os interesses particulares da burguesia. Idêntico ao tempo presente, pois o Estado encontra-se aliado aos grandes capitalistas defendendo os interesses, seus e daqueles que apropriam a riqueza socialmente produzida, descumprindo assim a sua função protetiva em face à totalidade social.

Uma das propostas da X Conferência de Assistência Social é fortalecer um SUAS republicano, efetivo, de qualidade. Contudo, a postura do Estado Brasileiro vai na contramão do que os estados e municípios estão conferindo no ano de 2015, considerando a lógica da ordem societária capitalista.

A metodologia de implementação das políticas sociais públicas, e neste trabalho, com enfoque na Política de Assistência Social, nas últimas décadas, é analisada por Iamamoto (2009) sob o viés do desmonte do legado de conquistas de direitos pela classe trabalhadora. O SUAS que preconiza a universalidade na cobertura da população é executada mediante a elegibilidade para seu acesso, focalizando critérios, segregando cidadãos dos seus direitos sociais. Ao mesmo tempo o Estado fraco e ineficaz, depende das Organizações da Sociedade Civil para cumprirem com as suas responsabilidades, sendo assim, normatizadas e cofinanciadas para a execução de ações.

O discurso do Estado, que por si é contraditório, pois ora afirma estar trabalhando para ofertar políticas que garantam a manutenção das necessidades básicas, ora afirma agir pela garantia dos mínimos sociais (PEREIRA, 2011). É importante informar que as necessidades básicas preconizam garantir aos cidadãos plena autonomia e empoderamento para o processo emancipatório, com renda digna, acesso ao consumo e a direitos constitucionais com qualidade. Já os mínimos sociais conotam direitos restritos e desqualificados que violentam ainda mais os sujeitos em seu processo histórico-social.

Nas palavras de Pereira-Pereira & Siqueira (2014) sobre as políticas sociais e os direitos sociais, “tais políticas passaram a operar triagem entre quem merecia ou não ter as suas necessidades ‘aliviadas’ pelo Estado, sendo que *mérito*, neste caso, tinha sabor de *demérito*, visto que o merecedor era tido como fracassado” (p. 456).

Dessa forma, segundo os referidos autores, as políticas sociais do tempo presente, se caracterizam como antissociais, já que desmontam os direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora, não contemplam os sujeitos pela sua universalidade, focalizam aqueles que se encontram em níveis de riscos e vulnerabilidades mais intensas que os demais, acentuando não só as desigualdades, mas a criminalização da pobreza e a segregação cada vez maior de crianças, adolescentes e suas famílias do sistema capitalista.

O Estado exige qualidade nas ações, porém não oferece subsídios para tal, precarizando o trabalho, violando os direitos e a dignidade da população. A perspectiva neste cenário não é das melhores, considerando os atuais percursos das políticas sociais, todavia, a luta da classe trabalhadora que vem se intensificando e o compromisso ético e político de todas as categorias profissionais devem se fortalecer no sentido de superar os mandos e desmandos da *oligarquia capitalista* (NETTO, 2013, grifo meu).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**: Lei Federal nº 8.742 de 7 de dezembro, 1993. Brasília: MPAS/Secretaria de Estado de Assistência;

CONSELHO Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº. 109, de 11/11/2009:** Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: CNAS, 2009;

_____. **Informe CNAS nº. 01/2015:** Conteúdos da X Conferência de Assistência Social. Brasília: CNAS, 2015.

_____. **Nota de Esclarecimento – Relação Subtemas e Dimensões no Processo Conferencial – 2015**. Brasília: CNAS, 2015.

CRONEMBERGER, Izabel Hérika Matias ; TEIXEIRA, Solange Maria . **Política de Assistência Social: as direções da matricialidade sociofamiliar e do trabalho social com famílias.** Serviço Social em Revista (Online), v. 16, p. 97-118, 2014.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. **Proteção Social e Trabalho do Assistente Social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial.** Serviço Social & Sociedade, v. 116, p. 609-635, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos (1910 – 1920).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 3ª ed. Questões da nossa época. n. 84. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela.*Estado, Classes Trabalhadoras e Política Social no Brasil.* In: BOSCHETTI, Ivanete, et. al. *Política Social no Capitalismo:*Tendências Contemporâneas. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 13 – 43.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto do Partido Comunista.* São Paulo: Boitempo, 2010.

MÉSZÁROS, István. **O Poder da Ideologia.** Tradução de Magda Lopes e Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

MISAKA, André Katsuyoshi; ALMEIDA, Tatiana Regina; SILVA, Thiago Rodrigo. **O mito da descentralização político-administrativa no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Artigo apresentado no Pré-ENPESS. São Paulo: PUC, 2014.

NETTO, José Paulo. *Impactos da crise do capital nas políticas sociais e no trabalho do/a assistente social.*Conferência de abertura do XIV Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Águas de Lindóia, out. 2013.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida; SIQUEIRA, Marcos César Alves. Política Social e Direitos Humanos sob o jugo imperial dos Estados Unidos. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*. nº. 119.São Paulo: Cortez, julho/setembro, 2014, p. 446 – 467.

_____. *Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais.* 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

RAICHELLIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social:** Caminhos da construção democrática. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaiza. **Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista**. In: José Ferreira da Crus; Denise Ratmann Arruda; Luziele Maria de Souza Tapajós; Simone Aparecida Albuquerque. (Org.). 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. 1ed.Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013, v. 1, p. 14-34.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Sociedade Civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos. **Revista Serviço Social & Sociedade.** n. 109. São Paulo: Cortez, jan. – mar. 2012, p. 05 – 30.

ASSISTENTES SOCIAIS E PROFESSORAS: PERFIL DAS EGRESSAS DA PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNESP / FRANCA (SP)

SOCIAL WORKERS AND TEACHERS : PROFILE OF THE POST GRADUATION GRADUATES IN SOCIAL SERVICES OF UNESP / FRANCA (SP)

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

CINTRA, Soraia Veloso
Estágio pós doutoral no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais / UNESP / Franca / Bolsista Capes / Docente licenciada da UFU
solveloso2008@hotmail.com

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da Silva
Livre docente em Serviço Social, coordenadora do Programa de Pós graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais / UNESP / Franca
cirleneoliveira@terra.com.br

Resumo

O presente artigo **Assistentes Sociais e professoras: perfil das egressas da pós graduação em Serviço Social da Unesp / Franca (SP)** é parte integrante da pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, nível pós-doutoramento. O objetivo do estudo é compreender a trajetória das assistentes sociais egressas do referido Programa de Pós-graduação em Serviço Social por meio dos sujeitos – mulheres, formadas em Serviço Social, egressas deste Programa de Pós-Graduação específico e que estejam atuando na docência, tanto em universidades públicas como privadas. Os primeiros indicadores apontam que uma parte está nas universidades públicas, na modalidade dedicação exclusiva, ministrando mais do que duas disciplinas; também desenvolvem pesquisas nas temáticas apontadas pela ABEPSS; e parte delas está ou esteve à frente da gestão de seus cursos.

Palavras-chave: Mulheres, assistentes sociais, trabalho.

Abstract

This Article **Social Workers and teachers: Profile of post graduation graduates in Social Service of Unesp / Franca (SP)** is an integral part of the research developed at the Graduate in Social, Faculty of Humanities and Social Sciences of the Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, post-doctoral level. The objective is to understand the trajectory of graduates social workers said Graduate Program in Social Work by the subjects - women, trained in social work, graduates of this particular Postgraduate Program and who are acting in teaching, both in public universities and private. Early indications point to a part is in the public universities, the exclusive dedication mode, giving more than two disciplines; also develop research in the themes identified by ABEPSS; and of them is or was in charge of running their courses.

Keywords: Women , social workers, work

1 INTRODUÇÃO

O programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus de Franca (SP) foi implantado em 1992 e é o único público do Estado de São Paulo, aberto a assistentes sociais e profissionais de áreas afins. Repete o perfil da graduação e da formação profissional – presença majoritariamente feminina. A área de concentração do programa é Serviço Social – trabalho e sociedade com o desenvolvimento de duas linhas de pesquisa: Serviço Social: mundo do trabalho, e Serviço Social: formação e prática profissional.

A primeira dissertação defendida foi da candidata Helen Barbosa Raiz Engler, ocorrida no dia 27 de setembro de 1995, com o título *Serviço Social: um instrumento a serviço da filosofia empresarial?,* assistente social que, posteriormente, também faria o doutorado na mesma instituição. A primeira tese foi defendida no mesmo ano, no dia 18 de dezembro, pela então candidata Lilia Christina de Oliveira Martins (professora do campus) – *Um mapeamento da assistência social pública em Franca/SP – um estudo das instituições públicas do município*. As duas candidatas tiveram como orientadora a professora-doutora Neide Aparecida de Souza Lehfeld que entre 1995 e 1998 foi diretora do campus de Franca. Entre as primeiras defesas até as realizadas em 2014, foram 416 trabalhos, sendo 134 teses e 282 dissertações.

Os primeiros indicadores da pesquisa apontam que parte das mulheres doutoras que atuam na docência estão trabalhando nas universidades públicas, na modalidade dedicação exclusiva; ministram mais do que duas disciplinas; desenvolvem pesquisas nas temáticas apontadas pela ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social), estão ou estiveram à frente da gestão de seus cursos.

São indicadores que estão alinhados com o objetivo do estudo desenvolvido: compreender a trajetória das assistentes sociais egressas do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, por meio dos sujeitos – mulheres, formadas em Serviço Social, egressas deste Programa de Pós-Graduação específico e que estejam atuando na docência.

2 ASSISTENTES SOCIAIS, DOUTORAS, PROFESSORAS

Na primeira fase do estudo, a pesquisadora realizou mapeamento das/os egressas/os da pós-graduação em Serviço Social procurando identificar onde se encontram estas(estes) profissionais – mulheres e homens. Inicialmente, utilizou-se o site do Programa de Pós-graduação para levantar o número de dissertações e teses defendidas de 1995 até 2014 (recorte temporal).

No levantamento das dissertações foi possível identificar 282 mestres, sendo 249 mulheres e 33 homens. Entre as teses, foram contabilizados 134 doutores – 108 mulheres e 26 homens.

O estudo levou em consideração perfil prévio estabelecido para selecionar os sujeitos – mulheres, assistentes sociais, doutoras, docentes. A partir desta identificação inicial, estabeleceu-se ainda como critério de participação àquelas que tivessem os currículos devidamente atualizados na Plataforma Lattes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Este critério se fez necessário tendo em vista que na identificação de cada doutor(a) percebeu-se currículos desatualizados.

Das 134 teses defendidas, 93 pessoas estão com seus currículos *lattes* atualizados, sendo 79 mulheres e 14 homens. Levando-se em consideração as 93 pessoas, temos a seguinte distribuição pelos Estados da Federação na atuação docente:

Tabela 1
Atuação docente pelos Estados da Federação

Região	**Número de Mulheres**	**Número de Homens**
Norte	01	00
Nordeste	01	01
Centro Oeste + Distrito Federal	07	02
Sul	03	03
Sudeste	67	08
Total	79	14

Fonte: Currículo dos sujeitos disponível na Plataforma Lattes

Como se percebe pela tabela 1, é na região Sudeste que estão à maioria das(os) egressas(os) do programa, sendo que São Paulo registra a maior concentração, seguido de Minas Gerais, como se vê na Tabela 2.

Tabela 2
Atuação docente na região Sudeste

Região Sudeste	**Número de Mulheres**	**Número de Homens**
São Paulo	46	07
Minas Gerais	20	01
Rio de Janeiro	01	00
Espírito Santo	00	00
Total	67	08

Fonte: Currículo dos sujeitos disponível na Plataforma Lattes

Após a identificação geral, passamos ao recorte profissional e de gênero, conforme tabela 3, contabilizando um total de 59 mulheres, assistentes sociais, doutoras.

Tabela 3
Distribuição das doutoras assistentes sociais pelas regiões

Região	**Número de Mulheres**
Norte	01
Nordeste	01
Centro Oeste + Distrito Federal	03
Sul	03
Sudeste	51
Total	59

Fonte: Currículo dos sujeitos disponível na Plataforma Lattes

De acordo com as informações levantadas, a região Sudeste concentra o maior número de assistentes sociais doutoras, sendo 33 no Estado de São Paulo, 17 em Minas Gerais e 1 no Rio de Janeiro; não há nenhuma no Espírito Santo. No Estado de São Paulo, a maior presença é registrada em Franca, município onde se localiza o Programa de Pós-Graduação em estudo.

Tabela 4
Distribuição das doutoras assistentes sociais pelas cidades do Estado de São Paulo

Cidade	**Número de Mulheres**
Franca	16
Ribeirão Preto	07
Barretos	03
São Paulo – capital	02
Bauru	01
Marília	01
Araras	01
Americana	01
Ituverava	01

Total	33

Fonte: Currículo lattes dos sujeitos de pesquisa

O Estado de Minas Gerais aparece em segundo lugar com 17 mulheres atuando na docência.

Tabela 5
Distribuição das doutoras assistentes sociais pelas cidades do Estado de Minas Gerais

Cidade	**Número de Mulheres**
Uberaba	08
Ituiutaba	04
São Sebastião do Paraíso	01
Guaxupé	01
Itajubá	01
Passos	01
Montes Claros	01
Total	17

Fonte: Currículo lattes dos sujeitos de pesquisa

Outro dado interessante deste levantamento foi à identificação das instituições onde atuam neste momento as doutoras assistentes sociais, com predominância para as instituições públicas, sejam federais e/ou estaduais, ultrapassando as privadas.

Tabela 6
Natureza das instituições

Natureza das instituições	Número de profissionais
Pública Federal	16
Pública Estadual	20
Privada	23
Total	59

A tabela 6 é importante para este estudo para mostrar que a profissão assistente social está inserida na divisão sócio técnica do trabalho e que a docência é um dos caminhos a serem seguidos. Nos ensinos públicos, a contratação é por dedicação exclusiva, ainda que as(os) profissionais possam abrir mão deste item, se for do seu interesse.

As docentes assistentes sociais contribuem para formar outras assistentes sociais que trabalharão com políticas públicas – saúde, educação, assistência social, habitação, segurança alimentar e outras – e que poderão também atuar na docência.

Este é um dos paradoxos da profissão registrado desde sua origem no Brasil: uma profissão que atrai maior contingente feminino em relação ao masculino. Realidade que se repete nos programas de pós-graduação.

Desde sua origem nos Estados Unidos, Europa e América Latina, mais precisamente no Brasil, a presença de mulheres nos cursos de Serviço Social foi incentivada, ainda que a sociedade resistisse ao trabalho feminino. Um bom exemplo é o título do folheto que divulgava o curso em 1940: *Uma profissão feminina... já pensou no Serviço Social?*

Historicamente, é possível identificar que as primeiras assistentes sociais brasileiras foram Maria Kiehl e Albertina Ramos que fizeram o curso na Bélgica e, posteriormente, voltaram ao Brasil visando à constituição da escola que formaria assistentes sociais a partir de 1936, instituição onde também exerceram a docência. A primeira turma, formada exclusivamente por mulheres, oriundas da religião católica, se formou em dois anos. Algumas se dedicaram à docência nos anos seguintes na graduação e, posteriormente, na pós-graduação (na década de 1970, Helena Iracy Junqueira, formada na primeira turma, organizou a pós-graduação da PUC/SP). Nadir Gouveia Kfouri, também da

turma de 1938, alcançou o posto máximo em uma universidade, a reitoria da PUC/SP (foi indicada para um mandato, estabeleceu neste a eleição e foi reconduzida ao cargo na primeira eleição – 1976-1984).

A entrada no Serviço Social no Brasil tem um direcionamento da Igreja Católica aliada à burguesia e ao Estado (como ocorreu na Europa) e somente moças católicas, indicadas por suas paróquias poderiam fazer o curso. Os depoimentos das primeiras assistentes sociais registrados em teses e outros documentos demonstram que o trabalho da mulher não era realmente bem visto. "Nessa época o trabalho da mulher era encarado pela sociedade com certos preconceitos: trabalhar só quando houvesse muita necessidade, mesmo porque se considerava que o trabalho da mulher tirava o emprego dos chefes de família, afirmou Helena Junqueira". (MARQUES, 1994, p. 164).

Mas as mulheres no século XXI, formadas em Serviço Social, trabalham nas salas de aulas, na graduação e na pós-graduação. É o que revelou a segunda parte deste estudo. Foram enviados questionários a 59 mulheres, de acordo com os critérios de seleção – mulheres, assistentes sociais, doutoras, atuantes na docência, com currículo atualizado na Plataforma Lattes.

A ferramenta utilizada para o envio do questionário foi o email, além de contatos prévios por telefone e redes sociais. Desta forma, 23 questionários foram respondidos. Os dados levantados inicialmente pelo currículo foram comprovados nesta etapa – graduação em serviço social, título de doutora, docência como trabalho.

Desta forma, foi possível identificar que graças à própria legislação da profissão que orienta os cursos na organização e coordenação dos mesmos (atribuição exclusiva de assistentes sociais), a presença de mulheres é significativa.

Os sujeitos desta pesquisa estão na faixa etária entre 40 e 50 anos; são casadas; tiveram filhos; recebem acima de 10 salários mínimos vigente no país; começaram a atuar na docência após o término do mestrado; atuaram em instituições privadas, mas a grande maioria atualmente está nas públicas, sejam elas federais ou estaduais; ministram entre duas e quatro disciplinas, dependendo da constituição e organização dos cursos (semestral ou anual); e aquelas que estão nas universidades públicas, com contratos de dedicação exclusiva, conseguem desenvolver pesquisas nas temáticas indicadas pela ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social).

São profissionais que atuam na docência, mas também nos cargos inerentes à hierarquia profissional – pró-reitoras em exercício e outras já afastadas do cargo; diversas coordenadoras de curso; dos setores de estágio; dos departamentos; coordenadoras de pós-graduação, entre outras atividades. Em 2014, algumas profissionais, continuavam se capacitando em programas de pós-doutoramento no Brasil e no exterior.

Todas trazem trajetórias de trabalho e educação muito interessantes que se contrapõe a própria história da educação das mulheres.

De acordo com Saffioti (1976), no século XVII apenas duas mulheres que moravam em São Paulo sabiam assinar o próprio nome, uma era holandesa e a outra fora educada na Bahia. Quando a Corte Portuguesa se dirigiu para o Brasil (1808), apareceu a figura da professora domiciliar, mas o ensino de primeiro grau para a mulher só passou a ser garantido pela lei de 15 de outubro de 1827 e as poucas professoras existentes ensinavam as meninas a ler, escrever, coser e bordar, além das quatro operações básicas de aritmética, sem aprofundar nos estudos da geometria.

Em 1871, foi fundada a Escola Americana (futuro Mackenzie *College*) que criou o primeiro curso secundário (1886) e a Escola do Comércio (1902), ambos para as mulheres. "Esta e outras iniciativas das seitas protestantes, principalmente das Metodista e Presbiteriana, trouxeram inestimável colaboração à educação dos brasileiros, sobretudo do sexo feminino". (Saffioti, 1976, p.215). Mesmo assim, o movimento apenas perturbou o sistema educacional católico que continuou dominante e as mulheres que conseguiram de alguma forma instruir-se foram aquelas de famílias mais ricas que, enviadas ao exterior, garantiam seus estudos.

No século XX, o movimento econômico impulsionou a mulher ao mercado de trabalho e à escolarização. Elas passaram a frequentar em maior número as escolas primárias; aos poucos, conquistaram espaços nas secundárias e abriram caminho rumo aos cursos superiores. Segundo Saffioti (1976), antes de 1930, porém, foram poucas as mulheres que conseguiram ingressar e diplomar-se no ensino de segundo grau e no superior. Neste último, em particular, as mulheres conseguiram entrar em carreiras que os homens não se sentiam compelidos a exercer ou que foram desvalorizadas com o tempo, como o farmacêutico.

Aos poucos e com as mudanças constantes na legislação, as mulheres brasileiras alcançaram os cursos universitários e hoje são maioria em muitos deles, como é o caso do Serviço Social, da Psicologia, da Pedagogia, da Enfermagem, da Nutrição; estão em paridade com os homens nos cursos de Direito e Medicina, por exemplo; e ainda em menor número nos cursos de Engenharia em várias modalidades, e nas licenciaturas como Matemática, Química e Física.

CONCLUSÃO

A educação das mulheres é um caminho irreversível quando se pensa no desenvolvimento de um país. É preciso incentivar igualmente, meninas e meninos na escolha profissional para que todas as profissões recebam igualmente mulheres e homens. As características femininas e masculinas que se atribuem na divisão social do trabalho prejudicam as mulheres e só o estudo não garante a elas remuneração igual ou superior.

A maior escolaridade ainda não é suficiente para garantir salários iguais no setor privado. E mesmo no setor público, diferenças podem ser percebidas quando os estudos apontam que a maior parte dos cargos é ocupada por eles. Ainda é possível contar nos dedos o número de reitoras no país.

O diferencial no Serviço Social que causa um impacto positivo na formação é que sendo formado por mulheres em sua maioria, a docência também é exercida por elas, o que garante, portanto, o exercício profissional, dentro da divisão social do trabalho. Ainda há impacto positivo também no fato que as disciplinas específicas da formação devem ser exercidas somente por assistentes sociais (mulheres ou homens), o mesmo se estendo aos cargos de gestão.

No levantamento apresentado para este artigo, pode-se afirmar que este grupo de mulheres está no patamar do que poderia ser chamado de 'bem sucedidas', parte rompendo o 'chão de zinco' ou 'o teto de vidro' para usar expressões conhecidas da gestão. São mulheres que ministram aulas, coordenam cursos, coordenam os estágios, e podem chegar ainda mais longe.

REFERÊNCIAS

BLAY, Eva Alterman. **Mulher, escola e profissão**: um estudo do ginásio industrial feminino na cidade de São Paulo. São Paulo: CERU e FFLCH/USP, 1981. (Coleção Textos 1).

CARDOSO, Irede. **Mulher e trabalho** – discriminações e barreiras no mercado de trabalho. São Paulo: Cortez. 1980.

CRAVEIRO, A. V., MACHADO, J.G.V. A predominância do sexo feminino na profissão do Serviço Social: uma discussão em torno desta questão. In: **Anais do II Simpósio Gênero e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Londrina**. 2011. Disponível em http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/jessica.pdf. Acesso em setembro de 2013.

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

_____. **Mulher brasileira: opressão e exploração**. Rio de Janeiro: Edições Achiamé. 1984.

FOME: UMA AFRONTA AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À DIGNIDADE HUMANA

HUNGER: AN AFFRONT TO RIGHT TO FOOD AND HUMAN DIGNITY

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço social.

RODRIGUES, Edwirges Elaine. Mestranda em Direito, FCHS/UNESP; especialista em Direito Processual Civil, FCHS/UNESP; docente da cadeira de Direito Civil da Faculdade de Barretos; membro de grupo de pesquisa, CNPq, "O Direito de Família contemporâneo e as relações sociais"; membro do Núcleo de Pesquisas Avançadas em Direito Processual Civil brasileiro e comparado, NUPAD; membro do IBDFAM. edwirges_elaine@yahoo.com.br.

ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira. Doutora em Direito pela FCHS/UNESP; mestre em Direito também pela FCHS/UNESP; Chefe do Departamento de Direito Privado da FCHS/UNESP; ex- coordenadora do Curso de Direito da FCHS/UNESP; docente da cadeira de Direito Civil FCHS/UNESP; docente do Programa de Pós Graduação em Direito da FCHS/UNESP; orientadora de grupo de pesquisas, CNPq e avaliadora dos Cursos pelo MEC. draamaliaalvarenga@yahoo.com.br.

RESUMO: Os direitos fundamentais colocam-se como previsão necessária à todas Constituições, no sentido de valorizar o respeito à dignidade humana, garantir limitação de poder e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Na história constitucionalista brasileira, nunca uma carta política abordou os direitos fundamentais de maneira tão pormenorizada, como o fez a Constituição Federal de 1988. Conforme a classificação dos direitos fundamentais no tempo, temos os direitos de primeira, segunda, terceira e quiçá os de quarta e quinta dimensão. Sendo que, os direitos de segunda dimensão, chamados direitos sociais, encontram-se no art. 6º da CF/88 e consistem nos direitos: à alimentação, à educação, à saúde, à moradia, à assistência aos desamparados, dentre outros. O direito à alimentação, objeto deste estudo, constitui necessidade fundamental de todo o ser humano. No mais, o direito à alimentação deve ser considerado pressuposto para a existência de vida com dignidade, pois, seria impossível a continuidade da vida sem a necessária alimentação para a subsistência do corpo humano. Destarte, a fome deve ser considerada um atentado contra a vida e qualquer direito fundamental. Além disso, o direito à alimentação como um direito social deve ser amparado pelo Estado, com a finalidade de que todos tenham acesso aos alimentos necessários à sua sobrevivência, seja por meio do trabalho ou por auxílios públicos financeiros como os programas de assistência social. Cuida-se de pesquisa bibliográfica, assim, o método escolhido pra sua realização é o dedutivo, ou seja, parte-se de conceitos pré-estabelecidos para desdobrá-los ao longo dos fatos na realidade social.
Palavras-chave: fome, direito à alimentação, dignidade humana.

ABSTRACT: Fundamental rights are placed as forecast necessary for all constitutions in order to enhance the respect for human dignity, ensure limitation of power and pursue the full development of human personality. In Brazilian constitutional history, never a policy letter addressed fundamental rights as detailed way, as did the Federal Constitution of 1988. As the classification of fundamental rights in time, we have the first rights, second, third and maybe the fourth and fifth dimension. And, second dimension of rights, called social rights, are in the art. 6 of CF / 88 and consist of rights: to food, education, health, housing, assistance to the destitute, among others. The right to food, object of this study, are fundamental needs of every human being. Otherwise, the right to food should be considered a prerequisite for the existence of life with dignity, therefore, the continuity of life without the necessary food for the survival of the human body would be impossible. Thus, hunger should be considered an attack against life and any fundamental right. In addition, the right to food as a social right to be supported by the State, in order that everyone has access to food needed to survive, whether through work or public financial aid and social assistance programs. Takes care of literature, thus the method chosen for its realization is deductive, ie it is part of pre-established concepts to deploy them over the facts in the social reality.
Key words: hunger, right to food, human dignity.

1 INTRODUÇÃO

A principal fonte desta pesquisa resume-se ao direito social à alimentação, trata-se de direito fundamental recentemente inserido no artigo 6º da Constituição Federal, através da emenda 64 de 2010.

O direito à alimentação, pode se apresentar de duas formas: direito à alimentação adequada e o direito a estar isento de fome. O direito à alimentação adequada está intimamente relacionado com os princípios da segurança alimentar e nutricional e igualmente consiste em direito social fundamental.

Já o direito de estar isento de fome, corresponde ao direito de acesso aos alimentos básicos para a sobrevivência, e em decorrência disso, não sentir fome.

Assim, o direito à alimentação como um todo, consiste em direito fundamental social de segunda dimensão e constitui necessidade fundamental de todo o ser humano, devendo ser este direito, resguardado.

Embora, o problema da fome seja considerado um tabu, ele sempre esteve presente em nossa sociedade, com destaque para algumas regiões brasileiras.

Além disso, seria impossível a continuidade da vida sem a necessária alimentação para a subsistência do corpo humano. Destarte, a alimentação é pressuposto para a existência da vida.

Em decorrência disso, a fome deve ser considerada um atentado contra a vida e qualquer direito fundamental. Devendo-se buscar a sua erradicação.

No mais, o direito à alimentação como um direito social deve ser amparado pelo Estado, com a finalidade de que todos tenham acesso aos alimentos necessários e suficientes à sua manutenção e sobrevivência, seja por meio do trabalho ou por auxílios públicos financeiros como os programas assistenciais.

Deste modo, é indispensável a eliminação da fome para cumprimento e efetividade dos direitos fundamentais, bem como para o alcance da dignidade da pessoa humana, tida como princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais representam o conjunto mínimo necessário para assegurar uma vida ao ser humano, baseada na liberdade e na dignidade e evitar que passe por sofrimentos.

Segundo Ingo Sarlet, os direitos fundamentais podem ser diferenciados dos direitos humanos, ao passo que, o termo "direitos fundamentais" se aplica àqueles direitos do homem, reconhecidos e positivados na esfera do direito Constitucional positivo de determinado Estado, enquanto, a expressão "direitos humanos" faz referência aos direitos inerentes aos ser humano em nível supranacional, independentemente de sua vinculação à determinada ordem constitucional, aspirando validade universal.[73]

Os direitos fundamentais surgiram em meio a necessidade de limitação e controle dos abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas, consagrando, assim, os princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno contemporâneo.

Portanto, os direitos fundamentais colocam-se como uma das previsões necessárias à todas as Constituições, no sentido de valorizar o respeito à dignidade da pessoa humana, garantir limitação de poder e visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana.

A ordem cronológica dos direitos fundamentais se dá através de dimensões. Ressaltando que não há hierarquia entres este direitos, ao contrário disso, eles são interdependentes. Tratam-se de caminhos para alcançar e efetivar a dignidade humana, pelo quais cada dimensão tutela bens de vida essenciais ao homem.[74]

No mais, independentemente de suas dimensões, os direitos fundamentais visam tutelar a dignidade humana, deste modo, os direitos inerentes às dimensões posteriores não anulam os direitos pertencentes às dimensões anteriores.[75]

Assim, os direitos fundamentais de primeira dimensão, ou direitos individuais, consistem nos direitos de liberdade, direitos civis e políticos, tendo como titular o indivíduo e são oponíveis ao Estado.

---

[73] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 3. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. pp. 33 e 34.

[74] BASTOS, Elísio Augusto Velloso. Algumas reflexões sobre os direitos humanos e suas gerações. In: PIOSEVAN, Flávia; GARCIA, Maria (organizadoras). **Doutrinas essenciais de direitos humanos:** teoria geral dos direitos humanos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1. p. 258.

[75] BASTOS. op. cit. p. 259.

São exemplos de direitos fundamentais de primeira dimensão, o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, bem como o direito de voto.

Os direitos fundamentais de segunda dimensão, ou direitos de igualdade, englobam os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos. Tais como, direito à assistência social, à saúde, à educação, ao trabalho, à alimentação, dentre outros.

Já os direitos fundamentais de terceira dimensão, ou direitos de solidariedade e fraternidade, elencam os direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade, os direitos de titularidade difusa ou coletiva, dentre outros.

Por fim, Paulo Bonavides, defende a existência de uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, tais como, o direito à informação, assim como o direito ao pluralismo e o direito à manipulação genética.[76]

Na história constitucional brasileira, nunca uma carta política proclamou de maneira tão abrangente e pormenorizada os direitos e garantias fundamentais do homem, como o fez a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. Isto se dá pelo fato de ser o Brasil, um Estado Democrático de Direito, art. 1º da Constituição Federal, indispensável à concretização dos direitos fundamentais.

A Constituição Federal concedeu uma vasta abertura aos direitos fundamentais, conforme artigo 5º, § 2º, neste sentido, é possível extrair estes direitos mesmo fora do vasto elenco dos artigos 5º e 6º da CF. No mais, aos direitos fundamentais foi reconhecido um caráter de eternidade, sendo eles considerados cláusulas pétreas, conforme artigo 60, § 4º, IV, CF.

Pode-se afirmar que os direitos fundamentais são em verdade, concretizações do máxi princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado expressamente em nossa Lei Fundamental, artigo 1º, III, e tido por ela como um valor essencial.

Embora muitos não se atrevam a dizer o que é dignidade humana, Ingo Sarlet a conceitua como:

> Qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem à pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com demais elementos humanos.[77]

A dignidade da pessoa humana consagra-se assim, como verdadeiro princípio a orientar o Direito Internacional e Interno.

Nenhum princípio é mais valioso para compreender a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade humana.

3 DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88

Como visto no capítulo anterior, os direitos sociais são direitos fundamentais de segunda dimensão. A Constituição Federal em seu artigo 6º, estabelece quais são estes direitos: a alimentação, a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e infância e a assistência aos desamparados.

Tais direitos constituem a essência do Estado Democrático. Assim, somente a partir do entendimento dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais positivados e reconhecidos constitucionalmente conseguir-se-á respeitar as conquistas obtidas e a relevância das legislações precursoras da previsão desta espécie de direitos.

Quanto à imutabilidade constitucional dos direitos fundamentais, o artigo 60, § 4º, IV, CF, diz que os direitos fundamentais individuais constituem-se cláusulas pétreas, ou seja, não podem ser modificados através de emendas constitucionais. O referido artigo nada menciona a respeito dos direitos sociais. Em decorrência disso,

[76] BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 524 et. seq.

[77] SARLET, Ingo Wofgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 60.

muitos doutrinadores entendem que os direitos fundamentais de segunda dimensão não se incluem dentre as cláusulas pétreas e por este motivo são passíveis de revisão constitucional.

No entanto, este entendimento não deve prosperar, haja vista a não hierarquização entre os direitos fundamentais. Assim a ordem do artigo 60, § 4°, inciso IV, é proteger, na verdade, os direitos e garantias fundamentais como um todo. Engloba-se nestes, os direitos individuais e seus meios de garantia de uma futura exclusão constitucional bem como os direitos sociais do artigo 6º, os direitos trabalhistas, os direitos políticos e os direitos de nacionalidade.[78]

Deste modo, concluí-se que os direitos fundamentais sociais são direitos petrificados, significando que:

> São direitos imunes à revisão constitucional material que objetive suprimí-los ou dar-lhes interpretação restritiva tendente a deles retirar qualquer carga de imperatividade ou de seus elementos característicos que possam desnaturar a essência de direitos fundamentais de domínio da sociedade brasileira [79]

No mais, os direitos sociais têm por objeto a prestação de um serviço pelo Estado, sendo passível de exigência por seus titulares, ou se constatado a impossibilidade de fazê-lo, deve-se alcançar os direitos sociais através de uma prestação direta, que se dará por uma contrapartida em dinheiro.

4 DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A alimentação constitui necessidade fundamental de todo o ser humano, devendo ser este direito, resguardado. Neste sentido, segue o conceito de André Valim:

> O direito à alimentação envolve em primeiro lugar a possibilidade de acesso permanente e irrestrito aos meios saudáveis e essências de qualidade e quantidade. O acesso irrestrito não significa de nenhum modo o pagamento por sua produção ou compensação ao produtor, distribuidor e revendedor, mas primeiramente que a irrestritabilidade nesse caso se refere à possibilidade de acesso justo, por valores razoáveis e que todos tenham condições de arcar e conseguir. Segurança Alimentar envolve o exercício do direito de alimentação a partir de práticas alimentares saudáveis e que promovam a saúde sem comprometer o pleno desenvolvimento e manutenção da pessoa.[80]

O direito à alimentação, pode se apresentar como duas formas: direito à alimentação adequada e o direito a estar isento de fome. O direito à alimentação adequada está intimamente relacionado com os princípios da segurança alimentar e nutricional e igualmente consiste em direito social fundamental.

De acordo com o direito à alimentação adequada, a pessoa que consegue se alimentar deve realizá-lo de modo satisfatório, seguro e de acordo com os melhores requisitos de higiene, saúde e nutrição. No entanto, os que sequer têm acesso a qualquer meio de alimentação, seja ao alimento pronto ou às condições de adquiri-lo e prepará-lo de nada adiantará sugerir medidas de alimentação saudáveis se nem mesmo a pessoa tem o mínimo de alimentos que necessitaria para sua manutenção.

Por fim, o direito à alimentação como um todo, consiste em direito fundamental, recentemente incluído no rol dos direitos sociais (art. 6º CF), através da emenda constitucional nº 64 de 4 de fevereiro de 2010.

Contudo, a positivação do direito à alimentação como direito social, tem apenas um caráter declaratório de modo a demonstrar sua importância e essencialidade. Neste sentido, a simples incorporação ao texto constitucional não cria esse direito, apenas o reconhece. Para que haja a devida efetivação do direito à alimentação, é imprescindível a elaboração de ações e projetos que possibilitem retirar o preceito da simples esfera normativa para então, concretizá-lo na sociedade, seja por políticas públicas efetuadas diretamente pelo Estado ou mesmo através de ações governamentais indiretas que visem, sobretudo, cumprir seu objetivo institucional.[81]

---

[78] VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca : [s.n.], 2012. 301 f. p. 73.

[79] Ibidem.

[80] VIEIRA, André Luiz Valim. Direito de fome: a segurança alimentar como direito fundamental e seus instrumentos públicos de realização. Disponível em: **< http://www.diritto.it/docs/33245-direito-de-fome-a-seguran-a-alimentar-como-direito-fundamental-e-seus-instrumentos-p-blicos-de-realiza-o>.** Acesso em: 20 de maio de 2015.

[81] VIEIRA, André Luiz Valim. Políticas públicas e dignidade da pessoa humana: o combate à miséria, à pobreza e à fome como ação principal do Estado Democrático de Direito. In: MANIGLIA, Elisabete

O direito à alimentação como um direito social deve ser amparado pelo Estado, com a finalidade de que todos tenham acesso aos alimentos necessários e suficientes à sua manutenção e sobrevivência, seja por meio do trabalho ou por auxílios públicos financeiros como os programas.

Porém, em casos de o cidadão estar impossibilitado de exercer o seu direito à alimentação, deve o Estado, conceder diretamente por meio de uma prestação a alimentação àqueles que encontram-se sob risco ou conceder o valor monetário suficiente para que este direito seja buscado e materialmente efetivado.

5 A FOME COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Inicialmente, cumpre abordar dois direitos fundamentais que embora pertençam à dimensões diferentes, são interdependentes. Trata-se do direito à vida (primeira dimensão) e direito à alimentação (segunda dimensão).

Sabe-se que a vida é um bem supremo, sendo a partir deste direito que surgem os demais direitos fundamentais. Pois, não há que se falar em liberdade, igualdade, saúde sem que haja vida humana.

Por outro lado, seria impossível a continuidade da vida sem a necessária alimentação para a subsistência do corpo humano. Assim, a alimentação é pressuposto para a existência da vida.

Neste sentido, a fome deve ser considerada um atentado contra a vida e qualquer direito fundamental. Devendo-se buscar a sua erradicação.

No entanto, deve-se deixar claro que não é toda espécie de fome que representa violação aos direitos fundamentais. Pois, o vocábulo fome também é utilizado em nosso cotidiano. Assim, quando dizemos "estou com fome!", na realidade estamos nos referindo à nossa vontade de comer, ao nosso apetite, trata-se de um alerta do corpo fisiológico convocando-nos à refeição ou a qualquer consumo que possa nos saciar. [82]

Vale ressaltar que, para este estudo de direitos fundamentais sociais, a fome que nos é importante consiste naquela em que a pessoa tem a necessidade e também tem o desejo de se alimentar, entretanto, não pode fazê-lo por falta de acesso à alimentos por circunstâncias alheias à sua vontade e a seu esforço, normalmente envolvendo questão econômico-financeira.

O problema da fome, embora se destaque em algumas regiões brasileiras, é um problema existente em todo o país, tristemente, em razão da atinguidade deste fenômeno, "aprendemos a conviver com ele e a tratá-lo como um acontecimento natural ou mesmo inevitável; uma fatalidade comparável à morte e sobre a qual nenhum ser humano possui controle algum, assim, passamos a nos acostumar com esta tragédia"[83].

Em decorrência desta fuga espontânea que temos com relação ao problema da fome, pouco se escuta sobre este fenômeno, até mesmo no mundo jurídico. O primeiro a estudar a fome no Brasil foi o médico Josué de Castro, que dedicou sua vida à esta nobre causa, sendo que anteriormente, a questão da alimentação e o problema da fome eram negligenciados nacionalmente pela ciência e pela sociedade.

É indispensável a eliminação da fome para cumprimento e efetividade dos direitos fundamentais, bem como para o alcance da dignidade da pessoa humana, tida como princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro.

6 A POBREZA COMO ALIADA DA FOME

Inicialmente, cumpre mencionar as duas faces da pobreza. Embora a pobreza seja algo repulsivo aos olhos da sociedade, esta pode ser vista como um direito do cidadão. Trata-se da pobreza como uma contraposição à miséria, uma escolha do indivíduo por não acumular bens materiais.

Assim, a pessoa conscientemente opta por possuir o mínimo para sua sobrevivência a partir de uma filosofia de vida não centrada na posse ou na acumulação de riquezas[84]. Todavia, deve-se resguardar sua dignidade humana.

Por outro lado, de forma contrária ao direito à pobreza, encontra-se a miséria como forma de desrespeito à vida e a todos os direitos fundamentais, inclusive ao direito à alimentação.

Sabe-se que em nosso país, uma pequena parcela da população possui riquezas, em contrapartida, grande massa dos cidadãos encontram-se às margens da pobreza. Em um país em que para se conseguir educação e

---

(organizadora). **Direito, políticas públicas e sustentabilidade:** temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Unesp, 2011. p. 121.

[82] VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca : [s.n.], 2012. 301 f. p. 107.

[83] Ibidem. p.110.

[84] Ibidem. p. 119.

saúde de qualidade há de se contratar empresas privadas, como pode o cidadão pobre alcançar tais serviços. Resta a eles se conformarem com a péssima qualidade do sistema de educação, de saúde e de segurança oferecidos pelo Estado.

Embora, a pobreza possa estar relacionada ao descumprimento de boa parte dos direitos fundamentais, vamos nos atentar à pobreza como violação do direito social à alimentação.

Mais drasticamente, aquele que por sua pobreza não possui condições de alimentação ou de acesso aos meios para isso, consequentemente, passará fome ou no mínimo por processo de subnutrição.

Conforme mencionado anteriormente, a fome consiste na falta de alimentos para a subsistência do indivíduo, em sua maioria, em decorrência de questões econômico-financeiras, ou seja, a pessoa sequer tem dinheiro para comprar alimentos e realizar suas refeições básicas/diárias.

No tocante à falta de recursos financeiros, esta pode se dar pelo desemprego de algum dos membros da família, ou até mesmo pela insuficiência de rendimentos, pois, sabe-se que os gastos básicos (água, luz, moradia, impostos) de uma família, muitas vezes não condizem com seu baixo salário. Além disso, sabe-se que o valor dos alimentos aumenta a cada dia dificultando assim, o seu acesso.

Desta forma, mostra-se cristalina a relação entre pobreza e fome.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado neste trabalho, embora o direito à alimentação seja devidamente reconhecido no mundo jurídico como direito fundamental, presente no artigo 6º, CF, alguns juristas e doutrinadores insistem em não considerá-lo como tal, alegando que apenas são direitos fundamentais aqueles presentes no artigo 5º da Constituição Federal, ou seja, os direitos individuais.

No entanto, este entendimento não deve prosperar, pois o rol de direitos fundamentais não pode ser considerado taxativo, além disso, há direitos fundamentais por toda Constituição Federal.

Neste sentido, o direito à alimentação é sim considerado direito fundamental social e sua violação fere todos os demais direitos fundamentais, haja vista que estes direitos são interdependentes.

Assim, a fome deve ser considerada não apenas como uma afronta ao direito à alimentação, mas também aos demais direitos fundamentais, em especial à vida e ao princípio da dignidade humana. Pois, como pode haver vida humana com dignidade se não há alimento para a manutenção do corpo.

No mais, o direito à alimentação como um direito social deve ser amparado pelo Estado, com a finalidade de que todos tenham acesso aos alimentos necessários e suficientes à sua manutenção e sobrevivência, seja por meio do trabalho ou por auxílios públicos financeiros como os programas assistenciais.

Porém, em casos de o cidadão estar impossibilitado de exercer o seu direito à alimentação, deve o Estado, conceder diretamente por meio de uma prestação a alimentação àqueles que encontram-se sob risco ou conceder o valor monetário suficiente para que este direito seja buscado e materialmente efetivado.

Também mostrou-se transparente a aliança existente entre pobreza e fome, devendo as duas serem combatidas pelo Estado.

Por fim, pode-se concluir que é indispensável a constante atuação do Estado, por meio de políticas públicas, para que então haja a efetivação do direito à alimentação, bem como a possível erradicação da fome.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Elísio Augusto Velloso. Algumas reflexões sobre os direitos humanos e suas gerações. In: PIOSEVAN, Flávia; GARCIA, Maria (organizadoras). **Doutrinas essenciais de direitos humanos:** teoria geral dos direitos humanos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.1.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo : Cultura Acadêmica, 2009.

PIOSEVAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (coordenadores). **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 3. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

VIEIRA, André Luiz Valim. **Direito social à alimentação:** tutela jurisdicional e efetividade do direito fundamental. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca : [s.n.], 2012. 301 f.

_____. Direito de fome: a segurança alimentar como direito fundamental e seus instrumentos públicos de realização. Disponível em: **< http://www.diritto.it/docs/33245-direito-de-fome-a-seguran-a-alimentar-como-direito-fundamental-e-seus-instrumentos-p-blicos-de-realiza-o>.** Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Políticas públicas e dignidade da pessoa humana: o combate à miséria, à pobreza e à fome como ação principal do Estado Democrático de Direito. In: MANIGLIA, Elisabete (organizadora). **Direito, políticas públicas e sustentabilidade:** temas atuais. São Paulo: Cultura Acadêmica, Unesp, 2011.

MULHERES, NEGRAS E CATADORAS DE MATERIAIS RECICLÁVEIS: UMA ANÁLISE SOBRE A HISTÓRIA E O TRABALHO

AN ANALYSIS OF THE HISTORY AND WORK

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

ROSA, Bárbara Rosa
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Graduada em Serviço Social pela UNESP/Franca. Mestranda em Serviço Social pela UNESP/Franca.
E-mail:barbarass@hotmail.com.br

SGARBI, Gabrielle Stéphany Nascimento
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Graduanda em Serviço Social pela UNESP/Franca.
E-mail: gabrisgarbi@hotmail.com

GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Resumo

O intuito da pesquisa é questionar como a discriminação de gênero/raça das mulheres negras ao longo da história acabou as levando para os trabalhos mais precários, como o trabalho de triagem de materiais recicláveis. Portanto, a pesquisa visa estudar a questão de gênero/raça das trabalhadoras da Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Franca e Região – COOPERFRAN, situada na cidade de Franca/SP. Recorrendo a dois tipos de pesquisa a bibliográfica e a de campo, contemplando uma entrevista estruturada com as 21 trabalhadoras e análises de livros sobre a temática gênero/raça, dando visibilidade para os fatos históricos que marcaram a vida e o trabalho das mulheres negras.

Palavras-chave: Gênero, trabalho, mulher, materiais recicláveis.

Abstract

The purpose of our research is to question how that discrimination of gender / race throughout history of black women ended up leading to the more precarious jobs, such as screening job of recyclable materials. Therefore, the research aims to study the issue of gender / race of the Collectors Cooperative of workers of Recyclable Materials and Franca Region - COOPERFRAN, located in the city of Franca / SP. Using two types of the literature and the field, contemplating a structured interview with 21 workers and analysis of books on the topic gender / race, giving visibility to historical events that marked the life and work of black women.

Keywords: Gender, work, women, recyclable materials.

1 INTRODUÇÃO

O século XXI tem sido marcado por um período de responsabilização do indivíduo, no qual este tem que buscar soluções individuais para a questão do desemprego. O trabalho nesta perpesctiva ganha um caráter de sobrevivência, mas não só, o sujeito tem uma importância social quando trabalha, mesmo sendo um trabalho precário e estigmatizado. Como nos mostra Santos (2014) no relato de quando sua mãe estava desemprega, com oito filhos para sustentar vê o trabalho como catadora um meio para garantir a sobrevivência:

> Foi quando Dona Gerusa percebeu que trabalhar no lixo, apesar de todos os perigos, da exposição a doenças, dos acidentes frequentes, não era bem uma escolha. Era a única opção, a saída que ela vinha procurando – e parecia finalmente ter encontrado – para nos

> sustentar. Com o tempo, contrariando as expectativas, aquele espaço marginalizado, que num primeiro momento exclui quem faz parte dele, que parece reduzir as pessoas a algo menor, acabou devolvendo à minha família a dignidade que ela tinha perdido. É estranho dizer isso, e mais estranho ainda pensar que um lugar como o lixo possa incluir, mas foi exatamente isso o que fez com a minha família (SANTOS, 2014, p. 40)

As pessoas responsáveis pelo lixo sempre foram as que estavam a margem da sociedade.

> No final da Idade Média e na Moderna, as pessoas que cuidavam do destino final do lixo, eram marginais à sociedade. Assim, como o resto ou a sobra, esses seres humanos também eram escolhidos de acordo com a ocupação ou com o papel social que desempenhavam. Nesse período os serviços de limpeza estiveram frequentemente subordinados ao carrasco da cidade, e eram executados pelos seus auxiliares. As tarefas ligadas aos dejetos, inclusive o destino de cadáveres, eram delegadas a prostitutas, prisioneiros de guerra, condenado, escravos, ajudantes de carrascos e mendigos. Tal fato é importante para a compreensão de como o trabalho com resíduos foi sendo desqualificado (VELLOSO, 2004, p. 25).

Assim, para entendermos porque as mulheres acabam ocupando os serviços precários, sem direitos trabalhistas, no qual expõe sua saúde, como o trabalho na Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Franca e Região – COOPERFRAN, temos que entender porque a questão de gênero torna-se inseparável da questão de raça/etnia e as duas são fundamentais para entendermos porque a maioria das catadores são mulheres negras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para pensarmos em gênero é necessário perceber que este é perpassado por uma ideologia e por um processo histórico, "o gênero é o sexo socialmente construído"[85]. Sendo um produto histórico, o modo em que vivemos, o modo como nos relacionamos reflete na construção do gênero e na sua transmissão ao longo das gerações. As relações de gênero são influenciadas pelos aspectos culturais, econômicos, políticos e sociais. Assim, gênero não é sinônimo de mulher, ou apenas uma diferenciação sexual, este é uma representação social, um conceito construído coletivamente no imaginário das pessoas do que é ser homem e do que é ser mulher e que consequentemente influência na relação entre sexos.

> É importante também enfatizar que com o surgimento e a expansão do conceito gênero – como "sexo socialmente construído", ou seja, como práticas sociais de gênero onde se incluem símbolos, representações, normas e valores sociais, que a sociedade constrói a partir da "diferença sexual", ou seja, como objeto de estudo bem mais amplo e complexo – vislumbram maiores possibilidades para a compreensão e explicação da subordinação feminina – dominação masculina como um sistema de poder (BARBIERI, 1992, p. 4).

Por isso, o "(...) gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseadas nas diferenças percebidas entre os sexos e é uma forma primaria de dar significado às relações de poder". (SCOTT, 1995, p. 60).

Para Safiotti, o gênero pode estar a serviço da opressão, ou da igualdade, dependendo das relações sociais, assim não pode ser considerado um conceito neutro, para ela o conceito de gênero vai além do patriarcado, justificando que o gênero existe junto com a humanidade e o patriarcado seria uma consequência do capitalismo, ou seja, um fato recente. Porém, se deve ter cuidado na desconstrução do conceito de patriarcado, *"***tratar esta realidade exclusivamente em termos de gênero distrai a atenção do poder do patriarca, em especial como homem/marido, 'neutralizando' a exploração-dominação masculina"**. (SAFIOTTI, 2004, p. 136).

Segundo Magalhães na idade média, as mulheres já eram consideradas frágeis e dependentes dos homens, havia a influência dos preceitos religiosos, que influenciavam todo o modo de vida daquela época. Tanto as mulheres que se desatavam por serem diferentes a estes padrões eram perseguidas, aquelas que tinham conhecimentos para curar ou assumissem funções públicas, que eram funções exclusivamente masculinas, eram acusadas de feitiçaria e queimadas em fogueiras. A idade média foi marcada por duas mulheres, que foram contra esses padrões impostos

pela igreja, Joana D'Arc, que lutou na Guerra de Cem Anos, e Cristina de Pisam escreveu o livro "A cidade das mulheres", a primeira feminista que se ouviu falar na história. (MAGALHÃES, 2000, p. 84).

Depois com a Revolução Francesa, se tem relatos de Olympe de Gouges, segundo Osterne e Gehlen, esta lutava pelos direitos das mulheres na revolução, indo contra a ideia que a mulher apenas deveria ocupar o espaço doméstico, demonstrando que este deveria ocupar o espaço político, também ser considerada cidadã. Olympe escreveu a "Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã", por causa de suas ideias de igualdade política para as mulheres a mesma foi condenada a guilhotina.

Segundo Buuckingham, outras mulheres que marcaram este período foram Jeane Deroin, Humbertine Auclert e Madeleine Pelletier que participaram como militantes na luta pelo feminismo, respectivamente como participante da Revolução Francesa, participante de revolução de 1848 (no contexto da Terceira República), e como defensora do "feminismo individualista". Outra importante mulher na luta feminista foi Mary Wollstonecraft, esta teve influência das mulheres da Comuna em Paris, de 1870 e escreveu a obra "Uma defesa dos direitos das mulheres", em 1792. Wollstonecraft argumentava que, os homens e as mulheres tinham a mesma capacidade racional, porque tinham cérebros similares e para que isso ocorresse deveria ser dada a mesma educação para ambos. Por isso, sua obra é considerada "(...) uma espécie de resposta a Emilio (1762), de Jean-Jacques Rousseau, que recomendava que as meninas fossem educadas de maneira diferente e que aprendessem a ter deferência em relação aos meninos". (BUUCKINGHAM, 2011, p.175).

A predominância do papel de mãe, dona de casa, perdurou até capitalismo necessitar de mais mão de obra, e isto ocorreu na Primeira e Segunda Guerra Mundial, com a morte dos homens nas guerras as mulheres entraram no mercado de trabalho. "[...] com a Primeira e Segunda Guerras Mundiais elas foram empurradas para a produção. Sentiram, de forma contundente, a exploração com jornadas de trabalho excessivas e salários menores". (MAGALHÃES, 2000, p. 84). Segundo Magalhães, outra mulher que marca esse período histórico foi Alexandra Kollontai, no qual as mulheres passaram a se organizar contribuindo com a Revolução Russa, com o capitalismo, à exploração de mulheres e crianças nas fábricas, surgem às organizações operárias e é nesse momento de efervescência política, que as mulheres exigem o direito ao voto. (MAGALHÃES, 2000, p. 86).

Depois do direito de voto conquistados passa a se discutir outras questões envolvendo a mulher, sendo criado nesse período uma teoria feminista tendo Simone de Beauvoir e Betty Friedan como contribuidoras desta teoria. Simone de Beauvoir escreve a obra "Segundo sexo", esta afirma que os homens que sempre escreveram e estudaram sobre a natureza humana, por isso estes adotaram o masculino como o correto, o padrão, "(...) o homem é definido como ser humano e a mulher como fêmea". Segundo Buckingham, outro questionamento de Beauvoir era que as mulheres só eram julgadas como iguais se agissem como os homens. Mesmo as teorias feministas, tinham esta perspectiva que a igualdade se baseava em mulheres que poderiam ser iguais os homens, de fazer o que eles faziam. Mas, para ela esta percepção de igualdade era equivocada, visto que ignorava o fato de que mulheres e homens são diferentes. Nessa perspectiva Beauvoir, acreditava que se para ter uma igualdade verdadeira à mulher não deveriam fazer os mesmos que os homens, nem aceitar os estereótipos que a sociedade lhe atribui, de passividade, de subalternidade, tendo em vista que muitos desses padrões impostos são inatingíveis. Por isso, para ela para se ter uma igualdade de fato, deveria se buscar uma existência autêntica. (BUUCKINGHAM, 2011, p.276).

Assim, com influência das várias teorias, estudos e pesquisas sobre a temática nos anos 70 o movimento feminista toma corpo, forma e luta. Passa olhar para além dos direitos civis, políticos, mas também para os direitos sociais das mulheres. Assim, a década de 80, houve produções sobre a temática e até a construção do conceito de gênero. Segundo Buckinghan, nesse período para frente especificamente três teóricas se destacaram sobre a temática, Luce Irigaray, Hélène Cixous e Julia Kristeva. Luce Irigaray escreveu "Sexo e genealogias", esta afirmava que precisávamos descobrir maneiras autenticamente femininas de viver, de se expressar, de falar, de sonhar, de desejar "[...] em todo lugar, em tudo, os discursos, os valores, os sonhos e os desejos masculinos são lei". (BUUCKINGHAM, 2011, p.320).

Já Hélène Cixous, escreveu a obra "Saídas", afirmava que temos uma tendência em separa as concepções em opostos polarizados, como exemplo cultura/natureza, dia/noite e cabeça/coração. Separando de forma hierarquizada, associando um como o dominante, superior e outro como submisso, o fraco, Cixous correlaciona esta teoria, com o feminino e o masculino, colocando o masculino em uma posição de superioridade, de poder sobre o feminino. (BUUCKINGHAM, 2011, p.322).

Julia Kristeva, já afirmava que o movimento feminista devia se rever e fazer uma autocrítica constantemente, para não se transformar apenas em um jogo de poder e buscar a liberdade para ambos os sexos. (BUUCKINGHAM, 2011, p.323).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nosso estudo perpassa como se constitui a questão de gênero e raça, e como estas questões estão extremamente ligadas ao trabalho, traçando um paralelo entre os dias atuais e a história. Portanto, a pesquisa visa estudar a questão de gênero/raça das trabalhadoras da Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Franca e Região – COOPERFRAN, situada na cidade de Franca/SP.

O propósito de nossa pesquisa é questionar como a discriminação de gênero/raça ao longo da história as mulheres negras acabaram sendo levadas para os trabalhos mais precários, sem direitos trabalhistas, como o trabalho de triagem de materiais recicláveis.

Recorreremos a dois tipos de pesquisa, a bibliográfica e a de campo. A bibliográfica abordou a temática gênero/raça, dando visibilidade para fatos histórico que marcaram a vida e o trabalho das mulheres negras. Já a pesquisa de campo se constitui em observações do processo de trabalho e uma entrevista estruturada com as 21 trabalhadoras da Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Franca e Região, situada na cidade Franca no interior do estado de São Paulo.

Assim, a relevância de nossa pesquisa é estudar como as diferenças biológicas são usadas como argumentos para construir uma imagem do que é ser homem e do é ser mulher e para discriminar os negros, e como que o sistema capitalista se apropria destas questões para excluir/discriminar a mulher negra nas relações de trabalho. Por isso, buscamos por meio da pesquisa mostrar a importância de se buscar uma igualdade de gênero e racial não apenas no trabalho, mas na vida.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dos 31 catadores da cooperativa COOPERFRAN, entrevistadas em 2013, 80% são do sexo feminino e 20% são do sexo masculino (25 mulheres e 6 homens). Segundo Hirata (1998) o crescimento do trabalho feminino num contexto de crise traz como consequência: "[...] menores salários, maior instabilidade, condições de trabalho acumulando atividades domésticas e profissionais, maior desemprego, impactos previsíveis sobre a saúde". (HIRATA, 1998, p. 19).

A predominância do papel de mãe, dona de casa, perdurou até capitalismo necessitar de mais mão de obra, e isto ocorreu na Segunda Guerra Mundial, como já vemos. Porém desde o século XIX Marx já relatava a exploração da mulher no mundo do trabalho, no qual ela tinha exaustiva jornada de trabalho e salários menores. (MARX, 1983, p. 140).

Para pensarmos em etnia e raça temos que entender que etnia refere-se a características físicas e culturais que pessoas de um determinado grupo compartilham e raça refere-se a características físicas, que interferem no lugar social, nas relações sociais na sociedade, "raça é um conceito que não corresponde a nenhuma realidade natural. Trata-se, ao contrário de um conceito que denota tão somente uma forma de classificação social, baseada numa atitude negativa frente a certos grupos sociais". (GUIMARÃES, 1999, p.11).

> Raça e etnia são dois conceitos relativos a âmbitos distintos. Raça refere-se ao âmbito biológico; referindose a seres humanos, é um termo que foi utilizado historicamente para identificar categorias humanas socialmente definidas. As diferenças mais comuns referem-se à cor de pele, tipo de cabelo, conformação facial e cranial, ancestralidade e genética. Portanto, a cor da pele, amplamente utilizada como característica racial, constitui apenas uma das características que compõem uma raça. Entretanto, apesar do uso frequente na Ortodontia, um conceito crescente advoga que a cor da pele não determina a ancestralidade, principalmente nas populações brasileiras, altamente miscigenadas. Etnia refere-se ao âmbito cultural; um grupo étnico é uma comunidade humana definida por afinidades linguísticas, culturais e semelhanças genéticas. Essas comunidades geralmente reclamam para si uma estrutura social, política e um território. (GUTBERLET, 2013, p.124).

Os trabalhadores da COOPERFRAN são em sua maioria negros, a pergunta sobre raça foi retirada porque diretoria achou ofensivo, e um dos representantes disse "você já sabe só de olhar que todo mundo é negro", demonstrando o preconceito sofrido e tendo até receio de falar sobre o assunto. Segundo Schumaher e Brazil, o racismo é um poder ideológico para manutenção de uma hierarquia, que garante a superioridade de um sobre outro, por meio de justificativas sobre características físicas e culturais. (SCHUMAHER, 2013, p. 60). Guimarães, vai dizer que as práticas racistas são comportamentos ofensivos, mesmo sem intenção, ou passada como se fosse uma

"brincadeira", ele traz consequências sobre os direitos, sobre oportunidades, sobre a vida dos sujeitos. (GUIMARÃES, 1999, 101).

> Os negros estão fortemente concentrados nas ocupações da indústria tradicional e nos serviços gerais, sendo que o acesso à educação é um dos principais fatores de produção dessa desigualdade. Entretanto, mesmo quando eliminadas as diferenças educacionais, os negros ainda apresentam desvantagens, principalmente no acesso às nelhores posições ocupacionais, demonstrando que há uma distribuição desigual de indivíduos no mercado de trabalho e um dos fatores dessa desigualdade é a cor. (LIMA, 2001, p. 152).

Assim, as mulheres negras foram "empurradas" para os trabalhos com materiais recicláveis, sendo impossível falar de gênero e raça sem falar de classe social, "as mulheres negras arcam com todo o peso da discriminação de cor e de gênero, e ainda mais um pouco, sofrendo a discriminação setorial-regional-ocupacional que os homens da mesma cor e a discriminação salarial das brancas do mesmo gênero". (SOARES, 2000, p. 51).

Essa discriminação tem raízes históricas como vemos segundo Kowarick, que o Brasil se caracterizava pela escravidão, o tráfico negreiro e a produção de matérias primas e produtos alimentícios no período colonial. (KOWARICK, 1987, p. 22). Como vemos que no período colonial o trabalho era exercido por escravos negros, consequentemente eram esses os responsáveis pelo lixo:

> Na obra completa de Debret e o Brasil, de Julio Bandeira e Pedro Correa do Lago, encontramos fotos de telas de 1817 a 1829, hoje expostas no Museu Castro Maia, no Rio de Janeiro, que retratam cenas urbanas brasileiras. Elas nos mostram o negro escravo no exercício de várias tarefas, dentre elas, a da limpeza da cidade e distribuição da água. Os escravos utilizavam enxada para recolher o lixo da rua. O lixo recolhido era colocado em um cesto de palha e, em seguida, arremessado em um carroça puxada a burros. Em outra tela, vemos os "aguadeiros": eram seis escravos organizados em três pares, que tinham como função carregar grande tonel de água e distribuir nas residências. (BASTOS, 2014, p. 9).

Com a Proclamação da Independência, e o desenrolar do processo de urbanização das cidades, a mão de obra escrava foi abolida, os escrevos foram expulsos das fazendas, cedendo lugar à mão de obra assalariada, aos imigrantes europeus, se tornando assim uma mercadoria sem valor. Segundo Maringoni, os ex-escravos eram discriminados pela cor, eram os "deserdados da República", formavam a população pobre, se tornando se trabalhadores temporários, desocupados, os mendigos, os "capoeiras", "malandros" e "vagabundos". (MARINGONI, 2012, p. 34). Ou seja, formavam "[...] uma massa desenraizada, que não foi incorporada no processo produtivo até 1930, quando a economia viria a apresentar maior grau de desenvolvimento e diversificação". (KOWARICK, 1987, p. 13.)

"A assinatura da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, não trouxe a incorporação iguaitária para as comunidades afrodescendentes. Pelo contrário, só reforçou as redes de desigualdade social construídas sob ótica da dominção colonial". (SCHUMAHER, 2013, p. 41).

O fato da mulher entrar no mercado de trabalho depois da 2º Guerra Mundial não foi uma conquista, ou uma mudança para as mulheres negras, tendo em vista que essas sempre trabalharam como nos mostra Schumaher e Brazil, as negras desenvolviam trabalhos rurais, na Casa Grande e como quintandeira. (SCHUMAHER, 2013, p. 41).

Schumaher e Brazil, nos mostra a luta das mulheres negras durante a história do Brasil, tranzendo como referência: as resistência das escravas dentro das fazendas, as quintandeiras, como Bárbara Gomes de Abreu que após conseguir alforria, conseguiu obter uma ampla rede de comércio que estendia pelo Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, outra quintandeira conhecida foi Catarina Mina, tendo até um beco com o seu nome em São Luís. Além das quitandeiras, o livro trás mulheres que lutaram contra a escravidão como Dandara, participou de lutas para defender os quilombos, as negras responsáveis pelo "sagrado", pela religião, como a "mãe de santo", as curandeiras e parteiras como Mãe Luiza, primeira parteira reconhecida e remunerada no país. (SCHUMAHER, 2013, p. 42).

As mulheres negras são desvalorizadas socialmente, é como se tivessem apagado sua história, trazendo uma invisibilidade, o não reconhecimento, estas sofrem com a discriminação de gênero e raça, quando contada sua história se passa a imagem ou de mulata sensual ou como escrava. É como se a mulher negra já tivesse um lugar resevado na sociedade: em trabalho precários e subalternos. Carneiro mostra que se há uma imagem negativa em relação as mulheres negras, trazendo uma violência invisível que impõe a hegemonia branca e afeta o subjetivo a identidade dessas mulheres, afirmando que o racismo e o sexismo têm estruturado as relações socialmente desiguais no país. "O

requisisto de "boa aparência" e expressão como "preferencialmente branca" agora são proibidos por lei. (CARNEIRO, 2003, p. 77). Mas até bem pouco tempo apareciam naturalmente estampados nas páginas e nos anúncios de jornais". (SCHUMAHER, 2013, p. 80).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa podemos perceber que a discriminação e o preconceito contra as mulheres negras durante a história acabaram empurrando-as para serviços precários, sem direitos trabalhistas, no qual expõe sua saúde, como o trabalho na Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis de Franca e Região – COOPERFRAN.

Quando vemos a história de Maria Carolina de Jesus em 1955 e vemos a história de "Dona Gerusa" em 2014, quando comparamos com a pesquisa realizada com as catadoras em 2013, percebemos que ao longo do tempo a mulher negra ainda é "chefe de família", a única responsável pelo seu lar, emocionalmente e economicamente, percebemos que estas são mães e responsáveis pelos seus filhos, sofrem com o preconceito de gênero e raça que as leva ao trabalho com material reciclável, como a única forma de sua sobrevivência e da sua família.

Percebemos que há um interesse ideológico por trás das discriminações contra a mulher negra, há uma questão política. Manter esta explorada tanto no trabalho, como ainda culturalmente fazê-la acreditar que o trabalho doméstico e a criação dos filhos são apenas sua responsabilidade por causa de sua "natureza feminina", é um modo de manter o status quo.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, Terezita. Sobre a categoria gênero: uma introdução teórico metodológica. Trad. Antonio Lewinsky. In: Revista Interamericana de Sociologia, ano VI n2-3.

BASTOS, Valéria Pereira. *Profissão:* Catador: um estudo do processo de construção da identidade. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014, p. 9.

BUUCKINGHAM, Will; BURNHAM, Douglas, et al. (Org). *O Livro da Filosofia.* São Paulo: Globo, 2011.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: *Racismos Contemporâneos.* Rio de Janeiro: Takano Ed., 2003.
_____Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil:* Consciência em Debate. São Paulo: Selo Negro, 2011.

GUIMARÃES. Antonio Sergio. *Racismo e anti-racismo no Brasil.* São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo. Ed. 34. 1999, p. 11.

GUTBERLET, Jutta., et al. Participatory research revealing the work and occupational health hazardsof cooperative recyclers in Brazil. *International journal of environmental research andpublic health*, v. 10, n. 10, p. 4607–27, out. 2013, p. 124.

HIRATA, Helena. Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero. *Revista Latinoamericanade Estudos do Trabalho*, São Paulo, ano 4, n.7, p.5-27, 1998, p. 19.

KOWARICK, Trabalho e vadiagem, 1987, p. 13.

LIMA, Márcia. *Serviços de branco, serviços de preto:* um estudo sobre cor e trabalho no Brasil urbano. Tese de Doutorado – Universodade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Jneiro, 2001, p. 152.

MAGALHÃES, Cândida Moreira. Encardidas(os) da e na história: gênero e ecologia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, nº 64 novembro de 2000.
____Encardidas(os) da e na história, 2000, p. 84.

MARX, Karl. *O Capital.* Crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultiral, 1983, t. I, v. 1; 1984 t. I, v. 2.

MARINGONI, Gilberto. *O destino dos negros após a abolição.* Desafios do desenvolvimento – Ipea , Brasília, p. 34 – 42, 01 de dezembro de 2012.

MÉXICO, Instituto Mexicano de Cultura e Associação mexicana de Sociologia, maio-dez. 1992,

OSTERNE; GEGLEN, Vitória. A condição paradoxal que constitui o feminismo, 2005.

SAFIOTTI, Heleieth Iara Bongiovani. *Gênero e Violência.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SANTOS, Tião. Tião do lixo ao Oscar: difícil não foi nascer no lixo. Difícil foi não virar lixo! São Paulo: Leya, 2014.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: Uma categoria útil de analise histórica. In: *Educação e Realidade,* v. 20 nº2. Gênero e Educação. Julho dezembro. 1995.

SCHUMAHER, Schuma, BRAZIL, Érico Vital. *Mulheres negras do Brasil.* Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2013.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *O perfil da discriminação no mercado de trabalho* – Homens negros, mulheres brancas, mulheres negras. Brasília: Ipea, 2000, p. 51.

VELLOSO, Maria Pimenta. A atividade e Resíduos Resultantes da Atividade Humana: da produção do lixo à nomeação do resto. Tese de Doutorado (Programa de Pós-graduação em Saúde do Trabalhador) Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública. Rio de Janeiro, 2004.

A DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA
DEFENSE OF RIGHTS FOR DISABLED PEOPLE

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

ORTEGA, Laiane Caroline
Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul
Graduanda em Direito – Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul FISA/FUNEC
laiane.bento@hotmail.com

GARCIA, Lílian Mara Alves
Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul
Graduanda em Direito – Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul FISA/FUNEC
Graduação em Fisioterapia- Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul FISA/FUNEC, especializações em Gestão de Serviços de Saúde – Faculdades Integradas de Paranaíba/FIPAR e Neuropedagogia- Faculdades Integradas Urubupungá.
lilianmagarcia@gmail.com

SOUZA, Regina Maria De
Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul
Graduação em Ciências Econômicas, IE/UFU, Especialização em Psicopedagogia, Faculdade de Educação/UFU, Mestrado e Doutorado pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP-Franca, graduação em Psicologia FISA/FUNEC, docente da Fundação Municipal de Educação e Cultura de Santa Fé do Sul/FUNEC
souzarm@hotmail.com

Resumo

O trabalho apresenta como objetivo central discutir os avanços alcançados pela legislação que norteia a defesa dos direitos da pessoa com deficiência no interior da sociedade brasileira. Realizou-se por meio de revisão de literatura com a consulta a textos de referência da temática e à legislação vigente. Cabe considerar que com o desenvolvimento social, com a conscientização sobre a necessidade de se respeitar e garantir os direitos da pessoa com deficiência, ocorreu uma mobilização para que fossem colocadas em prática adequações na legislação, rumo à inserção destes sujeitos em distintos espaços de convivência, tais como o sistema educacional, o mercado de trabalho e benefícios previstos na legislação. Apresenta ainda, as conquistas sociais que as pessoas com deficiência alcançaram, contribuindo para reduzir o estereótipo de incapacidade, confirmando-as como indivíduos de plena atuação e autonomia no desenvolvimento de sua cidadania. No contexto nacional, papel elementar foi exercido pela Constituição Federal de 1988, que além da regulação legal, estimula a criação políticas públicas, capazes de garantir o cumprimento dos arranjos constitucionais e a dignidade e igualdade de direitos das pessoas com deficiência. No âmbito externo, a defesa dos direitos da pessoa com deficiência é representada pela promulgação da Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes da Organização das Nações Unidas, responsável pelo Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência. Existe ainda uma série de direitos a serem conquistados e deságios a serem enfrentados, como o reconhecimento de que podem possuir participação ativa e dinâmica em distintos contextos, ressaltando sua dignidade e valor.

Palavras-chave: Sociedade, legislação, direitos, pessoa com deficiência

Abstract

This paper aims to discuss the progress made by legislations that guides the defense of rights for disabled people in Brazilian society. It was accomplished through a literature review consulting texts of theme for reference and the current legislation. It is worth considering that with social development, awareness about the necessity to respect and guarantee the right of disabled people, it happened a mobilization to put in practice adjustments in legislation,

towards insertion of those subjects in different places of living, such as educational system, job market and benefits provided by legislation. Shows either, the social acquirements that disabled people reached, contribuiting to reduce the inability stereotype, confirming themselves as individuals in total acting and autonomy over their citizenship development. In national context, elementar role was exercised by Federal Constitution from 1988, that besides legal regulation, encourages the creation of public policies, able to garantee the fulfilment of constitutional arrangements and dignity and equality of rights from disabled people. Within external, the defense of rights for disabled people is represented by promulgation of Declarations of Rights for Disabled People from United Nations Organization, responsable by World Action Program for Disabled People. There are either several rights to be conquered and depreciations to be faced, as the recognition, that they may actively and dynamically participate in different contexts, emphasizing their dignity and value.

Key-words: Society, legislation, rights, disabled people.

1 INTRODUÇÃO

Há tempos verifica-se a necessidade do reconhecimento e inserção da pessoa com deficiência na sociedade, pois, desde os primórdios eles são considerados inválidos. A deficiência primeiramente foi tida como essencialmente do indivíduo, entretanto, atualmente pode-se constatar que resulta da interação do indivíduo com o meio social, não sendo uma característica intrínseca da pessoa e sim das barreiras que ela encontra em se relacionar na sociedade (PALUMBO, 2012).

No âmbito internacional a defesa dos direitos da pessoa com deficiência é representada pela promulgação da "Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes", 9 de dezembro de 1975, pela Organização das Nações Unidas (ONU) que posteriormente em 3 de dezembro de 1982 elaborou o "Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência.

No âmbito nacional, após a promulgação da Carta Magna da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988, a qual foi designada "constituição cidadã" devido às garantias fundamentais do cidadão serem resguardadas, dimensionando fatores políticos, sociais, civis, econômicos e culturais em seus nove títulos que abrigam 245 artigos, explícito no artigo 5º, caput, da Constituição Federal se deu o início da importância relativa aos indivíduos com deficiência. Inclusive no que tange ao disposto no art. 5º, caput. "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade".

A partir da Constituição Federal inicia-se a criação de leis e políticas públicas, que buscam além do cumprimento dos arranjos constitucionais, auxiliar àqueles que clamam pela dignidade e igualdade de direitos das pessoas com deficiência.

No âmbito do Ministério Público, foi criado pela medida provisória n. 1799-6, de 10 de julho de 1999, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), com objetivo a implementação e a avaliação da Política Nacional da Pessoa com Deficiência e zelar pelas políticas setoriais de saúde, lazer, cultura, educação, transporte e política urbana em relação à pessoa com deficiência.

A Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, caput, dispõe sobre o apoio às pessoas com deficiência, sua integração social e sobre a Coordenadoria Nacional para integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), e institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplinarem a atuação do Ministério Público, definir crimes, e dar outras providências.

Abordando esses aspectos, a legislação apresenta dispositivos legais para a defesa dos direitos da pessoa com deficiência, sendo dever da pessoa com deficiência, da família, do Estado e da sociedade requerer, fiscalizar e garantir esses direitos.

2 A INSERÇÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NAS RELAÇÕES ESTABELECIDAS NO INTERIOR DA SOCIEDADE CIVIL

A sociedade atual, em suas múltiplas dimensões e formas de organização, evoluem na contramão da história que interditou vidas de pessoas com deficiência, com enfrentamento a um passado marcado pelo abandono e extermínio (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Palumbo (2012), as pessoas com deficiência, seus familiares e organizações, ao longo de muitos anos, têm lutado permanentemente pelo reconhecimento de seus direitos como cidadãos, uma vez que, por muito

tempo, a questão da deficiência foi elucidada como um problema da pessoa e não como resultado da relação desta com o meio.

A discriminação das pessoas com deficiência existe desde as civilizações antigas. Porém, com a positivação da dignidade da pessoa humana como um valor jurídico a ser protegido, o que ocorreu logo após a segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional passou a buscar respostas às atrocidades produzidas nas grandes guerras, dando ensejo a um sistema global de proteção aos direitos humanos (PALUMBO 2012).

A construção dos direitos humanos e a pessoa com deficiência se deram em quatro dimensões, quais sejam:

1- A deficiência simbolizava um pecado ou castigo que gerava intolerância da sociedade em relação às pessoas com deficiência;

2- A pessoa com deficiência era invisível;

3- Perspectivas médica e biológica de que a deficiência era uma "doença a ser curada", em que o foco era a pessoa portadora da enfermidade (tratava-se de uma ótica assistencialista);

4- Orientada pelo paradigma dos direitos humanos em que surgem os direitos à inclusão social e a preocupação se dá na relação entre a pessoa com deficiência e o meio em que se insere, bem como na análise e eliminação de obstáculos e barreiras (culturais, físicas ou sociais) a fim de pleno exercício dos direitos humanos (PALUMBO, 2012).

De acordo com Malaré e Garcia (2006), muitas pessoas com deficiência, detentoras de formação profissional, têm plena capacidade de serem inseridas no mercado de trabalho; entretanto, não o são por terem seus direitos tolhidos e pelo descaso da sociedade. Contudo, o Brasil, nos dias de hoje, segundo a Organização Mundial da Saúde é um dos países que mais se preocupa com a pessoa com deficiência, no que tange à existência da vasta legislação para resguardar seus direitos. Por outro lado, o descaso e o descumprimento destas leis pela sociedade equivalem à retroação de centenas de anos, sacrificando o exercício dos direitos deste contingente social.

Sabe-se que nenhum país é tão autossuficiente, nenhum povo é tão soberano, que possa desprezar e discriminar este contingente da camada da população que, sobremaneira, somados os esforços fariam, certamente, a diferença desta Nação (MALARÉ; GARCIA, 2006).

Ainda segundo os autores, a discriminação contra pessoas com deficiência sempre fez parte da história de todos os povos. Muitos foram os termos utilizados para caracterizar estas pessoas, dentre outros, deformados, paralíticos, aleijados, monstros, cochos, mancos, cegos, inválidos, surdos-mudos, imperfeitos, idiotas, débeis mentais. Estes termos foram incorporados até mesmo pela literatura e pelos dicionários atuais.

Essa subjugação do deficiente é comprovada historicamente como relata os autores até então apresentados, contudo, é necessário argumentar que ainda se faz presente tais características na atual conjuntura social, mesmo em face de leis que busquem a inserção do deficiente nos diversos espaços sociais.

Já o uso do termo "portador" também vem sendo questionado. Embora ainda se encontre na legislação e em boa parte da literatura sobre o assunto, hoje há um consenso de que a expressão é imprópria. A deficiência não é algo que se carrega, não é um objeto que se porta durante certo tempo e depois se desfaz (MALARÉ; GARCIA, 2006).

A deficiência é parte constituinte da pessoa. Não há como a pessoa se desfazer dela por sua mera vontade. Assim, a pessoa não porta deficiência, ela a possui como integrante de sua identidade, de seu ser. A expressão mais adequada é "pessoa com deficiência", não devendo mais a palavra "portar" ser utilizada, pois, a pessoa, núcleo central da expressão, "tem" uma deficiência e não a "porta" ou "carrega" (PALUMBO, 2012).

O inciso II, do parágrafo primeiro, do artigo 227 da Constituição Federal Brasileira destacou três classes de deficiência: a física, a sensorial e a intelectual. Cada uma delas possui peculiaridades próprias, admitindo cada espécie subclassificações, por considerar o sentido afetado (deficiência sensorial), a limitação física (deficiência física) ou, ainda, a modalidade da deficiência intelectual. Seja qual for a deficiência, esta será congênita ou adquirida, comportando diferentes graus.

Já para a Organização Mundial da Saúde, a deficiência é classificada em física (tetraplegia, paraplegia e outros), mental (leve, moderada, severa e profunda), auditiva (total ou parcial), visual (cegueira total e visão reduzida) e múltipla (duas ou mais deficiências associadas).

De acordo com o Decreto Federal nº 5.296, de2 de dezembro de 2004, Artigo 5° podemos classificar as deficiências em:

a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;

b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;

c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60o; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:

1. Comunicação;
2. Cuidado pessoal;
3. Habilidades sociais;
4. Utilização dos recursos da comunidade;
5. Saúde e segurança;
6. Habilidades acadêmicas;
7. Lazer; e
8. Trabalho;

e) deficiência múltipla: associação de duas ou mais deficiências.

A abordagem da questão relacionada à deficiência passou a englobar uma nova dimensão que é sustentada pelos direitos humanos e visa expressar a relevância da promoção e do reconhecimento das pessoas com deficiência enquanto cidadãs em pleno direito, conduzindo à elaboração de normas e regulamentos que possuem como essência a valorização da pessoa e fortalecimento do individuo e sua família, bem como a sua plena integração à sociedade.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo foi desenvolvido por meio de revisão de literatura, recorrendo à legislação que trata dos diretos pessoa com deficiência, bem como de livros, revistas e sites de referência no estudo da temática. Os textos selecionados para estudo da temática, foram alvo de leitura, fichamento e discussão. Após leitura analítica, com apreensão do seu conteúdo, análise e interpretação, ocorreu a elaboração do artigo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A EFICÁCIA DO ORDENAMENTO JURÍDICO PERANTE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Proliferaram durante décadas, concepções, práticas e a dívida social que se acumulou em torno da pessoa com deficiência, tendo-se, como resultado, conquistas legais. A partir dos anos 1950, podemos verificar as pessoas com deficiência em busca de resguardar seus direitos.

> Em nosso país nos acostumamos com pessoas deficientes caladas, sem voz. Impossibilitadas de sair de casa por barreiras materiais ou por uma visão de mundo hegemônica que as intitula incapazes e culpadas pela condição em que se encontram vítimas. (CAIADO, 2007, p. 211)

No principio eram os genitores que reivindicavam seus direitos, mas com o decorrer da história, constata-se que eles tomam a palavra e, começam a postular por seus direitos e garantias fundamentais.

Por volta de 1980 foram as mais significativas transformações para os movimentos das pessoas com deficiência, com os preparativos para o Ano Internacional da Pessoa com Deficiência e, ao mesmo tempo, com a primeira reunião de entidades representativas, na qual participaram cegos, surdos, hansenianos e deficientes físicos de diversos estados do País, com o lema “Participação Plena e igualdade” pela libertação da tutela do Estado e das instituições, (JANNUZZI, 2004).

O Brasil em 2008 legitimou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela ONU, o documento obteve peso de emenda constitucional, com o objetivo de defender e garantir condições de vida com dignidade a todas as pessoas com deficiência, a Convenção prevê monitoramento periódico e avanço na consolidação diária dos direitos humanos. (SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, 2010)

Evidenciam-se, movimentos pautados na defesa da formação cidadã, pelo qual a pessoa com deficiência deve desfrutar dos mesmos direitos e transitar pelos mesmos espaços que os sujeitos sem deficiência. (BRASIL, 2007)

Portanto, são necessárias políticas públicas que assegurem direitos constitucionais de todos os brasileiros, especialmente aos 45,6 milhões de pessoas com algum tipo de deficiência, num percentual de 23,9% da população do país, conforme censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (INSTITUTO BRASILEIRODEGEOGRAFIAEESTATÍSTICA, 2010).

Desta forma, dentre os direitos garantidos pela Constituição Federal e pela Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, às pessoas com deficiência, destacam-se:

- o direito à igualdade de tratamento e oportunidade;
- o direito de ir e vir, isto é, a acessibilidade a edifícios, logradouros, vias públicas, transportes;
- o direito à justiça social;
- o respeito à dignidade da pessoa humana;
- o bem-estar pessoal, social e econômico;
- o direito de não sofrer discriminação e preconceito;
- o direito à educação, bem como a adoção de educação especial que abranja, dentre outras coisas,
- programas de habilitação e reabilitação de profissionais;
- o direito à saúde e à assistência social, além da adoção de programas voltados às pessoas com deficiência e que lhes propiciem a integração social;
- o direito ao trabalho, com garantia de apoio governamental à formação profissional e à reserva de mercado de trabalho à pessoas com deficiência; e
- o direito ao lazer, à cultura, à previdência social, ao amparo, à infância e à maternidade. (COODENADORIA NACIONAL PARA INTEGRAÇÃO DA PESSOA COM DECIFICÊNCIA, 1989)

Há que se considerar ainda que o direito à integração das pessoas com deficiência só será concretizada se lhes forem assegurados os instrumentos fundamentais, tais como um ambiente familiar afável, livre de preconceitos, que transmita à pessoa com deficiência segurança e respeito. Além disso, demandam tratamentos de habilitação e reabilitação, para que lhe propiciem ocupar um emprego, prover seu sustento e no futuro ter direito a aposentadoria. A oferta de educação especial se apresenta como uma possibilidade para desenvolvimento de sua capacidade de forma integral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É visível a evolução da sociedade e da legislação, o que representou um avanço significativo na defesa dos direitos das pessoas com deficiência. A História registra casos de pessoas com qualquer tipo de deficiência que eram exterminadas, por apresentarem anomalias. Com o passar do tempo, mudanças ocorreram no tratamento às pessoas com deficiência, iniciando-se pelos próprios familiares, que antes não permitiam que seus entes “queridos” ficassem expostos, temendo os olhares curiosos e, até mesmo, piedosos dos indivíduos.

Hoje a pessoa com deficiência tem representatividade, consequentemente foram elaboradas normas que visando possibilitar sua total inserção na sociedade. A Constituição da República Federativa do Brasil é considerada uma das melhores no que tange a proteção dos direitos e garantias fundamentais da pessoa, em contrapartida a menos respeitada, revelando ausência de políticas públicas consistentes que assegurem condições especiais para reduzir ou eliminar barreiras decorrentes da deficiência, para construir um Brasil democrático é indispensável realizar grandes transformações nas condições de cidadania das pessoas com deficiência (AMARAL, 2010).

A Constituição Federal de 1988, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e leis brasileiras infraconstitucionais, garantem aos portadores de deficiência pleno exercício de todos os seus direitos. É preciso fazer acontecer o que está descrito e positivado nessas leis (HORT; OLIVEIRA, 2011).

Recentemente foi decretada e sancionada a Lei nº 13.146, de 6 de Julho de 2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) que apresenta como propósito assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Conquistas fundamentais estão presentes nas demandas pelo respeito ao direito das pessoas com deficiência, porém ainda há um longo caminho para percorrer, colocando-se em prática as normas positivadas e elaborando as que julguem ser necessárias para colocar a pessoa com deficiência no patamar de ser o protagonista de sua história para promover a cidadania e a igualdade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, T. C. **Rasgaram a Constituição**. Jornal da Tarde. São Paulo, 31 dez. 2010. Disponível em: <http://www.ibdd.org.br/noticias/artigo-teresa 20%20rasgaram%20a%20constituicao.asp>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Disponívelem:<http://www.planalto.gov.br/ccivl_03/constituicao /contituicaocompila do.htm>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BRASIL. **Decreto n° 5.296/04** – Regulamenta as Leisn°10.048 e 10.098 com ênfase na Promoção de Acessibilidade. Brasília/DF. 2004. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivi_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm>. Acesso em: 4 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.** Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/leis /l7853.htm>. Acesso: 22 mar. 2015.

BRASIL**. Medida próvisoria n° 1.799-6, de 10 de junho de 1999.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1799-6.htm>. Acesso: 22 mar. 2015.

CAIADO, K. R. M. **Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiências: destaques para o debate sobre a educação**. Disponível em: <http://cascavel. ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/educacaoespecial/article/view/813/556>. Acesso no dia 21 de mar. de 2015

SÃO PAULO. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE**. Relatório Mundial Sobre a Deficiência**. Disponível em:<www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/usr/share/documents/RELATORIO_MUNDIAL_COMPLETO.pdf>. Acesso: 21 mar. 2015.

JANNUZZI, G. **A luta pela educação do deficiente mental no Brasil**. 2. ed. Campinas: Editora Autores Associados, 1992.

HORT, F.*et al*. **Direitos das pessoas com deficiência**. Disponível em: <http://retavisao.blogspot.com.br/2011/02/direitos-das-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso: 22 mar. 2015.

MALARÉ, M. R. M.; GARCIA, F. A. **Guia dos direitos das pessoas com deficiência, OAB-SP**. 2 ed. 2006. Disponível em<http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/defesa-direitos-pessoas-especiais/cartilhas/guia_direito.pdf>Acesso: 21 mar.2015.

OLIVEIRA, F. M. G. S. **Pessoas com deficiência:** concepções e princípios em defesa dos direitos. 2010. Disponível em: <www.apaebrasil.org.br/arquivo.phtml?a=15434>. Acesso: 22 mar. 2015.

PALUMBO, L. P. A efetivação dos direitos das pessoas com deficiência pelos sistemas de proteção dos direitos humanos: sistema americano e europeu. **Revista Científica Eletrônica do Curso de Direito,** ano I, n. 2, jul. 2012. Disponível em: <http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/XpIJi4SKLO7rVtt_2013-12-4-17-41-52.pdf>. Acesso: 21 mar. 2015.

SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/publicacoes/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>. Acesso: 29 de mar.2015.

A QUESTÃO DA RESPONSABILIDADE PENAL FRENTE À ESQUIZOFRENIA E A PSICOPATIA: A IMPORTÂNCIA DA PSICOLOGIA JURÍDICA.

CRIMINAL LIABILITY MATTER RELATED TO SCHIZOPHRENIA AND PSYCHOPHATY: THE IMPORTANCE OF LEGAL PSYCHOLOGY.

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social

SILVA JÚNIOR, Carlos da
Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul
Graduando em Direito – Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul FISA/FUNEC
cjsilvasfs@gmail.com

SOUZA, Regina Maria de
Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul
Graduação em Ciências Econômicas, IE/UFU, Especialização em Psicopedagogia, Faculdade de Educação/UFU, Mestrado e Doutorado pelo Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP-Franca, graduação em Psicologia FISA/FUNEC, docente da Fundação Municipal de Educação e Cultura de Santa Fé do Sul/FUNEC
souzarm@hotmail.com

Resumo

O trabalho destaca a conceituação da psicopatia e da esquizofrenia situando os referidos transtornos psicológicos frente à Legislação Brasileira, a fim de analisar os procedimentos adotados em relação aos criminosos psicopatas ou esquizofrênicos no meio penal, bem como a questão da importância da psicologia jurídica no curso dos processos, na assistência técnica judiciária e no cárcere do psicopata ou esquizofrênico. No que se refere ao tratamento dispensado pela legislação brasileira ao criminoso psicopata ou esquizofrênico criminoso, pode-se afirmar que o sistema de execução penal do Brasil é carente em estrutura física e profissional para cuidar dos doentes criminosos, mesmo que a psicologia alerte sobre a necessidade de cuidado constante e específico. Cabe considerar que somente o cárcere não se se constitui em mecanismo eficaz de punição nem ao psicopata nem ao esquizofrênico, uma vez que não condiz com suas necessidades psicopatológicas. A ausência de acompanhamento adequado faz do sistema penitenciário um lócus de intensificação dos transtornos. Em casos de Psicopatas ou em situações mais graves de esquizofrenia, os criminosos podem colocar sua vida em risco ou matar alguém de seu convívio durante um episódio de surto. Nesse contexto, destaca-se o papel da psicologia jurídica como um dos campos da psicologia que em colaboração com o judiciário, coopera para que os casos que envolvem doentes mentais tenham um julgamento mais justo e adequado, dentro das possibilidades da legislação brasileira.

Palavras-chave: psicopatia; esquizofrenia; legislação penal

Abstract

This paper points out the conceptualization of psychophaty and schizophrenia situating the mentioned psychological disorders regarding to Brazilian legislation, in order to analyze the procedures adopted regarding to psycho criminals or schizophrenics on criminal environment, as well as the matter of the importance of forensic psychology on the progress of the trials, judicial service and psycho criminals or schizophrenics prison. Regarding to the treatment offered by Brazilian legislation to the psycho criminals or schizophrenics, we can assert that criminal execution system in Brazil is lacking professionally and in physical infrastructure to take care of criminal sick people, even though psychology alerts about the necessity of a continous and proper care. It is worth considering that the prison itself is not an effective punishment mechanism to psycho criminals or schizophrenics, once it is not consistent to their psychopathological needs. The absence of adequate monitoring is part of prison system a locus of disorders intensification. In cases of psychos or more serious situations of schizophrenia, the crimals can put their lives or

people around them lives in risk when in an outbreak episode. In this context, it stands out the psychology role in judiciary psychology as one of the psychology fields that colaborating to judiciary, coolaborates to the cases which mental sick people are envolved and so they can have a fair and proper Trial according to Brazilian legislation.

Key-words: psychopathy; schizophrenia; criminal legislation

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual, a compreensão da psicopatia e da esquizofrenia, bem como do papel desempenhado pela psicologia jurídica apresentam fundamental relevância no âmbito penal. Especificamente, quando o indivíduo psicopata ou esquizofrênico será considerado inimputável ou semi-imputável.

Desde muito cedo os psicopatas começam a manifestar comportamentos bem característicos, tais como mentiras correntes, trapaças, roubo, vandalismo e violência. Crianças e adolescentes com características que preenchem os critérios para o transtorno de conduta, constituem-se em fortes candidatos a psicopatia na idade adulta. As referidas crianças e/ou adolescentes costumam exercer intimidações (assédio psicológico) contra pessoas que são do seu grupo social, podendo se verificar a ocorrência de bullying.

O adulto psicopata não apenas desobedece as normas sociais como também as ignoram e as consideram de pouca importância. Essas leis e regras sociais não têm nos psicopatas o mesmo fator repreensivo que nas demais pessoas, com isso observa-se que no cotidiano desses indivíduos o comportamento transgressor e antissocial é uma constante. (SILVA, 2008).

No dia a dia, nota-se que várias pessoas e criminosos se enquadram nestas especificações aqui descritas, no entanto, eles se mostram capazes de sentir sentimentos como o da culpa,do remorso, da empatia, bons sentimentos por outras pessoas e por isso mesmo não são considerados psicopatas.

No que se refere à esquizofrenia, está é considerada como uma doença mental grave, caracterizando-se por sintomas positivos, negativos e cognitivos que afetam quase toda a atividade mental, incluindo a percepção, a atenção, a memória e a emoção.

O transtorno de um modo geral se manifesta no final da adolescência e início da idade adulta. A idade média de início é de aproximadamente 23 anos em homens, podendo se estender até os 28 anos em mulheres. Raramente surge antes dos 16 anos, e é incomum depois dos 50 anos. (PERKINS; LIEBERMAN, 2013).

Diante do exposto, cabe considerar que este artigo buscará analisar o sistema penal brasileiro, no que se diz aos crimes cometidos por pessoas com transtornos de personalidade, em especial o psicopata e o esquizofrênico, e os seus efeitos para a sociedade. Por fim, será abordada o papel elementar da psicologia jurídica.

É inerente desta especialidade da psicologia a sua interface com o Direito, com o mundo jurídico, resultando em fatores epistemológicos e conceituais que facilitam a atuação do psicólogo jurídico e assim agilizando o trabalho do judiciário e do sistema carcerário brasileiro.

2 CARACTERIZAÇÃO DA PSICOPATIA E DA ESQUIZOFRENIA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA PSICOPATIA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

No âmbito das relações estabelecidas no interior dos diferentes grupos sociais, os sujeitos tendem a reconhecer os psicopatas como figuras difíceis de serem reconhecidas, com baixa capacidade de convivência ou de integração às atividades do cotidiano, sejam profissionais ou pessoais. De fato, a superficialidade e eloquência constituem-se em uma peculiaridade do psicopata, sendo que os mesmos usualmente são espirituosos e muito bem articulados, tornando uma conversa dirigida e agradável.

Segundo Silva (2008) há que se considerar ainda que outro sinal muito característico é a total falta de preocupação ou constrangimento que apresentam ao serem desmascarados como farsantes. No que se refere ao valor e importância atribuídos a si mesmo, impõe-se o egocentrismo e megalomania, sendo que o psicopata possui uma visão narcisista e supervalorizada de si, vendo-se como o centro do universo.“Pensam e se descrevem como pessoas superiores aos outros, e essa superioridade é tão grande que lhes dá o direito de viverem de acordo com suas próprias regras.” (SILVA, 2008, p. 69-70)

Os psicopatas possuem entendimento de que estão violando as leis e os direitos básicos dos outros quando praticam atos como matar, roubar, estuprar, fraudar, porém não acreditam que é algo grave, pois reconhecem somente as suas próprias regras e leis, possuindo mania de grandeza, fascínio pelo poder e pelo controle sobre os

outros. Os psicopatas mostram uma total e impressionante ausência de culpa sobre os efeitos devastadores que suas atitudes provocam nas outras pessoas.

Na cabeça dos psicopatas, o que está feito, está feito, e a culpa não passa de uma ilusão utilizada pela sociedade para exercer controle sobre os indivícuos, demonstrando assim total ausência do sentimento de culpa. Os psicopatas são capazes de verbalizar remorso (da boca pra fora), mas suas ações são capazes de contradizê-los rapidamente. (SILVA, 2008)

Outro sentimento que falta no psicopata é o sentimento da empatia. Para Silva (2008), a empatia é a capacidade de considerar e respeitar os sentimentos alheios. É a habilidade de se colocar no lugar do outro. Sendo o sentimento da empatia um sentimento que o psicopata não consegue experimentar. Para o psicopata, as outras pessoas são meros objetos ou coisas, usando-os para a satisfação do seu bel-prazer. Os psicopatas zombam dos mais sensíveis e generosos. Para eles as pessoas não passam de uma gente fraca e vulnerável e, por isso sendo seus alvos preferidos. (SILVA, 2008).

Quando demonstram possuir laços mais fortes com alguma pessoa, certamente é pelo sentimento de possessividade, e não pelo amor "genuíno", já que os psicopatas são incapazes de amar. Usam da mentira como sua ferramenta de trabalho, procurando sempre se aperfeiçoar, sentindo assim, grande orgulho de si mesmo."Mentir, trapacear e manipular são talentos inatos dos psicopatas. Eles apresentam uma surpreendente indiferença à possibilidade de serem descobertos em suas farsas." (SILVA, 2008, p. 76).

Em função da impulsividade latente, os psicopatas visam alcançar prazer a todo custo, a satisfação ou alívio imediato em determinada situação, sem nenhum sentimento de culpa ou arrependimento.

Psicopatas possuem níveis de autocontrole muito reduzidos. Eles têm tendência a responder às frustrações e as críticas com violência instantânea, ameaças e desaforos. Quando um psicopata apresenta um ataque de "fúria", ele tem consciência do que está fazendo. Ao mesmo tempo em que demonstra sua agressividade, são pobres na emoção.

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA ESQUIZOFRENIA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

No que se refere aos fatores associados à incidência e à prevalência da esquizofrenia, pode-se afirmar que os estudos em grande escala que têm encontrado diversos fatores associados à incidência de esquizofrenia, concluem, por exemplo, que a esquizofrenia é cerca de 1,4 vezes mais comum em homens do que em mulheres. Estudos também apontam que o meio ambiente influencia no risco de esquizofrenia, em que, por exemplo, nascer ou viver em área urbana está associado a um risco aproximadamente 1,9 vezes maior em homens e 1,3 vezes mais em mulheres em comparação com populações não urbanas. (PERKINS; LIEBERMAN, 2013).

Casualidades como complicações perinatais, especialmente as infecções maternas, desnutrição materna grave, exposição da mãe enquanto grávida a eventos estressantes graves e as complicações no parto são fatores de riscos ambientais para esquizofrenia.

No que se refere à existência da esquizofrenia destaca-se a hipótese neurodesenvolvimental, que dispõe que a alteração no desenvolvimento cerebral no início da vida aumenta o risco de esquizofrenia nos dias futuros. As exposições ambientais (incluindo agentes infecciosos ou a resposta materna a agentes infecciosos, deficiências vitamínicas ou a resposta materna a eventos estressantes de vida) alterem a trajetória de desenvolvimento de um cérebro geneticamente vulnerável. (PERKINS; LIEBERMAN,2013).

Nem todos os indivíduos que desenvolvem esquizofrenia irão manifestar sintomas crônicos e comprometimento funcional. Cabe considerar inicialmente os sintomas positivos ou psicóticos, que se caracterizam por manifestações como alucinações, delírios e sintomas catatônicos. Além disso, existem os sintomas negativos, que configuram quadros como anedonia, avolição, discurso pobre, embotamento afetivo. Há que se considerar ainda os sintomas de desorganização: discurso desorganizado, afeto inadequado e comportamento excêntrico. A dimensão positiva inclui delírios, comportamento alucinatório, grandiosidade, pensamento de conteúdo incomum, desconfiança/perseguição, na dimensão negativa, inclui sintomas como embotamento afetivo, isolamento emocional, dificuldades de relacionamento, afastamento social passivo/apático, falta de espontaneidade, evitação afetiva de contatos sociais, e também e uma dimensão de excitação, como excitação, hostilidade, não cooperação, mau controle dos impulsos, e por fim a dimensão cognitiva, sendo a desorganização conceitual, dificuldades com o pensamento abstrato, desorientação, falta de atenção e preocupação. Também há relatos da dimensão de depressão/ansiedade, em que se têm a ansiedade, sentimentos de culpa, tensão e depressão. (PERKINS; LIEBERMAN, 2013).

A síndrome em sua parte negativa se divide em sintomas negativos primários e secundários. Tendo em vista que os sintomas negativos primários são expressões dos aspectos avolicionais da esquizofrenia, flutuam menos durante o curso da doença, são menos sensíveis às mudanças conjunturais e raramente desaparecem. Também são

chamados de "sintomas deficitários". Já os sintomas negativos secundários, por sua vez, reversíveis e muitas vezes causados pelo efeito de drogas, por depressão ou ausência de estimulação.

Há que se considerar que as causas do comportamento agressivo são complexas e multifatoriais, podendo-se mencionar questões importantes como presença, abuso e dependência de substâncias psicoativas. Além disso, o curso da doença por si só produz alucinações e delírios. A violência persistente, em contraste com a violência episódica, pode estar condicionada a déficits neurocognitivos do lobo frontal. A violência episódica pode associar-se a sintomas positivos, como tendência a diminuir quando os sintomas positivos melhoraram. (PERKINS; LIEBERMAN, 2013).

Assim, pode-se afirmar que a violência pode estar relacionada ao uso de substâncias químicas, a falta das mesmas e ao seu abuso, igualmente, pode acontecer de a violência se justificar pelas percepções delirantes de que outras pessoas estejam perseguindo o indivíduo, onde ele precisa se defender com um ato antecipado de agressividade. Fatores ambientais também estão relacionados ao comportamento agressivo e incluem uma situação domiciliar ou hospitalar caótica ou instável, assim estimulando comportamentos agressivos mal-adaptativos. Epilepsias do lobo temporal, lesões e tumores cerebrais, ou, raras vezes, distúrbios metabólicos podem levar a comportamentos agressivos em indivíduos que não tenha histórico de condutas parecidas. (PERKINS; LIEBERMAN, 2013).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A discussão que deu origem a este artigo é resultado de um trabalho teórico, de revisão de literatura, sustentado por meio de consulta, seleção, leitura, fichamento e discussão de livros, revistas e sites de referência no estudo da temática. Esta primeira fase possibilitou a construção do texto que originou o presente artigo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 RESPONSABILIDADE PENAL FRENTE À ESQUIZOFRENIA E A PSICOPATIA

Para que se possa analisar o atual contexto do sistema penal brasileiro, no que diz respeito aos crimes cometidos por pessoas com transtornos de personalidade, especificadamente o esquizofrênico e o psicopata, deve-se saber o conceito de culpabilidade:

> Culpabilidade diz respeito ao juízo de censura, ao juízo de reprovabilidade que se faz sobre a conduta típica e ilícita praticada pelo agente. Reprovável ou censurável é aquela conduta levada a efeito pelo agente, que nas condições se encontrava, podia agir de outro modo. (GRECO, 2010, p.85.)

Eis que surgiu à teoria psicológico-normativa da culpabilidade, esta que viu a necessidade de se agregar ao estudo do crime o juízo de reprovabilidade daquele que comete o crime. Nesta teoria a culpabilidade não é só uma ligação psicológica entre o autor e o fato, mas sim uma comprovação de agregação de valor a respeito de um fato doloso ou culposo. E assim sendo, nesta teoria o dolo e a culpa não podem ser considerados espécies de culpabilidade, mas sim integrando como elementos da mesma.

Com isto, a culpabilidade ganhou uma nova definição, contendo como elementos a imputabilidade, o dolo, a culpa e a exigibilidade, pois é a partir desses elementos que se tem a capacidade de um sujeito ser responsabilizado por sua conduta. A imputabilidade, não é nada mais do que a capacidade que o agente tem de ser responsabilizado criminalmente pelos seus atos, uma vez que o homem possui a vontade como norte de suas condutas.

Resta ao direito saber se no momento do crime, o sujeito tinha plena condição de entender o caráter ilícito dos seus atos, para que, depois possa ser apontado como autor do crime e consequentemente ser submetido ao juízo de culpabilidade.

A legislação penal brasileira classifica como causas de inimputabilidade para aqueles indivíduos que não possuem capacidade psíquica de entender a ilicitude da sua conduta, como os portadores de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, conforme preceitua o artigo 26 do Código Penal em seu caput e parágrafo único:

> **Art. 26** - É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento. **Parágrafo único** - A pena pode ser reduzida de um a dois terços, se o agente, em virtude de perturbação de saúde mental ou por desenvolvimento mental

> incompleto ou retardado não era inteiramente capaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento. (CÓDIGO PENAL BRASILEIRO, 1940).

Para a comprovação da inimputabilidade do agente, há três critérios, o primeiro é o biológico, no qual necessita que o agente comprove mediante pericia medica a doença mental. O segundo é o critério psicológico, em que basta a demonstração que o agente não tinha capacidade de compreender os seus atos quando realizados. O último critério é o biopsicológico, no qual o agente inimputável é aquele que no momento do crime tinha ausente a capacidade de entendimento e determinação, sendo este último, o critério adotado pela legislação brasileira.

A semi-imputabilidade é a que diz respeito ao sujeito que não tem total consciência dos seus atos, ou seja, o sujeito não é incapaz por completo. A diferença entre os dois institutos se nota na aplicação da pena. No instituto da inimputabilidade o sujeito do crime é absolvido e submetido à medida de segurança, enquanto que o sujeito ativo do instituto da semi-imputabilidade tem a pena reduzida e pode ser submetido a tratamento.

4.2 PSICOPATIA E ESQUIZOFRENIA FRENTE AO DIREITO PENAL BRASILEIRO

Pela falta de empatia, característica inerente dos psicopatas, existe uma grande probabilidade de esses indivíduos adentrarem no mundo criminoso quando motivados pela vontade da plena e única satisfação de seu ego. Cumpre então registrar como o psicopata é tratado na realidade brasileira, quais são as medidas atualmente em uso. Para os inimputáveis, aqueles comprovadamente incapazes de compreender o feitio de sua conduta, após julgados e se condenados,serão submetidos às medidas de segurança. Ou seja, estas pessoas não serão encarceradas, mas sim internadas em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ou, à falta, em outro estabelecimento adequado, sujeito a tratamento ambulatorial (art. 96 do CP), com regime disciplinado no Título VI do Código Penal.

Para os agentes semi-imputáveis, a pena é aplicada, mas reduzida, podendo ser interposta pela internação do agente, conforme regula o art. 98 do Código Penal: "[...] na hipótese do parágrafo único do art. 26 deste Código e necessitando o condenado de especial tratamento curativo, a pena privativa de liberdade pode ser substituída pela internação, ou tratamento ambulatorial".

O Código Penal considera o esquizofrênico um "doente mental", portanto o mesmo passa a ser inimputável pelos seus atos criminosos, porém quando praticar um ato penalizável será sempre enquadrado na medida de segurança para avaliação de sua periculosidade. A esquizofrenia somente considerada como causa excludente de inimputabilidade caso ter provocado anulação completa da capacidade de entendimento e de vontade do agente na hora que os fatos foram cometidos. Portanto, a enfermidade mental deverá sempre ser comprovada e nunca poderá ser presumida.

A Psicologia Jurídica é uma área de especialidade da ciência psicológica que está em constante crescimento se comparada às áreas tradicionais de formação e atuação da Psicologia, como a psicologia escolar, a psicologia organizacional e a psicologia clínica. É inerente desta especialidade da psicologia a sua interface com o Direito, com o mundo jurídico, resultando em fatores epistemológicos e conceituais que facilitam a atuação do psicólogo jurídico. Os campos da Psicologia Jurídica são diversos. Há os mais tradicionais, como o exercício em Fóruns e Prisões, e também atuações inovadoras em campos como a Mediação e a Autópsia psíquica, uma avaliação retrospectiva mediante informações de terceiros.

Segundo classifica Huss (2011), os psicólogos forenses não são aqueles biólogos ou químicos e raramente são investigadores na cena do crime ou oficiais no cumprimento da lei, estes, são simplesmente psicólogos, estudam o comportamento humano e procuram aplicar esses princípios para auxiliar o sistema legal. A definição da psicologia forense é a que enfoca a interseção entre a psicologia clínica e o direito. A prática clínica da psicologia focaliza, em geral, a avaliação e tratamento dos indivíduos dentro de um contexto legal e inclui conceitos como psicopatia, inimputabilidade avaliação de risco, danos pessoas e responsabilidade civil. (HUSS,2011).

Mens rea é um princípio de responsabilidade criminal que está diretamente relacionado ao estado mental de um indivíduo. Numa tradução livre, mente culpada, significa que um indivíduo cometeu um ato ilegal intencionalmente ou propositalmente, onde, esse princípio sugere culpabilidade. Tratando em casos quais envolvem esquizofrênicos ou psicopatas, geralmente, profissionais da psicologia jurídica são chamados para detectar se o réu é um mente culpada ou não.

> Em casos de inimputabilidade é, é responsabilidade de o psicólogo forense auxiliar a corte a identificar se o acusado sofria de uma doença mental e se esta o impedia de formar *mens rea* e, portanto, de cometer o crime intencionalmente. (HUSS, 2011, p.27)

O direito e a psicologia são diferentes, pois, enquanto a psicologia é descritiva, descrevendo o comportamento humano, o direito é prescritivo.

As avaliações psicológicas, assim como as perícias, são importantes e realização da perícia é uma das possibilidades de atuação do psicólogo jurídico, mas não somente a única. O psicólogo forense pode atuar no meio jurídico fazendo orientações e acompanhamentos, contribuir para políticas preventivas visando o bem estar daqueles que a lei tutela, entre outras atividades e enfoques de atuação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se analisar neste artigo o tratamento dispensado pela legislação brasileira ao criminoso psicopata ou esquizofrênico criminoso, concluindo-se que o sistema de execução penal do Brasil é carente em estrutura física e profissional para cuidar dos doentes criminosos, mesmo que a psiquiatria alerte a necessidade de cuidado constante e específico.

É importante compreender que somente o cárcere não serve de punição ao psicopata nem ao esquizofrênico, uma vez que não condiz com suas necessidades psicopatologicas. Sem o devido acompanhamento, poderá fazer do sistema penitenciário sua zona de conforto manipulando os que puderem, no caso do psicopata, ou nos casos mais graves, no caso do esquizofrênico, em surto, colocar sua vida em risco e acabar suicidando-se ou, matar alguém de seu convívio durante a psicose.

Contudo, percebe-se que a psicologia jurídica é um dos campos que mais cresce dentro da psicologia, sendo que, com esse crescimento, ocorre uma colaboração com o judiciário, onde ajudam para que os casos que envolvem doentes mentais tenham clareza e um julgamento mais justo, dentro das possibilidades das nossas leis.

A prática da psicologia jurídica nos mais diversos campos do direito devem se expandir, pois o que temos presente no judiciário ainda hoje não é o suficiente e está longe de ser.

Os legisladores devem procurar a psicologia para que as leis existentes e que tutelam os doentes mentais criminosos, sejam mais intervencionistas e que tenha com finalidade a melhora do quadro psiquiátrico do criminoso, e não gerar o seu agravo, o que constantemente acontece nos presídios e casas de tutelas quais estes são internados.

REFERÊNCIAS

SHINE, S. S. **Psicopatia**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

SILVA, A. B. B. **Mentes perigosas**: o psicopata mora ao lado. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

GRECO, R. **Curso de direito penal.** 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p.85.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**, 1940.

HUSS, M. T. **Psicologia Forense,** Artmed, 2011.

AÇÕES AFIRMATIVAS, INCLUSÃO OU SEGREGAÇÃO?

AFFIRMATIVE ACTION , INCLUSION OR SEGREGATION ?

Sessão temática: Direito, trabalho e serviço social

OLIVEIRA, Zaíra Garcia de.
Mestre em Desenvolvimento Regional pelo UniFacef.
oliveiraadv.zaira@yahoo.com.br

RIBEIRO, Daniela de Figueiredo
Doutora em Psicologia pela USP
ribares@netsite.com.br

Resumo

A pesquisa em tela foi desenvolvida diante das inúmeras discussões e controvérsias geradas pelas ações afirmativas. As ações afirmativas constituem a tentativa de compensar as desigualdades sofridas por grupos minoritários. Se por um lado, discute-se que através de referidas ações é possível que as pessoas tenham as mesmas possibilidades de se desenvolverem, por outro, questiona-se que essas ações podem perpetuar a noção de inferioridade desses grupos. O objetivo da atual pesquisa é, portanto, conhecer e refletir sobre as ações afirmativas sob a ótica dos Direitos Humanos, buscando compreender seu impacto em termos de desenvolvimento social**.** A metodologia que conduz a pesquisa é de cunho dedutivo bibliográfico. A contribuição deste estudo demonstra-se na oportunidade de conhecer e divulgar um assunto de extrema relevância jurídica e social.

Palavras-chave: ações afirmativas. minorias. desenvolvimento social..

Abstract

Research on screen was developed on the numerous discussions and controversies generated by affirmative action. Affirmative actions are an attempt to compensate for the inequalities experienced by minority groups , on the one hand , it is argued that through such actions is possible for people to have the same opportunities to develop , on the other , the question is that these actions They can perpetuate the notion of inferiority of these groups. The goal of current research is therefore to know and reflect on affirmative action from the perspective of human rights , seeking to understand their impact on social development. The methodology that leads the research is bibliographic deductive nature. The contribution of this study shows is the opportunity to meet and issue a matter of great importance to social development .

Keywords: affirmative action .minorities. social development.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, devemos ponderar que os estudos relativos a Direitos Humanos são de suma importância para que possamos compreender a complexidade social em que vivemos. Atualmente existe uma efervescência de pensamentos e discussões que tentam aplicar um caráter mais justo à sociedade.

Quando analisamos a história mundial, principalmente no tocante aos países desenvolvidos percebemos que o objetivo incessante por uma economia favorável acabou precarizando e subjugando os direitos humanos, o que interferiu negativamente em grande parte da população mundial. Neste sentido Vasconcelos argumenta:

> O que acontece no mundo é que os direitos do homem seguem limitados a um tipo concreto de humanidade, a um tipo concreto de sociedade ou a nação que os homens formam. Todavia, os ricos, os poderosos, o é que decidem sobre o bem-estar dos homens e dos povos que não são ainda reconhecidos como tais e ainda se negam a aceitar o outro como semelhante e como igual. (2002, p. 128).

Diante deste cenário, devemos tecer algumas ponderações relativas aos Direitos Humanos para que possamos compreender a magnitude da questão. Sabemos que os seres humanos possuem direitos inerentes à sua condição de seres racionais, mas ao analisarmos os chamados Direitos Humanos, atualmente, encontramos um conceito cada vez mais impreciso. Alguns autores destacam que houve um crescimento desordenado da utilização do termo "Direitos Humanos", que inclusive tem tomado um significado errôneo por meios políticos e de comunicação. Nesta perspectiva, existe um pré-julgamento da sociedade de maneira geral sobre assuntos que se referem a Direitos Humanos, tendo em vista a amplitude que é dada a essa matéria na contemporaneidade.

> Em nenhum Estado Democrático, até a década de 60, e em quase nenhum até essa última década do séc. XX se cuidou de promover a igualação e vencerem-se os preconceitos por componentes derivados de comportamentos estatais e particulares obrigatórios pelos quais se superassem todas as formas de desigualação injusta. Os negros, os pobres, os marginalizados pela raça, pelo sexo, por opção religiosa, por condições econômicas inferiores, por deficiências físicas ou psíquicas , por idade, etc., continuam em estado de desalento jurídico em grande parte do mundo. (ROCHA;1996, p.17)

Vale salientar que a doutrina classifica os direitos humanos em gerações, de acordo com sua evolução. Na 1ª Geração de Direitos, estão contidos os direitos que trazem limites para a atuação do Estado com objetivo de propiciar a liberdade do cidadão. Os direitos de 2ª Geração trazem em seu contexto os chamados Direitos econômicos e sociais, ampliando a liberdade dos cidadãos. Já os direitos de 3ª Geração contemplam os chamados Direitos de Solidariedade e tais direitos, ao contrário dos anteriores, não possuem a chamada força jurídica vinculante, a doutrina destaca nesse rol de direitos o direito ao meio ambiente, ao desenvolvimento e à paz. Atualmente se discute a ampliação das gerações de Direitos, contemplando assuntos contemporâneos que permeiam a sociedade.

Além disso, a doutrina se posiciona de forma receosa com relação à efetividade dos Direitos Humanos que não tem tido a eficácia necessária, pois muito embora tenham reconhecimento, na prática ainda existe uma distância preocupante entre os diplomas legais e sua aplicação, já que esta se encontra aquém do esperado.

No atual contexto percebemos que muito se tem falado sobre as chamadas ações afirmativas, essas ações buscam minimizar desigualdades proporcionando a todos os grupos prejudicados a oportunidade de desenvolverem suas potencialidades.

> Uma das funções dos direitos fundamentais ultimamente mais acentuada pela doutrina (sobretudo a doutrina norte americana) é a que se pode chamar de função de não discriminação. A partir do princípio da igualdade específicos consagrados na constituição, a doutrina deriva essa função primária e básica dos direitos fundamentais: assegurar que o Estado trate seus cidadãos como cidadãos fundamentalmente iguais. (...) é com base nesta função que se discute o problema das quotas (ex. parlamento paritário de homens e mulheres) e o problema das affirmative actions tendentes a compensar a desigualdade de oportunidades (ex. quotas de deficientes). (CANOTILHO,1999,P.385)

O tema possui vasta complexidade e infelizmente a ideia da maioria da população tange a conceitos superficiais sobre as ações afirmativas, o que constitui um motivador para a presente pesquisa no sentido de contribuir para os estudos jurídicos e sociais a respeito do tema, bem como trazer para o debate questões pertinentes ao assunto trabalhado, fomentando novas discussões e estudos.

A metodologia que permeia a presente pesquisa é de cunho dedutivo bibliográfico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

CONCEITO E EVOLUÇÃO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS

Quando discutimos sobre ações afirmativas, sabemos que tratam-se de políticas focais de cunho reparatório, destinadas a grupos minoritários que foram historicamente desfavorecidos.

Conforme leciona Rafael de Freitas Schultz Ribeiro:

> "A origem do termo "ação afirmativa" é norte americana, com a adoção pelos presidentes John Kennedy e Lyndon Johnson, de medidas visando a promover oportunidades equânimes, naquele primeiro momento no campo do emprego." (RIBEIRO,2011,p.166)

Destacamos que no surgimento das ações afirmativas o objetivo primordial era promover a igualdade entre negros e brancos norte americanos. As ações afirmativas surgiram trazendo em sua essência a possibilidade de conferir oportunidades a grupos que foram e continuam sendo prejudicados. Nesse contexto, estudiosos sobre o tema destacam que, ações afirmativas são medidas especiais e temporárias, tomadas ou determinadas pelo estado ou pelo setor privado, espontânea ou compulsoriamente, com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como visando compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros. (GOMES,2007)

Alguns autores destacam que quando suscitamos ações afirmativas e fazemos referência à reparação de danos sofridos historicamente, isso seria injusto com a sociedade atual, por exemplo, quando analisamos a questão da escravidão no Brasil nenhuma política é capaz de reparar as gravíssimas injustiças sofridas naquela época e por outro lado, não haveria razoabilidade de cobrarmos da sociedade atual algo que aconteceu em outro momento histórico. (RIBEIRO,2011)

Independente das discussões que tangem esses fatores, devemos nos ater aos objetivos das ações afirmativas e zelar para que isso seja concretizado.

Segundo Rafael de Freitas Schultz Ribeiro:

> "...ações afirmativas como normas jurídicas temporárias que visam a eliminar conjunturas discriminatórias sofridas por determinados grupos sociais, dispensando tratamento desigual em benefício de tais grupos, justificando-se pela promoção de uma realidade materialmente igualitária. Ainda, em analise menos pragmática, as ações afirmativas não são senão instrumentos de aplicação de justiça, nos quais a injustiça, ainda que conhecida não é palpável, e por isso de mais difícil coibição." (RIBEIRO,2001,p.170)

Nos Estados Unidos, ainda existe a particularidade que as ações afirmativas muitas vezes acontecem a partir de iniciativas do poder Judiciário, com decisões da Suprema Corte que obrigam a adoção de medidas para proporcionar igualdade de condições.

O ex ministro do STF Joaquim Barbosa assevera que:

> "Acho que a discriminação, como componente indissociável do relacionamento entre os seres humanos, reveste-se de uma roupagem competitiva. O que está em jogo aqui é, em certa medida, competição: é o espectro competitivo que germina em todas as sociedades. Quanto mais intensa a discriminação e mais poderosos os mecanismos inerciais que impedem o seu combate, mais ampla se mostra a clivagem entre o discriminador e o discriminado. É natural, portanto, que as ações afirmativas – mecanismo jurídico concebido com vistas a quebrar essa dinâmica perversa –, sofram o influxo dessas forças contrapostas e atraiam considerável resistência, sobretudo, é claro, da parte daqueles que historicamente se beneficiam ou se beneficiaram da discriminação de que são vítimas os grupos minoritários". (GOMES,2007)

Os doutrinadores destacam que as ações afirmativas constituem a efetivação de princípios constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, proporcionando mecanismos efetivos para que tais princípios se concretizem.

> É o conjunto de estratégias, iniciativas ou políticas que visam favorecer grupos ou segmentos sociais que se encontram em piores condições de competição em qualquer sociedade em razão, na maior parte das vezes, da prática de discriminações negativas, sejam elas presentes ou passadas. Colocando-se de outra forma, pode-se asseverar que são medidas especiais que buscam eliminar os desequilíbrios existentes entre determinadas categorias sociais até que eles sejam neutralizados, o que se realiza por meio de providências efetivas em favor das categorias que se encontram em posições desvantajosas. (MENEZES, 2001, p.27)

As ações afirmativas, que na Europa recebem a nomenclatura de discriminação positiva, têm obtido resultados favoráveis ao redor do mundo, e diante disso parlamentares brasileiros tem debatido cada vez mais esse tema, propondo projetos de lei para que o Brasil compartilhe as experiências positivas colecionadas em outros países. (RIBEIRO,2011)

Muito embora o Brasil tenha começado essas ações tardiamente, observamos cada vez mais a tentativa de validar o princípio da igualdade, tratando os iguais igualmente e os desiguais desigualmente na medida de sua desigualdade.

> A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvairos da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. (GOMES,2007, p.19)

Ao analisarmos o princípio da igualdade, percebemos que não basta à existência da igualdade descrita nos textos legais, a igualdade tão proclamada pelo direito, precisa ser fática, parte integrante e atuante da vida social, para além do papel e justamente com esse escopo temos as ações afirmativas.

> As ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão, a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade. (GOMES,2007, p.90)

Não é tarefa simples, buscar e efetivar a igualdade fática, mas ainda assim devemos perseguir esse objetivo.

> Na história do Estado de Direito, duas noções de princípio da igualdade tem sido recorrentes nos textos constitucionais. De um lado, na acepção de igualdade formal, fala-se na necessidade de vedar ao estado toda sorte de tratamento discriminativo negativo, ou seja, de proibir todos os atos administrativos judiciais, ou expedientes normativos do Poder Público que visem à privação do gozo das liberdades públicas fundamentais do indivíduo com base em critérios suspeitos tais como raça, religião ou a classe social. De outro, sustenta-se que, além de não discriminar arbitrariamente, o Estado deve promover a igualdade material de oportunidades por meio de políticas públicas e leis, que atentem para as especificidades dos grupos menos favorecidos, compensando, desse modo, as eventuais desigualdades de fato decorrentes do processo histórico e da sedimentação cultural. (SILVA,2002,p.2)

Quando comparamos a situação brasileira com os demais países onde as ações afirmativas já estão devidamente instituídas percebemos que devemos considerar as peculiaridades de cada localidade/sociedade e, além disso, as ações afirmativas não se concretizam simplesmente pela propositura de projetos de lei, são necessárias políticas públicas eficazes que transponham para a prática as ideias trazidas pelo diploma legal.

Nesta perspectiva, é extremamente necessário um acompanhamento das ações que já estão propostas no Brasil, para que possa haver um “feed back” completo, analisando o retorno dessas ações para a sociedade.

As ações afirmativas não se limitam a políticas anti-discriminatórias tendo em vista que atuam tanto de forma preventiva com grupos que possam ser discriminados tanto com efeito reparatório, repelindo as consequências trazidas por condutas discriminatórias.

Salientamos ainda que, o objetivo proposto pelas ações afirmativas é acabar ou minimizar as desigualdades existentes em nossa sociedade não havendo dominação por raça, etnia, religião, gênero ou qualquer fator de segregação social.

No Brasil algumas ações tidas como ações afirmativas já foram adotadas, dentre elas podemos citar:

- Aumento da participação dos grupos discriminados em determinadas áreas de emprego ou no acesso à educação por meio de cotas;
- Concessão de bolsas de estudo;
- Prioridade em empréstimos e contratos públicos;
- Distribuição de terras e moradias;
- Medidas de proteção diferenciada para grupos ameaçados, etc.

A partir dessas medidas, as discussões começaram a se intensificar destacando diversos fatores, tendo alguns grupos favoráveis a tais medidas, e outros contrários. Se por um lado acredita-se no papel integrador das ações afirmativas, suprindo desigualdades, por outro, discute-se se elas segregam ainda mais grupos historicamente preteridos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O procedimento metodológico utilizado no presente artigo foi o processo lógico dedutivo, juntamente com técnicas de pesquisa, também utilizou-se de pesquisa documental, e pesquisa bibliográfica, no que tange às ações afirmativas, direitos humanos e sua abrangência.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 AÇÕES AFIRMATIVAS INCLUSÃO OU SEGREGAÇÃO?

Após analisarmos a parte conceitual das ações afirmativas, cumpre-nos ponderar sobre os reflexos da aplicação efetiva das citadas ações.

Referidas ações, que buscam justamente promover canais de igualdade entre grupos desiguais, são tidas para muitos como uma forma de discriminação positiva.

Essas pessoas defendem que ao tratar desigualmente determinados grupos, com a concessão de benefícios de diversas ordens, além de ajudar na promoção de direitos estaremos promovendo privilégios de uns em detrimento de outros, o que instiga revolta e faz com que os grupos abarcados pelas ações afirmativas sejam ainda mais segregados.

Neste diapasão existem pensamentos mais extremos, Tostes pondera que:

> Subsidiar um indivíduo porque ele é negro resultará no aparecimento de mais "negros" a clamar por subsídios; subsidiar os pobres levará a mais pobreza; subsidiar os desempregados trará mais redistribuição coercitiva de renda, seja dos pobres para os ricos (inflação, protecionismo), seja dos ricos para os pobres (imposto sobre herança, sobre a propriedade, sobre "grandes fortunas"), resultará no empobrecimento de todos; subsidiar políticos, agências "reguladoras", cineastas, setores "estratégicos" da economia, ONG'S, pesquisa científica, universidades públicas, bolsa-escola etc. levará a um aumento do número de parasitas e do incentivo à parasitagem. (TOSTES, 2004, p.9)

No Brasil, esse debate ganhou força com a inserção das cotas raciais no ensino. Tal fato gera estranheza, tendo em vista que no Brasil está a segunda maior população negra do mundo, ora, se nosso país tem a maioria da população negra, como podemos tratar esse grupo como grupo minoritário?

O acesso ao ensino público, gratuito e de qualidade deveria ser a regra, e deveria incluir a maior parte da população brasileira sem a necessidade de ações afirmativas para tal.

Todavia, a história de exclusão do negro advém desde os tempos da escravidão, e até mesmo após a Lei Áurea, pois embora eles estivessem livres, continuaram à margem da sociedade, beirando padrões de miserabilidade e sem perspectivas de ascensão social.

Esses efeitos perduraram até os dias atuais, e a população branca acostumou-se a esta estagnação, onde os negros deveriam contentar-se com subempregos e um pífio acesso à educação.

> Em todo o mundo, minorias étnicas continuam a ser desproporcionalmente pobres, desproporcionalmente afetadas pelo desemprego e desproporcionalmente menos escolarizadas que os grupos dominantes. Estão sub-representadas nas estruturas políticas e super-representadas nas prisões. Têm menos acesso à serviços de saúde de qualidade e, consequentemente, menor expectativa de vida. Estas, e outras formas de injustiça racial, são a cruel realidade do nosso tempo; mas não precisam ser inevitáveis no nosso futuro. (Kofi Annan, Secretário Geral da ONU em março de 2001)

Com as cotas raciais no ensino brasileiro, o debate tornou-se mais ferrenho e até hoje verificamos por vezes a indignação de outros grupos sociais por se sentirem preteridos em detrimento dos negros que agora podem ocupar os bancos escolares.

Em alguns estudos realizados no Brasil, destaca-se inclusive que o desempenho escolar dos cotistas é igual ou superior aos não cotistas o que afasta a ideia de ausência de capacidade e aproxima a ideia de ausência de oportunidade.

Dworkin destaca que:

> Pode ser que os programas de admissão preferencial, não criem, de fato, uma sociedade mais igualitária, pois é possível que não tenham os efeitos imaginados por seus advogados. Não devemos porém, corromper esse debate imaginário que tais programas são injustos mesmo quando funcionam. Precisamos ter o cuidado de não usar a Cláusula de Igual Proteção para fraudar a igualdade. (DWORKIN,2000, p.451)

Vale salientar que muito embora no Brasil haja uma errônea associação de ações afirmativas a cotas raciais, existem outras políticas publicas de cunho afirmativo, por exemplo: com relação a gênero, no caso das mulheres que lutam para extinguir os efeitos da sociedade patriarcal que as coloca em uma situação desfavorável, com pouca representatividade política, salários inferiores e poucas possibilidades de crescimento no mercado de trabalho. Além disso, muitas famílias brasileiras são mantidas por mulheres que buscam através das ações afirmativas o respaldo prático daquilo que já é legalmente garantido.

Também existem ações afirmativas destinadas aos deficientes físicos, buscando inclui-los socialmente, para que eles possuam acesso a ensino, empregos, representatividade política e mecanismo que não os impossibilitem de levar uma rotina normal.

Cumpre ressaltar que além de pensarmos na instituição de ações afirmativas, também devemos ponderar que devem existir meios para que as políticas de inclusão se efetivem na prática, por exemplo: uma pessoa beneficiada por cotas integra uma universidade pública, mas não tem dinheiro para custear o transporte e muitas vezes dependendo da região, o transporte público é precário e insuficiente. Desta forma, fica evidente que as ações afirmativas não caminham sozinhas, para lograr êxito elas precisam ser acompanhadas de outras políticas públicas e ações estruturadas que as viabilizem.

Alguns analisam as ações afirmativas como importante instrumento de integração, que proporciona igualdade de oportunidades a grupos que sofreram e sofrem com a crueldade social, outros atribuem às ações afirmativas o motivo da perpetuação de preconceitos, segregações e ainda mais desigualdades com a cisão da sociedade em grupos distintos e heterogêneos.

A questão é controversa e os fortes argumentos conduzem os dois lados, cabendo a cada um de nós uma analise desprovida de preconceitos, enxergando a situação do outro, como se fosse nossa e nos compadecendo das mazelas alheias.

Não devemos confundir ações afirmativas com meros benefícios, necessitamos entender que tais ações buscam uma equivalência a pessoas que partiram de pontos diferentes na corrida da vida, e que agora estão tendo a oportunidade de recuperar a desvantagem de outrora.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, observamos que ainda existem muitos avanços necessários à sociedade, para que possamos compreender a amplitude das ações afirmativas.

Observamos que a igualdade tão preconizada pelo direito, ainda está em vias de construção. O presente tema, em sua complexidade merece cada vez mais discussões e estudos para que as ações afirmativas atendam de fato aos grupos minoritários que tanto precisam de uma igualdade fática.

O direito tem assegurado através das normas a inclusão desses grupos minoritários, mas ainda precisamos de muitas políticas públicas que tornem palpável as expectativas trazidas pelas ações afirmativas.

Não podemos negar que historicamente houve um progresso, mas ainda há muito que se fazer principalmente na jovem nação chamada Brasil.

Precisamos reconhecer que as ações afirmativas existem para proporcionar mecanismos de igualdade e integração e que isso não tem por objetivo prejudicar a maioria, e sim integrar a minoria que por séculos carregou nas costas a responsabilidade do sustento do país.

Ampliar o acesso ao conhecimento deveria ser antes de qualquer coisa, um objetivo perseguido por todos, tal como a acessibilidade, a equiparação salarial e outras situações que visam à integração da condição humana.

No estudo das ações afirmativas, percebemos que atualmente existem mais questionamentos do que soluções, mas devemos reconhecer a importância do debate do presente tema e contribuir para que tais discussões reflitam de maneira prática na vida social.

Ao final, cumpre-nos dizer que a presente pesquisa constitui uma investigação inicial que não tem por objetivo esgotar as fontes a respeito do tema, sendo necessária a continuidade do estudo para que possamos compreender melhor as ações afirmativas e sua aplicação. Esperamos que o trabalho em tela tenha contribuído para os estudos sociais e jurídicos a respeito do tema e possa fomentar novos debates, buscando a efetivação do princípio da igualdade e trazendo amplas possibilidades para todos.

REFERÊNCIAS

CANOTILHO,J.J.Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3ª Edição. Coimbra: Almedina,1999.

DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. Tradução e Notas de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. O debate constitucional sobre as ações afirmativas. Disponível em: http://www.ipp-uerj.net/olped/documentos/ppcor/0049.pdf Acesso em: 23/03/2015

MENEZES, Paulo Lucena de. A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte americano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

TOSTES, Marcello. À ação afirmativa e os argumentos racionais. O indivíduo. Disponível no site: http://www.oindivíduo.com/convidado/tostes8.htm Acesso em: 24/03/2015

VASCONCELOS, Eliane Maria Ribeiro. Bem-estar Humano e sua Influência na Saúde. In: CIANCARULLO, Tamara Iwanox; CORNETA, Vitória Kedy (orgs.). Saúde, desenvolvimento e globalização: um desafio para os gestores do terceiro milênio. São Paulo: Editora Ícone, 2002.

RIBEIRO, Rafael de Freitas Schultz. Estudo sobre as ações afirmativas. Rio de Janeiro: 2011.

ROCHA, Carmem Lucia Antunes. Ação Afirmativa- o conteúdo democrático do princípio da Igualdade Jurídica, in Revista trimestral de Direito Público n.15, Brasília 1996.

SILVA, Alexandre. Vitorino. O desafio das ações afirmativas no direito brasileiro. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3479 . Acesso em: 27/05/2015

REDUÇÃO DA MAIORIDADE PENAL: PONTOS NEGATIVOS E POSITIVOS
REDUCTION OF CRIMINAL MAJORITY: NEGATIVE POINTS

Sessão temática: Direito, trabalho e serviço social.

OLIVEIRA, Elisa
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) pólo de Passos
Discente do 6º período do curso de direito
Email- elisa.oliveira.oliveira@hotmail.com.

CAMARGO, Nayara Ortiz
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) pólo de Passos
Discente do 6º período do curso de direito
Email- na-ortiz@hotmail.com.

OLIVEIRA, Zaíra Garcia de
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) pólo de Passos
Mestra em Desenvolvimento Regional /UNIFACEF
Email. oliveiraadv.zaira@yahoo.com.br.

Resumo

O presente artigo tem como intuito tratar a respeito dos pontos negativos e positivos da redução da maioridade penal, visto que nos últimos anos, o Brasil vêm discutindo a revisão e redução da maioridade penal, faz-se necessário então uma investigação mais detalhada acerca do assunto, trazendo em um primeiro momento os pontos negativos, e em seguida os pontos positivos, mostrando assim o que isso trará de prejuízo e benefícios caso a redução da Maioridade Penal venha a vigorar. Esse artigo tem por intenção contribuir para os estudos sociais e jurídicos a respeito do tema. Para a realização deste será utilizado o processo lógico dedutivo, e as técnicas de pesquisa constituirão: pesquisa documental, sendo elas em normas constitucionais e legais que tratam dos direitos da criança e do adolescente, especialmente no que concerne à maioridade penal, também será utilizado de pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Maioridade penal; pontos positivos; pontos negativos

Abstract

This article has the intention to treat about the negative and positive points of the reduction of legal age , as in recent years, Brazil has been discussing the review and reduction of legal age , it is necessary then a more detailed investigation into the matter bringing at first the bad points , and then the positives , showing what it will bring harm and benefits if the reduction of Criminal Majority come into effect . This article is intended to contribute to the social and legal studies on the subject . For the realization of this will be used deductive logical process , and research techniques will provide : desk research , which were in constitutional and legal provisions that deal with child and adolescent rights , especially with regard to criminal responsibility , it will also be used bibliographic search.

Keywords: Criminal majority; good points; negative points

1 INTRODUÇÃO

Atualmente o Brasil vive uma expectativa a respeito da Redução da Maioridade Penal, e o que presenciamos são as correntes dos que são contrários a esta redução e dos que são favoráveis.

Ao tratar a respeito da redução da maioridade penal, surgem vários questionamentos, e dentre eles surge a dúvida, será que a redução da maioridade penal vai contribuir para a diminuição da violência?

Porém antes de qualquer decisão ou julgamento não se pode deixar de analisar os direitos que as crianças e os adolescentes possuem, e Volpi, explica:

> A garantia dos direitos da infância da juventude, no Brasil, está solidamente fundamentada na Constituição Federal, que a define como prioridade absoluta em seu artigo 227, na Lei 8.069/90 do Estatuto da Criança e do Adolescente e nos documentos internacionais, ratificados pelo Congresso Nacional, com especial destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.
> A política de garantias se materializa num sistema articulado de princípios (descentralização administrativa e participação popular), políticas sociais básicas (educação, saúde e assistência social) e programas especializados, destinados à proteção especial das crianças e adolescentes violados em seus direitos por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis e excluídos em razão de sua conduta ou de prática de atos infracionais. (VOLPI ,1998, p.13)

Está previsto no artigo 228, da Constituição Federal que: "a pessoa com até 18 anos incompletos é penalmente inimputável, porém responsável por seus atos".

Estas são garantias constitucionais consideradas cláusulas pétreas, já que, nenhum princípio do direito penal ou outro tipo de legislação pode sobrepor à Constituição ou alterá-la.

Ao contrário do que muitos pensam, imputabilidade não é sinônimo de impunidade muito menos de irresponsabilidade Volpi afirma que:

> O clamor social em relação ao jovem infrator – menor de 18 anos – surge da equivocada sensação de que nada lhe acontece quando autor de infração penal. Seguramente a noção errônea de impunidade se tem revelado no maior obstáculo à plena efetivação do ECA, principalmente diante da crescente onda de violência, em níveis alarmantes.(...)
> A circunstância de o adolescente não responder por seus atos delituosos perante a Corte Penal não o faz irresponsável. Ao contrário do que sofistimática e erroneamente se propala, o sistema legal implantado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente faz estes jovens, entre 12 e 18 anos, sujeitos de direitos e de responsabilidades e, em caso de infração, prevê medidas sócio-educativas, inclusive com privação de liberdade.
> Muitas das críticas feitas à atual legislação da criança e do adolescente, ou os "arreganhos" dos adversários do ECA (...). (VOLPI, 1998, p.158)

É preciso uma análise diferenciada para as questões que envolvem jovens, observando que no Brasil a discrepância social é latente, sendo os jovens meros reprodutores das situações que vivem.

> As visões que o homem é naturalmente bom, ou naturalmente ruim, que tanto polarizam as nossas posições políticas, deixam de focar o essencial: há situações, e formas de organização social, que favorecem a valorização das nossas melhores dimensões, e outras que geram o canibalismo social. Um estudo nos Estados Unidos mostra que cerca de 87% dos jovens são culpados de algum tipo de delito e atividade anti-social na fase adolescente, e que a quase totalidade já ultrapassou essa etapa por volta dos 21 anos. Não podemos evidentemente considerar que 87% dos jovens são "maus", e cabe à sociedade abrir caminhos para facilitar sua inserção construtiva no tecido social. O que fazemos hoje normalmente é, no caso de um adolescente desse ser preso, submetê-lo a uma extrema violência que rompe o seu senso dos limites, e colocá-lo em contato com criminosos profissionais. Temos um sistema caríssimo que transforma o amador em profissional (DOWBOR, 2003.p.165).

Para efeito do Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA, aplica-se a medida de internação aos adolescentes autores de atos infracionais cometidos mediante grave ameaça ou violência contra pessoa ou pela reiteração no cometimento de outras infrações graves. As medidas sócias educativas do ECA são: advertência; obrigação de reparar

o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semi-liberdade; internação em estabelecimento educacional.

Sabe-se que os adolescentes que recebem como medida sócio educativa a privação da liberdade, ficam em instituição devidamente preparadas para sua re- socialização, e não em penitenciarias comuns.

Um adolescente pode cumprir até nove anos de medidas sócio educativas, sendo está dividida em 3 anos como interno, mais 3 anos em semi-liberdade e mais três anos em regime aberto, onde o Estado tem o dever de acompanhar e dar assistência a este adolescente, proporcionando assim condições devidas para que o mesmo seja novamente inserido na sociedade de maneira digna e com uma melhor visão de futuro.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Após compreendermos a magnitude do debate em tela, passaremos a apontar os pontos negativos e positivos de cada posicionamento sobre a redução da maioridade penal.

2.1 Pontos Negativos

Muitos doutrinadores e políticos e pessoas da sociedade, tem a certeza de que a redução da maioridade penal de nada resolveria, que a redução apenas seria uma máscara para encobrir os problemas, e aumentaria assim o número de menores reincidentes que só aprenderiam mais coisas erradas na escola do crime do sistema penitenciário que já está um caos.

Segundo algumas informações não existem estudos e dados, que mostrem de forma comprovada que a diminuição da maioridade penal irá reduzir os índices de criminalidade.

Nosso Sistema Penitenciário se encontra em total desordem, onde será impossível retirar um adolescente e inseri-lo novamente na sociedade, eles ficaram expostos a convivência com condenados de todos os tipos e graus de periculosidade, vivendo assim em uma e "escola do crime", de onde irão sair mais perigosos e muito mais capacitados para o crime e a sociedade com toda certeza não irá facilitar a reinserção deles.Estudos e experiências realizadas fora do Brasil constatam que as aplicações das penas previstas para adultos em adolescentes não obtiveram bons resultados, sendo assim mal sucedida resultando em agravamento da violência, ficou comprovado que os adolescentes que cumpriram penas em penitenciárias, voltaram a delinqüir e deforma ainda mais violenta, inclusive se comparados com aqueles que foram submetidos à Justiça Especial da Infância e Juventude.

Está descrito nos artigos 5 e 6 da Constituição Federal os direitos fundamentais nos quais são assegurados direito a saúde, moradia, educação, dentre outros, no entanto o Estado acaba negando estes direitos o que acarretam sérios problemas e um deles é o aumento da criminalidade que vem atingindo os jovens cada dia mais, e ao reduzir a maioridade penal a responsabilidade está apenas sendo transferida, pois o Estado prefere prender e ficar sem preocupação por um certo tempo, a cuidar desses jovens e cumprir o que a Constituição dá a eles como direito.

Os defensores da redução da maioridade penal argumentam que se um menor com 16 anos já pode votar ele tem plena consciência de seus atos, no entanto Mario Volpi ressalta e explica:

> Dizer-se que o jovem de 16 anos pode votar e por isso pode ir para a cadeia é uma meia-verdade (ou uma inverdade completa). O voto aos 16 anos é facultativo, enquanto a imputabilidade é compulsória. De resto, a maioria esmagadora dos infratores nesta faixa de idade nem sequer sabem de sua potencial condição de eleitores; faltam-lhes consciência e informação.(VOLPI, 1998, p.165).

A emenda Constitucional proposta para os artigos 129 e 228 da Constituição Federal tem como intuito desconsiderar a imputabilidade penal de maiores de 16 anos e menores de 18 anos, porém o que não se tem pensado é que apenas a redução da maioridade penal não trará a solução total para o problema da criminalidade.

Um outro ponto negativo e que traz uma grande preocupação é, que, com a redução da maioridade penal cada vez mais cedo as crianças e adolescentes serão aliciadas para entrar no mundo do crime.

Mirabete apresenta a seguinte opinião:

> A redução do limite de idade no direito penal comum representaria um retrocesso na política penal e penitenciário brasileiro e criaria a promiscuidade dos jovens com delinqüentes contumazes. O ECA prevê, aliás, instrumentos eficazes para impedir a pratica

> reiterada de atos ilícitos por pessoas com menos de 18 anos, sermos inconvenientes mencionados (MIRABETE, 2007, p.220).

Ao final Mirabete ainda assevera:

> A redução da maioridade penal não é a solução para os problemas derivados da criminalidade infantil, visto que o cerne do problema da criminalidade se reluz em decorrência das condições socialmente degradantes e economicamente opressivas que expõe enorme contingente de crianças e adolescentes, em nosso país, à situação de injusta marginalidade social (MIRABETE, 2007, p.217).

2.2 Pontos Positivos

Quando a sociedade defende e pede para que uma pessoa com menos de 18 dezoito anos, tenha o direito de trabalhar, contratar, casar, porque quando estes mesmos, matam, roubam, estupram, transam e votam, perguntamos por que não pode então responder por seus crimes dentro de uma penitenciária.

Se analisarmos, um jovem na idade de 16 ou 17 anos já tem capacidade de ter sua personalidade formada, tendo assim consciência e também ciência exata e clara do que é correto e do que é incorreto.

Para Volpi,

> Até mesmo crianças pequenas sabem que não pode matar, que machucar o outro é "feio" ou que não é permitido tomar para si o objeto do outro. O velho Catecismo Romano já considerava os sete anos como a "idade da razão", a partir da qual é possível "cometer um pecado mortal" (VOLPI, 1998, p.169).

Lutar para que estes menores infratores respondam por seus atos na prisão e com penas equivalentes, esse fato não pode ser configurado como um ato de maldade para com um inocente.

Os que defendem a não redução da maioridade penal, afirmam que se o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA for aplicado de forma correta a redução não é necessária, porém convenhamos quando um menor infrator é encaminhado para uma instituição, ele sai de lá igual ou até pior, isso quando não fogem, pois lá eles conseguem ressocializa-los.

Da forma em que se encontra o sistema de punibilidade da criança e adolescente infrator, temos um conflito evidente com a lei que está totalmente desacreditada e ineficaz, pois este menor infrator sabendo que não irá receber uma pena semelhante ou igual a de um adulto o mesmo não se sente inibido e comete cada vez mais atos infracionais.

O que isso causa é o sentimento de impunidade o que acaba acarretando crimescada vez mais graves e que em hipótese alguma poderiam acontecer, e isso ocorre devido ao fato de que; o "menor de idade" tem plena consciência que, por conta de sua idade, ele não terá problemas maiores com a justiça e assim poderá cometer quantos delitos puder e quiser, com a consciência que se for punido não terá nada mais que uma pena branda, uma medida sócio educativa.

Devido ao quadro de impunidade relacionados aos atos praticados por menores, os grandes criminosos passaram a recrutar menores de idade, para que estes, trafiquem e também executem as atividades criminosas e quando não são estes que as executam apenas assumam a culpa pelos resultados.

No Brasil a criança e o adolescente é retirado a força de forma brutal de sua infância tendo como promessa e objetivo uma vida fácil, de riqueza e de ostentação, e para isso eles acabam cometendo crimes absurdos que os adultos têm medo de cometer devido as penas que a eles são impostas. Hoje o nosso as nossas leis acabam incentivando para que nossos menores virem mão de obra de bandidos que enriquecem cada dia mais e não sofrem punição e os menores vão perdendo sua infância e se transformando em verdadeiros "monstros".

Em uma sociedade já fatigada de ver, e viver refém do medo, na expectativa do que está por vir, a população sabe que estes menores infratores são os grandes causadores de roubos e pequenos furtos no nosso país, sendo eles presos e logo soltos para voltar para o crime. Devido a essa situação muitas pessoas passaram a sofrer de doenças psicológicas em função do pânico que já passaram na mão desses indivíduos, tendo de passar por longos e caros tratamentos, sem contar nos gastos que os estabelecimentos aos quais estes infratores praticam seus crimes são obrigados a investir, para assim terem uma maior segurança.

Os menores infratores em nenhum momento respeitam o direito de propriedade, e muito menos o direito a vida. É claro e evidente que quando um menor infrator vem a cometer um crime bárbaro, os defensores dos direitos humanos lutam imediatamente correm para assegurar os direitos dos criminosos, sem ao menos se preocupar com o direito das vítimas, direitos estes que realmente foram violados e merecem total apoio e atenção.

O argumento utilizado pelos representantes dos direitos humanos para a não redução da maioridade penal é o de que falta estrutura de ressocialização e vagas nos presídios para tantos criminosos e para estes menores.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a consecução dos objetivos propostos foi utilizado o processo lógico dedutivo, e as técnicas de pesquisa constituíram pesquisa documental, permeando normas constitucionais e legais que tratam dos direitos da criança e do adolescente, especialmente no que concerne à maioridade penal, desde a Constituição da República até o Estatuto da Criança e do Adolescente, e também Pesquisa Bibliográfica, utilizando da leitura nacional que trata dos direitos da criança e adolescente, no que tange à maioridade penal e sua abrangência.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante do debate da redução da maioridade penal encontramos muitos pontos negativos que estão sendo esquecidos, ou como dizem estão sendo camuflados, e que é de suma importância que sejam melhor estudados, o pontos positivos também merecem muita atenção, e para que ambas vertentes cheguem a ter todo seu conteúdo explicados com fundamentações reais e valoráveis, pesquisas devem ser realizadas, para assim com números reais, possa-se comprovar de fato se a redução trará mais pontos negativos ou positivos.

Vale ressaltar que o presente estudo não tem por objetivo esgotar o debate sobre o tema, constituído uma investigação inicial e um fator de reflexão para a comunidade acadêmica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tratarmos sobre crianças e adolescentes não se pode esquecer que os direitos devem ser respeitados e garantidos de forma integral e integrada, mediante a operacionalização de políticas de natureza universal, sendo elas protetivas ou sócio educativa. A definição do adolescente como a pessoa entre 12 a 18 anos incompletos implica a incidência de um sistema de justiça especializado para responder a infrações penais quando o autor se trata de um adolescente. A imposição das medidas sócio educativas e não das penas criminais relaciona-se justamente com a finalidade pedagógica que o sistema deve alcançar, e decorre do reconhecimento da condição peculiar de desenvolvimento na qual se encontrão adolescente.

Para os defensores da “Não” redução da maioridade penal, se o Estatuto da Criança e do Adolescente for aplicado de uma forma correta, conjuntamente com as mudanças que o Estado deve fazer, como melhorar a educação, saúde e dar mais opções de esporte e lazer, já seria o suficiente para mudar esta situação, estes ainda dizem que as medidas privativas de liberdade devem existir sim, porém devem ser reservadas aos casos de reconhecida necessidade em razão dos inegáveis prejuízos que a institucionalização produz no desenvolvimento de qualquer pessoa.

Eles ainda dizem que a redução da maioridade penal na verdade é um auto-engano da maioria brasileira, onde estes “menores” saíram das ruas para os presídios onde continuaram sem uma assistência necessária para sua ressocialização, onde terão como “professores”, pessoas de todas as idades, classes e condições, que praticaram todos os tipos de crimes, dos mais simples aos mais absurdos, outros que estão presos injustamente, e cada um deles com uma forma de ver a vida, com uma magoa da justiça e da sociedade, uns com sede de vingança, outros com planos de futuro, e a maioria sem perspectiva de uma vida nova, e com certeza voltaram ao crime, isso é o que a redução da maioridade penal, impensada ou de certa forma empurrada, irá acarretar, jovens perdidos no meio de um

mar de criminosos, sem perspectiva de uma nova vida, sem direito a educação, aprendendo coisas piores do que as que praticaram.

Já os defensores da redução da maioridade penal, dizem que com ela, a redução, acontecerá uma grande redução nos índices de criminalidade, em virtude de que, os menores sabendo do tratamento dado pela legislação brasileira sobre os crimes cometidos, estes se sentiram inibidos e temerosos e assim deixaram de cometê-los, e buscariam por uma melhor forma de viver, mais correta e digna, buscando assim o seu lugar na sociedade,

Este é um estudo inicial, sendo necessária a continuidade dos estudos para compreendermos melhor o tema.

REFERÊNCIAS

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução Social**, Volume II, Política econômica e social: os desafios do Brasil. Petrópolis: Vozes, 2003.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Direito da Criança e do adolescente**. 2ª ed. São Paulo: editora Lumarte, 2001.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Manual de direito penal**. 25ª ed., rev. e atual. São Paulo: editora Atlas, 2007.

TAVARES, José de Farias. **Comentários ao estatuto da criança e do adolescente**. 6ª ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: editora Forense, 2006.

TRINDADE, Jorge. **Delinqüência juvenil**. 2ª ed. Porto Alegre: editora Liv. do Advogado, 1996.

VOLPI, Mario. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 2ª Ed., São Paulo: editora Cortez, 1998.

Secretaria de Estado dos Direitos Humanos; **Direitos Humanos 1995-2002: Políticas Públicas de Promoção e Proteção**. Brasilia. 2002.

CUNHA,Paula Inez; ROPELATO, Raphaella; ALVES, Marina Pires**; A Redução da Maioridade Penal: Questões Teóricas e Empíricas**>http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/idade_penal/unicef_id_penal_nov2007_completo.pdf Acesso em: 07 de julho 2015 às 14:51

SPOSATO, Karyna Batista; **Porque dizer não a redução da idade penal >**http://www.scielo.br/pdf/pcp/v26n4/v26n4a11.pdf> Acesso em: 07 de julho de 2015 às 13:30

https://18razoes.wordpress.com/quem-somos/> Acesso em: 24 de julho de 2015 às 16:45 <https://acidblacknerd.wordpress.com/2013/04/25/euvi-reducao-da-maiorida-penal10-motivos-para-ser-a-favor-10-motivos-para-ser-contra/> Acesso em: 27 de julho de 2015

BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente – E. C. A. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>Acesso em: 27 de julho de 2015.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/constituição. Htm>Acesso em: 27 de julho de 2015.

BRASIL. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm> Acesso em: 27 de julho de 2015.

AUXÍLIO-RECLUSÃO: DESMISTIFICANDO O SENSO COMUM

IMPRISONMENT RELIEF: DEMYSTIFYING COMMON SENSE

Sessão temática: Direito, Trabalho e Serviço Social.

MARTINS, Fernando
Uni-FACEF
Mestrando em Desenvolvimento Regional
fernandomartins@netsite.com.br

GERA, Maria Zita Figueiredo
Uni-FACEF
Doutora e professora no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu
mzitafgdo@gmail.com

Resumo

O auxílio-reclusão é um benefício social que não é novo, ao contrário, foi criado pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807 de 26 de agosto de 1960. Está previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela da Lei nº 8.213 de 24 de junho 1991. Contudo, ainda atualmente é mal conhecido, erroneamente interpretado, mesmo pelo público que pretende beneficiar. Este trabalho justifica-se pelas infinitas informações que chegam através da mídia e se multiplicam de forma errônea, trazendo ainda mais confusão para os que não o recebem que, muitas vezes, fazem julgamentos arbitrários sobre aqueles que dependem deste benefício. Assim sendo, como objetivo deste artigo, busca-se o aprofundamento de conhecimento em fontes fidedignas, priorizando a fundamentação legal e conceitos advindos de estudiosos sobre a questão. Através de um estudo bibliográfico e documental de caráter exploratório, procuram-se subsídios para desmistificar a realidade do senso comum sobre este tema polêmico. Os resultados indicam, segundo Paiva (2014), quanto à irrisória participação deste benefício no total dos custos da Previdência Social, e, sobre a importância deste benefício às muitas famílias de segurados aprisionados. Consideramos, finalmente, a importância de estudos como este serem levados a público para que seja possível a desmistificação de tantos desencontros como os apontados neste trabalho.

Palavras-chave: *Auxílio-reclusão*, benefício social, senso comum.

Abstract

Imprisonment relief is a social benefit which is not new, on the contrary, was created by the Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Law No. 3807 of August 26, 1960. It is planned in the 1988 Federal Constitution and regulated by Law No. 8.213 of 24 June 1991. However, it is currently poorly understood, misunderstood, even by the public who wishes for. This work is justified by the endless information that comes through the media and multiply wrongly, bringing even more confusion for those who do not get that often make arbitrary judgments on those who depend on this benefit. Therefore, the objective of this article, we seek to deepen knowledge on reliable sources, prioritizing the legal basis and concepts arising from scholars on the issue. Through a bibliographical and documentary study of exploratory character, it grants seek to demystify the reality of common sense on this controversial topic. The results indicate, according to Paiva (2014), as the paltry share of this benefit in the total costs of Social Security, and on the importance of this benefit to many families of imprisoned insured. We consider, finally, the importance of studies like this are made public so that you can demystification of so many disagreements such as those raised in this paper.

Keywords: Imprisonment relief, social benefit, common sense.

1 INTRODUÇÃO

Este texto trata do benefício denominado *auxílio-reclusão*, um benefício social pago a dependentes legais de segurados do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), durante o período em que os mesmos permanecem reclusos. Nosso interesse em conhecer melhor este benefício se deu, considerando sua importância para a subsistência de famílias que dependem destes aprisionados em regime fechado ou semi-aberto. Este benefício social, conhecido erroneamente pelo senso comum por "bolsa-detenção" e/ou "bolsa-bandido", é também erroneamente divulgado em vários canais de comunicação, na própria mídia escrita, falada e televisiva e também por alguns sites e blogs existentes. Esta situação tem causado muita desinformação e mal entendidos, com isso trazendo várias críticas e a propagação de informações incorretas sobre o verdadeiro sentido da sua criação, bem como dos valores pagos e por quem é recebido, ou seja, quem são os verdadeiros beneficiários do auxílio.

Vejamos a seguir, a opinião de Botelho (2013, p.2), expressa a seguir.

> É preciso cuidado no exame desta questão. Os veículos de comunicação que têm divulgado que o benefício é pago por dependente e mesmo aqueles que nunca contribuíram não desconhecem a realidade e, portanto, mentem descaradamente com o propósito de confundir a sociedade ao apresentar o benefício como uma afronta e até alimentando a perversa ideia de que os detentos devam ser privados de todos os seus direitos e tratados de forma desumana e cruel. Mas, agindo assim, estaríamos institucionalizando a barbárie. Existem crimes que nos chocam e repugnam, provocam nossa ira e o desejo da aplicação imediata da Lei de Talião (olho por olho, dente por dente), notadamente em nosso país onde a impunidade impera diante de uma legislação branda, repleta de ambiguidades, vulnerável aos artifícios jurídicos, complacente com os delinquentes que dispõem de recursos para pagar elevados honorários advocatícios.

Tendo em vista estas considerações, formulamos o objetivo desta pesquisa que foi a busca de um entendimento mais aprofundado desse benefício, visando trazer informações necessárias e úteis para o seu verdadeiro entendimento, tirando dúvidas que têm surgido e incorreções propagadas nos diferentes segmentos sociais. Mesmo os que não utilizam tal benefício espalham criticas, muitas vezes, confundindo famílias que necessitam do *auxílio-reclusão* para sua subsistência e por isso deixam de procurá-lo.

Do ponto de vista metodológico, optamos por um estudo teórico, envolvendo levantamento e estudos bibliográfico e documental com dados secundários de caráter exploratório, a fim de conhecer melhor o benefício em questão.

Para Gil (2008, p.24), a importância da pesquisa exploratória é que ela permite a compreensão mais ampliada do objeto investigado, possibilitando uma maior aproximação do pesquisador ao tema que se pretende conhecer, permitindo assim, um melhor entendimento do assunto ao qual o pesquisador está dedicando seus estudos.

Concordamos com Minayo (2010, p.16) quando afirma: "Entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Neste sentido, a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas". Em outro trecho menciona "[...] a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador".

2 UM BREVE HISTÓRICO

Contrariando muitos pensamentos e comentários expostos na mídia, o *auxílio-reclusão* não é recente, foi criado em 26 de agosto de 1960 pela Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) com o nº 3.807, como podemos ver no texto de Zanela e Baez (2010, p.3).

> Este surgiu na Lei Orgânica da Previdência Social n. 3.807, de 26 de junho de 1960, instituído pelo extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) e, posteriormente, pelo extinto Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB);

> foi incluído na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960), a qual ampliou o quadro de benefícios até então existentes.

O artigo 43 desta mesma Lei dispõe o seguinte:

> Art. 43. Aos beneficiários do segurado detento ou recluso, que não perceba qualquer espécie de remuneração da empresa, e que houver realizado no mínimo 12 (doze) contribuições mensais, a previdência social prestará auxílio-reclusão na forma dos arts. 37, 38, 39 e 40 desta lei.
> § 1º O processo de auxílio-reclusão será instruído com certidão do despacho da prisão preventiva ou sentença condenatória.
> § 2º O pagamento da pensão será mantido enquanto durar a reclusão ou detenção do segurado, o que será comprovado por meio de atestados trimestrais firmados por autoridade competente.

Este benefício é devido aos segurados da Previdência Social, mas destinado à família do segurado aprisionado, em outras palavras é destinado aos seus dependentes, tanto nas hipóteses de prisão provisória, quanto à prisão definitiva, ou seja, bastando neste caso a perda da liberdade e consequentemente da possibilidade do sustento de sua família. Este benefício continua em vigor e foi regulado na Constituição Federal atual através da Lei nº 8.213 de 24 de junho 1991 em seu artigo 201.

3 A QUEM SE DESTINA

Ao contrário do que se pensa, o indivíduo aprisionado não recebe em hipótese nenhuma o valor pago pelo *auxílio-reclusão*, uma vez que o benefício não possui caráter indenizatório a alguém pelos crimes cometidos, pois é destinado somente aos seus familiares e para sua subsistência, tanto que no caso de não haver dependentes, o requerimento deste benefício torna-se ilegal.

Portanto, quem faz jus ao *auxílio-reclusão*, recebe um valor único a ser utilizado em prol de todos os dependentes. Lembramos aqui que segundo a Constituição Federal, este benefício é destinado às famílias de aprisionados, sendo necessário atender a condição segundo a qual, antes do aprisionamento o indivíduo era portador de baixa renda. Essa condição é apresentada, como podemos ver, em seu artigo 201 e em especial no parágrafo IV:

> Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
> I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
> II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
> III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
> **IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;**
> V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (BRASIL, 1988). (**grifo nosso**)

Para um melhor entendimento, note no parágrafo IV que o benefício é destinado aos dependentes de aprisionados de baixa renda. Ele possui o objetivo social de proteção e manutenção das necessidades básicas da esposa e filhos menores ou mesmo outros dependentes como veremos a seguir. É significativo salientar que na ausência do responsável aprisionado essas pessoas ficariam em estado de vulnerabilidade, podendo com isso optar pela criminalidade para adquirir os recursos financeiros necessários para sua subsistência. Portanto, reiteramos que de forma nenhuma este valor é destinado ao aprisionado, mas sim deve representar garantia de sobrevivência de seus dependentes durante o período de seu aprisionamento, tornando-se um benefício social às famílias dos aprisionados.

A comprovação das exigências apontadas no parágrafo IV onde é mencionada a condição de baixa renda já causou infinitas discussões no meio judiciário. Alguns juristas interpretam que a renda a ser analisada é a dos dependentes, mas o entendimento considerado é a renda do segurado, conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 20/1988, que podemos observar no texto de Raupp (2009, p.63) e apresentado a seguir.

> Nesse aspecto, a Emenda Constitucional n. 20/98 limitou a concessão do benefício às pessoas de baixa renda, discutindo a jurisprudência se o requisito é calculado com base nos rendimentos do segurado ou de seus dependentes, beneficiários das prestações. Atualmente, a questão encontra-se sob análise do Supremo Tribunal Federal, onde foi reconhecida a existência de repercussão geral da matéria (RE 587.365-SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski). Após discorrer sobre a natureza e pressupostos do auxílio reclusão, procurou-se restringir o debate ao limitador da baixa renda: conceito, base de cálculo e, principalmente, sobre a constitucionalidade do requisito.

São consideradas dependentes aquelas pessoas que dependem economicamente do segurado aprisionado e são divididos em três classes, conforme o artigo 16 da Lei nº 8.213/91:

> Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:
> I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei n° 9.032, de 28.4.95)
> II - os pais;
> III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei n° 9.032, de 28.4.95)
> IV - (Revogado pela Lei n° 9.032, 28.4.95)
> § 1° A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.
> § 2° Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.
> § 3° Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3° do art. 226 da Constituição Federal.
> § 4° A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.

Atualmente, as regras gerais para o recebimento do benefício constam do artigo 80 da Lei 8.213/91 e se complementa nos artigos 116, 117, 118 e 119 do Decreto Lei nº 3.048/99. O Art. 80 conforme o texto a seguir, esclarece:

> Art. 80. O auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.
> Parágrafo único. O requerimento do auxílio-reclusão deverá ser instruído com certidão do efetivo recolhimento à prisão, sendo obrigatória, para a manutenção do benefício, a apresentação de declaração de permanência na condição de presidiário.

No Decreto Lei nº 3.048/99 em seu artigo 116 consta a semelhança com o auxílio por morte, destacando alguns itens como: os valores originais na época de sua criação em 1999, a necessidade de o aprisionado ser ou ter sido um segurado da Previdência Social, a verificação de suas contribuições mensais, bem como o valor da remuneração máxima concedida mensalmente. Também apresenta alguns dos documentos necessários para requerer o auxílio e a confirmação de dependência financeira do segurado aprisionado e esclarece que o valor é devido somente durante o período de aprisionamento em regime fechado ou semi-aberto. Há no referido artigo outros dados importantes, razão pela qual, abaixo apresentamos o artigo na íntegra:

> Art. 116. O auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão que não receber remuneração da

> empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, desde que o seu último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).
> § 1º É devido auxílio-reclusão aos dependentes do segurado quando não houver salário-de-contribuição na data do seu efetivo recolhimento à prisão, desde que mantida a qualidade de segurado.
> § 2º O pedido de auxílio-reclusão deve ser instruído com certidão do efetivo recolhimento do segurado à prisão, firmada pela autoridade competente.
> § 3º Aplicam-se ao auxílio-reclusão as normas referentes à pensão por morte, sendo necessária, no caso de qualificação de dependentes após a reclusão ou detenção do segurado, a preexistência da dependência econômica.
> § 4º A data de início do benefício será fixada na data do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se requerido até trinta dias depois desta, ou na data do requerimento, se posterior.
> § 4º A data de início do benefício será fixada na data do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se requerido até trinta dias depois desta, ou na data do requerimento, se posterior, observado, no que couber, o disposto no inciso I do art. 105. (Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 2003)
> § 5º O auxílio-reclusão é devido, apenas, durante o período em que o segurado estiver recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto. (Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003)
> § 6º O exercício de atividade remunerada pelo segurado recluso em cumprimento de pena em regime fechado ou semi-aberto que contribuir na condição de segurado de que trata a alínea "o" do inciso V do art. 9º ou do inciso IX do § 1º do art. 11 não acarreta perda do direito ao recebimento do auxílio-reclusão pelos seus dependentes. (Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003).

A Portaria Interministerial MPS/MF nº 13, de 09 de janeiro de 2015 que dispõe sobre os reajustes dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social (RPS), em seu artigo 5º atualiza da seguinte forma os valores do último salário de contribuição:

> Art. 5º O auxílio-reclusão, a partir de 1º de janeiro de 2015, será devido aos dependentes do segurado cujo salário-de-contribuição seja igual ou inferior a R$ 1.089,72 (um mil e oitenta e nove reais e setenta e dois centavos), independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas.
> § 1º Se o segurado, embora mantendo essa qualidade, não estiver em atividade no mês da reclusão, ou nos meses anteriores, será considerado como remuneração o seu último salário-de-contribuição.
> § 2º Para fins do disposto no § 1º, o limite máximo do valor da remuneração para verificação do direito ao benefício será o vigente no mês a que corresponder o salário-de-contribuição considerado.

4 COMO E O QUE É NECESSÁRIO PARA CONSEGUIR O BENEFÍCIO

Como este benefício foi criado para dar condições de subsistência à família do indivíduo recluso, tão logo o mesmo tenha sua prisão decretada ou confirmada, um dos dependentes ou o representante legal, deve agendar um horário na agência da Previdência Social mais próxima. Este agendamento pode ser feito pela internet ou pelo fone 135 e é importante lembrar que uma pessoa só deve dirigir-se ao órgão citado depois de feito o agendamento e munido de todos os documentos abaixo mencionados:

- Cadastro de Pessoa Física – CPF;
- Atestado ou comprovante de prisão do segurado;
- Número de Identificação do Trabalhador – NIT;
- **Documento de Identificação com foto.**

5 POSSIBILIDADES DE PERDA DO BENEFÍCIO

Como vimos, para conseguir o benefício é necessário atender a algumas regras, como a comprovação do aprisionamento, a prova de baixa renda, entre outras. Já a perda do benefício também pode ocorrer por não se estar atento às exigências contidas no artigo 343 e 344 da Instrução Normativa nº 45 de 2010, que discutimos a seguir.

O artigo 343 trata das condições normais de cessação do *auxílio-reclusão*:

> Art. 343. O auxílio-reclusão cessa:
> I - com a extinção da última cota individual;
> II - se o segurado, ainda que privado de sua liberdade ou recluso, passar a receber aposentadoria;
> III - pelo óbito do segurado ou beneficiário;
> IV - na data da soltura;
> V - pela ocorrência de uma das causas previstas no inciso III do art. 26, no caso de filho ou equiparado ou irmão, de ambos os sexos;
> VI - em se tratando de dependente inválido, pela cessação da invalidez, verificada em exame médico pericial a cargo do INSS; e
> VII - pela adoção, para o filho adotado que receba auxílio-reclusão dos pais biológicos, exceto quando o cônjuge ou o companheiro(a) adota o filho do outro.

Lembramos que caso venha a ocorrer a morte do segurado durante o recebimento do benefício do *auxílio-reclusão*, o mesmo é convertido em pensão por morte, nos moldes da Lei em vigor.

O artigo 344 fala das condições para suspensão do *auxílio-reclusão* por mudanças no tipo de aprisionamento ou ação/consequências de atos do aprisionado:

> Art. 344. Os pagamentos do auxílio-reclusão serão suspensos:
> I - no caso de fuga;
> II - se o segurado, ainda que privado de liberdade, passar a receber auxílio-doença;
> III - se o dependente deixar de apresentar atestado trimestral, firmado pela autoridade competente, para prova de que o segurado permanece recolhido à prisão; e
> IV - quando o segurado deixar a prisão por livramento condicional, por cumprimento da pena em regime aberto ou por prisão albergue.
> § 1º Nas hipóteses dos incisos I e IV do caput, havendo recaptura ou retorno ao regime fechado ou semi-aberto, o benefício será restabelecido a contar da data do evento, desde que mantida a qualidade de segurado.
> § 2º Se houver exercício de atividade dentro do período de fuga, livramento condicional, cumprimento de pena em regime aberto ou prisão albergue, este será considerado para verificação de manutenção da qualidade de segurado.

Destacamos no artigo 344 a questão da suspensão do benefício no caso de fuga, a importância de apresentação trimestral do atestado que comprove que o segurado continua aprisionado e que o recebimento de outro benefício irá suplantar ou substituir o valor do *auxílio-reclusão*.

6 REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Este estudo trouxe informações relevantes sobre os parâmetros legais que instruem diferentes aspectos pertinentes ao acesso e perda do benefício *auxílio-reclusão,* bem como colocações valiosas de alguns autores que tratam do problema. Depois de pesquisar e apresentar todas estas informações, que possibilitaram reflexões importantes sobre esta problemática, concluímos a importância do *auxílio-reclusão* e os benefícios trazidos para as famílias do segurado aprisionado.

É importante reiterar, aqui que o benefício em pauta neste estudo não é pago pela população e sim constitui-se num direito social previsto em Lei para os contribuintes da Previdência Social.

Apesar dos números assustadores do aumento da população carcerária brasileira e também dos beneficiários do *auxílio-reclusão*, ainda é irrisória a participação deste benefício perante o total dos gastos da Previdência Social, como afirma Paiva (2014, p.7):

> [...] apesar do crescimento na taxa de cobertura pelo auxílio-reclusão nos últimos dez anos, o acesso ao benefício é seletivo e restritivo. Em 2012, apenas 7% da população carcerária brasileira tinha acesso ao auxílio-reclusão. A cobertura praticamente dobrou desde 2002, onde apenas 3,9% das pessoas presas tinham acesso. De 2002 a 2012, a população carcerária brasileira aumentou 235% e, no mesmo período, o número de benefícios de auxílio-reclusão aumentou 416%. O volume de recursos destinados ao pagamento dos benefícios de auxílio-reclusão teve um aumento superior a todos os demais benefícios da previdência. Apesar disso, esse volume não chega a representar mais do que 0,1% do total gasto pela previdência social.

Concluímos também que apesar dos malefícios causados pelo aprisionado, o benefício não é um prêmio pelas suas más atitudes, pois ele em hipótese nenhuma recebe o benefício. É importante ressaltar que não cabe à sociedade abandonar ao léu as famílias até então sustentadas por um segurado, pois essas famílias não têm culpa dos erros por ele praticado e não podem também pagar por este erro, sendo privadas do mínimo necessário para sua sobrevivência. Portando o auxílio-reclusão veio trazer aos dependentes dos aprisionados o mínimo de dignidade, buscando quebrar este ciclo vicioso que envolve esta parte da sociedade.

Finalizamos convictos de que estudos como este devam ser divulgados tanto entre quem tem algum envolvimento com esta problemática, como junto à população em geral, como ainda entre os próprios encarcerados para que haja uma real desmistificação de tantos desacertos que circulam entre a população.

REFERÊNCIAS

BOTELHO, Celso. ***Desmistificando o auxílio-reclusão e as reais intenções da esquerda***. Jan/2013. Disponível em: < http://krocodilus.blogspot.com.br/2013/01/desmistificando-o-auxilio-reclusao-e-as.html>. Acesso em 10 de julho 2015.

BRASIL. Constituição: **República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. ***O desafio do conhecimento****:* pesquisa qualitativa em saúde. – 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

PAIVA, Juliana Medeiros. **Auxílio-Reclusão**: um direito restrito. Jan./Jun.2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802014000100013&script=sci_arttext>. Acesso em 20 de junho 2015.

RAUPP, D. Auxílio-reclusão: inconstitucionalidade do requisito baixa renda. *Revista CEJ*, ano 13, n. 46, p. 62-70, jul./set. 2009. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000120&pid=S1414-49802014000100013000021&lng=pt>. Acesso em 18 de maio 2015.

ZANELA, Arnaldo; BAEZ, Narciso Leandro Xavier. **Previdência Social**: auxílio-reclusão. Jun./Dez.2010. Disponível em: < http://editora.unoesc.edu.br/index.php/acsa/article/viewFile/664/pdf_93>. Acesso em 20 de junho 2015.

UMA REFLEXÃO SOBRE A REALIDADE CARCERÁRIA FEMININA NO BRASIL
A REFLECTION ABOUT THE REALITY OF PRISON WOMEN IN BRAZIL
Sessão temática: Direito, Trabalho e Desenvolvimento Social

GONÇALVES, Paula Teixeira
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Advogada graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Franca, Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário de Franca – Uni-FACEF. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
paulateixeira@adv.oabsp.org.br

CINTRA, Soraia Veloso
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestre e Doutora pela mesma Universidade.
solveloso2008@hotmail.com

Resumo

Este trabalho tem por objetivo fazer uma reflexão acerca da realidade carcerária feminina no Brasil. Inicialmente, foi realizada uma breve análise sobre prisão e desenvolvimento, tendo sido verificado que, no Brasil, diante das estatísticas apresentadas por órgão do Ministério da Justiça e da literatura existente sobre as temáticas envolvidas, não há conciliação entre prisão e desenvolvimento. Em seguida, foi feita análise entre a vida da mulher e a prisão. Neste capítulo foi discorrido sobre a identidade da mulher, tendo sido verificado que a identidade de gênero tal qual se tem hoje é resultado da relação entre feminino e masculino ao longo do tempo. Por fim, verificou-se como ocorre a vida na prisão com base em Goffman (2001), verificando que no cárcere ocorre a mortificação do *eu*. No caso específico da mulher, verificou-se que ocorrem profundas alterações de identidade, haja vista a realidade que enfrenta na prisão: afastamento da família, descaso em aspectos vitais, tais como, saúde, higiene, educação.
Palavras-chave: prisão feminina, desenvolvimento social, direitos humanos.

Abstract

This paper aims to reflect about the female prison reality in Brazil. Initially, a brief analysis of prison and Development was held, having been found that, in Brazil, given the statistics presented by agency of the Ministry of Justice and the existing literature on the issues involved, there is no reconciliation between prison and development. Then analysis was made between the woman's life and prison. This chapter has been spoken about the woman's identity, having been found that the gender identity as it has today is a result of the relationship between male and female over time. Finally, it was found as is life in prison based on Goffman (2001), finding that the prison is the mortification of self. In the specific case of women, it was found that there are profound identity change, given the reality that faces in prison: being away from home, neglect in vital areas such as health, hygiene, education.
Keywords: women prison, social development, human rights.

1 INTRODUÇÃO

A precarização do sistema carcerário brasileiro é tema de diversos estudos, além de estar muito presente nos diversos veículos de comunicação.

Superlotação, ausência de condições de higiene e saúde, falta de assistência médica, alimentação sem condições de consumo, deterioração de espaços físicos, carência de trabalho social na prisão são problemas recorrentes e presentes em todos os estados brasileiros.

Tal como estão, as prisões brasileiras não garantem aos presos a mínima condição de desenvolvimento, sendo este considerado, em sua melhor definição, a ampliação de escolhas para que as pessoas tenham capacidades e oportunidades de ser aquilo que elas querem ser (SEN, 2012).

A condição da mulher, especificamente, é bastante delicada: o sistema carcerário brasileiro nunca esteve preparado ou projetado para receber mulheres. Neste contexto, as mulheres são tratadas como homens, sem receberem a mínima atenção no que se refere a higiene, tratamento médico e exames específicos.

Assim, este artigo tem a finalidade de fazer uma reflexão sobre o sistema carcerário brasileiro e a condição da mulher inserida neste sistema, tendo como fundamento referencial teórico e estudo empírico.

2 PRISÕES BRASILEIRAS E DESENVOLVIMENTO

Os dados sobre a criminalidade brasileira são desoladores, uma vez que o Mapa da Violência – Homicídios e Juventude no Brasil86, de 2015, divulgado pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, mostra que o Brasil aparece com uma média de 21,9 homicídios por 100 mil habitantes, em 2012. Entre os estados mais violentos estão Alagoas, Espírito Santo, Ceará, Bahia e Paraíba. Os municípios mais violentos, segundo a divulgação, são Simões Filho (BA), Ananindeua (PA), Lauro de Freitas (BA), Pilar (AL) e Mata de São João (BA). Estes dados fazem com que o Brasil seja um dos países mais violentos do mundo.

Em que pese a criminalidade estar entre um dos problemas brasileiros mais graves, normalmente é discutida pelo viés da impunidade, gerando a opinião pública que se deve diminuir a maioridade penal para resolver o problema ou então simplesmente melhorar o serviço de segurança pública oferecido pelo Estado. São raras as correntes de pensamento que se baseiam em intervenções mais preventivas, como por exemplo, oferecer mais acessos a serviços e a direitos para que haja o desenvolvimento humano efetivo.

Especificamente com relação às prisões, os dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), órgão responsável pelas informações penitenciárias do Ministério da Justiça, mostram que a atual população carcerária brasileira é de 548.003, havendo 287,31 encarcerados para 100.000 habitantes. Isso significa a quarta população carcerária do mundo, em valores absolutos, perdendo apenas para os Estados Unidos, China e Rússia.

Os últimos dados do Infopen, relativos a dezembro de 2012[87], demostram que a maioria das pessoas (homens e mulheres) que sofrem as consequências do Direito Penal são as de baixa renda. Esse dado mostra que a prisão de indivíduos pobres ou muito pobres provoca a lotação das prisões e produz o estereótipo de criminoso: são pessoas que habitam bairros reconhecidamente pobres.

Em entrevista realizada em 2013 com cinco egressos prisionais dos Municípios de Franca – SP e Pedregulho – SP, que estiveram presos por períodos e motivos diversos, sendo quatro homens e uma mulher, obteve-se a informação de que os entrevistados eram reconhecidamente pobres quando foram presos e na maioria dos casos a pobreza perdurou durante a prisão.

> A identificação de criminoso e marginal resulta do fato de serem atingidos pela justiça substancialmente os pobres e desfavorecidos, que enchem as prisões e que constituem a clientela do sistema [...] A experiência demonstra que as classes sociais mais favorecidas são praticamente imunes à repressão penal, livrando-se com facilidade, em todos os níveis, inclusive pela corrupção (FRAGOSO, 1977, p. 3).

Santos (1999) defende que existe uma preferência pelo sistema prisional e uma visibilidade pelo aparato policial de certos grupos sociais, por meio da verificação de uma homogeneização da população prisional, formada,

[86]Mapa da Violência. Disponível em <http://www1.brasilia.unesco.org/download/MapaDaViolencia2015MortesMatadas-SobEMBARGO.pdf>. Acesso em 26.7.2015.

[87]Dados estatísticos disponíveis em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Acesso em 26.7.2015.

em grande parte, pelo estereótipo de criminoso, ou seja, indivíduos do sexo masculino, jovens, pobres ou muito pobres, de baixo grau de escolaridade e negros ou pardos. Tudo isto em detrimento de melhores condições de vida, ampliação de acesso a serviços básicos e direitos, além da ausência de implementação de políticas que promovam o efetivo desenvolvimento humano e social.

Sen (2012) entende que pobreza é a privação de capacidades básicas intrinsecamente importantes para o ser humano. Para ele, os conceitos que tomam a renda como critério exclusivo de análise adotam uma visão tipicamente instrumental. Neste sentido, apesar de a baixa renda ser uma das causas de pobreza e privação de capacidades, a renda não pode ser o único instrumento de geração de capacidades. Há que se entender, logo, a pobreza como a privação da vida que se quer levar e de escolhas, tanto no campo da vida, como no campo político.

Tudo isso foi comprovado por meio de entrevistas realizadas no ano de 2013 por uma das autoras, com cinco entrevistados, sendo uma delas uma mulher, por meio de entrevista semiestruturada, com o objetivo de traçar os modos de vida antes, durante e depois da prisão.

Nesses casos, verificou-se que a pobreza era condição limitadora de capacidades, sendo que na maioria dos casos a ausência de desenvolvimento no contexto supradescrito foi determinante para as prisões.

Conforme os dados do InfoPen, a maioria dos encarcerados são advindos de metrópoles e praticaram crime contra o patrimônio, sendo expressiva a prática de crimes de entorpecentes, no caso, tráfico de entorpecentes.

Estes dados revelam a importância do aspecto econômico na produção da violência e também a exposição a territórios metropolitanos marginais, onde o tráfico termina sendo uma possível escolha, entre escolhas escassas (ZALUAR, 1994).

Segundo os dados trazidos por Carvalho et al (2006), a maioria das encarceradas do Rio de Janeiro foram presas por tráfico de drogas. Os dados do InfoPen mostram que a maioria esmagadora das mulheres presas no Brasil o foram devido ao tráfico de entorpecentes.

Tais dados se justificam no fato de que a mulher muitas vezes se encontra como principal fonte de sustento da família e passa por inúmeras dificuldades, tais como carência de alimentação, vestuário, produtos de higiene, dentre outros. Tais carências, logo, são supridas com a prática do tráfico de drogas, conduta ilícita que as leva para a prisão.

Isso fica demonstrado pelas entrevistas realizadas, em que em alguns casos o tráfico de drogas foi uma das únicas escolhas para solucionar a situação de pobreza em que vivia o entrevistado.

Em entrevista realizada no ano de 2013 com quatro egressos prisionais, sendo três homens e uma mulher, que foram presos por qualquer motivo e por qualquer período, por meio de entrevista semiestruturada, verificou-se que em três dos casos houve prisão por tráfico de drogas.

No caso específico da mulher entrevistada, que também foi presa por tráfico de drogas, verificou-se que esta prática criminosa (segundo a entrevistada, ela foi presa no lugar do marido, que vendia substâncias entorpecentes junto com a mãe dela) ocorreu em virtude das condições econômicas em que viviam.

Ou seja, a falta de acesso a direitos e condições de desenvolvimento fez com que a mãe da entrevistada buscasse meios de conseguir dinheiro para arcar com as despesas da família na busca para esses acessos.

Assim, busca-se por condições de desenvolvimento, isto é, por possibilidades de escolha e por ampliação de capacidades, sem excetuar o desejo exacerbado pelo consumo de produtos e serviços difundidos de modo maciço na mídia. Tudo isto é fruto de uma exclusão social que engloba ausência de acesso a serviços básicos garantidos pela Constituição Federal, porém sem efetividade.

3 MULHERES ENCARCERADAS

3.1. Identidade Feminina

A prisão se torna uma instituição de sequestro: a liberdade de locomoção tolhida arrasta consigo dignidade, cidadania, identidade, por exemplo. Além disso, o cárcere se torna uma instituição de (in)visibilidade, em que os muros representam fronteiras entre vigiados, que se tornam invisíveis à sociedade (ESPINOZA, 2004).

No caso específico da mulher, a invisibilidade é dupla: como presa ocorre em virtude do seu menor número frente à população carcerária em geral; como mulher, em virtude do descaso com o sexo feminino nas prisões.

Exemplo claro deste aspecto é o fato de que a maioria das prisões foi construída para homens. Mais que isso, a maioria das políticas públicas destinadas à população presa é destinada aos homens presos.

Não se trata de negar a precariedade de condições pelas quais ambos os sexos enfrentam. No entanto, verifica-se que as especificidades que o tratamento do sexo feminino exige não são levadas em consideração, como por exemplo, o tratamento de saúde específico da mulher, aparatos de higiene, atenção à questão da maternidade das presas, dentre outros.

Com relação à identidade de gênero, tem-se, inicialmente, entender que as identidades pós-modernas, ao contrário do que defende a visão essencialista, são descentradas, deslocadas e fragmentadas, em virtude das mudanças estruturais das sociedades modernas (HALL, 2000). Segundo este autor, a identidade está diretamente ligada ao contexto em que está inserida.

Por exemplo, menciona que várias concepções foram idealizadas ao longo dos tempos. Na primeira, compreendendo o período do Iluminismo, o sujeito era individualista, centrado, unificado, dotado de razão. Na segunda, a identidade do sujeito era constituída por uma estrutura social e preenche o espaço entre o interior (mundo pessoal) e o exterior (mundo público). Na pós-modernidade, não há uma identidade fixa, essencial ou estável, mas sim resultado de uma interação social, sendo o sujeito fragmentado, composto por diversas identidades (HALL, 2000).

Para Hall (2007), as identidades são constituídas por diferenças, implicando o reconhecimento de que somente da relação com outro, ou seja, relação com aquilo que não é, com o que falta, chamado de exterior constitutivo, que o significado positivo de qualquer termo pode ser construído.

Lopes (2002), afiliado à teoria socioconstrucionista, defende que existem três traços característicos das identidades sociais: *fragmentação*, que menciona que as pessoas não têm uma identidade social homogênea; *contradição*, cuja interpretação é que ao possuir diversas identidades sociais, estas podem entrar em contradição, devido a fatores, como relação de poder e práticas sociais; *processo*, que pressupõe que identidades não são fixas e estão sempre em processo de construção por meio da linguagem.

Tudo isso fica evidenciado no fato de que se aprende que se é mulher, heterossexual, negro, professor, devido às práticas discursivas que tem fundamento na matriz sócio-histórica. Assim, uma pessoa pode ser pobre, mulher, homossexual, negra, idosa.

Dois dos aspectos mais importantes da identidade é o gênero e a sexualidade, pois é com base nelas que as pessoas usam suas linguagens para trocar e construir identidade.

Para Louro (1998), gênero constitui identidades dos sujeitos, transcendendo limites impostos pelo desempenho de papeis.

Auad (2006) defende que relações de gênero na organização social atual produzem desigualdades e limita a superação de situações. Uma vez que as relações de poder entre feminino e masculino foram construídas através do tempo, não se pode negar que está impregnando as relações humanas, ao ponto de serem consideradas naturais.

3.2. A mulher no cárcere

Ainda que os muros que cercam as prisões pareçam existir somente para tolher a liberdade dos sujeitos que ali estão, eles simbolizam uma ruptura entre as relações de vida antes da prisão com a vida na prisão.

Apesar de muitas vidas presas terem sobrevivido em territórios violentos e criminosos, a prisão apresenta um conjunto de práticas e de concepções consubstanciados na crença da resolução de conflito, em que se retribui o mal com o mal, fazendo com que o encarcerado diferencie os medos enfrentados antes da prisão, dos medos dentro da prisão.

Na prisão, apesar de haver normas comportamentais e hierárquicas formalmente prescritas, o estabelecimento de papeis e a organização interna não segue a ordem oficial estabelecida. A interação para o cumprimento de ambos os modos de vida dá origem ao surgimento de conflitos que fazem com que processos de pacificação e acomodação sejam constantes para com os participantes da sociedade prisional em suas relações (THOMPSON, 1976).

As formas menos sutis de violência na prisão são menos conhecidas e constituem uma rede de relações sociais que atravessa sujeitos posicionados de forma distinta na estrutura social da prisão. Por parte da equipe dirigente, existem mecanismos e estratégias de controle da massa carcerária; por parte dos encarcerados existe uma construção de experiências, baseada na dominação de sujeitos e na sujeição. Estes mecanismos estão presentes no interior do universo simbólico, compartilhado de forma ambivalente pelos dirigentes e seus subordinados (CASTRO, 1991).

Logo, verifica-se que todos os envolvidos na sociedade prisional sofrem os efeitos da prisão e adotam os valores que nela são usuais.

Rios (1998) diz que, por mais severo que seja o sistema carcerário, sempre existe um sistema de barganha e de concessões entre os presos e funcionários, podendo essa relação muitas vezes ser confundida com corrupção do sistema, tudo indicando, entretanto, que são essas relações sem percalços que evitam atritos.

Na prisão, as esferas da vida estão integradas de modo que a conduta do encarcerado numa área de atividade é lançada contra ele como comentário e verificação de sua conduta em outro contexto (GOFFMAN, 2001).

A pesquisa de Guimarães; Meneghel; Oliveira (2006) sobre os modos de subjetivação e identificação de estratégias de resistência como tática de enfrentamento de violência na prisão bem mostra como a resistência ocorre neste ambiente.

Observou-se, nesta pesquisa, que os enclausurados, atuando no sistema social prisional, se percebem e atuam como criminosos, barganhando muitas de suas necessidades às margens da lei. Utilizam identidade criminosa para obterem várias vantagens no convívio social, utilizando-se do medo e intimidação que provocam por serem considerados perigosos.

Além disso, asseveraram que se sentem potentes quando obtêm conquistas por meio de ameaças, utilizando-se do território delinquente como alternativa de reconhecimento social por meio do uso do poder de intimidação. Os pesquisadores analisaram também as marcas deixadas nas paredes das prisões, verificando que os encarcerados se identificam com o Código Penal, se reconhecendo no crime que praticaram.

As estratégias de resistência reativas aparecem no discurso que produzem, reproduzindo, de um lado, o senso comum e, de outro, transmitindo o que gostariam de ouvir sobre eles. O grupo dispositivo[88] permitiu refletir sobre a construção de outros sentidos para modificar a realidade no modo como exploram os objetos de seu universo de referência, tendo concluído durante discussão coletiva que a prisão faz o possível para colocar um preso contra o outro.

A partir daí foi possível verificar que a prisão faz o indivíduo se assujeitar, fazendo com que ele, face às impossibilidades que a vida lhe apresenta, mostre-se desiludido. Foram verificados, como forma de resistência ativa (assim consideradas por auxiliarem a construir os relacionamentos de grupo e estimular a cooperação, que provocam conscientização e fortalecimento), diversos códigos que retrataram a micro sociedade da prisão.

Almeida (2006), por meio do método fenomenológico, pesquisou as implicações psicológicas que os ciclos de violência exercem na formação da identidade da mulher presa, supondo a relação entre o padrão violento e a prática da criminalidade.

O resultado obtido foi a confirmação de que a violência é um fenômeno recorrente na vida da mulher presidiária e influencia na constituição de sua subjetividade. Segundo o texto, foi possível verificar que existem outros fatores que repercutem positiva ou negativamente na vida das pessoas, influenciando o que são e o que se tornarão, tendo-se constatado que a violência recorrente na vida das mulheres e a implicação desse fato na construção de sua identidade, o faz enquanto mulher e não só enquanto presa. Isso porque as entrevistadas relataram a influência não só enquanto encarceradas, mas também na vida pessoal e social.

Moraes; Delgalarrondo (2006), em estudo cujo objetivo foi verificar o perfil da saúde mental e a relação entre religião, religiosidade e saúde mental numa mostra de mulheres encarceradas em São Paulo, levando em consideração o papel da religião de indivíduos encarcerados, obteve como resultado o seguinte: a população carcerária é composta, em sua maior parte, por mulheres brancas, solteiras e mães, sendo que estas têm, em média, dois filhos. Quanto aos anos de estudo, a média foi de 5,9 anos. Com relação à religiosidade, o estudo apontou que a maioria das presas tinha religião antes do aprisionamento, sendo a maioria evangélica. A maioria das presas noticiou ter passado por conversão religiosa. A grande maioria se declarou muito religiosa. O trabalho verificou, por fim, ser possível a relação entre religiosidade e saúde mental junto às mulheres presas, havendo grande número de presas afiliadas a igrejas evangélicas, embora estas circulem entre cultos de diversas religiões. Não foram encontrados dados de que a religiosidade evita a prática de crimes, porém auxilia a manutenção da saúde mental das mulheres encarceradas e ajuda a convivência na prisão.

Goffman (2001) diz que nas instituições totais como a prisão existem dois aspectos da diferenciação de papeis intragrupo a serem considerados. O primeiro diz respeito à separação de equipes: equipe baixa, formada pelos guardas, que têm contato direto com os presos e equipe elevada, que comanda e dita as regras. A equipe baixa, por ter composição de longo prazo, transmite a tradição e os costumes do cárcere, além de ser responsável pela aplicação direta da disciplina. A equipe elevada, sendo responsável por elaborar as regras, tem pouco contato com os presos, podendo demonstrar benevolência.

[88]Grupo dispositivo é aquele que interfere nos modelos de subjetivação privatizantes e intimistas, e que agem como operadores de rupturas movimentos, e lutas, frente a formas de poder rígidas, individualizantes e totalizadoras. No caso do texto de Guimarães; Meneghel; Oliveira (2006), o grupo dispositivo foi realizado com treze apenados de diversas idades que cumpriram pena devido a diversos delitos e que se dispuseram, voluntariamente, a participar. O objetivo do grupo dispositivo foi problematizar com os envolvidos a vida na prisão, buscando identificar e compreender as estratégias de resistência que descobriam, inventavam ou reproduziam.

O segundo aspecto se refere a padrões de deferência. Para facilitar a compreensão, estabelece-se um comparativo: na sociedade civil, externa à prisão, a deferência ocorre mutuamente, na presença física e de forma espontânea, representando consideração. Na prisão, a deferência é feita à equipe dirigente, sendo considerada com exigências específicas.

O sistema social prisional se encarrega, naturalmente, de incluir o condenado desde a sua chegada.

Os internados comumente chegam à instituição com uma cultura derivada da convivência em um modo de vida livre, como por exemplo, vida em família e na sociedade do mundo externo.

> Qualquer que seja a estabilidade da organização social do novato, era parte de um esquema mais amplo, encaixado em seu ambiente civil – um conjunto de experiência que confirmava uma concepção tolerável do eu e permitia um conjunto de formas de defesa, exercidas de acordo com sua vontade, para enfrentar conflitos, dúvidas e fracassos (GOFFMAN, 2001, p. 23).

A mudança cultural proporcionada pela prisão, apesar de não substituir a cultura adquirida antes da prisão, refere-se ao afastamento de algumas oportunidades de comportamento e ao fracasso para acompanhar mudanças sociais ocorridas no mundo externo. Por esse motivo que, caso haja estada longa em prisão, ocorre "desculturamento"89, ou seja, o indivíduo se torna temporariamente incapaz de enfrentar alguns aspectos de sua vida diária. (GOFFMAN, 2001).

A prisão retira o apoio do novato a partir de uma concepção de si mesmo, adquirida antes do cárcere, baseada nas disposições sociais do mundo doméstico.

> Na linguagem exata de algumas de nossas mais antigas instituições totais, começa uma série de rebaixamentos, degradações, humilhações e profanações do eu. O seu eu é sistematicamente, embora muitas vezes não intencionalmente, mortificado. Começa a passar por algumas mudanças radicais em sua *carreira moral*, uma carreira composta pelas progressivas mudanças que ocorrem nas crenças que têm a seu respeito e a respeito dos ouros que são significativos para ele (GOFFMAN, 2001, p. 24).

As limitações impostas ao encarcerado, simbolizadas pelos muros, assinalam as primeiras mutilações do eu. Nas instituições totais, a participação dificulta a sequência de papéis por conta da duração da pena: no cumprimento da pena privativa de liberdade, a pena dura o tempo todo e não há participação do encarcerado na vida social externa. Caso haja proibição na recepção de visitas, o que significa total ruptura com o mundo externo, pode ocorrer sentimento de perda e deslocamento do encarcerado.

Nos processos de admissão, em que os encarcerados procuram dar ao novato uma clara noção de sua situação, o indivíduo é obrigado a se rebaixar perante os veteranos, o que também serve para caracterizar a ruptura com a vida anterior. Normalmente esses ritos são marcados pela nudez do novato, significando perda de propriedade, ou seja, mais um modo de demonstrar ruptura com o mundo externo (GOFFMAN, 2001).

A ruptura com o mundo externo também se verifica a partir da privação da aparência usual do encarcerado e dos aparatos que fazem parte de sua imagem, o que gera a sua desfiguração.

Outros aspectos da ruptura são a perda do sentimento de segurança pessoal, vivenciada já nos primeiros ritos, e a adoção de posturas (e verbalização) consideradas aviltantes e humilhantes no mundo externo, constituem fundamento para angústia e desfiguramento.

A prisão faz com que os indivíduos tenham contato mútuo e exposição entre si, exemplificados pelo apelidamento, pela obrigação de confissão em grupo, pela vivência de situações que, de um modo geral, expõem o indivíduo a um território estranho.

Existem outras formas de mortificação menos direta do eu ocorridas na prisão, em que há uma perturbação na relação usual entre o ator individual e seus atos. Uma dessas formas é a perda da decisão pessoal, que significa renúncia à vontade e à autonomia do encarcerado. Exemplo disso é a codificação do que é falado, a falta de possibilidade de se manter em distância protetora do que lhe causa risco, dentre outras. Outra forma de mortificação na prisão é a organização aos ataques do eu de forma justificada, como por exemplo, responsabilidade com a vida, higiene, segurança. Tais mortificações são "criadas por esforços para controlar a vida diária de grande número de pessoas em espaço restrito e com pouco gasto de recursos." (GOFFMAN, 2001, p. 48).

Ao mesmo tempo em que ocorre o processo de mortificação, o preso começa a receber instruções formais e informais do sistema sob o qual está sendo submetido. Goffman (2001) chama o processo de recebimento de instruções de sistema de privilégios e o escalona da seguinte forma:

[89] Termo utilizado por Robert Sommer e mencionado por Goffman (2001).

> Em primeiro lugar, existem as "regras da casa" [...] Tais regras especificam a austera rotina diária do internado.
> Em segundo lugar, [...] apresenta-se um pequeno número de prêmios ou privilégios claramente definidos, obtidos em troca de obediência, em ação e espírito, à equipe dirigente. [...] essas poucas reconquistas parecem ter o efeito reintegrador, pois restabelecem as relações com todo o mundo perdido e suavizam os sintomas de afastamento com relação a ele e com relação ao eu perdido pelo indivíduo.
> O terceiro elemento no sistema de privilégios está ligado aos castigos; estes são definidos como consequências de desobediência às regras (GOFFMAN, 2001, p. 50-51).

O sistema de privilégios, associados a alguns processos importantes na vida institucional, possui os seguintes procedimentos: em primeiro lugar, cria-se uma linguagem própria, partilhada por eles e pela equipe dirigente, por meio da qual os encarcerados descrevem acontecimentos decisivos em seus mundos específicos. Por meio dessa linguagem, os presos conhecem as tradições e os costumes da prisão.

Além do sistema de privilégios, outros fatores dão origem à reorganização do eu na prisão. Exemplo disso é o alívio de responsabilidades econômicas e sociais, o processo de confraternização por meio do qual pessoas socialmente distantes desenvolvem apoio mútuo e resistência a um sistema que as forçou à intimidade numa única comunidade igualitária de destino. Com isso, o encarcerado novato descobre que seus companheiros têm todas as qualidades de seres humanos comuns que merecem apoio.

> Além disso, se os internados são pessoas acusadas de terem cometido algum crime contra a sociedade, o internado recém-chegado, embora algumas vezes realmente não tenha qualquer culpa, pode chegar a compartilhar os sentimentos de culpa de seus companheiros, bem como suas complexas defesas contra tais sentimentos. Tendem a desenvolver um sentido de injustiça comum e um sentido de amargura contra o mundo externo, o que assinala um movimento importante na carreira moral do internado (GOFFMAN, 2001, p. 56).

Para Goffman (2001), os enclausurados desenvolvem diferentes "táticas de adaptação", que representam comportamentos coerentes a serem seguidos, mas que, na medida em que o preso decide "se virar", passa a adotar combinação desses comportamentos à sua conveniência. Seguem as táticas.

A primeira é o "afastamento da situação", em que o preso deixa de dar atenção a tudo, com exceção àquilo que acontece perto do seu corpo, passando a ver os fatos sob perspectivas não utilizadas pelos outros presos.

A segunda é a "tática de intransigência", que é momentânea, acontece geralmente no início do encarceramento, em que o prisioneiro se mostra intransigente às regras impostas pelos dirigentes. Por ser momentânea, após esta tática, o preso adota outra.

A terceira tática é a "colonização", em que o preso utiliza-se das experiências vividas no mundo externo, usando-a como referência para demonstrar a satisfatoriedade com a vida na prisão, o que reduz, de forma notável a tensão entre os dois mundos.

O quarto modo de adaptação à instituição prisional é a "conversão", em que o encarcerado passa a representar o papel do preso perfeito.

Por fim, cabe destacar que, por mais duras que as condições da vida em prisão possam ser, não só as dificuldades podem explicar o sentimento de tempo perdido. É preciso também considerar as perdas de contato social. O sentimento de tempo perdido está ligado ao valor conferido a atividades de distração, as quais não são tão comuns nas prisões, uma vez que a rotina é baseada em horários e rituais.

Os dados trazidos pelo InfoPen sobre as prisões femininas não são menos desanimadores.

Em 2013, o número de presas era de 36.135 para 22.666 acomodações, gerando um déficit de 13.469 acomodações. Apenas 3.478 funcionários monitoravam a população de mulheres presas, sendo grande parte funcionários do sexo masculino. Seiscentos e quarenta e sete presas estão em lugares inadequados. Existem 345 crianças morando nas prisões com suas mães. Estes são os principais dados.

Em que pese tais dados, perto do número total absoluto ser menor com relação aos criminosos do sexo masculino, revelam o crescimento significativo da população carcerária feminina na última década, proporcionalmente maior do que o aumento da população carcerária masculina.

Dados do InfoPen mostram que o número de mulheres que cumpriram pena em regime semiaberto ou submetidas à medida de segurança na modalidade internação aumentou 301,1% no período compreendido entre 2001 e 2010. No mesmo período, a população carcerária masculina aumentou apenas 153,7%, percentual bastante inferior comparado à população carcerária feminina.

Para Duarte (2011, p. 176), existem três argumentos explicativos para o mencionado aumento: "a) a promiscuidade sexual; b) a patologização do comportamento da mulher; c) a masculinização do comportamento feminino".

Apesar de não haver conceito de crimes cometidos especificamente por mulheres, posto que a criminalidade feminina está inserida num contexto geral, necessário se faz reconhecer, a partir de estudos já realizados neste sentido, que existe uma divisão sexual do trabalho nos crimes, uma vez que mulheres se envolvem em crimes que exigem ações estratégicas, como por exemplo, o tráfico de drogas (COSTA, 2009). Ao contrário, em crimes violentos, a participação feminina é inexpressiva (ALMEIDA, 2001).

Entretanto, com relação à motivação da prática de crimes por mulheres, não há explicação plena, ou seja, cada caso é peculiar haja vista a matriz sócio-histórica que permeia os modos de vida, as experiências, as visões de mundo, compreendendo tais fatores, as razões que impulsionam as práticas criminosas.

No que tange à vida na prisão, as mulheres apresentam sofrimento, levando-se em consideração a perplexidade que o crime por ela praticado causa no universo social e familiar em que se insere.

Neste contexto, ocorre a desconfiguração da identidade da mulher, o que implica em mudança da autoimagem, levando-se em consideração, como já foi anteriormente dito, a identidade que a mulher historicamente carrega.

Apesar de haver uma singularização da relação entre o criminoso e o crime, no caso da mulher, o crime e sua significação passa a compor seu universo representacional, não as livrando de sofrimento acompanhado de sentimento de punição em dobro, importando a transgressão da norma jurídica e da norma de gênero (HEIDENSOHN, 2002).

A representação social da mulher (e também sua autorrepresentação) ficam comprometidas pelo cometimento do ato criminoso, uma vez que a transgressão representa ruptura com relação às expectativas sociais já postas em torno da concepção da identidade feminina.

Além disso, a mulher presa ingressa, na prisão, em um universo reflexivo sobre temas que passam a compor sua vida a partir da experiência da prisão, que é o distanciamento da família, por exemplo. Há, nesse sentido, outra visão de mundo e, assim, outra projeção do futuro, cujo o sentimento é de medo e incerteza.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, constatou-se que a prisão, tal como temos no Brasil atualmente, não é local destinado ao desenvolvimento, pois não amplia as capacidades dos indivíduos. A carência de acesso a vários setores e serviços que integram a dignidade humana e possibilitam o desenvolvimento, acabam por deixar os egressos prisionais às margens da sociedade. Assim, o que se verifica é que o preso sai da prisão com a imagem maculada, passando por várias dificuldades que passam a permear as relações sociais, familiares etc, além de todas as outras ausências de direitos que já eram verificadas antes da prisão.

Apesar de a prisão ser local onde ocorrem várias situações de cerceamento de direitos, como por exemplo, o cerceamento ao direito humano à liberdade, há que se garantir a dignidade da pessoa humana e o direito ao desenvolvimento, posto que são intrínsecos à vida humana.

Especificamente no caso dos presídios femininos, as mulheres presas são aviltadas em todo momento, posto que não existem condições mínimas de desenvolvimento humano, resultado da ausência de políticas públicas intramuros específicas para o público feminino.

Melhores condições de higiene e saúde, educação, nutrição são extremamente necessárias para que haja desenvolvimento social e se possa falar em reabilitação social ou adaptação em sociedade.

O processo de reinserção social fica prejudicado, haja vista o preconceito que macula a imagem dos egressos prisionais, conforme já mencionado.

Assim, é preciso que haja melhor atenção do Poder Público frente às específicas necessidades da mulher presa para que possa, além de criar meios para o desenvolvimento humano, haja, a partir daí, desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemery de Oliveira. *Mulheres que matam: universo imaginário do crime no feminino.* Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.

ALMEIDA, Vanessa Ponstinnicoff de. *Repercussões da violência na construção da identidade feminina da mulher presa:* um estudo de caso. Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, v. 6, n. 4, p. 604-619, dez. 2006.

AUAD, Daniela. *Educar meninas e meninos: relações de gênero na escola.* São Paulo: Contexto, 2006.

CARVALHO, Márcia Lazaro de. et al. *Perfil dos internos do sistema prisional do Rio de Janeiro:* especificidades de gênero no processo de exclusão social. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 461-471, abr.-jun. 2006.

CASTRO, Myriam, Mesquita Pugliese. *Ciranda do medo.* Revista USP, São Paulo, n. 9, p. 57-64, 1991.

COSTA, Elaine Cristina Pimentel. *Amor bandido: as teias afetivas que envolvem a mulher no tráfico de drogas.* Maceió: Edufal, 2008.

DUARTE, Vera. *A presença feminina na delinquência juvenil: olhares e silêncios.* In: NEVES, Sofia. *Géneros e ciências sociais.* Maia: Edições ISMAI, 2011.

ESPINOZA, Olga. *Mulher encarcerada em face do poder punitivo*. São Paulo: IBCCrim, 2004.

FRAGOSO, Heleno. *Direito Penal e Direitos Humanos.* Rio de Janeiro: Forense, 1977.

GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos.* 7 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

GUIMARÃES, Cristian Fabiano; MENEGHEL, Stela Nazareth; OLIVEIRA, Carmen Silveira de. *Subjetividade e estratégias de resistência na prisão.* Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, v. 26, n. 4, p. 632-645, dez. 2006.

HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.

HALL, Stuart; SILVA, Thomaz Tadeu; WOODWARD, Hathryn. *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais.* Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

HEIDENSOHN, Frances. *Gender and crime*. In: *The Osford handbook of criminology*. 3 ed, MIGUIRE, Mike; MORGAN, Rod; REINER, Robert (orgs.). Oxford University Press, 2002.

LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista.* 2 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1998.

MORAES, Paulo Augusto Costivelli; DELGALARRONDO, Paulo. *Mulheres encarceradas em São Paulo:* saúde e religiosidade. Jornal Brasileiro de Psiquiatria, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 50-56, 2013.

RIOS, José Arthur. *Motins em prisões:* seus fatores e possibilidades de preveni-los. Revista ILANUD, São Paulo, n. 9, p. 1-15, 1998.

SANTOS, Milton. *As formas de pobreza e da dívida social*. Brasília: CNBB, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen). Dados estatísticos disponíveis em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Acesso em 28.9.2013.

THOMPSON, Augusto. *A questão penitenciária.* Petrópolis-RJ: Vozes, 1976.

ZALUAR, Alba; NORONHA, José de C.; ALBUQUERQUE, Ceres. *Violência:* pobreza ou fraqueza institucional? Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 10, sup. 1, 1994.

LISTA DE AUTORES

ALVARENGA, Fabiana Cristina da Silveira, 39
ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira, 274
ALVES DE PAULA, Ana Cristina, 100, 107
ALVES, José Lourenço, 17
ARAUJO, Gabriel Frias, 57
BARBOSA, Kelly de Souza, 188
BITTAR, Cléria Maria Lobo, 17
CAMARGO, Nayara Ortiz, 307
CAMPEIZ, Ana Beatriz., 24
CARVALHO NETO, Cacildo Teixeira de., 214
CAVALCANTI-BANDOS, Melissa F., 204
CINTRA, Soraia Veloso, 268, 320
COELHO, Ana Paula de Fátima, 188
COLOMBAROLI, Ana Carolina de Morais, 79
COSTA, Guilherme Moraes da, 259
DUZ HASS, Henrique, 88
ENGLER, Helen Barbosa Raiz, 214
FACHINA, Andreza Mendes, 136
FARINELLI, Marta Regina, 122
FERREIRA, Gabriela Carrijo, 47
FORNAZIERI, Diana Luzia Santos, 39
GARCIA, Lílian Mara Alves, 288
GERA, Maria Zita Figueiredo, 47, 313
GIOMETTI, Analúcia Bueno dos Reis, 281
GONÇALVES, Paula Teixeira, 320
GUERRA, José Alfredo de Pádua, 163
JULIÃO, Cláudia Helena, 240
LADEIRA, Mariana Rosa Alves, 151
LIPORONI, Andréia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni, 129
MAGRI, Vanessa Aparecida, 129
MARIANO, Valquíria Alves, 221, 227
MARTINS, Fernando, 163, 313
MESSIAS, Rosilene F. Rocioli, 157
NASCIMENTO, Daiana Cristina do, 240
NEVES, Bruno Humberto, 71
OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da Silva, 116, 144, 268
OLIVEIRA, Elisa, 307
OLIVEIRA, José Carlos de, 181
OLIVEIRA, Josiani Julião Alves de, 175
OLIVEIRA, Zaíra Garcia de, 307
OLIVEIRA, Zaíra Garcia de., 300
ORTEGA, Laiane Caroline, 288
PÁDUA, Idiene Aparecida Vitor Proença, 66
PARREIRA, Lúcia Aparecida, 136
PAZIN VITORIANO, Marcia Cristina de Carvalho, 32
PEREIRA NETTO, Juliana Presotto, 100, 107
PIANA, Maria Cristina, 136
RAVAGNANI, Christopher Abreu, 71, 181
RIBEIRO, Camila Beatriz, 234
RIBEIRO, Daniela de Figueiredo, 300
RIBEIRO, Priscila Maitara Avelino, 151
RIBEIRO, Priscila MaitaraAvelino, 122
RIOS, ThamirisInoué, 122
RODRIGUES, Edwirges Elaine, 274
ROSA, Bárbara Oliveira, 10
ROSA, Bárbara Rosa, 281
SANTARÉM, Vinícius, 32
SANTOS FILHO, José dos Reis., 24
SANTOS, Raquel, 204
SGARBI, Gabrielle Stéphany Nascimento, 10, 281
SILVA JÚNIOR, Carlos da, 294
SILVA, Ivone Aparecida Vieira da, 221
SILVA, Ivone Aparecida Vieira da., 227
SILVA, Márcia Cristina Freitas, 221
SILVA, Márcia Cristina Freitas., 227
SILVA, Thiago Rodrigo da, 249, 259
SOUSA, Ana Caroline de, 107
SOUZA, Maria Cristina, 234
SOUZA, Regina Maria de, 294
SOUZA, Regina Maria De, 288
TEIXEIRA, Laís Vila Verde Teixeira, 175
TOMÉ, Renata de Paula, 66
URBAN, Renan Lucas Dutra., 195
WALHERS, Maicow Lucas Santos, 10, 116, 144

editora

Uni-FACEF
Centro Universitário Municipal de Franca

SÉRIE Desenvolvimento Regional em Perspectiva

Uni-FACEF

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA

www.unifacef.com.br

ISBN 978-858740692-7

9 788587 406927

PÓS Uni-FACEF CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FRANCA

GEDE

GRUPO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO