

Solange Maria Teixeira  
João Paulo Sales Macedo  
(Organizadores)

# POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE: programas, serviços e trabalho profissional



**POLÍTICAS SOCIAIS NA  
CONTEMPORANEIDADE: programas,  
serviços e trabalho profissional**

Solange Maria Teixeira  
João Paulo Sales Macedo  
(Organizadores)

**POLÍTICAS SOCIAIS NA  
CONTEMPORANEIDADE: programas,  
serviços e trabalho profissional**

EDUFPI/2017



## UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

**Reitor:** José Arimatéia Dantas Lopes

**Vice-Reitora:** Nadir do Nascimento Nogueira

**Superintendente de Comunicação**

Jacqueline Lima Dourado

**Editor**

Ricardo Alaggio Ribeiro

### **EDUFPI - Conselho Editorial**

Ricardo Alaggio Ribeiro (presidente)

Acácio Salvador Veras e Silva

Antonio Fonseca dos Santos Neto

Cláudia Simone de Oliveira Andrade

Solimar Oliveira Lima

Teresinha de Jesus Mesquita Queiroz

Viriato Campelo



**Editora da Universidade Federal do Piauí - EDUFPI**

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

CEP: 64049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI - Brasil

*Todos os direitos reservados*

### **FICHA CATALOGRÁFICA**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade Federal do Piauí

---

P768 Políticas sociais na contemporaneidade: programas, serviços e trabalho profissional / Organizadores, Solange Maria Teixeira, João Paulo Sales Macedo. – Teresina: EDUFPI, 2017.

380 p.

E-Book.

ISBN 978-85-509-0138-1

1. Estado. 2. Políticas Sociais. 3. Trabalho Profissional. 4. Políticas Públicas. I. Teixeira, Solange Maria. II. Macedo, João Paulo Sales.

CDD:320.6

---

## **Ficha técnica**

Universidade Federal do Piauí  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Campus Ministro Petrônio Portella  
Bairro: Ininga  
Cidade: Teresina | Piauí | Brasil  
CEP: 64.049-550  
E-mail: mpp@ufpi.edu.br  
Website: <http://www.posgraduacao.ufpi.br//ppgpublicas>

Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Reitor

Dr<sup>a</sup> Nadir do Nascimento Nogueira

Vice-Reitora

Dr. Helder Nunes, da Cunha

Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação

Dr. Carlos Sait Pereira de Andrade

Diretor do Centro de Ciências Humanas e Letras

Dr<sup>a</sup> Guiomar de Oliveira Passos

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas

### **Conselhos Editoriais**

#### **Consultores ad hoc convidados**

*Antônio Vladimir Félix da Silva*

Edna Maria Goulart Joazeiro

Guiomar de Oliveira Passos

Ilana Paiva Lemos

James Ferreira Moura Júnior

João Paulo Pereira Barros

Luiz Antônio de Oliveira

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira

Mariana Tavares Cavalcanti Liberato

Mary Alves Macêdo

Regina Célia Tamasso Mioto

Rita de Cássia Cronemberger Sobral

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa

Samuel Pires Melo

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO ..... 08

**PARTE I – Questão Social e suas manifestações na realidade brasileira ..... 20**

Capítulo 1 - Psicologia e a Questão Social e Agrária no Brasil ..... 21

Kátya de Brito e Silva

João Paulo Sales Macedo

Capítulo 2- Desigualdade Social e as expressões da Questão Social na Saúde Mental: contexto de vida e sobrevivência ..... 41

Amanda Furtado Mascarenhas Lustosa

Lúcia Cristina dos Santos Rosa

**PARTE II- Política de Assistência Social: direitos que visa garantir, serviços ofertados e sentidos dos seus objetivos ..... 61**

Capítulo 3- Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Social:

limites e perspectivas ..... 62

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger

Solange Maria Teixeira

Capítulo 4 - Serviço de Acolhimento Institucional e Trabalho Profissional do Assistente Social ..... 85

Ana Valéria Matias Cardoso

Solange Maria Teixeira

Capítulo 5- Política de Assistência Social, Programa Bolsa Família e Gênero: uma discussão a partir do processo de produção e reprodução social ..... 106

Líbia Mafra Benvindo de Miranda

Masilene Rocha Viana

Capítulo 6- Caminhos da medida de internação para adolescentes em privação de liberdade no Piauí ..... 125

Denise Maria Leal

João Paulo Sales Macedo

Capítulo 7- A Política de Assistência Social Brasileira e os sentidos da Autonomia, Protagonismo e Participação Social ..... 145  
Poliana de Oliveira Carvalho  
Solange Maria Teixeira

Capítulo 8- Violência contra crianças e adolescentes: dos aspectos conceituais aos obstáculos para a consolidação da proteção ao segmento ..... 168  
Mayra Soares Veloso  
Ana Cléa Lopes Magalhães  
Inez Sampaio Nery

**Parte III- Gestão e trabalho em redes intersetoriais ..... 184**

Capítulo 9- Contribuições para refletir acerca da Intersetorialidade no âmbito das Políticas Sociais: abordagens conceituais sobre o tema ..... 185  
Sofia Laurentino Barbosa Pereira  
Simone de Jesus Guimarães

Capítulo 10 - O Fortalecimento da Gestão Participativa através da Accountability: uma revisão de literatura ..... 205  
Marcelo de Moura Carvalho  
Maria D'Alva Macedo Ferreira

Capítulo 11 – Conhecendo os serviços destinados ao atendimento da população em situação de rua em Teresina-PI ..... 222  
Adrielly Pereira de Sousa  
João Paulo Sales Macedo

**Parte IV- Avaliação de políticas, programas e serviços sociais . 243**

Capítulo 12- Avaliação dos Efeitos do Reuni nas Universidades Federais medida pelos Indicadores de Desempenho estabelecidos pelo TCU ..... 244  
Mara Águida Porfírio Moura  
Guiomar de Oliveira Passos

Capítulo 13- Avaliação de Processos das Políticas Públicas e Programas Sociais ..... 261  
Edimilson Pereira de Araújo  
Maria D'Alva Macedo Ferreira

Capítulo 14- Avaliação da Política de Assistência Estudantil no Ensino Técnico de Nível Médio no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) – Campus Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano ..... 279

Tulyana Coutinho Bento Pereira

Guiomar de Oliveira Passos

**Parte V- Segurança pública, patrimônio cultural, reforma psiquiátrica e formação profissional: a diversidade nas políticas públicas ... 302**

Capítulo 15 - Polícia Comunitária: O *Welfare State* da Segurança Pública na Contemporaneidade ..... 303

Reginaldo Canuto de Sousa

Maria D’Alva Macedo Ferreira

Capítulo 16 - A legitimidade das ocupações como instrumento de defesa do patrimônio cultural. .... 321

Marcos Antônio Alves Batista Filho

Áurea da Paz Pinheiro

Capítulo 17- Um novo olhar para o cárcere privado a partir da reforma psiquiátrica ..... 339

Diaponira Vitória da Silva Santos

Lúcia Cristina dos Santos Rosa

Capítulo 18 - A supervisão de estágio: um caminho necessário para a formação do Assistente Social ..... 355

Maria Elizabete Gomes do Vale

Simone de Jesus Guimarães

Minicurrículos dos autores ..... 375



## APRESENTAÇÃO

As políticas sociais brasileiras compunham um sistema de proteção social que, segundo Draibe (1990), de 1930 a 1980, caracterizou-se como meritocrático-particularista, pois se dirigia aos que tinham carteira de trabalho, ao lado de um denso esquema assistencial para os pobres. Esse sistema era extremamente centralizado política e financeiramente no governo federal, bastante fragmentado institucionalmente, excluía a participação social dos processos decisórios, e já era acentuado os princípios privatizantes.

As características desse sistema são alteradas com a Constituição Federal de 1988, resultante de uma conjuntura de lutas por redemocratização do Estado brasileiro, por direitos sociais, por políticas sociais inclusivas, cujo pacto deu origem ao Estado de Bem-Estar Social brasileiro, ainda que tardiamente.

Vale ressaltar a ampliação da proteção social com as políticas de seguridade social, formada pelo tripé da Assistência, Saúde e Previdência Social e os princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, fundada na justiça social, equidade, direitos sociais e proteção social.

Todavia, os anos 1990, a conjuntura se altera, e tem início o processo de ajuste estrutural do país a nova ordem mundial globalizada, financeirizada e neoliberal. E a reforma neoliberal do Estado que abre caminho para o desmonte da seguridade social.

Nos anos 2000, com o neodesenvolvimentismo dos governos do Partido dos Trabalhadores, que associava crescimento econômico com políticas sociais, essas políticas crescem acentuando as contradições de um desenvolvimento na lógica da reestruturação produtiva, da flexibilização e terceirização, da financeirização, de um lado, e de outro lado, as políticas e programas compensatórios focalizados nos os grupos mais pobres.

No atual governo Temer, altera-se a conjuntura e adentra-se ao ajuste fiscal neoliberal ortodoxo, que congela o orçamento das políticas sociais, com o intuito de reduzir gasto social, tornar o orçamento mais flexível e acabar com as vinculações constitucionais de benefícios pelo

salário mínimo, além das propostas de reforma da previdência social e trabalhista. Um ataque as conquistas constitucionais e desmonte da proteção social conquistada.

Nesse contexto, as políticas sociais estão marcadas por modernização e conservadorismo, avanços e recuos, ou seja, perpassada por projetos societários em disputas, o neoliberal privatizante e o reformista progressista dos avanços constitucionais. Tratá-las setorialmente, ou de forma intersetorial, para diferentes públicos, como população de rua, população rural, pessoas com transtornos mentais, famílias e indivíduos vulneráveis ou em situação de risco, crianças e adolescentes, dentre outros, remete a contextualização desse cenário, suas influencias diretas ou indiretas, na implementação das políticas, no trabalho profissional, na formação profissional, dentre outros temas tratados neste livro.

No que se refere a seguridade social, o desmonte começa nos anos 1990. Viana (2005; 2012) em várias publicações já anunciava um desmonte silencioso da seguridade social, pois, as determinações constitucionais foram descaracterizadas pelos documentos legais que regulamentaram a saúde, assistência e previdência social; as políticas sociais e programas focalizados e pontuais têm centralidade e não como complementares à consolidação e expansão da seguridade social; o orçamento é esfacelado e disputado entre as políticas sociais, além disso não é diversificado recaindo sobre a folha de salários e sobre o consumo; não há um órgão gestor único, nem conselho de seguridade social e as políticas estão separadas e desarticuladas, ao invés de integradas. Ressalta-se ainda o desvio legitimado, pela DRU, hoje de 30% desse orçamento da seguridade social, para pagamento da dívida pública.

As políticas sociais na contemporaneidade assumem característica desses contextos e reformas, como o processo de assistencialização da proteção social, dada a centralidade dos programas de transferência de renda e outros serviços da assistência social enquanto as outras políticas encolhem ou não avançam em investimentos e incentivos governamentais; a mercantilização explícita resultante da precarização das políticas sociais que leva à busca dos serviços no âmbito privado lucrativo pelas camadas de classe média; a refilantropização com a retomada da filantropia empresarial, caritativa, das organizações não governamentais como parceiras na proteção social; centralidade na família, nas redes de apoio primárias da família ampliada com

parcerias nessa proteção social legitimando uma nova forma de fazer política social que envolve múltiplos agentes denominado de pluralismo de bem-estar social ou *mix* público/privado.

Esse cenário não é apenas pano de fundo, é estruturante da forma de ser das políticas sociais contemporâneas. Visando abordar diferentes políticas sociais, os seus programas, serviços e trabalho profissional na sua implementação este livro agregava uma variedade de abordagens e de políticas, organizados em cinco partes.

A primeira parte, denominada “**Questão Social e suas manifestações na realidade brasileira**” abre o livro com as discussões sobre a questão social, considerando que um problema se torna uma questão social quando atinge coletivos, tem determinações estruturais e conjunturais e é posto na cena pública por manifestações, reivindicações e outras formas de lutas sociais, seja pelos movimentos sociais, especialistas, movimentos de profissões, dentre outros, penetrando na agenda governamental e se transformando em política social. Agrega dois capítulos que além de abordarem conceitualmente a questão social, destacam outros fenômenos a ela relacionados, transformando-se em expressões dessa questão social, como a questão rural e da doença mental.

O primeiro capítulo, “**Psicologia e a Questão Social e Agrária no Brasil**”, de autoria de Kátya de Brito e Silva e João Paulo Macedo, tem por objetivo refletir acerca da relação entre questão social e questão agrária tentando articulá-la com a discussão sobre a atuação de psicólogas/os nas políticas sociais em contextos rurais. Para isso, abordam sobre a questão social e questão agrária no Brasil; sobre a compreensão de políticas sociais como respostas à questão social e espaços de expansão para a psicologia; e, finalizando, com as discussões sobre desafios e possibilidades vivenciadas a partir dessa expansão e do encontro de psicólogas/os com novos cenários e sujeitos. Como esse capítulo os autores pretendem contribuir para o debate acerca da construção de saberes e práticas condizentes com as realidades de povos rurais, que além de usuárias/os das políticas sociais são indivíduos que resistem e lutam pela terra.

O segundo capítulo, “**Desigualdade Social e as expressões da Questão Social na Saúde Mental: contexto de vida e sobrevivência**”, das autoras Amanda Furtado Mascarenhas Lustosa e Lúcia Cristina dos Santos Rosa, tem por objetivo problematizar as expressões da

desigualdade social na saúde mental, enfrentando o problema da interdição, em cenário de pobreza e desigualdade social. Assim, o capítulo se propõe a construir um resgate sobre a questão social e sua pulverização, trazendo à luz a forma como o Estado se posicionou historicamente frente a estas demandas, os avanços constitucionais e das legislações complementares, e o cenário atual do Estado Neoliberal e do desmonte das políticas sociais, ampliando a desproteção e a necessidade de medidas judiciais, bem como o seu uso pela população para garantir mínimos de existência.

A segunda parte, denominada “**Política de Assistência Social: direitos que visa garantir, serviços que oferece e sentidos dos seus objetivos**”, é composta por seis capítulos que discutem as tendências dessa política no atual contexto e abordam serviços direcionados a diferentes segmentos e às suas famílias, como a crianças e adolescente em situação de risco social, para adolescentes em situação privação de liberdade, o benefício do Programa Bolsa Família e as repercussões nas relações de gênero, dentre outros.

O terceiro capítulo, “**Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes em Situação de Risco Social: limites e perspectivas**”, das autoras Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger e Solange Maria Teixeira, tem como objetivo discutir a questão do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (DCFC) de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, no contexto dos Direitos Humanos, situando os limites e perspectivas dos direitos na ordem burguesa, que apesar de serem históricos e resultado de lutas, estão submetidos ao desmonte do Estado, balizados pela diminuição do seu papel, pela acentuada responsabilização da sociedade, famílias e indivíduos. A análise demonstra importante evolução dos direitos das crianças e adolescentes tanto na mudança do paradigma sobre a reintegração familiar de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional quanto nas diretrizes específicas para a garantia do DCFC, mas ainda limitados pelo desmantelamento da lógica do direito pela via do Estado.

O quarto capítulo, “**Serviço de Acolhimento Institucional e Trabalho Profissional do Assistente Social**”, das autoras Ana Valéria Matias Cardoso e Solange Maria Teixeira, tece considerações sobre o Serviço de Acolhimento institucional em Teresina-PI, discutindo os determinantes das situações que geram essa medida protetivas como

resultante das expressões da questão social, partindo da discussão conceitual de vulnerabilidade e risco social e apontando a sua perspectiva de abordagem desse fenômeno como manifestação da questão social. Aborda também o trabalho do Assistente Social nas instituições de acolhimento no município de Teresina (PI) e seus desafios para garantir a reintegração familiar.

O quinto capítulo, **“Política de Assistência Social, Programa Bolsa Família e Gênero: uma discussão a partir do processo de produção e reprodução social”**, das autoras Líbia Mafra Benvindo de Miranda e Masilene Rocha Viana, faz uma análise da Política de Assistência Social consubstanciada no Programa Bolsa Família em suas implicações nas relações assimétricas de gênero. As autoras tomam para análise a produção científica acerca da temática e o acervo documental relativo à política com vistas a problematizar a condição da mulher no processo de produção e reprodução social, conferindo ênfase à relação entre a Política de Assistência Social, o desenho institucional do Programa Bolsa Família e as questões postas pela necessidade de superação das desigualdades de gênero, o que implicou na identificação da centralidade na família e focalização na mulher no sistema de proteção social brasileiro construída sob um viés neoliberal assentadas na privatização, descentralização e seletividade.

O sexto capítulo, **“Caminhos da medida de internação para adolescentes em privação de liberdade no Piauí”**, de autoria de Denise Maria Leal e João Paulo Macedo, apresenta uma discussão sobre os caminhos da medida de internação, que se concretiza em meio a um processo de crescente criminalização do cotidiano da juventude pobre brasileira, adquirindo uma natureza de controle social, de produção de aceitação e reprodução de uma sociabilidade exigível nos marcos do capitalismo. Segundo os autores, a realidade do Piauí tem demonstrado que a efetivação dos direitos sociais dos adolescentes, que cumprem medida de internação, não se constitui num objetivo do Estado, que, em tempos de avanço do neoliberalismo, aprimora seus instrumentos coercitivos e punitivos sob a aparência de legalidade adquiridos com o ECA.

O sétimo capítulo, **“A Política de Assistência Social Brasileira e os sentidos da Autonomia, Protagonismo e Participação Social”**, das autoras Poliana de Oliveira Carvalho e Solange Maria Teixeira, visa discutir, a partir de uma análise bibliográfica e documental, os

sentidos empreendidos na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) dos objetivos de participação, autonomia e protagonismo social, bem como seus efeitos no Trabalho Social com Famílias, problematizando se esses visam ou não a emancipação social. Segundo as autoras, nos últimos anos, a Política avançou no sentido de implementar serviços pautados em uma lógica de direitos, mas que ainda reproduz conceitos individualizantes de superação de empasses gerados pelo contexto socioeconômico. Isso vai impactar nos sentidos empregados, também de forma individualizante, das famílias resolverem seus problemas nos seus intramuros e com seus recursos.

O oitavo capítulo, **“Violência contra crianças e adolescentes: dos aspectos conceituais aos obstáculos para a consolidação da proteção ao segmento”**, das autoras Mayra Soares Veloso, Ana Cléa Lopes Magalhães e Inez Sampaio Nery, visa analisar os principais obstáculos para a concretização da proteção de crianças e adolescentes, bem como propor algumas reflexões em torno das relações de poder/dominação para uma melhor compreensão acerca da violência doméstica. Para tanto, discutem aspectos conceituais em torno de importantes categorias, tais como: família, poder/dominação, violência doméstica contra criança e adolescente e redes de proteção. Adotam como autores de base Azevedo e Guerra (2007, 2011); Guerra (2011); Saffioti (2007) e Silva (2011). Segundo as autoras, essa discussão possibilitou compreender a relação de poder que perpassa o âmbito familiar e seu reflexo na reprodução da violência doméstica, assim como elencar os principais obstáculos em torno da consolidação da proteção à crianças e adolescentes.

A terceira parte, denominada **“Gestão e trabalho em redes intersetoriais”**, reúne três capítulos que discutem os atuais rumos da gestão pública, como a intersetorialidade, a participação social mediante o controle social interno e externo das ações públicas e o trabalho intersetorial, com o exemplo das ações e práticas junto à população de rua e seus desafios num contexto de desmonte e precarização da proteção social pública.

O nono capítulo, **“Contribuições para refletir acerca da Intersetorialidade no âmbito das Políticas Sociais: abordagens conceituais sobre o tema”**, das autoras Sofia Laurentino Barbosa Pereira e Simone de Jesus Guimarães, aborda o debate sobre a intersetorialidade e seu desvendamento enquanto categoria no campo

político e acadêmico, considerando que a mesma é assumida como princípio em muitas políticas sociais brasileiras. As autoras realizaram uma revisão de literatura sobre o tema, com o objetivo de analisar as principais abordagens conceituais acerca da categoria intersetorialidade, visando contribuir para essa discussão no âmbito das políticas sociais. Concluem que a intersetorialidade comporta significados diversos, em alguns momentos convergentes e, em outros, conflitantes. Ao compreender isso, fica mais claro refletir sobre qual intersetorialidade está se colocando em ação nas políticas sociais atuais e quais os seus desafios e potencialidades.

O décimo capítulo, “**O Fortalecimento da Gestão Participativa através da Accountability: uma revisão de literatura**”, de autoria de Marcelo de Moura Carvalho e Maria Dalva Macedo Ferreira, tem como objetivo fazer uma revisão de literatura sobre o tema, a partir da análise de artigos nas bases de dados eletrônicas das publicações dos últimos 5 anos que abordaram sobre a *accountability* em saúde pública. Utilizou-se das bases de dados eletrônico da LILACS, MEDLINE, SCIELO. Os autores fizeram as análises a partir de três categorias e apontaram como resultados: (1) Prestação de contas: constatou-se que os conselhos de saúde estudados apresentam problemas similares; (2) Processo de Trabalho; foram avaliados os relatórios de organismos internacionais sobre os serviços de saúde; e (3) Processo de gestão; foi verificado os custos do Hospital das Clínicas que possibilitam a avaliação individual dos departamentos. Eles concluíram que o termo *accountability* vem ganhando importância nos estudos da área da saúde, mas existe a necessidade de aprofundamento nos estudos sobre os diversos tipos de controle social e seus impactos nos serviços.

O décimo primeiro capítulo, “**Conhecendo os serviços destinados ao atendimento da população em situação de rua em Teresina-PI**”, de Adrielly Pereira de Sousa e João Paulo Macedo, tem como objetivo conhecer o histórico e a organização dos serviços da Assistência Social (Centro Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop) e Saúde (Consultório na Rua), destinados ao atendimento da PSR em Teresina-PI. A pesquisa empreendida foi natureza qualitativa, com entrevistas semiestruturadas junto a 15 profissionais integrantes da equipe do Centro Pop e Consultório na Rua. Segundo os autores a abertura dos serviços especializados é sem dúvida uma conquista a garantia de proteção social a públicos

marginalizados, como o investigado. No município de Teresina, esse processo se inicia a partir do ano de 2010. Entretanto, concluem que os serviços investigados se deparam com dificuldades de diversas ordens, associadas ao subfinanciamento e aos modelos de gestão das políticas sociais, processos de trabalho das equipes, ações intersetoriais e ao próprio perfil da população atendida. São pontos que sinalizam para um campo desafiador.

A quarta parte, **“Avaliação de políticas, programas e serviços sociais”**, reúne três capítulos que discutem conceitualmente o campo da avaliação de políticas e programas sociais, seja de impacto ou de processo, e apontam a partir de investigações no âmbito da política de educação superior, resultados parciais de pesquisas em andamento.

O décimo segundo capítulo, **“Avaliação dos Efeitos do Reuni nas Universidades Federais medida pelos Indicadores de Desempenho estabelecidos pelo TCU”**, das autoras Mara Águida Porfírio Moura e Guiomar de Oliveira Passos, avalia os efeitos do Programa de Reestruturação e Expansão de Universidades Federais - REUNI no desempenho das instituições participantes medido pelos indicadores estabelecidos na Decisão nº 408/2002/TCU - Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente e Taxa de Sucesso da Graduação. Trata-se de pesquisa documental consubstanciada na legislação e normativa do Programa e nos relatórios de gestão das IFES. As autoras constataram que havia, em média, 12 alunos por professor em 2008 e 11,6 em 2012, a Taxa de Sucesso na Graduação média era 66% em 2008 e passou para 56% em 2012. Portanto, tanto em relação a Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente como a Taxa de Sucesso da Graduação, na maior parte das instituições os resultados de 2012 são inferiores a 2008, evidenciando que o Programa provocou efeitos negativos nas instituições avaliadas.

O décimo terceiro capítulo, **“Avaliação de Processos das Políticas Públicas e Programas Sociais”**, de autoria de Edimilson Pereira de Araújo e Maria D’Alva Macedo Ferreira, discute a avaliação de processo nas políticas públicas e programas sociais, para isso fazem uma revisão de literatura sobre os aspectos conceituais da política social, dos modelos de avaliação, centrando-se e aprofundado conceitualmente na avaliação de processo. Para legitimar este estudo, os autores realizaram uma revisão de literatura, baseada em vários autores da área



(BARREIRA, 2000); (BRASIL, 1997, 2007, 2013); (BUCCI, 2002); (DRAIBE, 2001); (FERNANDES, 2007); (GOMES, 2001); (HOWLLWT; M. RAMESH; PERL, 2013); (LOBO, 2001). Eles concluem que a avaliação de processo nas políticas públicas e programas sociais, é importante para a tomada de decisões da gestão pública e para o realinhamento dos programas.

O décimo quarto capítulo, “**Avaliação da Política de Assistência Estudantil no Ensino Técnico de Nível Médio no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) – Campus Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano**”, das autoras Tulyana Coutinho Bento Pereira e Guiomar de Oliveira Passos, versa sobre a avaliação de políticas públicas e programas sociais, seus diferentes conceitos, tipos e metodologias, enfocando a efetividade da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), no que tange à redução das taxas de evasão e retenção e à elevação das taxas de conclusão entre os matriculados nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano. Para tanto, teve-se por base dados do SISTEC, cedidos pela Pró-Reitoria de Ensino (PROEN), mediante processo de autorização institucional, compararam-se as taxas do primeiro ano de implementação da Política com às dos anos anteriores. As autoras concluem que a Política de Assistência Estudantil atingiu seu objetivo de redução das taxas de evasão no Campus Teresina Central e Zona Sul; de redução das retenção e de elevação das de conclusão, no Campus Teresina Central e Floriano. Portanto, as taxas de evasão e retenção foram reduzidas e as de conclusão elevadas com a instituição da POLAE, de maneira diferenciada, nos três *Campi* examinados.

A quarta e última parte, denominada “**Segurança pública, patrimônio cultural, reforma psiquiátrica e formação profissional: a diversidade nas políticas públicas**”, agrega quatro capítulos que discutem temas variados e políticas sociais diversificadas, como a de segurança pública, do patrimônio público e da cultura, política de saúde mental e o cárcere privado, política de educação e estágio supervisionado, com discussões que abordam as contradições das políticas sociais, acentuadas no cenário contemporâneo de crise econômica, política e fiscal e de ajuste neoliberal.

O décimo quinto capítulo, “**Polícia Comunitária: O Welfare State da Segurança Pública na Contemporaneidade**”, da autoria de

Reginaldo Canuto de Sousa e Maria D’Alva Macedo Ferreira, apresenta as principais características e perspectivas da política do *welfare state*, tanto no aspecto econômico como social e destaca a relação da política de bem-estar social com a seara da Segurança Pública, destacando o modelo adotado pelo Estado no enfrentamento da violência criminal no período da mencionada política social. Segundo os autores, em relação à área da Segurança Pública, no final do século passado e no início do século XXI, vem se difundindo a filosofia de Polícia Comunitária, que consiste em uma aproximação entre Polícia e Sociedade, através de uma gestão compartilhada da Segurança Pública, que envolve diretamente os mencionados atores sociais. A partir dessa análise, para os autores, parece razoável considerar a filosofia da Polícia Comunitária como uma estratégia adaptativa de prevenção e enfrentamento da violência criminal na contemporaneidade, inserida na política de bem-estar social, pois os mesmos países da Europa que adotam o *welfare state* implantaram a filosofia de Polícia Comunitária.

O décimo sexto capítulo, “**A legitimidade das ocupações como instrumento de defesa do patrimônio cultural**”, de autoria de Marcos Antônio Alves Batista Filho e Áurea da Paz Pinheiro, discute a legitimidade das ações de ocupação de propriedades privadas que constituem patrimônio cultural. Considerando os fins dessa ocupação de garantir a sua proteção, uma vez que se encontram ameaçadas pela ação ou omissão de agentes privados e/ou públicos. Segundo os autores, a legitimidade como componente do Direito e não como simples sinônimo de legalidade, possui uma dimensão mais profunda, devendo ser analisada a participação política da sociedade na sua aplicação e aceitação. Nessa perspectiva, os autores, analisam as ocupações como ferramenta de proteção do patrimônio cultural. E nesse contexto, de aparente desobediência civil, mas que tem legitimidade ética, política e coletiva é que se enquadram as ocupações destinadas à conservação do patrimônio com o objetivo de impedir sua transformação. Trata-se da busca pela preservação de espaços de memória e não apenas uma luta pela conservação de determinados bens, mas do valor simbólico que possuem para os indivíduos e para o corpo social, sendo meio para um fim.

O décimo sétimo capítulo, “**Um novo olhar para o cárcere privado a partir da reforma psiquiátrica**”, das autoras Diaponira

Vitória da Silva Santos e Lúcia Cristina dos Santos Rosa, analisa os riscos de uma política familista que permeia a parceria entre a política de saúde mental e as famílias em um contexto neoliberalizante e de intensas vulnerabilidades em que se encontram as unidades familiares, tendo como foco a realidade do cárcere privado. A discussão é feita a partir de uma revisão bibliográfica sobre a Reforma Psiquiátrica Brasileira, o debate contemporâneo sobre as famílias e as situações de cárcere privado em dois estudos encontrados, evidenciando a necessidade da compreensão do contexto sócio-cultural e político-econômico que envolvem essas famílias e a pessoa com transtorno mental em cárcere privado a fim de contribuir com a análise dessa questão que, ainda um pouco velada, desafia a efetivação de uma rede de cuidados comunitária.

O décimo oitavo capítulo, “**A supervisão de estágio: um caminho necessário para a formação do Assistente Social**”, das autoras Maria Elizabete Gomes do Vale e Simone de Jesus Guimarães, discute a supervisão de estágio em Serviço Social, no contexto das transformações no mundo do trabalho e da política social, como a política de educação superior. Como destacam as autoras a supervisão de estágio é uma atribuição privatista do assistente social e precisa ser apreendida pelos profissionais como parte do seu processo de trabalho. Está sujeita às mudanças no mundo do trabalho e à reestruturação do Estado nos moldes neoliberais, no qual se diminuem os investimentos na área social. Quanto às políticas sociais, em especial as relacionadas à Educação Superior, verifica-se a mercantilização do setor por meio da expansão das universidades privadas, em detrimento das públicas. Essa nova configuração do ensino em Serviço Social e de reestruturação das políticas sociais repercute no processo de trabalho dos assistentes sociais e, por conseguinte, na formação dos novos profissionais, sobretudo quanto ao estágio e à supervisão realizada pelos assistentes sociais nos diferentes espaços ocupacionais, pois o estágio é um momento de treinamento e aprendizagem do fazer, ou seja, de construção da identidade do aluno, portanto deve ser planejado gradativa e sistematicamente.

Solange Maria Teixeira

João Paulo Sales Macedo (Organizadores)

## REFERÊNCIA

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. **Para a década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas sociais. Políticas Sociais para o Trabalho. Brasília, 1990.

VIANNA, M. L. T. W. Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In: VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. M.; IBANEZ, N. **Proteção social – dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

\_\_\_\_\_. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M. I. S; PEREIRA, P. A. P. (Orgs). Política Social e Democracia. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

**PARTE I**  
**Questão Social e suas manifestações na  
realidade brasileira**

# CAPÍTULO 1

## PSICOLOGIA E A QUESTÃO SOCIAL E AGRÁRIA NO BRASIL

Kátya de Brito e Silva  
João Paulo S. Macedo

### 1 Introdução

Várias mudanças têm ocorrido na realidade de trabalho de psicólogas/os brasileiras/os, atualmente envolvidas/os com os direitos sociais e as expressões da questão social em diferentes contextos. A sua inserção no campo das políticas sociais nas duas últimas décadas do século XX e a interiorização da profissão nas primeiras décadas do século XXI têm contribuído para o tensionamento de sua identidade profissional tradicional, conformada desde o surgimento da profissão no Brasil, na década de 1960, em um modelo privativo e individual, à margem da questão social.

Neste sentido, o presente capítulo objetiva refletir acerca da relação entre questão social e questão agrária tentando articulá-la com a discussão sobre a atuação de psicólogas/os nas políticas sociais em contextos rurais. Trata-se de um ensaio teórico-reflexivo vinculado à pesquisa de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – UFPI, que aborda sobre a realidade do trabalho e os percursos profissionais trilhados por psicólogas/os que atuam nas políticas de saúde e assistência social em interface com os meios rurais.

O capítulo estrutura-se com uma discussão inicial sobre concepções da questão social e da questão agrária, em seguida apresenta a compreensão de políticas sociais, por fim discute sobre os desafios que surgem para Psicologia no trabalho com rural por meio das práticas dos psicólogos nas políticas sociais. Deste modo, espera-se contribuir com o debate acerca de saberes e práticas condizentes e comprometidas com as necessidades e realidades de povos rurais.

## **2 Relações de dominação e resistências: a questão social e a questão agrária no Brasil**

A questão social é expressão de um conjunto multifacetado de desigualdades econômicas, políticas e culturais, engendradas na sociedade capitalista, desde a fase industrial e agudizada em sua fase monopolista, resultando na marginalização de amplas parcelas da sociedade em relação aos bens materiais e simbólicos produzidos pela civilização (CEOLIN, 2014). O seu aparecimento é indissociável das configurações assumidas pela relação capital e trabalho, que ensejou em relações de exploração e teve como desdobramento a formação da classe trabalhadora e sua entrada no cenário político. A luta de proletárias/os exigiu respostas e interferências do Estado tanto para o reconhecimento e legalização de seus direitos, quanto na implementação de políticas que respondessem aos seus interesses e necessidades sociais (IAMAMOTO, 2007). Assim, a sua emergência possui fundamento na luta de classes (GUERRA *et al.*, 2007).

Estão envolvidos na constituição da questão social aspectos econômicos e políticos e elementos raciais, de gênero, ambientais, regionais, identitários e culturais, em processos estruturais que mesclam desigualdades e antagonismos (IANNI, 1992). Com isso, a questão social não tem existência real, mas sim suas expressões, determinadas pela desigualdade do modo de produção capitalista, um processo heterogêneo devido às características de cada modelo de acumulação, com suas particularidades e mediações (SANTOS, 2008).

No debate conceitual, autores como Rosanvallon (1998) e Castel (1998) referem-se à emergência de uma nova questão social. Para o primeiro, os fenômenos atuais de exclusão não se enquadram nas antigas categorias da exploração do homem, por isso é necessário compreender as trajetórias individuais que levaram à exclusão, um processo considerado particular. Já Castel (1998) postula que o caráter de novidade se deve ao enfraquecimento da condição salarial, de maneira que o não-trabalho é mais que desemprego, pois os atributos vinculados ao trabalho servem para caracterizar o *status* que situa e classifica o indivíduo na sociedade.

Como destaca Ianni (1992, p.97), compreensões como essas podem contribuir para a individualização da questão social, pois não sinalizam “empenho visível em revelar a trama das relações que

produzem e reproduzem as desigualdades sociais”. Corroborando com esse argumento, Montão (2012) evidencia a naturalização da questão social, com a qual, corre-se o risco de tomar as suas manifestações como fenômenos autônomos e de responsabilidade estritamente individual ou coletiva, ou seja, produzidos pelo comportamento dos próprios sujeitos, seja por seu déficit educativo, problema de planejamento (orçamento familiar), seja ainda por problemas de ordem moral-comportamental.

Retomando a raiz do problema, Netto (2001) entende os argumentos sobre a emergência de uma nova questão social como novas expressões da mesma questão social, desenvolvidas por meio de novos estágios e expressões complexas, diretamente proporcionais à intensificação da exploração pelo capital. Por isso, a justificativa de Pastorini (2004) de que esse entendimento abre possibilidades para discutir novidades, como o aumento da pobreza, desestabilização de trabalhadoras/es e perda dos padrões de proteção e direitos, de maneira a questionar a naturalização da realidade, em que exclusão, pobreza, modernização e capitalismo são vistos como algo dado, quando na verdade são opressões exercidas pelas classes dominantes.

A questão social, de maneira geral, exhibe diferentes aspectos econômicos, políticos e culturais tendo como um de seus itens, a questão agrária. Entende-se a existência de processos estruturais na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social e que neles estão presentes questões relacionadas à terra. Fazem parte desses processos o desenvolvimento do capitalismo, migrações internas, industrialização e urbanização, conformando um contexto de abertura de fronteiras, “movimentos de populações e negócios, de fatores econômicos ou forças produtivas”, diversidades sociais, e simultaneamente, de desigualdades sociais e antagonismos presentes nas realidades cotidianas de emprego, desemprego, subemprego e pauperismo de trabalhadoras/es. Por outro lado, estas/es mesmas/os trabalhadoras/es não se mantiveram inertes no curso da história, passando a lutar por condições de vida, garantias e direitos, como também pelo acesso à terra (IANNI, 1992, p. 91).

De acordo com Engelmann e Gil (2012) e Girardi e Fernandes (2013), a questão agrária constitui um problema social advindo da concentração da estrutura fundiária da terra, à qual gera concentração de riqueza e, por sua vez, desigualdades sociais e regionais. Nessa visão,



a questão agrária refere-se a um problema histórico e que persiste no domínio da classe dominante agrária que visa impedir políticas de democratização fundiária.

Fato é que o Brasil não promoveu mudanças substanciais na questão da propriedade fundiária no seu processo de crescimento e desenvolvimento econômico. Essa realidade tem-se conformado desde o contexto da colonização entre 1500 a 1822, marcado pelo latifúndio, a monocultura e a escravidão. Terras e escravos constituíam a riqueza de senhores de engenho e grandes proprietários, uma riqueza não distribuída. A não alteração da questão fundiária verificada entre 1822 a 1930, contexto do modelo agroexportador, resultou em economias pouco atreladas ao conjunto do território e parcela significativa da população pouco integrada à dinâmica promovida pelo mercado. Ao longo desse período registra-se o ano de 1850 com a Lei de Terras, dispositivo legal que inaugurou as primeiras alterações na legislação fundiária, com a introdução do sistema de propriedade privada de terra e o estabelecimento do mercado de terras no Brasil. Ressaltam-se a manutenção do monopólio da terra e o bloqueio ao seu acesso (NAKATANI; FALEIROS; VARGAS, 2012).

Cumprir frisar que o debate sobre a questão agrária no campo acadêmico e político, deu-se depois, já no final da década de 1950. Esse debate foi fortalecido a partir de 1955 com as Ligas Camponesas e sua reivindicação para a realização da reforma agrária. Porém, na década de 1960 caracterizou-se por tentativas de negar a questão agrária devido ao desenvolvimento de uma política econômica de instabilidade política, situação que foi alterada com o fim do regime civil-militar na década de 1980, quando a reforma agrária voltou a ser discutida no contexto de industrialização e modernização da agricultura brasileira<sup>1</sup> (ENGELMANN; GIL, 2012).

Por isso no debate sobre a questão agrária é importante compreender o contexto de modernização da agricultura<sup>1</sup>. Entende-se que sua estruturação foi marcada pela associação entre capital e propriedade fundiária, sem alteração da estrutura da propriedade rural. Isso teve efeitos perversos, com o aumento da desigualdade. Houve

---

<sup>1</sup> A modernização da agricultura foi realizada por iniciativa do Estado, no sentido de modificar os processos de produção tradicionais com aumento de uso de insumos de origem industrial e incremento do uso de máquinas e equipamentos (WANDERLEY, 2011).

maior concentração da propriedade e aumento nas disparidades de renda, do êxodo rural, da taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas e da taxa de auto exploração nas propriedades menores, além da piora na qualidade de vida da população trabalhadora do campo (PALMEIRA, 1989; WANDERLEY, 2011), por isso foi denominada por Silva e Del Grossi (2000, p. 169) como “modernização conservadora”.

Nesse contexto, situam-se o agronegócio e o campesinato<sup>2</sup>, que são os dois principais campos de debate e tensão da questão agrária brasileira (GIRARDI; FERNANDES, 2013). É importante compreender, a partir de Felício e Fernandes (2013), que é por meio das disputas e diferenças entres esses dois modelos de desenvolvimento territorial rural que se sobressaem distintas visões de mundo e de sociedade, assim como formas de organização da produção e relações de trabalho.

Em relação ao primeiro, o agronegócio, trata-se de um modelo de desenvolvimento econômico da agropecuária capitalista (FERNANDES, s/d), que ganhou força com a crise econômica que o país viveu na década de 1980. Com a aposta no agronegócio, a expectativa era que o país equilibrasse sua balança financeira (LEITE *et al.*, 2013). Mas, para tanto, era preciso mudar a imagem latifundista da agricultura capitalista, o que não aconteceu, pois permaneceu com “roupagem de modernidade” (WANDERLEY, 2011, p. 65). Fato é que o agronegócio gerou aumento da produtividade, mas por outro lado uma contradição central, a desigualdade, apropriando-se cada vez mais de terras e mantendo a concentração fundiária. Deu-se um novo tipo de latifúndio, mais amplo, pois não se restringe apenas a terra, tendo ampliado o controle sobre o território e sobre as relações sociais, acentuando as injustiças sociais (FERNANDES, s/d; FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013).

Dessa maneira, o agronegócio caracteriza-se pela exploração do trabalho assalariado, intensa mecanização, grandes propriedades de terra, especulação imobiliária, danos ambientais em grande escala, monocultura, produção majoritária para exportação e concentração do poder político e econômico (GIRARDI; FERNANDES, 2013). Na

---

<sup>2</sup> Na contemporaneidade, para além das teorias do campesinato, emergiu um novo nominalismo na identificação de novos atores sociais na cena política, como povos ou comunidades tradicionais: seringueiros, quilombolas, ribeirinhos, caiçaras, pescadores, dentre outros (ALMEIDA, 2007).

visão de Fernandes (s/d) isso tem se dado com aumento da destruição do campesinato, concentração, dominação, exploração e desigualdade.

Por sua vez, o campesinato caracteriza-se por relações não capitalistas (trabalho familiar), luta pela terra, pequenas e médias propriedades, relações pessoais, trabalho acessório e diversidade na produção voltada de maneira prioritária para o mercado interno (GIRARDI; FERNANDES, 2013). O fortalecimento desse campo de debate relaciona-se à sua capacidade de enfrentar e superar ideologias e estratégias do agronegócio, assim como pela construção de espaços políticos próprios para que mantenham sua identidade sócio territorial (FERNANDES, s/d).

Para Fernandes, Welch e Gonçalves (2013), esses dois modelos tratam de distintas formas de uso dos territórios, sendo a terra lugar de produção para o agronegócio enquanto para o campesinato ela é lugar de produção e moradia. Por isso, consideram que a homogeneização desses campos de discussão em uma única definição, como agricultores, não promove a visibilidade para as diferenças que são constituídas pelas relações de poder às quais produzem as desigualdades. E desconsiderar essas diferenças é antes de tudo esconder as classes sociais.

Tendo em vista essas diferentes concepções e suas disputas, entende-se que a realidade agrária do Brasil se conforma por meio de paradoxos. Apesar dos avanços na agricultura, há manutenção do trabalho escravo, aprofundamento da fome e da pobreza, não realização do projeto de reforma agrária e ampliação dos conflitos por terra. A questão agrária permanece sem solução, mas o capitalismo agrário é apoiado pela maior parte da classe política do Brasil. Os latifundiários e o agronegócio têm sido favorecidos em detrimento de pequenas/os agricultoras/es camponesas/es, povos indígenas e outros grupos sociais cada vez mais marginalizados e destituídos de suas terras e modos tradicionais de vida (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013).

O estudo dessa realidade agrária do Brasil tem-se utilizado do Paradigma da Questão Agrária (PQA) e do Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA) que possibilitam diferentes leituras da realidade, com distintas visões de mundo e atravessados por interesses e ideologias, desejos e determinações que se materializam por meio de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais (GIRARDI; FERNANDES, 2013; FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013).

Para o PQA os problemas agrários fazem parte da estrutura do capitalismo. As lutas de classes são usadas para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na busca pela defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizem a autonomia de camponesas/es (FELICIO; FERNANDES, 2013; FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013). Já para o PCA os problemas agrários são de ordem conjuntural e podem ser resolvidos com o próprio desenvolvimento do capitalismo. A luta de classes não constitui elemento de análise e não se acredita na existência de conflitos (GIRARDI; FERNANDES, 2013; FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013).

A importância de entender esses dois paradigmas relaciona-se ao fato de que os conflitos entre as entidades que os representam determinam a formação de diferentes modelos de desenvolvimento agrário no Brasil, e por isso, a conflitualidade tem sido um conceito utilizado nos debates da questão agrária atual (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013; FELICIO; FERNANDES, 2013). Entende-se que a conflitualidade gera desenvolvimento pelo embate de forças entre os diferentes territórios, numa associação entre conflito e desenvolvimento. Constituem momentos da conflitualidade as ocupações de terra, os acampamentos e os assentamentos; diferente da violência, como expulsões e despejos de terra, assassinatos e ameaças de morte, que é usada de maneira distinta, para conter o processo de conflitualidade e impedir o desenvolvimento (GIRARDI; FERNANDES, 2013).

A análise da conflitualidade tem demonstrado que o desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro tem ocorrido à base do contínuo processo de expropriação e exploração de povos tradicionais, que apesar de todas as mudanças e da modernização não mudaram aspectos relacionados às suas culturas e relação com a natureza. Ao terem a terra como modo de vida, esses povos têm que disputá-la com as empresas que a veem como meio para exploração e lucro. O principal movimento camponês na luta pela terra é o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) que busca o assentamento de famílias Sem Terra com ênfase para a criação de políticas para o desenvolvimento e autonomia dos territórios (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013).

Nesse sentido, apesar da modernização forçada do campo ter gerado problemas sociais (MARTINS, 2011), do domínio do agronegócio que rompeu com visões e vivências tradicionais de tempo e espaço rural

e consequentes modos de vida (BRANDÃO, 2007) e da expropriação de trabalhadoras/es das grandes propriedades; por outro lado, houve grande e crescente número de pequenas/os agricultoras/es que de maneiras distintas, mantiveram a capacidade de organizar uma atividade produtiva (WANDERLEY, 2011) e questionaram a lógica do agronegócio. A resistência ativa de grupos e comunidades expropriados não pode ser desconsiderada. Nas palavras de Brandão (2007, p. 42), “um campesinato modernizado, em parte cativo, mas em parte ainda livre diante do poder do agronegócio, não apenas sobrevive, mas se reproduz com sabedoria”.

Nessas lutas camponesas a reforma agrária é tida como política de desenvolvimento necessária para a distribuição de terra a partir do questionamento da concentração da estrutura fundiária (ENGELMANN; GIL, 2012). De maneira geral, a reforma agrária é considerada como necessidade historicamente defendida para a resolução dos problemas agrários no Brasil e para que avance em sua radicalidade deve, simultaneamente, reformar a estrutura fundiária, possibilitar o acesso de camponesas/es à terra e fornecer-lhes condições básicas de vida e produção (GIRARDI; FERNANDES, 2013).

No entanto, apesar de vários planos propostos por diferentes governos para realização da reforma agrária, nenhum foi realizado de maneira completa (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013). O governo, geralmente, toma posições a favor do agronegócio por conta da predominância do PCA nos Ministérios e da pressão do setor da agricultura convencional (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2013). De acordo com Engelmann e Gil (2012) o que falta é uma política governamental estratégica que vise à modificação da estrutura da terra e o desenvolvimento no campo.

Diante dessas questões, para Ianni (1992, p.112) “a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social”, sendo a luta pela terra um de seus componentes, especialmente por meio da luta pela reforma agrária que “consiste em uma conquista fundamental àqueles que da terra precisam para poder construir novas possibilidades de vida no meio rural” (LEITE *et al.*, 2013, p. 48)

As controvérsias sobre o pacto social, a tomada de terras, a reforma agrária, as migrações internas, o problema indígena, o movimento negro, a liberdade sindical, o protesto popular, o saque ou a expropriação, a ocupação de habitações, a

legalidade ou ilegalidade dos movimentos sociais, as revoltas populares e outros temas da realidade nacional, essas controvérsias sempre suscitam aspectos mais ou menos urgentes da questão [social] (IANNI, 1992, p. 88).

Por isso deve-se ressaltar o indissociável atrelamento entre questão social e questão agrária, envolvidas em jogos de forças de dominação e resistência. Na análise da questão social brasileira não se pode, nesse sentido, perder de vista as lutas que têm ocorrido pela busca da cidadania, sendo por meio dessas lutas sociais que a questão social foi extrapolada para a esfera pública com a exigência da interferência do Estado (IAMAMOTO, 2013).

### **3 As políticas sociais como formas de enfrentamento às expressões da questão social**

Como respostas do Estado à questão social as políticas públicas surgiram em um momento caracterizado por “arena incontestável de conflito de interesses” (TEIXEIRA, 2007, p. 46). Vale destacar que a política pública não é sinônima de política estatal apesar da linha de orientação para a ação pública ser concretizada por meio de governos. A sua materialização também passa pelo controle da sociedade, daí a conformação de um complexo de interação entre campos de força em disputa (TEIXEIRA, 2002; PEREIRA, 2008, 2009).

Como um tipo de política pública as políticas sociais surgiram no final do século XIX. São consideradas “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social do capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 51) e têm como finalidade atender às necessidades sociais por meio de um esforço coletivo organizado e pactuado a favor da justiça social e concretização de direitos sociais (PEREIRA, 2009).

Entre 1890 e 1930 no Brasil, a questão social foi tratada como ilegítima, ilegal e subversiva, considerada como caso de polícia<sup>3</sup>. Somente a partir de 1930, no governo de Vargas, seu tratamento foi

---

<sup>3</sup> Foi desconsiderada a existência da questão social, que passou a ser percebida no campo da criminalidade e da desordem. Foram desqualificadas as reivindicações da classe operária, tratadas pelo Estado como sendo do campo do crime (CERQUEIRA FILHO, 1982).

aprofundado sendo reconhecida como legítima e como problema concreto no quadro do processo de industrialização sendo transformada em questão política (KERSTENETZKY, 2012). Porém, o contexto era de evitar a constituição de sujeitos políticos, por meio da formalização do estatuto de “cidadania” apenas para alguns segmentos sociais, sendo atribuída a categoria de subcidadão aos pobres ou àqueles que não tinham atividade laboral reconhecida pela legislação trabalhista (TEIXEIRA, 2007).

De meados da década de 1960 a, praticamente, meados da década de 1970, período marcado pela Ditadura cível-militar, também conhecida como período autocrático burguês – por autores como Netto (2015) – o cenário foi adverso às problematizações das necessidades em cena pública. Pôs-se fim às liberdades democráticas e buscou-se o enfraquecimento de possíveis revoltas sociais por meio da repressão sobre a população que, no entanto, aos poucos, ampliou sua participação política e começou a se organizar, questionar e exigir mudanças, a favor de uma maior inclusão social (PRIORI *et al.*, 2012).

Os anos 80 surgiram como momento de maior investimento de discussões sobre Estado e sociedade, e políticas sociais de caráter público, num contexto de transição política, desenvolvida a partir da crise do governo militar, do agravamento da questão social, do aumento da pobreza e da miséria e da luta pela democratização do país. Apesar de contar com desigualdades sociais, não se pode desconsiderar as conquistas democráticas desse período (PIANA, 2009), por meio do avanço nas políticas e gastos sociais a partir da Constituição Federal de 1988, com a universalização da Previdência, Assistência Social (a quem dela necessite), universalização da Educação fundamental e média, e da Saúde, em todos os níveis, além da descentralização das políticas sociais e do controle social, dentre outros (KERSTENETZKY, 2012).

Sobre esses avanços destacam-se nos dias atuais as políticas de Saúde e Assistência Social, por constituírem importantes estratégias de enfrentamento da questão social no contexto brasileiro. Isso se explica pelo fato de que tais políticas, no seu nível básico de atenção, têm expandido e interiorizado seus serviços, tendo por base princípios como, integralidade, intersetorialidade, equidade e descentralização, aproximando-se de diversas realidades, entre elas os contextos rurais, no alcance de milhões de brasileiras/os e da construção de cidadania (BRASIL, 1990; MDS, 2012).

Na perspectiva deste trabalho, cabem situar as políticas sociais como espaços privilegiados de absorção de psicólogas/os brasileiras/os. Por meio da regionalização, municipalização e capilarização dessas políticas, foi possível verificar um aumento significativo da presença dessas/es profissionais nos municípios do interior do país (MACEDO; DIMENSTEIN, 2011; MACEDO; DIMENSTEIN, 2012), responsáveis, inclusive, pela aproximação da profissão com contextos rurais (LEITE *et al.*, 2013).

Com esse embasamento, deve-se ressaltar que nos dias atuais, apesar de todos os avanços, as respostas à questão social direcionam-se para o reforço ao individualismo e responsabilização da família pela ultrapassagem da condição de pobreza; moralização da questão social, vista como questão psicológica, e criminalização de suas manifestações. Isso se deve à cultura contemporânea, de raiz liberal, à qual, vem interferindo nas respostas institucionais (IAMAMOTO, 2013). A forma de enfrentamento da questão social continua, portanto, como sempre foi: focada nos pobres em sua carência e aspecto negativo, e não na figura da/o cidadã/o (TELLES, 1999), sendo a pobreza também tratada como sempre foi, como algo à parte do mundo social, despojada de dimensão ética e transformada em algo natural (PIANA, 2009).

No contexto do capitalismo em sua fase madura, cabe então às/os trabalhadoras/es o compromisso com as emancipações política e humana no sentido de levarem as políticas sociais ao máximo de cobertura possível (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Entre essas/es trabalhadoras/es estão psicólogas/os, cada vez mais próximas/os de novos sujeitos e realidades – entre elas os contextos rurais –, e envolvidas/os com as mais diferentes expressões da questão social: pobreza, desemprego, violência, discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual, trabalho precário, dificuldade de acesso à saúde e à educação, conflitos pela terra, falta de moradia, violação dos direitos, etc.

Assim cabe questionar: como tem se dado a relação da Psicologia com a questão social? Que desafios cercam a relação entre questão social e questão agrária, dado a aproximação da profissão com contextos rurais? Em que é preciso avançar?



#### **4 O encontro de psicólogas/os com a questão social e a questão agrária: algumas problematizações.**

Devido à inserção de psicólogas/os nas políticas sociais e sua aproximação com contextos rurais houve uma mudança de sua clientela, sendo ampliada para amplos setores do proletariado, não apenas constituída pelas classes médias e pequenos segmentos da população pobre, psicólogas/os passaram a atuar com diferentes faces da questão social e no caso dos meios rurais, a questão agrária sobressai-se como um dos componentes da questão social que têm requisitado alguns desafios.

Inicialmente é preciso entender que psicólogas/os têm trilhado caminhos à margem da questão social no país. Isso pode ser verificado desde o surgimento da profissão, regulamentada pela Lei nº 4.119/1962, e mesmo antes, no período demarcado por Antunes (2012)<sup>4</sup> como fase de consolidação de sua prática, com as atividades dos primeiros psicologistas/psicotécnicos<sup>5</sup>. Essa realidade se estendeu pelo menos até meados da década de 1970, com algumas raras exceções<sup>6</sup>.

Esse distanciamento com a questão social pode ser demonstrado por meio dos históricos contrapontos sobre o caráter elitista da Psicologia brasileira (MELLO, 2010 [1975]; BOTOMÉ, 2010 [1979]; CAMPOS, 2010 [1983]). Fato é que essa aproximação se fortaleceu apenas no final do século XX por meio dos movimentos de Reforma Sanitária e Psiquiátrica, que redesenharam a assistência em saúde e culminou com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Posteriormente, nos anos 2000, ocorreu o mesmo com a Assistência Social, bem como com a interiorização de ambas as políticas. Além das políticas sociais, essa aproximação tem ocorrido por meio de

---

<sup>4</sup> Antunes (2012) propõe a seguinte periodização para compreender o processo de constituição e as contradições da Psicologia enquanto ciência e profissão no Brasil: a) saberes psicológicos no período colonial até o século XIX, b) processo de autonomização, c) processo de consolidação da Psicologia e d) regulamentação da profissão até os dias atuais.

<sup>5</sup> Essa denominação foi utilizada para definir os técnicos que atuavam na adaptação do operário ao trabalho, por meio da psicometria com aplicação de instrumentos de testagem e seleção psicológica (MATTOS, 2004).

<sup>6</sup> Helena Antipoff no início dos anos de 1930 era uma grande crítica do instrumental dos testes psicológicos em crianças. Com Ulysses Pernambucano, foi pioneira na educação de crianças com deficiência intelectual e dos chamados superdotados e da educação rural. Mira y Lopez também criticava, em certa medida, o uso de testes de forma indiscriminada e sem os devidos cuidados com as medidas psicométricas (ANTUNES, 2012; ESCH; JACÓ-VILELA, 2012).

conquistas de diversos espaços de atuação e articulação política junto aos mais diversos setores da sociedade brasileira (MACEDO; DIMENSTEIN, 2011).

Apesar disso, a questão social segue como um tema pouco presente na formação e exercício profissional de psicólogos/os. Mesmo com esforços coletivos e institucionais para a superação do perfil de profissional autônomo e liberal, a formação profissional em Psicologia, não se reestruturou para responder às novas realidades em que psicólogas/os estão inseridas/os no sentido de fornecer espaços para que possam “refletir criticamente sobre as distintas faces da questão social e como a Psicologia deve se organizar diante delas” (GUZZO, 2015, p. 05-06).

Em se tratando da realidade de trabalho nos contextos rurais, essa situação provoca ainda mais questões às/os psicólogas/os, devido antes de tudo, ao seu próprio distanciamento com o rural. Trata-se de profissionais que pouco vem estudando o rural (ALBUQUERQUE, 2001, 2002), marcados por uma formação e atuação voltadas para os habitantes e contextos urbanos (LEITE *et al.*, 2013). Ou seja, além do desencontro com a questão social, constata-se o desencontro com o rural, e como não poderia deixar de estar relacionado, com a questão agrária.

Daí serem grandes os desafios a serem superados. Eles passam inicialmente pelo próprio contexto das políticas sociais, onde há prevalência da ação minimalista do Estado, por meio de políticas focalizadas na pobreza extrema, do ressurgimento de condicionalidades e da ênfase no papel do mercado e da sociedade na provisão e garantia de políticas sociais. São bastante limitadas as possibilidades políticas atuais, referenciadas na justiça social (PEREIRA, 2006).

É preciso avançar, dentre outros pontos, em: a) colocar-se de maneira objetiva a serviço dos interesses dos setores dominados da sociedade; b) contribuir para um movimento não apenas interno na profissão, mas um movimento social mais geral, determinado pelo confronto e a correlação de forças entre as classes; c) aprofundar a compreensão das implicações políticas de sua prática profissional; d) fazer uma opção teórico-prática por um projeto coletivo de sociedade; e) acompanhar de maneira atenta a dinâmica conjuntural (IAMAMOTO, 2007).

No caso do trabalho em contextos rurais, só é possível acompanhar essas correlações de forças, movimentos e implicações políticas quando se consegue compreender, de acordo com Silva (2001), Moreira (2005) e Veiga (2006), que rural está associado a urbano e menos relacionado a atividades agrícolas e aos aspectos físicos, geográficos e precários, em termos de reduzir o rural ao agrícola como comumente se pensa. Como destaca Wanderley (2011), meios rurais são lugares específicos de vida e de trabalho que comportam diversidades e potencialidades. Carneiro (2008) acredita na existência de uma multiplicidade de modos de vida e heterogeneidade criada por meio de diversos atores, que se apropriam de maneira diferente dos bens materiais e simbólicos, e por essa razão, conformam complexas redes de sociabilidades. Rural, apesar de envolver uma dimensão concreta, não se resume a ela, pois envolve aspectos simbólicos; diz respeito a poderes, identidades, saberes, modos de vida, culturas e disputas.

Essa compreensão se estende para pensar os povos rurais, pois da mesma forma que rural não se resume a agrícola, esses povos não podem ser percebidos apenas como instrumentos da produção agrícola (MARTINS, 2001). Bourdieu (2006) refere-se ao camponês<sup>7</sup> como ser de cultura e faz uma associação entre as esferas do trabalho e da produção para ressaltar aspectos subjetivos e posições econômicas, sociais, de gênero, políticas, dentre outras. Foi por meio da consideração de que o camponês tem um corpo normatizado, domesticado, instituído e instrumentalizado numa função, que Ferreira (2008, p. 41) realizou um trabalho de desconstrução e desnaturalização desse corpo, pensando-o em termos de conexões, fluxos, devires, desejos e modos de vida.

Refletir sobre a atuação de psicólogos/os em contextos rurais requer considerar a questão agrária como componente da questão social, que envolve luta de classes, poderes, disputas e conflitualidades no contexto de desenvolvimento do capitalismo. Por sua vez, pensar a questão agrária exige a ampliação de sentidos relativos à rural e povos rurais para além de aspectos físicos, geográficos e agrários, pois são insuficientes para ajudar na leitura das dinâmicas sociais e culturais e das disputas e lutas sociais envolvidas. Este é o desafio posto às/os

---

<sup>7</sup> O camponês não existe em nenhum sentido imediato ou empírico. É um conceito que opera no processo de conhecimento das sociedades e só pode ser entendido dentro desse contexto. Desta maneira, generalizar ou usar essa expressão de maneira indiscriminada significa desconsiderar a existência das diversas ocorrências concretas (WOLF, 2003; WANDERLEY, 2015).

profissionais de Psicologia que adentraram, por meio das políticas sociais, o campo diverso, contraditório, tenso e polissêmico dos povos rurais e das ruralidades.

## Conclusão

Por tudo isso, compreende-se a questão agrária como constituída por jogos de forças em meios a contradições, paradoxos, conflitualidades e lutas. Enquanto componente da questão social não dá para dissociá-la do contexto capitalista e da luta de classes. Por isso, a atuação de psicólogos/os com as expressões da questão social em contextos rurais requer considerar esses jogos de forças a partir de uma visão de território que envolve modos de vida e aspectos simbólicos e não apenas o agrícola. Para tanto, é necessário ampliar a visão sobre rural e povos rurais para além da dimensão econômica, física, agrícola e precária, pois são insuficientes para pensar as dinâmicas, diversidades e potencialidades envolvidas nesses contextos.

## Referências

ALBUQUERQUE, F.J.B. Aproximación metodológica desde la psicología social a la investigación en zonas rurales. **Estudios Agrosociales y Pesqueros**, n.191, p. 225-233, 2001. Disponível em: <[http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf\\_recap%2Fr191\\_09.pdf](http://www.magrama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_recap%2Fr191_09.pdf)>. Acesso em: 20 de fev. 2016.

ALBUQUERQUE, F.J.B. Psicologia Social e Formas de Vida Rural no Brasil. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 18 n. 1, p. 037-042, jan./abr., 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v18n1/a05v18n1.pdf>>. Acesso em: 20 de fev. 2016.

ALMEIDA, M.W. Narrativas agrárias e morte do campesinato. **RURIS**, v.1, n.2, pp. 157-188, 2007. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/656/523>. Acesso em: 21 de Set. 2016.

ANTUNES, M.A.M. A Psicologia no Brasil: um ensaio sobre suas contradições. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 32, n. especial, p. 44-65, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932012000500005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932012000500005)>. Acesso em: 21 de mar. 2016.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BOTOMÉ, S.P. A quem nós, psicólogos, servimos de fato In: YAMAMOTO,

O.H., COSTA, A. L.F. (Org.). **Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil**. Natal-RN: EDUFRN, 2010. Disponível em: <[http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo\\_files/Escritos-profpsicologo-no\\_Brasil.pdf](http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo_files/Escritos-profpsicologo-no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 30 de mar. 2016.

BOURDIEU, P. O camponês e seu corpo. **Rev. Sociol. Polít.**, v.26, pp. 83-92, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n26/a07n26.pdf>. Acesso em: 21 de Set. 2016.

BRANDÃO, C. R. (2007). Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. **RURIS**, v.1, n.1, Campinas: Unicamp, pp. 37-64. Disponível em: [http://www.ifch.unicamp.br/ceres/037-064carlos\\_rodrigues.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/ceres/037-064carlos_rodrigues.pdf). Acesso em: 21 de Set. 2016.

BRASIL. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 28 de set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). NOB SUAS 2012. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/norma-operacional-basica-do-suas/nob-suas-2012.pdf/download>>. Acesso em: 28 de set. 2014.

CAMPOS, R.H.F. A função social do psicólogo. In: YAMAMOTO, O.H., COSTA, A. L.F. (Org.). **Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil**. Natal-RN: EDUFRN, 2010. Disponível em: <[http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo\\_files/Escritos-profpsicologo-no\\_Brasil.pdf](http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo_files/Escritos-profpsicologo-no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 30 de mar. 2016.

CARNEIRO, M.J. “Rural” como categoria de pensamento. **RURIS**, v. 2, n.1, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/661/528>>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CEOLIN, G.F. Crise do capital, precarização do trabalho e impactos no Serviço Social. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 118, p. 239-264, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n118/a03n118.pdf>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

ENGELMANN, S.I.; GIL, A.D. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. **Revista Eletrônica do CEMOP**, nº 02, set., 2012. Disponível em: Acesso em: 03 de dez. 2016.

ESCH, C.F.; JACÓ-VILELA, A.M. A regulamentação da profissão de Psicólogo e os currículos de formação psi. In: JACÓ-VILELA, AM., CEREZZO, AC., RODRIGUES, HBC., (Orgs). **Clio-psyché: fazeres e dizeres psi na história do Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. pp.

03-12. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/hkyyb/04>>. Acesso em: 28 de mar. 2016.

FELICIO, M.J.; FERNANDES, B.M. A conflitualidade dos projetos de desenvolvimento rural a partir dos conceitos camponês/agricultor familiar. In: FERNANDES, B.M. (Org.). **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária**: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente, [s/n], v. 2, 2013. pp. 52-66. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/livro/construindo-um-estilo-de-pensamento-na-quest%C3%A3o-agr%C3%A1ria-o-debate-paradigm%C3%A1tico-e-o-1>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

FERNANDES, B.M. Agronegócio e Reforma Agrária. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/AgronegocioeReformaAgraria\\_Bernardo.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/publicacoes/AgronegocioeReformaAgraria_Bernardo.pdf). Acesso em: 03 de dez. 2016.

FERNANDES, B.M.; WELCH, C.A.; GONÇALVES, E.C. Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. In: FERNANDES, B.M. (Org.). **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária**: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente, [s/n], v. 2, 2013. pp. 67-151. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/livro/construindo-um-estilo-de-pensamento-na-quest%C3%A3o-agr%C3%A1ria-o-debate-paradigm%C3%A1tico-e-o-1>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

FERREIRA, P.R. **Os afectos mal-ditos**: o indizível nas sociedades camponesas. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008.

GIRARDI, E.P.; FERNANDES, B.M. Campesinato, agronegócio e latifúndio: territórios da questão agrária e a fronteira agropecuária brasileira. In: FERNANDES, B.M. (Org.). **Construindo um estilo de pensamento na questão agrária**: o debate paradigmático e o conhecimento geográfico. Presidente Prudente, [s/n], v. 2, 2013. pp. 33-51. Disponível em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/livro/construindo-um-estilo-de-pensamento-na-quest%C3%A3o-agr%C3%A1ria-o-debate-paradigm%C3%A1tico-e-o-1>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

GUERRA, Y. *et al.* Elementos para o debate contemporâneo da “questão social”: a importância de seus fundamentos. **R. Pol. públ.**, v. 11, n. 2, p. 237-255, jul./dez. 2007.

GUZZO, R.S.L. Apresentação. Distintas faces da questão social: desafios para a Psicologia. In: ACCORSSI, A. *et al.*, (Orgs.). **Distintas faces da questão social**: desafios para a Psicologia [Recurso eletrônico on-line] Florianópolis: ABRAPSO: Edições do Bosque/CFH/UFSC, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/134067/Book%20V%20pdfA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

IAMAMOTO, M.. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais. **Ser Social**, Brasília, v.15, n. 33, p. 261-384, jul./dez., 2013. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/9520](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/9520)>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

IANNI, O. **A ideia do Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

KERSTENETZKY, C.L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEITE, J.F. *et al.* A formação em Psicologia para a atuação em contextos rurais. In: LEITE, J.F; DIMENSTEIN, M. (Org.). **Psicologia e contextos rurais**. Natal: EDUFRN, 2013. p. 2755. Disponível em: <[xa.yimg.com/kq/groups/19029422/.../Psicologia+e+contextos+rurais.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/19029422/.../Psicologia+e+contextos+rurais.pdf)>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

MACEDO, J.P; DIMENSTEIN, M. Expansão e Interiorização da Psicologia: Reorganização dos Saberes e Poderes na Atualidade. **Psicologia: ciência e profissão**, v.31, n.2, p. 296-313, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pcp/v31n2/v31n2a08.pdf>>. Acesso em: 20 de fev. 2016.

\_\_\_\_\_. O trabalho dos psicólogos nas políticas sociais no Brasil. **Avances en Psicología Latinoamericana**, v. 30, n. 1, p. 182-192, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79924085014>>. Acesso em: 20 de fev. 2016.

MARTINS, J.S. Reforma agrária o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, v. 11, n. 2, pp. 97-128, out. 1999 (editado em fevereiro de 2000). Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ts/article/viewFile/12309/14086>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

\_\_\_\_\_. O futuro da Sociologia Rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. **Estudos avançados**, v.15, n.43, p. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a04.pdf>. Acesso em 27 de mar. 2016.

MELLO, S.L. Psicologia: características da profissão. In: YAMAMOTO, O.H., COSTA, A. L.F. (Org.). **Escritos sobre a profissão de psicólogo no Brasil**. Natal-RN: EDUFRN, 2010. Disponível em: <[http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo\\_files/Escritos-profpsicologo-no\\_Brasil.pdf](http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo_files/Escritos-profpsicologo-no_Brasil.pdf)>. Acesso em: 30 de mar. 2016.

MONTAÑO, C. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a04n110.pdf>>. Acesso em: 28 de Mar. 2016.

MOREIRA, R. J. Ruralidades e globalizações: ensaiando uma interpretação. In: MOREIRA, R.J. (Org.). **Identidades sociais**: ruralidades no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: DP&A, p. 15-40, 2005.

NAKATANI, P.; FALEIROS, R.N.; VARGAS, N.C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serv. Soc. Soc.**, n. 110, p. 213-240, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n110/a02n110.pdf>>. Acesso em: 13 de mar. 2014.

NETTO, J.P. Cinco Notas a propósito da “Questão Social”. **Temporalis/ABEPSS**. Ano 2, n.3, jan./jun. 2001. Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 17ª Edição. Cortez, 2015.

PALMEIRA, M. “Modernização, Estado e questão agrária”. **Estudos avançados**, n. 17, pp.87-108, 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v3n7/v3n7a06.pdf>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, P.A.P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al (Orgs.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 59-84.

\_\_\_\_\_. Concepções e propostas de política social: tendências e perspectivas. In: PEREIRA, P.A.P. **Política social: temas e questões**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 163-202.

PIANA, MC. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>. Acesso em: 28 de mar. 2016.

PRIORI, A., *et al*. História do Paraná: séculos XIX e XX. **Maringá: Eduem**. pp. 199-213, 2012. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/k4vrh>. Acesso em: 03 de dez. 2016.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SANTOS, J.S. **Particularidades da “Questão Social” no capitalismo brasileiro**. 217f. Tese (Programa de Pós Graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_. Particularidades da “questão social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n.111, Jul./Set. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000300003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000300003)>. Acesso em: 12 de Mar. 2016.

SILVA, J.G.; DEL GROSSI, M. E. O Novo Rural Brasileiro. In: IAPAR. (Org.). **Ocupações Rurais Não-Agrícolas: oficina de atualização temática**. Londrina: IAPAR, 2000, v. I, p. 165-173. Disponível em: <[http://www.iapar.br/arquivos/File/zip\\_pdf/novo\\_rural\\_br.pdf](http://www.iapar.br/arquivos/File/zip_pdf/novo_rural_br.pdf)>. Acesso em: 29 de mar. 2016.



SILVA, J. G. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Estudos avançados**, v.15, n.43, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a05.pdf>. Acesso em: 27 de mar. 2016.

TEIXEIRA, E.C. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. AATR-BA, 2002. Disponível em: <https://drive.google.com/folderview?id=0ByWkPvtA9FI2RDM5ZERMNIFEc3M&usp=sharing#list>>. Acesso em: 12 de Mar. 2016.

TEIXEIRA, S.M. Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v.13, n.2, p. 45-64, jul./dez., 2007. Disponível em: <http://www.revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/viewFile/400/354>>. Acesso em: 12 de Mar. 2016.

TELLES, V.S. A “Nova Questão Social” Brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno CRH**, v. 12, n.30, 1999. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=234>>. Acesso em: 28 de mar. 2016.

VEIGA, J. E. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos avançados**, v.20, n.57, p.333-353, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a23v2057.pdf>>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

WANDERLEY, M.N.B. **Um saber necessário**: os estudos rurais no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

\_\_\_\_\_. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, v.52, (supl.1), S025-S044, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a02v52s1.pdf>>. Acesso em: 21 de Set. 2016.

WOLF, E. Tipos de campesinato latino-americano: uma discussão preliminar. In: B. FELDMAN-BIANCO.; G. L. RIBEIRO (Org.). **Antropologia e poder**. Brasília: EdUnB, Campinas: Editora da Unicamp, 2003. pp. 117-14.

## CAPÍTULO 2

# DESIGUALDADE SOCIAL E AS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NA SAÚDE MENTAL

Amanda Furtado Mascarenhas Lustosa  
Lúcia Cristina dos Santos Rosa

### 1 Introdução

A desigualdade social e a pobreza são problemas que afetam a maioria dos países na atualidade. No Brasil, infelizmente, a desigualdade social é comumente observada na paisagem urbana, pois ao lado de prédios luxuosos existem favelas em condições sub-humanas, e este é apenas um dos vários retratos das disparidades observadas.

Segundo dados da ONU, em 2005, o Brasil era a 8º nação mais desigual do mundo. O índice Gini, que mede a desigualdade de renda, divulgou, em 2009, que a do Brasil caiu de 0,58 para 0,52 (quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade), porém essa desigualdade ainda é gritante (SILVA; SOUZA JUNIOR, 2012).

De face deste quadro de complexidade, este artigo visa problematizar as expressões da questão social na saúde mental no contexto de famílias pobres. Expressões estas como desemprego, subemprego, exclusão escolar, preconceito, que refletem as desigualdades sociais. Apresenta ainda as respostas que o Estado historicamente viabilizou à população e finaliza a reflexão apresentando as desigualdades na saúde mental. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa qualitativa que se utilizou de referências bibliográficas para a construção da reflexão. A técnica de tratamento das fontes de dados foi a análise de conteúdo.

Para tal, foi eleito o conceito de desigualdade social, compreendido como um “guarda-chuva” que trabalha diversos tipos de desigualdades, desde desigualdade de oportunidade, resultado, até desigualdade de escolaridade, de renda, de gênero, etc. (SILVA; SOUZA JUNIOR, 2012). Convém esclarecer que, de modo geral, a desigualdade

econômica – a mais conhecida – é chamada imprecisamente de desigualdade social, dada pela distribuição desigual de renda. Entretanto, esta é apenas uma das desigualdades existentes.

A desigualdade social no Brasil tem sido percebida nas últimas décadas, não meramente como herança pré-moderna, mas sim como decorrência do efetivo processo de modernização que tomou o país a partir do início do século XIX. (SILVA; SOUZA JUNIOR, 2012).

A sociedade acompanhou um progresso exacerbado da economia de mercado, em que o sistema capitalista demarca o seu domínio e estabelece os ditames de conveniências da produção e consumo.

Observou-se que junto com o próprio desenvolvimento econômico, cresceu também a miséria, as disparidades sociais – educação, renda, saúde, etc. – a flagrante concentração de renda, o desemprego, a fome que atinge milhões de brasileiros, a desnutrição, a mortalidade infantil, a baixa escolaridade, a violência. Dentre outras, essas são expressões do grau a que chegaram as desigualdades sociais no Brasil e que serão apresentadas adiante através de uma análise história das origens da questão social no capitalismo.

Diante do crescimento célere das desigualdades sociais no Brasil e da atual situação de extrema pobreza e miséria que boa parte da população está submetida, Sen (2000) afirma que o fator gerador da fome e da miséria não é a falta de bens e recursos necessários, mas sim a ausência de capacidades de obtê-los. Tem-se uma desigual distribuição de renda, bens e riquezas.

Neste sentido, urge esclarecer que o Brasil é um país rico em potencial produtivo, em matéria prima, em talentos e intelectuais, a problemática social encontra-se na distribuição desigual destes bens e na gestão das políticas que organizam e garantem o acesso aos direitos fundamentais. Não estamos falando de um país com estágio de necessidade, de hipossuficiência, falamos de má gestão dos bens públicos, apropriação indevida, exploração de massas.

Arretche (2015) explica que no Brasil as avaliações sobre as desigualdades têm se concentrado excessivamente em apenas uma dimensão (a renda), sendo exploradas por dedução as demais. Adotar uma estratégia de pesquisa que desagrega diferentes dimensões da desigualdade permite uma interpretação das trajetórias destas e dos mecanismos para a sua redução.

É importante salientar que no Brasil, sob a democracia, diminuiu sensivelmente a desigualdade de renda entre os mais ricos e os extremamente pobres, muito embora o seu grau ainda seja muito alto. Essa dimensão da redução é explicada principalmente pelo gasto social e pela política do salário mínimo. É principalmente afetada pela tardia e gradual expansão da oferta de educação, que ainda está restrita ao nível fundamental de ensino (ARRETCHE, 2015).

Portanto, em sintonia com o pensamento de Arretche (2015) acreditamos que parte importante da trajetória recente da desigualdade de renda no Brasil é resultado da combinação de políticas distintas. Não pode ser explicada por qualquer mecanismo isolado, nem é um subproduto direto da democracia.

O capítulo se propõe a abordar inicialmente a questão social, construindo uma abordagem histórica do seu desenvolvimento nas famílias pobres desde o cenário europeu. Em seguida, apresenta as respostas que o Estado historicamente vem apresentando as demandas sociais postas, através de políticas sociais. Finalmente, conclui com as desigualdades sociais nas expressões da questão social (problema inicialmente citado), levantando um debate teórico comum no ambiente acadêmico entre o indivíduo e o social. A intenção é problematizar a real matriz dessa questão, as bases fundantes dessa relação.

## **2 Questão Social: revisitando sua trajetória de luta e contradições**

A expressão “questão social” surgiu na Europa Ocidental, no século XIX, para designar o fenômeno do pauperismo. Netto (2001) afirma que, pela primeira vez, a pobreza crescia na proporção em que aumentava a capacidade produtiva do capitalismo.

Os pobres passavam a protestar e a se constituir como uma real ameaça às instituições sociais existentes. Neste momento, associa-se ao estado de necessidade e à capacidade de protesto, organização política e movimentação dos trabalhadores.

De acordo com Heidrich (2006), nesse período, a pobreza passou a se constituir como um “problema” e, pela primeira vez, a naturalização da miséria foi *politicamente contestada* (PEREIRA, 2004 grifos da autora). O processo de urbanização, somado com a industrialização, culminou na combinação dos seguintes determinantes indissociáveis:

(a) o empobrecimento agudo da classe trabalhadora; (b) a consciência desta classe de sua condição de exploração e (c) a luta desencadeada por esta classe contra os seus opressores a partir dessa consciência.

Pode-se, assim, vincular o surgimento da questão social com o surgimento da classe trabalhadora e identificá-la no momento em que a contradição fundamental do capitalismo, como modo de produção social, se desenvolve e se revela, ou seja, quando se evidencia que, no capitalismo, quem produz a riqueza não a possui e ainda, que não há espaço para todos no mercado. Nesses termos, “a sociedade capitalista é nada mais, nada menos que o terreno da reprodução contínua e ampliada da questão social” (MOTA, 2000, p. 1).

É importante destacar que a contestação da naturalização da miséria significou uma ruptura com pensamentos conservadores que atribuíam a questões religiosas, como o pensamento de que: “Deus quis assim”, e fomentou a reflexão crítica sobre a condição de subalternidade, promovendo uma consciência de classe nos sujeitos trabalhadores, o que significou avanço na história social rumo à emancipação humana e liberdade.

Trabalhamos com a definição construída por Yamamoto (1999) de questão social. Segundo esta autora, a questão social pode ser definida como:

O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

No caso das pessoas com sofrimentos mentais, na maioria das vezes estas estão excluídas da produção social, pois são considerados incapazes e/ou inaptos para a produção e apropriação dos frutos da produção. Suas remunerações na maioria dos casos provêm de benefícios sociais que garantem minimamente a sua sobrevivência, e, desta forma, permanecem excluídos do sistema produtivo e consumidor, relegados à condição marginal na sociedade.

Giddens (2009) já alertava para a necessidade de uma abordagem crítica das práticas sociais ordenadas no espaço e tempo, principalmente para se manter estáveis as relações sociais e a reprodução das práticas

sociais. Neste sentido, e em concordância com esta postura, defende-se a formação de agentes políticos, capazes de reclamar direitos, de desenvolver práticas sociais e relações sociais dinâmicas, com reflexividade, consciência discursiva e prática. É preciso que o sujeito com sofrimento mental tenha “voz” para se fazer ouvir, é preciso a organização de suas demandas para que seu discurso tenha ordenação lógica e representatividade.

Instigando a reflexão sobre o momento que a questão social se torna assunto relevante e ganha visibilidade é que Heidrich (2006) explica que a questão social só toma características de “problema” e passa a ser enfrentada pela sociedade burguesa (principalmente através de políticas sociais) porque é publicizada, denunciada pela classe trabalhadora, ou seja, porque retrata uma resistência por parte desta classe.

Quando a classe trabalhadora se organiza, se mobiliza e manifesta o seu poder, tem-se a repercussão social de suas necessidades. Como já havia explicitado Iamamoto (1999) “ao mesmo tempo em que a questão social é desigualdade, é também rebeldia, pois envolve sujeitos que vivenciam estas desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 1999, p. 28).

Devido a estas características de resistência e rebeldia, Iamamoto (1999) afirma ser necessário, também, para apreender a questão social, captar as múltiplas formas de pressão social, de invenção e de reinvenção da vida, construídas no cotidiano.

O contexto da saúde mental é marcado por expressões da questão social. Significativamente as pessoas com quadro de sofrimento mental acumulam além da doença física a doença social, também denominada de preconceito, estigma, estereótipos, marcadores sociais de distinção e que ocasionam a segregação, e reconfiguram o ciclo do sofrimento psíquico. Além de outras comuns expressões da questão social como a pobreza, fome, miséria, desemprego, subemprego, falta de moradia, etc.

É também com este caráter de desigualdade e resistência que Pastorini (2004) irá tratar a questão social. Para esta autora, é necessário pensar a questão social sem perder de vista a processualidade, ou seja, “analisar a emergência política de uma questão, adentrar nos processos e mecanismos que permitem que essa problemática tome força pública, que se insira na cena política” (PASTORINI, 2004, p. 98). Portanto,

não se pode perder de vista na análise um outro elemento: os sujeitos envolvidos nesse processo, “aqueles que colocam a questão na cena política”. Não considerar esses sujeitos é tratar a questão social de forma “des-historicizada, des-economizada e des-politizada (sic)” (PASTORINI, 2004, p. 99).

Enfrentar este “conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura” (IAMAMOTO, 1998) sob pressão da classe explorada, tem sido uma tarefa atribuída ao Estado. Contudo, Heidrich (2006) traz o argumento atualmente bastante utilizado pelo Estado - como negativa para atender a obrigações sociais fundamentais, diante da “impossibilidade” do Estado de dar respostas -, que é o discurso da reserva do possível, que limita o cumprimento das determinações constitucionais a questões orçamentárias.

A questão social vem sofrendo transformações em suas formas de expressão na sociedade atual, são novas demandas, novos contextos. Também as formas de enfrentar a questão social sofreram alterações. No entanto, a gênese da questão social, a nosso ver, continua a mesma: a contradição inerente ao sistema capitalista de produção é o cerne do processo. Nesse sentido, concordamos com Pastorini (2004) quando afirma que:

As principais manifestações da “questão social” – a pauperização, a exclusão, as desigualdades sociais – são decorrências das contradições inerentes ao sistema capitalista, cujos traços particulares vão depender das características históricas da formação econômica e política de cada país e/ou região. Diferentes estágios capitalistas produzem distintas expressões da “questão social” (PASTORINI, 2004, p. 97).

Cabe enfatizar que “distintas expressões da questão social” não se configuram como “outra” ou como “nova” questão social. Não postulamos a existência de uma nova questão social, na saúde mental, nem mesmo uma nova desigualdade social, gerada pela exclusão. Mas postulamos que existem “novas formas para velhos conteúdos” (MOTA, 2000, p.02), ou seja, a questão social, hoje, diante das transformações pelas quais o capitalismo e a sociedade vêm passando, se apresenta multifacetada, reconfigurada, mas trazendo, em seu bojo, a mesma problemática da exploração de uma classe social sobre a outra.

#### **4 Respostas do Estado diante das expressões da questão social: o desenho das políticas sociais em diferentes contextos**

É importante compreender que as formas de enfrentar a questão social sofreram alterações. Fatores como as conjunturas política e econômica foram primordiais para a tessitura dos acordos e relacionamentos entre os sujeitos nos processos sociais. Cabe frisar também que as respostas manifestas às expressões da questão social são decorrentes do tipo de Estado vigente, bem como das estratégias adotadas por este. Para visualizar as respostas historicamente construídas, revisitaremos a organização política do Estado.

Pereira (2001) destaca três modelos de organização do Estado durante o século XX, conforme a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade: O Estado Liberal, o Welfare State e o Estado Neoliberal.

As mudanças no interior do Estado foram causadas pelas transformações na questão social. Entretanto, todas estas modificações não atingiram o âmago da sociedade capitalista, ou seja, não alteraram a importância do trabalho no desenvolvimento desta sociedade e o fato dela se basear na exploração de uma classe social sobre a outra (HEIDRICH, 2006).

Para que possamos apreender o alcance de tais transformações e a forma como o Estado capitalista lidou com a questão social, nos diferentes momentos históricos, iremos percorrer, ainda que superficialmente, o desenvolvimento destas transformações no Estado.

O primeiro modelo de organização estatal, o Liberal, nasceu junto com o próprio capitalismo. O princípio básico deste modelo de organização estatal é a “teoria da mão invisível” de Adam Smith, que preconiza que o mercado se auto-regula, não sendo necessário qualquer tipo de intervenção estatal. Pelo contrário, uma possível intervenção estatal só viria a prejudicar o equilíbrio das forças no mercado.

As funções do Estado, em sua formatação liberal, estariam limitadas ao zelo pela segurança pública e pelos direitos civis aqueles direitos necessários à liberdade individual, segundo Marshall (1967). No modelo liberal, os indivíduos, livremente (através do seu direito à liberdade) e como iguais (direito à igualdade), disputavam no mercado o seu “lugar ao sol” e o fracasso ou a conquista neste mercado. Nada tem a ver com a coletividade – no caso, representada pelo Estado.



É preciso ter em mente que colocar no mercado o poder absoluto de prover e garantir todas as necessidades humanas, e mais, isolar os indivíduos como únicos responsáveis pelo seu sustento, foram ideias que se mostraram ineficazes- e perversas na prática. O mercado não foi e não é capaz de absorver a todos e, mesmo os que conseguem se inserir (se incluir), nem sempre adquirem as condições mínimas para subsistência.

Somando-se à questão social, outros fatores contribuíram para a derrocada do Estado Liberal e à adoção de “medidas sociais” por parte do Estado capitalista. A ameaça do comunismo em escala mundial (após a Revolução Bolchevique de 1917) e, principalmente segundo Hobsbawm (1995), após a crise econômica pela qual passaram a maioria dos países no período entre-guerras - a Grande Depressão -, também tiveram papel preponderante nesta mudança de perfil por parte do Estado. Após a quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, o mundo capitalista passou a vivenciar uma crise de escalas impressionantes, que combinava queda dos níveis de produção com aumento desenfreado do desemprego. Neste contexto catastrófico, ganham espaço ideias como as de John Maynard Keynes, favoráveis aos benefícios da eliminação permanente do desemprego em massa, visto que a renda dos trabalhadores com pleno emprego estimularia as economias em recessão. Era o começo da discussão sobre o novo modelo de organização estatal, o *Welfare State*, que combinava a doutrina keynesiana com o modelo fordista de produção (PEREIRA, 2001).

Esping-Andersen (1995) afirma que o *Welfare State* representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado em favor da exigência da extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa de ideias de justiça social, solidariedade e de universalismo.

Politicamente, o *Welfare State* foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo (ESPING-ANDERSEN, 1995). Ainda de acordo com Esping-Andersen (1995, p.73), o *Welfare State* deve ser avaliado de acordo com o quanto o Estado consegue “desmercadorizar as pessoas”.

Há três tipos de *Welfare State*, conforme o autor: (a) *Welfare State* liberal, que é o tipo mais restrito, limitando o acesso às políticas sociais

públicas somente aos comprovadamente pobres; (b) *Welfare State* conservador, que é o tipo mediano onde predominou a preservação da diferença de status e (c) *Welfare State* social-democrata, em que princípios como o universalismo de desmercadorização dos direitos sociais se estenderam as novas classes médias, buscava-se não somente as necessidades mínimas, mas o acesso aos direitos sociais.

Conforme Harvey (1989), as mudanças na forma de intervenção do Estado no mercado foram possíveis graças a uma espécie de tripé que funcionava da seguinte maneira: o Estado assumia uma série de obrigações e construía novos poderes institucionais. Ele passou a investir em educação, saúde, assistência social, previdência, de forma a garantir um tipo de tranquilidade para o mercado atuar. Com isso, ampliou-se o mercado consumidor com a inclusão da classe média e de parte dos trabalhadores. Aumentava a lucratividade das empresas desoneradas de parte dos custos da reprodução da força de trabalho. Se, por um lado, elas colaboravam com impostos para que o Estado pudesse investir em políticas sociais e garantir o bom funcionamento do mercado e da sociedade, por outro, a subsistência de seus trabalhadores – agora também consumidores – deixava de ser exclusivamente de seus salários. O Estado passava, agora, a enfrentar diretamente à questão social, através de políticas sociais públicas.

A implantação do *Welfare State* nos países capitalistas desenvolvidos representou um avanço, pelo menos no nível ideológico, no que se refere à concepção de cidadania e de direitos sociais. Atribuir ao Estado o dever de garantir aos seus cidadãos o acesso às necessidades mínimas para a subsistência representa uma mudança fundamental na concepção do papel do Estado.

Se no modelo liberal, a regra era que se lutasse e sobrevivesse (ou não), no mercado, no *Welfare State* parte-se da ideia de que o mercado não consegue sobreviver se os trabalhadores não tiverem as mínimas condições de vida e que cabe ao Estado garanti-las. Essa mudança de concepção não se deu por fora das disputas da sociedade do século XX. Na verdade, a transformação no interior do Estado acontece, como bem demonstra Hobsbawm (1995), temendo uma transformação de fora para dentro, que poderia colocar em risco o próprio sistema capitalista. No final do século XX, sobretudo após a década de 1970, as transformações se aceleraram e tomaram forma de fenômeno mundial (global).

Diante de uma crise mundial da economia, a partir do ano de 1973, as ideias neoliberais começam a ganhar terreno e os estados capitalistas passaram a adotar uma série de medidas econômicas, visando conter a crise. O Estado vai se configurar como neoliberal. No mundo do trabalho, também ocorre uma série de mudanças. Todas essas mudanças, juntas, demarcaram uma experiência até então nunca vista. Pela primeira vez, o capitalismo conseguiu o feito de se tornar hegemônico ideologicamente. Lessa (2001) comenta esta questão: desde a Revolução Francesa, não houve nenhum outro período no qual o capital se tornou tão hegemônico e tão plasmado à vida cotidiana como nos últimos trinta anos”. Com diz o autor, “nunca antes a humanidade se comportou tão hegemonicamente como se não houvesse alternativa” (LESSA, 2001, p. 75). O capitalismo, em sua versão neoliberal, conseguiu um feito impressionante: colocar se como a única alternativa. Chegamos ao final do século XX, com a ideia de que a realidade está dada, e que cabe agora, tentar melhorar as condições que precisem ser melhoradas.

Conforme Hobsbawm (1995), a história dos vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu suas referências e resvalou para a instabilidade e a crise. O autor enfatiza três aspectos da economia mundial do final do século: (1) a tecnologia continuou a forçar a mão-de-obra na produção de bens e serviços, sem proporcionar trabalho suficiente do mesmo tipo para os que ela expulsava, nem assegurar uma taxa de crescimento econômico suficiente para absorvê-los; (2) enquanto a mão-de-obra continuava sendo um fator político importante, a globalização da economia transferiu a indústria de seus velhos centros nos países ricos, com mão-de-obra de alto custo, para países cuja principal vantagem eram mãos e cabeças baratas e (3) o triunfo do protecionismo e o da ideologia de livre mercado puro enfraquecia ou mesmo eliminava a maioria dos instrumentos para controlar os efeitos sociais das convulsões econômicas (HOBSBAWM, 1995).

Telles (1996) também retratou algumas mudanças pelas quais estamos passando na contemporaneidade:

Sabemos que os tempos agora são outros, que as conquistas sociais alcançadas estão sendo devastadas pela avalanche neoliberal no mundo inteiro, que a destituição dos direitos também significa a erosão das mediações políticas entre o mundo do trabalho e as esferas públicas e que estas, por isso

mesmo, se descaracterizam como esferas de explicitação de conflitos e dissensos, de representação e negociação (coisa, aliás, que não acontece assim de repente, mas que carrega as complicações históricas dos últimos tempos); e que é por via dessa destituição e dessa erosão de direitos e das esferas de representação que se constrói esse consenso – que nos dias que correm, ganha corações e mentes – de que o mercado é o único e exclusivo princípio estruturador da sociedade e da política, que diante de seus imperativos nada há a fazer a não ser administrar tecnicamente suas exigências, que a sociedade deve a ele se ajustar e que os indivíduos, agora desvencilhados das proteções tutelares dos direitos, podem finalmente provar suas energias e capacidades empreendedoras (TELLES, 1996, p. 85-86).

Diante dessas mudanças que a conjuntura neoliberal impõe a questão social, esvaziada no sentido da luta e organização e “amedrontada” pelo risco da perda dos espaços de trabalho, o que se verifica é que a questão social permanece um entrave social, contudo, vem sofrendo transformações em suas formas de expressão. Se nos seus primórdios, a questão social combatia as explorações no espaço fabril, hoje a questão social é decorrente do desemprego, do subemprego, da exploração oriunda da falta de emprego, da exclusão, etc.

Também as formas de enfrentar a questão social sofreram alterações (HEIDRICH, 2006). A judicialização da questão social manifesta um posicionamento real e individualizado na luta pela concretização de direitos e acesso a serviços, tratamento muitas vezes indisponível pelo Estado Neoliberal e justificado pela reserva do possível.

A judicialização da questão social será exemplificada no tópico a seguir, através da menção de interditos com sofrimentos mentais. Essa interdição<sup>8</sup> é caracterizada segundo os demandantes, que são seus familiares ou ditos cuidadores, por quadro de sofrimento mental e necessidade do documento da curatela, para dar prosseguimento à

---

<sup>8</sup> Conforme a Lei 13.105/2015 do Novo CPC A interdição é um instituto que teve origem no direito romano. É uma ação intentada no âmbito cível e tem pôr fim a declaração da incapacidade de determinada pessoa. Uma vez decretada a interdição pelo magistrado, o interditado não mais poderá comandar os atos na vida civil, portanto, faz-se necessário a nomeação de um curador, o que é feito na mesma ação de interdição. A interdição pode ser absoluta ou parcial. A absoluta impede que o interditado exerça todo e qualquer ato da vida civil sem que esteja representado por seu curador. Já a interdição parcial permite que o interditado exerça aqueles atos a que não foi considerado incapaz de exercê-lo nos limites fixados em sentença.

solicitação junto ao INSS da requisição de Benefício de Prestação Continuada-BPC.

Convém esclarecer que a interdição civil será mencionada como exemplo de casos de pessoas com sofrimento mental no ambiente judiciário, locus de delimitação do estudo, mas que não se trata do foco da pesquisa bibliográfica.

O ambiente judiciário foi eleito por ser o espaço que determina o cumprimento da política ou muitas vezes até quando a política é insuficiente ou inexistente. Trata-se de um ambiente com poder e que pode ser determinante na decisão da vida de pessoas com sofrimentos mentais.

## **5 Expressões da desigualdade social na saúde mental**

Socialmente estigmatizadas pelo preconceito, isolamento social e estigma, as pessoas com sofrimentos mentais são marcadas pelas mais diversas expressões da questão social que sinalizam a desigualdade social nas suas mais variadas representações.

O status de incapaz e perigoso, atribuído culturalmente ao “louco”, em consonância com o pensamento de Elias (1994) sobre a sociedade dos indivíduos, oportuniza uma reflexão no tocante a percepção do ser em sociedade.

Para Elias (1994), a sociedade dos indivíduos está diretamente relacionada ao processo civilizador e existem deficiências teóricas a respeito da reflexão sobre indivíduos e sociedades, culminando uma utilização negativa destes termos, que terminam sendo utilizados em determinadas circunstâncias como opostos. Assim, o que se tem de fato é a compreensão que embora as sociedades consistam em muitos indivíduos, as sociabilidades ou mudanças na forma de convívio não foram planejadas.

Especificamente no caso da saúde mental, o que se verificou foi o processo de individualização do ser, no sentido de isolamento do conceito, como explicou Elias (1994). Assim, suas demandas se tornam uma questão personificada, um “*caso de família*” e tem-se a privatização de problemas sociais, ao invés de uma responsabilização do Estado e da condução de suas políticas.

Ocorre também que essas demandas geram disparidades, a depender das concepções de tratamento e até do entendimento da

categoria família. Rosa (2009) elucida que existem alguns *riscos* envolvidos no trabalho com famílias, pois a categoria família é múltipla e expressa suas particularidades segundo diferentes *lentes*, assim:

Outro aspecto é a relação com família de baixa renda. No geral, poucos profissionais foram capacitados academicamente para trabalhar com a família, e quando o foram, parte significativa das qualificações se volta para a família de classe média, de consultório, próximo da experiência pessoal do profissional. Neste sentido, **quando o profissional olha a família dos segmentos de baixa renda só consegue ver desorganização, desestruturação, pois quando a família está em crise é assim que ela aparece aos seus próprios olhos e aos olhos alheios.**[...]Os profissionais, no geral são **pouco habituados com o olhar antropológico para entender outros códigos culturais e outros arranjos, que não os da sua própria classe social.** Além disso, confundem pobreza econômica, material, com pobreza cultural, e assim, nem sempre se abrem para apreender com os segmentos de baixa renda, que têm códigos linguísticos e comportamentais particulares (ROSA, 2009, p.175).

Na ausência de políticas públicas que respondam adequadamente às necessidades sociais, as famílias cotidianamente vivem a experiência do cuidado ou a pessoa com sofrimento mental vivencia o abandono, muitas vezes, do Estado, da família, da sociedade e de si mesmo (quando, por exemplo, não vivencia o autocuidado). A maior crítica tecida por Elias (1994) é a oposição marcada entre sociedade e indivíduo e este artigo advoga o quanto esta oposição contribuiu negativamente para a adesão social do modelo psicossocial de atenção e cuidado comunitário.

Além de instigar uma cultura de adesão às causas sociais, que envolva sujeitos e combata a culpabilização dos indivíduos, é preciso capacitar os profissionais e tornar pública a importância de uma leitura que ao invés de criminalizar a família, lhe ofereça suporte social e compreenda suas formas de construção.

Como alternativa de fortalecimento dos sujeitos com sofrimentos mentais, Vasconcelos (2009) apresenta a formação de grupos de familiares e de pessoas com sofrimento e grupos de suporte e ajuda mútua, possibilitando que estes indivíduos construam e remodelam sua autoconsciência ou a consciência da sua humanidade

(ELIAS, 1994), criando uma relação de exterioridade do mundo em relação a sua existência.

Reafirma-se que o conceito de pertencimento social, a inserção familiar e comunitária, é fundamental para o resgate da cidadania social, drasticamente violada no caso das pessoas com sofrimento mental.

Especificamente em casos de interdição de sujeitos com baixa renda, percebe-se a centralidade da preocupação familiar na concessão do benefício (Benefício de Prestação Continuada-BPC, assegurado pela Lei Orgânica da Assistência Social) e manutenção deste, muitas vezes, em detrimento de outras questões até mais relevantes como a saúde, socialização e desenvolvimento de habilidades das pessoas com sofrimentos mentais.

O que se verifica é um esvaziamento da condição de cidadania, no sentido dos direitos e da luta por estes, o interesse em evidência é a manutenção da sobrevivência, através da concessão de benefício, aspectos como a construção de espaços de convivência social e comunitária, de geração de emprego e renda, de produção de afetos e consciência política inexistem ou possuem pouca visibilidade neste segmento.

É comum a referência ao benefício social por adoecimento concedido como “encosto”, o que simbolicamente manifesta o lugar social do adoecido: o “encostado na sociedade”, o incapaz para o mundo do trabalho e para a convivência social. Entretanto, estas construções fazem parte do imaginário social e são violadoras de direitos. Refletem problemas da autoconsciência e da imagem do homem, decorrente da complexidade da formação das sociedades, que, historicamente, estigmatizam as pessoas com sofrimentos mentais e lhes atribuíram *status* negativo.

As pessoas de baixa renda com sofrimento mental, na sua maioria, não possuem formação educacional, são excluídas (pelo sistema educacional/Estado ou pela família) ou excluem-se (desistem) do sistema escolar muito cedo. Geralmente, não concluem sequer o ensino médio. Também são excluídas do mercado de trabalho, que, em função do sofrimento psíquico, e/ou da falta de qualificação (numa sociedade neoliberal direcionada para o produtivismo), se tornam inaptos para a competitividade que o mercado impõe.

Sobre o ambiente escolar, Patto (1999) já apontava para a necessidade de se quebrar o estigma de que o fracasso é culpa do aluno

e de sua família e alerta para a proporção muito maior dos determinantes institucionais e sociais (famílias em situação de pobreza) na produção do fracasso escolar do que problemas emocionais, orgânicos.

Patto (1999) alerta que a realidade em que o Sistema Educacional Brasileiro convive desde o período colonial até os dias atuais, assinalado as raízes históricas das concepções sobre o fracasso escolar além de preocupante é um fenômeno que tem atingido principalmente as classes sociais menos privilegiadas.

A autora explica que as diferenças de classes sociais existentes na sociedade capitalista (tendo a burguesia se mantido no poder) foram estendidas para justificar as dificuldades de aprendizagem dos segmentos sociais explorados. Coincidindo com a disseminação dos conhecimentos de psicologia e o advento do escolanovismo, a partir da década e 30 a ênfase volta-se para a atribuição deste fracasso às diferenças individuais, baseada na concepção hereditária, influenciados também pelo movimento dos testes mentais.

Neste contexto, os casos de dificuldade de aprendizagem começaram a ser diagnosticados e tratados por psiquiatras, dando origem a medicalização do fracasso. Tem-se o estabelecimento de uma forte tendência à psicologização das dificuldades de aprendizagem. E, de acordo com Patto (1999, p.67) “os destinatários deste diagnóstico foram, mais uma vez, as crianças provenientes dos segmentos das classes trabalhadoras”. Neste sentido, o movimento de higiene mental colaborou para justificar o acesso desigual das classes sociais aos bens culturais, ao restringir a explicação de suas dificuldades de escolarização ao âmbito das disfunções psicológicas.

Uma alternativa promissora de fortalecimento da cidadania é o investimento na educação, na ação dialógica (FREIRE, 2015), na perspectiva de empreender a superação do, já diagnosticado e até esperado, fracasso escolar a que as pessoas com sofrimento mental vivenciam. Garantindo as pessoas com sofrimentos mentais a apropriação do saber enquanto elemento primordial na transformação da sociedade e do indivíduo. Como sabiamente explica Almeida e Young (2015, p.271): “a educação é uma esfera de poder na sociedade, revelando forte impacto. Influenciando a política. Tem-se uma modernização do país por meio da escolaridade”.

Lahire (1997) também traz relevante contribuição ao fomentar, na condição de socióloga, discussões que venham ampliar e não se limitar



à aceitação de regularidades sociais, que, por exemplo, abordam de forma naturalizada o insucesso de crianças advindas de famílias de baixa renda no ambiente escolar. Para o autor, tem-se instaurado neste raciocínio uma visão limitante e que delimita instantaneamente uma segregação, logo se faz pertinente ampliar os horizontes para a superação de visões errôneas no que concerne o desenvolvimento e o sucesso de pessoas estigmatizadas socialmente, como as pessoas com sofrimentos mentais.

É interessante observar que as pessoas com deficiências avançaram, pois conquistaram direitos sociais, principalmente no tocante a garantias de espaços ocupacionais, então minimamente existe uma garantia de inserção no mundo do trabalho para este público, uma vez que a legislação exige a oferta de vagas e sua empregabilidade, já no caso de pessoas com sofrimentos mentais, ainda não se verificou tal conquista, é uma bandeira de luta que precisa ser defendida e principalmente questionada.

Entende-se que a relação sofrimento psíquico e trabalho está muito associada ao contexto neoliberal, como já apontado no texto. A pauta para reflexão é sobre quem deve se adaptar: a pessoa com sofrimento mental deve ser curada para ser inserida no trabalho ou são os modos de trabalhar e de se subjetivar a partir da atividade que deveriam ser repensados? A resposta é simples. Não devemos naturalizar a questão social, pois como explica Pastorini (2004) a naturalização da questão social a torna des-historicizada, des-economizada e des-politizada.

Diante das inúmeras exclusões que perpassa a vida de pessoas com sofrimentos mentais, historicamente, observa-se que estes, lamentavelmente, terminam absorvendo o conceito atribuído de encostado. Na maioria das vezes são pessoas que não se inserem no ambiente escolar e, de alguma forma, acatando as restrições que lhes são impostas neste contexto. Em consequência, não se inserem no mundo do trabalho, julgando-se ou aceitando o julgamento (que lhe foi feito) de que é inapropriado para determinadas atividades. Desta forma, mantém-se isolado por acreditar que possui dificuldades de socialização, de comunicação e até de manter relacionamentos. Enfim, muitas vezes aceita-se a condição de subalternidade pela imagem e posição marginal que lhe foi atribuída.

Um dos problemas do processo de individualização é que o indivíduo aprendeu a se enxergar de maneira isolada e descolada da

sociedade, como se indivíduo e sociedade se desenvolvessem em posições divergentes (ELIAS, 1994). É justamente esta lógica que as pessoas com sofrimentos mentais vivenciam. Estas pessoas são colocadas à margem da sociedade, restringem-se a doença e perdem a dimensão social, principalmente da concepção de saúde. A sociedade então, nestas circunstâncias, culpabiliza o indivíduo e o responsabiliza, ao invés de integrá-lo a estrutura social de cuidado.

O desafio é efetivar a proposta da Política Nacional de Saúde Mental e da lei 10.216/2001 que visa garantir o direito das pessoas com sofrimentos mentais e, principalmente, como bem destaca Elias (1994), compreender a relação indivíduo- sociedade, problematizando essa dicotomia naturalizada através de uma análise histórica, social, antropológica e psicológica nas estruturas e nos indivíduos.

Diante do exposto, cabe trazer a reflexão que a educação tem relevante contribuição no fomento de posturas críticas acerca da realidade, incitando a ação. Contudo, pessoas com sofrimentos mentais, tem esse direito fundamental violado desde muito cedo. Familiares alegam que seus filhos, ou parentes com sofrimentos mentais deixam de frequentar a escola porque não conseguem acompanhar e recebem constantes reclamações da direção das escolas, o que é inaceitável, diante das conquistas legais, como o direito à educação inclusiva.

A percepção da interdição como uma condição peculiar de vida e não como opressão e isolamento requer a adesão de uma pedagogia humanista e libertadora inicialmente dos interditos na sua autopercepção, em seguida, da sociedade, compreendendo-o como parte e não como exceção. No primeiro momento, os oprimidos, no caso, as pessoas com sofrimentos mentais, devem conscientizar-se da opressão e comprometer-se, na práxis, com a sua transformação, no segundo momento, em que transformada a realidade opressora, a exclusão, o estigma, o preconceito, esta pedagogia deixa de ser do oprimido e passa a ser a pedagogia dos homens em processo permanente da libertação (FREIRE, 2015).

Resta comprovado que esbarramos com a falta de qualificação dos professores, com a ausência de condições físicas e estruturais necessárias para o bom funcionamento em sala de aula, o resultado é a evasão escolar desde muito cedo de pessoas com sofrimentos mentais, que além da ausência do aprendizado dos conteúdos didáticos (como matemática, português, ciências), tem um esvaziamento de

sociabilidades, esvaziamento na sua formação crítica enquanto ser pertencente a um grupo social, esvaziamento no seu sentido de ser social e comunitário, permanece o no seu imaginário, na maioria das vezes, a incapacidade que o isolou dos demais, o olhar temeroso do outro e a falta de lugar.

Incita-se o questionamento: nesta condição de opressão no âmbito escolar, quem é opressor? O professor, que reclama da sua incapacidade de ministrar conteúdos para turmas com 50 alunos? O diretor que convoca a família para comunicar a incapacidade do aluno de acompanhar o conteúdo escolar? O professor que reclama do aluno que por ter sofrimento mental possui perfil comportamental inadequado para o ambiente escolar? O Estado que através de legislação garante a educação inclusiva, mas na prática, não viabiliza condições exequíveis para seu funcionamento? Quem responsabilizar? Uma resposta é exata, o oprimido é a pessoa com sofrimento mental, que tem limitada sua condição de vivenciar a cidadania plena e seus direitos fundamentais.

No enfrentamento das situações de exclusão apresenta-se como alternativa romper os estereótipos associados à loucura e a vinculação ao mundo do trabalho como única forma de inserção social, chamando atenção para a necessidade de se avançar na busca de possibilidades da superação da condição de segregação social, analisando como parte de um contexto sócio-político e cultural. Aponta-se para o investimento na educação como estratégia de fortalecimento dos sujeitos, enquanto construção de capacidades, resistências, socialização e até mesmo habilidades específicas de autocuidado e autonomia, mas principalmente na formação de consciência crítica que a matriz dos problemas individuais é sua raiz coletiva, está na concepção neoliberal do Estado Capitalista e sua finalidade e concepção de política pública.

## **Conclusão**

A discussão sobre as refrações das desigualdades sociais e das expressões da questão social na saúde mental de pessoas em situação de interdição civil traz à luz os impactos no cotidiano da vida e das dificuldades de sobrevivência em um Estado neoliberal, que valoriza o mercado e sua manutenção e exclui e marginaliza os desapropriados das condições de trabalho. Assim, é necessário um resgate/reinvenção

da autonomia e da inserção social das pessoas com sofrimentos mentais, principalmente através do convencimento público de que se trata de uma luta social, coletiva e não individualizada.

A desigualdade brasileira permaneceu por séculos em patamares inaceitáveis e de estratificação social, classificando e rotulando os sujeitos. Desde o surgimento da questão social os indivíduos são culpabilizados pelas situações de pobreza, exploração, marginalização a que são submetidos pela lógica do sistema capitalista. A resposta do Estado é minimalista e visa manter o sistema de desigualdades sociais e exploração como objetiva o neoliberalismo e como foi explanado durante o texto. A lógica das políticas sociais é a manutenção do sistema ativo e a responsabilização do sujeito pelo mérito ou fracasso pessoal. As desigualdades visíveis nas expressões da questão social da saúde mental representam a faceta marginalizada do capital, os sobrantes, excluídos do sistema produtivo, que são relegados à busca de mínimos sociais e em troca disso se obrigam, no caso da interdição, em determinadas circunstâncias, a vivenciarem a negação dos direitos civis em prol do direito à sobrevivência.

Entender a desigualdade social como um problema público e social, tratar a pessoa em sofrimento psíquico como sujeito de direitos, respeitar e defender sua autonomia ao máximo (ao invés de aceitar a negação dos seus direitos civis) e, principalmente, assumir publicamente que as expressões da questão social na saúde mental é um questão de política pública, resultante de um sistema neoliberal, que fundamentalmente visa a manutenção dos mínimos e da desigualdade social, ao invés de culpabilizar indivíduos é nosso desafio.

## Referências

ALMEIDA, A. C.; YOUNG, C. **A cabeça do brasileiro**: o que pensamos sobre ética, sexualidade, “jeitinho”, destino, família, punições, cor e raça, economia, política, igualdade, civismo, etc. 8ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

ARRETCHE, Marta. **Trajetória das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.- 1. Ed. – São Paulo: Unesp; CEM, 2015.

BRASIL. Lei 13.105/2015. Novo Código de Processo Civil. Dispõe Sobre Ação de Interdição, 2015.

ELIAS, N. **Sociedade dos Indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zara Ed., 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Revista Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, Marco Zero, n. 24, p. 85-116, 1991.

\_\_\_\_\_. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, Marco Zero, n. 35, p. 73-111, 1995.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 59 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

GIDDENS, A. **Constituição da sociedade**. 3ªed. São Paulo: editora WMF, 2009.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Martins Fontes, 2009.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LAHIRE, B. **Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável**. São Paulo: Ática, 1997.

MOTA, A. E. O Serviço Social na contemporaneidade: a “questão social” e as perspectivas ético-políticas, 2000. Disponível em: <[www.cfess.org.br/Frentes\\_XXIX\\_EncNac\\_CFESSCRESS\\_Anexo2.htm](http://www.cfess.org.br/Frentes_XXIX_EncNac_CFESSCRESS_Anexo2.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2004.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, ABEPSS, ano 2, n. 4, p. 41-49, 2001.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social em debate”**. São Paulo: Cortez, 2004 (coleção Questões da nossa época).

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. 2ªed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO; PEREIRA (org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

ROSA, L. C. dos S. A Família como usuária de Serviços e como sujeito Político no processo de Reforma Psiquiátrica. In: VASCONCELOS, E. M. (Org.). **Abordagens Psicossociais: Perspectivas para o Serviço Social**. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2009.

SILVA, C. F da; SOUZA JÚNIOR, A.S. Pobreza e desigualdade no Brasil: uma análise da contradição capitalista. VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA. Universidade de Porto, junho de 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TELLES, V. Questão social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, SEADE, v. 10, n. 4, p. 85-95, 1996.

VASCONCELOS, E. M. **Abordagens Psicossociais: Perspectivas para o Serviço Social**. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2009.

**PARTE II**  
**Política de Assistência Social: direitos que visa garantir, serviços ofertados e sentidos dos seus objetivos**

## CAPÍTULO 3

# DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL SOB O CRIVO DOS DIREITOS HUMANOS: limites e perspectivas

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger  
Solange Maria Teixeira

### 1 Introdução

Historicamente, no campo internacional e nacional, crianças e adolescentes (no âmbito das regulamentações da convivência familiar e comunitária) foram excluídos, rejeitados, ignorados e amontoados em abrigos. Mesmo com as primeiras intervenções do Estado, no caso brasileiro, a atenção dava-se de forma punitiva, higienista e segregatória. Portanto, crianças e adolescentes não tiveram assegurada a proteção pelo Estado, nem se caracterizavam como uma fase peculiar, que requeresse atenção, cuidado e proteção social.

Com a Constituição de 1988, inaugura-se uma nova institucionalidade do Sistema de Proteção Social, com a primazia do Estado e da lógica dos direitos sociais. A partir daí se fomentam, com a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), inovações na Doutrina da Proteção Integral de crianças e adolescentes, com base na Convenção Internacional dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas - ONU, ao estabelecer que o Estado, a família e a sociedade devem assegurar às crianças e aos adolescentes direitos fundamentais, dentre os quais o Direito à Convivência Familiar e Comunitária, um dos eixos de análise dessa discussão.

O ECA, divisor de águas no rol legal de proteção ao seu público específico, é resultado de lutas dos movimentos sociais e é legitimado

em um cenário propício de abertura política e de reformas constitucionais, sendo calcado nos referenciais de direitos humanos expressos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na própria Constituição Brasileira de 1988.

Assim, o objetivo deste capítulo é discutir a questão do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (DCFC) de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional no contexto dos Direitos Humanos, situando os limites e perspectivas do direito na ordem burguesa. Para atingir tal objetivo, foi realizada uma análise teórica do tema, com base em pesquisas documentais e bibliográficas.

## **2 Em Cena os Direitos Humanos e o Direito à Convivência Familiar e Comunitária no Brasil**

A trajetória dos direitos humanos, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) até a Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas - ONU (1948) e os pactos que, desde então, lhe seguiram, representa de fato conquistas da sociedade, principalmente da historicamente oprimida. A primeira nomenclatura que surgiu atinente aos direitos da humanidade foi a dos direitos do homem, a qual remonta à época do jusnaturalismo, pois bastava ser homem para possuir direitos e poder usufruí-los. Entretanto, tal nomenclatura sofreu várias críticas, visto que os direitos não eram apenas inerentes às pessoas do sexo masculino, mas, sim, mas, sim, a todas as pessoas. Dessa maneira, após várias oposições, os direitos do homem são transmutados aos direitos fundamentais, os quais visam assegurar e proteger os direitos inerentes a cada ser humano para que possam usufruir de uma vida digna. A visão ética kantiana afirma que

a dignidade da pessoa humana não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. (COMPARATO, 2005, p. 21).



Registra-se que teorizações de Kant (*apud* COMPARATO, 2005) tiveram e ainda têm grande importância no processo de evolução dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, pois a violação dos direitos humanos não é mais concebida como questão interna de cada Estado, visto que se tornou uma preocupação no âmbito da comunidade internacional devido a sua importância.

Para tanto, os direitos fundamentais e os direitos humanos não se diferem apenas pelas suas abrangências geográficas, mas também pelo grau de concretização normativa. A ideia de direitos humanos ganhou excessiva importância ao longo da história, tendo em vista que seus pressupostos e seus princípios têm como finalidade a observância e a proteção da dignidade da pessoa humana de maneira universal, ou seja, abrangendo todos os seres humanos.

A concepção de direitos humanos é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, o qual é recente na história. Para Bobbio (2004, p. 30), “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica de conflitos”.

Na visão de Ramos (2002, p.11), direitos humanos são “um conjunto mínimo de direitos necessários para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade e na dignidade”. Ainda na análise do mesmo autor,

hoje são considerados direitos humanos todos os direitos fundamentais, assim denominados por convenções internacionais ou por normas não-convencionais, quer o conteúdo dos mesmos seja de primeira, segunda, terceira ou quarta geração (RAMOS, 2002, p.14).

Para Bobbio (2004), os direitos humanos de primeira geração são os direitos civis e políticos (proibição da tortura ou tratamento desumano ou degradante, a proibição da escravidão, a liberdade de opinião e as atividades políticas, como votar e ser votado, organizar-se sindicalmente, dentre outros). Os de segunda geração são os direitos econômicos, sociais e culturais, surgidos a partir de meados do século XIX, com a Revolução Industrial e o surgimento de grandes massas de operários que lutavam por seguranças e proteções sociais. De terceira geração são também denominados direitos de fraternidade ou de solidariedade. E de quarta geração representam o direito à vida das

gerações futuras, o direito à vida saudável, o desenvolvimento sustentável, o direito à informação, o direito à democracia, etc.

Dito de outra forma, Piovesan (2006) assevera que os Direitos Humanos consistem em um sistema de normas, procedimentos e instituições internacionais desenvolvidos para executar esta concepção e promover o respeito dos direitos humanos em todos os países, portanto, no âmbito mundial.

Ainda na esteira das reflexões de Piovesan (2006), embora tenha surgido há muito tempo a ideia de que os seres humanos possuem direitos e liberdades fundamentais, a concepção de que os direitos humanos constituem objeto próprio de uma regulação internacional é bastante recente. Destarte, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inova o conceito de direitos humanos ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, a qual é marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Assim, o conceito de direitos humanos é dotado de universalidade, pois possui extensão universal, tendo em vista que basta possuir condição de pessoa para ser titular de direitos. Portanto, o ser humano é visto como um ser essencialmente moral com unicidade existencial e dignidade.

É preciso salientar ainda que a Declaração inova no que se refere à amplitude, tendo em vista que compilou em um único documento direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais. No mesmo sentido ensina que

com a declaração de 1948, tem início uma terceira e última fase, na qual a afirmação de direitos é, ao mesmo tempo, universal e positiva: universal no sentido de que os destinatários dos princípios nela contidos não são apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas todos os homens; positiva no sentido de que põe em movimento um processo cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado (BOBBIO, 2004, p.30).

Segundo Fanchin (2009), a Declaração dos Direitos Humanos de 1948 sinaliza o início de uma nova era de direitos humanos e, dialeticamente, sintetiza seu desenvolvimento até então e lança bases para o futuro, marcando a vertente contemporânea dos direitos fundamentais referendada pelas Nações Unidas em 1993. Tal fato, ainda

recente, caracteriza a primeira etapa do processo de consolidação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, ao menos no plano teórico, como categorias universais.

É nesse contexto histórico que surge a concepção contemporânea de direitos humanos inaugurada pela Declaração de Viena. Assim, quase quarenta anos após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi realizada em Viena, no ano de 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, sob o sistema da Organização das Nações Unidas, na qual mais de 180 dos Estados-membros presentes reafirmaram os termos universais da Declaração dos Direitos do Homem. Portanto, a Conferência de Viena veio consagrar e reafirmar o compromisso universal datado de 1948.

Para Lafer (1981), a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração de Viena foram essenciais para que seus preceitos fossem expandidos pelo mundo, pois tais documentos visam atingir interesses específicos dos Estados por meio de garantias coletivas, as quais procuram estabelecer obrigações objetivas em matéria de direitos humanos que são vistas e percebidas como necessárias para a preservação da ordem pública internacional.

Assim, pode-se depreender que os direitos são frutos de lutas e refletem operações políticas complexas, sendo indispensáveis à democracia. No entanto, mesmo no seio dos direitos, o que se vê é a fluidez e a necessidade de afirmação incessante, haja vista as constantes situações de exclusões, preconceitos e indiferenças. Portanto, a extensão da cidadania estabelece desafios.

De outro modo, para Nogueira (2005), o conjunto dos Direitos Humanos encontra-se complicado e ameaçado pelos impactos e pelas implicações da globalização, onde são retirados constantemente a soberania dos estados nacionais reduzindo as capacidades de regular, controlar e proteger. Dessa forma os Direitos Humanos ficam sem “o anteparo estatal - não sendo efetivados” (NOGUEIRA, 2005, p. 9). Ainda na esteira das reflexões de Nogueira (2005), apesar da “era dos direitos” está permeada de conquistas e avanços, os direitos parecem hoje viver mais como proclamados do que efetivamente usufruídos. Nesse sentido, convém salientar o posicionamento de Bobbio (2004):

a busca dos fundamentos para os direitos do homem não terá nenhuma importância histórica se não for acompanhada

pelos estudos das condições, dos meios, e das situações nas quais este ou aquele direito possa ser realizado (BOBBIO, 2004, p.30).

Ainda de acordo com Bobbio (2004), para empenhar-se na criação de condições é preciso que se esteja convencido de que a realização dos direitos do homem é uma meta desejável, mas não basta essa convicção para que aquelas condições se efetivem. Muitas dessas condições não dependem da boa vontade nem mesmo dos governantes. Assim, Bobbio (2004) acertadamente descreve que parece que o problema fundamental em relação aos direitos humanos hoje não é tanto o de justificá-los, mas o de concretizá-los.

Segundo Bobbio (2004), os direitos se desenvolveram através dos processos de positivação, generalização, internacionalização e especificação. Esta última fase é a que diz respeito à criação dos direitos para grupos específicos, como é o caso dos direitos para crianças e adolescentes.

A especificação dos direitos acontece quando o sujeito de direito se difere dos demais por um conjunto de caracteres específicos, no caso de crianças e adolescentes como fase peculiar de desenvolvimento. De acordo com Bobbio (2004, p.20), a ideia de especificação de direitos “consiste na passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos”. Isso porque, de fato, o sujeito de direito é alguém bastante abstrato. Para dar concretude e dirigir-se ao homem real, dar suporte aos mais diferentes tipos de sujeito, faz-se necessária uma legislação mais específica.

Com a Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1959, crianças e adolescentes galgam valorização e são considerados, internacionalmente, como sujeitos de direitos e tem reconhecida a necessidade de proteção legal, os quais devem ser garantidos pelo Estado e pela sociedade. Mas, esse reconhecimento só ocorreu no Brasil com a Constituição Federal de 1988 e com o ECA (1990) que, inclusive, reconhece o Direito à Convivência Familiar e Comunitária (DCFC) como parte dos direitos sociais e para crianças e adolescentes como um direito fundamental.

Muito embora dito tudo isso, a conjuntura contemporânea no Brasil é ambígua, temos avanço nas legislações sociais e, de outro lado, avanço do neoliberalismo, da desregulamentação do Estado. Assim, para Nogueira (2005), a “era dos direitos” acabou por acarretar

impasse no campo da cidadania, principalmente a sua extensão aos chamados direitos de terceira e quarta geração (incluem-se aí os direitos vinculados ao gênero, aos estados excepcionais, ao meio ambiente, integridade genética e às várias fases da vida, como é o caso de crianças e adolescentes e o DCFC, escopo magno dessa discussão), especialmente pelo histórico de abandono de crianças e adolescentes que sempre existiu na história da humanidade, negando a esses o sentido de existência, pois o olhar para o público infanto-juvenil em situação de risco social foi historicamente de desprezo e sem reconhecimento de direitos.

Há que se salientar que incumbe ao Estado a responsabilidade de garantir, implementar, concretizar os direitos humanos. A Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1989 expressa obrigatoriedade aos Estados membros de efetivar progressivamente todos os direitos convencionados. Nessa esteira estão a proteção, políticas de implementação e instrumentos de supervisão que contribuam para a plena realização dos direitos humanos e, principalmente, de crianças e adolescentes.

### **3 As especificidades do Direito à Convivência Familiar e Comunitária**

Historicamente a criança e o adolescente não tiveram assegurados a proteção, seja pelo Estado, sociedade ou família, nem se caracterizavam como uma fase peculiar. Em modos de produção anteriores, como no feudal, a aprendizagem e socialização davam-se pela convivência com adultos externos à família.

Na velha sociedade tradicional [...] via mal a criança, e pior ainda o adolescente. A duração da infância era reduzida a seu período mais frágil, enquanto o filhote do homem ainda não conseguia bastar-se; a criança então, mal adquiria algum desembaraço físico, era logo misturada aos adultos, e partilhavam de seus trabalhos e jogos. De criancinha pequena, ela se transformava imediatamente em jovem, sem passar pelas etapas da juventude (ARIÉS 2004, p. 35).

Todo esse traço peculiar de não ser vislumbrada a criança para as suas necessidades e peculiaridades pelo poder público como esfera de Direito irá recair e incidir em toda a trajetória de desproteção pública

da criança, que só passa a ser alvo de proteção social com o Estado intervencionista, denominado de Estado de Bem-Estar Social.

No Brasil, como destaca Marcílio (1998), foi a sociedade civil quem primeiro se preocupou com a situação das crianças órfãs e abandonadas. A primeira forma institucional de assistência às crianças desvalidas foi a Roda dos Expostos. Destaca-se que a participação da sociedade civil nas causas da infância foi marcada pela falta de recursos financeiros regulares e contínuos e pelos recorrentes pedidos ao poder público que dessem prioridade a esta causa em relação a outros gastos. Moncorvo Filho (1926) salienta ainda acerca da extração do “*Archivo da Misericórdia*”, de 1752, que os recursos despendidos para as funções desempenhadas pelo Senado eram superiores aos cuidados das crianças expostas.

[...] o grande excesso a que tinha chegado a despesa que tenha havido na cera que se despense nas funções deste Senado que fazia nisso a despesa de treze mil e trezentos, quantia que ao mesmo tempo faltaria para acudir a criação dos expostos, cuja despesa era mais útil à República [...] deviam os vereadores desterrar as despesas supérfluas [...] (MONCORVO, FILHO 1926, p 43).

Moncorvo Filho (1926) sublinha fragmento em que informa que as amas que cuidavam dos enjeitados recebiam um salário de apenas “doze moedas por ano” e que ainda “viviam sendo pagos atrasados” (MONCORVO, FILHO, 1926, p.43). Daí depreende-se duas questões que irão repercutir no direito de crianças e adolescentes. A primeira, a responsabilidade imbuída à sociedade civil e à família, e a segunda, a construção de ações de proteção de crianças e adolescentes sem a dada importância financeira, o que vai incidir na contemporaneidade em dois graves problemas. De um lado, os incipientes orçamentos públicos para cuidar de crianças e adolescentes, delegando e imputando à sociedade civil, que não terá responsabilidade pública para desempenhar tal feito, mesmo diante de todo escopo de mudanças normativas e legais a esse segmento. Como acertadamente pontua Silva (2004),

A avassaladora mudança de cultura provocada pelo ECA na sociedade brasileira, entretanto, não foi ainda suficiente para demover de suas práticas de institucionalização prolongada nos abrigos particulares mantidos por filantropos e famílias,

as instituições religiosas que mantêm grandes redes de abrigos, e organizações da sociedade civil que importaram e fomentaram no Brasil práticas estrangeiras de abrigo, como Rotary e Lions Clube. Algumas das instituições desse tipo são autossuficientes, não recebem recursos públicos e, por essa razão, **não se sentem obrigadas ao registro da entidade e de seus programas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente local, não recebem encaminhamentos feitos pelo Conselho Tutelar, nem se submetem à fiscalização das autoridades judiciárias** (SILVA, 2004, p.299 – grifo nosso).

De outro lado, há combinação do direito de crianças e adolescentes à lógica mercadológica, ou seja, espera-se que o mercado e organizações não governamentais exerçam ações de proteção, cuidado, educação, socialização. O que na acepção de Nogueira (2005, p.18) é um grande equívoco porque “os direitos não podem assentar no mercado: eles não são personagens do mercado, mas do Estado, e somente no Estado podem encontrar proteção e viabilidade. Estão inseridos, portanto, no coração da política”.

Bobbio (2004), na esteira do debate sobre o direito, e como dito anteriormente, descreve que ao buscar o fundamento de um direito há de diferenciar-se, caso se trate de um “direito que se tem ou de um direito que se quer” (BOBBIO, 2004, p.15). No primeiro caso, explica o autor, há de ver se há uma norma válida que o reconheça e, no segundo caso, há de se buscar “boas razões para defender a legitimidade do direito em questão e para convencer o maior número de pessoas a reconhecê-lo” (BOBBIO, 2004, p.15-16).

Em se tratando especificamente do Direito da Criança e do Adolescente, cabe reconhecer a necessidade de buscar esses dois fundamentos para tal direito: a norma e a legitimidade da norma. Bobbio (2004) convencionou que o problema maior de nosso tempo é o de proteção e não o de fundamentar os direitos. Porque, como diz o autor, a respeito dos direitos do homem “o problema que temos diante de nós não é mais filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político” (BOBBIO, 2004, p.25). Assim, não se trata mais de convencer a comunidade em geral da necessidade de proteção das crianças e adolescentes para viverem e crescerem em condições favoráveis às suas plenas potencialidades enquanto seres humanos. Trata-se de garantir todos os direitos.

Para tanto, se tem outras duas questões importantes: uma, a árdua luta da construção da norma, diante das atrocidades históricas cometidas contra crianças e adolescentes; a outra, a demora institucional de reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. Como sinaliza Silva (2004),

No que concerne à Declaração Universal dos Direitos Humanos, é importante ressaltar que os princípios da Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança, de 1924, não tiveram nenhuma repercussão na redação final do Código de Menores de 1927. Da mesma forma, os legisladores brasileiros não foram sensíveis aos princípios já consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, e no Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, que obrigou os países signatários a adotarem em seu direito interno os princípios da convenção, figurando ali a proteção à família e os direitos da criança (SILVA, 2004, p.297-298).

No Brasil, a Declaração sobre os Direitos da Criança, adotada pela ONU em 20 de novembro de 1959, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, não tiveram nenhuma influência significativa na redação final do Código de Menores de 1927 e na sua renovação em 1979, ainda que o Brasil fosse sensível à agenda de discussões, como ficou patente na posterior adoção da Doutrina da Proteção Integral, tardiamente, nos anos de 1990, com a redemocratização do Brasil e reforma do Estado pela CF/1988.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, não obstante ter sido aprovado pela ONU em 16 de dezembro de 1966, só foi ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, quando o ECA, já aprovado, passou a incorporar as regras previstas nos artigos 2º, 14º, 17º, 23º e 24º do pacto, que condenavam o tratamento diferenciado para crianças e adolescentes em razão da forma como foram concebidos, de sua origem social ou de sua condição econômica, preceitos estes presentes no sistema dual enunciado pela subordinação de crianças ora ao Código Civil ora ao Código de Menores, segundo sua composição familiar e origem social.



Isso porque as primeiras regulações do Estado e intervenção sobre a problemática de crianças e adolescentes ocorreu em 1927 com o Código de Menores fundado na lógica da situação irregular (“protegiam” recolhendo das ruas as crianças e adolescentes que viviam nas ruas, não tinham responsáveis, cometiam pequenos delitos). Em 1979 esse código passa por uma reformulação, mas não rompe com a doutrina da situação irregular para compatibilizá-lo com as linhas da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor FUNABEM e Fundações Estadual do Bem-Estar do Menor - FEBEMs.

As mesmas contradições existiam em relação ao artigo 10º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, também só ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

A Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 24 de setembro de 1990, portanto depois da aprovação do ECA, é o mais completo tratado internacional sobre os direitos da criança, colocando-a, ao longo de seus 54 artigos, em posição de absoluta prioridade na formulação de políticas sociais e na destinação de recursos públicos (SILVA, 2004, p.296).

Isso demonstra claramente o longo processo de luta para a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, tanto para a construção da norma quanto para a sua legitimação. A mudança em direção a uma legislação que de fato proteja e garanta os direitos de crianças e adolescentes no Brasil ocorreu com o ECA fundado na doutrina da proteção integral.

Como é conhecido, o ECA é resultado de lutas dos movimentos sociais, sendo legitimado em um cenário propício de abertura política e de reformas constitucionais e calcado nos referenciais de direitos humanos expressos na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na própria Constituição Brasileira de 1988. Representa um marco na história das políticas públicas voltadas para a infância e a juventude no país. É nele que, pela primeira vez na história brasileira, se concebem crianças e adolescentes como cidadãos e sujeitos de direitos políticos, sociais e jurídicos, e que, portanto, devem ser amparados de acordo com a Doutrina da Proteção Integral.

A partir desta nova concepção, enfatiza-se a noção de corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade no que diz respeito

à garantia dos direitos de crianças e adolescentes, conforme previsto no artigo 4º do Estatuto:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, p.9).

Depreende-se daí uma significativa mudança de paradigmas. Isto porque, se até o segundo Código de Menores, o Estado tinha o poder de adentrar os redutos privados das famílias, sobretudo as mais pobres, tomando os filhos destas sob a prerrogativa de cuidar, agora a ênfase recai sobre um cuidado que começa pela família, sendo o Estado um importante parceiro, cabendo a ele auxiliar as famílias a proverem os sustentos de seus filhos. Nesse cenário, a manutenção em família e na comunidade passa a ser tratada como prioritária e se introduz o debate em torno da promoção do DCFC para romper definitivamente com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes.

O ECA inova ao reconhecer a necessidade de se ter uma família e uma comunidade de pertença, combatendo a institucionalização de crianças e adolescentes e ajudando a promover as famílias em condições básicas de acolhimento para criarem seus filhos (RIZZINI *et al.*, 2006).

Porém, é preciso que se profira que nos textos internacionais, o DCFC está marcado e assentado já no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, ao referir que “[...] a criança, para o pleno e harmonioso desenvolvimento de sua personalidade, deve crescer nos seio de sua família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão”, acrescentando que a família é um “[...] grupo fundamental da sociedade e ambiente natural para o crescimento e o bem-estar de todos os seus membros e em particular das crianças”.

No Brasil, não foi diferente o reconhecimento da convivência familiar como direito fundamental às crianças e aos adolescentes. Todavia, essa luta contra a institucionalização e a definição de direitos a serem garantidos ocorre numa conjuntura adversa de reformas das políticas sociais antes da implementação e regulação das definições

trazidas na CF/1988, fruto das reformas neoliberais, da lógica de restrição orçamentária e redução de gastos sociais, que produz uma nova leitura desse direito, de forma liberal ou neoliberal, como de responsabilidade das famílias, independentes dos seus formatos e vulnerabilidades sociais. É nesse cenário que a centralidade na família é adotada nas políticas públicas sociais, como parceiras e agentes de proteção social.

Importa ressaltar que somente nos anos 2000 começa a ser construído, com informações provenientes de fóruns, encontros e reuniões, um documento que continha elementos para elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNCFC<sup>9</sup>. Foi nesse mesmo ano que o Direito à Convivência Familiar e Comunitária foi reconhecido dentro do Sistema de Garantia de Direitos - SGD<sup>10</sup>.

A convivência familiar e comunitária é direito de todas as crianças e adolescentes, em especial, daqueles que tiveram seus vínculos rompidos, que estão em instituições de acolhimento institucional ou familiar. Para tanto, o DCFC deve ser entendido enquanto expressão dos direitos humanos, tendo em vista o seu caráter fundamental. Dado o seu reconhecimento e positivação nas normativas constitucionais, sua implementação passa pela ótica prioritária das ações governamentais. Crianças e adolescentes possuem a condição peculiar de seres em desenvolvimento, portanto, necessitam da supervisão direta de um responsável e, sumariamente, esta responsabilidade é atribuída à família, sendo essa condução permeada de significados e controversas, pois as vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais impedem essas famílias de garantirem esse direito, devendo o Estado protegê-las para que de fato seja garantida a convivência familiar.

Nessa assertividade, Vicente (2004) chama atenção para o fato de que a família miserável, que historicamente perdeu sua criança e

---

<sup>9</sup> A formulação do Plano é fruto de trabalho participativo, iniciado oficialmente em outubro de 2004, com a Comissão Intersetorial, que envolveu as três esferas de governo. Utilizando ainda subsídios acumulados das discussões desenvolvidas pelo Comitê de Reordenamento de Abrigos, que funcionou nos anos de 2002 e 2003. Foi impulsionado pelo movimento do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. É também divisor de águas na defesa do direito à convivência familiar e comunitária, constituindo parâmetro para a reflexão e reorientação nas práticas de atendimento à família, à criança e ao adolescente.

<sup>10</sup> O Estatuto da Criança e do Adolescente concebeu o SGD, consubstanciado entre o Poder Público e a sociedade civil, designados para elaborar e monitorar a execução das políticas públicas voltadas para o universo da criança e do adolescente.

adolescente é ignorada ou tratada como inexistente. Corroborando, George e Van Oudenhoven (2003) destacam os casos em que a prática de acolhimento em famílias voluntárias ou extensas é levada ao extremo, o que denota claramente a negligência do investimento no bem-estar de crianças e adolescentes em suas famílias biológicas. Isso poderia prevenir a eventual separação entre pais e filhos.

O sistema de acolhimento frequentemente trata as famílias com dificuldades de moradia, renda e acesso à saúde como incapazes ou negligentes para cuidar de seus próprios filhos. É irônico que crianças e adolescentes em acolhimento geralmente estejam melhor economicamente do que aqueles que permanecem com suas famílias de origem (GEORGE; VAN OUDENHOVEN, 2003, p.19-20).

Mesmo com tantas conquistas dos direitos de crianças e adolescentes, ainda há ranço do primeiro código de 1927, óbvio que colocado em outra perspectiva, senão vejamos: era dever da família suprir necessidades de seus filhos de maneira adequada caso contrário, perderia o poder familiar. E hoje? Avança-se, pois há dissociação da destituição do poder familiar por condições materiais, no entanto, ainda é fortalecido o dever da família em suprir as necessidades, mas as bases materiais e relacionais permanecem inalteradas.

Reforçando, o Estatuto determina no artigo 19º que todas as crianças e adolescentes têm o direito de ser criados e educados no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada sua convivência familiar e comunitária. Mas questiona-se em que condições são favorecidas para a consubstanciação desse direito? Mesmo sendo uma conquista reconhecida, no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes esta convivência familiar ainda está longe de ser alcançada, visto que a prática de institucionalizar crianças e adolescentes não faz apenas parte do passado. Acertadamente, Becker (1994) elucida que:

O que ocorre na verdade no Brasil é uma confusão conceitual entre abandono e pobreza, uma vez que a imensa maioria das crianças pobres, mesmo as que estão nas ruas, ou recolhidas nos abrigos, possuem vínculos familiares. Os motivos que os levam a essa situação de risco não é, na maioria das vezes, a rejeição ou a negligência por parte de

seus pais, e sim as alternativas, às vezes desesperadas, de sobrevivência (BECKER, 1994, p. 63).

Em cena tem-se no primeiro plano a centralidade na família. Como ressalta Silva (2007), não é mais possível falar de assistência social sem referência à família. Desta feita, a crítica mais contundente à afirmação da família como referência das políticas públicas, na atualidade, está associada à regressão da participação do Estado na provisão de bem-estar, com a partilha de responsabilidades na agenda pública. Isso se desvia do caminho da garantia dos direitos sociais historicamente conquistados por crianças e adolescentes, e entra na rota da focalização das políticas públicas nos segmentos mais pauperizados da população, fortalecendo significativamente o mercado como instância de provisão de bem-estar e apostando na organização sociedade civil como provedora.

Nessa configuração, como aponta Pereira (2006), a família é chamada a reincorporar os riscos sociais e, com isso, assiste-se a um retrocesso na cidadania social e desmonte da noção de política pública.

Cabe salientar que, ao longo dos anos, esses reflexos da responsabilização da família pelo cuidado de seus membros, assistindo-os, criando-os e educando-os, vem sendo legalmente legitimado, conforme se vê claramente no capítulo VII, artigos 227 ° e 229 ° da Constituição Federal de 1988. No caso de crianças e adolescentes, vê-se no artigo 4° do ECA, que dita o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, sendo prioritariamente garantido, de forma crescente, primeiro pela família, depois pela comunidade, pela sociedade e, por fim, pelo Estado.

Os significados e controversas se tornam visíveis e expressas na potencialização das funções protetivas da família, sem deixar de atentar para o fato de que, por trás de um arcabouço normativo, existem a operacionalização e as condições efetivas para que as bases regravativas transcendam do mundo legal e se aproximem do cotidiano, tanto que, por vezes, não se percebe a sobrecarga que recai sobre as famílias nem que, em nome de proteção, se exige muito mesmo das mais fragilizadas.

Pereira (2006) considera que o esvaziamento da política social como direito de cidadania é uma estratégia resultante do impacto do neoliberalismo, já que, ao invés de emancipar a família, esta é sobrecarregada com tarefas e responsabilidades que pertencem ao

Estado. Sem imprecisão, é um direito das crianças e dos adolescentes serem protegidos, mas, acima de tudo, é um dever do Estado proteger também as suas famílias, proporcionando condições efetivas para garantir o DCFC.

#### **4 Limites e Perspectivas do Direito à Convivência Familiar e Comunitária sob o Crivo dos Direitos Humanos**

A garantia do DCFC de crianças e adolescentes a partir da atenção voltada a esse público e suas famílias está inserida na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), mais precisamente dentro da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, no PNCFC (2006) e no ECA, alterado pela Lei n. 12.010/09 (BRASIL, 2009c). Sua operacionalização está descrita nos seguintes documentos: Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009a) e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005) prevê, nos Serviços de Proteção Especial de Alta Complexidade de crianças e adolescentes, as modalidades: Atendimento Integral Institucional, Casa Lar, Família Acolhedora, República, considerando ainda que cada município, em função das necessidades locais, pode criar serviços de Casa de Passagem. Todos esses serviços precisam ser oferecidos conforme a necessidade de cada criança e de cada adolescente.

Os serviços de acolhimento institucional têm a finalidade de acolher e oferecer proteção integral a crianças e adolescentes quando necessitam ser afastados temporariamente do convívio familiar de origem ou quando já não contam mais com a proteção e os cuidados de suas famílias.

O ECA apregoa que toda política de atendimento deve dar ênfase ao direito à convivência familiar de crianças e adolescentes. O artigo 92 do ECA (BRASIL, 1990, p 56), que trata dos princípios que devem ser seguidos pelas entidades de acolhimento, impõe:

- I - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; Inclui-se a reintegração familiar como um dos objetivos das entidades que acolhem crianças e adolescentes.
- II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou

extensa; Incluiu a família extensa como uma das possibilidades de encaminhamento da criança ou adolescente.

Os programas de acolhimento familiar e institucional deverão ser implantados ou reordenados cumprindo as Orientações técnicas: serviços de acolhimento de crianças e adolescentes (Brasil, 2009), estando sujeitos a fiscalizações. Conforme reza o artigo 95 do ECA (BRASIL, 1990, p. 63): “As entidades governamentais e não governamentais referidas no art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

Ressalta-se ainda que os serviços de acolhimento institucional e familiar devem ser financiados pelo Poder Executivo, conforme o artigo 90, § 2º (BRASIL, 1990, p.71), como segue:

§ 2º Os recursos destinados à implementação e manutenção dos programas relacionados neste artigo serão previstos nas dotações orçamentárias dos órgãos públicos encarregados das áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dentre outros, observando-se o princípio da prioridade absoluta à criança e ao adolescente preconizado pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei. Deve ainda, receber outros aportes, conforme determina o art. 260 do ECA: § 5º A destinação de recursos provenientes dos fundos mencionados neste artigo não desobriga os Entes Federados à previsão, no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação e saúde, dos recursos necessários à implementação das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, em respeito ao princípio da prioridade absoluta estabelecido pelo *caput* do art. 227 da Constituição Federal e pelo *caput* e parágrafo único do art. 4º desta Lei.

Todas essas determinações nortearam a implantação, a qualificação e o reordenamento de serviços, como os Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes. Quanto ao financiamento, é fator decisivo na agenda pública para a implementação das ações. Com isso, há possibilidades reais de garantia da qualidade, regularidade e permanência dos serviços.

Sobre o DCFC e o lugar da família, a PNAS (2004) elenca entre suas diretrizes a “centralidade na família para a concepção e

implementação dos benefícios, serviços e projetos”, a *matricialidade sociofamiliar*, e aponta como um de seus objetivos “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, PNAS/2004, p. 33). A PNAS destaca ainda que:

A centralidade na família e a superação da focalização, no âmbito da política de assistência social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (BRASIL, 2004, p. 41).

Fortalecendo a discussão do DCFC e família, é imperioso destacar, na acepção de Fontenele (2007), a análise da família na PNAS, sob dois pontos: o primeiro é a questão da família como usuária de serviços e o segundo a família na perspectiva da responsabilização pela proteção social. De outra forma, Carvalho (2007), ao destacar a tendência dos governos de tomar a família como um alvo privilegiado da Política, esta se dá na forma de parceira na implementação dessas políticas, apoiada na perspectiva acentuada de partilha de responsabilidades e solidariedades públicas e privadas que desenvolve.

Ressalta-se que a família, como instituição historicamente reconhecida pela sociedade, necessita de políticas que a apoie e proteja (porque os problemas que enfrenta tem origem estrutural, do modo de produzir e de se reproduzir dessa sociedade), mas, ao mesmo tempo, a recrie, gerando relações afetivas e vínculos de pertencimentos fundadas na igualdade entre sexos e gerações. Para essas famílias serem efetivas na inclusão em serviços devem-se realizar de forma integrada as políticas setoriais, para o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e a universalização dos direitos sociais.

Sobre isso é importante ressaltar que os dispositivos legais que defendem o DCFC consubstanciam em elos importantes na direção da garantia dos direitos de crianças e adolescentes, no entanto, ainda se resente de suportes das diversas políticas públicas que assegurem a efetivação da norma legal.

Nos documentos normativos veem-se claramente impasses entre dois paradoxos de proteção ao DCFC. De um lado, o reforço do



familismo (onde há a centralidade de atenção na família) como miniprestadora de serviços, como agente de proteção social, com relevo para a capacidade de cuidado e proteção no seu interior. Nesta vertente, as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros, como canal natural de proteção social independentes dos seus formatos, das vulnerabilidades e das vicissitudes da convivência familiar, ao lado do Estado, do mercado e das organizações da sociedade civil. E de outro lado, a protetiva que defende que a capacidade de cuidados da família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas, como instância a ser cuidada e protegida. Enfatiza-se, nessa vertente, a responsabilidade pública.

Em relação à função da família, no que tange o DCFC, esta se encontra como dito no item anterior, claramente no Estatuto quando reafirma que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos e, para isso, precisam ter acesso, junto com a comunidade, à formulação das políticas básicas. Diferente dos primeiros códigos de menores, a pobreza não lhes retira os direitos nem os deveres; pelo contrário, o Estatuto avança nesse reconhecimento, mesmo no entendimento de que as famílias têm direito à proteção, somente quando necessitarem.

Assim, o artigo 23 ° do ECA (BRASIL, 1990, p. 25) contempla que “a falta ou carência de recursos materiais, não constitui motivo suficiente para perda ou suspensão do poder familiar”. E ainda mais: não existindo outro motivo, que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. No entanto, dada a miserabilidade em que vive hoje grande contingente da população brasileira, pode-se asseverar que se existe abandono por parte da família porque esta foi anteriormente abandonada pelo Estado.

Reconhecem-se importantes perspectivas no campo protetivo, principalmente quando o DCFC perfilha a família para além dos laços consanguíneos, onde incluem para além destes, outros aspectos como: simbólicos e afetivos, os quais estão presentes nas novas configurações familiares. Esse preceito favorece a perspectiva da garantia da proteção integral de crianças e adolescentes, no entanto é desafiante, mesmo no alargamento da compreensão de família e da rede social de apoio à

proteção, pois o DCFC ainda reforça a responsabilidade da instância familiar na proteção e cuidado de suas crianças e adolescentes.

Isso é um limite e requer o entendimento que o campo protetivo não se dá apenas na estruturação de relações afetivas e de cuidados, mas no provimento de benefícios monetários e serviços para inclusão de todos os membros familiares, portanto, de oferta efetiva de serviços às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

De fato, a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais deve ultrapassar a ótica de uma construção singular para que se perceba entrecruzada por múltiplas relações que condicionam e definem a dinâmica da família, vista para além dos vínculos de afetos e cuidados. Isso porque o campo da proteção social como garantia de direito social deve ser de responsabilidade do Estado, mediante acesso a renda e ao usufruto de bens e serviços de caráter universal e de qualidade, entendendo Estado como

complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dominante não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados, o que implica domínio e consentimento, luta por hegemonia e um Estado perpassado pela luta de classes e correlação de forças. O pacto de classes que deu origem ao Estado Social ou Welfare State nos pós-guerras é a materialização dessa concepção e o modelo de Estado que cobre os riscos sociais de forma universal e fundado nos valores de justiça social e igualdade, é o tipo ideal ou utopia que se busca, a possibilidade de efetivação de direitos sociais na ordem capitalista, o que não exclui ou elimina as desigualdades sociais, mas as minimiza e mantém em nível de civilidade (GRAMSCI, p. 2000, p. 331).

As orientações técnicas de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, também podem ser consideradas possibilidades na esteira das perspectivas na garantia do DCFC, quando o mesmo apresenta parâmetros de procedimentos técnicos fundamentais para a profissionalização dos serviços oferecidos, inclusive com orientações metodológicas e diretrizes nacionais. Entretanto, oferece um *modu operandis* padronizado que pode privar as autonomias profissionais e sua adaptação às realidades dos territórios e das famílias neles inseridas. Esse é um limite.

Reforça-se sob o crivo dos Direitos Humanos que o papel do Estado, como sublimado nas primeiras reflexões desse artigo, deve ser de primazia, não apenas na regulação, mas na coordenação e oferta de serviços, numa perspectiva de implementação de políticas públicas universalizantes e afiançadoras de direitos das crianças e adolescentes, especialmente quando suas famílias se encontram em situação de risco social, mas também de forma preventiva enfrentando as vulnerabilidades sociais.

Enaltecendo, para que a família desenvolva suas responsabilidades e funções de cuidado e socialização de seus membros, ela precisa ter acesso aos direitos fundamentais como: educação, saúde, trabalho, alimentação, lazer, cultura, segurança, previdência e assistência social, como apregoa a Constituição Federal de 1988, legitimando as políticas sociais como direito do cidadão e dever do Estado.

## **Conclusão**

Embora haja o reconhecimento explícito do Direito de Crianças e Adolescentes e importância da família na vida social como merecedora da proteção do Estado, estas questões têm sido discutidas na medida em que a realidade sinaliza cada vez mais para a penalização e responsabilização das famílias. Desse modo, o debate que circunda o DCFC, requer melhor decifração, discussão e entendimento em face do conjunto de mudanças e complexidades da ordem burguesa. Principalmente pela lógica de desmonte do papel do Estado, que legitima mais o Direito de forma Liberal, no sentido de que as provisões ficam mais no seio da sociedade e da família. Então se demanda mais da família na garantia do DCFC sem, muitas vezes, a provisão e sustentáculo primeiro do Estado, também se ressentido de trabalhos sociais que mude a realidade família e a cultura das violações. Essas e outras situações limitam a efetivação dos Direitos, liberalizando sua noção com a máxima “de que cada um tem que garantir seu bem-estar”, desmantelando a lógica dos Direitos Humanos e do DCFC pela via da proteção e implementação pelo Estado.

## Referências

- ARIÉS, P. **História social da criança e da família**. 2. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2004.
- BECKER, M. J. A ruptura dos vínculos: quando a tragédia acontece. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug. **Família brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Cortez, 1994. UNICEF.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.
- \_\_\_\_\_. Ministério de desenvolvimento social e combate à fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. CONANDA. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília-DF: Conanda, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Orientações técnicas: serviços de acolhimento para crianças e adolescentes**, Brasília: CNAS, Conanda, 2009a.
- \_\_\_\_\_. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS/CNAS, 2009b.
- \_\_\_\_\_. Lei nº12.010, de 03 de agosto de 2009. Brasília: Presidência da República/ Casa Civil, 2009c.
- COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- CARVALHO, M. do C. B. de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A família contemporânea em debate**. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- FACHIN, M. G. **Fundamentos dos direitos humanos: teoria e práxis na cultura da tolerância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- FÁVERO, E. T. **Questão Social e perda do poder familiar**. 1. ed. São Paulo: Veras, 2007.
- FERRERI, M.; MANOUG, S. Introdução. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira: a base de tudo**. São Paulo: Cortez, 2011.
- FONTENELE, I. C. **O controle da pobreza na ordem do capital: a centralidade da assistência social no Brasil do ajuste neoliberal**. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2007.

GEORGE, S.; VAN OUDENHOVEN, N. **Apostando al acogimiento familiar: um estúdio comparativo internacional**. Amberes (Bélgica); Apeldoorn (Países Baixos): Garant, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v.02.

LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1981.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MONCORVO FILHO, A. **Histórico da proteção à infância no Brasil: 1500-1922**. Rio de Janeiro: Empresa Graphica Editora, 1926.

NOGUEIRA, M.A. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Serviço Social e Sociedade**, n 82, ano XXVI- julho 2005.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAMOS, A. de C. **Processo internacional de direitos humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

RIZZINI, I. (coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; CIESPI; Rio de Janeiro: PUCRIO, 2006.

SILVA, E. R. A. A construção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. In: E.R.A. Silva (Coord). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, M. O da S. e. **Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação?** Disponível em: <<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/165/1/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDA%20E%20A%20POBREZA%20NO%20BRASIL.pdf>> Acesso em: 24/11/2016.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. IN: KALOUSTIAN, S. M. (org.) **Família brasileira: a base de tudo**. 6 ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF, 2004.

## CAPÍTULO 4

# SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E TRABALHO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Ana Valéria Matias Cardoso  
Solange Maria Teixeira

### 1 Introdução

As situações de risco e vulnerabilidade social implicam, por vezes, no rompimento dos elos familiares e deixam crianças e adolescentes desprotegidos e vulneráveis. A partir dessa máxima ou dessa regularidade, recentemente foi reordenado o serviço de acolhimento institucional integrante da política de assistência social. Esse serviço, conforme Rizzini (2006, p. 89), “constitui uma medida de proteção para os casos em que há violação dos direitos da criança e/ou do adolescente e se avalia a necessidade de afastamento da família” e contempla a função de ser um suporte de caráter excepcional e provisório para dar proteção social a crianças e adolescentes de maneira temporária, haja vista o maior objetivo da institucionalização ser o retorno para a família.

As legislações que oferecem suporte à proteção social de crianças e adolescentes na situação de acolhimento institucional trouxeram importantes avanços no sentido de conferir atendimento digno, direitos e condições para o desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes que estão em situação de risco social e pessoal. Elas visam a reinserção familiar quando possível e trouxeram alterações no trabalho profissional do acolhimento institucional como a garantia do direito à convivência familiar e comunitária, o fortalecimento de vínculos familiares e o trabalho social com famílias.

A garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, a partir da atenção voltada a esse público e suas famílias, está situada na Política Nacional de Assistência Social

(BRASIL, 2004), no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006) e no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), alterado pela Lei n. 12.010/09, nova Lei Nacional da Adoção (BRASIL, 2009b). Bem como a operacionalização está descrita nos documentos: Orientações Técnicas dos Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009) e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009a), que ressalta a finalidade de todos os serviços de acolhimento.

Os serviços de acolhimento institucional asseguram uma equipe de referência composta por profissionais de nível superior e de nível médio e, dentre esses, destacam-se, na equipe de nível superior, os Assistentes Sociais, com um trabalho profissional importante a ser considerado, uma vez que sua ação profissional busca oferecer alternativas para mediar as demandas sociais existentes neste campo de trabalho.

Partindo destes esboços teóricos, o presente capítulo constitui uma análise teórica e empírica sobre o trabalho do assistente social nas instituições de acolhimento institucional do município de Teresina (PI). Ressaltam-se como questões norteadoras as que interrogam: qual o trabalho desenvolvido pelo Serviço Social nas instituições de acolhimento? Como é desenvolvido esse trabalho, posto o cenário atual? Quais são as estratégias, procedimentos e metodologias utilizadas? Como direcionar o trabalho profissional a partir da construção do projeto ético-político diante das cobranças institucionais e exigências profissionais?

O presente trabalho visou encontrar respostas ao objeto de estudo aqui proposto, o trabalho do assistente social nas unidades de acolhimento, bem como teve como objetivo geral analisar o *modus operandi* do trabalho do Serviço Social nos serviços de acolhimento institucional, situando também os objetivos específicos: analisar a prática profissional do Serviço Social nas unidades de acolhimento em Teresina (PI), verificar quais são as estratégias, metodologias e técnicas utilizadas, identificar a relação entre os limites do trabalho institucional e sua relação com o projeto ético-político.

A realização do estudo se deu nas unidades de acolhimento Casa Reencontro, Casa de Punaré, Lar da Criança Maria João de Deus e Abrigo Masculino. Foram pesquisados 06 (seis) profissionais dos

serviços de acolhimento institucional em Teresina (PI), desses, 03 (três) compõem a rede de serviço estadual e 03 (três) compõem a rede de serviço municipal.

Os estudos empíricos têm como base os preceitos éticos que envolvem a pesquisa com seres humanos, sendo essa condicionada à avaliação e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Piauí (UFPI), sempre em consentimento com as orientações direcionadas pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa do Ministério da Saúde (CONEP/MS), representado pela Plataforma Brasil.

Verificou-se que, embora os serviços de acolhimento institucional tenham passado por importantes mudanças normativas – no sentido de proporcionar proteção, atendimento e acompanhamentos, condições dignas para o desenvolvimento pleno de crianças e adolescentes que estão em situação de risco social e pessoal, o trabalho social com família, assim como modificações no trabalho de acolhimento institucional –, as legislações pós-reordenamento institucional são de conhecimento dos profissionais, mas esses omitem muitas das ações que ali devem ser realizadas.

No acolhimento, o foco de atuação técnica do Assistente Social é o trabalho com a família buscando a reintegração familiar como prioridade. Contudo, o trabalho a ser realizado com a família de origem ainda é esporádico, assistemático, um trabalho que reflete as contradições de competência técnico-operativa e normativa. O atendimento realizado nos acolhimentos impossibilita o trabalho social com famílias, por muitas vezes ser desprovido de uma metodologia adequada, sem planejamento, além do ínfimo suporte institucional, o que caracteriza um trabalho em sua maior parte sem a qualidade devida para materializar o que está posto nas legislações, uma vez que o trabalho profissional deveria tecer esforços para garantir que de fato houvesse o reestabelecimento dos vínculos familiares.

## **2 Vulnerabilidade e risco social como expressão da questão social**

Ao se pensar sobre as manifestações da questão social, faz-se necessário entendê-las como um produto indissociável da sociabilidade de classes (burgueses e trabalhadores) na sociedade capitalista, em seus antagonismos e contradições, de modo que as manifestações sociais



produzidas pela relação capital-trabalho contribuem para o desenvolvimento de várias problemáticas sociais, dentre elas as situações e processos de vulnerabilidade e risco social que afetam crianças e adolescentes. Parte-se da premissa de que as situações de vulnerabilidade e risco social são expressões da questão social.

Definir ambas concepções diante das problemáticas sociais, precisamente das manifestações da questão social, é mais do que um exercício intelectual: visa compreender os desafios e tensões que se colocam, precisamente, ao público infanto-juvenil. Cabe salientar que os entendimentos sobre o marco conceitual de vulnerabilidade e risco social apresentam diferentes e antagônicas matizes teórico-metodológicas que podem servir de base para a compreensão de vulnerabilidade social e a perspectiva do risco social enquanto situações decorrentes de processos estruturais ou enquanto decorrentes de atitudes e comportamentos de risco.

Vulnerabilidade social se constitui como construção social, enquanto produto das transformações societárias, adquirindo diversas formas e condicionantes históricos, e essas transformações acabam por desencadear significativas mudanças na esfera da vida privada do indivíduo, aguçando fragilidades e contradições (MONTEIRO, 2011).

Para Castro e Abramovay (2002), vulnerabilidade social sugere diversas unidades de análise – indivíduos, domicílios e comunidades, identificando-os e inserindo-os nos vários cenários e contextos. Demanda-se, portanto, olhares para múltiplos planos e, em especial, para estruturas sociais vulnerabilizantes ou condicionamentos de vulnerabilidades.

Apreende-se que os estudos desenvolvidos sobre vulnerabilidade social demonstram que seu conceito é multifacetado por conta das inúmeras situações que podem ser vivenciadas por indivíduos e famílias, que conforme Nery (*apud* SEMZEZEM; ALVES, 2013) apresentam várias dimensões, dentre as quais: bens materiais, aspecto sociodemográfico, ambiental e afetivo-relacional.

Para além da categoria vulnerabilidade social, faz-se necessário tecer conhecimentos sobre a noção de risco social, pois, ainda que parecidas, ambas categorias apresentam diferenças substanciais. Em Huning (*apud* MONTEIRO, 2011), o conceito de situação de risco pauta-se na compreensão do indivíduo, com caráter subjetivo, que o naturaliza ou o legitima, além de pautar-se na perspectiva de probabilidade e

previsão de uma situação limite que leva ao rompimento de vínculos ou sua fragilização, conforme é colocado por Bernstein (1997 *apud* MONTEIRO, 2011).

Nessa perspectiva, a compreensão de situação de risco social é situada sob a ótica do indivíduo, sendo essa revestida de caráter subjetivo, o que acaba por naturalizá-la ou legitimá-la, retirando dos processos estruturais que geram desigualdades sociais a sua determinação fundamental.

Todavia, o risco social deve ser definido por situações de violações ou violências que repercutem e expressam uma realidade de exclusão e desigualdade social. Assim, embora os sujeitos sejam os autores destes, eles acabam por expressar uma lógica de reprodução de situações de vulnerabilidades, de falta, de ausência, de precariedade de condições de vida dignas, com maior propensão a riscos decorrentes da sua situação não apenas de pobreza, mas de gênero, geracional e outras. Portanto, os geradores são processos estruturais, comportamentais, culturais, dentre outros, que incidem nas relações interpessoais e reproduzem ciclos de violações.

Embora os problemas sociais – expressões da questão social – apareçam muitas vezes como individuais, na essência são determinados por diversos fatores, desde os estruturais aos subjetivos, culturais e sociais como pobreza, ausência ou insuficiência de renda e do acesso aos bens e serviços produzidos socialmente, trabalho infantil; até os interpessoais tais como: abusos, negligências, abandonos e violências – seja intrafamiliar, no espaço doméstico, seja as que ocorrem fora do domicílio.

Partindo do entendimento de que a concepção traçada sobre vulnerabilidade abarca as manifestações da questão social, percebe-se que as situações de vulnerabilidade social se ampliam para incluir as várias desigualdades econômicas, sociais, de gênero e geração, dentre outras que afetam de forma desigual as famílias brasileiras, sendo as famílias pobres e com crianças e adolescentes as que acumulam e sofrem as consequências dessas inúmeras desigualdades, em especial as famílias monoparentais femininas, de mulheres negras, idosas e nordestinas.

Destacam-se, ainda, vestígios culturais e subjetivos como os traços patriarcais, sexistas e machistas na educação informal e formal, que reproduzem relações assimétricas, desiguais, hierárquicas, autoritárias, desrespeitosas com as mulheres, idosos e outras minorias,

sobretudo, com crianças e adolescentes e que comprometem o pleno desenvolvimento infanto-juvenil. As desigualdades sociais e os inúmeros problemas sociais que se geram atingem as relações interpessoais e influenciam a dinâmica, a sociabilidade e as condições de existência e convívio de crianças e adolescentes, estando essas desigualdades na origem das situações de risco social como a violência doméstica, trabalho precoce, exploração sexual, negligências, abandono, trabalho infantil, outras violações e motivos que levam a ruptura dos laços familiares e que são expressões da questão social.

Essas situações são expressões da questão social porque oriundas da relação capital-trabalho, das desigualdades da ordem capitalista, apresentam-se como determinantes estruturais para ocasionar situações de vulnerabilidade e risco social. E sob esse contexto, ao se pensar na relação entre crianças e adolescentes e situação de vulnerabilidade e de risco, estes tornam-se fragilizados pelas problemáticas econômicas, sociais e culturais, que se agravam conforme as diferenças e desigualdades estruturais, dentre outros condicionantes, uma vez que a origem dessas refrações da questão social está no modo de funcionamento do capitalismo. Como aponta Netto (2001):

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva e transitória do regime do capital; sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo (NETTO, 2001, p. 45, grifos do autor).

Além dos determinantes estruturais, existem os determinantes biográficos que também são manifestações da questão social e se expressam como condicionantes para as situações de vulnerabilidade e de risco social que circundam o cotidiano de crianças e adolescentes, estes estão relacionados ao uso de substâncias psicoativas por parte da mãe ou do pai ou por ambos, problemas de transtorno mental, dificuldades de certos membros familiares em lidar com conflitos e problemas, por serem agressivos e muitas vezes por também terem sido vítimas de violações e violências.

Essas situações apontam que as desigualdades aqui originadas estão intrinsecamente relacionadas à questão da pobreza, da precariedade das condições de existência, vitimizações, fragilidades e contingências, condições de empobrecimento da família, manutenção da sobrevivência, dentre outros fatores que corroboram para a reprodução dos problemas sociais.

Ademais, os fatores biográficos sintetizam como a questão da pobreza pode incidir na vida de crianças e adolescentes e ocasionar os elementos elencados anteriormente, uma vez que a pobreza é elementar para a condição de vulnerabilidade e de risco que atingem crianças e adolescentes que são levados à medida de acolhimento. Por outro, vale ressaltar que a mesma não é o único fator para o ingresso destes sujeitos nos serviços de acolhimento institucional, significando afirmar que, somado a estes outros fatores, especificamente os de natureza biográfica são determinantes.

Fatores estes relacionados ao que aponta Yazbek (2000 *apud* SEMZEZEM; ALVES, 2013), ao explicar que a pobreza, para além da ausência de renda, provoca uma situação de subalternidade, essa fazendo parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração e à exclusão social, econômica, política e cultural, constituindo-se em um processo de interiorização das condições biográficas vividas por estes sujeitos.

Como destacado, adiciona-se aos determinantes aqui citados que constituem condições para a fragilização do espaço de vivência infanto-juvenil, levando-os à situação de acolhimento, os determinantes de catástrofes naturais ou sociais representados pelas enchentes, mortes de um dos pais ou de ambos, acidentes, prisão dos progenitores, dentre outras motivações, condições essas que também levam à violação de direitos, uma vez que materializado os determinantes de catástrofes no seio familiar, crianças e adolescentes ficam desamparados.

Sintetiza-se, desse modo, além dos determinantes de catástrofes, que os determinantes estruturais e biográficos também são chamados de risco social, havendo-se a preocupação de compreender risco social na perspectiva comportamental, pois são processos que atingem grupos e coletividades e não resultantes somente de uma série de precariedades que afetam a vida das pessoas. De acordo com Brasil (2004), o conceito de risco identifica a iminência de um evento que por ventura pode vir acontecer, traz à tona a noção de estar em perigo, ou seja, um sujeito

(crianças e adolescentes) vivenciando a violação de direitos, ou na iminência, na ameaça de vivencia-la.

Infere-se que as condições de vulnerabilidade e de risco representadas pelo abandono, violência em vários níveis, trabalho infantil, situação de rua, dentre outros, são violações de direitos e, por conseguinte, expressões da questão social por se constituir como elementos que contribuem para a ruptura de vínculos familiares, transgressões, desproteção, perda e fragmentação familiar. Verifica-se a partir disso a necessidade de ações legislativas, normativas e prático-profissionais e governamentais que tenham o objetivo de superar estas situações, considerando também as ações reordenadas e sistemáticas que devem ser implementadas nos serviços de acolhimento institucional, sobretudo, vislumbrando-se nas normativas que dão respaldo aos serviços de acolhimento destinados à criança e ao adolescente a ideia de proteção social e sua garantia por parte das instituições e atores sociais que lá se encontram.

### **3 A contribuição do reordenamento normativo e da legislação para os serviços de acolhimento institucional**

Historicamente, a cultura ligada ao abrigo residiu nas formas da sociedade civil. Tal como pontua Rizzini (2006, p. 31), no Brasil a prática de conduzir crianças e adolescentes pobres para “os chamados internatos de menores’ ganha força a partir do final do século XIX. A fácil retirada da criança e adolescente de sua família para essas instituições criou uma verdadeira cultura de institucionalização”. As origens do assistencialismo destinado à criança e ao adolescente no Brasil advém das iniciativas das organizações da sociedade civil de cunho religioso através das Casas de Misericórdia e da Roda dos Expostos, essa última voltada para proteger os bebês abandonados.

De acordo com Marcílio (2006), a Roda dos Expostos – proteção oferecida pelas instituições religiosas – foi utilizada por longo período no Brasil, no século XVIII, como estratégia de sobrevivência para as camadas mais vulneráveis, haja vista elas se encontrarem em situação de pobreza, exclusão, sem infraestrutura básica, em condições físicas insalubres, dentre outros; logo, sem condições físicas ou econômicas para garantir a proteção às suas crianças e adolescentes.

Posterior a isso, as primeiras iniciativas estatais surgem a partir de 1927, quando foi criado o Código de Menores, sob a Lei 6.697/1927, voltado às crianças e adolescentes menores de 18 anos em situação irregular, considerados delinquentes pela situação de abandono, pobreza, sem habitação certa, sem pais ou guardiões ou que praticasse atos contrários à moral e aos bons costumes. O Código de Menores de 1927 se funda na doutrina do direito penal do menor e não nos direitos destes (MARCÍLIO, 2006).

A publicização da questão social e das situações de vulnerabilidade que envolviam a infância e a adolescência no Brasil, tais como: pobreza, situação de rua, abandono, violência institucional, assim como o paradigma paternalista e repressivo do Código de Menores foram fatores de denúncias na década de 1980. Em 1979, o Código passa por uma reformulação, essa é elementar ao Código de 1927, mas mantém a doutrina da situação irregular dos menores e acentua seus traços educativos pela via da repressão, da disciplina e do confinamento em instituições específicas. O Código de 1979 tinha como intuito o controle e o ajustamento de crianças e adolescentes e não a garantia de fato dos seus direitos.

O Código de 1979 tinha nas ações severas e repressivas às crianças e aos adolescentes considerados em situação irregular, uma visão de dominação a esse segmento, pois como os motivos que os levavam à condição de vulneráveis e de risco eram interpretados como decorrentes exclusivamente da situação comportamental, esses significavam um perigo à sociedade e por isso deveriam ser recolhidos e disciplinados. Por outro lado, a visão de dominação a esse segmento não era transmitida para o conjunto da sociedade, mas sim a visão de preocupação com a proteção e segurança dessas crianças e adolescentes, sendo justificativas da necessidade de sua inserção em uma instituição asilar (LIMA; VERONESE, 2012).

Ao Código de Menores de 1979 foram delineadas algumas críticas, realizadas, principalmente, pelas entidades e movimentos em defesa da criança e do adolescente. As críticas centravam-se na terminologia sujeitos em situação irregular e de menor, o que expressava mais uma culpabilização e o estigma estabelecido pela classe hegemônica sob criança e adolescente das classes populares, o que favorecia a camuflagem dos fatores que levavam esses sujeitos a estarem em uma situação de vulnerabilidade social e de risco tal como a tamanha

desigualdade social e econômica sofrida por esses sujeitos e sua família (LIMA; VERONESE, 2012).

No período compreendido entre a implantação e a reformulação do Código de 1979 também surgiram entidades nacionais e internacionais que desenvolviam atividades sociais para minimizar as situações de vulnerabilidade e de risco desses sujeitos, assim como denunciavam a intervenção fragmentada do Estado, sendo criada a Política Nacional de Bem-Estar do Menor. Dentre essas entidades estavam o UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância e Adolescência), a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e a SAS (Secretaria de Assistência Social).

Cabe salientar que do ponto de vista sócio histórico o abrigo construído pela sociedade civil foi a principal medida de assistência à criança e ao adolescente, especialmente, as chamadas *em situação irregular dos menores*. E mesmo com o surgimento das iniciativas do Estado no sentido de proteção social, a perspectiva hegemônica ainda a ser reproduzida foi da institucionalização.

Ressalta-se ainda que um dos principais movimentos em defesa da infância e da adolescência foi o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR. Esse movimento não trouxe exclusivamente a denúncia sobre a situação da criança e do adolescente que se encontravam nas ruas, mas também as demais expressões da questão social que envolviam o segmento infanto-juvenil, tais como as relações de poder, pobreza, desigualdade social e econômica, estigmatização desses sujeitos, as violações de direitos tanto de crianças e adolescentes, quanto das próprias famílias, além de oferecer propostas para mudanças referentes ao tratamento que era dado a crianças e adolescentes em desenvolvimento. O MNMMR teve um importante papel tanto para o desmonte do Código de Menores de 1979, quanto contribuiu para a elaboração do ECA em 1990 (RIZZINI et al., 2010).

O Estatuto da Criança e do Adolescente a partir da sua implementação passa a ser a legislação mais avançada no que diz respeito à garantia de proteção e condições legais para a implementação de políticas públicas em favor desse público-alvo. Conforme cita Faleiros (2005), a promulgação do ECA possibilitou no âmbito do Executivo que vários programas, legislações, normativas, dentre outros, fossem implementados com o sentido de aplicar medidas protetivas e educativas, desconstruindo as práticas de institucionalização

assistemática definidas por antes denominados abrigos, hoje conhecidos como acolhimento institucional, uma vez que atualmente há o reordenamento das práticas de execução e funcionamento das unidades de acolhimento, bem como este é escopo para a materialização prático-interventiva da equipe técnica.

Quanto ao acolhimento institucional mencionado no ECA, a legislação coloca a excepcionalidade da medida de acolhimento institucional e o necessário reordenamento das instituições para atender visando:

I – preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; inclui-se a reintegração familiar como um dos objetivos das entidades que acolhem crianças e adolescentes.

II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; incluiu a família extensa como uma das possibilidades de encaminhamento da criança ou adolescente (BRASIL, 1990, p. 20).

O acolhimento institucional, no novo contexto de centralidade na família, poderá ser uma das medidas de proteção social, mas deve seguir o princípio da excepcionalidade e da provisoriedade, cujo § 2º, do art. 19 do ECA/1990, incluído pela Lei no 12.010/2009, prevê:

§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária (BRASIL, 1990, p. 10).

Outra alteração realizada no art. 19 do ECA/1990 é em relação à avaliação dada a situação de cada criança e adolescente em acolhimento institucional posto que antes não havia um mecanismo de controle daqueles que estavam institucionalizados, sendo esse realizado apenas na entrada e saída da entidade. Sendo o retorno da criança em acolhimento para sua família de origem (principal) ou extensa tem prioridade e implica num trabalho social com essas famílias no sentido da reintegração e não reincidências das condições que levaram a violação.



Uma outra legislação importante na área da infância e juventude é o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) aprovado em 2006, que busca o fortalecimento da instituição familiar e define o direito à convivência familiar e comunitária como um direito fundamental. Tem como escopo materializar o direito fundamental de crianças e adolescentes a terem as condições necessárias para que o desenvolvimento de suas potencialidades seja realizado no seio familiar de origem, de modo a prevenir o rompimento dos vínculos familiares, tendo nos atendimentos dos serviços de acolhimento, quando houver a quebra dos vínculos familiares, um espaço para que o retorno ao convívio da família de origem seja fortalecido, possibilitando assim a reinserção familiar (BRASIL, 2006).

O documento também avançou, sobretudo, no que se refere ao reordenamento das instituições que oferecem programas de acolhimento institucional, resguardando a necessidade da profissionalização não somente das entidades, mas da equipe de trabalho que atua no local, dando respaldo aos elementos legais e princípios elencados no ECA que dão base ao atendimento (BRASIL, 2006). Integram as unidades de acolhimento institucional equipes mínimas de nível médio e superior, nessa última destacando-se o trabalho profissional realizado pelo Serviço Social.

Outro reordenamento para o atendimento nas unidades de acolhimento está nas Orientações Técnicas para o funcionamento dos serviços de acolhimento voltados para crianças e adolescentes. E o presente documento tem como finalidade regulamentar, em todo território nacional, a organização e a oferta de Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, no âmbito da política de Assistência Social (BRASIL, 2009).

Nos serviços de acolhimento institucional cabem ainda as mudanças no trabalho profissional realizado pelas equipes técnicas, dar-se-á destaque ao Serviço Social, profissão de nível superior, que desde suas origens como profissão lida diretamente com a problemática social dos riscos sociais que envolve crianças e adolescentes e que geram o afastamento dos vínculos familiares. Para tanto, as mudanças que reordenam e situam a profissão à temática aqui analisada, encontra-se no respaldo e atenção diretiva técnico-operativa no sentido de garantir direitos, entre eles o direito à convivência familiar e comunitária.

Ademais, o trabalho do profissional é importante na materialização de tais serviços dirigidos a crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco social, que ao mesmo tempo enfrentam inúmeros desafios no contexto contemporâneo de crise econômica, política e fiscal impactando nas ações desenvolvidas pelo aparato público como forma de satisfazer as necessidades dessa população. Faz-se necessário também que o profissional de Serviço Social tenha uma visão ampla da situação, buscando entender a necessidade destes sujeitos, discutindo e avaliando o problema, bem como as necessidades e demandas da família.

#### **4 Experiências locais do trabalho do Assistente Social nas instituições de acolhimento para crianças e adolescentes em Teresina (PI)**

O Assistente Social possui um papel fundamental no atendimento das demandas situadas nas unidades de acolhimento institucional, e tem entre outras atribuições a de planejar, executar e avaliar o serviço para garantir a reintegração familiar do segmento acolhido. Uma das atuais requisições do profissional do Serviço Social pelas unidades de acolhimento é a preservação dos vínculos familiares e o trabalho com a famílias de origem ou ampliada, a fim romper com violação de direitos e restaurar os vínculos familiares.

O trabalho com o fortalecimento de vínculos é realizado pelo profissional, desde o primeiro momento em que a criança chega ao acolhimento institucional, para a preservação de sua história de maneira a respeitar as suas particularidades, o momento de vida de cada um, trabalhando com a família a fim de realizar uma ação prática voltada para o desabrigo desses sujeitos e, por conseguinte, o retorno à sua família de origem (BRASIL, 2006).

Em relação a realidade das instituições de acolhimento em Teresina (PI), a apreciação empírica dá destaque à Casa Reencontro e Casa de Punaré (ambas municipais), Abrigo Feminino e Lar da Criança Maria João de Deus (ambas estaduais, sendo a segunda em processo de municipalização). A Casa Reencontro tem como finalidade o acolhimento provisório para crianças de 0 a 12 anos incompletos, que foram retiradas do seu *locus* familiar por medida protetiva, tal como é delineado pelo ECA, no art. 101.

Delinea suas ações para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças, articulação com a rede socioassistencial do município, integração dos profissionais do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), preza pelo acompanhamento às famílias de origem para superar os fatores que motivaram o rompimento do vínculo familiar e diminuir o impacto proporcionado pela medida de acolhimento às crianças.

A Casa de Punaré, uma unidade de atendimento da Secretaria Municipal do Trabalho Cidadania e Assistência Social vinculada à Prefeitura de Teresina, desenvolve atividades voltadas para o atendimento de adolescentes do sexo masculino, entre 12 a 17 anos, em processo de rompimento com vínculos familiares, expostos às situações de violência e vulnerabilidade social. Ademais, a permanência dos adolescentes nesse espaço é de no máximo 90 dias, uma vez que tenham conseguido restaurar os vínculos familiares (PMT, REGIMENTO E NORMAS DA UNIDADE OPERACIONAL CASA DE PUNARÉ, 2015).

O Abrigo Feminino é uma medida de proteção social que compõe a Alta Complexidade, de caráter provisório e excepcional de acordo com o ECA, que tem o objetivo de acolher, com dignidade, adolescentes do sexo feminino, com idade entre 12 (doze) a 17 (dezessete) anos e 11 (onze) meses, em situação de vulnerabilidade social, abuso sexual, conflito familiar, negligência, violência e maus tratos, sendo que o número de adolescentes não poderá ser superior a 06 e são oriundos da 1ª Vara da Infância e da Juventude, do Conselho Tutelar, da Capital ou do interior do Estado do Piauí (GOVEPI, REGIMENTO INTERNO DO ABRIGO FEMININO, 2013).

Atualmente, o Lar da Criança Maria João de Deus está vinculado à Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC), também com parceria com a Prefeitura Municipal de Teresina (PMT), tendo esse órgão a finalidade de supervisionar as atividades da instituição, além de estabelecer as diretrizes para os trabalhos a serem realizados. Atende crianças de ambos os sexos, com idade de 0 a 12 anos incompletos, em situação de rompimento do vínculo familiar e comunitário, estando em situação de vulnerabilidade e risco social.

Ao se analisar os depoimentos dos profissionais pesquisados, observou-se que o trabalho com família se expressa como uma importante requisição para o Serviço Social, entretanto, as possibilidades

do trabalho com família, realizado pelo Serviço Social das instituições investigadas, ainda são muito limitadas, não havendo trabalho com grupos de famílias para que compreenda a raiz do ciclo das violações, restringindo-se a um trabalho individualizado, ocasional e de aconselhamento (quando a família vai visitar na instituição), conforme o depoimento:

Trabalhos sociais, assim de grupo, não existe com as famílias de origem. O que existe é quando eles vêm aqui nos dias de visitas aí, por exemplo, é dia das mães ou então é Páscoa, e aí eles estão sempre envolvidos nas atividades das crianças. A gente faz com que eles sirvam, se a criança quer beber, vai lá lavar o bumbum, troca a fralda, a gente deixa eles participarem da vida diária das crianças aqui. Então esse é um trabalho que a gente faz com eles. Aí tipo é o aniversário da criança, sempre a gente faz o bolo para a criança e chama a família, chama os parentes para o aniversário e tudo, e fora isso é essa questão da gente está indo lá sempre, que é através de visita domiciliar e as visitas que eles fazem aqui na instituição. São esses os trabalhos que a gente faz. Um grupo com familiares ainda não existe aqui, o que a gente está pensando, através de um projeto de intervenção de estagiária de Serviço Social, que ainda está para acontecer, é fazer um grupo com crianças, com famílias que já teve as crianças reintegradas para ver como se saíram. [...]. Então assim, têm um projeto de intervenção das estagiárias de S.S, para ver se faz um grupo com essas famílias que já receberam essas crianças, pra ver como é que está hoje em dia, fazer uma análise qualitativa nesse sentido. (Assistente Social C).

Depois do início de funcionamento do Reencontro foi feito um acordo do Estado e do Município junto ao Juizado, da 1ª Vara da Infância e Juventude de que, as crianças do município de Teresina a partir daquele momento seriam acolhidas no Reencontro, porque seria de competência municipal. E as crianças que viessem de outros municípios seriam acolhidos no Lar da Criança. Aí o que que acontece.... Atualmente no Lar da Criança, a maioria das crianças as famílias são de outro município. Nós só temos uma criança do município de Teresina. Então isso dificulta a questão do trabalho com elas, porque desse todo, nós temos em torno de 36 crianças na casa acolhidas, dessas só tem uma família que visita, porque os outros não vêm. Uns por conta mesmo da questão de que esse rompimento foi um rompimento que

quase que definitivo, e outros por conta da distância e, por isso esse trabalho é prejudicado. Não há um trabalho com as famílias não! Com esses que estão aqui acolhidos atualmente não, por conta disso! (Assistente Social E).

Os depoimentos relatam a dificuldade de se trabalhar com a família de origem, uma vez que no depoimento da Assistente Social E, a instituição de gestão estadual com crianças de vários municípios que vêm para Teresina, inviabiliza o trabalho direto com a família de origem, assim como não há uma articulação no território da família através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), então termina que não há grandes possibilidades de retorno da criança e do adolescente à família de origem, pois não existe um trabalho com a família. Entendendo-se, contudo, que o trabalho com família também é uma prioridade nas unidades de acolhimento.

E mesmo o relato mencionando que não há um trabalho social com família, esse trabalho existe, entretanto, são pontuais, assistemáticos, sem planejamento e acompanhamento da família, não têm reuniões com a família, nem individual, nem coletiva, o que evidencia a incapacidade profissional diante dos casos. Pelo que se percebeu só há o encontro da família com o profissional, quando aquela vai ao acolhimento e esse à uma visita domiciliar, sempre individualizada e em momentos esporádicos. Percebeu-se que a carência de encontros permanentes, sistemáticos, para ouvir a família e tentar minimizar as causas que levaram à violação de direitos, apresenta-se como um trabalho bem distante para se concretizar o foco do acolhimento, a reinserção familiar.

Não obstante, outro fator que dificulta o trabalho com família, mesmo no acolhimento que materializa essa prática, é a rede de serviços, uma vez que o trabalho em rede é muito disperso, não faz acompanhamento dos encaminhamentos, não tem contrarreferência, logo não se pode saber se a família foi atendida e se realmente a situação da família foi modificada.

Olha, o trabalho de rede na questão do acolhimento familiar está ruim, até porque todo adolescente que tem o vínculo rompido supõem-se que ele já deveria estar sendo atendido pelo CREAS e o CREAS muitas vezes tem que ser acionado

pelo Judiciário. Na realidade, o que que a lei diz - a lei, a lei de adoção que modificou o Estatuto da Criança e do Adolescente, tem que ser feito um diagnóstico inicial antes de colocar a menina e, nesse diagnóstico aponte as causas, os motivos do acolhimento institucional, porque o acolhimento institucional deve ser a última coisa que se possa pensar num atendimento de um adolescente com vínculo rompido... A última! Ou seja, ela poderia ter passado primeiro por onde?! Pelo CREAS, mas não, o processo é o inverso. Ela passa, vem para cá, então, ou seja, o fluxo de atendimento, inclusive, teve uma reunião agora – não sei se você está sabendo-, teve um encontro agora promovido pela SEMTCAS para discutir o fluxo de atendimento desse adolescente onde, por exemplo, não ficou definido quem iria fazer esse diagnóstico inicial. E não é só a questão ah... está em risco de vida, vou lá, o Conselho Tutelar pega a menina, às vezes não traz um documento, não traz uma roupa para adolescente vestir, nem nada. E ela está em risco! Ela está com o agressor, sei lá! E traz a menina para cá e nem botam nem o motivo do acolhimento, aí o profissional do S.S vai ter que ir atrás do Conselheiro, uma pista e parece um investigador profissional, uma pista, parece um investigador, porque é que ela teve acolhimento institucional, está entendendo?! Então esse fluxo de atendimento ele precisa ser colocado em prática e esse fluxo para ser colocado em prática precisa do trabalho dessa rede. Porque são vários momentos. O primeiro momento que precisa de articulação coma rede é o anterior ao acolhimento. Depois vem quando ela é acolhida, você vem vai ter que articular com a outra rede, e quem é essa outra rede?! Por exemplo, é o CRAS, que as meninas participam das atividades, dos serviços do CRAS, é a escola; isso é o segundo momento do acolhimento. E o terceiro momento do acolhimento, já você tem um outro tipo de relação, que é a relação do Sistema de Garantia de Direito, é o Ministério Público, é o Judiciário, para fazer com que ela volte. Mas você tem várias fases, você tem essas três fases que precisam dessa interação da rede. Mas está falhando muito no início, não está tendo articulação. (Assistente Social F).

No trabalho em rede, ainda persiste um quadro de total desigualdade entre os serviços territorializados e em outros a prevenção não está funcionando para precaver os riscos sociais. Então, a rede ainda precisa ser melhor coordenada, articulada, com clara divisão de responsabilidades para não negligenciar ou inviabilizar o trabalho de

outros serviços, principalmente, não fragmentar o foco substancial dos serviços de acolhimento, a reintegração familiar.

Além da garantia da rede, que influencia para que o processo de reinserção seja mais efetivo e solidificado, os profissionais pesquisados identificam várias situações, desafios, limites, que muitas vezes interferem no processo de reintegração familiar e comunitário. A respeito dos limites e desafios que se colocam a esses profissionais através dos depoimentos, é possível destacar: conseguir a aceitação dos adolescentes pelas famílias; manutenção do convívio comunitário e familiar dos adolescentes por conta de certas situações conflituosas no interior da família ou na comunidade por causa do uso de drogas e delitos; a falta de adesão dos pais aos serviços e encaminhamentos à rede socioassistencial e de outras políticas que alterariam sua condição social ou situação de risco, como no caso de uso de drogas pelos pais; a falta de políticas públicas efetivas para as famílias pobres; a superação do comportamento dos adolescentes e aceitação da família desse adolescente e das mudanças que tem que empreender para lidar com eles.

Os principais desafios que a gente tem quando se trata só de problema com conflito familiar, é ... só a aceitação da família por algumas coisas que os adolescentes, por alguns problemas que eles enfrentam. E muitas vezes também é a incompreensão mais pelo comportamento do adolescente, a família não tenta ter o conhecimento, aquela compreensão correta dos problemas que eles enfrentam e de repente começa, gera conflitos. E, às vezes quando se trata só disso é só a questão de esclarecimento, encaminhar os esclarecimentos corretos, a gente encaminhar para os locais certos, que daí dar para resolver. Mas, os problemas que nós temos enfrentado mais ultimamente têm sido problemas mais sérios. As famílias não querem porque, de repente, o menino se torna, é ... por conta de muitas coisas que já aconteceram, ele se tornam rebeldes, é usuário de droga, e praticam delitos, e a família quer achar para onde mandar para se livrar do problema, acontece muito isso, da família empurrar, se livrar do problema. (Assistente Social A).

Os principais desafios que a gente encontra é a não adesão, principalmente, dos pais aos encaminhamentos que a gente faz, principalmente, a rede socioassistencial, em especial, a questão do serviço de desintoxicação, então assim é o maior desafio. (Assistente Social B).

Olha eu acho que um dos grandes desafios, eu acho assim a questão de políticas mesmo. Eu acho que a gente não tem em termos de política voltadas realmente para pessoas sem renda, de baixa renda. (Assistente Social E).

O trabalho realizado pelos Assistentes Sociais requer ser repensando enquanto caráter técnico-operativo. Cabe ao Assistente Social buscar alternativas e mediações a fim de incluir os familiares em programas de auxílio e incentivá-los a participar de atividades oferecidas pela instituição, com estratégias que irão fomentar o fortalecimento dos vínculos.

## **Conclusão**

O acolhimento institucional apresenta-se como uma possibilidade de garantia de direito à proteção social, à infância e juventude em situação de risco social, importante equipamento para o desenvolvimento e proteção integral quando afastados da família de origem. As legislações que dão respaldo ao trabalho no Serviço de Acolhimento Institucional propõem não só avanços na questão do acolhimento institucional, mas também na preservação dos vínculos familiares e comunitários.

Por outro, o trabalho profissional reflete contradições, ora explícito pela incipiência institucional dos serviços públicos, do trabalho em rede, ora reflete a incapacidade profissional técnico-operativa, evidenciando uma ação que fragiliza o serviço e andamento das intervenções, pois o profissional não reproduz a ideia proposta pelo reordenamento normativo que respaldam o acolhimento institucional para crianças e adolescentes, evidenciando um trabalho assistemático, ametódico, o que dificulta o enfrentamento das múltiplas expressões da questão social.

Esses contrassensos dificultam a expansão de uma rede de atendimento socioassistencial que propicie agilidade no atendimento das demandas sociais relacionadas ao acolhimento, construção do direito de cidadania e saída da situação de vulnerabilidade e risco sociais que circundam sua vivência cotidiana, conseqüentemente, a não restauração e fortalecimento dos vínculos, que, ao contrário, contribui para o seu rompimento definitivo.



## Referências

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Brasília: Ministério da Justiça, 1990.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Lei nº12.010**, de 03 de agosto de 2009. Brasília: Presidência da República/ Casa Civil, 2009b.

- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

CASTRO, M. G.; ABRAMOVAY, M. Jovens em situação de pobreza, vulnerabilidades sociais e violências. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 143-176, jul., 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Secretaria da Assistência Social e Cidadania. **Regimento Interno da Casa de Acolhimento Feminino**. Teresina: SASC, 2013.

LIMA, F. da S.; VERONESE, J. R. P. **Os direitos da criança e do adolescente: a necessária efetivação dos direitos fundamentais**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

MARCÍLIO, M. L. **História social da criança abandonada**. 2. ed. Editora HUCITEC: São Paulo, 2006.

MONTEIRO, S. R. da R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 17, n. 2, p. 29-40, jul./dez., 2011.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, ano 2, n.3, jan./jul.2001. Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. Secretaria Municipal de Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Regimento e normas da unidade operacional Casa de Punaré**. Teresina: SEMTCAS, 2015.

RIZINNI, I. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção de direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Cortez, 2006.

RIZZINI, I.; CALDEIRA, P.; RIBEIRO, R.; CARVANO, L. M. **Crianças e adolescentes com direitos violados**: situação de rua e indicadores de vulnerabilidade no Brasil urbano. Rio de Janeiro: PUC-Rio, CIESPI, 2010.

## CAPÍTULO 5

# POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E GÊNERO: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DO PROCESSO DE PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO SOCIAL

Líbia Mafra Benvindo de Miranda  
Masilene Rocha Viana

### 1 Introdução

Muito tem sido escrito acerca dos contornos desiguais de gênero como elemento fundante das relações sociais na contemporaneidade, sobretudo porque, malgrado a luta das mulheres ter alcançado patamares significativos nos processos de mudança que vem se processando no sistema (ainda) hegemonicamente patriarcal, restam ainda muitas trincheiras a serem removidas na direção de um “modelo” de família, de políticas públicas e de relações sociais livres dos marcadores tradicionais e assimétricos de gênero que historicamente determinaram à mulher o lugar do cuidado, da subalternidade, da reprodução, da submissão, em contraponto ao lugar masculino tido como associado à produção, à dominação e ao poder.

Todavia, vivemos hodiernamente em um tempo de “políticas de reconhecimento”, da visibilidade da mulher nos espaços públicos, uma época em que muitas políticas visam romper com o modelo de produção e reprodução social assentado na lógica patriarcal; um espaço-tempo em que das políticas públicas se exige uma preocupação com a transversalidade do gênero, evidenciando que o debate de gênero atingiu patamares mais gerais de preocupação.

Nessa perspectiva, cumpre importante papel quem se coloca o desafio de refletir sobre o alcance de políticas públicas, sobretudo quando estas, a despeito de “empoderar” as mulheres e desconstruir e superar as referências tradicionais de gênero, não raras vezes, acabam por reiterar padrões desiguais posto que focados no enaltecimento da mulher na

esfera da reprodução e do cuidado, o velho e desconfortável lugar da subordinação a que as mulheres historicamente foram relegadas.

O presente capítulo pretende tomar esse caminho, quando se preocupa em refletir - à luz de um referencial teórico em torno das questões de gênero, especialmente a condição da mulher no tocante à esfera da produção e da reprodução social -, como o Programa Bolsa Família (PBF) contribui para manter ou alterar as relações assimétricas de gênero, tomando como fontes de dados, pesquisas e documentos, constituindo-se, portanto, em um estudo de cunho bibliográfico e documental, fundamentando-se em produções acadêmicas sobre a temática e em preceitos normativos e legais a respeito da política de assistência social, focando no alcance de um Programa de Transferência de Renda no que tange aos esforços de conferir autonomia às mulheres.

Destarte, numa perspectiva histórica e dialética se busca problematizar a condição da mulher no processo de produção e reprodução social, bem como a relação entre política de Assistência Social, o PBF e a problemática de gênero, a partir da centralidade na família e focalização na mulher, relacionando com o sistema de proteção social e proposições historicamente construídas sob o viés neoliberal, centradas na privatização, na descentralização e na seletividade. É nesse contexto que se estrutura o sistema de proteção social brasileiro e, dentro desse, a política de Assistência Social. Tal política se fundamenta na matricialidade sociofamiliar, entendendo ser a família o *locus* ideal para o desenvolvimento social e humano e ao mesmo tempo como estratégia de combate à pobreza.

Diante disso, resta saber como o PBF, enquanto medida de combate à pobreza centralizada na família e focalizada na mulher, contribui para a reprodução ou alteração das desigualdades de gênero. Quais implicações resultam da vinculação da mulher à esfera da reprodução social, considerando a inferioridade hierárquica desta dimensão em relação à da produção? Como são consideradas as funções protetivas da família e os “papéis” da mulher a partir das condicionalidades do programa? E, uma questão deveras importante: A centralidade na família e a focalização na mulher promove de fato maior proteção social, ou forja, ao contrário, somente a transferência de responsabilidades do Estado para a família, e em particular, para o seu membro mulher? Essas inquietações alimentaram as reflexões dispostas nas seções a seguir.

## 2 Gênero e o processo de produção e reprodução social

O crescimento dos estudos de gênero referendados nas ideias feministas tem o objetivo de lutar contra as desigualdades entre homens e mulheres e por direitos sociais, ao se processar o entendimento de que a história sempre consistiu em apanágio dos dominantes, conferindo invisibilidade ou subalternidade às mulheres já que sujeitas a uma perspectiva androcêntrica do mundo (VIANA, 2005). Nesse sentido, a trajetória histórica do conceito de gênero, sob influência feminista no campo das ciências sociais vem permitindo analisar os “papéis” tradicionais atribuídos às mulheres na família, no mercado e no Estado, este mediante as políticas públicas.

Assim, o gênero é permeado por relações de poder e pela “intersecção” ou “nó simbiótico” com outros elementos fundantes das desigualdades sociais (classe, raça/etnia),<sup>11</sup> e o uso desse conceito permite a desconstrução do determinismo biológico, a naturalização das desigualdades, o binarismo e rompe com a fixidez de identidades. Saffioti (1997) entende o gênero (associado ao patriarcado) relacionado simbioticamente aos outros sistemas de dominação/exploração: capitalismo (classe) e racismo (raça/etnia), entendidos numa unidade simbiótica, tornados inseparáveis ao longo do processo histórico não consistindo, portanto, “em ordenamentos das relações sociais correndo paralelamente”), mas, ao contrário, esses três antagonismos, diz a autora, “entrelaçam-se de modo a formar um nó” (SAFFIOTI, 1997, p.61).

No contexto da sociedade capitalista, discutir gênero requer uma análise sobre como a sociedade se organiza para produzir bens e serviços e para promover a produção social humana, tendo como elemento central desse processo de sociabilidade o trabalho. Pois isso, como assevera Gama (2014, p. 30), “implica o reconhecimento de que relações sociais construídas por homens e mulheres sempre se assentam no trabalho como fundamento da própria reprodução da vida”.

Com o modo de produção capitalista ocorre uma oposição às formas de produção material e da produção humana anteriores, resultando numa nova concepção de trabalho e reprodução social fundamentada no contrato de trabalho assalariado. De acordo com

---

<sup>11</sup> Referimo-nos ao amplo debate que pode ser consultado em vários autores. Destacamos aqui as contribuições de Crenshaw (2002) e Saffioti (1997).

Gama (2014, p.32), esse contrato muda as relações de produção e reprodução social, separando e hierarquizando as duas dimensões, propiciando a “invisibilidade do trabalho reprodutivo, o status inferiorizado das mulheres e o teor e a natureza das relações familiares”<sup>12</sup>.

A compreensão dessa nova ordem remete à divisão social e sexual do trabalho, pois esta última existe para organizar o trabalho de homens e mulheres na estrutura social, definindo o que compete ao gênero masculino e ao gênero feminino. Expressa as relações de poder entre homem e mulher, poder esse distribuído de forma desigual, sendo historicamente conformada a subordinação feminina através da destinação de “papéis” vinculados à esfera doméstica, à família e à produção de cuidados. Tais desigualdades são criadas, reproduzidas e mantidas nas relações cotidianas entre os membros da família, porque, como lembram Campos e Teixeira (2010, p. 21) é na família “onde ocorre a divisão sexual do trabalho, a regulação da sexualidade e a reprodução dos gêneros se encontram enraizadas”.

É, portanto, a partir da divisão sexual do trabalho que são designadas aos homens a produção que corresponde à esfera pública, e às mulheres a reprodução que diz respeito à esfera privada. Essa construção social vem de longa data. Michelle Perrot (1992, p.178), ao tratar das mulheres como parte dos excluídos da história, afirma que o século XIX acentuou a racionalidade harmoniosa da divisão sexual. Segundo ela, cada sexo tinha a sua função, “suas tarefas, seus espaços, seu lugar quase predestinado”, ao tempo em que vigorava um discurso dos ofícios que fazia “a linguagem do trabalho uma das mais sexuadas possíveis. *Ao homem, a madeira e os metais, à mulher, a família e os tecidos*” (grifo nosso).

Refletindo sobre essas esferas, Hanna Arendt entende que a esfera privada não é o espaço da intimidade e da privacidade, mas o das necessidades e da privação, ou seja, aqueles hierarquicamente considerados inferiores são privados “da relação com os outros pela palavra e pela ação na construção e nas decisões concernentes ao mundo comum, isto é, à existência política (CHAUI, 1984, p. 33). Lamoureux

---

<sup>12</sup> Entendemos que as relações assimétricas de gênero não têm como marco da sua origem o sistema capitalista, porém, é nele que elas adquirem novas formas em um processo de atualização moderna e contemporânea do patriarcado.

(2014, p. 546) explica que Arendt parte de uma análise da Grécia antiga, e que para a mesma o espaço privado diz respeito ao imperativo da manutenção da vida, onde prevalecem as necessidades, estando todos a este imperativo submetidos. Nesse sentido, os escravos, as mulheres e as crianças, que são confinados a esse espaço, são “privados de aparição pública e permanecem, de um certo modo, presos ao caráter trabalhador das tarefas às quais eles e elas se dedicam”. Nesse sentido, esse é o espaço historicamente destinado às mulheres, restrito à manutenção da vida e à reprodução social.

No contexto da sociedade capitalista o trabalho desenvolvido pelas mulheres na esfera doméstica é necessário à reprodução da força de trabalho; porém, não se constitui produtivo por não ser assalariado – uma forma de trabalho base de sustentação do capitalismo<sup>13</sup>. Para Holmstrom (2014, p.349), esse trabalho não pago favorece, em curto prazo, aos homens; e em longo prazo, ao próprio capitalismo, pois “quanto mais existe trabalho realizado nos lares, menos os capitalistas precisam remunerar o trabalho”. Porém, percebe-se que embora o trabalho doméstico não remunerado não produza excedente de trabalho, tal situação leva as mulheres não só à opressão como também à exploração, pois esta está para além da extração da mais-valia. Os estudos mostram que apesar das mulheres terem conquistado a igualdade jurídica, na maioria dos países, conforme lembra Holmstrom (2014, p. 349), “o trabalho relativo aos cuidados é ainda totalmente considerado uma responsabilidade privada, porque elas não conseguiram obter os vastos e onerosos serviços sociais necessários para conquistarem uma perfeita igualdade em seu trabalho e em seu lar”.

Isso posto, fica evidente que o trabalho relativo ao cuidado dos membros da família continua sendo privado, não só pela inexistência de uma rede de proteção social, mas também pela atualização contemporânea do patriarcado. A configuração dos papéis masculinos e femininos e das esferas da produção e da reprodução social se fundamenta na ideologia do patriarcado, que se constitui no suporte estrutural das relações assimétricas de gênero. Na visão de Saffioti (2004), para análise das relações de gênero é imprescindível a categoria patriarcado, pois a origem dessas relações hierarquizadas remete a ela, que se mantém sob

---

<sup>13</sup> Marx considera “produtivo somente o trabalho assalariado que produz capital” (MARX, 1974, p. 161 *apud* HOLMSTROM, 2014, p. 349).

novas bases e em níveis diferenciados, mantendo seus fundamentos nas relações de dominação, principalmente no que concerne às mulheres, em vários espaços, como a família, o mercado e o Estado.

Para Pateman (1993), no patriarcado da contemporaneidade o poder foi sendo diluído para todos os homens, ou seja, não se restringe ao poder dos pais sobre os filhos, já que ele se reatualizou para se manter, sendo “fraternal, contratual” e estruturando a sociedade civil capitalista (PATEMAN, 1993, p. 45). A autora nos alerta que para a compreensão do termo patriarcado é imperativo se desprender das interpretações patriarcais, como o “o seu sentido literal de governo do pai ou do direito paterno, e o de que as relações patriarcais são estritamente familiares (PATEMAN, 1993, p. 43).

A categoria do patriarcado é importante para as análises de gênero, contudo, cabe destacar que considerando que gênero é um conceito relacional, sua análise e discussão não devem estar centradas apenas no sujeito mulher, mas devem ser consideradas as determinações culturais no complexo campo das relações sociais, de forma a desnaturalizar os papéis socialmente constituídos. As relações de gênero estão entrelaçadas de relações de poder, as quais hierarquizam homens e mulheres (a partir de características biológicas e sociais). Assim, é sempre bom lembrar a feliz apreensão de Scott (1990, p. 14), ao entender gênero como “um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos”, sendo o gênero “um primeiro modo de dar significado às relações de poder”.

Entretanto, pensar num projeto emancipatório das mulheres, conforme propõe as ideias feministas, exige uma perspectiva de interseccionalidade (ou como na leitura de Saffioti, de “nó simbiótico”), categoria usada “para interpretar as correlações entre gênero, etnia, classe e outros fatores de desigualdade” sem, contudo, deixar de ser pertinente a análise do valor hierárquico dado às atividades econômicas e políticas desenvolvidas no espaço público e exclusão do espaço privado (JAMIESON; WAJCMAN, 2014, p. 130). E, vale reter também que a discussão de gênero articulada a outros elementos fundantes de desigualdade exige um olhar sobre como o Estado compatibiliza as demandas de acumulação do capital com as diversas expressões das desigualdades; cabendo ainda indagar sobre como as políticas sociais se estruturam e qual sua contribuição frente aos papéis tradicionais atribuídos às mulheres.



### 3 Política social em contexto neoliberal no Brasil

As Políticas sociais no Brasil contemporâneo remetem a enfoques distintos, a polêmicas e vem gerando intensos debates no campo das ciências sociais. Por isso, a proposta desta sessão, de caráter modesto, é apresentar algumas notas relativas à dinâmica da sociedade que as demandam, as configurações que a permeiam, identificando o viés neoliberal nas suas formulações e implicações sociais.

Partilhamos do entendimento de Behring (2009), de que a análise da política social no Brasil e, em especial, da seguridade – seu núcleo central, que compõe a previdência social, a saúde e a assistência social – deve ser problematizada tendo como referência a lógica mundial, pois essa lógica, mediada pelas especificidades históricas de cada país, caracteriza o “capitalismo contemporâneo marcado pela mundialização, reestruturação produtiva e o neoliberalismo”. Segundo a autora, “é mais um momento de ‘sono da razão’ na história da humanidade, agora em nome da fantasia do consumo, como se o mercado estivesse acessível para todos e fosse a única possibilidade de plena realização da felicidade” (BEHRING, 2009, p. 45).

Essa referência à lógica mundial se impõe porque sempre houve uma relação entre a “ideia de seguridade social e a tentativa social-democrata de compatibilizar acumulação e equidade, cidadania e desigualdade de classe” (BEHRING, 2009, p. 46), visando sempre garantir o equilíbrio do sistema e a rentabilidade do capital em detrimento da classe trabalhadora. Ou seja, sob forte influência dos ideais neoliberais, os quais, segundo Draibe (1993), seguiram as transformações que ocorreram na economia e na sociedade contemporânea, guardando, segundo a autora, certo paralelismo entre as teses e inflexões do neoliberalismo com esse movimento.

É importante salientar que no segundo período pós-guerra, o qual perdurou até os anos 1970, a política social adquiriu importante *status* no contexto da economia política. Esse foi um período fortemente caracterizado pelo intervencionismo keynesiano – teoria econômica que se generalizou pelo mundo do capital desenvolvido.

Segundo Draibe (1993), a partir da década de 1970 o neoliberalismo se configurou como receituário de proposições práticas destinadas a governos e reformas do Estado, tendo a repetição do discurso do Estado mínimo e do mercado como melhor e mais eficiente

mecanismo de alocação de recursos. Ressalta-se que essa vertente não possui um corpo teórico específico que a diferencie de outras correntes de pensamento, pois se baseia no liberalismo e no conservadorismo. Ainda conforme Draibe (1993), na área das políticas sociais as proposições neoliberais, num primeiro momento, passaram a compor negativamente um conjunto de argumentos e ataques ao Estado de Bem-Estar Social, e, em num segundo momento, positivamente, compuseram um conjunto de propostas de reformas dos programas sociais direcionados às políticas públicas, consubstanciados na descentralização, privatização, focalização e seletividade.

Portanto, a partir dos anos 1970 a condição da política social se alterou devido à crise econômica emergente e às investidas neoliberais inscritas na reação burguesa, “em busca da retomada das taxas de lucro, iniciativas como a flexibilização das relações de trabalho e dos direitos sociais conquistados no período anterior” (BEHRING, 2009, p. 46), situação que se evidenciou principalmente a partir do final dos anos 1980. Relembra Behring, que houve um redirecionamento do fundo público como pressuposto das condições de produção e reprodução capitalista; porém, diminuído no que concerne às demandas do trabalho, implicando numa “desproteção e barbarização da vida social” (BEHRING, 2009, p. 46), considerando que na realidade não havia oferta de emprego para todos, decorrendo disso a associação entre perda dos direitos e a criminalização da pobreza.

No período entre 1989 e 1991, no contexto mundial de perda da legitimidade do projeto socialista das classes trabalhadoras, as correlações de forças se alteraram em favor do capital, com proposições voltadas para a legitimação do mercado e a perda de direitos, sob o argumento de crise do Estado e da necessidade de uma reforma desse.

Partindo de uma análise sobre as políticas sociais na América Latina e a influência neoliberal, Draibe (1993) afirma que na década de 1990 houve alterações nas proposições neoliberais no campo das políticas sociais, voltando-se, no caso dos países de primeiro mundo, para os desafios da modernização da produção e competitividade sistêmica, com vistas à integração internacional e ao crescimento sustentado. Na América Latina, as estratégias de desenvolvimento tiveram como foco a pobreza. Isso porque esse problema se constituía num entrave à modernização da economia e por ser uma questão de estabilidade política.

Desse modo, tendo como foco a pobreza, as políticas sociais se estruturaram a partir do viés neoliberal centrado na conjugação de políticas seletivas e focalizadas, bem como na privatização e na descentralização dos serviços e programas sociais, contradizendo assim o princípio da universalidade e resultando na assistencialização das políticas sociais como estratégia para o equilíbrio financeiro do Estado.

No contexto das reformas sociais preconizadas pelo neoliberalismo, privatizar significa(va) destinar a produção de bens e serviços públicos ao setor privado, como meio para aliviar a crise fiscal e promover melhor racionalidade. A focalização diz(ia) respeito ao direcionamento do gasto social com áreas específicas e à seletividade da priorização de um público-alvo com maior necessidade e urgência. Descentralizar, portanto, implica(va) em eficiência e eficácia dos gastos, pois, dessa forma, aproximam-se os problemas da gestão; mas significa(va), também, transferência de responsabilidades para os demais entes federados, bem como para as Organizações Não Governamentais e para o voluntariado, ou seja, para a própria sociedade civil (DRAIBE, 1993).

Sob o argumento da crise e da cultura de um Estado incompetente e descontrolado nos gastos, as proposições neoliberais em torno das políticas sociais se conformam na sociedade civil, pois essa é tida como o espaço adequado para a implementação de tais políticas. De acordo com Behring (2009), a sociedade civil é o “suposto território da virtude, da eficácia e da solidariedade num contraponto ao Estado ineficiente, perdulário e paternalista” (BEHRING, 2009, p. 48). As políticas sociais, por sua vez, são implementadas de forma residual e complementar, equivalendo a respostas para questões sociais que não podem ser respondidas pelo mercado, comunidade e família (DRAIBE, 1993). Ainda de acordo com a autora, os programas de transferência de renda mínima, combinados com a solidariedade da sociedade civil, são os destaques dessas proposições. Isso porque através deles a ética do trabalho pode ser reeditada, uma vez que se define um teto baixo para não haver desestímulo ao trabalho, num contexto em que não há emprego para todos. Nesse sentido, resta saber, no contexto da sociedade brasileira, como isso se configura no sistema de proteção social e, especificamente, na política de assistência social.

#### **4 Sistema de Proteção Social no Brasil: a Política de Assistência Social e a centralidade na família**

Ao discutir a centralidade da família nas políticas públicas no Brasil, Pereira (2006, p.29) afirma que a “instituição família sempre fez parte integral dos arranjos de proteção social”, e acrescenta que “os governos brasileiros sempre se beneficiaram da participação autonomizada e voluntarista da família na provisão do bem-estar de seus membros”. Assim, a centralidade na família não é novidade no sistema de proteção social brasileiro.

Porém, para entender os contornos mais recentes dessa questão é importante destacar que nos estertores do regime de arbítrio sob comando militar e em um quadro de agravamento da questão social, sobretudo a partir dos anos 1980, o Brasil enfrentou várias transformações sociais, políticas e econômicas levando a sociedade a retomar as lutas populares com vistas a oxigenar a vida política nacional na busca de construção de um regime democrático. Como resultado dessa luta, surgiu a Constituição Federal Brasileira (CFB) de 1988, representando a promessa de afirmação e extensão dos direitos sociais, em consonância com as transformações sociopolíticas ocorridas no país durante o processo de transição democrática.

Contudo, embora a CFB de 1988 tenha avançado ao estabelecer a universalidade como princípio das políticas públicas, o Estado, orientado pelo enfoque neoliberal que se seguiu aos primeiros respiros do processo de democratização propõe a redução da capacidade de resposta frente às questões sociais, priorizando a operacionalização de políticas públicas focalizadas e seletivas. Foi exatamente nesse contexto da focalização que a família se consolidou como “parceira” fundamental do sistema de proteção social e alvo de programas de combate à pobreza e de transferência de renda condicionada.

A importância da família na sociedade brasileira está expressa na CFB de 1988, que a estabeleceu como base da sociedade e conferiu ao Estado a responsabilidade de promover a proteção desse núcleo social (BRASIL, 1988). Com a instituição da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993) e da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), a família passou a ter centralidade para a concepção e a implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos da assistência social, os quais seriam operacionalizados através

do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Esse sistema é de caráter **“público não contributivo, descentralizado e participativo”** (NOB-SUAS, 2012a), **que visa à proteção social, à vigilância socioassistencial e à defesa dos direitos. E enquanto sistema único compõe um conjunto articulado e** integrado de serviços, programas, projetos e benefícios, de forma unificada e com a mesma organização em todo o país, na promoção da Proteção Social a partir de uma das suas diretrizes estruturantes: *a matricialidade sociofamiliar*.

A Assistência Social ocorre de forma hierarquizada em Proteção Social Básica e Especial, conforme níveis de complexidade. A Proteção Social Básica tem por objetivo prevenir as situações de vulnerabilidade e risco social, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Esta unidade tem como função a gestão territorial da rede socioassistencial de proteção básica e a oferta dos serviços oferecidos pelo programa de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que conforme tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, consiste no trabalho com as famílias de forma integrada a outros serviços e políticas. De acordo com o protocolo de gestão integrada do SUAS, essa modalidade de gestão se refere à articulação entre serviços, benefícios e transferências de renda. Prioriza-se, na gestão integrada, o acompanhamento das famílias em situação de risco social e em descumprimento das condicionalidades do PBF<sup>14</sup>.

É, portanto, a partir da centralidade na família no âmbito da política de assistência social e, em particular, da proteção social básica e das ações dos CRAS que podemos analisar os impactos do PBF nas relações de gênero de seus beneficiários. Faz-se isso considerando que o PBF é uma estratégia do sistema de proteção social brasileiro, no que diz respeito ao combate à pobreza, com foco na família e, mais especificamente, na mulher. Tratando do programa Bolsa Família (PBF) como um exemplo paradigmático dessa questão, Mariano e Carloto (2009, p. 901) afirmam que “a mulher, a partir dos seus papéis na esfera doméstica ou de reprodução, tem sido, portanto, interlocutora principal dessas ações, tanto como titular do benefício quanto no cumprimento das condicionalidades impostas. Com efeito, o enfoque prioritário do programa tem sido as mulheres, com a premissa de que são mais

---

<sup>14</sup> Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado através da Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009.

confiáveis do que os homens, tanto na aplicação do benefício quanto para garantir o sucesso do programa. Essa situação gera uma responsabilização da mulher e, ao mesmo tempo, obscurece os papéis de maternagem, ao repousar sobre essas a responsabilidade pelo bem-estar da família ou, ainda, ao modificar as relações de gênero, quando fica sob seu poder a gestão da renda transferida.

#### **4.1 Programa Bolsa Família e as relações de gênero: centralidade na família e focalização na mulher**

Analisar a relação do Programa Bolsa Família<sup>15</sup> com a questão de gênero a partir da centralidade na família na Política de Assistência Social remete à família e ao sistema de proteção social<sup>16</sup>, pela função que assumem na reprodução social.

De acordo com Duque-Arazola (2008), a assistência social, enquanto integrante do sistema de proteção social brasileiro, “é mediadora dos interesses do mercado”, seja pela oferta de bens de consumo ou através dos programas de renda mínima, a exemplo do PBF, centralizados na família e focalizados na mulher, reforçando dessa forma os papéis tradicionais a ela atribuídos (DUQUE-ARRAZOLA, 2008, p. 241).

No Estado esse reforço ocorre na estruturação das políticas públicas que têm a família como alvo privilegiado para superação dos problemas sociais, mas com enfoque prioritário no papel das mulheres na esfera doméstica, visando ao êxito dessas políticas e seus programas. Carloto (2004), ao falar sobre os programas focalizados de desenvolvimento com eixo no combate à pobreza, destaca que os mesmos têm como preocupação:

[...] a eficiência das medidas e, como alvo preferencial, a família e, dentro destas as mulheres. A principal estratégia é a chamada privatização da família ou a privatização da

---

<sup>15</sup> O PBF foi criado em 2003, por meio da medida provisória nº 132/2003, como estratégia de combate à pobreza, sendo posteriormente regulamentado pela Lei nº 10.836/2004 e pelo Decreto nº 5.209/2004.

<sup>16</sup> [...] O sistema de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças. Ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidos aos indivíduos e às famílias [...] (LAVINAS, 2006, p. 5).

sobrevivência da família, propondo explicitamente a transferência de responsabilidades que deveriam ser assumidas pelo Estado às unidades familiares (CARLOTO, 2004, p. 152).

Portanto, mediante as políticas públicas no Estado se podem prescrever normativamente comportamentos, atitudes e habilidades que mantêm e até fortalecem a hierarquia entre os gêneros, reforçando papéis sociais sexistas na implementação ou na condução do trabalho com famílias. Ou ao contrário, podem incidir na construção de novas relações no interior das famílias, que promovem autonomia das mulheres, crianças, jovens, contribuindo para romper com as relações patriarcais contemporâneas, sempre fundadas na subordinação das mulheres e dos mais jovens aos homens mais velhos.

Para a promoção dessa autonomia, Campos e Teixeira (2010) chamam a atenção para a necessidade de as políticas sociais reconhecerem as mudanças estruturais nas famílias e nos papéis dos seus membros, decorrentes das transformações sociais, como a inserção das mulheres no mercado de trabalho formal e informal, que as levam a ter uma dupla jornada de trabalho, à medida que têm que conciliar trabalho com os afazeres domésticos. No caso da assistência social na qual a família assume a centralidade no desenvolvimento dessa política, constitui-se de forma contraditória, pois ao mesmo tempo que oferece proteção e reconhece a diversidade de tipos de famílias, reforça a responsabilização da família pelo bem-estar dos seus membros. Essa questão se relaciona com o fato de que o “modelo nuclear conjugal de família, ainda preside o desenho de muitos programas sociais públicos e privados, dentro da orientação geral da política social brasileira” (CAMPOS; TEIXEIRA, 2010, p. 26).

Mariano e Carloto (2010) destacam que a concepção de família presente nos documentos produzidos e divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, órgão gestor da política de assistência social, quando da sua análise, representa apenas um dos seus aspectos, o da harmonia, ao definir a mesma como “núcleo básico de afetividade, acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e referência no processo de desenvolvimento e reconhecimento do cidadão” (BRASIL, 2006, p. 27). Assim, oculta seu outro lado, pois na família há também as situações de conflito e violência, muitas vezes

decorrentes das relações desiguais de gênero. É com base nessa concepção de família orientada pela perspectiva de cooperação e harmonia que se assentam as metodologias de trabalho com a família, as ações, os projetos e os programas da assistência social, tais como o Programa Bolsa Família.

O PBF operacionalizado pela Política de Assistência Social está inserido no sistema de proteção social brasileiro. Como estratégia de combate à pobreza, a partir da centralidade na família, prevê o pagamento de benefícios preferencialmente à mulher, e condiciona o recebimento das transferências à contrapartida dos(as) beneficiários(as) na área de educação e saúde. Tendo em vista que a principal preocupação do PBF é a situação de pobreza, suas ações são dirigidas à família, pois o próprio direito ao recurso transferido é tipificado como um benefício à família, e não a indivíduos, muito embora os recursos sejam pagos prioritariamente às mulheres. Entretanto, essa estratégia se operacionaliza com foco nas funções femininas, reforçando os papéis tradicionais de maternagem, com vistas ao fortalecimento das famílias e não ao empoderamento das mulheres (MARIANO; CARLOTO, 2009).

Ainda de acordo com os autores supracitados, os programas de transferência de renda criam uma rede de obrigações para as mulheres, sendo passado a elas o papel de representantes da família, função vinculada à figura da mulher e da mãe cuidadora, à medida que lhes é delegada a gestão dos recursos em nome da família e o cumprimento das condicionalidades do programa. Dessa forma, é possibilitado o poder de compra mas, também, transferida para elas a responsabilidade pelo bem-estar dos membros da família.

Destarte, é por meio das condicionalidades que o Estado continua a vincular a mulher ao espaço privado, além de não haver a “construção de uma percepção valorizante do trabalho remunerado feminino” imprescindível ao processo de autonomia da mulher nas relações desiguais de gênero. Inclusive o vínculo formal de trabalho, devido ao critério de elegibilidade do programa, constitui-se em fator de exclusão do PBF: “o desenho do programa [...] acaba por gerar não desincentivos ao emprego formal [...] mas incompatibilidade e, forçosamente, exclusão entre ser beneficiário de um programa de transferência de renda e ter um emprego formal” (LAVINAS; COBO; VIEIRA, 2012, p. 51-52).



O PBF tem como critério de legibilidade ser pobre ou extremamente pobre<sup>17</sup> na forma da lei que o regulamenta, limitado ao critério monetário, desconsiderando outros fatores relacionados aos direitos sociais básicos como liberdade, igualdade e democracia. Isso obscurece a percepção da pobreza como uma expressão da questão social no contexto de uma sociedade de classe excludente e desigual, e como um fenômeno multifacetado que não se limita ao nível de renda do indivíduo (SALES, 2015, p. 230).

Suaréz e Libardoni (2007), ao analisarem os impactos do Programa Bolsa Família na condição social das mulheres beneficiárias, afirmam que esses têm ocorrido no contexto da sobrevivência, sem prover mudanças profundas na cidadania, pois o programa se limitou à *visibilidade das beneficiárias enquanto consumidoras*, uma vez que a afirmação da autoridade das mulheres (o que se relaciona com a capacidade de compra) já vem provocando inquietações e questionamentos tanto nas mulheres como nos homens; e na *percepção das mulheres como integrantes da cidadania brasileira*, no que toca ao acesso aos documentos. Todavia, conforme as autoras, o Bolsa Família vem provocando mudanças nos papéis femininos de cuidar e na sobrevivência das beneficiárias, afinal, não podemos desconsiderar as melhorias significativas na educação e saúde das mulheres e de suas famílias.

## Conclusão

Considera-se que apesar dos avanços na Política de Assistência Social, com normativas como a PNAS (2004) e o SUAS (2005; 2012a), a centralidade na família se configura de forma contraditória, pois a Política, apesar de se propor a garantir a proteção social, transfere para a família a responsabilidade por essa proteção, reduzindo o papel do Estado e sobrecarregando a família, e particularmente a mulher em seu interior. De acordo com Teixeira (2013):

Seu desenho padece de contradições, pois, de um lado, toma a família como central para a concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, o que lhe

---

<sup>17</sup> “O Programa Bolsa Família atenderá às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, caracterizadas pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 170,00 (cento e setenta reais) e de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), respectivamente” (Decreto nº 8.794/2016, art. 18).

reforça a dimensão como sujeito de direitos à proteção social e lhes põem suas demandas como matrizes de organização e oferta de serviços pela rede de proteção social. Por outro lado, reconhece e visa potencializar os papéis dos familiares na prevenção, pois são as suas funções básicas “promover a proteção e a socialização dos seus membros; converter-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; identidade grupal [...]” (TEIXEIRA, 2013, p. 211).

A centralidade da Política de Assistência Social na família é explicitada por autoras como Teixeira (2013) como um reforço das responsabilidades familiares, dados os objetivos de potencializar e fortalecer as funções protetivas da família previstas no PAIF<sup>18</sup>, constituindo-se numa ampliação das responsabilidades das mulheres e reforço da função de cuidadora e administradora do lar.

No que concerne aos estudos que abordam a relação entre a política de assistência social e gênero, tendo por base, sobretudo o Programa Bolsa Família, percebe-se que tendem a destacar os vários benefícios desse tipo de política social para as mulheres, como o aumento do poder de compra, ao ter acesso a uma renda, mesmo que mínima, não dependendo exclusivamente do provimento masculino; contudo, sem promover alterações efetivas nas relações de gênero, considerando que há implícita a noção de que ao receber o benefício a mulher exerça no seu ambiente doméstico as funções de cuidado, assistência e proteção às crianças, acompanhamento na educação e saúde. Logo, verifica-se o reforço da função de maternagem<sup>19</sup>, um papel social das mulheres que criam e cuidam das crianças. Nessa perspectiva, os papéis sexistas são reforçados, uma vez que conferem às mulheres as funções de cuidadoras, típicos da família nuclear burguesa.

A vinculação, pelo próprio Estado, da mulher à reprodução social (esfera privada), historicamente inferior ao da produção (esfera pública), tem consequências na inserção da mesma no mercado de trabalho, ocorrendo também de forma subordinada (GAMA, 2014, p. 59). É

---

<sup>18</sup> O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) integra a proteção social básica do SUAS que tem por objetivo prevenir as situações de risco de forma preventiva, protetiva e proativa, agindo de forma integral (BRASIL, 2012b).

<sup>19</sup> De acordo com Mariano e Carloto (2009, p. 904), “[...] tanto a maternidade (relacionada à procriação e/ou ao papel social de mãe) quanto à maternagem (o cuidado da criança e do adolescente desempenhado por outra mulher, geralmente com vínculo de parentesco, porém sem se designar como sua mãe) são funções focalizadas pelo PBF”.

evidente que a reestruturação produtiva e o processo de acumulação atingem homens e mulheres, mas há um aproveitamento dessa condição social da mulher para favorecer a exploração dos trabalhadores de um modo geral.

No contexto da sociedade capitalista, onde a igualdade e a liberdade se configuram apenas do ponto de vista legal, predominando forte desigualdade social que abarca para além da questão de gênero, fatores como de classe, raça e etnia, a superação das relações assimétricas de gênero precisa ser pensada na perspectiva de uma nova ordem societária e da superação dos sistemas de dominação/exploração excludente em que se baseiam as desigualdades de gênero, classe e raça/etnia.

Conclui-se que a mera transferência de uma renda não é o suficiente para alterar as relações assimétricas de gênero e promover a autonomia das mulheres e que a possibilidade de emancipação pelo trabalho remunerado formal é inviabilizada pelas condicionalidades do programa, pelo critério de elegibilidade e pela falta de uma rede de proteção social. Entendemos, portanto, que a vinculação da mulher à esfera da reprodução social, ao espaço privado do cuidado, através das condicionalidades e critérios de elegibilidade do Programa Bolsa Família inviabiliza alterações nas relações desiguais de gênero, inclusive pela via da inserção das mesmas ao mercado de trabalho formal e remunerado.

## Referências

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, p. 44-63, 2009.

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

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicado no DOU de 8 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 7.013**, de 19 de novembro de 2009. Presidência da República. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

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

\_\_\_\_\_. Comissão Intergestores Tripartite. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de**

**Assistência Social – SUAS.** Resolução CIT nº 07, de 10 de setembro de 2009, Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 12.435**, de 06 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2012a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Orientações Técnicas sobre o PAIF**. Volume 1. Brasília: MDS, 2012b.

CAMPOS, M. S.; TEIXEIRA, S. M. Gênero, família e proteção social: as desigualdades fomentadas pela política social. **Katálysis**, Florianópolis, v.13, n. 1, p. 20-28, jan./jun. 2010.

CARLOTO, C. M. “Gênero, políticas públicas e centralidade na família”. **Serviço Social & Sociedade**, n. 86, São Paulo: Cortez, p. 139-155, jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Reforço da dominação: gênero em perspectiva. In: GODINHO, T.; SILVEIRA, M. L. (Orgs). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Coordenadorias Especiais da Mulher, 2004. 188 p. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8).

CARLOTO, C. M.; MARIANO, S. A. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 17, n. 3, p. 901 - 908, set./dez. 2009.

\_\_\_\_\_. No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 451- 471, mai./ago. 2010.

CHAUI, M. Participando do debate sobre mulher e violência. **Perspectivas Antropológicas da Mulher**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 23-62, 1985.

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em aspectos da Discriminação Racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas** Florianópolis, p.171-188, 2002.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17,p. 86-101, 1993.

DUQUE-ARRAZOLA, S. L. O sujeito feminino nas políticas de assistência social. In: MOTA, A. E. (Org) **O mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. São Paulo: Cortez, p. 225- 255, 2008.

FERREIRA, L. P.; MARIANO, S. A. Gênero e Bolsa Família: que papel cabe às mulheres? **Anais do III Simpósio Gênero e Políticas Públicas**, UEL, p. 1- 8, 2014.

GAMA, A. de S. **Trabalho, Família e Gênero: impactos dos direitos do trabalho e da educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2014.

HOLMSTROM, N. Como Kal Marx pode contribuir para a compreensão do gênero? In: CHABAUD, Danielle *et al.* (orgs) **O gênero nas Ciências Sociais: releituras críticas**

de Max Weber a Bruno Latour. Tradução de Lineimar Pereira Martins. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, p. 341-357, 2014.

JAMIESON, L.; WAJCMAN, J. Anthony Giddens e a intimidade: a estruturação esquecida. In: CHABAUD, Danielle *et al.* (orgs) **O gênero nas Ciências Sociais**: releituras críticas de Max Weber a Bruno Latour. Tradução de Lineimar Pereira Martins. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, p.119-133, 2014.

LAMOUREUX, D. Hannah Arendt: agir o dado. In: CHABAUD, Danielle *et al.* (orgs) **O gênero nas Ciências Sociais**: releituras críticas de Max Weber a Bruno Latour. Tradução de Lineimar Pereira Martins. São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, p. 537-551, 2014.

LAVINAS, L. A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. **Revista do MTB**, Mimeo, 2006.

LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa Família: impactos das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latino-Americana de Población**, ano 6, n. 10, p. 31-56, 2012.

PATEMAN, C. O Contrato Sexual. RJ: Paz e Terra, 1993.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, A.P.; MATOS, M.C; LEAL, M. C. (Org.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, p. 25-42, 2006.

PERROT, M. **Os excluídos da História**: operários, mulheres, prisioneiros. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SAFFIOTI, H. I. B. **O poder do macho**. 9.ed. São Paulo: Moderna, 1997.

\_\_\_\_\_. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SALES, T. S. **O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família**. Curitiba: Prisma, 2015.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 52-22, jul./dez., 1990.

SUÁREZ, M.; LIBARDONI, M. **O impacto do Programa Bolsa Família**. Mudanças e continuidades na condição social das mulheres. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, p. 25-42, 2006.

TEIXEIRA, S. M. **A família da Política de Assistência Social**: concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina. Teresina: EDUFPI, p. 25-42, 2013.

VIANA, M. R.. O gênero da luta pelo direito à casa e à cidade. **Avesso do Avesso**, Araçatuba, v.3.n.3, p. 77-97, jun.2005.

## CAPÍTULO 6

# CAMINHOS DA MEDIDA DE INTERNAÇÃO PARA ADOLESCENTES EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE NO PIAUÍ

Denise Maria Leal  
João Paulo S. Macedo

### 1 Introdução

A crescente naturalização das expressões da questão social produz processos diversos no campo social que se repercutem, em larga escala, sobre a população pobre, revelando as sequelas do capital que são intencionalmente direcionadas àqueles com menor poder na relação político-econômica.

No centro desse processo, a criminalização da juventude pobre tem se aliado a uma perversa realidade de penalização de seu cotidiano. O que aguardar de um sistema jurídico que trata diferentemente ricos e pobres? O que esperar de ações de proteção social ou de medidas socioeducativas aplicadas à beira da precariedade, sem condições de funcionamento? O que se busca ao manter sob o regime de internação um número assustadoramente maior de adolescentes do que as unidades de privação de liberdade comportam? Se as críticas dos inúmeros estudos que tratam sobre o tema já apontavam que as medidas socioeducativas se inserem como instrumentos de produção de sociabilidade, de aceitação e de preparação para o trabalho precário (SILVA, 2011), são diversos os estudos que problematizam tais dispositivos como mecanismo de confinamento, máquina de sujeição ao limite da resistência do humano sob a tutela do Estado (FERREIRA, 2003). Compreender os caminhos da medida de internação no Piauí requer que estes elementos balizadores sejam evidenciados.

O presente capítulo é resultado das reflexões que temos empreendido sobre a medida de internação no Brasil e, mais

especificamente no Piauí, com o estudo em curso no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, na Universidade Federal do Piauí. Como recorte, objetivamos neste trabalho realizar análise comparativa entre o Complexo de Apoio ao Adolescente (CASA) e o Centro Educacional Masculino (CEM), portanto, de duas instituições responsáveis, cada uma a sua época, pelas ações socioeducativas de adolescentes em situação de privação de liberdade no Piauí. De forma mais específica, pretendemos refletir como ambas as instituições rearticularam, em épocas diferentes, elementos considerados como punitivos no atendimento ao adolescente que comete ato infracional. Intencionamos com essa análise evidenciar a lacuna existente entre o aspecto legal, materializado num significativo aparato jurídico que assegura a perspectiva da proteção integral e o aspecto real, concreto, de violações de direitos e de omissões que perpetuam a invisibilidade desses sujeitos em face da ação estatal.

Para tanto, adotamos um delineamento qualitativo de pesquisa, com uma primeira etapa documental, realizado com base nos documentos normativos do CEM, tais como portarias, regras, normas (formais e informais). Na segunda etapa foi realizada observação sistemática da estrutura física e da dinâmica interna do CEM, considerando os pontos de tensão ou complementaridade entre os aspectos protetivos e punitivos na aplicação da medida socioeducativa. As impressões e reflexões ao longo da etapa empírica da pesquisa foram registradas em diário de campo. Considerando que o CASA antecedeu o CEM, e que não tivemos acesso aos documentos da época do seu funcionamento, recorreremos a fontes secundárias, com o estudo de doutorado de Ferreira (2003), que procedeu na análise do CASA. Os dados foram analisados com base na análise do discurso, articulando linguagem, história e ideologia, num movimento dialético de compreensão dos processos sociais influenciando e sendo influenciado por múltiplas determinações, conforme preconizou Marx (2008). A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí, sob registro de Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAEE): 57085916.3.0000.5214, obtendo parecer aprovativo.

## **2 O adolescente como ator central em processo de criminalização da questão social**

A densidade dos processos sociais presentes na realidade concreta aponta para a necessidade do desvelamento das determinações que cotidianamente são ocultadas por intensos mecanismos ideológicos. A este respeito Marx (2008, p. 258) já chamava atenção:

[...] O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto parece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida, portanto, o ponto de partida também da intuição e da representação.

Pensar o adolescente que comete ato infracional requer inseri-lo nessa abordagem proposta por Marx (2008) ao tomar o ato como síntese de inúmeros condicionantes sociais, históricos, econômicos, políticos e ideológicos. O ato infracional, portanto, é uma realidade concreta que não se esgota em si mesma, embora seja assim que o tratamento ideológico hegemônico o aborde.

A questão social é resultado de um processo histórico e concreto assentado na lógica do capital em que o pauperismo crescente da população detentora da força de trabalho está diretamente relacionado ao enriquecimento da classe detentora dos meios de produção. A sua produção e reprodução estão interligadas, portanto, a um processo em que se engendram relações sociais tensas e contraditórias (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006). A individualização da questão social, fruto desse processo capitalista de produção, se insere como um intenso processo ideológico de esvaziamento das expressões que se evidenciam no cotidiano. Como efeito, a naturalização desses processos sociais acaba por constituir uma tendência que criminaliza grupos e classes subalternas, enraizando a explicação para a existência destas questões à violência, que deve ser enfrentada pela via da repressão, para garantir a segurança (IANNI, 1992).

A criminalização da questão social faz parte de um denso quadro social em que o Estado se afasta de suas funções, como por exemplo, de garantir as seguranças sociais, de renda, educativas, para adquirir funções punitivas, que segundo Wacquant (2001), encerra sua passagem



de um Estado Social para um Estado Penal. No centro do Estado Penal, a punição é direcionada a setores que historicamente sofrem processos crescentes e intensos de limpeza das sequelas do capital: trabalhadores, pobres, negros, imigrantes, moradores da periferia, individualizando expressões da questão social. Não se pode ignorar o fato de que a violência é produzida pela estrutura econômica e social do capital, que articula formas de individualizar a responsabilidade pela mesma e punir os sujeitos, engendrando ciclos crescentes de produção de uma violência institucionalizada.

No centro desse processo está o adolescente, apresentado pela retórica dominante como ator central dos processos de violência, o que não se justifica empiricamente, pois dos homicídios praticados no Brasil, somente 4,1% tiveram adolescentes como autores (ANDI, 2012). Ideologicamente, entretanto, os discursos dominantes individualizam na figura dos adolescentes processos que são sociais, escamoteando o fato de que a produção da violência está arraigada numa estrutura social que explora a reprodução humana em face de um pretenso crescimento econômico que favorece uma minoria detentora de poder. A sociedade cada vez mais compelida pela sensação de medo e insegurança, acaba por aderir aos discursos de criminalização da miséria, que justifica a medida de rebaixamento da idade penal como aparente intervenção sobre a violência.

Historicamente é possível verificar quem sempre foi alvo de medidas punitivas no Brasil: o pobre, o negro e o morador de periferia. A população negra é encarcerada 1,5 a mais que os brancos no Brasil (BRASIL, 2014). Dos adolescentes em privação de liberdade, 57% são pretos e pardos (BRASIL, 2015). A penalização da miséria, de fato, sempre ocorreu na realidade brasileira, que teve sua história recortada pelos anseios da elite no poder. Sendo legitimada, via redução da maioria penal, seus efeitos tendem a ser ainda mais desastrosos, pois tornará invisível toda a ordem de violação de direitos humanos básicos contra as classes populares. Nas palavras de Wacquant (2001, p.10) significaria o estabelecimento de uma “ditadura sobre os pobres”.

A perspectiva de medidas socioeducativas como instrumento de ressocialização de adolescentes autores de atos infracionais é emblemática. Apesar de estar estruturada sob o pilar da proteção integral e da consideração da condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, a implementação desta medida vem se efetivando com características

eminentemente punitivas, tendo em vista que seus instrumentos de ressocialização existem, em larga medida, somente a nível formal conforme indicam as pesquisas de Scisleski *et al.*, 2015.

O encarceramento, nas palavras de Corte Real e Conceição (2013), não educa, não reintegra, não ressocializa e nem evita a reinserção em atos infracionais. O fruto deste processo é a desumanização, a estigmatização e marginalização crescente do adolescente. Não obstante, a análise de Silva (2005) aponta que, no campo da criança e do adolescente a centralidade dada ao crime na aplicação de medidas socioeducativas equipara o ato infracional ao ato criminoso, demonstrando assim, as intensas semelhanças entre o ECA e o direito penal.

Segundo a análise de Silva (2005), as medidas socioeducativas são efetivadas sob uma perspectiva de controle sócio penal, que tem se materializado por meio de instrumentos protetivos, a saber, o ECA. É elucidativo perceber como a lógica do capital subverte estes instrumentos por uma lógica que se efetiva por meio do controle social, através de ações penais que judicializam a questão social. Recuperando a análise de Wacquant (2001), é o Estado Penal que está autorizado, por meio do ECA, a efetivar medidas que continuam a violentar direitos sociais, individualizando processos sociais e direcionando, especificamente no caso do ECA, sua ação à juventude pobre.

Portanto, o sistema penal enseja um sistema de criminalização da pobreza, sistema que estigmatiza e condena as classes subalternas à vida de repressão. O capital, que outrora encontrava em práticas assistencialistas formas de exercer o controle sobre as classes dominadas, atualmente, num amplo sistema de proteção social, exerce seu controle essencialmente por meio de medidas punitivas, nas quais ganham destaque o papel da polícia e de instituições penais e punitivas. Nas palavras de Sartório e Rosa (2010, p. 557) “O sistema penal traz características altamente estigmatizadoras e criminalizadoras da pobreza, de forma que as condições sociais, econômicas e culturais dos diferentes acusados repercutem nas decisões e nos encaminhamentos dos processos”. Trata-se, por este aspecto, da realimentação do ciclo da violência do capital. Que natureza adquire a medida de internação nesse contexto? A quem se destina a proteção social empreendida por estas instituições?

### 3 Natureza da medida de internação: proteção para quem?

As políticas sociais funcionam, nos marcos do capitalismo, enquanto elemento intermediário entre as demandas do capital e as demandas da classe trabalhadora. As forças de controle do capital adentram todos os aspectos da vida social, implicando nas oportunidades dos indivíduos, de acordo com a posição que ocupam na estrutura hierárquica do capital. O Estado moderno e seus instrumentos de intervenção funcionam como o “comando político do capital” (MÉSZÁROS, 2011, p. 106)

[...] o papel totalizador do Estado moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo [...] (MÉSZÁROS, 2011, p. 110).

A base ideológica de uma sociedade responde, portanto, aos seus anseios e demandas materiais, históricas e concretas. As alterações do capital exigem uma base ideológica que o sustente. Exigem também, concretamente, ações que corrijam as suas distorções, haja vista a sua necessidade de legitimação. As políticas sociais se inserem neste contexto como o instrumento privilegiado do capital. Entretanto, contraditoriamente, necessitando de legitimidade, atendem também aos interesses, demandas e anseios da população. As políticas sociais encerram, portanto, um campo intensamente contraditório. Entender os descaminhos vivenciados pelo ECA, na década de 1990, quando se institucionalizou um amplo sistema protetivo supõe considerar esta contradição elementar. Nas palavras de Silva (2011, p. 109) “[...] o ECA se esgota no limite de sua demanda, no direito burguês, sob o jugo do antagonismo capital e trabalho, sem ter por fundamento um projeto revolucionário de sociedade”.

A este respeito, a análise de Malta (2009) é elucidativa por demonstrar que ao longo da história do atendimento à infância no Brasil, o Estado não conseguiu reverter a (in)visibilidade de crianças e adolescentes. Para a autora

É ilusório esperar a gestão de uma nova direção social estatal consequente (ou seja, uma forma de intervenção continuada e pautada na necessidade social) tendo por base as determinações legais e jurídicas. Pois, enquanto a ação é imediatamente focalizada e parcial, e em extensão estritamente limitada no nível dos efeitos manipuláveis, as condições de vida aviltantes e desumanas permanecem as mesmas de antes (MALTA, 2009, p. 261).

Portanto, no âmbito político, por meio de garantias constitucionais, o Estado não tem conseguido reverter às condições de existência dos setores mais vulnerabilizados. A análise da autora deixa evidente que o campo da criança e do adolescente no Brasil sempre foi permeado por intensas lutas políticas que buscavam romper com ações essencialmente punitivas e que não alteraram o *status quo*. Entretanto, a ação do Estado sempre foi voltada para “perspectivas de proteção através de estratégias e processos políticos institucionais que fossem ‘praticáveis’ no interior do sistema do capital” (MALTA, 2009, p. 262).

Nesse sentido, a natureza da medida socioeducativa de internação demanda uma problematização: está vinculada ao aspecto protetivo e educativo ou possui uma dimensão essencialmente de controle social e punitiva? A este respeito, Silva (2011, p. 170) afirma:

[...] a natureza (essência) e a finalidade (objetivo) das medidas socioeducativas simultaneamente integram-se, prolongam-se e são decorrentes do direito penal juvenil, que regulamenta o ato infracional como de natureza criminal (e não civil), antijurídica (e não social). Assim, a finalidade é decorrente da natureza das medidas socioeducativas, com vistas a alcançar simultaneamente, a punição (retribuição) do adolescente e a defesa da sociedade, em sintonia com os fins do direito penal juvenil.

A realidade brasileira historicamente tem configurado as medidas socioeducativas em consonância com o sistema penal adulto, em que a única consideração a pessoa em condição de desenvolvimento se dá nos estabelecimentos diferenciados para adultos e adolescentes e na fixação das medidas em no máximo 3 (três) anos, conforme demonstram as pesquisas de Scisleski *et al* (2015) e Silva (2005).

O recurso ao termo socioeducativo, ancorado num aspecto normativo, parece estar vinculado a uma tentativa de revestir a punição

de um aspecto de humanidade exigido na sociedade moderna, tal como a prisão representou para a superação de castigos meramente físicos, conforme demonstrou Foucault (2014). No campo do adolescente,

[...] paradoxalmente, o ECA apresenta uma imagem sociojurídica que disfarça a natureza e finalidade punitiva das medidas socioeducativas. Essa imagem dá ênfase a um pseudoconteúdo socioeducativo [...] Historicamente, o conteúdo da assistência e da proteção e, agora, da socioeducação tem funcionado como instrumento facilitador do controle não só social como penal de adolescente inimputável. O socioeducativo disfarça os conteúdos repressivos, coercitivos e punitivos das medidas para atingir a finalidade de defesa social (SILVA, 2011, p. 173).

A institucionalização de medidas socioeducativas serve, portanto, para atender às necessidades de controle social. Traz subjacente a contradição entre proteção e punição nos seus preceitos e na implementação de medidas que visam à desaprovação do ato infracional. A criminalização do adolescente responde deste modo a um processo macrossocial de redefinição do papel do Estado, que se afasta cada vez mais de suas funções sociais. Batista (2012, p. 6) defende que “o neoliberalismo abandonou também as ilusões “re” (ressocializações, recuperações, reeducações) para ir direto ao armazenamento, emparedamento e neutralização”. Para Wacquant (2007) esse processo revela uma mudança de paradigma do Estado que sai da regulação, via bem-estar social, para a dupla regulação dos pobres: social e penal. Na realidade do Piauí, esse processo tem se evidenciado no atendimento ao adolescente em cumprimento da medida de internação. Para que possamos sustentar nossos pressupostos de pesquisa referidos na introdução deste capítulo, apresentaremos a seguir um comparativo entre a execução da medida no CASA e no CEM, para compreender os processos que mediarão a transformação de um no outro, além de rearticularem elementos considerados como punitivos em relação aos adolescentes que cometeram ato infracional.

## **5 CASA e CEM: limites da medida de internação no Piauí**

Diversas pesquisas têm demonstrado que as medidas socioeducativas são destinadas unicamente à reprovação do ato

infracional cometido por adolescentes e sua consequente punição (SILVA, 2005; FERREIRA, 2003; SCISLESKI *et al.*, 2015). Os aspectos socioeducativos da medida que favoreceriam possibilidades de desenvolvimento crítico e participativo do adolescente no conjunto das condições objetivas e subjetivas para a sua produção e reprodução como sujeito social não têm se efetivado. Nesse sentido, será realizada uma análise comparativa entre o CEM e da instituição que o antecedeu, o CASA, buscando apreender, nesse percurso histórico, os limites, valores subjacentes, práticas que condicionaram a medida de internação no Piauí. Esse caminho parece revelar uma densa relação em que os direitos sociais, garantidos formalmente, estiveram submetidos aos interesses econômicos e políticos apontados anteriormente.

A internação de adolescentes autores de ato infracional era realizada no Piauí, no período de vigência do Código de Menores, pelo Centro de Recepção e Triagem para adolescentes infratores – CRT. A instituição foi criada e implementada pela administração estadual da FUNABEM, a partir de um convênio entre o governo estadual e federal, na primeira administração do então governador Alberto Silva (1970-1974). Em 1976 o CRT foi reinaugurado com nova denominação, o Centro Integrado de Atendimento ao Menor e à Família – CIAMF (FERREIRA, 2003).

Segundo Dias (2001) o atendimento ao adolescente que cometia ato infracional foi suspenso no Piauí em meados de 1980, sob o argumento da falta de recursos financeiros para prover o serviço. A instituição foi reativada no segundo governo de Alberto Silva (1986-1989), já sob a denominação de CASA.

O Complexo de Apoio ao Adolescente (CASA) surgiu, segundo apontou Ferreira (2003) “[...] como resultado do processo de reestruturação [...]” institucional de estruturas ancoradas no Código de Menores. A conjuntura de alterações nos aspectos normativos, entretanto, implicou em algumas mudanças de ordem institucional:

Com as mudanças na política de assistência à infância, o órgão passa por uma nova transformação. A extinção da FUNABEM e a implantação do ECA levam o CASA a introduzir novas práticas institucional; dessa forma a prioridade de atendimento fica voltado ao adolescente do sexo masculino, na faixa de 13 e 17 anos em conflito com a

lei e aos quais tenham sido aplicadas medidas de privação de liberdade por parte do juiz de infância e da juventude [...] (DIAS, 2001, p. 38)

O conjunto de adaptações articuladas nesse contexto, entretanto, não chega a se caracterizar como uma transformação institucional. A mudança, a nível formal, não rompeu com valores e padrões de atendimento ainda assentados no Código de Menores, conforme demonstrou Ferreira (2003, p. 161):

A pouca preocupação com os jovens sob a tutela é revelada nesta Unidade de Internação de diferentes modos: a estrutura do prédio, com alas compostas por alojamentos, separadas entre si; as grades que isolam os adolescentes nas celas; as próprias celas que são cubículos com capacidade para apenas uma pessoa; a falta de condições de higiene nesses espaços, principalmente nas celas [...] Enfim, o “CASA” representa o descaso e a indiferença dos poderes constituídos em relação aos adolescentes que se encontram sob a proteção da justiça. Reformado para adequar-se aos princípios do ECA, não conseguiu fugir do modelo dos antigos reformatórios para menores criados sob os fundamentos da Política de Bem-Estar do Menor dos anos de vigência do governo militar.

Nesse sentido, o espaço físico adquire uma conotação de instrumento punitivo e de controle. A própria estrutura do CASA, conforme a descrição das celas, grades e etc., bem como as reformas empreendidas na transição do Código de Menores para o ECA que, no Piauí, segundo Ferreira (2003, p. 161), evidenciam esses objetivos: “[...] A sua estrutura física não é adequada para o que o ECA define como espaço para a prática de educação dos jovens nessas circunstâncias, mas para maior contenção e controle de seus atos”. As adaptações não objetivavam atender aos direitos sociais dos adolescentes inscritos no novo aparato normativo, mas sim a utilização deste aparato como mecanismo de controle. Ideologicamente, as instituições funcionam como um espaço de construção de aceitação, de subordinação a padrões de vida a reboque do capital. A punição, historicamente, figura como um instrumento de alienação, por um lado, e de disciplina do outro.

Nesse sentido, cabe indagar que papel os aspectos ditos protetivos desempenham no bojo da medida de internação?

Historicamente, é possível desvelar que estes instrumentos serviram mais como um elemento de retórica, para se fornecer, em algum aspecto, o caráter “socioeducativo” à medida, dando uma resposta a uma conjuntura social que ganhou contornos protetivos. A educação e a profissionalização no cotidiano do CASA eram executados de forma precária, com ausência de recursos e de estrutura física adequada, tendo em vista que o prédio passou unicamente por pequenas reformas que favoreceram maior capacidade de atendimento, leia-se maior capacidade de confinamento de jovens, mas não a execução adequada das ações conforme previstas no ECA (FERREIRA, 2003).

As medidas socioeducativas, portanto, mesmo em face do avanço normativo vivenciado, ao menos no âmbito formal, da legislação vigente de atendimento aos direitos dos adolescentes que cumprem medida de internação, continuam sendo o instrumento do encarceramento do pobre, negro, enfim, daquele que é malvisto no jogo político. No CASA, a realidade demonstrava que

É consenso a afirmação de que um adolescente com 12 anos que tenha praticado um ato infracional considerado leve, se privado de liberdade nas unidades como as quais o estado do Piauí conta hoje, dificilmente voltará “recuperado” para o convívio social, uma vez que lá eles são massificados, penalizados, jamais reconhecidos como sujeitos de direito. Por outro lado, sabemos que nas instituições de internação, um menino pobre que ingressa ainda criança passa a ser visto como um adulto que atingiu a “maturidade” para responder pelos seus atos, e este pensamento norteia as ações desenvolvidas com o interno, diferentemente do tratamento que é dado a adolescentes de classe social média ou média alta. As estes lhe é dado o direito de ter bons advogados para a sua defesa de acordo com a Lei, e dificilmente cumprem as medidas cabíveis. (FERREIRA, 2003, p. 168)

O objetivo da medida, portanto, concretamente não era a educação e a proteção social. O que a história tem demonstrado, é que as medidas socioeducativas têm funcionado como um instrumento de limpeza das sequelas do capital, quando os demais instrumentos de violência institucionalizada falham. O capital articula, portanto, um conjunto de instrumentos que, ou a reboque da violência oriunda das sequelas do capital, ou daquela gerada pela não ação estatal, ou pela sua ação com moldes de um verdadeiro genocídio social, como demonstra



os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2016) em relação às mortes provocadas pela ação policial, se encarrega de exterminar do jogo econômico e político, os indesejáveis.

As pequenas reformas empreendidas no curso histórico na arquitetura dos prédios de aplicação da medida socioeducativa de internação no Piauí foram resultado de pressões de pequenos grupos que, em face das grandes violações de direitos ocorridas, ainda que timidamente, exerciam alguma pressão nesse sistema (FERREIRA, 2003). A discussão em torno do reordenamento institucional, após transição do Código de Menores para o ECA foi um processo vivenciado no Piauí. Entretanto, a medida, no ano de 2003 ainda era “[...] executada em estruturas antigas do CIAMF, criadas com base no Código de Menores [...]” (FERREIRA, 2003, p. 182). A questão da arquitetura revela uma relação de poder em que prevalecem os interesses hegemônicos. Além desta discussão, é importante perceber que apenas o espaço, por sua vez, também não garante a efetivação de direitos sociais. No caso do CASA, Ferreira destaca que (2003, p. 182)

[...] as reformas nas unidades de atendimento nem sempre são suficientes para possibilitar aos adolescentes a prática da cidadania. Mais importante que a reorganização dos espaços é a construção de uma nova mentalidade que se preocupe em preparar os adolescentes para a sua desinstitucionalização.

Entretanto, cabe indagar, será se o Estado de fato deseja desinstitucionalizar estes adolescentes? A análise teórica empreendida demonstra um Estado cada vez mais disposto a encarcerar os indesejáveis.

O CASA se configurou, na conjuntura investigada por Ferreira (2003, p 167) como um espaço “[...] propício para a prática de maus tratos [...]”. A arquitetura dos prédios, portanto, parece determinar um objetivo fim de assujeitar os corpos dos sujeitos a uma repressão que beira o limite da resistência humana. A naturalização de processos de tortura foi outro elemento levantado pela pesquisa de Ferreira (2003), que se evidenciou na fala dos adolescentes e também dos técnicos da unidade no período analisado. Entre os instrumentos, estão cassetetes, algemas, correntes e palmatórias. Nesse período, os adolescentes eram amarrados em traves de futebol sobre formigueiros ou por longos períodos sob forte calor.

A interpretação do ato infracional dos adolescentes e dos atos de tortura sofridos, nessa conjunta, revelam, através dos discursos, como a sociedade significa os processos enfrentados pela juventude pobre no Brasil. A profundidade desse processo reside no fato de que nesta conjuntura, alguns adolescentes chegavam a defender a necessidade de tal prática. A violência atingiu, nesse contexto, o nível simbólico mais profundo. A prática da tortura perpassa por uma relação que além de violentar os corpos, violenta as identidades dos sujeitos e a própria concepção que faz de si mesmo. A radicalidade da sociabilidade capitalista reside na naturalização dos processos de violência de forma que as vítimas não mais as percebem, ou acreditam que tais práticas são devidas. Quando o próprio sujeito deixa de se revoltar e passa a aceitar o castigo, a humilhação, a tortura, a perversidade do sistema atingiu o seu ápice.

O Centro Educacional Masculino (CEM) substituiu o CASA no atendimento à medida socioeducativa de internação no Piauí, nos anos 2000. Consiste numa unidade pública destinada ao atendimento da medida de internação para adolescentes do sexo masculino, vinculada à Secretaria de Assistência Social e Cidadania-SASC, gerida pelo governo do estado do Piauí. O CEM possui atualmente 149 adolescentes internos. Em junho de 2016, na primeira entrada na instituição para realização da etapa empírica do estudo, a unidade contava com 130 adolescentes. Esses dados revelam a crescente aplicação da medida de internação no Piauí, confirmando o que está demonstrado no Levantamento Anual do SINASE (BRASIL, 2015). Revelam ainda, o encarceramento em massa, conforme aponta Wacquant (2007).

Contemporaneamente, todos os espaços internos do CEM ainda são separados por grades, inclusive as salas de aula, revelando extrema semelhança com presídios destinados aos adultos e que reforça uma análise das medidas socioeducativas com moldes penais (SCISLESKI *et al.*, 2015). A realidade institucional do CASA e atualmente do CEM demonstram, concretamente, aquilo que Silva (2005) confirmou também ao analisar a execução das medidas socioeducativas. De fato, estas não rompem com valores do Código de Menores e rearticulam em torno de si mecanismos institucionais que se assemelham ao sistema penal adulto. Esse processo se explica, em parte, pela inter-relação entre a base estrutural, conjuntural, jurídica, política e social. As instituições,

como instâncias sociais em que se articulam os poderes determinados socialmente, reproduzem um jogo de forças que se evidenciam, por vezes, na própria estrutura dos prédios.

No CEM a educação funciona como um elemento estruturante da rotina e da disciplina, sendo atividade essencial no cotidiano da unidade. Os argumentos apontam a educação como sendo uma estratégia possível de reconstrução da vida do adolescente, de suas condições de vida e desenvolvimento. De fato, a educação possui um caráter libertário e de favorecimento de desenvolvimento de potencialidades, se está atrelada a aspectos essencialmente críticos, questionadores, que promovam a superação ou mesmo questionamento da vivência da ideologia dominante. Será essa a educação ofertada dentro dos muros do CEM? A própria constituição das “escolas-prisões”, nos moldes analisados por Rosa (2013), já demonstra o que se espera destes jovens. São instituições totais em que o contato do adolescente com o mundo externo não é estimulado. O processo de escolarização funciona dentro do próprio CEM, assim como a profissionalização, em que precários cursos são oferecidos a um número bastante restrito de adolescentes. Os cursos ofertados são em áreas, muitas vezes, pouco demandas pelo mercado de trabalho formal, preparando este jovem para a execução de funções previamente determinadas, que garantam um determinado padrão de renda que não os permitem elevar suas condições de reprodução, muito menos de produção de outras possibilidades objetivas de vida. Trata-se do controle social que efetiva pela educação e pelo trabalho, mostrando aos adolescentes que cometeram ato infracional qual o seu lugar.

É elucidativo perceber que anos depois, e de forma mais ou menos institucionalizada, a utilização de instrumentos punitivos ainda continua sendo defendida e ancorada em discursos de segurança. Nas dependências do CEM, ao adentrar espaços comuns, administrativos, os adolescentes recebem algemas. Às vezes em dupla com outro adolescente, outras com as mãos para trás, estes carregam nos punhos a simbologia maior do significado atribuído à medida de internação. Institucionalmente a medida resgata discursos de prevenção de riscos e garantia da segurança:

Considerando, com base nos princípios de segurança, que a “omissão do Estado não pode ser utilizada como meio de deixar que os socioeducandos ponham em risco a vida e a

segurança dos socieducadores que os acompanham; Considerando que o direito de condição do socioeducando como pessoa em desenvolvimento é algo importante, mas o bem tutelado mais valioso de todo o ser humano é sua vida, nesse sentido, não pode o estado colocar seus servidores, no cumprimento da missão de ressocializar os internos, em constantes situações de risco a integridade física ou a suas vidas [...] (PIAUÍ, 2016, p. 1)

E para fundamentar tal justificativa, o texto utiliza de fundamentação em súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) que descreve quando é lícito o uso de algemas, baseando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que preconiza o uso de algemas para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa: “[...] em casos excepcionais em que apresente risco de fuga ou perigo à sua integridade física ou de terceiros” (PIAUÍ, 2016, p.1). Aponta ainda doutrina que reprova o uso de algemas, mas destaca que se este for “perigoso ou corpulento” esta será a única alternativa, apontando ainda casos recentes em que os socioeducandos renderam os socioeducadores para empreenderem fuga e também o elevado número de adolescentes no CEM e o reduzido número de socioeducadores como justificativa. Para tanto, cita o ECA em seu art. 121 que preceitua os “princípios de brevidade, excepcionalidade e condição peculiar da pessoa em desenvolvimento” à medida de internação (PIAUÍ, 2016, p. 2).

O conjunto destes argumentos parece indicar uma compreensão do sujeito em cumprimento da medida de internação pela perspectiva de sua periculosidade, inerente ao seu ato praticado. A condição de pessoa em desenvolvimento, bem como os instrumentos regulatórios descritos, destacadamente o ECA, servem de justificativa para a utilização de instrumentos punitivos no âmbito de uma medida que deveria ser protetiva. Ademais, a precariedade institucional, do ponto de vista operacional, é encarada como uma justificativa para uma maior punição aos adolescentes. Percebe-se, portanto, que estes sujeitos, além de sofrerem o máximo da punição possível no cumprimento da medida de internação, sofrem o impacto maior de uma realidade social em que o Estado se afasta, concretamente, de suas mais evidentes funções, reafirmando que a medida socioeducativa de internação se efetiva, conforme assinalou Rosa (2013), como escolas-prisões.

Os discursos e práticas reiteram historicamente uma pedagogia institucional do castigo, que prolonga, massifica e leva ao limite a punição ao ato infracional praticado (FERREIRA, 2003). A pedagogia institucional do castigo, que infringe no corpo, as marcas de uma relação de poder densa, que se assevera socialmente, foi conduzindo o CASA e o CEM às mudanças que, não foram motivadas por um desejo republicano e humanista de se fazer cumprir as leis, mas por tensões e embates que se constituíram na resistência ao castigo, à punição, à privação da liberdade. As rebeliões que aconteceram no CASA, por exemplo, demarcam estes acontecimentos históricos que sintetizam relações duramente antagônicas e perversas que se engendraram historicamente no campo institucional da medida socioeducativa de internação (FERREIRA, 2003).

Contemporaneamente, as práticas consideradas inadequadas ainda são desaprovadas por meio do castigo. Talvez não unicamente o físico, mas também simbolicamente, através da suspensão de telefonemas, de visitas. Entretanto, existem castigos velados, discursos perversos, práticas que objetivam demarcar relações de poder social que se rearticulam institucionalmente (FALEIROS, 2007). Os adolescentes que empreendem fugas, por exemplo, sabidamente, são objetos de inúmeras práticas que reproduzem e prolongam o seu ato, registrado em inúmeros documentos que sempre apontam como esse ato prejudica o andamento da medida.

A própria ausência de recursos financeiros para o atendimento aos adolescentes que cometeram ato infracional revela uma decisão do Estado pela sua não ação e integra esta pedagogia institucional do castigo. Segundo Wacquant (2001) esse processo faz parte de uma alteração da própria configuração do papel do Estado, de um enfoque social, voltado para garantir seguranças sociais, para um enfoque penal destinada a garantir a segurança física de parcelas específicas da população, aquela que detém o poder econômico.

O CEM evidencia este processo pela superlotação que enfrenta, revelando que a medida de internação é crescente no Piauí, corroborando com os dados do panorama nacional do SINASE (BRASIL, 2015). A estrutura da unidade não está mais adequada a esta demanda, gerando crescentes tensões entre a equipe de profissionais que aponta as precárias estruturas de funcionamento, que colocam em risco a própria vida dos adolescentes dentro da Unidade (PORTAL CIDADE VERDE, 18 de setembro de 2016).

Esse processo tem desencadeado em mortes frequentes no CEM, que ou a reboque da superlotação, ou a par da negligência, estabelece relações em que a vida dos adolescentes é o último elemento de valor a se contar neste processo. Nos últimos 10 anos, pelo menos 8 (oito) adolescentes morreram no CEM (PORTAL G1 PIAUÍ, 20 de setembro de 2015).

A violência concreta ou até a mais simbólica, tem gerado níveis crescentes de violência em toda a sua complexidade. A pesquisa de Ferreira (2003) demonstrou que os discursos, naquela conjuntura, até resgatam o ECA e sua fundamentação, mas revelam uma ambivalência:

Nota-se que o ECA/90 está incorporado nas falas dos agentes (técnicos/coordenadores), mas a prática está sendo operacionalizada como base na “vontade de vigiar e punir” (Foucault, 1987), disciplinar os que praticam qualquer ato que vá de encontro ao discurso da moralidade, da ordem hegemônica, da harmonia de poderes-político e econômico. Todo aquele que puder afetar esta ordem terá que ser banido, retirado do meio social e posto sob controle e disciplinação está legitimada pelo poder do Estado, que aceita a perspectiva de aplicar a força e a violência “quando necessária”. (FERREIRA, 2003, p.180, grifos da autora).

Os discursos de proteção da sociedade e da necessária punição mantêm velada toda a ordem de violações de direitos a que estes sujeitos estão submetidos. A punição tem funcionado como instrumento de ação e ao mesmo tempo como a desculpa para a ausência do Estado naquilo que lhe compete. O que esta análise comparativa sinaliza é que a mudança institucional não supera elementos historicamente fundados em patamares punitivos. O ECA e as medidas socioeducativas continuam a reproduzir a lógica da dominação (SILVA, 2005). A exemplo do CASA e do CEM, o que se assiste são rearranjos institucionais que se asseveram em uma sociedade que antes de efetivar instrumentos protetivos exige um aprofundamento da punição.

## **Conclusão**

Compreender os meandros da medida de internação no Brasil permite descortinar os aparentes enfoques socioeducativos, que só tem funcionado em larga escala, em nível de retórica. Na prática, o que

existe é um sistema que reatualizou sua linguagem, mas continua operando valores que se pensavam superados.

O ECA, de fato, como bem demonstrou Silva (2011), serve de suporte a um controle que se efetiva por via penal. A realidade do CASA e, contemporaneamente, do CEM demonstram um Estado que decididamente abriu mão de atuar sob um paradigma protetivo. O que se assiste são adaptações de um sistema penal adulto para uma internação do adolescente. Entretanto, a lógica, os valores, os sentidos da medida encontram-se mais próximos da prisão do que da educação. Socialmente, perpetua-se o estigma da condição de “infrator”, tolhendo as possibilidades de pleno acesso às condições de existência.

O peso da vida de quem não teve condições de desenvolvimento soma-se ao peso da punição, que marca histórias, rasga possibilidades de futuro, obscurece a dor e o sofrimento, e, por muitas vezes, leva à morte a juventude brasileira. A realidade piauiense demonstra um encrudescimento da questão social. Os dados nacionais apontam que mais de 40% dos adolescentes em cumprimento de medida de internação cometeram ato infracional contra o patrimônio (BRASIL, 2015). Os atos infracionais mais recorrentes no CEM são em primeiro lugar homicídio qualificado, seguido por roubo majorado e latrocínio em terceiro lugar. Segundo o Mapa da Violência, Teresina, entre os anos 2012/2013, teve o maior crescimento no número do homicídio de adolescentes (WAISELFISZ, 2015). A juventude, no Piauí, mata e morre numa crescente alarmante. Antes que se questione a aparente periculosidade dos sujeitos, num movimento que individualiza processos que são sociais, é fundamental que se reconheça quando, de fato, foram aplicadas medidas protetivas e/ou socioeducativas no Piauí.

## Referências

ANDI. **Adolescentes em conflito com a lei:** Guia de Referência para a Cobertura Jornalística. Brasília, ANDI, 2012. Série Jornalista Amigo da Criança. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/infancia-e-juventude/publicacao/adolescentes-em-conflito-com-a-lei-guia-de-referencia-para-a-cobertu>> Acesso em: 28 Mai.2015.

BATISTA, V. M. Adesão subjetiva à barbárie. *In:* \_\_\_\_\_. **Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal.** Rio de Janeiro: Revan, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria Geral da Presidência da República. **Mapa do encarceramento:** os jovens do Brasil. Brasília, DF, 2014. 92 p.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Levantamento Anual SINASE 2013: Privação e restrição de liberdade.** Brasília, 2015.

CORTE REAL, F. G; CONCEIÇÃO, M. I. G. Representações Sociais de parlamentares brasileiros sobre a redução da maioria penal. **Psicologia Ciência e Profissão**, Brasília, p. 656-671, 2013.

DIAS, O. de J. T. A. **Complexo de Apoio Social ao Adolescente-CASA:** Instrumento de Gestão da Política de Atendimento ao Adolescente em Cometimento de Ato Infracional. Monografia do curso de Serviço Social. Teresina, Universidade Federal do Piauí, 2001.

FALEIROS, V. de P. **Saber profissional e poder institucional.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FERREIRA, M. D. M. **Juventude, violência e políticas públicas: entre o direito e a (in)justiça institucionalizada.** Tese de doutorado em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2003. 235p.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA-FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2016.** Ano 10. São Paulo, 2016.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Tradução Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 2014.

IAMAMOTO, M. V; CARVALHO, R. de C. Uma concepção Teórica da Reprodução das Relações Sociais. In: \_\_\_\_\_. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil.** 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006. p: 29-69.

IANNI, O. A questão social. In: \_\_\_\_\_. **A Idéia de Brasil Moderno.** São Paulo: brasiliense, 1992.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política.** Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2 ed. São Paulo: Expressão popular, 2008.

MALTA, C. V. de M. **A (in)visibilidade de crianças e adolescentes: o avesso da regulação social do Estado e os caminhos de resistência.** Maceió: EDUFAL, 2009.

MÉSZÁROS, I. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. In: \_\_\_\_\_. **Para além do capital: rumo a teoria da transição.** Tradução Paulo César Castanheira, Sérgio Lessa. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 94-132

PORTAL CIDADE VERDE. **Diretor do CEM relata superlotação e risco de novas rebeliões e até homicídio.** Disponível em: < <http://cidadeverde.com/noticias/229988/diretor-do-cem-relata-superlotacao-e-risco-de-novas-rebelioes-e-ate-homicidio>>. Acesso em: 18 Set. 2016

PORTAL G1 PIAUÍ. Dois adolescentes são assassinados com golpes de espeto dentro do CEM. Disponível em: <http://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2015/09/dois-adolescentes-sao-assassinados-com-golpes-de-espeto-dentro-do-cem.html> Acesso em 20 Set. 2015



PIAUÍ. Governo do Estado. **Portaria n. 005/2015**. Secretaria da Assistência Social e Cidadania. Teresina, 27 de junho de 2016.

ROSA, P. O. **Juventude criminalizada**. 2 ed. Florianópolis: Insular, 2013.

SARTORIO, A. T; ROSA, E. M. Novos paradigmas e Velhos discursos: analisando processos de adolescentes em conflito com a lei. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 103, p. 554-575, 2010.

SCISLESKI, A. C. C. *et al.* Medida Socioeducativa de internação: estratégia punitiva ou protetiva? **Psicologia e Sociedade**, Campo Grande, p-505-515, 2015.

SILVA, M. L. de O e. O Controle Sócio-Penal dos Adolescentes com Processos Judiciais em São Paulo: entre a 'proteção' e a 'punição'. Tese de doutorado em Serviço Social. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2005. 254 p. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=944](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=944)> Acesso em: 18 Jan. 2016

\_\_\_\_\_. Entre proteção e punição: o controle sociopenal dos adolescentes. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.

WACQUANT, L. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed, 2001. 174 p.

\_\_\_\_\_. Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos- A onda punitiva. 3ed. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

WAISELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2015**: adolescentes de 16 e 17 anos no Brasil. Rio de Janeiro, Flacso Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015\\_adolescentes.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015_adolescentes.pdf)>. Acesso em: 01 Jul.2015.

## CAPÍTULO 7

# A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E OS SENTIDOS DA AUTONOMIA, DO PROTAGONISMO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Poliana de Oliveira Carvalho  
Solange Maria Teixeira

### 1 Introdução

A Assistência Social brasileira se constitui, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS (BRASIL, 1993), em uma política pública de seguridade social. Sua implantação se configurou como marco histórico do reconhecimento da Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado.

Quando se analisa especificamente a Proteção Social Básica (PSB), delineada na Política de Assistência Social, chama atenção, na atualidade, a proposta de ação desenvolvida no Serviço de Atenção Integral à Família (PAIF) por meio do Trabalho Social com Famílias (TSF). Com caráter pedagógico ou socioeducativo, o serviço, amparado nas diretrizes da Política, propõe-se a objetivos audaciosos de incentivo à participação, à autonomia e ao protagonismo social. Categorias que perpassam legislações, orientações técnicas e outros documentos ligados a Assistência Social no Brasil.

As três categorias acima citadas possuem conceituação própria e, dependendo do contexto empregado e da fundamentação teórico-metodológica, podem apresentar conotações distintas. Logo, inicialmente, questiona-se: em que sentidos são utilizadas na Política de Assistência Social?

Nessa perspectiva, o objetivo deste capítulo é fazer uma análise, a partir da documentação técnica produzida pelo órgão competente,

dos significados dessas categorias, (autonomia, protagonismo e participação social), na Política de Assistência Social contemporânea, especialmente no TSE, tendo como parâmetro a discussão teórica e conceitual dessas três perspectivas na literatura das ciências sociais.

## **2 Conceituando as categorias autonomia, protagonismo e participação social**

A partir de leitura analítica e interpretativa do cabedal da legislação e da documentação técnica ligada à Política de Assistência Social, identificou-se que as categorias aqui citadas são apresentadas como dadas e intrínsecas à Política. Não há debate à luz de pesquisadores da área, logo, é importante uma análise das categorias autonomia, protagonismo e participação social a partir dos sentidos perseguidos junto à Política de Assistência Social.

Com empregabilidade variada, mas, principalmente, ligadas às discussões voltadas para a participação, a reflexão, a capacidade de luta e a contestação da realidade, as categorias podem, de forma equivocada, ser interpretadas como sinônimos, ou como de fácil interpretação. Mas apresentam conceituações diferentes e, principalmente, a partir do contexto e do referencial teórico em que são analisadas, podem variar a interpretação, migrando negativamente de conotações emancipatórias para dimensões individualistas ligadas a objetivos liberais.

### **2.1 Participação social**

De acordo com Mendes (2010), a participação vem sendo desenvolvida para buscar mais que a simples eficácia das ações governamentais, mas com objetivos mais amplos, como o de construir uma sociedade mais atuante na vida pública e nos assuntos de interesse coletivo. Nessa perspectiva, essa categoria passa a ser associada ao desenvolvimento territorial e ao acúmulo de capital social, como conjunto de fatores que propicia a colaboração e a participação dos atores sociais em ações coletivas.

Essa participação acontece com percalços e em cenário contraditório, uma vez que se vive com um contexto econômico alienador e disseminador da injustiça e do conformismo, movimentado

pela geração de uma sociedade com dificuldades de agir como comunidade, ou seja, o individualismo é o lema chefe das ações.

Segundo Gohn (2002), a partir dessa dinâmica de mudanças no cenário político e administrativo, participação comunitária e participação popular cedem lugar a novas denominações: “participação social” e “participação cidadã”. A autora faz uma diferenciação entre essas denominações, porque entende que refletem modos de atuação diferentes.

Para a autora, o sentido de participação cidadã “[...] está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania, em uma nova compreensão sobre a atuação do Estado, remetendo a definição de prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público” (GOHN, 2002, p. 5), em que a população participa ativamente do processo.

A participação social, por sua vez, é uma abordagem que preconiza o desenvolvimento de comunidades atuantes, compostas de organizações autônomas da sociedade civil e imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração articulada em redes horizontais (GOHN, 2002).

Segundo Gois (2005, 2008), ao analisar a importância do desenvolvimento de trabalhos comunitários, a participação social é conceituada como um processo em que a conduta pessoal é direcionada para atividades de caráter coletivo, com objetivo de superação de problemas sociais e humanos. Requer envolvimento com demandas da realidade por meio de compromisso, problematização, diálogo, ação, reflexão, mas, principalmente, aprofundamento da consciência crítica por meio de uma participação efetiva (NEPONUCENO *et al.*, 2013).

Também se referenciando a Gois (2005), Vieira e Ximenes (2012) enfatizam que uma participação ativa requer capacidade debatedora e propositiva por parte dos membros do grupo. Para tanto, faz-se importante que os membros entendam e reflitam a participação não apenas em sua dimensão instrumental, mas o que é essa participação e qual a sua importância para a mudança de suas realidades.

Como exemplo desse tipo de participação, observa-se as organizações em torno da Igreja, de jovens e de organizações de mulheres, em que atores sociais envolvidos pelos mesmos objetivos e problemas se organizam em prol da reivindicação de interesses e de

necessidades próprias. Tais sujeitos, se separados, exercem uma atuação restrita. Juntos, eles têm a capacidade de realizar um processo de luta e de ações em busca de melhores condições de vida e, assim, até mesmo criar um tecido social amplo e forte voltado para ações que atendam à sociedade, realizadas pelo Estado.

## **2.2 Protagonismo social**

De acordo com Costa (2004 *apud* LAZZARETTI SOUSA 2010), KoHler Gonzales, de Fatima Guareschi (2009) e Costa (2012), a palavra protagonismo significa o primeiro agon/agonista, que poderia ser traduzida como lutador principal, personagem principal ou ator principal a entrar em cena.

De acordo com Ribas Jr. (2004, p. 3), “O termo ‘protagonismo’ refere-se à nossa capacidade de participar e influir no curso dos acontecimentos, exercendo um papel decisivo e transformador no cenário da vida social. Exercer o protagonismo significa não ser indiferente em relação aos problemas de nosso tempo”. Quando se passa a pesquisar sobre o termo e a sua relação com a assistência social, há uma sólida falta de produções que venham a embasar a discussão da temática. Os estudos encontrados tratam em torno do protagonismo na juventude, enfocado em moldes psicológicos ou no contexto educacional.

Campos (2009, p. 17), ao analisar o protagonismo dos usuários da assistência social, denomina o uso do termo nesse contexto como “[...] o envolvimento das pessoas em ações coletivas por meio de entidades associativas formais ou não, com vistas a exercer influência nas decisões governamentais”.

Também há a tendência de se usar o termo protagonismo como sinônimo de participação social (LAZZARETTI SOUSA, 2010; KOHLER GONZALES; DE FATIMA GUARESCHI, 2009). Por haver divergências de conceitos e o protagonismo social está relacionado à capacidade de participação, faz com que as categorias participação e protagonismo estejam diretamente implicadas.

Os autores citados, além de enfatizarem a importância de experiências de ações coletivas para o alcance de atuações participacionistas, também alertam para os moldes de protagonismo social que as ações governamentais têm implantado. Para Kohler Gonzales, De Fatima Guareschi (2009), é possível identificar políticas

sociais criadas para o incentivo do protagonismo juvenil que, na verdade, trabalham para a manutenção da ordem vigente e para a regulação da população, nas quais, na verdade, se estaria implantando moldes de vida adaptados aos apelos socioeconômicos, sem incentivo à criticidade, à reflexão e à capacidade de luta.

### 2.3 Autonomia

De acordo com Rosa (2009 *apud* REGO; PINZANI, 2014), a autonomia (individual e coletiva) se constitui em uma “promessa da modernidade”, na qual o indivíduo pode decidir quem gostaria de ser e como gostaria de viver. Mas, para gozá-la, o sujeito tem de ter acesso à liberdade política, jurídica e social, além de ter um bem-estar material.

Essas liberdades são reprimidas por meio de ideologias dominantes como uma forma de controle do modo de vida, do pensamento e das contestações das classes subalternas, o que torna o alcance da autonomia – como capacidade de construção coletiva de uma identidade de contestação e luta –, algo distante da realidade em que vivem (GOES *et al.*, 2015).

A autonomia pode, de acordo com o contexto, dirigir-se para sentidos opostos: enquanto a primeira responsabiliza o indivíduo e remete o problema social para o âmbito privado (capacidade individual de resolver, por exemplo, problemas advindos da questão social, desemprego, fome, falta de habitação etc), a segunda se dirige para a capacidade de decidir, inclusive na esfera pública (atuação em busca de melhores condições de vida).

Primeiramente, é importante destacar que as bases econômicas atuais, especificamente o capitalismo, instalam um modelo meritocrático de gestão que inviabiliza não só a liberdade, mas, principalmente, o bem-estar material, uma vez que isso gera desigualdades e as prevê como “normal” na sociedade atual. Nesse sentido, a autonomia plena, em uma perspectiva de emancipação<sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup> Segundo Ciampa, o processo de reprodução da ordem vigente sem reflexão, questionamento e responsabilização, leva ao não desenvolvimento da autonomia, que em consequência impossibilita a emancipação, enquanto capacidade de agir de forma livre, criativa na busca de metas e desejos. Fala-se em superação da identidade pré-suposta através da autorreflexão e autodeterminação, superando a imagem de personagem acrílico e estagnado atribuído pela sociedade dominante (PACHECO; CIAMPA, 2006).

como capacidade de escolhas, é inviabilizada, apesar de tão propagada pelas políticas públicas, constituindo-se em mais uma estratégia de legitimação da ordem pela adesão de conceitos com dimensões progressistas, mas aplicada em sentido diverso daquele.

Os ditames do capital se impõem em todas as esferas da vida do homem, tornando o exercício ou mesmo a conquista de certo grau de autonomia, muitas vezes, uma utopia, que vai depender de um conjunto de fatores. Destacando-se o acesso a bens e serviços primários básicos, como a segurança nutricional, a renda, a moradia digna, o atendimento médico e o acesso às diversas políticas públicas.

Faz-se imprescindível também o desenvolvimento de ações voltadas às classes exploradas para o fortalecimento da identidade e o aprofundamento da consciência crítica. Mais do que garantir condições materiais de sobrevivência, é preciso instrumentalizá-los com conhecimento e reconhecimento da condição de opressão e das causas de sua dominação. A autonomia é alcançada quando conseguem determinar suas vidas e transformar suas realidades a partir da comunidade local em que vivem (GOES *et al.*, 2015).

Garduno Garcia (2016) analisando grupos de resistências locais, como de palestinos, e o Movimento Zapatista no México, identificou experiências de contestação da ordem vigente e de construção de autonomia. A pesquisa mostrou que, a partir do desenvolvimento do sentimento de pertença, e levando em consideração as peculiaridades de cada território, potencialidades nascidas das próprias dificuldades dos grupos geram ações de construção coletiva e de contestação.

O autor enfatiza que a autonomia não se constitui em um dogma com preceitos e modos de intervenção fechados. Pode acontecer a partir de experiências locais, com suas contradições, seus problemas e suas limitações como foco impulsionador de organização de ações de resistência (à dominação política, econômica e social) que levam à transformação social de suas realidades.

Análise semelhante de construção de autonomia é realizada por Petensen Cortes (2015), quando pesquisa a busca por democracias mais justas pelas classes subalternas. O autor mostra que muitos grupos têm alcançado algum grau de autonomia construída em bases locais. Utiliza como preceito para sua pesquisa o que Boaventura Sousa Santos chama

de “sociologia das ausências<sup>21</sup>”, em que, a partir da contestação das ideologias dominantes, mostra ser possível combater o que é posto como verdade pela ordem vigente.

### **3 Os sentidos utilizados na Política de Assistência Social brasileira e as implicações no Trabalho Social com Famílias**

A busca por participação, autonomia e protagonismo social a partir das ações da Política de Assistência Social brasileira requer uma análise minuciosa e interpretativa observando os objetivos perseguidos pelo cabedal de legislação e de documentação técnica que fazem o desenho da política na atualidade. Como mostrado no primeiro item deste artigo, são categorias que carregam conceitos, conotações que requerem criticidade, pois ainda há muitos equívocos com sua adequabilidade a determinadas discussões. Ressalta-se que, devido os objetivos deste artigo, essa análise se concentrará na documentação referente à Proteção Social Básica, analisada com base na questão cronológica, levando em conta o ano de publicação/criação dos serviços como o Serviço de Atenção Integral à Família-PAIF e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).

Para tanto, inicia-se a análise pela Constituição Federal de 1988, mais conhecida como “Constituição Cidadã” com o Título VII – Da ordem social, em que se enfatiza o tripé da Seguridade Social - Assistência Social, Previdência e Saúde- e as diretrizes para a busca da justiça e bem-estar social. A Assistência Social, na sessão IV, é resumida por meio de dois artigos – 203 e 204 –, destacando objetivos, fonte de financiamento e a importância do controle social, a partir da participação da população. O Inciso II, do Artigo 204, prevê “[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Participação essa identificada como participação cidadã por meio dos canais institucionalmente construídos (BRASIL, 1988).

---

<sup>21</sup> Trata-se de uma investigação que visa demonstrar que o que não existe é, na verdade, ativamente produzido como tal, isto é, como uma alternativa não credível ao que existe. O seu objetivo empírico é considerado impossível à luz das ciências sociais convencionais, pelo que a sua simples formulação representa já uma ruptura com elas. O objetivo da ruptura de ausências é transformar objetos impossíveis em possíveis e com base neles transformar as ausências em presenças (SANTOS, 2012, p. 246).



Ressalta-se que a participação dos usuários da Política de Assistência Social em canais típicos de interação, como os conselhos gestores, só veio a se concretizar no ano de 2015, por intermédio da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS N° 11, de 23 de setembro de 2015, por meio de organização de usuários, que, até então, eram representados por profissionais e instituições prestadoras de serviços da área, ou mesmo por outras instituições da sociedade civil (BRASIL, 2015).

O segundo documento destacado é a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Aprovada no ano de 1993, por meio da Lei 8.742-07/12/1993, ela vai dispor sobre a organização da Assistência Social em todo o território nacional (BRASIL, 1993). Permeada de conflitos, a normativa veio para enfatizar o que, pela primeira vez, foi previsto na Constituição Federal de 1988: a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado.

Com a LOAS, inicia-se o processo de construção da Política, sendo enfocados três pontos: a supremacia do Estado na condução da política, a participação das três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e a participação popular de forma organizada e representativa por meio dos órgãos de controle social (DIAS, 2009).

A Lei é organizada em 42 artigos, os quais trazem conceitos, objetivos e diretrizes que, inicialmente, vão instrumentalizar a implantação da Política de Assistência Social. No que se refere aos objetivos da análise aqui empreendida, realiza-se alguns destaques à luz das contribuições de outros autores.

A promoção da autonomia e da participação pode ser identificada de forma superficial e implícita no decorrer da Lei. Nas diretrizes que pautam a organização das ações, a participação é defendida a partir do mesmo direcionamento da Constituição Federal de 1988, no inciso “II - A participação da população por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1993). Ou seja, a participação é defendida a partir de representação de instituições específicas e em formatos que preconizam a política.

A participação, especificamente, apresentada no Art. 16 da LOAS, acontece a partir de instâncias deliberativas permanentes – o conselho e as conferências (BRASIL, 1993). Apesar do caráter pedagógico voltado para o controle social, os canais de participação

citados têm conotações mais amplas e voltadas para funções institucionalizadas (análise de balancetes, aprovação de ações, normalização para o funcionamento da Política em cada instância governamental etc.).

Pode-se identificar nos objetivos da LOAS, quando proclama a busca pela defesa e pelo pleno acesso aos direitos (Art. 2 - III), a necessidade de instrumentalizar o indivíduo para que tenha autonomia, mas sem deixar claro o caminho que deve ser trilhado para tal intento (BRASIL, 1993).

Nos princípios organizativos da Lei, destaca-se o inciso III – “Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (BRASIL, 1993) – que trata de uma autonomia possibilitada como acesso aos mínimos sociais (pois não há dignidade se não há gozo de direitos e bem essenciais para uma sobrevivência mínima), acesso a uma ação que vença o estigma de uma “política pobre para pobre”, e que enfatiza algo que vai ser basilar para as ações da Política à convivência familiar e comunitária.

Com seu texto final aprovado por meio da Resolução N° 1445, de 15 de outubro de 2004(DOU 28/10/2004), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho dessa ação, na perspectiva da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), assim como materializa as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 2004).

A análise situacional apresentada no corpo do texto da PNAS (2004) defende que a Política se guia em um modo de olhar diferenciado, destacando-se: pautada na dimensão ética de incluir “os invisíveis”, entender que as situações sociais circundantes do indivíduo e dele em sua família são determinantes para sua proteção e sua autonomia, e em uma visão social que entenda que a população tem necessidades, mas, também, possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas (BRASIL, 2004).

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Nesse

sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer de redistribuição, ou melhor, de distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (BRASIL, 2004, p. 15-16).

As Diretrizes da Política também são pautadas na LOAS e, como tal, defende, em sua organização, a participação da população: “II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 2004, p. 27).

Vale ressaltar, portanto, que para além desse controle social, é desconhecido, nos termos da PNAS/2004, qualquer arranjo institucional que se dedique a organização/mobilização popular como escopo próprio do processo de fortalecimento do protagonismo popular, finalidade precípua desta política pública. (PAIVA et al, 2010, p. 255).

O que dificulta o alcance político e para além de espaços institucionalizados dessa participação, que já é limitada pelos resquícios conservadores que gestaram a Política de Assistência Social no Brasil.

A Proteção Social defendida na PNAS se pauta pelas seguintes seguranças: de sobrevivência (engloba rendimento e autonomia); de acolhida; de convivência ou vivência familiar. Todas as seguranças citadas focam a necessidade do fortalecimento das potencialidades dos indivíduos e das famílias para o enfrentamento às vulnerabilidades.

A segurança de acolhida é vista como uma forma de provisão das necessidades humanas, como o direito à alimentação, ao vestuário, ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A Política prediz que a autonomia é alcançada quando não se depende do Estado para gozar da segurança de acolhida.

A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma

criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde, física ou mental. (BRASIL, 2004, p. 31).

Mediante uma dependência permanente, a Política aposta no poder de amparo das famílias. Logo, umas das potencialidades que procura desenvolver é a convivência familiar e comunitária, assim como a responsabilização dos sujeitos pelo bem-estar do grupo.

O protagonismo, por sua vez, é visto como uma qualidade que pode ser desenvolvida por famílias e indivíduos de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Uma forma de protagonismo que é colocada é o fortalecimento de vínculos internos e externos de solidariedade, em que se pressupõe um contato passageiro com a política e uma responsabilização que se estende do grupo familiar para o do seu convívio próprio.

São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho. (BRASIL, 2004, p. 37)

De acordo com Dias (2009), mesmo assumindo um conceito amplo e diversificado do termo autonomia, a autora aponta que é possível identificar, nas legislações e nas produções no âmbito da Assistência Social, conotações que formam um conceito em torno da não dependência dos usuários em relação à Política. Os serviços seriam disponibilizados de forma transitória, e a família deve aprender a utilizar seus ativos e seus potenciais para desenvolver sua autonomia.

O quarto documento analisado é a Norma Operacional Básica da Assistência Social (A NOB/SUAS). Aprovada por meio da Resolução Nº 33, de 12 de dezembro de 2012, foi construída com o objetivo de disciplinar a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a CF de 1988, a LOAS e outras legislações complementares. De modo objetivo, o SUAS é conceituado como: “[...]”

um sistema público com comando único, descentralizado e não-contributivo que organiza e normatiza a Política Nacional de Assistência Social na perspectiva de universalização dos direitos, regulando em todo território nacional as ações sócio-assistenciais” (BRASIL, 2006, p. 103).

O SUAS estabelece em suas diretrizes a descentralização político-administrativa, o atendimento a quem necessitar (o que, na interpretação de muitos estudiosos, limita a noção de universalidades da política- para quem dela necessitar, aproximando-se mais de uma noção celetista de atendimento) e a participação da comunidade, provocando, segundo Romagnoli (2015), a ruptura com a ideia de Assistência Social como ajuda e caridade, como benevolência aos pobres e aos destituídos de cidadania.

É organizado por meio de princípios organizativos, diretrizes estruturantes e princípios éticos voltados para a oferta de um serviço organizado, com qualidade e incentivo à participação dos usuários (cidadão usuário) por meio da defesa do protagonismo e da autonomia dos destinatários da Política. Insiste na participação como eixo estruturante da política pública, o que, para Paiva (2006), requer a ruptura também com a lógica desabilitadora do caráter protagônico das massas, na direção de um projeto societário mais democrático-radical.

O texto da resolução traz um item específico voltado para a participação dos usuários no SUAS. Além de enfatizar a participação por meio dos canais já considerados tradicionais (conferências e conselho) na construção e na fiscalização da Política, faz referência à construção pedagógica de outras formas de participação, a partir de estratégias específicas.

Art. 26 Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como:

- I- coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais;
- II- comissão de bairro;
- III- fórum;
- IV- entre outros. (BRASIL, 2012b, p. 51).

Em seus princípios fundantes, ao se referir à matricialidade sociofamiliar, a família é colocada como o núcleo social básico de

acolhida, de convívio, de autonomia, de sustentabilidade e de protagonismo social.

O SUAS, ao eleger a matricialidade como uma das suas bases estruturantes, organiza toda a rede socioassistencial para o apoio às famílias, a fim de assegurar a toda a população o direito à convivência familiar, seguindo o pressuposto de que para a família prevenir, proteger e manter seus membros é necessária a ação efetiva do poder público. (BRASIL, 2009b, p.13).

Para o desenvolvimento da autonomia individual, familiar e comunitária, a NOB/SUAS destaca:

A segurança de desenvolvimento de autonomia exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade nos laços sociais para os cidadãos e cidadãs sob contingências e vicissitudes. (BRASIL, 2012 b, p. 17).

Apesar de enfatizar a importância do desenvolvimento do protagonismo e da autonomia, o documento não problematiza como vão ser alcançados e exatamente a que tipo de protagonismo e de autonomia está se referindo. Traz a família como elemento essencial para o alcance dessas, assim como dos laços sociais que o circundam.

A NOB/SUAS especifica, nas seguranças afiançadas, que, diante de riscos circunstanciais, exige-se da política a oferta de auxílios e de bens materiais em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais. “V - apoio e auxílio: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, **em caráter provisório**, denominados de benefícios eventuais par as famílias, seus membros e indivíduos” (BRASIL, 2012b, p. 17 grifos nosso).

Infelizmente, o contato do usuário com a política até pode ser transitório, mas nem sempre isso acontece com o problema social vivenciado por ele. O SUAS salienta a necessidade de não tutelar o usuário, mas levá-lo a conquista de autonomia, de resiliência, de sustentabilidade, de protagonismo através da proteção socioassistencial.

Portanto, a contradição é latente: avança-se na noção de autonomia, que assume, em determinadas passagens, visão ampliada e, em outras, restringe-se quando aposta na capacidade individual de resolver problemas, superar vulnerabilidades que estão além do contexto íntimo do círculo familiar.

Os serviços da Proteção Social Básica, citados no decorrer do texto, são tipificados a partir de resolução própria, a de Nº 109, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009c). Mais conhecida como Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, constitui-se de resultado de deliberação da VI Conferência Nacional de Assistência Social, voltada para tipificar e padronizar os serviços, como uma forma de fortalecer sua garantia de realização em toda a extensão do país (BRASIL, 2009a).

O documento tipifica os serviços da Proteção Social Básica da seguinte forma: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2009a).

Os objetivos dos serviços giram em torno, principalmente, de promover aquisições sociais e materiais às famílias para potencializar o protagonismo e a autonomia delas e das comunidades. Ressalta-se que, na Tipificação, aprofunda-se um pouco mais o conceito de segurança de autonomia, com variáveis na significação a partir do público-alvo. Como o acesso à documentação civil, o incentivo a projetos individuais e coletivos de desenvolvimento da autoestima e sustentabilidade, ampliação do universo informacional etc. (BRASIL, 2009a).

Destaca-se o fortalecimento da participação e da construção de espaços de reflexão e de reivindicação que, até então, são colocados de modo superficial nos documentos e nas legislações da área.

Vivenciar experiências potencializadoras da participação social, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como espaços de estímulo para participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social. (BRASIL, 2009a, p.14)

Isso mostra a compreensão de que não há como estender o papel de cidadão autônomo, enquanto protagonista, em uma sociedade,

se não houver um conhecimento do território, da realidade e da comunidade em que ele está inserido. Essa lógica passa pela autonomia econômica, pela garantia de renda (que leva à segurança nutricional, de renda, de habitação etc.), como também pela ampliação do universo de informações dos sujeitos e de entendimento da realidade.

#### **4 Trabalho Social com Famílias: desenvolver potencialidades e capacidades?**

No que diz respeito ao alcance de experiências de autonomia, participação e protagonismo social, um dos serviços estratégicos na Política de Assistência Social constitui-se no Trabalho Social com Famílias. No caderno de orientação técnica sobre o PAIF, volume 2, é conceituado da seguinte forma:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade “ que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com os objetivos de proteger seus direitos, apoiá-los no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. (BRASIL, 2012 a, p. 12).

As orientações técnicas apostam em metodologias de intervenção voltadas para a promoção da reflexão e da construção de cidadãos mais autônomos e participativos, a partir da identificação de seus recursos e de suas potencialidades, pautando-se no respeito à dialogicidade e à autonomia das famílias.

A outra direção é reforçar as funções protetivas das redes informais. Nesse sentido, o Trabalho Social com Famílias se pauta, em grande escala, em atividades de esclarecimento, de repasse de informações no direcionamento para a mudança de hábitos e de condutas (como cuidar dos filhos, melhor administrar o lar, gerir os



recursos dos benefícios, acompanhar os filhos etc.), como se as vulnerabilidades sociais decorressem de más condutas ou do não cumprimento das funções da família (EIRAS, 2012).

As orientações técnicas se voltam para discussões de temas, como citado a cima, que envolvem a dinâmica interna e privada das famílias, o que, para Teixeira (2013), acaba por constituir um reforço das responsabilidades familiares. Portanto, essas práticas são herdeiras da educação disciplinadora e normatizadora da família.

De maneira contraditória, esse trabalho tenta conciliar os objetivos da Política voltada para a construção de direitos, mas centrada na potencialidade das funções familiares na garantia de uma socialização menos problemática. Assim, fica evidente que as ações da PNAS ainda são permeadas por modos de fazer conservadores e que o alvo está desfocado da lógica dos direitos.

Para Lima e Mioto (2011), o ideal é que ocorra o trânsito das demandas individuais para os espaços coletivos de discussão, uma vez isso que leva à evolução de discussões de temas de importância coletiva. Projeta-se nessas ações a construção da emancipação e da transformação social.

O problema é quando não há essa direção no serviço, não se sai do atendimento individualizado, imediato e assistemático. Essa, para Lima e Mioto (2011), é uma possibilidade aceitável, uma vez que se está lidando com uma realidade viva e que nem sempre pode sair como se espera, ou pode ir muito além do propósito que foi pensado.

De acordo com o Manual de Orientações Técnicas sobre o PAIF (BRASIL, 2012a), os trabalhos podem ser organizados a partir de uma pedagogia problematizadora, que foi pensada, inicialmente, a partir das contribuições de Paulo Freire na educação popular (o Manual não restringe a essa única abordagem metodológica, especificando que a equipe técnica pode identificar outras que alcancem os objetivos do PAIF). Além da valorização da possibilidade de constante mudança e recriação do ser humano, também se aposta na capacidade de libertação por meio do diálogo e da reflexão. O documento também cita a abordagem metodológica da pesquisa-ação, como uma forma de intervenção técnica que visa à solução de uma questão específica e ainda possibilita a coleta de dados importantes para o conhecimento da realidade.

De modo a contribuir na busca de abordagens metodológicas para o trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, serão apresentadas duas abordagens metodológicas: a) Pedagogia Problematizadora, de Paulo Freire e b) Pesquisa-Ação. A escolha de tais abordagens deve-se à sua adaptação ao desenvolvimento do trabalho social, bem como por conter elementos que coadunam com os objetivos do PAIF. Todavia, reconhece-se que a apropriação pela política de assistência social dessas abordagens ainda é um processo de aprendizagem e que sua adoção demanda adaptações/modificações, a partir das peculiaridades de cada território. (BRASIL, 2012a, p. 88).

Segundo Abreu (2011), apesar de essas bases já serem identificadas no trato da questão social desde a década de 1970, haveria, na atualidade, uma atualização dos perfis pedagógicos, a partir da reconstrução dos princípios educativos, na busca por superar, principalmente, o perfil de conformismo (novo conformismo social – consenso), imposto pelos interesses do capital, em relação à subalternidade dos usuários da assistência social, e por criar uma cultura da cidadania e do direito.

Abreu (2011) e Eiras (2012) defendem que o Trabalho Social com Famílias, fundado nessa pedagogia e diante da dificuldade de ser apreendida reflexivamente pelos profissionais, vem atualizando a pedagogia da “ajuda” e da “participação”, e não a da emancipação. Por isso o uso das expressões empoderamento e protagonismo, no sentido de a família resolver “seus problemas” com seus próprios recursos e os da comunidade.

A descrição defendida nos manuais sobre o PAIF no que diz respeito a fortalecer, prevenir e promover demonstra bem essa ideia:

Proteção que além do enfrentamento de vulnerabilidades e riscos sociais, atua também no “desenvolvimento de potencialidades”, a partir do reconhecimento de que ninguém está desprovido de tudo: uma família que está sobrevivendo na vulnerabilidade detém ativos importantes. Nessa direção é preciso identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio, entre outros, bem como dos territórios onde vivem. (BRASIL, 2009b, p. 11).

Nessa mesma perspectiva, é utilizada a noção de autonomia, uma visão individualizante e liberal. Assim, ainda ganha espaço a lógica

da conscientização das pessoas, mas sem alteração da realidade objetiva, de acesso às políticas públicas como principal fonte de recursos para o enfrentamento aos problemas sociais.

O desenvolvimento da participação social, do protagonismo e da autonomia representam objetivos a ser alcançados quando se enfatiza a “ação” em uma oficina com famílias. Tem por foco desencadear um processo de mudança para o alcance de direitos. Para tal, demanda a adoção de uma atitude investigativa pelos participantes, que possibilite compreender e problematizar obstáculos que impedem ou dificultam o acesso a direitos, procurando desenvolver processos de cooperação e solidariedade comunitárias, que desencadeiem mobilização social e o desenvolvimento de projetos comunitários. (BRASIL, 2012a, p. 34).

Também se identificaria, segundo Abreu (2011), a refuncionalização de práticas tradicionais, como o levantamento socioeconômico, o aconselhamento, as orientações sobre direitos e deveres e os encaminhamentos, em uma perspectiva individualizante, psicossocial. Mas a autora não descarta a contribuição da função pedagógica na construção de processos emancipatórios, o que aconteceria por meio da construção de estratégias de efetivação de direitos, da incorporação das necessidades dos usuários na construção e na idealização das ações e mediante a participação desses sujeitos na gestão dos serviços.

De acordo com Gueiros (2010), a identificação e a valorização das capacidades e da competência dos sujeitos podem levar ao alcance da emancipação das famílias e, conseqüentemente, ao equacionamento das adversidades enfrentadas no cotidiano, desde que os processos educativos coloquem os problemas e as necessidades em uma ótica de totalidade, capaz de romper com as naturalizações e as responsabilizações.

O formato do trabalho também é questionado pela ausência das relações horizontais e participativas em todo o processo. Identificasse, claramente, o coordenador, os profissionais e o participante. Nos próprios manuais de orientação sobre o Trabalho Social com Famílias, é colocado que o acompanhamento familiar por meio de grupo prevê, entre outras coisas, que a reunião dos sujeitos aconteça sob a coordenação de um técnico de nível superior da equipe de referência do CRAS (BRASIL, 2012a).

## Conclusão

A análise realizada mostra uma clara evolução nas diretrizes e nos modos de fazer da Política de Assistência Social, principalmente quando se foca na atual versão da NOB SUAS/2012 e das orientações que são basilares para o TSE.

A autonomia perseguida gira em torno da capacidade de se ter independência econômica e atitudinal para a resolução de questões apresentadas como inerentes à dinâmica interna da família. Não se faz referência às lutas coletivas para a conquista de direitos, nem a necessidade de reflexão sobre a realidade a partir de uma postura crítica. Logo, não se pode ter uma postura protagônica.

Segundo Teixeira (2016), a superação desse quadro aconteceria a partir da implementação de um trabalho pedagógico que estimule o protagonismo comunitário e, assim, fortaleça as famílias a partir do acesso a serviços, informações e ativos que as levem a ter capacidade de contestar a realidade dada.

A documentação técnica que embasa o desenho da Política de Assistência Social, quando aborda a autonomia, a participação e o protagonismo, não aposta em uma discussão para o entendimento e a contestação da realidade imposta pela economia vigente, marcada por desigualdades e injustiças sociais. Aposta em um conjunto de procedimentos que discutem as vulnerabilidades e o risco social com trato individualizado ou familiar, como “casos de família” a serem resolvidos, primeiramente, pela própria família, com a parceria da Política, no reforço dos vínculos e do acesso à rede de serviços socioassistenciais. A participação que é estimulada ainda é incipiente e pouco libertadora; a autonomia e o protagonismo pregados estão envoltos de conotações individualizantes, voltadas para compensar o contexto de políticas precarizadas.

Entretanto, exatamente por ser uma Política contraditória, abrem-se espaços para implementações e desenhos ou formulações que superem tradições, incluindo possibilidades de um fazer diferente pelos processos de trabalho na execução, a depender dos diferentes projetos ético-políticos dos profissionais e das possibilidades das conjunturas.

## Referências

ABREU, M. M. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei n. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2011.

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

\_\_\_\_\_. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS. Brasília-DF: MDS, 2009a.

\_\_\_\_\_. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência da Assistência Social-CRAS. 1. ed. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009b.

\_\_\_\_\_. Orientações Técnicas sobre o PAIF. v. 2. **Trabalho Social com famílias no PAIF**. 1. ed. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS)**. Brasília: MDS\SNAS, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2006.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 11, de 23 de setembro de 2015. **Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006**. Disponível em: < <http://acolhimentoemrede.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/cnas-2015-011-23-09-2015.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CAMPOS, E. B. O Protagonismo do Usuário da Assistência Social na implementação do controle social do SUAS. In: BRASIL. **Cadernos de Textos**: Subsídios para debates: Participação e controle social no SUAS. Brasília: CNAS, MDS, 2009.

COSTA, D. F. C da; PAULON, S. M. Participação Social e protagonismo em saúde mental: a insurgência de um coletivo Social participation and protagonism in mental health: the rising of a collective. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 95, p. 572-582, Dec. 2012 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042012000400009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042012000400009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

DIAS, D. D. **Política Pública de assistência Social, entre o controle e a autonomia**. 2009. 110 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

EIRAS, A. A. L. T. S. A intervenção do Serviço Social nos CRAS: análise das demandas e possibilidades para o trabalho socioeducativo realizado grupalmente. In: SANTOS, C. M. dos; BACKX, S.; GUERRA, I. **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2012.

GOHN, M. da G. Gestão urbana em São Paulo, 2000-2002: atores e processos na questão dos conselhos. In: **XXVI Encontro Anual da ANPOCS**, Caxumba, 2002, p. 1-38.

GOES, N. A.; XIMENES, V. M.; MOURA JR. J. F. Relações da Psicologia Comunitária com a Libertação a partir da Dialética dominação-opressão. 2015. **Teoría y Crítica de la Psicología** 6 (2015), 140-161. Disponível em: <[www.teocripsi.com/ojs/index.php/TCP/article/download/60/39](http://www.teocripsi.com/ojs/index.php/TCP/article/download/60/39)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

GUEIROS, D. A. Família e Trabalho social: intervenção no âmbito do serviço social, 2009. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 126-132, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n1/15.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

GARDUNO GARCIA, M. Resonancias del zapatismo mexicano y la resistencia palestina: dos ejemplos de autonomía en el Sur Global. Espiral (Guadalaj.), **Guadalajara**, v. 23, n. 65, p. 125-163, abr. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652016000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000100004&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

KOHLER GONZALES, Z; DE FATIMA GUARESCHI, N. M. O protagonismo social e o governo de jovens. **Rev. latinoam. cienc. soc. niñez juv**, Manizales, v. 7, n. 1, p. 37-57, Jan. 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-715X2009000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2009000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 21 jan. 2017.

LAZZARETTI DE SOUZA, A. P. et al. Participação social e protagonismo: reflexões a partir das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. **Av. Psicol. Latinoam., Bogotá**, v. 28, n. 2, p. 178-193, Dec. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-47242010000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-47242010000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em; 20 jan 2017.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Ações socioeducativas e serviço social: características e tendências na produção bibliográfica. **Temporalis**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 211-237, jan./jun. 2011.

MENDES, E. L. Desenvolvimento Territorial, Gestão Pública e Participação: estudo em três municípios do nordeste brasileiro. In: **XI Seminário Internacional RII**. Mendonza, Argentina, 2010. Disponível em: <<http://institutocifot.com/>

seminario\_rii/pdfs/grupo3/03.13-Lima%20Mendes.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

NEPOMUCENO, L. B.; XIMENES, V. M.; NEPOMUCENO, Barbara Basbosa ; MOREIRA, A. E. M. M. . Participação Social em Saúde: contribuições da Psicologia Comunitária.. *Psico (PUCRS. Online)*, v. 44, p. 45-54, 2013. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/download/10102/8847>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. ***Serviço Social & Sociedade***, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 5-24, set. 2006.

PAIVA, B. et al. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. ***Rev. Katál. Florianópolis***, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/12.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

PACHECO, M. De B; CIAMPA, A. da C.. O processo de metamorfose na identidade da pessoa com amputação. ***ACTA FISIATR*** 2006; 13(3): 163 – 167. Disponível em: <[http://www.actafisiatrica.org.br/detalhe\\_artigo.asp?id=192#](http://www.actafisiatrica.org.br/detalhe_artigo.asp?id=192#)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PETERSEN CORTES, G. Democracia, libertad y autonomía: las encrucijadas de “los de abajo”. ***Desacatos, México***, n. 49, p. 195-198, dic. 2015 . Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-92742015000300195&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-92742015000300195&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jan. 2017.

REGO, W. L.; PINZANI, A. ***Vozes do Bolsa Família***: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

RIBAS JR, F. B. Educação e protagonismo juvenil. ***Prattein***, nov. 2004. Disponível em: <[http://prattein.com.br/home/images/stories/230813/Juventude/Educao\\_Protagonismo.rtf.pdf](http://prattein.com.br/home/images/stories/230813/Juventude/Educao_Protagonismo.rtf.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2016. p. 1-5.

ROMAGNOLI, R. C. Problematizando as noções de vulnerabilidade e risco social no cotidiano do SUAS. ***Psicologia em estudo***, Maringá, v. 20, n. 3, p. 449-459, jul./set. 2015.

SANTOS, B. de S. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. ***Revista crítica de ciências sociais***, 63, outubro 2002.p 237-280. Disponível em: <[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociologia\\_das\\_ausencias\\_RCCS63.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociologia_das_ausencias_RCCS63.PDF)>. Acesso em: 16 jan. 2016.

TEIXEIRA, S. M. ***A família na Política de Assistência Social***: concepções e as tendências do trabalho social com famílias no CRAS de Teresina. Teresina: EDUFPI, 2013.

\_\_\_\_\_. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência Social: a reatualização do familismo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). ***Política de Assistência Social e temas correlatos***. Campinas: Papel Social, 2016.p. 27-43.

VIEIRA, E. M.; XIMENES, V. M. Atividade comunitária e conscientização: uma investigação a partir da participação social. **Barbarói** (UNISC. Online), v. 1, p. 91-112, 2012. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/download/2022/2160>>. Acesso em: 13 jan. 2017.



## CAPÍTULO 8

# VIOÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: DOS ASPECTOS CONCEITUAIS AOS OBSTÁCULOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA PROTEÇÃO AO SEGMENTO

Ana Cléa Lopes Magalhães  
Mayra Soares Veloso  
Inez Sampaio Nery

### 1 Introdução

A história das crianças e dos adolescentes no Brasil carrega uma marca cultural de representação do segmento infantojuvenil como “objeto”, aquele que não tem autonomia, e, por isso, deve participar das normas estabelecidas pelos adultos. Desconstruir essa caracterização de subalternidade e contemplar a ideia do reconhecimento da cidadania desse grupo etário torna-se um constante desafio.

Ao olhar para o Brasil recente, percebemos que a questão da violência contra crianças e adolescentes passou a ser tratada mais adequadamente, na legislação brasileira, somente a partir da Constituição Federal de 1988, e, de forma mais específica, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990. Azevedo e Guerra (2011) consideram que essa legislação possibilitou um “rompimento” com o estigma que rotulou o segmento infantojuvenil como o “menor”<sup>22</sup>, em especial aqueles mais pobres, o que possibilitou uma elevação desse público à categoria de sujeito de direitos e ao reconhecimento da sua condição peculiar de desenvolvimento, bem como o reconhecimento de que devem ser prioridade absoluta no nível de políticas públicas.

---

<sup>22</sup> O termo menor é referente ao contexto anterior a Constituição Federal de 1988. Referia-se àqueles que, segundo o Código de Menores (Lei 6.697/1979), estavam em situação irregular (infratores, abandonados, carentes, órfãos etc). Acabou por se tornar um termo pejorativo.

No entanto, a realidade se mostra contraditória, em alguns aspectos, obscurecendo as raízes que impedem o total reconhecimento dos direitos do referido público, refletindo a complexa realidade da atual sociedade, marcada pelo agravamento da violência. Dessa forma, percebe-se a não garantia de direitos civis, sociais e políticos, especialmente, aos indivíduos de baixa idade, esse fato registra uma falha do Estado no plano das políticas sociais mais básicas e o não respeito de alguns membros da sociedade ao que foi estabelecido por lei.

Alguns dados que chegam às estatísticas oficiais reforçam essa ideia. Em 2015, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) realizou um levantamento e constatou que a cada dia registravam-se 129 novos casos de violência contra crianças e adolescentes, ou seja, a cada hora, 5 novos casos eram registrados naquele ano. No primeiro semestre do referido ano, o Disque 100 da Secretaria Nacional de Direitos Humanos registrou 66.518 denúncias de violação de direitos. Desse total, 63,2% estavam relacionados à violação de direitos de menores de 18 anos – especialmente, violência física, psicológica e sexual. Além disso, 70% das violações de direitos foram cometidas por familiares.

No ano de 2014, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) lançou uma nota técnica acerca dos dados do Sistema Nacional de Informações de Agravos e Notificações (SINAN) e constatou que 70% das vítimas de estupro no Brasil eram menores de 18 anos, desses, 89% são do gênero feminino (CERQUEIRA; COELHO, 2014).

As informações corroboram com a compreensão do atual contexto histórico brasileiro e permitem perceber que normativas legais ainda não conseguiram romper com a lógica menorista do tratamento de crianças e adolescentes no Brasil. Diante disso, a discussão proposta é fundamentada em uma revisão de literatura e parte do seguinte questionamento: quais os principais obstáculos para a concretização da proteção de crianças e adolescentes? Além de tentar responder a essa complexa pergunta, esse artigo tem o intuito de possibilitar algumas reflexões em torno das relações de poder/dominação para uma melhor compreensão acerca da violência doméstica.

Para tanto, foi necessário seguir alguns procedimentos com base em Dionne e Laville (1999, p. 113): “revisar trabalhos disponíveis sobre a referida temática, objetivado selecionar tudo o que possa servir para

a pesquisa proposta”. Nela tentar encontrar essencialmente os saberes e as pesquisas relacionadas com a questão, com a finalidade de tornar mais articuladas e conscientes as intenções objetivadas.

Dessa maneira, faz-se relevante a compreensão de que o avanço normativo no que se refere ao reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes no Brasil não é suficiente para romper com a violência, sendo necessário compreender as raízes dessa problemática e como isso afeta o sistema de proteção ao referido segmento etário.

## **2 Família, relações de poder e violência contra crianças e adolescentes**

Para discorrer sobre violência doméstica contra crianças e adolescentes, é relevante refletir criticamente sobre as relações de poder imbricadas nesse processo. Desse modo, destacamos algumas ponderações acerca da relação adulto-criança e do caráter adultocêntrico da sociedade brasileira ao fazer uma relação com família.

Não pretendemos exaurir a temática família, assim, apontamos alguns aspectos principais que possibilitarão a compreensão da discussão proposta. Família, segundo Bruschini (2011, p. 84-85), é

[...] um grupo social composto por indivíduos diferenciados por sexo e por idade, que se relacionam cotidianamente, gerando uma complexa e dinâmica trama de emoções; ela não é uma soma de indivíduos, mas um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade. A sexualidade, a reprodução, a socialização são esferas potencialmente geradoras tanto de relações prazerosas quanto conflitivas.

Assim, consideramos família, enquanto categoria complexa e dinâmica, uma “instituição” com arranjos diversos que, “de um lado, refere-se a um grupo social concreto e empiricamente delimitável, e de outro, a um modelo cultural e à sua representação” (BRUSCHINI, 2011, p. 70). Além disso, a referida autora aponta que as relações de dominação e submissão estão vinculadas com a divisão interna de papéis, na medida em que essas relações implicam na distribuição de direitos, deveres e privilégios dentro do grupo.

No que se refere à relação adulto-criança, a compreensão do significado de família deve considerar o “papel” atribuído a esse grupo

na organização da vida social. Na sociedade ocidental moderna o arranjo predominante de família é um grupo composto por homem e mulher em uma relação conjugal com seus filhos (família nuclear). Nesse sistema, Bruschini (2011, p. 70) aponta que os indivíduos adultos pertencem a duas famílias distintas: de origem e de procriação. No entanto, a realidade distancia-se desse arranjo nuclear. A autora afirma que o grupo também pode extrapolar o “modelo”, pela inclusão ou não de parentes ou agregados, “como no caso de casais sem filhos, irmãos sem pais ou famílias nas quais um só dos cônjuges está presente”. Assim, exceções ao arranjo confirmam sua “elasticidade”.

No que se refere à violência contra crianças e adolescentes podemos destacar que é um fenômeno que “os adultos tendem a ocultar”, especialmente por dois motivos: medo de punição criminal e/ou receio de desmistificar o “caráter sagrado” da família (SAFFIOTI, 2007, p. 13). Mesmo nas situações onde o segmento infantojuvenil é sexualmente vitimizado por alguém que não convive no mesmo ambiente doméstico, estão presentes muitos fatores que inibem tornar público o referido fato.

Não é difícil compreender “a conspiração do silêncio” que envolve a violência sexual contra o segmento infantojuvenil. “Para o senso comum, a publicização do fato comprometeria a imagem do adulto que a criança vitimizada virá a ser, condicionando negativamente suas possibilidades de formar uma nova sagrada família”. Isso envolve a representação da família enquanto “*locus legítimo*” para “*o exercício da sexualidade legítima*” com “a finalidade de gerar a *prole legítima*”. Assim, fica “patente a razão do silêncio” que se forma em torno da violência sexual contra crianças e adolescentes, seja no seio da família ou fora dela (SAFFIOTI, 2007, p. 13, grifos da autora).

Cabe destacar que não apenas a violência sexual faz parte desse pacto de silêncio, mas também outras violações de direitos que culminam na violência doméstica contra crianças, adolescentes e outros segmentos que na divisão interna de papéis na família se encontram numa relação desigual como dominados e submissos, estabelecendo o processo de vitimização enquanto violência interpessoal e fazendo parte desse pacto de silêncio.

A vitimização “é uma forma de aprisionar a vontade e o desejo da criança, de submetê-la, portanto, ao poder do adulto, a fim de coagi-la a satisfazer os interesses, as expectativas ou as paixões deste”

(AZEVEDO; GUERRA, 2007, p. 35). Essa transgressão do poder disciplinador do adulto exige que a vítima compactue (resultante de medo e/ou intimidação) e silencie a violência sofrida num “pacto de silêncio”. Assim, “sua palavra é cassada e passa a viver sob o signo do medo: medo da coação, medo da revelação...” (AZEVEDO; GUERRA, 2007, p. 35).

O processo de vitimização, por vezes, é prolongado por vários anos, assim, a vítima “passa a viver uma situação típica de um estado de sítio, em que sua liberdade – enquanto autonomia pessoal – é inteiramente cerceada” e da qual a principal forma de sair dessa situação é “tornando pública a violência privada”, recuperando “o poder da própria palavra” (AZEVEDO; GUERRA, 2007, p. 35).

A “vitimização de crianças tende a criar um enorme mal-estar nas pessoas”. Embora o processo de vitimação<sup>23</sup> resulte em milhões de crianças em situação de risco e vulnerabilidade no Brasil, “causa mal-estar de menor intensidade, pois o responsável por tal atrocidade é uma entidade abstrata”. A sociedade e/ou o Estado, enquanto instituições abstratas passam a ser responsabilizados, no entanto, “ninguém se reconhece” (SAFFIOTI, 2007, p. 13-14).

Saffioti (2007, p. 14) explica que assim como “o processo de vitimação, o de vitimização tem suas raízes numa ordem social iníqua, na qual as relações sociais são permeadas pelo poder”. O primeiro, por ser decorrente de um processo de desigual distribuição e acesso à renda, bens e serviços, ocorre nas classes sociais menos favorecidas, enquanto que o segundo “ignora fronteiras econômicas entre as classes sociais, sendo absolutamente transversal, de modo a cortar verticalmente a sociedade” (SAFFIOTI, 2007, p. 15). Dessa forma, a autora indica que conceber a sociedade dividida por classes torna-se insuficiente para compreender e explicar o fenômeno da vitimização.

Face ao exposto e considerando as peculiaridades do Brasil, Saffioti (2007) elenca mulheres, negros, pobres e crianças como categorias sociais mais subalternas. Se a vitimização de crianças e adolescentes dependesse apenas do macro poder (concentração de renda na mão de poucos), o número de vítimas seria consideravelmente menor. No entanto,

---

<sup>23</sup> O processo de vitimação de crianças e adolescentes é compreendido por Azevedo e Guerra (2011, p. 74) como “violação cotidiana dos seus direitos fundamentais básicos” em decorrência de profundas desigualdades.

A vitimização de crianças constitui fenômeno extremamente disseminado porque o agressor detém pequenas parcelas de poder, sem deixar de aspirar ao grande poder. Em não se contentando com sua pequena fatia de poder e sentindo necessidade de se treinar para o exercício do grande poder que continua a almejar, exorbita de sua autoridade, ou seja, apresenta a *síndrome do pequeno poder* (SAFFIOTI, 2007, p. 17, grifos da autora).

A relação de poder acaba permeando todas as relações sociais, mas quando falamos de crianças e adolescentes é no espaço da família que percebemos de forma mais evidente essa relação. A família representa um espaço de socialização e reflete bem as relações desiguais características da nossa sociedade e contribui, em muitos casos, com a reprodução e permanência da violência.

A família é idealizada enquanto lugar que proporciona segurança, proteção, cuidado, afeto; um ambiente saudável para o convívio de todos e a formação de crianças e adolescentes. Mas, em muitos casos, acontece o inverso e esse ambiente torna-se um espaço de medo, insegurança e de violência. Práticas de violência são justificadas como meios de disciplinar e educar, esse pensamento encontra força nas relações sociais. Percebemos que a “síndrome do pequeno poder tem consequências nefastas para as pessoas por ela atingidas. Crianças são espancadas, assassinadas, estupradas por adultos que, na maioria das vezes, tem justamente a função de protegê-las”: pais/mães e/ou responsáveis, familiares, cuidadores, professores, entre outros (SAFFIOTI, 2007, p. 19).

Assim, segundo Bruschini (2015, p. 62) a família torna-se o lugar de “adestramento para a adequação social, a criança aprende a relação burguesa com a autoridade; o filho aprende a desenvolver o respeito pela autoridade, através da idealização da figura paterna”. Dessa forma,

Além de ser o lugar onde se forma a estrutura psíquica, a família constitui um espaço social distinto, na medida em que gera e consubstancia hierarquias de idade e de sexo. Ela é um espaço social onde as gerações se defrontam mútua e diretamente, é onde os sexos definem suas diferenças e relações de poder (BRUSCHINI, 2015, p.65).

Nas relações familiares, os adultos sempre ocupam o papel de superioridade, são eles que ditam as regras para seus filhos e filhas, restando para esses últimos o papel de subserviência. Qualquer ação contrária às regras estabelecidas coloca crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e de risco de atos de violência. Segundo Saffioti (2007), nas relações interpessoais entre adultos e crianças existe uma hierarquia, trata-se de uma relação adultocêntrica, uma vez que tem como base o poder do adulto sobre as crianças e adolescentes, poder disciplinador que exige que a vítima silencie a violência sofrida.

A autoridade dos adultos é reproduzida como algo natural, desse modo, “a obediência se torna um dever exclusivo da criança, e sua revolta é encarada pelo adulto como uma transgressão aos direitos do próprio adulto” (GUERRA, 2011, p. 95). Assim, não pretendemos responsabilizar a família como a única que viola os direitos do segmento infantojuvenil, assim, é importante destacar que as famílias tendem a reproduzir práticas socioculturais nas quais estão inseridas, o que reforça as características do modo de produção capitalista enquanto sistema marcado por relações desiguais de poder.

Saffioti (2007, p. 20) aponta que as relações de poder “revelam a desigualdade social entre seus protagonistas” e que “não há combinatória capaz de tirar a criança da última posição na escala de poder”. Assim, a violência doméstica tende a ser ocultada e, segundo a ideologia vigente, “ocorre na família dos outros”, principalmente, nas de “negros e pobres”.

Diante disso, é importante destacar que a violência não é algo natural, assim como a família não é apenas espaço de afeto. Não se pode justificar a violência como algo cultural, devemos compreendê-la como algo construído a partir das relações de dominação e poder. Não podemos também relacioná-la a fatores de natureza individual, por ser um fenômeno multicausal.

### **3 Violência doméstica contra crianças e adolescentes: aspectos conceituais**

A violência contra crianças e adolescentes possui relação direta com os fatores históricos, sociais, econômicos e culturais. E sua manifestação está diretamente ligada a relações de poder existentes na sociedade. Segundo Silva (2011, p. 72) “a violência se manifesta como

o exercício da dominação de um ser sobre o outro e tem como consequência maior a violação da humanidade deste”.

Assim, podemos compreender a violência como uma relação de forças caracterizada no polo da dominação ou no da submissão, onde há uma relação hierárquica de poder. Torna-se, portanto, fenômeno complexo e difícil de ser mensurado, visto que não é, obrigatoriamente, o uso de força física, mas qualquer ação associada à ideia de poder, desejo ou imposição, configurando-se, muitas vezes, como um ato invisível (CHAUI, 1985).

No que se refere à violência contra crianças e adolescentes podemos apontar alguns tipos principais: estrutural, simbólica, institucional, negligência, física, psicológica e sexual. Ressaltamos que há outras categorizações, no entanto, nosso estudo buscou as principais tipologias trabalhadas no Brasil.

A violência estrutural é caracterizada como uma “relação de poder inerente à própria forma de organização socioeconômica e política de uma determinada sociedade” (SILVA, 2011, p. 73). Pode ser denominada de vitimação e se refere à violação de direitos fundamentais como consequência de extremas desigualdades na distribuição da riqueza social.

No que se refere à violência simbólica, Silva (2011, p. 74) conceitua como o “exercício e difusão de uma superioridade fundada em mitos, símbolos, imagens, mídia e construções sociais que discriminam, humilham e excluem”. Esse tipo de violência, segundo Bourdieu (2001), é dificilmente compreendido como tal, pois se naturaliza nas relações interpessoais no cotidiano.

A violência perpetrada por agentes ou órgãos públicos no processo de atendimento a crianças e adolescentes (assim como outros segmentos) é a institucional. Segundo Silva (2011, p. 75) “refere-se ao ambiente onde ocorrem outros tipos de violência, como escolas, abrigos, hospitais, delegacias e órgãos judiciários”.

Negligência é, em regra, caracterizada como a “violência que se materializa nas atitudes omissas, descompromissadas, no descaso, na falta de cuidados e de atenção” (SILVA, 2011, p. 75). Trata-se de um conceito complexo e relativo, embora muitas pessoas utilizem com frequência, muitas vezes, de forma equivocada.

A violência física “consiste no uso de força física de maneira intencional contra uma criança ou um adolescente que venha ocasionar



qualquer tipo de dano físico, de um simples arranhão a morte” (SILVA, 2011, p. 76). A Lei 13.010/2014, “Lei Menino Bernardo”, alterou o ECA para garantir o direito do segmento infantojuvenil de ser educado sem o uso de castigos físicos e/ou tratamento cruel ou degradante.

A violência psicológica: “é uma relação de poder expressada pela autoridade natural que os adultos têm sobre as crianças, de maneira opressora, irresponsável, sem levar em conta a condição de vulnerabilidade em que se encontram” (SILVA, 2011, p. 76). A violência psicológica, também designada como tortura psicológica, ocorre quando um adulto constantemente deprecia a criança, bloqueia seus esforços de autoaceitação, causando-lhe grande sofrimento mental. Ameaças de abandono também podem tornar uma criança medrosa e ansiosa representando formas de sofrimento psicológico (GUERRA, 2011).

No que se refere à violência sexual, Silva (2011, p. 79) aponta como “a negação da criança e do adolescente como pessoa”. Além de, necessariamente, gerar a violência física e/ou a psicológica, “enquadra-se num contexto de violência estrutural, simbólica e institucional e de negligência” (SILVA, 2011, p. 78). A violência sexual contra crianças e adolescentes se constitui numa “relação de poder, abrangendo tanto as relações abusivas, sem ganhos econômicos, quanto as nitidamente comerciais e se explica pelo cenário socioeconômico” (SILVA, 2011, p. 79). A autora ainda apresenta um resumo das manifestações da violência contra o segmento:

FIGURA 1 – síntese das manifestações da violência contra crianças e adolescentes (SILVA, 2011, p. 80).



Como aponta o esquema de Silva (2011), a violência sexual pode desencadear o abuso e/ou exploração sexual. Enquanto o primeiro pode ocorrer no âmbito intrafamiliar (incesto) ou extrafamiliar (fora do ambiente doméstico e praticado por algum conhecido da vítima); o segundo se associa a uma prática comercial ilegal.

O abuso sexual caracteriza-se por “práticas não comerciais” (SILVA, 2011, p. 79) com ou sem contato físico, a exemplo do “assédio sexual, telefones obscenos, exibicionismo, voyeurismo, abuso sexual verbal e pornografia, sem fins lucrativos” (SILVA, 2011, p. 81). A exploração sexual está “associada a uma comercialização, enquadrando-se como subespécies a prostituição infantil, o turismo sexual, a pornografia e o tráfico de pessoas para fins sexuais” (SILVA, 2011, p. 79).

Diante desses conceitos é importante frisar que existem outras classificações e que as mesmas possibilitam a elucidação da temática em termos de estudo. No que se refere ao nosso recorte, destacamos a violência doméstica. Segundo Guerra (2011) a referida categoria tem relação direta com a violência estrutural, no entanto, há outros determinantes, uma vez que a violência doméstica transita entre todas as classes sociais e é intersubjetiva. Ela se caracteriza:

- a) numa *transgressão do poder disciplinador* do adulto, convertendo a diferença de idade, adulto-criança/adolescente, numa *desigualdade* de poder intergeracional;
- b) numa negação do valor *liberdade*: ela exige que a criança ou adolescente sejam cúmplices do adulto, num pacto de silêncio;
- c) num processo de *vitimização* como forma de aprisionar a vontade e o desejo da criança ou do adolescente, de submetê-la ao poder do adulto a fim de coagi-la a satisfazer os interesses, as expectativas e as paixões deste (GUERRA, 2011, p. 32, grifos da autora).

Guerra (2011, p. 32-33) conceitua violência doméstica contra crianças e adolescentes como “todo ato ou omissão” praticado por pais, parentes ou responsáveis causando dano “físico, sexual e/ou psicológico à vítima – implica, de um lado, uma transgressão do poder/dever de proteção do adulto e, de outro, uma coisificação da infância”. Trata-se de uma negação dos direitos desse grupo etário, desconsiderando sua condição peculiar de desenvolvimento.

Diante desses conceitos, percebemos que para compreender a violência contra crianças e adolescentes não podemos considerar explicações simplistas ou mesmo lineares. Não podemos entender a violência como um ato inerente ao ser humano ou a grupos sociais, justificando como associada a uma patologia ou unicamente ao fator pobreza, mas sim como um sistema complexo e multicausal que está inserido na nossa sociedade. Devemos considerar as diferentes realidades e os diversos contextos sociais, culturais, políticos e econômicos, uma vez que estão diretamente associadas a uma cultura autoritária de reprodução da violência ligada a relações de poder/dominação.

O enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes é uma responsabilidade do Estado e das famílias, mas a sociedade também tem um papel importante na prevenção e proteção do segmento infantojuvenil. Assim, é importante a construção de uma sólida integração entre os atores que constituem o Sistema de Garantia de Direitos no enfrentamento da violência. No entanto, nos deparamos com muitos obstáculos na sua consolidação.

#### **4 Obstáculos para a consolidação da proteção à crianças e adolescentes**

A violência cometida pelo adulto contra a criança/adolescente “até hoje recebeu um tratamento repressivo”, embora tenhamos que considerar os avanços das políticas públicas implementadas nos últimos dez anos. No entanto, as principais ações ainda estão focadas, de um lado, na criminalização do adulto e, de outro lado, “eufemisticamente, colocando-se em defesa da criança, como se as alternativas encontradas fossem satisfatórias em relação às necessidades existentes” (JUNQUEIRA, 2007, p. 173).

A complexidade dessa violência requer um enfrentamento que ultrapasse o binômio agressor-vítima e possa “forjar novos valores e novas relações sociais” pautado na “igualdade social” (SAFFIOTI, 2007, p. 21). No entanto, Junqueira (2007, p. 171) atenta para o fato da proteção ao segmento infantojuvenil ser algo complexo, já que “não temos a certeza de que os melhores interesses da criança estejam efetivamente garantidos, partindo do princípio de que a criança em relação ao adulto é sempre o sujeito passivo”.

Nesse contexto, garantir o melhor interesse de crianças e adolescentes é um constante desafio, cabe destacar que “nem a lei, nem a medicina e nem a ciência tem poderes mágicos e que não existe consenso social acerca do que constitui a melhor ou pelo menos uma boa solução para todas as crianças” (GOLDSTEIN; FREUD; SOLNIR, 2007, p. 175). No entanto, devemos ultrapassar os discursos do senso comum no que se refere à impossibilidade de concretização ao que está disposto nas leis.

Esses discursos são percebidos no contexto atual de enfrentamento à violência contra o referido grupo etário, onde as instituições públicas “costumam ser acusadas de não fazer ‘o bastante’ ou de intervir ‘tarde demais’ para proteger o desenvolvimento de novas gerações” (GOLDSTEIN; FREUD; SOLNIR, 2007, p.176). É importante destacar que muitos dos obstáculos na proteção de crianças e adolescentes referem-se à quantidade e qualidade dos serviços especializados; ao déficit de financiamento e investimento na estrutura dos serviços/equipamentos; problemas relacionados à composição, tamanho e especialização das equipes de profissionais, o que perpassa a valorização do conhecimento técnico em detrimento do conhecimento teórico-metodológico, entre outros.

Além disso, há dificuldades na interpretação e, conseqüente implementação do que está disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) revelando traços do paradigma da “situação irregular” (que se refere ao tratamento do “menor”) que se combinam ao paradigma da “proteção integral” – referente ao que está disposto no ECA (MENDEZ, 2000). Assim, colocamos a necessidade de refletir criticamente sobre o cotidiano das diversas instituições, sejam famílias, serviços públicos ou sociedade.

Mesmo com as mudanças instituídas pelo ECA, é relevante destacar que crianças e adolescentes continuam sendo as principais vítimas de violência, sobretudo a doméstica. A realidade tem mostrado que “a presença de diversas instituições não assegura sua organicidade, tampouco a articulação técnica e política requerida pela complexidade da demanda infantojuvenil” (AMARO, 2014, p. 39).

Embora o referido Estatuto tenha instituído, em suas normatizações, um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que ultrapassa o interesse superior desse segmento etário, visando absoluta prioridade na asseguuração de seus direitos individuais (RAMIDOFF, 2008), a norma em si não é suficiente para romper com a violência.

A concretização do que está posto na norma não é algo simples de consolidar. Isso se deve a inúmeros fatores (além dos aspectos que já foram abordados anteriormente). Sugerimos que um desses fatores está relacionado ao fato das Redes de Proteção (materialização do SGD), instaladas em diferentes municípios, podem ser muito distintas e a articulação entre organismos com diferentes funções, poderes e recursos pode ser uma tarefa bastante complexa, especialmente no atual contexto de hegemonia neoliberal.

Podemos associar as dificuldades existentes nos municípios e estados com o processo de reforma do Estado brasileiro que não possibilitou impactos qualitativos nas políticas públicas, especialmente no que se refere ao campo da proteção social onde a alocação de recursos estagnada e a cobertura insuficiente são marcas permanentes (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A organização e consolidação do SGD em forma de redes de proteção é necessária para o desenvolvimento de um trabalho articulado em torno de objetivos comuns. Essa organização deve superar práticas autoritárias e pensar a proteção de modo que sejam considerados os diversos aspectos que perpassam a violação dos direitos de crianças e adolescentes, observando a necessidade de ações preventivas. O trabalho em rede deve ser desenvolvido de forma conjunta, compartilhando responsabilidades e superando a transferência de responsabilidades.

No entanto, há muitos aspectos que dificultam a concretização do trabalho em rede. Um diagnóstico da rede institucional feita por Amaro (2014, p. 39) aponta deficiências em diferentes níveis: gestão e atendimento, promoção e proteção. Em nível de gestão “falta infraestrutura física” e capacitação nos Conselhos Tutelar e de Direitos da Criança e do Adolescente; “falta apoio do Poder Executivo local”; “falta articulações interpolíticas, na perspectiva de uma rede de serviços e ações”.

No que se refere ao atendimento, promoção e proteção, podemos destacar que “as ações nem sempre correspondem ao que aparece no texto dos projetos institucionais”; falta de conhecimento da legislação e dos serviços ofertados pela rede de proteção, “dificultando o encaminhamento ao sistema de proteção”; “escassez de entidades/ programas” que atuam na proteção e prevenção da violência, bem como que “abordem a família agressora” e, de forma extensiva, desenvolvam ações educativas com a sociedade (AMARO, 2014, p. 39-40).

Em decorrência dessas deficiências há graves consequências: “a fragilidade e incredibilidade da política pública e rede institucional” voltada ao segmento infantojuvenil, onde, muitas vezes, a articulação entre os serviços funciona a partir de relações pessoais entre profissionais que se organizam para encaminhamentos individuais e daquelas situações que são consideradas mais urgentes. Isso gera o desrespeito e a violência institucional, a “reedição de novos abusos e da revitimização” (AMARO, 2014, p. 40).

Diante disso, podemos afirmar que apontar a necessidade dos diversos órgãos, autoridades, entidades e pessoas que integram o Sistema de Garantia de Direitos trabalhem em rede, ouvindo e compartilhando ideias e experiências entre si, definindo fluxos e protocolos de atuação interinstitucional, avaliando os resultados das intervenções realizadas com crianças, adolescentes e suas famílias, não é suficiente!

É imprescindível a compreensão profunda da formação sócio histórica brasileira e da conformação da atual conjuntura para indicar os caminhos a percorrer e o enfrentamento crítico e efetivo desses desafios.

## **Conclusão**

A história de crianças e adolescentes no Brasil permite compreender que o tratamento “menorista” dispensado aos mesmos persiste, em muitos aspectos, no contexto da atual legislação em vigor, sendo evidenciado diante de práticas de violência. O caminho percorrido até a Doutrina da Proteção Integral, inaugurada com a Constituição Federal de 1988 e com o ECA, reforçam o quanto esses atores sociais foram vitimizados e vitimados ao longo da história e como eram (e são) tratados como objetos.

No período pós-redemocratização, esperamos que a nova legislação superasse as práticas de violência cometidas contra crianças e adolescentes. No entanto, observamos que as mudanças das normas não foram suficientes para promover profundas transformações. Sendo necessário um esforço coletivo que possibilite a compreensão e alteração nas raízes dessa violência, bem como a concretização do novo paradigma instituído, que ultrapasse as linhas da lei e se materialize no cotidiano da vida social.

É também necessária a compreensão da formatação da rede de serviços e da conjuntura em que está inserida para, assim, perceber o

que está em jogo quando se fala de reforma do Estado e os impactos dessa para as políticas públicas.

As imposições neoliberais têm orientado essa reforma para uma desresponsabilização do Estado no tocante à proteção social e intensificado a descentralização, focalização na pobreza e programas sociais de emergência. Para Behring e Boschetti (2007), a combinação entre o recrudescimento da pobreza e da desigualdade e a “falta” ou “escassez” de recursos e de cobertura das políticas sociais tem sérios e duradouros desdobramentos: o “retorno do Estado policial” e, conseqüente Estado e ausência de direitos.

Assim, é possível inferir que a Doutrina da Proteção Integral não rompeu com a Doutrina da Situação Irregular, no que se refere à total exequibilidade das garantias legais. Sendo inegável o avanço normativo no que se refere ao reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes no Brasil, no entanto, os índices de violência praticados contra esse segmento e o déficit de financiamento das políticas sociais básicas indicam contradições nesses avanços.

Cabe destacar que compreender as relações de poder existentes na relação adulto-criança é fundamental para uma intervenção de qualidade. É importante romper com a “alienação do cotidiano” e superar o senso comum da naturalização da violência enquanto algo inerente à condição humana para, assim, descortinar as raízes da violência contra crianças e adolescentes e desenvolver a verdadeira práxis.

Diante disso, não tivemos a pretensão de esgotar a temática proposta e/ou apontar estratégias de superação dos obstáculos, no que se refere à proteção de crianças e adolescentes, mas apontar fundamentos para um debate com mais qualidade.

## Referências

AMARO, S. **Crianças vítimas de violência**: das sombras do sofrimento à genealogia da resistência: uma nova teoria científica. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.

AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. (Orgs.). **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Vitimação e vitimização: questões conceituais. In: AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane N. de A. (Orgs.). **Crianças vitimizadas**: a síndrome do pequeno poder. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**: Estatuto da Criança e do Adolescente. 15. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.
- \_\_\_\_\_. **Código de Menores**: Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Brasília: Presidência da República, 1979**.
- BRUSCHINI, M. C. A. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. (Orgs.). **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- \_\_\_\_\_. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. (Orgs.). **Infância e violência doméstica**: fronteiras do conhecimento. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.
- CERQUEIRA, D.; COELHO, D. de S. C. **Nota técnica nº 11** - Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde. Brasília: IPEA, 2014.
- CHAUÍ, M. Participando do debate sobre mulher e violência. In: CHAUÍ, M.; CARDOSO, R.; PAOLI, M. C. (Orgs.). **Perspectivas Antropológicas da Mulher**, Rio de Janeiro: Zahar Editores, vol. 4, 1985.
- DIONNE, J; LAVILLE, C. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloísa Monteiro; Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- GOLDSTEIN, J.; FREUD, A.; SOLNIT, A. J. O terrível dilema: muito cedo, muito tarde, muito, muito pouco... In: AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane N. de A. (Orgs.). **Crianças vitimizadas**: a síndrome do pequeno poder. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007.
- GUERRA, V. N. de A. **Violência de pais contra filhos**: a tragédia revisitada. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- JUNQUEIRA, L. Aspectos socio-jurídicos na intervenção. In: AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane N. de A. (Orgs.). **Crianças vitimizadas**: a síndrome do pequeno poder. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007.
- MENDEZ, E. G. **Adolescentes e responsabilidade penal**: um debate latino-americano. Porto Alegre: AJURIS; ESMP-RS; FESDEP-RS, 2000.
- RAMIDOFF, M. L. **Lições de direito da criança e do adolescente**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.
- SAFFIOTI, H. I. B. A síndrome do pequeno poder. AZEVEDO, M. A.; GUERRA, V. N. de A. (Orgs.). **Crianças vitimizadas**: a síndrome do pequeno poder. 2. ed. São Paulo: Iglu, 2007.
- SILVA, S. V. de M. **Violência sexual contra crianças e adolescentes e eficácia social dos direitos fundamentais infanto-juvenis**: subsídio à formulação de políticas públicas para o município de Maceió. Maceió: EDUFAL, 2011.



**Parte III**  
**Gestão e trabalho em redes intersetoriais**

## CAPÍTULO 9

### CONTRIBUIÇÕES PARA REFLETIR ACERCA DA INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: abordagens conceituais sobre o tema<sup>24</sup>

Sofia Laurentino Barbosa Pereira  
Simone de Jesus Guimarães

#### 1 Introdução

A complexificação das expressões da questão social e a acentuada desigualdade que assola a sociedade brasileira na atualidade advertem que os problemas sociais não podem ser compreendidos isoladamente, pois são interligados e interdependentes; portanto, seu enfrentamento aponta para a urgência em promover ações intersetoriais, na medida em que as políticas setoriais pautadas em uma perspectiva de intensa fragmentação têm dificuldade em promover equidade e integralidade do atendimento às necessidades sociais. Assim, as tradicionais formas de intervenção, nas quais se pautam as políticas sociais, movidas pela segmentação das necessidades sociais e por respostas setorizadas e especializadas, são inócuas diante da realidade atual (JUNQUEIRA, 2000; MIOTO, 2002; SCHUTZ; MIOTO, 2010).

Dito isso, o debate sobre a intersetorialidade e seu desvendamento enquanto categoria no campo político e acadêmico tem sido muito recorrente, principalmente no campo da regulação das políticas sociais brasileiras. A temática vem assumindo um espaço cada vez mais relevante na agenda contemporânea, despertando interesse

---

<sup>24</sup> O capítulo é resultado dos estudos realizados para o doutorado no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, sendo parte da fundamentação teórica do projeto de pesquisa da tese em desenvolvimento pela primeira autora e orientado pela segunda.

de estudiosos e pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, que analisam sua importância no seio das políticas sociais na contemporaneidade.

Há, na literatura, importantes convergências e divergências acerca dos significados e atributos do que seja a intersectorialidade, tornando-se relevante, neste trabalho, identificar as conceituações disponíveis e examinar possíveis diferenças e consensos existentes. Assim, este capítulo objetiva analisar as principais abordagens conceituais acerca da categoria intersectorialidade, visando contribuir para esta discussão no âmbito das políticas sociais.

A metodologia adotada para a realização das análises aqui apontadas é de carácter qualitativo, consistindo em revisão narrativa de literatura, visando promover um balanço do “estado da arte” sobre o tema. Os referenciais que apoiaram as análises foram: Bellini e Faler (2014), Bourguignon (2001), Bronzo (2010), Chiaverini *et al.* (2011), Costa (2010), Draibe (1993), Inojosa (1998), Junqueira (1997), Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), Koga (2013), Macedo *et al.* (2015), Minhoto e Martins (2001), Mioto (2002), Mioto e Schutz (2011), Netto (2011), Nogueira e Mioto (2009), Pereira (2014), Pereira (2016), Pereira e Teixeira (2013), Pfeifer (2009), Silva e Teixeira (2016), Schutz e Mioto (2010), Souza (2014), Sposati (2004), Vasconcelos (2010) e Yasbek (2014).

## **2 Abordagens conceituais acerca da intersectorialidade**

O debate sobre a intersectorialidade no âmbito das políticas sociais revela uma diversidade de abordagens, enfoques e ideias em diferentes áreas do conhecimento. A partir das leituras e análises feitas, pode-se sistematizar esse debate a partir de seis aproximações, conforme apresenta o quadro a seguir:

**Quadro 1** - Aproximações/categorias mais utilizadas para discutir a intersetorialidade

1) Setorialidade/Setor
2) Integralidade
3) Redes
4) Território/Regionalização
5) Descentralização
6) Interdisciplinaridade

**Fonte:** Sistematização das autoras a partir de leituras de autores que tratam do assunto, citados nas referências bibliográficas.

O recorte em categorias teóricas feito aqui é apenas para melhor explanação sobre a temática, não significando que tais conceitos são isolados ou que as diferentes perspectivas abordadas não se relacionam umas com as outras. Ao contrário, em diversos momentos do texto será possível apreender a interlocução entre as análises, na medida em que todas as reflexões são feitas a partir da intersetorialidade nas políticas sociais.

A **primeira perspectiva** de análise concebe intersetorialidade como uma forma de articulação e superação da fragmentação e hierarquização entre **setores** da política social. Entretanto, apreendem-se, dentro desta abordagem conceitual, duas compreensões distintas e contraditórias acerca da intersetorialidade, conforme explica Pereira (2014, p. 1). De um lado, apreende-se a intersetorialidade como meramente agregadora ou integradora de “setores” das políticas sociais, sem questionar, de fato, a fragmentação e a parcialização com que são constituídas; de outro lado, a intersetorialidade é concebida em seu caráter dialético, compreendendo que os “setores” das políticas sociais são, na realidade, parte de um todo indivisível, e que cada um contém elementos dos demais, portanto, a intersetorialidade seria um rompimento da tradição fragmentada da política social.

A primeira interpretação apontada mascara os conflitos inerentes às políticas sociais e não as vislumbra em sua totalidade. Essa concepção apreende, muitas vezes, a intersetorialidade de forma limitada, como

uma simples conexão ou agregação de setores. Ou seja, através do discurso da intersetorialidade propõem-se mudanças nas políticas sociais; no entanto, de forma superficial e limitada, sem criar condições reais de se questionar o tradicional arranjo hierárquico e fragmentado das mesmas, voltado muito mais para dar legitimidade ao ideário capitalista e ao Estado burguês.

Nessa linha, segundo Netto (2011), a intersetorialidade teria como objetivo tão somente uma resposta mais efetiva – e menos onerosa – às demandas da sociedade, administrando-as para conformar sistemas de consenso variáveis onde, no máximo, busca-se “reformular para conservar”.

Já a segunda interpretação defendida por Pereira (2014) assevera ser impossível pensar a política social isoladamente, desfalcada de suas relações, da própria sociedade e seus aspectos históricos, culturais, sociais, econômicos e políticos. Por isso, compreende que a política social, ao pautar-se na lógica intersetorial, não pode fugir da perspectiva dialética para descobrir a “importância de seus vínculos orgânicos essenciais (estruturais, conceituais e políticos) com outros fenômenos e processos, a partir da constatação da inoperância do saber e da ação fragmentados, e conhecer os fundamentos teóricos e históricos dessa vinculação” (PEREIRA, 2014, p. 24).

Nesta lógica, a visão convencional que se tem acerca das políticas sociais divididas em “setores” particulares como saúde, previdência social, educação e assistência social é a de que só podem ser compreendidas enquanto integrantes de uma totalidade que não pode ser segmentada – já que cada política social contém elementos das demais. Os ditos “setores” são, na verdade, políticas sociais particulares, com seus movimentos concretos e contradições específicas, porém, dotados de problemática e lógica comuns. Logo, a intersetorialidade é um rompimento da tradição fragmentada da política social (PEREIRA, 2014).

Ao analisar dialeticamente, Pereira (2014) observa que cada política social deve ser vista como um conjunto de decisões e ações resultantes de relações conflituosas entre interesses contrários que ultrapassam seus perímetros setoriais, tornando-se evidente que a intersetorialidade é a representação objetiva da unidade dessas decisões e ações, sendo, por conseguinte, um processo eminentemente político e conflituoso.

Também nessa direção, Yasbek (2014) define intersectorialidade como articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, à inclusão e ao enfrentamento das desigualdades sociais. Dessa forma, para a autora, a intersectorialidade supõe a implementação de ações integradas e a superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população, envolvendo diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns. Por conseguinte, a intersectorialidade permitiria às políticas sociais uma visão de totalidade da realidade e dos sujeitos que demandam as ações sociais.

Schutz e Miotto (2010, p. 61) seguem essa lógica, abordando a intersectorialidade como a possibilidade de “uma nova forma de abordagem das necessidades da população, pautada na complementaridade de setores, na perspectiva da superação da fragmentação”. Nessa interpretação, as necessidades da população usuária dos serviços públicos devem ser vislumbradas em suas diversas dimensões, ou seja, em sua totalidade, visando à integralidade do atendimento.

A análise acima já aponta para o **segundo recorte teórico** que, segundo Miotto e Schutz (2011), e Yasbek (2014), leva a uma concepção de intersectorialidade no âmbito das políticas sociais relacionadas, sobretudo, à **integralidade** e, conseqüentemente, a uma perspectiva de proteção integral.

A intersectorialidade, nessa concepção, deve viabilizar ações e políticas integradas focadas no desenvolvimento integral das pessoas em diversos âmbitos, sejam eles educacionais, de saúde e bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer e ao próprio universo da cidadania dos sujeitos (BRONZO, 2010).

Desse ponto de vista, as políticas sociais se complementam e devem operar a referência e a contrarreferência interna e externa. Este processo não é de exclusividade de uma dada política social, mas de todas aquelas que possuem a leitura integral e integradora de necessidades sociais. Assim, a intersectorialidade e a integralidade são, ao mesmo tempo, objeto e objetivo das políticas sociais (SPOSATI, 2004).

Bronzo (2010) afirma que a intersectorialidade passa a ser valorizada na perspectiva da integralidade da gestão, principalmente ao se constatar que a gestão segmentada e a definição setorial das políticas já não respondem de forma adequada aos desafios atuais.

Os princípios de integralidade e articulação entre serviços e políticas, associados à noção de intersetorialidade, ganham atenção especial na política de saúde brasileira, que na Lei Orgânica de Saúde (LOS) de nº 8.080, de 1990, em seu artigo 7º, inciso II, aponta para a necessidade da integralidade de assistência à saúde, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos, curativos, individuais e coletivos.

Nogueira e Mioto (2009) acentuam a importância do princípio da integralidade no Sistema Único de Saúde, referindo-se ao reconhecimento do todo indivisível que cada sujeito representa, trazendo como consequência a não fragmentação da atenção, reconhecendo os fatores socioeconômicos e culturais como determinantes da saúde.

Corroborando com essa concepção, Costa (2010) afirma que a intersetorialidade pauta-se, numa visão de totalidade, na leitura da realidade e no planejamento e gestão das políticas sociais, por isso, cumpre uma função estratégica para efetivação da integralidade da atenção e para o acesso ao direito em saúde.

Desta forma, atrelada ao princípio da integralidade estão a visão holística e de totalidade dos sujeitos e a da busca pelas respostas às suas diversas necessidades sociais, de forma a superar a histórica fragmentação em que estão pautadas as políticas sociais. Logo, a integralidade e a intersetorialidade caminham de mãos dadas.

A **terceira categoria** apreendida é a da intersetorialidade como princípio do trabalho com **redes**, na qual se destaca o pensamento de Bourguignon (2001), defendendo que a intersetorialidade deve ser norteadora da construção de redes intersetoriais, de modo a forjar novos direcionamentos para as ações das políticas públicas.

São encontradas, na literatura, diversas nomenclaturas e formas de compreensão/conceituação de redes nas políticas sociais. Bourguignon (2001) define o termo rede sugerindo a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos sujeitos.

Corroborando com a perspectiva anterior, Pereira e Teixeira (2013) afirmam que a maioria das concepções de rede, principalmente no que tange ao campo das políticas sociais, remete à ideia de interconexão, articulação, parceria, interação, cooperação entre organizações governamentais e não governamentais.

Também nessa concepção, Pfeifer (2009) acredita que a conformação de redes de políticas públicas permite uma melhor resposta às expressões da questão social, permitindo o acesso e a garantia a direitos sociais. Segundo essa autora, as redes podem organizar-se de três formas: 1) redes por política social, que se constituem mediante a articulação entre programas, projetos, serviços, benefícios e instituições de uma mesma política social – como rede de assistência social, rede de atenção à saúde, rede de atenção psicossocial; 2) redes interpolíticas sociais, que consistem na ação integrada entre as redes por política social, consubstanciando o diálogo e a conexão entre as políticas setoriais distintas, envolvendo programas, projetos, serviços, benefícios e instituições nas diversas áreas da política social; 3) redes de atenção por grupos sociais, que se organizam pela agregação dos serviços e benefícios das diferentes políticas sociais para o atendimento às demandas de grupos específicos, como redes de atenção à pessoa portadora de deficiência, à pessoa idosa, à criança e ao adolescente, à pessoa com transtorno mental, dentre outras.

Minhoto e Martins (2001) apresentam, a partir das considerações de Loiola e Moura (1996), quatro noções associadas ao conceito de rede: 1) no campo interpessoal, referem-se à rede conformada por indivíduos com interesses em comum, tendo como características a informalidade, a ideia de troca e ajuda mútua. Enquadram-se nesse caso as redes primárias e as naturais; 2) no campo dos movimentos sociais, tendo como atores as organizações populares, as organizações não governamentais, atores políticos, sindicatos e associações populares, com vistas à mobilização de recursos, ao intercâmbio de dados e experiências e à formulação de políticas e projetos coletivos; 3) as redes no campo do Estado/Políticas Públicas representam formas de articulação entre agências governamentais e/ou dessas com redes sociais, organizações privadas ou grupos que lhes permitam enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas; nesse campo, encontram-se as chamadas redes institucionais e redes secundárias formais; 4) e no campo da produção circulação, em uma rede conformada por agentes econômicos, ela assume a forma de organização intermediária entre a firma e o mercado.

Já Chiaverini *et al.* (2011) defendem a existência de três tipos de redes: a de serviços; a de apoio social/pessoal ao indivíduo; e a intersetorial – envolvendo diferentes políticas e instituições, públicas



ou não. Estes diferentes tipos de redes apresentam possibilidades de atuação dos indivíduos, profissionais e dispositivos de atenção, numa crescente corrente de corresponsabilidade.

Pode-se associar a rede de apoio/pessoal destacada acima com a chamada rede informal e comunitária que compõe um dado território, auxiliando nas ações de cuidado/atenção, suporte e apoio social ao indivíduo e sua família. A rede informal aparece como essencial para estabelecer interseções e parcerias com as equipes que atuam nos serviços e políticas daquele território (MACEDO *et al.*, 2015).

Segundo Pereira e Teixeira (2013), a discussão sobre a construção das redes nos países da América Latina emerge como um dos novos arranjos voltados para a constituição de relações mais horizontais entre a sociedade e o Estado, após o processo de democratização política. Os novos movimentos sociais emergentes nesse cenário defendiam, ainda, que as redes abririam espaço para a constituição de novos espaços voltados para a participação da sociedade nas esferas decisórias.

Assim, a defesa dos movimentos sociais em prol dos direitos, da sua participação nas ações de decisão e do controle social aponta para a necessidade de conformação de redes para defesa das políticas públicas. No entanto, essa concepção passa a ser apropriada pelo discurso da “solidariedade social”, por incentivo do ideário neoliberal que defende a participação da sociedade na execução das políticas e na oferta de serviços, substituindo a atuação do Estado na proteção social, e isso tem levado a um entendimento da atuação em rede diferente do que vem sendo defendido aqui.

Nesta ótica, o fortalecimento da intervenção em rede, enquanto uma parceria entre o setor público e o privado, aparece como um mecanismo de legitimação da desresponsabilização do poder estatal frente à proteção social. Em tal cenário, o Estado de Bem-Estar Social passa a ser substituído pelo Pluralismo de Bem-Estar – ou *Welfare Mix*, como denomina Draibe (1993), o que implica em um reordenamento das relações entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não lucrativo no campo das políticas sociais. Criticando esse cenário, a autora adverte:

O que encontramos é, na verdade, uma tendência de mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais. Isto é, estão em curso processos sociais que tendem a alterar

as relações entre o Estado e o Mercado; o público e o privado; os sistemas de produção, de um lado, e os de consumo, de outro, dos equipamentos sociais. As chamadas “forças alternativas” [...] são exemplos que se multiplicam e que correspondem a tantos outros, verificados em todo o mundo, de participação dos próprios beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias, de beneficiários e de envolvimento de associações voluntárias e de redes de ONGs – organizações não governamentais – no encaminhamento das políticas sociais. Ora, este aspecto que, como vimos, expressa formas novas de sociabilidade, mostra também um reordenamento das relações destas partes da sociedade com o Estado e a Economia: ali onde antes predominavam o Estado ou o Mercado (ou os seus vários “mix”), um espaço passa a ser ocupado por estas novas formas da “solidariedade social” (DRAIBE, 1993, p. 35).

Desta forma, as críticas tecidas ao formato de rede que envolve o *mix* público/privado acreditam que nesta modalidade o Estado passa a ser, não o gestor e executor dos serviços, mas um normatizador e coordenador de uma rede de serviços que é executada pela própria sociedade. Para Pereira e Teixeira (2013), isso se trata de um ataque às políticas e aos serviços públicos, em uma lógica que desresponsabiliza o Estado pelo atendimento das refrações da questão social, constituindo um processo de reprivatização desse atendimento.

Com efeito, a discussão sobre redes pode ser analisada a partir de dois vieses. De um lado, reconhece que as políticas e os serviços sociais são marcados tradicionalmente pela fragmentação e especialização excessiva; portanto, a atuação em rede teria como objetivo requalificar os recursos disponíveis, atendendo de forma integrada e articulada as demandas sociais emergentes (MIOTO, 2002). Assim, a atuação em rede é vista como um avanço no âmbito das políticas sociais, ao mobilizar a articulação entre diferentes atores para a proteção social, permitindo o atendimento integral das demandas dos usuários, além de se tratar de um mecanismo através do qual a sociedade assegura sua participação na gestão democrática das políticas e serviços sociais (SILVA; TEIXEIRA, 2016). Portanto, essa concepção defende a responsabilidade do Estado, juntamente com setores da sociedade, na proteção social.

De outro lado, ela é valorizada em função da redução de recursos públicos e guiada pelo princípio da desresponsabilização do Estado na

proteção social, havendo uma supervalorização do Terceiro Setor, utilizando o voluntariado como peça fundamental (MIOTO, 2002). Sob essa segunda perspectiva, a proposta de atuação em redes é vista com desconfiança, considerada, um retrocesso no processo de enfrentamento da questão social, pelo poder público, visando ao retraimento do Estado no campo social e a sua transferência para as famílias, organizações da sociedade civil e mercado (SILVA; TEIXEIRA, 2016).

Uma **quarta perspectiva** de análise da intersetorialidade é associada com a discussão do **território**. Esta abordagem é comumente relacionada à articulação das redes, no momento em que as mesmas são construídas a partir de uma lógica territorial. Para Bronzo (2010), pode-se observar que cada vez mais o território vem adquirindo centralidade para as políticas sociais, seja como elemento para o diagnóstico e a focalização, ou como objeto da intervenção. Isso porque considerar a dimensão do território e da comunidade no desenho das políticas sociais contribui para uma melhor compreensão dos problemas vivenciados, funcionando como uma lente sobre a qual se podem ver as diversas necessidades sociais que acontecem nos territórios, permeadas por relações sociais e laços de respeito, cooperação e conflito, reciprocidade, atuação de redes institucionais e comunitárias.

As mais diferentes políticas sociais brasileiras têm trazido a necessidade de pensar sua intervenção a partir da lógica do território, compreendido para além da abrangência geográfica de um local ou região:

Um país, um Estado, uma cidade, um bairro, uma vila, um vilarejo são recortes de diferentes tamanhos dos territórios que habitamos. Território não é apenas uma área geográfica, embora sua geografia também seja muito importante para caracterizá-lo. O território é constituído fundamentalmente pelas pessoas que nele habitam, com seus conflitos, seus interesses, seus amigos, seus vizinhos, sua família, suas instituições, seus cenários (igreja, cultos, escola, trabalho, boteco etc.) (BRASIL, 2004, p. 11).

Segundo essa interpretação, na abordagem intersetorial o Estado passa a reconhecer que os problemas sociais não se distribuem ao acaso nas unidades territoriais, ao contrário, “tendem a formar conglomerados humanos que compartilham características relativamente similares de

natureza cultural e sócio-econômica” (CASTELLANOS, 1997, p. 68 *apud* INOJOSA, 1998, p. 48). Logo, essa concepção reconhece a necessidade de moldar a ação governamental por um novo paradigma, visando propiciar a introdução de práticas de planejamento e avaliação participativas e integradas a serem pensadas dentro de um determinado território.

Seguindo essa concepção, Junqueira (1997, p. 37) defende que a lógica intersetorial não deve englobar apenas a articulação entre as dimensões setoriais das políticas sociais, devendo ser pensada dentro de uma noção territorial, estabelecendo uma “interface com outras dimensões da cidade, como sua infra-estrutura, ambiente, que também determinam a sua organização e regulam a maneira como se dão as relações entre os diversos segmentos sociais”. Atuar de forma intersetorial envolveria tratar os cidadãos situados num mesmo território, e seus problemas, de maneira integrada, o que exige um planejamento articulado das ações e serviços.

Portanto, trabalhar a noção de intersetorialidade associada à ideia de território implica em mudanças na gestão, de forma que o atendimento/atenção às demandas da população usuária seja organizado dentro do território, e não em setores específicos, como as políticas públicas e os serviços vêm sendo pensados historicamente.

Souza (2014, p. 32) ratifica esse pensamento afirmando que a ação intersetorial, para ser implementada, “necessita ser realizada em um território definido”, para que possa contar com o diálogo de atores sociais de setores diversificados, visando intervir na complexidade da realidade social, de forma a superar as ações fragmentadas sob a perspectiva da integralidade. Assim, a lógica a ser seguida pela perspectiva intersetorial deve ser voltada para a população e ao espaço em que se situam, de forma que seja possível identificar os problemas e suas possíveis soluções dentro de um mesmo território.

A interface da intersetorialidade com o debate do território por vezes assume a terminologia de **regionalização**, conforme apresenta Inojosa (1998, p. 44), afirmando que para que as políticas públicas, os serviços e a gestão assumam a lógica intersetorial, devem se reorganizar por um corte regional, com a missão de:

Proporcionar a melhoria das condições de vida da população da sua área de jurisdição, geograficamente delimitada. [...] Essa missão é realizada mediante a identificação e a

articulação do atendimento às necessidades e demandas dos grupos populacionais da região, considerados em sua dinâmica de uso do espaço urbano.

Assim, a compreensão da realidade a partir da lente da territorialização e da regionalização permite a apreensão das distintas e discrepantes perspectivas próprias de cada espaço socioterritorial, buscando articular elementos estruturantes às expressões manifestadas nas particularidades e singularidades dos lugares, pondo em xeque a ideia da realidade como um todo homogêneo. Nesta ótica, as políticas sociais passam a considerar o movimento do real, que se passa nas diferentes escalas do cotidiano vivido nos territórios.

Se o território de vivência possui peculiaridades, singularidades e dinâmicas próprias, acionadas e articuladas pelos diferentes atores sociais, sua configuração extrapola os limites da formalidade ou da institucionalidade estabelecida pelas políticas sociais, que, normalmente, regem sua atuação por meio de regras administrativas. Dentre estas regras, está a da divisão territorial, que delimita o pedaço do chão que pertence a cada morador, segundo o que a política de saúde ou de educação, por exemplo, determina como “área de abrangência” (KOGA, 2013, p. 37).

Ao mesmo tempo, a autora aponta que o princípio do território e da regionalização pode ser absorvido pela gestão das políticas sociais como critério de condicionalidade e acesso da população aos serviços sociais. Isso porque o acesso aos mesmos passa a ter como critério a comprovação de residência dos indivíduos a um dado território. Esse modo de operar que aparenta garantir o acesso pode chegar ao ponto de estabelecer critérios mais excludentes do que includentes, ao negar o direito de cidadania, correndo o risco de criar uma “camisa de força” aos usuários dos serviços sociais.

Assim, o uso exclusivamente político-administrativo do território pode levar até mesmo a estratégias da população para “burlar” comprovantes de residência, recorrendo a amigos ou parentes para acessar um serviço, um programa ou um benefício. “Ou seja, a rigidez ou o custo das formalidades termina por gerar estratégias informais para o acesso ao direito” (KOGA, 2013, p. 37).

Para Koga (2013, p. 40), isso faz com que os sujeitos muitas vezes sejam considerados como desterritorializados, “pois seu território se limita a um comprovante de endereço fixo, sem vida e sem vivência”; logo, os indivíduos sem residência fixa não fariam parte de um território ou região e não poderiam ter acesso às políticas e serviços de uma dada região.

Compreende-se, portanto, que dependendo da forma como é apreendido pelas políticas sociais, o território pode fornecer subsídios para uma leitura local das particularidades da realidade das regiões, capaz de potencializar os serviços disponíveis nas regiões, fornecendo serviços adequados às necessidades locais dos sujeitos. No entanto, se limitado à perspectiva geográfica e à comprovação de residência fixa, o princípio do território pode ser utilizado como forma de controle e exclusão, um critério para limitar o acesso ou mesmo excluir os indivíduos.

É importante ressaltar que o uso da lógica do território e da regionalização no âmbito das políticas sociais ganha força após a adoção do princípio da **descentralização – quinta abordagem** conceitual sistematizada aqui para compreensão do debate da intersetorialidade.

Para Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) a descentralização é entendida como transferência do poder de decisão para instâncias mais próximas dos cidadãos; enquanto a intersetorialidade envolve o atendimento às necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos, visando sua integralidade. Assim, tanto a descentralização quanto a intersetorialidade devem levar em consideração as condições territoriais que interagem com a organização social da população, e a articulação de ambos os prismas por um novo paradigma de orientação da gestão pública.

Entretanto, a descentralização pode ter significados diversos, dos quais serão destacadas aqui duas correntes políticas que apresentam pontos de vista distintos em relação a esse debate. Conforme Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), os progressistas e os neoliberais. Enquanto os primeiros reiteram a importância do intervencionismo estatal, concebendo a necessidade de uma nova relação entre Estado e sociedade; os segundos preconizam o Estado mínimo e o mercado como regulador supremo das relações sociais.

A perspectiva progressista defende a descentralização como uma estratégia de deslocamento do poder de decisão, constituindo um

processo para um reordenamento do aparato estatal, visando à democratização da gestão através da participação, o que aponta para redefinição da relação entre Estado e sociedade. Em contraposição a essa perspectiva, os neoliberais creem na descentralização como uma estratégia para reduzir o tamanho do aparato organizacional do Estado, sendo vista, portanto, como possibilidade de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público na gestão de políticas sociais compensatórias, atenuando apenas a desigualdade mais evidente (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

No Brasil, a descentralização expressa a exigência de que se estabelecesse um novo contrato social entre o Estado e a sociedade civil, ganhando centralidade a partir da Constituição Federal de 1988, sendo, muitas vezes, entendida como sinônimo de democratização. Conforme destacam os autores:

A descentralização, considerada como parte do encaminhamento da solução dos problemas sociais, supõe que a transferência de poder venha no âmbito de uma transformação político-administrativa que vise facilitar o acesso da população aos centros de poder e, conseqüentemente, que vise atender à demanda social (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p. 12).

Segundo Pereira e Teixeira (2013), a descentralização se estabelece como categoria precursora da intersetorialidade, na medida em que propõe transferência de poder, manifestando-se como uma estratégia de gestão integrada para a abordagem dos problemas sociais, respeitando a autonomia de cada ator envolvido no processo. Desse modo, a descentralização aparece como via para o desenvolvimento de ações intersetoriais no âmbito da gestão das políticas sociais.

Sob essa perspectiva, a descentralização se inscreve como condição indispensável – embora não seja a única – para desenvolver a participação, para que a população participe da gestão dos interesses coletivos, de forma a permitir o exercício da cidadania e garantia de direitos sociais.

Nessa ótica, a descentralização possibilita um novo perfil de organização das políticas públicas. No entanto, Junqueira (1997) chama a atenção que isso não significa uma alteração nas práticas e valores arraigados na cultura das organizações públicas que determinam a

maneira de gerenciar as políticas e serviços. Pois, apesar de muitas vezes descentralizadas, permanecem fragmentadas e segmentadas, impedindo que as soluções sejam encaminhadas de maneira integrada e eficaz.

Pereira (2016, p. 114) corrobora afirmando que a descentralização, por si só, não garante a resolução dos problemas sociais, bem como não é, necessariamente, sinônimo de democratização, principalmente quando efetivada “por uma via que repassa responsabilidades para o âmbito local, sem os devidos repasses de recursos necessários para garantia de serviços de qualidade e em quantidade às necessidades da população”. Em vista disso, a autora acredita que a proposta da intersetorialidade aparece lado a lado a da descentralização, como alternativa capaz de oferecer solução às demandas da população, por meio de ação integrada entre as políticas setoriais, de modo que o indivíduo pudesse ser visto e atendido como sujeito integral.

Além das diversas análises já expostas, há ainda **uma sexta abordagem** que defende que a intersetorialidade somente pode ser atingida em um contexto de **interdisciplinaridade**. Pereira (2014) segue esse posicionamento afirmando que o significado de intersetorialidade e interdisciplinaridade é, muitas vezes, confundido, o que pode ser explicado através da dialética que demarca o prefixo “inter” nesse contexto: denota não apenas a superação das políticas sociais fragmentadas, mas, também, uma exigência de requalificação da disciplinaridade do conhecimento que norteia essas políticas.

A interdisciplinaridade surgiu quando houve a consciência da carência, no campo do conhecimento, causada pelo excesso das especializações e pela rapidez do desenvolvimento autônomo de cada uma delas. Eis porque, em nome da interdisciplinaridade, observa-se, nos últimos anos, um esforço expressivo de intelectuais, políticos e gestores em romper com a hegemônica fragmentação do conhecimento, típica da metodologia positivista (PEREIRA, 2014).

A busca por romper com a postura positivista do saber levou ao descobrimento da lógica dialética enquanto orientadora para um conhecimento do real no seu conjunto ou totalidade. Assim, passou-se a buscar a relação de troca entre saberes distintos, levando em consideração suas contradições específicas, tendo em vista a recomposição da unidade segmentada do conhecimento (PEREIRA, 2014).



Para Vasconcelos (2010), a proposta da interdisciplinaridade, ao reconhecer a complexidade dos fenômenos, reconhece dialeticamente a necessidade de olhares diferenciados sob um mesmo objetivo – o que não significa que prevê o fim da especialização dos saberes. Assim, define interdisciplinaridade como a reciprocidade entre os diferentes tipos de conhecimento, havendo o enriquecimento mútuo entre eles, com tendência à horizontalização das relações de poder entre os campos implicados.

Assim, a tradicional setorização das políticas públicas é, em parte, influência da própria segmentação das disciplinas, consequência da lógica cartesiana no modelo de intervenção desenvolvido pelo Estado (MIOTO; SCHUTZ, 2011), que espelha a perspectiva positivista de gestão burocrática de caráter hierarquizador e centralizador, garantindo a histórica hegemonia em cada esfera do governo (BELLINI; FALER, 2014).

A intersetorialidade, ao exigir uma articulação dialogada em que diferentes olhares, conhecimentos e experiências devem convergir para compreender e construir melhores respostas para uma problemática em uma realidade comum, demanda, necessariamente, transformações também nos paradigmas em que estão embasadas as políticas setoriais, de forma a romper com “relações de poder e saber já sedimentadas que se mantêm através de práticas fragmentadas e que se perpetuam em processo de retroalimentação e não promovem mudanças” (BELLINI; FALER, 2014, p. 35). Essa concepção apresenta a interdisciplinaridade como uma exigência para que ela aconteça de fato.

Pereira (2016) compreende a interdisciplinaridade enquanto alicerce básico para se alcançar a intersetorialidade, na medida em que a condição fundamental para sua realização é a interação entre atores/profissionais de formações/saberes distintos, o que constitui o pressuposto teórico-prático para a concretização da ação intersetorial.

Essa concepção é reiterada por Junqueira (2000), que acredita que a interdisciplinaridade é o caminho para se atingir a intersetorialidade, pois, além da articulação entre políticas setoriais, é necessária a integração de saberes diversificados, orientando uma nova prática frente à realidade e aos problemas sociais emergentes.

Inojosa (2001) vai além, defendendo, no cerne da intersetorialidade, não a interdisciplinaridade, mas a transdisciplinaridade. A crítica ao prefixo “inter”, pela autora, é de que ele poderia significar

uma mera aproximação de saberes que continuam isolados, sem gerar novas articulações. Nessa ótica, a transdisciplinaridade seria a “a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos” (INOJOSA, 2001, p. 103), ao compreender que as disciplinas, isoladamente, são incapazes de captar a totalidade do real, fazendo necessária a construção de um novo paradigma capaz de dar conta da complexidade e da diversidade da realidade.

A autora faz uma crítica acerca da forma como as disciplinas foram sendo construídas. Tais como os setores, nasceram sob um paradigma de disjunção e redução, acabando por se fecharem em si mesmas, construindo saberes isolados e com pretensão de esgotar questões, sem trabalhar com a diversidade das mesmas. Por isso, defende a superação da fragmentação do conhecimento.

Compreendendo isso, assevera que tal como as disciplinas são trabalhadas isoladamente, as políticas públicas e os serviços sociais também o são: “o aparato governamental reflete perfeitamente as clausuras das disciplinas. Tal aparato governamental é todo fatiado por conhecimentos, por saberes, por corporações. Ninguém encara as pessoas e as famílias como as totalidades que são” (INOJOSA, 2001, p. 103). No entanto, a fragmentação dos saberes, dos setores e dos próprios sujeitos vem se mostrando incapaz de oferecer respostas satisfatórias às necessidades sociais, e para compreender a realidade em sua complexidade.

Foi possível observar, portanto, que o debate sobre intersetorialidade conta com uma diversidade de abordagens, e não pode ser apontado com uma única e homogênea conceituação. Essa discussão tem ganhado centralidade a partir de estudiosos, gestores e trabalhadores das diversas políticas sociais, que compreendem a necessidade de ultrapassar a tradicional lógica de fragmentação, especialização e segmentação, para dar respostas mais satisfatórias às complexas necessidades sociais emergentes.

## **Conclusão**

Este trabalho objetivou lançar luzes sobre as diferentes concepções teóricas que discutem intersetorialidade, de forma a contribuir com o debate sobre o tema. Não se pretendeu, aqui, esgotar a discussão, nem abordar todas as perspectivas que discutem a respeito

da temática, mas, apenas elucidar reflexões a partir das sistematizações teóricas abordadas.

Dessa forma, buscou-se um caminho que permitisse a compreensão das diversas abordagens conceituais que trazem importantes contribuições para o debate, ao se constatar acerca da relevância da intersetorialidade para as políticas sociais, permitindo, assim, uma reflexão ampla e crítica do tema.

O recorte conceitual realizado ao longo do trabalho teve como objetivo compreender as diversas análises e sua contribuição para o debate da intersetorialidade; no entanto, como foi dito, não se pretende isolar as categorias, pelo contrário, em diversos momentos, pode-se perceber como as categorias estão entrelaçadas.

Ao tempo que a intersetorialidade pode ser utilizada em uma perspectiva de mudança, não apenas na gestão das políticas sociais, mas no seu tradicional formato fragmentado e excessivamente setorializado, o que tem impacto nas respostas oferecidas às demandas da sociedade e no acesso aos direitos sociais; também pode, contraditoriamente, ser utilizada como estratégia para desresponsabilizar o poder público pela proteção social.

Isso implica que a intersetorialidade comporta significados diversos, em alguns momentos convergentes e, em outros, conflitantes. Ao compreender isso, fica mais claro refletir sobre qual intersetorialidade está se colocando em ação nas políticas sociais atuais e quais os seus desafios e potencialidades.

## Referências

ALMEIDA FILHO, N. de. Interseccionalidade, transdisciplinaridade e saúde coletiva: atualizando um debate em aberto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 34, v. 6, p. 11-34, nov./dez. 2000.

BELLINI, M. I; FALER, C. S. Interseccionalidade e fragmentação: partículas a respeito. In: BELLINI, M. I; FALER, C. S. (Orgs.). **Interseccionalidade e políticas sociais: interfaces e diálogos**. Dados eletrônicos – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014, p. 23-40.

BOURGUIGNON, J. A. **Concepção de rede interseccional**. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/interseccor.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atendimento à Saúde. Departamento de ações programáticas estratégicas. **Saúde mental no SUS: os Centros de Atenção Psicossocial**. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRAVO, M. I. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete *et al.* (orgs). **Serviço Social e Saúde**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 88-110.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, p. 119-159, jul./dez. 2010.

CHIAVERINI, D. H. (Org.) *et al.* **Guia prático de matriciamento em saúde mental**. Ministério da Saúde: Centro de Estudo e Pesquisa em Saúde Coletiva. Brasília, 2011.

DRAIBE, S. M. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisas**, n. 8, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPP. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 1993.

INOJOSA, M. R. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 102-110, 2001.

\_\_\_\_\_. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p.35-48, mar./abr. 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, Nov./dez. 2000.

\_\_\_\_\_. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersectorialidade. **Saúde e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 31-46, 1997.

JUNQUEIRA, L. A. P; INOJOSA, R. M; KOMATSU, S. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”**. Caracas, 1997.

KOGA, D. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, jul./dez. 2013.

MACEDO, J. P *et al.* A RAPS na atenção em álcool e outras drogas: proposições para integralidade do cuidado a partir da APS. In: ROSA, L. C. dos S. (Org.) *et al.* **CRR articulando a RAPS: a construção de novas práticas e saberes no Piauí**. Brasília, Verbis Editora, 2015, p.137-168.

MINHOTO, L. D; MARTINS, C. E. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível em: <[www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf](http://www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf)> Acesso em: 27 de junho de 2016.

MIOTO, R. C. T. O trabalho com redes como um procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 51-58, 2002.

MIOTO, R. C. T; SCHÜTZ, F. Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. DIPROSUL: o direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras: um balanço do debate acadêmico no sul da América do Sul. **Anais do DIPROSUL**, p.1-27, 2001. Disponível em: <<http://antares.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/28.pdf>.> Acesso: 11 nov. 2016.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, K. Y. de L. Descentralização, intersetorialidade e interdisciplinaridade: elementos para uma nova gestão e operacionalização da política de assistência social. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.) **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel social, 2016, p. 131-152.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan./jun. 2013.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle L. *et al* (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014, p. 23-39.

PFEIFER, M. Notas Acerca das Redes de Políticas Sociais. In: 1º Simpósio sobre Famílias: Políticas de Atendimento, 2009, Tubarão. **Anais do 1º Simpósio sobre Famílias: Políticas de Atendimento**. Tubarão: UNISUL, 2009.

SCHUTZ, F; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 16, n. 1, jan./jun. p. 59-75, 2010.

SILVA, K. R. A. da; TEIXEIRA, S. M. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na política de assistência social. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.) **Política de assistência social e temas correlatos**. Campinas: Papel social, 2016, p.131-151.

SOUZA, T. O de. **Intersetorialidade**: um contexto em política pública de saúde na estratégia de saúde da família. Dissertação (Mestrado em Enfermagem e Saúde). Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2014.

SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo: Cortez, p. 30-53, 2004.

VASCONCELOS, E. M. **Saúde mental e serviço social**: o desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

YASBEK, M. C. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, G. L. *et al*. (Org.). **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

## CAPÍTULO 10

# O FORTALECIMENTO DA GESTÃO PARTICIPATIVA ATRAVÉS DA ACCOUNTABILITY: Uma revisão de literatura.

Marcelo de Moura Carvalho  
Maria D'Alva Macedo Ferreira

### 1 Introdução

Vivemos, no Brasil contemporâneo, uma crise política e econômica, evidenciada, tanto, pelo processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, como, crescimento negativo do produto interno bruto (PIB) por dois anos consecutivos, sendo que medidas como a proposta de emenda constitucional do teto dos gastos públicos e a reforma da previdência social, podem vir a ameaçar a garantias de direitos sociais conquistadas pela sociedade civil brasileira ao longo dos anos.

Diante desta situação emerge a necessidade da sociedade civil brasileira participar mais na deliberação das Políticas Públicas ofertadas pelo Estado brasileiro para que possam continuar a terem suas garantias da Seguridade Social (Assistência Social, Saúde e Previdência Social) mantidas apesar do contexto de crise.

Diante deste cenário de incertezas a palavra democracia ganha cada vez mais importância na realidade vivida pelo nosso país, não meramente uma democracia representativa onde a sociedade civil apenas deposita a condução do Estado apenas na sociedade política, mas numa democracia verdadeiramente participativa onde o povo tenha reais condições de deliberar sobre a ação deste Estado.

Direcionando para a política de saúde, constatamos que o princípio da participação da sociedade civil na condução das políticas do setor é constitucionalmente determinada desde 1988, onde foi inaugurada uma nova forma de gestão da coisa pública, denominada de gestão participativa ou gestão democrática, que apesar de ter sido

atravessada pela política econômica de caráter neoliberal, continua sendo um importante espaço para garantia deste direito.

Na perspectiva da gestão participativa deverão ser evitadas dinâmicas dicotômicas entre sociedade civil e Estado, promovendo efetivamente espaços dialógicos e de co-responsabilização no processo democrático de construção de políticas públicas de saúde.

Um termo muito utilizado recentemente nos meios acadêmicos em todo o mundo relacionado à cultura política é o termo *accountability* palavra em inglês que possui uma gama de significado que dificulta sua tradução na íntegra em outra língua que não seja a inglesa, mas de maneira geral para a língua portuguesa pode ser traduzida como prestação de contas dos governantes/gestores para com a sociedade.

De acordo com Schedler (1999) do ponto de vista teórico, *accountability*, enquanto termo relativamente recente, expressa a preocupação nas discussões sobre a teoria política moderna de como domar o poder político. Atualmente o termo *accountability* expressa à procura contínua de revisão e supervisão, monitoramento e exercício institucional do poder.

O termo *accountability* pode ser dividido em dois tipos principais: vertical e horizontal, enquanto, o primeiro refere-se a uma relação de controle que ocorre a partir da sociedade para com o Estado, o segundo diz respeito às relações entre as instituições. Embora, na prática, estes dois tipos principais de *accountability* sejam relacionados mutuamente, em termos analíticos convém tratá-los separadamente a fim de esclarecer o que quer dizer cada um (RAMÍREZ *et al.*, 2014).

Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (*apud* RAMÍREZ *et al.*, 2014) indicam a existência de um tipo de *accountability* vertical, que não é o eleitoral, denominado de *accountability* social ou societal, termo que, designa uma multiplicidade de ações, tais como manifestações de protesto e/ou denúncia através dos meios de comunicação realizados pela sociedade civil, não necessariamente em períodos eleitorais, contra os representantes eleitos do povo no intuito de “reparar, prevenir e / ou punir ações” destes representantes.

Entre os espaços institucionais para a realização do *accountability* sobre a representação política em instâncias participativas, encontram-

se os conselhos gestores de políticas públicas, com destaque para os do setor saúde que se multiplicaram país a fora na década de 1990 (SIPIONI; SILVA, 2015).

No entanto, quando da instituição destes conselhos gestores como espaços privilegiados de participação popular garantido pela Constituição de 1988, esta iniciativa era encarada de forma celebratória nos meios acadêmicos como um moderno mecanismo de fortalecimento da democracia, atualmente esses conselhos gestores são visto com muita desconfiança por terem perdido fôlego frente a uma série de empecilhos que em muitos casos só estão legitimando velhos costumes de nossa cultura política (DAGNINO; TATAGIBA, 2006).

Dessa forma, de acordo com André e Ciampone (2007) o gestor de saúde, seja qual for sua esfera de atuação, deve ter uma visão ampliada de saúde, ser capaz de uma priorização adequada dos problemas e necessidades da comunidade, e de executar o modelo de atenção integral e da gestão participativa.

Partindo-se da premissa de que os conselhos gestores setoriais, como é o caso dos conselhos da saúde, buscam reduzir a distância entre política e senso comum, retirando a exclusividade dos representantes tradicionais em propor estra-tégias e políticas somente via representação eleitoral (BORBA; LÜCHMANN, 2008), buscou-se fazer uma revisão de literatura, nesse capítulo, sobre a temática.

Por meio da metodologia integrativa procuramos analisar os artigos publicados nos últimos 5 anos utilizando as palavras chaves: *Accountability*, Saúde Pública e Gestão, nas bases de dados eletrônico da LILACS, MEDLINE, SciELO, com a intenção de verificar o que está sendo estudado sobre este tema no setor saúde a fim de detectar possíveis lacunas a serem preenchidas em estudos futuros.

Para a realização desta pesquisa bibliográfica foram definidas seis etapas, conforme definem Mendes; Silveira e Galvão (2008), para uma revisão bibliográfica integrativa. Primeiro ocorreu a definição da questão norteadora da pesquisa (1º passo): o que está sendo publicado sobre a realização da *accountability* pela gestão na saúde pública? e definição das palavras chaves: (a) *Accountability*; (b) Saúde Pública e (c) Gestão Participativa.



Segundo (2º passo) foi estabelecido como critérios de inclusão dos artigos no estudo, somente os publicados entre os anos de 2010 à 2015, tanto na língua vernácula como estrangeira e que atendessem a questão norteadora da pesquisa, e como critério de exclusão, os artigos publicados anteriores ao ano de 2010 ou que não atendessem a questão norteadora da pesquisa; para tanto, utilizou-se das bases de dados eletrônico da LILACS, MEDLINE, SciELO, sendo selecionando inicialmente 11 artigos, no entanto, conforme os critérios de exclusão, ficaram apenas 7 estudos.

Terceiro (3º passo), foi realizada a extração das informações dos referidos estudos e feita sua categorização, com o auxílio de um instrumento de coleta de dados com itens pertinentes ao que se queria extrair dos artigos;

Quarto (4º passo) foi realizada nova análise mais criteriosa dos estudos selecionados para definição da utilização dos mesmos, onde foram definidas as categorias prestação de contas; processo de trabalho e processo de gestão;

Na penúltima etapa (5º passo), foi realizada a interpretação dos resultados e discussões dos referidos artigos e realizado sugestão para futuras pesquisas;

Por fim, na etapa final (6º passo) foi realizado um resumo das evidências disponíveis e a construção do texto da presente pesquisa.

## **2 Resultados e Discussão**

Para iniciar a discussão dos artigos selecionados com os descritores: Accountability, Saúde Pública e Gestão, optou-se por realizar uma análise das revistas que continham os referidos artigos.

Observa-se que o termo accountability vem sendo trabalhado em diversas áreas do conhecimento com destaque para a área da saúde e administração; as revistas utilizadas foram: Saúde e Sociedade, Revista de Administração Pública, Caderno de Saúde Pública, Revista Panamericana de Saúde Pública, Revista de Sociologia e Política, Revista Eletrônica de Administração e Revista de Psicologia e Sociedade, sendo utilizado um artigo por revista.

As revistas da área da saúde possuem 4 artigos publicados, à da área da administração com 2 publicações apesar de serem voltadas

para a saúde e uma publicação de uma revista de ciências sociais, também voltada para a área específica da saúde, observado em virtude dos próprios descritores utilizados.

Outro ponto em comum entre estas publicações além do fator de trabalharem temas relativos à saúde é o fato de seis delas serem revistas do Sul e Sudeste do país, sendo duas revistas do Rio de Janeiro; uma revista para os estados de São Paulo, Curitiba, Belo Horizonte e Porto Alegre e apenas uma fora do país, de Washington (USA).

Atualmente a crítica realizada à democracia possui uma nova trama conceitual, onde os conceitos de participação e representação vão ganhando novas configurações. Conceitos como accountability e termos correlatos vem se destacando nos estudos sobre democracia nas diversas partes do mundo (LAVALLE; VERA, 2011).

Segundo Ramirez *et al.*, (2014) a qualidade da democracia depende tanto do funcionamento dos mecanismos políticos previsíveis, como da participação da sociedade civil através do exercício de sua cidadania, que se ligam sistematicamente. Dessa forma, representantes e/ou governantes passam a assumir responsabilizações no uso da autoridade pública.

Para Lavalle e Vera (2011) a participação dentro de um regime democrático traz consigo os princípios de igualdade e autodeterminação, como também, um caráter pedagógico, controle social, racionalização e legitimidade.

O que se observa atualmente é o dever do gestor público de prestar contas, que além de ser uma demanda social, é uma exigência legal, sendo que seu descumprimento ou sua inviabilização seria um obstáculo à construção de uma sociedade mais justa e equilibrada (FLEURY *et al.*, 2010).

Apresentamos os 7 artigos encontrados nas bases de dados, com respectivos descritores Accountability; Saúde Pública e Gestão de forma resumida, conforme expõe a tabela 1:

**Tabela 1. Síntese dos estudos selecionados por categoria, autor e objetivo. Teresina (PI). 2015. (n=7).**

<b>Categoria</b>	<b>Ator (ano)</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Prestação de contas</b>	ROCHA, C. V. (2011)	Analisar dois conselhos municipais de saúde dos municípios de Lagoa da Prata e Bom Despacho e a experiência do projeto <i>Centro de Encontro e Integração de Ações</i> (CEIA), desenvolvido no município de Betim
	GONCALVES, R. S; HAYAKAWA, R. I; GONCALVES, A. O; SERRANO, A. L. M. (2013)	Analisar numa perspectiva comparada os relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde encaminhados aos Conselhos Estaduais de Saúde.
	SILVA NETO, J. M; RIBEIRO, R. P. (2012)	Associa a arquitetura teórica da gestão estratégica de recursos (ou de desempenho) do Programa Saúde da Família com os vetores de eliminação da ocorrência de variáveis restritivas ao sucesso do programa.
<b>Processo de Trabalho</b>	DITTERICH, R. G; MOYSES, S. T; MOYSES, S. J. (2012)	Apresentar e discutir a utilidade e aplicabilidade de contratos de gestão e incentivos profissionais na gestão por resultados no setor público de saúde.
	PAIVA, F. S., FERREIRA, M. L., MARTINS, M. Z. F., BARROS, S. L. C. F., RONZANI, T. M. (2014)	Investigar quais são as percepções e dinâmicas de trabalho dos profissionais da assistência social (Centro de Referência da Assistência Social) e da saúde (Estratégia de Saúde da Família), bem como dos líderes comunitários acerca do processo de reinserção social dos usuários de álcool e outras drogas no contexto da Vila Gerônimo, do município de Juiz de Fora
<b>Processo de Gestão</b>	FLEURY, S; OUVERNEY, A. L. M; KRONEMBERGER, T.S; ZANI, F. B. (2010)	Analisar os impactos do processo de descentralização na configuração da governança no âmbito do poder local, tendo como foco a democratização da relação Estado/Sociedade no período compreendido entre 1996 e 2006 no Brasil
	BONACIM, C. A. G; ARAUJO, A. M. P. (2010)	Analisa a situação do sistema de custos do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (HCFMRP-USP), bem como avalia a proposta de mudança de metodologia de custeio: do método absorção para o custeio baseado em atividades (ABC)

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2015).

Para facilitar a discussão dos artigos selecionados neste estudo foram formadas três categorias, a saber: (1) Prestação de contas; (2) Processo de Trabalho; e (3) Processo de gestão.

## Prestação de contas

Dentro desta categoria foram utilizados três artigos que se aproximaram entre si, por versarem sobre a prestação de contas no setor da saúde, no entanto de maneiras diferentes.

A prestação de contas apresentadas por estes artigos são exemplos de accountability horizontal e vertical, no entanto, existem outros tipos de accountability que são: horizontal, vertical, corporativo, inverso, retrospectivo, prospectivo, eleitoral, social e societal (LAVALLE; VERA, 2011).

Goncalves *et al.*, (2013) analisaram os relatórios de prestação de contas elaborados pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) dos estados da região Sul acrescido do estado do Rio de Janeiro e Espírito Santo e submetidos aos respectivos Conselhos Estaduais de Saúde (CES) para deliberação e avaliação nos exercícios de 2008 e 2009.

Conforme os resultados encontrados por Goncalves *et al.*, (2013) que os dividiu em três categorias, a saber: (1) Dimensão materialidade; (2) Dimensão relevância; e (3) Dimensão confiabilidade, classificando em ampla, média e restrita. Em que cada item foi analisado nas respectivas dimensões.

Os autores acima descrevem para a dimensão materialidade que o Estado do Paraná destaca-se negativamente, pois regrediu de uma informação classificada como ampla (2008) para média (2009) significando que as informações acerca dos recursos aplicados na saúde o foram somente em seu montante total e não por cada ação/ programa.

A dimensão relevância apresentou uma tendência *restrita* em todos os Estados pesquisados na região Sul o que impossibilita a reflexão da relação entre a sociedade e os conselhos acerca do acompanhamento dos objetivos, metas e prioridades estabelecidas pela respectiva SES diante da programação orçamentária do exercício vindouro.

Por se tratar da prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde aos Conselhos de Saúde dos respectivos estados, observou-se que este tipo de espaço público, os conselhos, amplia a noção de democracia participativa que deriva do conceito de um sistema articulado de instâncias de intervenção dos cidadãos nas decisões que lhes concerne e na vigilância do exercício do governo. No entanto, conforme os resultados da dimensão relevância o exercício dos Conselhos de Saúde

foi prejudicado pela forma como as Secretarias de Saúde prestaram contas (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

E na última dimensão descrita pelos autores constatou-se que os estados pesquisa-dos da região Sudeste apresentaram uma tendência ampla, enquanto que o Paraná e Santa Catarina, uma tendência restrita que implica na falta de recursos financeiros em programas e ações de saúde considerados mais relevantes, com custos maiores e demandas com maior volatilidade como, por exemplo, o fornecimento de medicamentos.

Por sua vez, Silva Neto e Ribeiro (2012) tem como objeto de estudo os relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), provenientes de fiscalizações realizadas para avaliar a execução dos programas governamentais federais pelos municípios brasileiros, entre os anos de 2005 e 2007.

A pesquisa evidenciou a existência de variáveis restritivas à qualidade da gestão do Programa de Saúde da Família em 91% dos municípios auditados pela Controladoria Geral da União (CGU), sendo que, o tipo de falha mais frequente refere-se à ineficiência na gestão dos recursos do programa (SILVA NETO; RIBEIRO, 2012).

Podemos notar ao analisar estes dois artigos que estamos diante de duas formas de accountability, sendo no primeiro caso um accountability vertical onde a gestão presta contas aos Conselhos de Saúde e no segundo caso trata-se do accountability horizontal onde ocorreu a prestação de contas entre as instituições, neste caso, por se tratar de relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) são direcionados para a União no intuito de aprimorar os programas federais e não para os municípios.

Os resultados encontrados por Silva Neto e Ribeiro (2012) evidenciaram que a restrição à eficiência correspondeu a 45% das falhas identificadas em 2005, passando a representar 55% das variáveis restritivas relativas aos dois anos posteriores. Os erros mais comuns desta natureza e evidenciados nos relatórios referiram-se à: a) ausência de infraestrutura adequada para o atendimento dos pacientes; b) existência de filas no atendimento dos usuários; e c) problemas quanto à composição, qualificação e disponibilidade das equipes profissionais do PSF.

Uma questão importante levantada pelos autores acima é relativa ao controle social que conforme os relatórios da CGU é uma

fragilidade quanto à atuação do Conselho Municipal de Saúde na avaliação da execução do Programa de Saúde da Família.

Para Nogueira (2005) a participação da sociedade civil na gestão pública está associada às exigências da modernidade e da globalização capitalista expressas como insatisfação social com esta gestão, principalmente, pela má qualidade dos serviços prestados. No entanto, conforme resultado apontado por Silva Neto e Ribeiro (2012), existe uma fragilidade muito grande na visão dos relatórios da CGU dos conselhos municipais de saúde que deveriam contribuir para a melhoria destes serviços através da solicitação destas demandas ao gestor local.

O resultado apontado por Silva Neto e Ribeiro (2012) sobre a condução do Programa Saúde da Família é preocupante, pois esta se constitui na principal estratégia de atendimento da população brasileira, sendo considerada a porta de entrada preferencial do usuário do Sistema Único de Saúde (SUS)

Lima *et al.*, (2014) descrevem que com o intuito de atender as prerrogativas da Atenção Primária em Saúde (APS) o Ministério da Saúde (MS) adotou a Programa Saúde da Família, atualmente denominada Equipe de Saúde da Família, amparada na equipe de saúde da família, que possui responsabilidade sanitária de uma determinada população adscrita em um território, assistindo ao indivíduo em sua integralidade, considerando-o em seu contexto social e familiar, privilegiando as ações coletivas.

Ainda dentro desta categoria o artigo desenvolvido por Rocha (2011) trata de duas experiências de conselhos municipais de saúde dos municípios que apresentam características políticas bem distintas e uma relativa à experiência do projeto *Centro de Encontro e Integração de Ações* (CEIA) de origem cubana, sendo as três em municípios do Estado de Minas Gerais.

Rocha (2011) constatou que quanto aos conselhos municipais de saúde, apesar das diferenças ressaltadas, a avaliação deste em ambas as cidades aponta a ocorrência de problemas similares, como baixa representatividade dos conselheiros, denotando fragilidade dos vínculos com suas bases, e pouca autonomia dos representantes da sociedade civil no processo de tomada de decisões, especialmente dos representantes dos usuários do sistema de saúde, face à hegemonia dos representantes governamentais, como também, a percepção de que sua atuação tem um caráter meramente informativo e consultivo, e muito pouco deliberativo.

Segundo Martins *et al.*, (2008), apesar do avanço quando da criação dos conselhos de saúde como forma de canal de participação popular, entendem que essa participação ainda está longe de alcançar a plenitude da democracia republicana e pluralista moderna.

Quanto à experiência cubana, do projeto CEIA, o mesmo buscou organizar a população de Betim em núcleos por quarteirões, no sentido de mobilizá-la para discutir questões referentes aos serviços públicos, no entanto, como o projeto era organizado pelo gabinete do Prefeito, isso implicou em uma forte centralização das decisões no chefe do poder executivo municipal.

Para Dagnino e Tatagiba (2006) ocorreu uma decepção como os movimentos sociais que não conseguiram eliminar a prática da cultura política clientelista pelo mecanismo das relações de favor ainda impregnado em nossa cultura política.

Simionatto (2010) endossa a análise realizada pelas autoras acima sobre a perda do caráter celebratório dos movimentos sociais no Brasil, para a autora:

Os movimentos sociais anteriormente vinculados a valores, idéias e propostas éticas e políticas entre as décadas de 70 e 80 passaram a espaço a associações de ordem diversa, voluntariado, cooperativas e ONGs, proclamados como sujeitos políticos plenamente capazes de dar 'voz e vez' às classes subalternas, em um processo que poderíamos denominar 'repolitização da política às avessas' (SIMIONATTO, 2010, p.38).

## **Processo de Trabalho**

Para esta segunda categoria foram selecionados dois artigos que descrevem o processo de prestação de contas tendo em vista a melhoria da qualidade do processo de trabalho.

Ditterich; Moyses e Moyses (2012) realizaram uma revisão bibliográfica de artigos e relatórios de organismos internacionais sobre o uso de arranjos contratuais e incentivos profissionais nos sistemas e serviços de saúde.

Dentre seus achados podemos destacar que a gestão por resultados tem sido tema discutido como um processo importante pela busca por eficácia, efetividade e eficiência na gestão dos serviços e na construção de

políticas públicas. Nessa lógica, os contratos de gestão surgem como instrumentos de implantação de uma administração por objetivos e busca inexorável por resultados no setor público, visando à qualidade de serviços e à eficiência das organizações (DITTERICH; MOYSES; MOYSES, 2012).

Diante das novas exigências nos serviços de saúde, Ditterich; Moyses e Moyses (2012) descrevem a necessidade de implantação de novos mecanismos gerenciais no setor saúde, tais como o uso de contrato de gestão e incentivos profissionais, espera-se que estes provoquem mudanças no processo de trabalho e gerência.

Observa-se a necessidade de uma nova gestão pública, que surge em um cenário de críticas ao modelo burocrático da administração pública e de novas exigências econômicas, políticas e sociais colocadas para o Estado (SANO; ABRÚCIO, 2008).

O artigo de Paiva *et al.*, (2014) descreve o processo de trabalho da equipe de saúde que atua com pacientes com transtornos mentais. Estes autores constataram o desafio para os profissionais, gestores e líderes comunitários romperem com a fragilidade das ações multissetoriais, isto é, ações baseadas em um envolvimento mínimo entre os diversos serviços e setores, sem, de fato, haver uma articulação em torno de um objetivo comum, qual seja, promover a reinserção social dos usuários de drogas.

É possível depreender, como resultado da pesquisa, que o processo de estigmatização repercute no distanciamento social e que gera consequências negativas para a saúde e o bem-estar do usuário. Essas consequências, de forma geral, podem ser indiretas, como a dificuldade de acesso a cuidados em saúde, educação, emprego, moradia e outros (PAIVA *et al.*, 2014).

Dessa forma fica evidente neste artigo que alguns desafios necessitam ser enfrentados no tocante à análise e cuidado do usuário de substâncias psicoativas, tendo em vista o seu processo de inserção social efetiva (PAIVA *et al.*, 2014).

Com os altos índices de prisões motivadas pela venda e consumo de drogas as consequências para o setor da saúde logo seriam sentidas e o enfrentamento deste tipo de demanda exige um grau maior de organização por parte do Estado, principalmente no trabalho multiprofissional e interdisciplinar, que em parte está desenhada através das Redes de Atenção à Saúde (RAS), mas que precisa avançar cada vez mais em eficiência e eficácia.



## Processo de gestão

Nesta última categoria também foram utilizados dois artigos selecionados por este estudo que trabalham com mecanismos desenvolvidos pela gestão dos serviços, tendo em vista a buscar de uma melhor prestação de serviços à população.

Para Bonacim e Araujo (2010) a metodologia de apropriação dos custos ABC (*activity based costing*) utilizada pelo Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto (SP) possibilita a avaliação individual dos departamentos, uma vez que se pode associar, a cada departamento, o tipo do serviço prestado, suas respectivas quantidades e o “quanto custaram”. Dessa forma, pode-se avaliar o desempenho do gestor de cada departamento considerando a relação entre os recursos a ele (gestor) confiados e o quanto foi produzido.

De acordo com Bonacim e Araujo (2010) devido à complexidade do sistema de custos da referida instituição e pela quantidade de procedimentos realizados, a entidade optou por implantar o método de custeio ABC em unidades piloto como forma de delinear um modelo, ou seja, uma estruturação ou exemplo que pudesse ser seguido com pequenos ajustes, para as demais áreas.

Para melhorar a qualidade das informações do Hospital, foi necessária a conscientização da organização sobre a importância de um sistema de custeio e o envolvimento dos responsáveis das unidades com relação ao fornecimento de dados referentes à produção do setor sob sua responsabilidade (BONACIM; ARAUJO, 2010).

Observa-se a necessidade de uma maior compreensão do processo de funcionamento das instituições por parte da gestão como é o caso do Hospital das Clínicas Ribeirão Preto que é da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (HCFMRP-USP) para buscar uma melhor prestação de contas aos órgãos competentes, como também, a busca da melhoria a assistência prestada, em um setor que sofre constantemente pela falta de recursos financeiros.

O último artigo analisa as características da inovação da gestão local do setor saúde na dimensão social no Brasil entre os anos de 1996 e 2006, através de quatro itens: (1) Elaboração do orçamento; (2) Estabelecimento de prioridades; (3) Prestação de contas e (4) Fluxo de informações, que são os 4 atributos da governança local.

Quanto ao orçamento, Fleury *et al.*, (2010) constataram que em 2006, os prefeitos (82,0%) e os secretários de saúde (49,5%) foram os atores que mais exerceram influência na elaboração do orçamento municipal. Por outro lado, o Conselho Municipal de Saúde, instância de participação e deliberação da política de saúde pela sociedade civil, foi considerado por 28,3% dos secretários como um ator de alta influência na definição dos recursos municipais.

Neste item falta um aprofundamento desta pesquisa para saber até que ponto as propostas que surgem nos Conselhos de Saúde são manipuladas/influenciadas pelo poder executivo, pois de acordo com vários estudos sobre este ponto, é sempre vista com certa ressalva a verdadeira autonomia destes espaços de participação democrática.

Para o estabelecimento de prioridades no ano de 2006, na percepção dos secretários de saúde, o parecer do corpo técnico (62,8%), as propostas de conselhos e das conferências de saúde (58,3%) e os incentivos financeiros do Ministério da Saúde (50,3%) constituíram os itens mais relevantes para o estabelecimento de prioridades em saúde nos municípios. Tendo destaque para as solicitações de políticos locais que caíram de forma expressiva nos municípios de até 5 000 habitantes, o que indica um fortalecimento técnico dos menores municípios (FLEURY *et al.*, 2010).

Fleury *et al.*, (2010) verificaram quanto a prestação de contas que em 2006, a maioria das secretarias de saúde prestava contas ao conselho municipal de saúde (92,7%), ao prefeito (78,8%) e à câmara de vereadores (74,7%). Somente 0,9% declararam que não prestavam contas. Na década em estudo, houve um aumento no percentual de secretarias de saúde que prestam contas a todos os atores, sobretudo a câmara de vereadores e ao conselho de saúde.

Um dado importante da pesquisa realizada Fleury *et al.*, (2010) é que 45,3% das secretarias realizavam audiência pública para prestação de contas, forma considerada mais democrática e que possibilita a ampliação do debate na esfera pública. Vale, também, destacar o aumento da utilização dos meios de comunicação de massa (rádio, TV, jornais) no período de 1996 a 2006.

Apesar do aumento da utilização dos meios de comunicação de massas para a realização desta prestação de contas faz se necessário analisar de maneira criteriosa como é repassada para a população essa

informação, pois na maioria das vezes, essa população se torna refém da qualidade e dos interesses particulares vinculadas nestas informações.

Por fim, para o atributo do fluxo de informação pode-se observar que as informações mais oferecidas à população em 2006 foram referentes às ações e campanhas (95,7%) e ao funcionamento dos serviços (72,9%). Contudo, a década de 1996 a 2006 foi marcada por considerável aumento no percentual de secretarias que divulgavam informações inovadoras à sociedade, principalmente referentes aos resultados da gestão (18,6% para 37,9%).

Para Fleury *et al.*, (2010) cada vez mais a sociedade recebe informações diversas, incluindo a prestação de contas de gestão, a partir de diferentes mecanismos e meios. Em outras palavras, para esses autores, esse novo padrão de governança local é marcado pelo aumento da *accountability*.

Para Reis *et al.*, (2015) o objetivo da nova administração pública é construir um Estado democrático, que responda às necessidades de seus cidadãos, para que seja possível aos políticos fiscalizarem o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, bem como para que os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados, por lei, a lhes prestar contas.

## **Conclusão**

Com a realização desta pesquisa no intuito de responder ao questionamento de: Como a sociedade civil pode controlar ou monitorar a ação de seus representantes? Utilizando-se de uma busca criteriosa em bases de dados científicos, pode-se constatar uma variedade de mecanismos possíveis da sociedade civil exigir o *accountability* de seus representantes na busca do desenvolvimento de cultura política mais participativa.

Para que o *accountability* ocorra de forma efetiva deve haver uma interação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil, no primeiro caso através da transparência de suas ações e orçamento utilizado e no segundo caso na deliberação e fiscalização das ações realizadas, pois sem esta interação a prestação de contas é fragilizada.

O presente estudo permitiu vislumbrar alguns exemplos de como o *accountability* vem ocorrendo no setor saúde, em um país, que

apesar de toda a crise que o mesmo atravessa, possui mecanismos que possibilitam essa interação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil conforme rege a Constituição Federal de 1988.

No entanto, existe vários entraves para a consolidação de uma democracia mais participativa ou mesmo de uma democracia representativa para além da mera participação do processo eleitoral que ocorre a cada 4 anos, mas a efetividade da realização da accountability pode ser um norte para o fortalecimento desta cultura cívica em nosso país.

Os Conselhos de Saúde, seja em nível Estadual ou Municipal, ainda é alvo de muitas críticas pela fragilidade em que conduzem suas ações de deliberação sobre temas relevantes para o atendimento das reais necessidades da população do seu território, na maioria das vezes, funcionam meramente para validar uma demanda do gestor do sistema de saúde que pode ser bem diferente das demandas dos representados dentro dos referidos conselhos.

Mas a accountability não vem ocorrendo apenas dentro dos conselhos, mas em outros espaços, como os tribunais de contas, dentro das próprias instituições de saúde e dentro do poder legislativo, entre outros, que podem contribuir de forma significativa para a melhoria da assistência prestada por setor à população.

Pode-se concluir que o termo accountability vem ganhando importância nos estudos da área da saúde, mas existe a necessidade de mais estudos sobre os diversos tipos de accountability aplicados a este setor tão importante para a vida de nossa população, para podemos colhermos maiores e melhores frutos de uma cultura cívica engajada, em um país em que a sociedade civil, por vezes, apresenta lampejos de participação civil em busca de seus direitos.

## Referências

- ANDRÉ, A. M; CIAMPONE, M. H. T. Desafios para a gestão de unidades básicas de saúde. **Rev Adm Saúde**, São Paulo, v.34, n.9, p.16-21, Jan/Mar. 2007.
- BONACIM, C. A. G; ARAUJO, A. M. P. Gestão de custos aplicada a hospitais universitários públicos: a experiência do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da USP. **Rev. Adm. Pública [online]**, Rio de Janeiro, v.44, n.4, p. 903-931, July/Aug. 2010.
- BORBA, J. LÜCHMANN, L. H. H. A representação po-lítica nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas **In: Congresso Latinoamericano de Ciencia Política**, 7., 2008. *Anais.*, San José: Universidad de Costa Rica, 2008.

DAGNINO, E; TATAGIBA, L. F. Movimentos Sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmica culturais na difícil construção da democracia brasileira. **Revue Internationale de Politique Comparée** (número especial sobre répertoires d'actions collective em Amérique Latine), 2006.

\_\_\_\_\_; OLVERA, A. J; PANFICHI, A. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: ed. Paz e Terra. 2006.

DITTERICH, R. G; MOYSES, S. T; MOYSES, S. J. O uso de contratos de gestão e incentivos profissionais no setor público de saúde. **Cad. Saúde Pública [online]**, Rio de Janeiro, v.28, n.4, p. 615-625, 2012.

FLEURY, S; OUVENEY, A. L. M; KRONEMBERGER, T.S; ZANI, F. B. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. **Rev Panam Salud Publica [online]**, Washington, v. 28, n. 6, p. 446-455, Nov./Dec. 2010.

GONCALVES, R. S; HAYAKAWA, R. I; GONCALVES, A. O; SERRANO, A. L. M. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. **Saude soc. [online]**, São Paulo, v. 22, n.4, p. 1001-1013, Oct./Dec. 2013.

LAVALLE, A. G; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova [online]**, São Paulo, v. 84, n.1, p. 95-139, Jan. 2011.

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

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ed. São Paulo: Cortez. 2005.

MARTINS, P. C. et al. Conselhos de Saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 105-121, Jan./Mar. 2008.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P; GALVAO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto contexto - enferm. [online]**, Florianópolis, v.17, n.4, p. 758-764. Oct./Dec. 2008.

PAIVA, F. S., FERREIRA, M. L., MARTINS, M. Z. F., BARROS, S. L. C. F., RONZANI, T. M. A percepção profissional e comunitária sobre a reinserção social dos usuários de drogas. **Psicol. Soc. [online]**, Belo Horizonte, v.26, n.3, p. 696-706. Sept. /Dec. 2014.

RAMIREZ, A. R. ARBELAEZ, A. C. VALENCIA, M. C. S; FUENTES, L. V. Accountability: aproximación conceptual desde la filosofía política y la ciencia política. **Colomb.int. [online]**, Bogotá, v.82, n. 3, p. 261-288. May/Jun. 2014.

REIS, A. F; DACORSO, A. L; TENÓRIO, F. A. G. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas

municipais - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 131-153, Jan./Feb. 2015.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. *Rev. Sociol. Polit. [online]*, Curitiba, v.19, n.2, p. 171-185, Feb. 2011.

SANO, H. ABRÚCIO, F. L. Promessas e resultados do Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo. *Rev. adm. Empress*, São Paulo, v. 48, n. 9, p. 64-80, Sep. 2008.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing Accountability**. En *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner. Colorado (USA). Boulder: Lynne Rienner. 1999.

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

SIMIONATTO, I. **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil**. In: LUIZ, D.C. (org.). *Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: ed. Veras, 2010.

SIPIONI, M. E. SILVA, M. Z. Democracia e saúde: a prestação de contas como legitimadora da representação no Conselho Municipal de Saúde de Vitória (ES). *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 197-209, Jan/Mar, 2015.

## CAPÍTULO 11

# CONHECENDO OS SERVIÇOS DESTINADOS AO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM TERESINA-PI

Adrielly Pereira de Sousa  
João Paulo S. Macedo

### 1 Introdução

O presente estudo trata-se de um recorte de uma pesquisa de dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, o qual teve como objetivo analisar as práticas de atenção e cuidado dos serviços que assistem à População em Situação de Rua (PSR) na cidade de Teresina-PI. Nesse artigo se apresenta os primeiros resultados da investigação, com objetivo de conhecer o histórico e organização dos serviços da Assistência Social (Centro Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop) e Saúde (Consultório na Rua), destinados ao atendimento da PSR em Teresina-PI.

Por PSR adotamos a definição da Política Nacional para População em Situação de Rua, entendida enquanto grupo populacional marcado pela heterogeneidade, que tem em comum: a) ausência de moradia regular, habitando praças, viadutos, calçadas, locais abandonados, casas de acolhimento; b) exercício de atividades próprias ao contexto da rua para obtenção de renda: trabalho de flanelinha e catação de papel, dentre outras; c) e fragilidade dos vínculos sócio familiares (BRASIL, 2009). Em linhas gerais, trata-se de uma expressão alarmante das desigualdades sociais gerada no seio da sociedade capitalista, mais especificamente nos conflitos referentes à esfera da socialização da produção e apropriação privada dos lucros e condições de trabalho (conflito capital/trabalho), ou seja, no núcleo da questão social, compreendendo, portanto, uma expressão da questão social (SILVA, 2006).

Em tempos recentes, observa-se que o crescimento da PSR é efeito das condições estruturantes da sociedade moderna e do modo de produção capitalista, que tem se agravado nas últimas décadas, especialmente em sua etapa neoliberal, com as crises econômicas, reestruturação produtiva, financeirização do capital e o crescente desmantelamento de um Estado promotor de direitos sociais. Quadro que tem precarizado as condições de vida e trabalho, sobretudo daqueles com condições de vida mais vulneráveis, caso da PSR, que apresenta acentuado grau de marginalidade, violações e precariedade, além de necessidades múltiplas e complexas que se estendem aos distintos setores das políticas públicas (Saúde, Direitos Humanos, Educação, Assistência Social, Trabalho e Renda, Habitação, Segurança Alimentar e Nutricional). Entretanto, a PSR compreende um público com dificuldade de acesso a essas mesmas políticas públicas (BARATA *et al.*, 2015; SILVA, 2006).

Esse quadro tem exigido respostas mais efetivas do Estado, por meio de políticas sociais. Dentre os domínios da política social que mais têm se aproximado da PSR, destaca-se a Assistência Social (Centro Pop) e a Saúde (Consultório na Rua). O Centro Pop é uma unidade de referência que integra a rede de Proteção Social Especial (PSE), de média complexidade. Está previsto no Decreto nº 7.053/2009 que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua e na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Configura-se como um espaço essencial para a oferta de atenção especializada no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) para esse grupo populacional (BRASIL, 2011).

O Consultório na Rua integra o nível da Atenção Básica em Saúde. Foi instituído em 2012, por meio da Portaria N° 122. Anteriormente chamava-se Consultório de Rua e estava sob a responsabilidade do departamento de Saúde Mental. O deslocamento para Atenção Básica e a mudança na nomenclatura (*de rua – na rua*) representa a intencionalidade de ampliação do acesso ao Sistema Único da Saúde (SUS) e oferta de atenção integral à saúde da população em situação de rua em todo o país, pois além da saúde mental, inclui outras ações desenvolvidas pela Atenção Básica, como atendimento aos casos de diabetes, hipertensão, cuidado das gestantes em situação de rua, tratamentos de doenças pulmonares, dentre outras. Inclui-se ainda a busca ativa e o cuidado aos usuários de álcool, crack e outras drogas



(BRASIL, 2012; SANTANA, 2014). Ambos os serviços, Centro Pop e Consultório na Rua, surgem para responder a esta expressão da questão social, com o intuito de acolher as demandas da PSR e viabilizar a continuidade das ações de cuidado, inclusive, tomando a perspectiva da intersetorialidade e complementaridade das políticas.

Em termos metodológicos, trata-se de um estudo do tipo descritivo-analítico (GIL, 2008), de natureza qualitativa (FLICK, 2009; MINAYO, 2006). A pesquisa empreendida situa-se no âmbito da Pesquisa Social, a qual se destina a compreensão da realidade social, mediante o emprego de métodos científicos (GIL, 2008).

O estudo foi realizado na cidade de Teresina-PI, localizada na Região Nordeste do país, no Centro-Norte Piauiense. A escolha por esta cidade deve-se a População em Situação de Rua ser uma realidade da capital piauiense, com 370 moradores de rua, segundo o I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2008). Em levantamento mais recente realizado pela instância municipal competente, no ano de 2014, foram identificados o total de 247 pessoas em situação de rua (SEMTCAS, 2014). Ademais, em Teresina-PI, há presença de serviços especializados no atendimento à PSR, no âmbito da Saúde (Consultório na rua) e Assistência Social (Centro Pop, Serviço Especializado em Abordagem Social/SEAS, 01 Albergue Municipal, a Casa do Caminho). Dos serviços elencados foi selecionado o Consultório na Rua, Centro Pop e a Equipe SEAS vinculada ao Centro Pop.

A amostragem adotada pela pesquisa é não probabilística do tipo intencional (GIL, 2008). Selecionamos 15 profissionais, sendo 05 do Consultório na Rua (01 Psicóloga, 01 Assistente Social, 01 Enfermeira e 02 Agentes Sociais). Quanto ao Centro Pop e a Equipe SEAS a ele vinculada, selecionamos 10 profissionais (01 Assistente Social, 01 Psicóloga, 02 Educadoras(es) Sociais, 01 Monitora e 05 Agentes de Proteção Social de Rua (APS).

Para realização do presente estudo, fizemos uso de três ferramentas para produção de dados em pesquisa qualitativa: roteiros de entrevista semiestruturada, aplicada junto aos profissionais das equipes dos serviços investigados; observação no cotidiano dos serviços, que pressupõe os pesquisadores como participantes, integrando cotidianamente o espaço investigado, participando e acompanhado as ações desenvolvidas (SPINK, 2007); e uso do diário de campo, para

tomada de notas sobre aspectos de interesse dos pesquisadores. Os dados foram analisados com base na análise de conteúdo (MINAYO, 2006).

Essa pesquisa foi realizada entre junho e agosto (2016). Na sua realização se respeitou os princípios éticos. A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética da Universidade Federal do Piauí, sob registro de Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAEE): 55537516.5.0000.5214, obtendo parecer aprovativo.

## **2 Conhecendo o histórico da implantação em Teresina e a estrutura física do Centro Pop e Consultório na Rua**

O Centro Pop foi implantado no município de Teresina no ano de 2011, sendo o primeiro do Estado. O aniversário do serviço é comemorado no dia 19 de agosto, embora efetivamente não tenha iniciado nesta data, pois as atividades tiveram início no final de 2011, completando cinco anos de existência no presente ano. Apesar disso, manteve-se o 19 de agosto por ser simbólica em alusão ao Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua, pois entre 19 a 22 de agosto de 2004, ocorreu o que ficou conhecido como Chacina da Praça da Sé, na cidade de São Paulo, ocasião em que vários moradores de rua foram brutalmente assassinados. Tal atrocidade deu visibilidade nacional e internacional ao segmento, gerando mobilização e criação de movimentos sociais pela causa, como o Movimento Nacional de População de Rua/MNPR, que surge em 2005 (BRASIL, 2011; MNPR, 2009).

O serviço advém da recomendação em âmbito nacional da implantação destas unidades no SUAS, prevista pela Política Nacional para População em Situação de Rua e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ambas de 2009. Em 2010 com a aprovação da Tipificação, se inicia a ampliação e reorganização da Assistência Social no município, que expandiu a rede de proteção social básica e especial. Na proteção especial houve a expansão do CREAS (até então existiam apenas dois: CREAS I – 2007; CREAS II – 2008), abrindo mais dois outros CREAS e 01 Centro Pop em 2011.

O serviço fica localizado na região centro-norte da cidade, região de fácil e de localização estratégica, visto o alto índice de pessoas em situação de rua nesta região (Centro: 21%; Sul: 31%; Leste: 21%;

Sudeste: 11%) (SEMTCAS, 2014). Tal critério cumpre o previsto pela política na implantação do serviço. O Centro Pop funciona onde antigamente era a Casa da Criança Cidadã, inaugurada em 1996, serviço que englobava diversos projetos de cidadania direcionados às crianças e adolescentes em situação de risco social, inclusive em situação de rua. Em 1997, neste mesmo espaço é criado o Projeto Escola Aberta (sistema complementar de ensino direcionado para crianças e adolescentes do sexo masculino que estejam em situação de vulnerabilidade social, visando à promoção de cidadania), que ainda permanece e divide a estrutura física com o serviço investigado (uma parte da estrutura física é da Escola Aberta e outra do Centro Pop, dividindo o mesmo portão de entrada e estacionamento). A partir de 2007, no espaço da antiga Casa da Criança Cidadã passou a funcionar o CREAS I (primeiro do município). Em 2011, neste espaço passa a funcionar o então inaugurado Centro Pop.

Além de dividir a estrutura física com a Escola Aberta, divide com o Centro de Referências e Direitos Humanos (CRDH), que na instituição está instalado em uma sala, prestando o serviço Disque Cidadania. O espaço físico é restringindo por ser compartilhado com outros serviços, o que *a priori* não era para ocorrer, pois a orientação da política é que seja um espaço exclusivo (BRASIL, 2011). A fachada do serviço é murada, havendo um portão grande que fica aberto durante todo o dia e a noite (até determinado horário 00h). Esta entrada é para os alunos e profissionais de ambos os serviços e dá acesso ao estacionamento. Do estacionamento cada serviço tem seu respectivo portão de acesso, sendo que, o do Centro Pop comumente está trancado para não permitir a circulação dos usuários (PSR) naquela área. A entrada dos usuários para o serviço fica na rua paralela à entrada principal. As entradas diferenciadas são no mínimo reveladoras da lógica de funcionamento que encontraremos no serviço, mas sigamos e assim conheceremos melhor a tal lógica.

Quando se adentra pelas respectivas entradas, o primeiro contato é com uma área parcialmente arborizada, onde há uns bancos. Poderíamos dizer que essa é área ‘legitimamente escolhida’ ou outorgada à população usuária. É onde comumente eles se encontram, amiúde estão sentados ou deitados pelo banco e no chão. As (os) profissionais ou qualquer outra pessoa não pertencente ao grupo da PSR circulam menos neste lugar, pois o acesso é direto para área interna do serviço,

ou seja, trata-se de um lugar de permanência da PSR e de passagem para os demais. Ainda na área externa seguindo por este local que estamos nomeando de **permanência da PSR**, passamos por um corredor onde visualizamos os banheiros masculino e feminino destinados à PSR. Seguindo há uma área grande descoberta que dá acesso ao espaço que serve como auditório, onde são realizadas as atividades, como as oficinas socioeducativas e eventos.

De volta ao local que nomeamos de permanência da PSR, encontramos o portão que dá acesso à área interna do serviço e, por (muitas) vezes, fica trancado no cadeado. Para entrar se solicita permissão ao vigilante, comumente é com eles o primeiro contato visual no serviço. Muito embora não tenhamos percebido neles atitudes declaradas de disciplina e controle, sua apresentação visual - devidamente fardado, no melhor estilo mantedor da ordem e segurança, revela os resquícios das instituições totalitárias e o reforço das imagens construídas em torno desta população, especialmente a do perigoso, situando o morador de rua como fora da ordem ou mesmo como um criminoso em potencial (MATTOS; FERREIRA, 2004).

No espaço interno, a primeira visão é da área da recepção, onde ficam o vigilante e a recepcionista. No lado esquerdo fica a sala do Disque Denúncia e ao lado a sala da escuta qualificada. Do lado direito fica a sala da equipe SEAS e desse mesmo lado uma porta que dá acesso a um corredor onde ficam localizados a sala dos Técnicos (Assistente Social e Psicóloga), dos Educadores Sociais e os banheiros masculino e feminino destinados aos profissionais. Retornando a recepção, além dos acessos e salas já mencionadas, há outros acessos na parte traseira e frontal do prédio. Quanto à primeira, dá acesso a sala de guarda de pertences dos usuários e a segunda (frontal) dá acesso a pontos como a coordenação, onde fica a Gerente Executiva e a Coordenadora Técnica do serviço, além da cozinha onde se prepara pequenos lanches para os usuários, e também é utilizada pelas (os) profissionais.

O espaço interno é quase que exclusivo das (os) profissionais e da gestão do serviço, pois o acesso dos usuários é permitido apenas em duas situações: para beber água e ser atendido na sala de escuta qualificada. O momento da escuta prolonga a estadia na área interna. Uma das estratégias para acentuar a restrição foi a tentativa de saída do Serviço Disque, que ocupa a sala mais próxima ao portão e dá acesso

à área de permanência da PSR, o que deixaria a respectiva sala vazia e acessível aos usuários. As entradas barradas, diferenciadas, além das permissões, interdições e o modo de circular norteado pelo lugar social daquele que circula (PSR versus Profissionais), isso tudo aponta para a segregação e reafirmação de determinados lugares nos conduzindo a um paradoxo intrigante: por um lado têm-se um serviço que uma de suas principais funções é garantir acesso à PSR aos outros serviços da rede, mas que restringe o acesso e circulação interna no seu próprio espaço. Podemos pensar no diálogo com Kasper (2006), ao perceber que neste espaço se opera políticas de contenção, onde se administra, vigia e segrega o trânsito dos usuários, havendo uma inclusão exclusiva e restrita.

Quanto ao Consultório na Rua, ele surge em Teresina como um projeto piloto no final de 2010. A implantação do projeto advém dos desdobramentos em âmbito nacional. Primeiramente, para se compreender tais desdobramentos importa resgatar rapidamente que a experiência surge em Salvador, idealizada pelo professor Antônio Nery nos anos noventa, para responder ao problema das crianças e adolescentes em situação de rua e uso de drogas. A experiência em Salvador mostrou êxito, o que fez com que o Ministério da Saúde ao lançar o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e Outras Drogas (PEAD), em junho de 2009, propusesse o Consultório de Rua com uma das estratégias do PEAD, passando a incentivar a implantação do Consultório de Rua nas cidades acima de 300 mil habitantes (BRASIL, 2010; JORGE; BRÊDA, 2011).

O Ministério da Saúde lança a primeira chamada de projetos em novembro de 2009, sendo selecionados 14 projetos. A segunda chamada ocorre entre 29 de abril a 15 de maio de 2010, sendo selecionados 20 projetos (BRASIL, 2010). É nesta segunda chamada que o município de Teresina é selecionado, implantando o Projeto Consultório de Rua: Arte de Cuidar na Rua, executado a partir de dezembro de 2010. Neste período em âmbito nacional o projeto ainda estava alocado no departamento de Saúde Mental e direcionado para o atendimento em saúde mental e uso de álcool e outras drogas, chamando-se Consultório de Rua. Quando o projeto piloto passa a funcionar não garantia toda a extensão da cidade, havia sido realizado um mapeamento dos principais pontos de concentração para atuação, cobrindo especialmente as praças da região do centro da cidade. Quando

ocorria alguma denúncia ou solicitação dos serviços para realização de atendimento, ampliavam a área coberta. Na implantação do projeto piloto a equipe era composta por 01 Assistente Social, 01 Enfermeira e 04 Redutores de Danos.

Com as mudanças empreendidas com a aprovação da Portaria Nº 122 de 2012, mudando de departamento (Saúde Mental para Atenção Básica) e nomenclatura (Consultório **na** Rua), as equipes teriam que se adequar nas modalidades previstas na Portaria (I, II, III, com relação a categoria e o quantitativo de profissionais definidas para cada modalidade) e se vincular a uma Unidade Básica de Saúde (UBS), caso ainda não fosse vinculada (BRASIL, 2012). Em Teresina, a transição ocorre em outubro de 2013. Com isso, ocorrem mudanças na equipe, entra a profissional da Psicologia e sai uma Redutora de Danos, agora chamada de Agente Social. Em Teresina, o serviço é modalidade II. Anterior a este momento estavam vinculados a Gerência de Atenção Psicossocial, com a transição se vinculam, inicialmente, para Unidade de Saúde da Família Dr. José Wilson Batista, localizada no Bairro da Vermelha e, o veículo que transporta a equipe ganha a padronização nacional.

O serviço tem uma estrutura diferenciada por se tratar de uma equipe itinerante. Assim, sua principal estrutura física de trabalho é um veículo modelo Van, com a identificação visual pactuada nacionalmente. O carro devidamente identificado e o fardamento padronizado promovem uma importante referência visual para os usuários, facilitando a identificação e abordagem ao repassar mais segurança e confiança. Também é uma estratégia para promover o reconhecimento do Consultório na Rua pela Rede de serviços do município. Durante a pesquisa, observamos que o ato de nos aproximarmos e a conseguinte identificação do veículo pelos usuários geravam desde sorrisos largos a expressões de descontentamento com a chegada da equipe. Um ponto positivo do trabalho itinerante está em promover o estreitamento das relações, aproximando a equipe, que durante o percurso dialoga e discute os casos atendidos.

Neste espaço, queremos brevemente citar uma situação analisadora acerca da estrutura física dos serviços e seus desdobramentos. Os personagens são a equipe do Consultório na Rua e um usuário diariamente assistido pela equipe (também é assistido pelo Centro Pop). O cenário é o Centro Pop em uma quarta-feira. Os personagens todos

os dias se encontram na praça, comumente chamada de Praça da Central de Flagrantes. A equipe desce e estabelece uma relação de proximidade e afetividade (cena I) (DIÁRIO DE CAMPO, momentos diversos). Vamos à segunda cena, os mesmos personagens, mas outro cenário (Centro Pop). A equipe chega para desenvolver a atividade educativa no Centro Pop e ficam na parte interna (lugar reservado aos profissionais). Os usuários como de costume ficam no que denominamos, anteriormente, de lugar de permanência. Entre o profissional e o usuário há uma grade com cadeado separando. A relação que se estabelece é de outra ordem: distanciamento (DIÁRIO DE CAMPO, 10/08/16). Essa situação incita a refletir que paredes, grades, muros ou a sua total falta, estão para além de uma questão meramente estrutural, apresentando desdobramentos relacionais, que potencializam ou não o campo das relações e do cuidado.

Retomemos. No caso do Consultório na Rua, muito embora, visualmente, o veículo cumpra o critério, no seu interior as condições de trabalho não são agradáveis: o mau funcionamento do ar condicionado e as altas temperaturas da capital piauiense, aliado a longos percursos no trânsito, tornam o trabalho extremamente cansativo. Ademais, mesmo considerando que a Portaria prevê a vinculação a uma Unidade Básica de Saúde (UBS) (BRASIL, 2012), quando iniciamos a pesquisa já haviam saído da UBS da Vermelha e o ponto de apoio estava sendo a Coordenadoria Regional de Saúde Centro/Norte, na sala da farmácia, que por sua vez, era dividida com outros profissionais da Coordenadoria. Uma sala pequena, desorganizada e muito entulhada. No mês de agosto de 2016 houve a mudança para recém-inaugurada Unidade Básica de Saúde Dr. José Ribeiro de Carvalho, localizada no bairro Mafuá, mantendo proximidade com os pontos estratégicos de permanência da PSR (DIÁRIO DE CAMPO, 08/08/16).

A mudança para UBS ocorreu sem condições minimamente estruturadas, sequer existiam cadeiras para sentar. A sala é bem pequena e não está adaptada para equipe, comporta a estrutura de um consultório odontológico. Durante o período da pesquisa, a fiscalização sanitária chegou a fazer inspeção na sala e constataram inadequações, como armazenamento de lixo inapropriado, insumos para procedimentos que não havia local apropriado para guardar, etc. (DIÁRIO DE CAMPO, 24/08/16). As condições de estrutura dentro dos dois espaços que

ocupam (veículo e a sala da UBS) eram alvo constante de reclamações da equipe, como falavam: — “*é como se fossemos uma coisa a parte da UBS*” (DIÁRIO DE CAMPO, 09/08/16).

## **2.1 Organização interna dos serviços**

O Centro Pop está sob a gestão da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), alocado na Gerência de Proteção Social Especial, que norteia os trabalhos a serem desenvolvidos, inclusive, repassando demandas, programações e convites para participação em eventos municipais e em outros Estados. O serviço funciona com um planejamento anual que norteia o trabalho a ser desenvolvido no respectivo ano. No planejamento anual se estabelece as metas e prioridades.

Um dos modos de organização do serviço são as reuniões. Há reuniões semestrais para avaliação do primeiro e segundo semestre, incluindo todas as (os) profissionais: 02 Assistentes Sociais, 01 Psicóloga, 04 Educadores Sociais, 01 Monitora, 23 Agentes de Proteção Social (APS), 01 Coordenadora, 01 Gerente Executiva, 04 Vigilantes, 03 Motoristas e 02 Serviços Gerais. Também ocorrem reuniões administrativas mensais entre a Equipe SEAS, Educadores Sociais, Coordenação e Gerência e a reunião da Equipe Técnica com a Coordenação e Gerência. Pelo menos uma sexta feira do mês é realizada reunião para discutir sobre a organização dos processos de trabalho e do fluxo de atendimento na unidade - processos, prontuários, entrada e desligamento de usuários, alimentação de dados quantitativos e qualitativos e avaliação das atividades.

O serviço funciona com um cronograma mensal que estipula as atividades a serem desenvolvidas. Há também um cronograma e escala mensal das rotas da Equipe SEAS, para os três turnos (manhã, tarde e noite). A rota abrange todas as zonas de Teresina e podem sofrer alterações de acordo com a dinamicidade da rua ou ainda em casos de recebimento de denúncias, que tem caráter de urgência. As abordagens ocorrem por dois dias seguidos na mesma zona da cidade. Para o trabalho interno dos técnicos é estipulado uma cota diária de 08 atendimentos por turno.

Para organização e padronização das ações há uma série de instrumentais a serem preenchidos por cada núcleo profissional. Há



também a elaboração de relatórios para o funcionamento interno para outros serviços da rede e para o órgão gestor.

**Tabela 1 – Rotina semanal do Centro Pop**

Turno	CENTRO POP						
	Domingo	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado
<b>Manhã</b>	Busca ativa e Abordagem na rua (Equipe SEAS)	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica  Distribuição da ficha para o almoço (9h às 11h)	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica;  Oficina Socioeducativa (intercala manhã - 9h e tarde – 14 h) Distribuição da ficha para o almoço (9h às 11h)	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica  Distribuição da ficha para o almoço (9h às 11h)	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica  Distribuição da ficha para o almoço (9h às 11h)	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica  Distribuição da ficha para o almoço (9h às 11h)	Busca ativa e Abordagem na rua
<b>Tarde</b>	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica;	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica  Oficina Socioeducativa (intercala manhã - 9h e tarde – 14 h)	Busca ativa e Abordagem na rua;  Consultório na Rua no Centro Pop;  Cadastramento no CAD ÚNICO (14 às 17 h);  Projeto de Extensão da UFPI (14 às 17 h);	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica  Cadastramento no CAD ÚNICO (14 às 17 h)  Projeto de Extensão da UFPI (14 às 17 h);	Busca ativa e Abordagem na rua  Atendimento da equipe técnica	Busca ativa e Abordagem na rua
<b>Noite (06 às 00h)</b>	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua	Busca ativa e Abordagem na rua

Fonte: Elaboração própria, material da pesquisa de campo.

No Consultório na Rua, o órgão gestor é a Fundação Municipal de Saúde (FMS), alocada no departamento de Atenção Básica. A equipe tem uma apoiadora, lotada na Coordenadoria Regional de Saúde Centro/Norte. A função da profissional apoiadora é a retaguarda de várias UBS, entre elas, a equipe do Consultório. O planejamento da equipe é semanal. Todas as segundas feiras há uma reunião interna (UBS), onde as profissionais de nível superior (Assistente Social, Psicóloga e Enfermeira) fazem a evolução dos prontuários. Todas as ações feitas na semana anterior são registradas no prontuário do usuário. Caso surja um usuário novo é aberto um novo prontuário. Atualmente constam 181 prontuários registrados. A reunião funciona como um momento de avaliação da semana anterior, para verificar as pendências existentes, discutir os casos atendidos, inserir novos

usuários na agenda de trabalho e para planejamento da semana, elencando as prioridades e metas da semana (estabelecimento do cronograma semanal).

Assim, a cada semana as atividades, lugares e usuários são diferentes, algumas atividades são mais fixas devido ao acompanhamento contínuo, caso da medicação supervisionada e da realização de curativos aos usuários acidentados, estas ocorrem diariamente. Às quartas-feiras também são fixas, há o trabalho educativo no Centro Pop (foi uma maneira encontrada pela equipe para estabelecer um lugar de referência para os usuários, já que o serviço é itinerante) e entrega de preservativos nos prostíbulo.

A equipe trabalha com diário de campo, que é atualizado diariamente com as ações realizadas. Há o prontuário eletrônico e as fichas de papel do SUS, o e-SUS (Sistema de Informação do SUS), que as profissionais têm que alimentar. As Agentes Sociais fazem o cadastro do usuário no sistema e preenchem a ficha de visita domiciliar, as outras profissionais (Assistente Social e Psicóloga) fazem a ficha de atendimento individual e atendimento coletivo, enquanto a Enfermeira a ficha de procedimentos. Há também o prontuário individual elaborado pela equipe, com enfoque multidisciplinar, a fim de contemplar a proposta de integralidade. O prontuário foi uma estratégia para contemplar as especificidades da PSR, visto que, as fichas citadas seguem a padronização nacional e não necessariamente contemplam as especificidades do público assistido. Nesse sentido, o prontuário individual é um caminho para melhorar a organização e planejamento, direcionando as ações e encaminhamentos necessários.

Além dessas fichas, a equipe elaborou uma ficha de encaminhamento, que consiste numa estratégia para o usuário se sentir mais seguro: — *“era uma coisa que não deveria ser necessária, mas infelizmente muitas vezes a gente precisa pedir por escrito. Pedir pra unidade atender o usuário, explicar que ele está com necessidade de saúde, local de permanência, explicar sobre sua condição social”* (Profissional 11). O Cartão do SUS também é ofertado pela equipe, como sua elaboração consiste de questões autodeclaradas, facilita o cadastro e o acesso as políticas públicas de saúde. A equipe faz a produção mensal, contabilizando todas as ações realizadas no mês. A produção mensal é para organização interna.

**Tabela 2 – Rotina semanal do Consultório na Rua**

Turno	CONSULTÓRIO NA RUA				
	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Tarde (14 às 18h)	Reunião da Equipe na UBS 1. Evolução dos Prontuários 2. Discussão dos casos 3. Elaboração do cronograma mensal	Atividades abertas	Atividade educativa no Centro Pop – a partir das 14 h  Entrega de preservativos nos prostibulos  Atividades abertas	Atividades abertas	Atividades abertas

Fonte: Elaboração própria, material da pesquisa de campo.

## 2.2 Caracterização das (os) profissionais do Centro Pop e Consultório na Rua

Participaram da pesquisa 15 profissionais, sendo 10 do Centro Pop e 05 do Consultório na Rua. Destes, 11 (73,3%) são do sexo feminino e 04 (26,7%) do sexo masculino. O perfil feminino é predominante em ambos os serviços, com a ressalva que no Consultório na Rua a equipe toda é composta por mulheres, o único homem é o motorista que as conduz no trabalho itinerante. No Centro Pop, os homens estão em menor número, mas com representantes em todas as categorias profissionais (Educador, Assistente Social, APS), exceto na Coordenação e Gerência. Os serviços, especialmente o Consultório na Rua, refletem a cultura da feminilização da assistência, onde as profissões vinculadas ao cuidado são delegadas ao âmbito feminino (GOMES; NASCIMENTO, 2006).

A idade das (os) participantes compreende o intervalo de 23 a 58 anos. Sobressai-se profissionais com nível superior (73,7%). Neste grupo, além das categoriais profissionais que exigem curso superior, como Assistente Social e Enfermeira, há outras categorias como APS (02), Agente Social (02) e Educador Social (02), que possuem curso superior, destacando-se a formação em Serviço Social e História, ambas com 20%. Essa formação facilita o manejo: — *“eu já tenho um conhecimento bem maior, eu acho que isso tem facilitado muito também o meu trabalho”* (Profissional 05).

Com ensino superior incompleto, consta apenas 01 dos entrevistados (APS); outra profissional (APS) também está com um curso em andamento, mas já tem um curso superior concluído, estando

incluída nos 73,7%. Profissionais com nível médio compreendem 20% dos entrevistados, entre eles, estão duas categorias profissionais (Monitora e APS). Metade das (os) profissionais (53,3%) tem escolaridade especializada, 07 no nível *lato sensu* e 01 em *stricto sensu*, compreendendo categorias como APS, Educador, Assistente Social, Psicólogas e Agentes Sociais. A formação especializada abrange áreas como: Especialização em Docência do Ensino Superior, Regulação em Saúde, Saúde da Mulher, Psicologia da Educação, Gestalt Terapia, Álcool e Drogas, Políticas Públicas Saúde e Assistência e História do Brasil.

As (os) profissionais vêm de trajetórias profissionais diversas. Com experiência anterior no trabalho com situação de rua, registra-se cerca de 60% das (os) profissionais entrevistadas (os) do Centro Pop. O motivo é o modo como esses (as) profissionais ingressaram no serviço, pois vieram transferidos dos dois CREAS da cidade (CREAS I e CREAS II). A maioria trabalhava com Educação de Rua, pois em 2007 quando a Secretaria Municipal da Criança e Adolescente (SEMCAD) se funde a SEMTCAS, ficou a cargo dos CREAS o trabalho de assistência à PSR. Com a abertura do Centro Pop em 2011, as seguintes categorias foram remanejadas: Psicóloga, APS e Educador Social. Quanto aos demais profissionais do Centro Pop, 30% entraram por seleção e 10% por indicação política. No grupo dos 30%, embora não tivessem experiência prévia com situação de rua, vinham de experiências profissionais afins, como o trabalho em CRAS, CREAS e Conselho Tutelar. O que entrou por indicação não tinha nenhuma experiência prévia com situação de rua.

No consultório na Rua, apenas uma profissional tinha alguma experiência prévia com PSR, por ter trabalhado no setor de Serviço Social do Hospital da Primavera, onde a presença da PSR era demanda comum. As demais profissionais (90%) não tinham tido nenhum contato com esse público em sua trajetória profissional. Sendo que, para duas profissionais, o Consultório na Rua foi a primeira experiência de emprego. A Profissional 12 demarca que desconhecia a existência do serviço, pois durante sua graduação nunca tinha sequer ouvido falar. Todas as profissionais ingressaram mediante seleção.

O trabalho com População em Situação de Rua não era campo de interesse para 80% dos entrevistados. Apenas 20% (todos do Centro Pop), sinalizaram o interesse prévio de estar trabalhando com esse

público. No grupo minoritário, o **interesse em trabalhar na área social** é decorrente de trajetórias de trabalho voluntário na Pastoral da Criança, escrita acadêmica sobre crianças e adolescentes em situação de rua durante a graduação, identificação no trabalho com pessoas e a possibilidade de ajudar. No grupo majoritário (80%), as implicações se apresentam na seguinte ordem de frequência: 1) o **interesse pelo cargo**, citado por 04 profissionais (03 fizeram a seleção pelo cargo, sem definição do local do trabalho; 01 pela possibilidade de continuar trabalhando na área social, ainda que não seja no seu núcleo profissional; 2) **ordem econômica**, citada por 03 profissionais (complementar a renda, desemprego, busca de estabilidade); 3) **transferência por decisão hierárquica, afinidade acadêmica com a saúde mental, possibilidade de ajudar e insistência do colega de trabalho**.

A PSR majoritariamente não se apresentava enquanto um campo de interesse para as (os) profissionais. No caso de constituir-se como interesse, o que sobressaía era o sentido da possibilidade de ajudar. Mas que ajuda seria essa? Uma ajuda que emancipa e que produz direito? Ou uma ajuda que desmobiliza, que tutela e que assujeita? A ajuda advém de um discurso do campo do trabalho voluntário, de ajuda aos pobres, da benevolência, lugares que reforçam o ranço filantrópico que acompanha as ações destinadas à PSR (SPOSATI, 1995). Em ambos os serviços, há normas para que as (os) profissionais não operem por esta lógica, a fim de não promoverem a associação do serviço com a possibilidade de obtenção de ganho. O risco reside pelo fato de a PSR saber fazer uso de sua condição social para obter ganhos dos seus interlocutores, é o que chamam na rua da prática do “acharque” (VARANDA, 2003).

Como pudemos acompanhar nem sempre é fácil o cumprimento dessa norma institucional, por diversas vezes as (os) profissionais deslizam sobre ela e são capturados pela lógica da tutela e do assujeitamento. Aqui está o risco, pois a rua demanda, por vezes, respostas imediatas (está com fome naquela hora). Uma das profissionais nos fala: – “*eu quase que adotei o Sr. Pedro*”<sup>25</sup> (DIÁRIO DE CAMPO, 22/08/16). Nesse sentido, o ajudar tal como se apresenta, provoca desdobramentos que demandam cuidado. O perigo maior é produzir uma relação mediada pelo favor, em que a ajuda reforça a

---

<sup>25</sup> Os nomes apresentados são fictícios.

produção de sujeitos nesse enquadre, dificultando, como alerta Telles (1999), a promoção de direitos judicialmente reclamáveis.

Os atravessamentos das implicações que mobilizam as (os) profissionais no trabalho junto a PSR são diversos, em especial entre os que não tinham interesse no trabalho com esse público. Apesar de algumas dificuldades no início, os entrevistados sinalizaram ter passado por um processo gradativo de identificação e satisfação com o trabalho realizado. Assim, concluem: – *“vai ter sempre uns que vêm simplesmente por vir, porque tem que cumprir horário, porque querem receber o dinheiro no final do mês”* (Profissional 05).

Entre as (os) profissionais do Centro Pop, somente 20% são concursados pela SEMTCAS (categorias de técnicos: Assistente Social e Psicóloga), 80 % são terceirizados, fruto de uma parceria entre a Prefeitura Municipal e a Ação Social Arquidiocesana (ASA), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sem fins lucrativos, comandada pela Igreja Católica. A ASA atua em parceria com a Prefeitura, ou de modo autônoma em ações e serviços voltados para grupos em situação de pobreza e vulnerabilidade social. Essa instituição já possui 60 anos e tem participação histórica na Assistência Social do município. Ademais, participou de modo ativo nas ações de assistência à situação de rua, em especial, com crianças e adolescentes, ainda na década de 90, com a Educação Social de Rua (MOTA, 2009). Dado a experiência e pioneirismo da ASA no trabalho de Educação Social de Rua, ainda está sobre seu encargo o trabalho dos APS e Educadores Sociais.

É dentro do grupo dos terceirizados que mais ouvimos queixas acerca das condições de trabalho, em especial dos APS, que estão na ponta do serviço. Desde questões como baixo ganho salarial, a inexistência de insalubridade e falta de condições mínimas para o trabalho, como o não recebimento de um kit básico de protetor solar e álcool em gel. No Centro Pop, 80% das (os) profissionais trabalham em outro local, os horários mais flexíveis (turnos, dias intercaladas) permitem o exercício de outros vínculos, até mesmo como forma de complementar a renda. No Consultório, 60% da equipe é concursada pela FMS, a exceção (40%) refere-se ao caso de substituição de outra profissional concursada que está de licença médica e da saída recente de outra profissional, tendo sido realizado apenas um seletivo (contrato de 01 ano) para o preenchimento do cargo. Nenhuma das profissionais trabalha em outro local.

Apesar da condição dos vínculos empregatícios mais estáveis, as condições de trabalho são queixas recorrentes. Aqui é necessário um parêntese, a fim de considerar as particularidades. O funcionamento itinerante faz com que sua principal estrutura seja um veículo (extremamente desconfortável devido ao calor), não sendo repassado orçamento para compra de material permanente. Por outro lado, também é previsto a vinculação a uma UBS, sendo necessário material permanente, que nesse caso seria resolvido com a retaguarda da UBS, que também não dá estas condições. É extremamente penoso conseguir materiais básicos (um remédio para verme, sabão para fazer limpeza de feridas, por exemplo). Situando o serviço dentro da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que é uma rede hierarquizada pelo nível de complexidade, a UBS está no nível primário de atenção, sendo que o CR encontra-se invisibilizado na Rede. Como as profissionais diziam: — *“é o patinho feio da saúde”*.

O quadro situacional dos serviços (terceirização, contratos temporários, condições de trabalho, trabalho em outros locais) dá indicativos acerca do velho e não vencido quadro de precarização do trabalho nas políticas sociais. O qual vem se acentuando desde a década de 1990, com a crescente hegemonia da política econômica sobre a social, o fortalecimento das reformas neoliberais legitimadas pela justificativa de eficiência, promovendo cortes orçamentários em áreas consideradas onerosas, como a social. Ademais, se assiste à crescente desresponsabilização do Estado e fortalecimento da re-filantropização, como as parcerias com OSCIP, onde por vezes, são iniciativas do campo da moral e da caridade aos necessitados (RAICHELIS, 2013; TELLES, 1999).

Apesar dos percalços, no Centro Pop 90% das (os) profissionais (60% dos advindos da transferência e 30% da seleção) está há 05 anos no serviço, ou seja, desde sua implantação em 2011. No Consultório, devido os motivos mencionados anteriormente (saída da profissional e licença médica), existem profissionais com pouco tempo de serviço (01 a 05 meses), as demais têm entre 03 a 04 anos de atuação. Considerando que ambos são serviços recentes, o tempo de atuação da grande maioria (80%) das (os) profissionais é longo (03 a 05 anos). Essa variável é de fundamental importância, pois mostra continuidade das ações, a construção de profissionais de referência para os usuários. Permite ainda, como lembra Mioto e Schutz (2011), a construção de

uma memória técnica e coletiva da política e dos serviços, algo pouco frequente em tempos atuais, visto o nível de rotatividade de profissionais nos equipamentos das políticas sociais.

## **Conclusão**

Mesmo a PSR se tratando de um fenômeno em expansão foi e é comumente ignorado pelo poder público, que tradicionalmente pautou suas ações na criminalização e filantropização desta complexa expressão da questão social. Só mais recentemente foi possível constituir políticas sociais, em especial na Assistência Social e Saúde, com ações programáticas voltadas a este público. No município de Teresina, esse processo se inicia a partir do ano de 2010. Segundo dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e do Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSUAS), atualmente há 127 Consultórios na Rua e 231 Centros Pop em todo o país. O Estado do Piauí tem uma das mais baixas coberturas da Região Nordeste, em ambos os serviços, apenas 01 Consultório na Rua e 02 Centro Pop, cobertura insuficiente para responder a demanda da capital e dos municípios piauienses.

A abertura dos serviços especializados é sem dúvida uma conquista a garantia de proteção social a públicos marginalizados, como o investigado, mas ainda saltam muitas dificuldades. Os serviços investigados, por exemplo, se deparam com desafios de ordem das determinações político-econômicas, da rede intersetorial, dos processos de trabalho das equipes e o perfil do usuário.

O desafio reside em materializar a política, travada por um contexto de determinações político-econômicas promotoras de desmonte e reestruturação neoliberal da política social, responsável por fragilizar e fragmentar o sistema de proteção social e seus trabalhadores, gerando ações pontuais e descontínuas, acentuando a desproteção da PSR, que dado sua condição de público marginalizado e supérfluo ao capital, acentua a desresponsabilização do Estado. Um público complexo e com necessidades amplas como a PSR, torna imperativo o trabalho intersetorial, mas neste nível ainda saltam muitos entraves que comprometem a resolutividade do serviço prestado, como uma rede restrita e excludente, com pouca oferta de dispositivos e vagas, a incompreensão, despreparo e preconceitos acerca da especificidade do



público (documentação, baixa escolaridade), o que dificulta seu acesso às políticas, as articulações que ocorrem de forma lenta atrasando o fluxo de trabalho.

O trabalho com a PSR significa alterações no processo de trabalho, por exemplo, adotar a rua como espaço de atuação, abrindo o fazer profissional para a imprevisibilidade que o trabalho na rua comporta, por configurar-se como espaço plural e dinâmico, isso tudo é fator de angústia para os profissionais. Outra alteração é o trabalho em equipe, que embora muito em voga nas políticas sociais, para esse campo sua execução é imperativo, porém, desafiador, dado a difícil tarefa de fazer a equipe funcionar de modo articulado, onde todos sejam corresponsáveis pelas ações de acompanhamento, proteção e cuidado. O próprio excesso de burocracia nos serviços ao estabelecer uma padronização rígida na prestação das ações acaba por promover a desvinculação dos usuários. O perfil do usuário é outro ponto desafiador para os serviços e profissionais, pois se trata de um público complexo, tanto em suas necessidades que são múltiplas e abrangentes ao rol das diversas políticas, como em suas especificidades, pois o viver na rua para além do quadro de espoliação, também compreende um processo adaptativo e a construção de um *modus vivendi* próprio.

Os desafios acenam esforços conjuntos para superar as barreiras postas não apenas pelos serviços que então surgem para responder a esta secular e problemática questão social, pois a PSR não cabe apenas nestes espaços. É necessário avançar para a conquista da equidade e da justiça social com a garantia de direitos e proteção social.

## Referências

BARATA, R. B.; JUNIOR, N.C.; RIBEIRO, M. C. S.A.; SILVEIRA, C. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo. **Saúde Soc. São Paulo**, v.24, supl.1, p.219-232, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria de avaliação e Gestão da Informação. Meta Instituto de Pesquisa e Opinião. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 7.053, 23 de dezembro de 2009**, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Coordenação Nacional de Saúde Mental.

**Consultórios de Rua do SUS:** material de trabalho para a II Oficina Nacional de Consultórios de Rua do SUS. Ministério da Saúde/EPJN-FIOCRUZ: Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº122, de 25 de janeiro de 2012.** Define as diretrizes e funcionamento das equipes de Consultório de Rua. Diário Oficial da União, Brasília, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, R.; NASCIMENTO, E.F. A produção do conhecimento da saúde pública sobre a relação homem-saúde: uma revisão bibliográfica. **Cad. Saúde Pública**, v. 22, n. 5, p. 901-911, 2006.

JORGE, J.S.; BRÊDA, M. Z. Consultório de rua: novo espaço, novo dispositivo, inovadora de cuidado. In: SOARES, M. H.; BUENO, S. M. V. **Saúde mental: novas perspectivas.** São Caetano do Sul: Yendis, 2011, p. 77- 85.

KASPER, C. P. **Habitar a rua.** 2006. 239 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

MATTOS, R. M.; FERREIRA, R. F. Quem vocês pensam que (elas) são? Representações sobre as pessoas em situação de rua. **Psicologia e Sociedade**, v. 2, n. 16, p. 47-58, 2004.

MOTA, M.M. **A relação de parceria entre a Ação Social Arquidiocesana (Asa) e o poder público municipal de Teresina na execução da política de Assistência Social:** a experiência do projeto Casa de Zabelê. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2009.

MIOTO, R.C.T.; SCHTUZ, F. Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais. In: Diprosul, **Anais**, p. 1-27, 2011.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 9 ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

MNPR. População de rua: vidas e trajetórias. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua aprendendo a contar:** Pesquisa Nacional sobre a População em situação de Rua. Brasília, MDS, 2009. p. 173-207.

RAICHELIS, R. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. **Serv. Soc. Soc**, n. 116, p. 609-635, 2013.

SANTANA, C. Consultórios *de* rua ou *na* rua? Reflexões sobre políticas de abordagem à saúde da população de rua. **Cad. Saúde Pública**, v. 30, n. 8, p. 1798-1800, 2014.

SEMTCAS. **Diagnóstico da População em situação de Rua em Teresina-PI**. Teresina, 2014.

SILVA, M. L. L. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SPINK, M. J. P. Pesquisando *no* cotidiano: recuperando memórias de pesquisa em psicologia social. **Psicologia & Sociedade**; v.19, n. 1, p. 7-14, 2007.

SPOSATI, A. Comentários dos assessores sobre o perfil da população de rua. In: ROSA, C.M.M. (Org.). **População de rua: Brasil e Canadá**. São Paulo: Hucitec, 1995.

TELLES, V. S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. **Caderno CRH**, 30/31, p. 85-110, 1999.

VARANDA, W. **Do Direito a Vida à Vida como Direito: sobrevivência, intervenções e saúde de adultos destituídos de trabalho e moradia nas ruas de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Departamento de Saúde Materno- Infantil da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

**Parte IV**  
**Avaliação de políticas, programas e**  
**serviços sociais**

## CAPÍTULO 12

# AVALIAÇÃO DOS EFEITOS DO REUNI NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR COM BASE NOS INDICADORES DE DESEMPENHO DO TCU

Mara Águida Porfirio Moura  
Guiomar de Oliveira Passos

### 1 Introdução

O texto trata dos efeitos da política de expansão do acesso ao ensino superior no Brasil configurada no Programa REUNI, instituído pelo Decreto nº 6.096/07, e que previa, conforme seu art. 1º: “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007), e como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% e a relação de dezoito alunos de graduação em cursos presenciais por professor.

A avaliação tem por base os indicadores de desempenho publicados, anualmente, nos relatórios de gestão das IFES, conforme determina a Decisão nº 408/2002 do Tribunal de Contas da União. Estes consistem num conjunto de nove indicadores para “construção de série histórica para acompanhar a evolução de aspectos relevantes do desempenho de todas as IFES, o que poderá indicar, ao longo dos anos, a necessidade de aperfeiçoamentos em áreas específicas, ou mesmo a correção de eventuais disfunções” (BRASIL, 2002, p. 2) e, que envolvem: custo corrente/ aluno equivalente; aluno tempo integral/ professor; aluno tempo integral/funcionário; funcionário/professor; grau de participação estudantil; grau de envolvimento com Pós-graduação; índice de qualidade do corpo docente e a taxa de sucesso da graduação.

Desses indicadores, foram escolhidos para avaliar a meta do Reuni: Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente e Taxa de Sucesso na Graduação. Essas não são as medidas estabelecidas pelo Ministério para avaliar o alcance da meta e não é disso que trata esse texto. As medidas definidas pela Portaria nº 552 SESu/MEC – 2007, em cumprimento à delegação conferidas ao Ministério da Educação no art. 1º do Decreto nº 6.096/2007 eram: “taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor” (BRASIL, 2007, p.4). A primeira (TCG) é a “relação entre o total de diplomados nos cursos de graduação presenciais (DIP) num determinado ano e o total de vagas de ingresso oferecidas pela instituição (ING5) cinco anos antes”. Para calculá-la, usa-se a seguinte equação:  $TCG = DIP/ING_5$  (BRASIL, 2007, p. 4).

A Relação de Alunos de Graduação em Cursos Presenciais por Professor (RAP) consiste na “relação da matrícula projetada em cursos de graduação presenciais e a medida ajustada do corpo docente”. A primeira tem por base o número de vagas de ingresso anuais de cada curso, a sua duração padrão e um fator de retenção estimado para cada área do conhecimento e a segunda são os Docentes com Equivalência de Dedicção Exclusiva (DDE) deduzidos do número de professores devida à pós-graduação. O cálculo tem por base a seguinte equação:  $RAP = MAT/DDE-DPG$  (BRASIL, 2007, p. 7).

Adota-se medida diferente, pois, diferentemente do MEC, mensura-se o desempenho, no início e no fim do Programa, vale dizer, compara-se a Relação Aluno por Professor e a Taxa de Sucesso na Graduação em 2008 e em 2012. Trata-se, nos termos de Figueiredo e Figueiredo (1986) de uma avaliação de efeito que diz respeito às alterações provocadas por uma determinada ação numa “população-alvo e tem, subjacente, a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais” (DEUTSCHER, 1979; LIMA JR. *et al.*, 1978; TULLOCK, 1978, *apud* FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986 p. 111).

A avaliação dos efeitos, conforme Draibe (2001, p. 21), é uma das avaliações de resultados, sendo aquela que se volta para “outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou”. É aquela que se volta para alterações

– esperadas ou não – “provocadas pelo programa e que, mais do que o próprio grupo-alvo focalizado”, afetam os participantes, os implementadores e o meio social em que a ação é realizada (DRAIBE, 2001, p. 21).

Chama-se efeito “todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projeto” (BOND, 1985 *apud* COHEN; FRANCO, 2013, p. 91), na expressão de Cotta (1998, p. 112) “é todo e qualquer resultado das ações a ele pertinentes”. Os efeitos diferem dos objetivos, pois esses “constituem situação que se pretende atingir com a realização do projeto”, já os efeitos, “resultam das ações consideradas no projeto”, podendo ser aquelas previstas nos objetivos ou não, mas sempre verificadas durante ou depois da execução (COHEN; FRANCO, 2013, p. 91).

A avaliação dos efeitos do Reuni se justifica, primeiro, em face da finalização do Programa, segundo, porque a racionalização no uso dos recursos físicos e humanos, que previa como estratégia para ampliar o acesso ao ensino superior pode ser a única possibilidade de assegurar este direito a amplas camadas da população brasileira, em especial, às classes populares que só agora têm prolongada sua escolarização.

Para isso, tem-se por base a pesquisa documental, consubstanciada na legislação que instituiu o Programa, relatórios de gestão das 53 Universidades Federais participantes nos cinco anos de vigência, divulgados pelo Tribunal de Contas da União e pela SESu/MEC ou pelas próprias IFES. Os dados foram organizados por ano e conforme as frequências absolutas e relativas, agrupadas em intervalos de classes, em que cada resultado foi alcançado. A tabela 1 relaciona as IFES avaliadas segundo as regiões, ressaltando que, em 2012 a UFRR e a UFJF não publicaram os relatórios de gestão como determina a Decisão/TCU nº 408/2002.

**Tabela 1 – Instituições e número de Relatórios de Gestão avaliados entre 2008 e 2012.**

<b>Regiões</b>	<b>IFES</b>	<b>Nº de IFES</b>
NORTE	UNIFAP, UFAC, UFAM, UFPA, UFT, UNIR, UFRR, UFRA.	8*
NORDESTE	UFAL, UFBA, UFC, UFMA, UFPB, UFPE, UFPI, UF S, UFRN, UFERSA, UFRB, UFCG, UFRPE, UNIVASF.	14
SUL	UFPR, UFPeI, UFSC, FURG, UTFPR, UFCSPA, UFSM, UFRGS.	8
SUDESTE	UFES, UFMG, UFV, UFGD, UFJF, UFLA, UFSJ, UFOP, UFU, UFVJM, UNIFAL, UNIFEI, UFRJ, UFRRJ, UNIFESP, UFSCar, UFTM, UFF, UNIRIO.	19*
CENTRO-OESTE	UNB, UFG, UFMT, UFMS.	4
<b>TOTAL</b>		<b>53</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos relatórios de Gestão das IFES de 2008 a 2012.

\* A UFRR não publicou os dados de 2012.

\*\* A UFJF não publicou os dados de 2012.

O texto está estruturado em três seções, cuja a primeira é esta introdução. A segunda, subdividida em dois itens “ os indicadores de desempenho instituídos pela Decisão nº 408/2002 do TCU e o Desempenho das IFES segundo a relação aluno por professor e taxa de sucesso de graduação pelas IFES que aderiram ao Programa em 2007 – compara os resultados no início e no fim do Programa, tendo por base os parâmetros definidos pela Corte de Contas. Por fim, analisam-se os efeitos do Reuni a partir da comparação entre o desempenho inicial e final.



## **2 O desempenho das IFES no início e no final do Reuni em relação ao número de alunos por professor e à taxa de sucesso na graduação.**

### **2.1 Indicadores de desempenho das IFES estabelecidos pelo TCU**

Um indicador é “uma ferramenta que permite a obtenção de informações sobre uma dada realidade, tendo como característica principal sintetizar diversas informações, retendo apenas o significado essencial dos aspectos analisados” (MITCHELL, 2004 *apud* CAMPOS; MELO, 2008, p. 542). A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (BRASIL, 2010, p. 21).

Indicador de desempenho, conforme o Tribunal de Contas da União – TCU, “é um número, porcentagem ou razão que mede um aspecto de desempenho, com a finalidade de comparar esta medida com as metas preestabelecidas” (BRASIL, 2000, p.9). Consiste em “uma alternativa para que se tenha uma boa visão acerca do resultado que se deseja medir” (BRASIL, 2000, p.9), contribuindo para a explicitação e até a precisão do “que se deseja alcançar com certos programas de governo e sobre o que as organizações públicas e os programas devem entregar ou produzir” (BRASIL, 2011, p. 10).

Esses indicadores possuem duas funções básicas: a primeira é “descrever, por meio da geração de informações, o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento”, e a segunda, gerar “caráter valorativo, que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores de forma a realizar proposições valorativas” (BRASIL, 2009, p. 12).

Essas são as funções dos indicadores que o TCU exigiu através da Decisão nº 408/2002, atualizada pelos Acórdãos nº 1043/2006 e nº 2167/2006, constar nos Relatórios de Gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). São instrumentos oficiais de mensuração e avaliação dos resultados por elas obtidos, segundo as orientações e base de cálculos ali estabelecidos. Estes indicadores com as respectivas informações que apresentam são os seguintes:

1. Custo Corrente / Aluno Equivalente – mensura os custos das atividades correntes (funcionamento e manutenção) por aluno equivalente nas IFES.
2. Aluno Tempo Integral / Professor Equivalente – evidencia a relação entre o número de alunos em tempo integral e o número de professores equivalentes nas IFES.
3. Aluno Tempo Integral / Funcionário Equivalente – afere a relação entre força de trabalho administrativa e o número de alunos
4. Funcionário / Professor – apresenta a relação entre a força de trabalho docente e o número de servidores da IFES.
5. Grau de Participação Estudantil – GPE - mensura o número de alunos da graduação com dedicação em tempo integral ao curso, o resultado é alcançado por meio da razão entre o número de alunos em tempo integral e o número total de alunos matriculados nos cursos de graduação.
6. Grau de Envolvimento discente com Pós-Graduação – GEPG – identifica a intensidade do envolvimento discente com a pós-graduação *stricto sensu*, este resultado é obtido através da divisão do total de alunos de pós-graduação pela soma do total de alunos de graduação e pós-graduação.
7. Conceito CAPES / MEC para a Pós-Graduação – indica a relação entre a média aritmética das notas de avaliação realizada pela CAPES de todos os cursos de pós-graduação *stricto sensu* avaliados. O resultado é obtido através da divisão entre o somatório dos conceitos dos diversos programas e a quantidade de programas de pós-graduação, sendo os mestrados profissionalizantes excluídos deste cálculo.
8. Índice de Qualificação do Corpo Docente – IQCD - mensura o nível de qualificação dos docentes levando em consideração a variação entre 1 e 5. Os docentes são pontuados de acordo com sua titulação, da seguinte forma: 5 para doutor, 3 para mestre, 2 para especialista e 1 para graduado.
9. Taxa de Sucesso na Graduação – TSG - afere a relação entre o número de diplomados e o número total de alunos ingressantes.

A ampliação do acesso ao ensino superior, consoante o Decreto que instituiu o Reuni se daria pelo uso eficiente dos recursos físicos e

humanos, conseqüentemente, da melhoria do desempenho em particular do aumento do número de alunos por professores, previam-se 18 por 1, e da elevação do número de concludentes, desejava-se 90 em cada 100 ingressantes. O cálculo do primeiro, seguindo os parâmetros definidos pelo TCU, é feito com base na seguinte expressão matemática:

- Aluno Tempo Integral/professor Equivalente:

$$\text{Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente} = \frac{A_G\text{TI} + A_{PG}\text{TI} + A_R\text{TI}}{\text{N}^\circ \text{ de Professores}}$$

Sendo:

$A_G\text{TI}$  = Aluno Tempo Integral.

$A_{PG}\text{TI}$  = Aluno Tempo Integral da Pós-Graduação.

$A_R\text{TI}$  = Aluno de Residência Médica.

Para o cálculo do segundo, a expressão é a seguinte:

- Taxa de Sucesso de Graduação – TSG:

$$\text{Taxa de Sucesso de Graduação - TSG} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de Alunos Diplomados}}{\text{N}^\circ \text{ total de Alunos Ingressante}}$$

O desempenho das IFES segundo essas medidas é exposto a seguir.

## 2.2 A relação aluno por professor nas IFES no início e no final do Reuni

Esse indicador, Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente, expressa o número de alunos por professor, medindo proporcionalmente quantos estão sob a tutela acadêmica de cada docente equivalente<sup>26</sup>. Os dados, apresentados nos Relatórios de Gestão de cada Instituição Federal, foram submetidos às seguintes análises estatísticas: média, desvio padrão e coeficiente de variação.

Os resultados, expostos na tabela 2, mostram que a média do número de alunos por professor que era 12 no início do Programa passou para 11,67, o desvio padrão de 2,8 para 2,6, e o coeficiente de variação de 23,3 a 22,3.

<sup>26</sup> O cálculo do professor equivalente considera os professores em efetivo exercício, inclusive substitutos e ocupantes de cargos comissionados na IFES tendo como referência o docente de tempo integral (40 horas/semana, com ou sem Dedicção Exclusiva - DE), convertendo-se proporcionalmente os que se enquadrem em outros regimes de dedicação: 0,5 para o professor 20h/s; 1,0 para o professor 40h/s e dedicação exclusiva (DE).

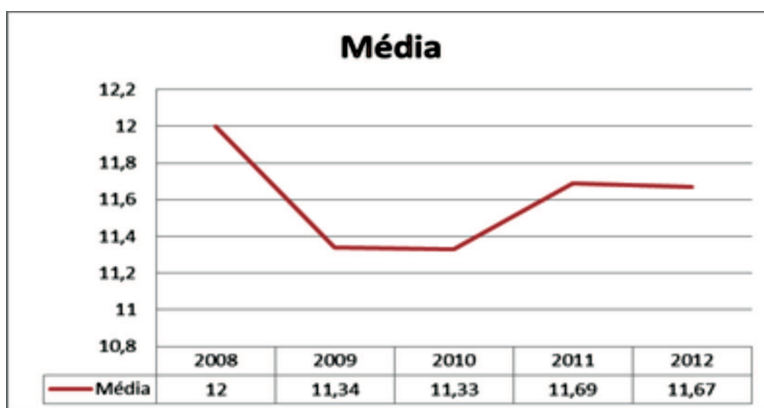
**Tabela 2** - Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação do Aluno Tempo Integral/Professor Equivalente das IFES de 2008 a 2012.

Ano	Média	Desvio padrão	Coeficiente de variação
2008	12,00	2,8	23,3
2009	11,34	2,8	24,4
2010	11,33	2,4	21
2011	11,69	2,3	19,6
2012	11,67	2,6	22,3

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos relatórios de gestão das instituições de 2008 a 2012.

A média, como evidenciado no gráfico 1, sofre as maiores reduções no segundo e terceiro ano de implantação do Reuni, depois aumenta, chegando ao último ano a 0,33 aluno por professor em média de diferença em relação à situação inicial.

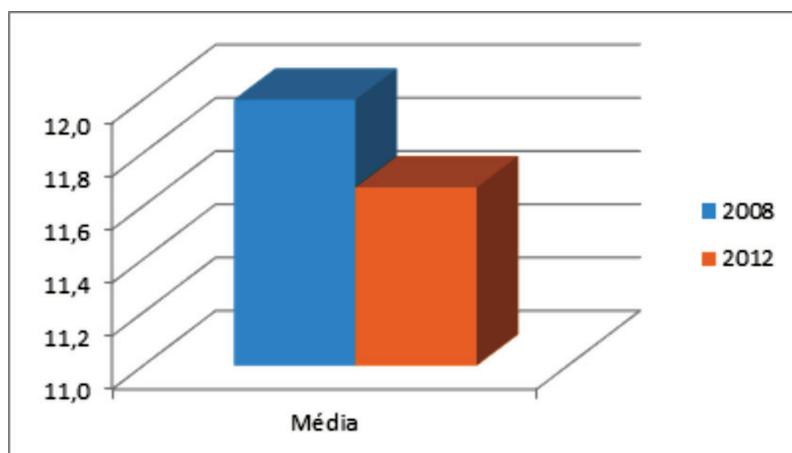
**Gráfico 1** – Média do indicador Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente nas Instituições Federais de Ensino das IFES do Reuni entre 2008 e 2012



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos relatórios de gestão das instituições em 2008 a 2012.

Por conseguinte, a média da relação aluno por professor em 2008, como se evidencia no gráfico 2, é maior do que em 2012.

**Gráfico 2** – Média do indicador Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente nas Instituições Federais de Ensino das IFES do Reuni em 2008 e 2012



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos relatórios de gestão das instituições em 2008 e 2012.

É verdade que, como indicam o desvio padrão e o coeficiente de variação, a situação é diversa entre as beneficiadas em cada ano e na série analisada, demonstrando que há instituições mais próximas da média do que outras. Com efeito, como consta na tabela 3, há uma concentração de instituições na faixa de 9 a 15 alunos por professor – 71,1% delas nessa situação em 2008 e 2009, 71,8% em 2010, 79,3% em 2011, e 74,6% em 2012 – mas há tanto aquelas com menos de 9 alunos por professor e outras com mais de 15, essas em menor número.

**Tabela 3** – Distribuição das Instituições Federais de Ensino Superior por faixas de intervalos da Relação Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente por ano nas IFES – Valor Absoluto: abs.

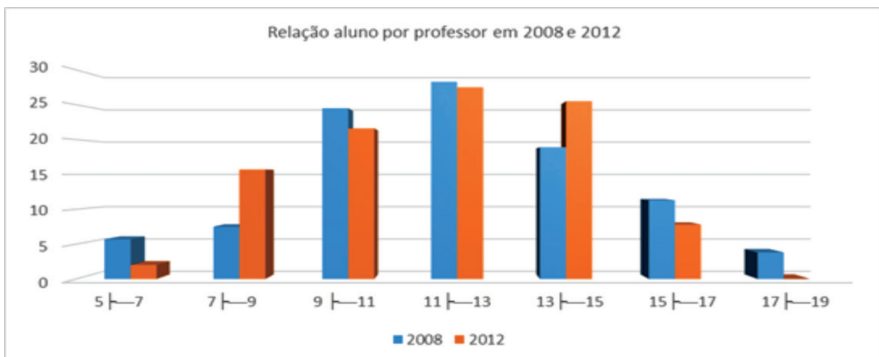
Aluno/professor	2008		2009		2010		2011		2012	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
5  —7	3	5,7	5	9,4	0	0,0	0	0,0	1	2,0
7  —9	4	7,5	6	11,3	12	22,6	7	13,2	8	15,7
9  —11	13	24,5	11	20,8	17	32,1	14	26,4	11	21,6
11  —13	15	28,3	15	28,3	11	20,8	18	34,0	14	27,5
13  —15	10	18,9	12	22,6	10	18,9	10	18,9	13	25,5
15  —17	6	11,3	4	7,5	3	5,7	4	7,5	4	7,8
17  —19	2	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total Geral	53	100	53	100,0	53	100,0	53	100,0	51*	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados obtidos nos Relatórios de Gestão das IFES.

\*A UFRR e a UFJF não publicaram os dados no ano de 2012.

A situação, como já se verificou na média, não é diferente quando se compara o número de instituições em cada faixa no início (2008) e no final (2012) do Programa. Observa-se que em 2008, duas instituições estavam na faixa de 17 a 18 alunos por professor, das quais uma, a Universidade de Brasília, com 18,71 e em 2012 nenhuma se encontrava nessa situação.

**Gráfico 3** – Distribuição das instituições participantes do Reuni conforme o número de alunos por professor em 2008 e 2012.



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados obtidos nos Relatórios de Gestão das IFES.

Os resultados de 2012, então, são, na maior parte das Instituições, as exceções são a quantidade de instituições nas faixas de 7 a 9 e 13 a 15 alunos por professor, inferiores aos de 2008, evidenciando que o Programa provocou efeitos negativos quanto a esse parâmetro nas instituições avaliadas.

Isso significa que, diferentemente, do previsto na art. 1º do Decreto 6.097/07, a ampliação do acesso não se deu pelo melhor aproveitamento dos recursos humanos, no caso, professor, mais pela contratação de novos. Como se constata nos dados do Censo de Educação Superior de 2012, o total de funções docentes saiu de 59.156 em 2007 para 90.416 em 2012, que representa um aumento de 34,57% (INEP, 2013), e o número de alunos matriculados na graduação de 5.250.147 em 2007, para 7.037.688 em 2012, representando um aumento de 25,39%.

### **2.3 A taxa de sucesso de graduação nas IFES no início e no final do Reuni**

Trata-se, conforme o TCU, de um indicador que evidencia a relação entre o número de alunos concluintes e o número de alunos ingressantes, refletindo assim, o nível de retenção e, conseqüentemente, de eficiência do sistema acadêmico da instituição. Os dados, apresentados nos Relatórios de Gestão de cada Instituição federal, foram submetidos aos mesmos procedimentos do indicador anterior, calcula-se a média no desvio padrão e no coeficiente de variação em cada ano. Os resultados, apresentados na tabela 4, mostram que a média da taxa de sucesso de graduação era de 66% no início do programa e passou para 56% ao final em 2012, evidenciando assim, a redução desse indicador após a implementação do Programa nas IFES. O desvio padrão variou de 14,9 a 19,4, apontando que os resultados estão espalhados por uma gama de valores e distante da meta que era de 90%. O coeficiente de variação ficou entre 25,6 a 31,5%, indicando heterogeneidade das beneficiadas também quanto a esse critério.

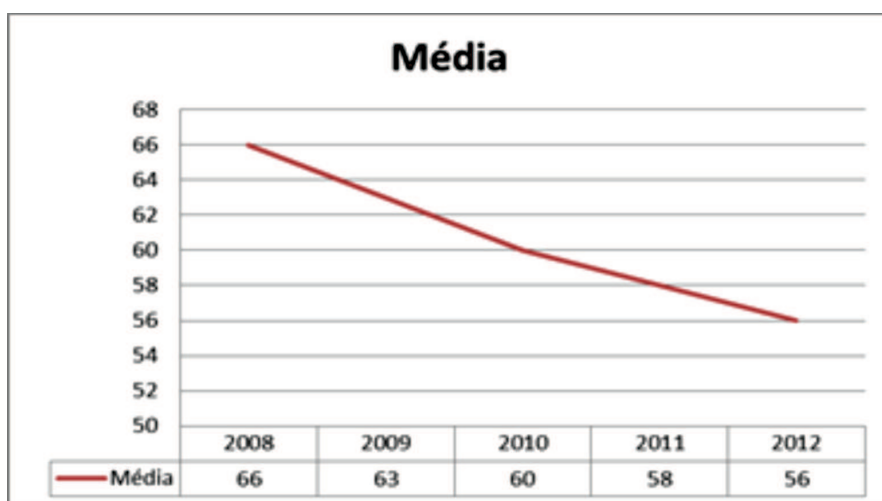
**Tabela 4** - Média, Desvio Padrão e Coeficiente de Variação da Taxa de Sucesso na Graduação das IFES de 2008 a 2012.

Ano	Média	Desvio Padrão	Coeficiente de Variação
2008	66	16,9	25,6
2009	63	19,4	30,7
2010	60	17,0	28,2
2011	58	14,9	25,6
2012	56	17,7	31,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados dos Relatórios de Gestão das IFES.

A média, como evidenciado no gráfico 4, declina desde o primeiro ano, 2008, e não se recupera até 2012, diferentemente do constatado em relação à média no indicador aluno por professor, cujos resultados aumentam, após o terceiro ano do Programa.

**Gráfico 4** – Média do indicador Taxa de Sucesso na Graduação nas Instituições Federais de Ensino Participantes do Reuni entre 2008 e 2012.

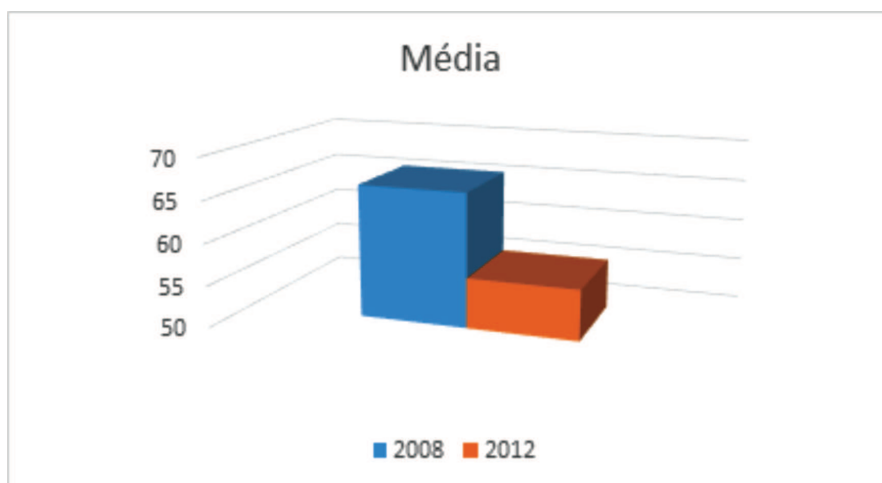


Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de gestão das instituições em 2008 e 2012.



Com efeito, como se constata no gráfico 5, a média da taxa de sucesso da graduação em 2008 é superior a de 2012 em 15%, demonstrando que após a implementação do Reuni as instituições federais de ensino reduziram a quantidade de alunos formados, em tempo regular, em relação a de ingressantes.

**Gráfico 5** – Média do indicador Taxa de Sucesso na Graduação nas Instituições Federais de Ensino Participantes do Reuni entre 2008 e 2012.



Fonte: Elaborado pela autora com base nos relatórios de gestão das instituições em 2008 e 2012.

É verdade que, como indicam o desvio padrão e o coeficiente de variação, a situação é diversa entre as beneficiadas em cada ano e na série analisada, evidenciando que algumas estão mais perto da média do que outras e que a situação varia ano a ano. Com efeito, como consta na tabela 5, em 2008, há uma concentração de instituições, 43%, na faixa de 67 a 90% da taxa de sucesso, a partir de 2009, a concentração não apenas fica numa na faixa menor, 44 a 67% da taxa de sucesso, como cresce o número de instituições nessa situação: em 2009 são 43%, em 2010, 53%, em 2011, 51% e em 2012, 59%.

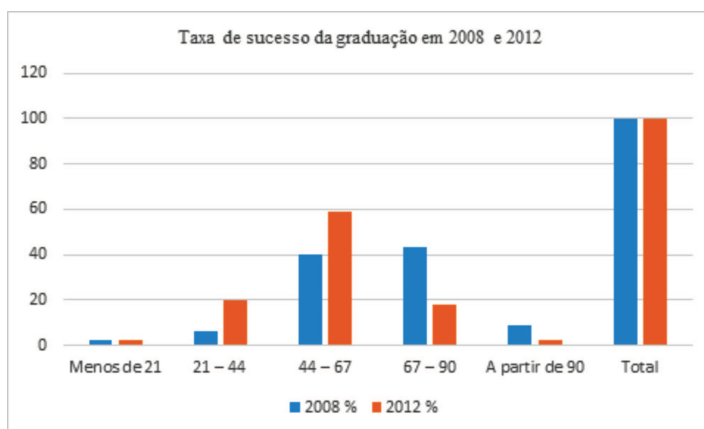
**Tabela 5** – Taxa de Sucesso na Graduação por ano nas IFES – Valor Absoluto: abs.

TSG	2008		2009		2010		2011		2012	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Menos de 21	1	2	1	2	1	2	0	0	1	2
21 – 44	3	6	7	13	4	8	10	19	10	20
44 – 67	21	40	23	43	28	53	27	51	30	59
67 – 90	23	43	18	34	17	32	15	28	9	18
A partir de 90	5	9	4	8	3	6	1	2	1	2
Total	53	100	53	100	53	100	53	100	51	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados obtidos nos Relatórios de Gestão das IFES.

Ao comparar-se os resultados de 2008, em relação aos alcançados no final do programa, em 2012, gráfico 6, observa-se que o número de instituições que obtiveram resultados superiores a 90% na taxa de sucesso é de 5 instituições, no primeiro ano do programa e de apenas uma instituição, ao término. O mesmo acontece com o faixa de alcance de 67% a 90% da taxa de sucesso, que em 2008 era de 43%, com 23 IFES e vai para 18%, correspondendo a 9 instituições.

**Gráfico 6** – Distribuição das instituições participantes do Reuni a Taxa de Sucesso na Graduação – Relação entre 2008 a 2012



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados obtidos nos Relatórios de Gestão das IFES.

Os resultados de 2012 são, na maior parte das instituições, menores do que em 2008, havendo mais instituições nas faixas menores do que 67% de TSG do que nas maiores, evidenciando que o Programa provocou efeitos negativos também quanto a esse parâmetro nas instituições avaliadas. A TSG não apenas reduziu no conjunto das IFES, como o número de instituições com 90% ou mais reduziu de 9% para 2%, mostrando que, também por esse critério, os efeitos do Programa foram negativos.

Portanto, tanto na relação aluno por professor quanto na taxa de sucesso da graduação, foram negativos os efeitos do Reuni no desempenho da maioria das instituições.

## **Conclusão**

Este texto avaliou os efeitos do Reuni no desempenho das instituições em dois dos nove indicadores estabelecidos pelo TCU: Aluno tempo integral/Professor Equivalente e a Taxa de Sucesso na Graduação, comparando a média, desvio padrão e coeficiente de variação no início em 2008 e no final em 2012.

Constatou-se que:

- na relação aluno tempo integral/professor equivalente, a média do número de alunos por professor que era de 12 no início do Programa passou para 11,67, evidenciando as maiores reduções no segundo e terceiro ano de implementação do Reuni. O desvio padrão passou de 2,8 para 2,6, e o coeficiente de variação de 23,3 para 22,3, o que indica que a situação é diversa entre as instituições beneficiadas em cada ano e na série analisada, havendo instituições mais próximas da média do que outras, ou seja, há instituições com menos de 9 alunos por professor e outras com mais de 15, essas em menor número. Por conseguinte, o Programa provocou efeitos negativos quanto a esse parâmetro nas instituições avaliadas.
- na Taxa de Sucesso de Graduação, a média era de 66% no início do programa e passou para 56% em 2012, evidenciando um declínio desse indicador do primeiro ao último ano; uma diferença de 15% no intervalo; por conseguinte, as instituições federais de ensino reduziram a quantidade de alunos formados, em tempo regular, em relação à de ingressantes, após a

implementação do Reuni. O desvio padrão variou de 14,9 a 19,4, e o coeficiente de variação de 25,6 a 31,5%, apontando que os resultados são diversos entre as beneficiadas em cada ano e na série analisada, havendo instituições mais próximas e outras mais distantes da média, mais nessa situação do que naquela. Além disso, o número de instituições com TSG 90% ou mais reduziu de 9% para 2%. Por conseguinte, o Programa provocou efeitos negativos não apenas no conjunto das IFES como também naquelas que antes tinham TSG de 90%.

Desse modo, tanto em relação a Aluno Tempo Integral/ Professor Equivalente como a Taxa de Sucesso da Graduação, na maior parte das instituições os resultados são inferiores a 2008, evidenciando que o Programa provocou efeitos negativos nas instituições avaliadas. Essas constatações requerem aprofundamento da investigação, principalmente em relação aos fatores condicionantes dos resultados, até porque esses não foram uniformes, isto é, algumas ficaram mais próximas da meta do que outras, indicando que há diferenças entre elas que precisam ser explicitadas, tendo em vista a melhor utilização dos recursos, como previsto no Reuni, e, principalmente, os milhares de excluídos do sistema de ensino.

Cumpre, então, prosseguir os estudos, examinando as razões dos efeitos negativos de um Programa que envolveu R\$ 2 bilhões entre 2008 e 2012 (BRASIL, 2007) e, principalmente, os fatores que comprometem a eficiência, a eficácia e a efetividade das IFES.

## Referências

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p.7, 25/4/2007.

\_\_\_\_\_. INEP. Censo da Educação Superior, 2012. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Diretrizes gerais do programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Brasília – DF, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acessado em 05/08/2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2010. 128p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Indicadores de desempenho e mapa de produtos**. Brasília: TCU, 2000.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. Decisão 408 – Plenário. **Relatório Consolidado de Auditoria Operacional**. Brasília, DF, 24 de abril de 2002.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU; Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC; Secretaria Federal de Controle Interno – SFC. **Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão**: Decisão TCU nº 408/2002 – plenário. Versão revisada em jan/2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília: MP, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG). **Técnica de indicadores de desempenho para auditorias**. Brasília, 2011.

CAMPOS, L. M. S.; MELO, D. A. Indicadores de desempenho dos Sistemas de Gestão Ambiental (SGA): uma pesquisa teórica. **Produção**, v. 18, n. 3, p. 540-555, 2008.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, a. 49, n. 2, p. 105-133, abr-jun 1998.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, SP: IEE/PUC, 2001.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anál. e Conj.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set/dez. 1986.

ROCHA, A. V. **Probabilidade e Estatística**. Editor: Eduardo de Santana Medeiros Alexandre. João Pessoa: Editora da UFPB, 2014.

## CAPÍTULO 13

# AValiação DE PROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS

Edimilson Pereira de Araújo  
Maria D'Alva Macedo Ferreira

### 1 Introdução

Os programas sociais se desenvolveram com grande intensidade a partir da Segunda Guerra Mundial, a fim de atender às necessidades de moradia, educação, saúde, cultura e outras políticas públicas. Desse modo, a avaliação de políticas públicas e programas sociais passou a ser uma necessidade, uma vez que houve financiamento e implementação desses programas e expectativas e cobranças quanto aos seus resultados. Com isso, houve a necessidade de ponderar e calcular os resultados desses programas. Nesse sentido, as pesquisas sobre avaliação de políticas públicas ganharam força e importância nas agendas públicas.

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

Mesmo alcançando a condição de uma economia mundialmente reconhecida (sexta economia do mundo), a realidade brasileira acarreta na atualidade, a convivência com elevados níveis de pobreza e desigualdade social, que compromete principalmente, o futuro de crianças e adolescentes das áreas mais pobres do país, entre elas, o Semiárido e a Amazônia. Aumentando a necessidades das políticas de serem efetivas, eficazes e eficientes para administrar essas problemáticas sociais.

Avaliar políticas públicas não é tarefa fácil, pois é um processo que exige o reconhecimento do problema que se deseja tratar; exige

também, descobrir se a política pública avaliada contribui para solucionar o problema diagnosticado. Compreendemos que as políticas públicas consistem em iniciativas dos governos (federal, estaduais ou municipais) para suprir uma demanda ou uma necessidade da sociedade, que supostamente, se identifica e se elege previamente como foco da ação estatal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil passa a dispor de medidas administrativas e práticas institucionais de gestão pública democrática. Neste cenário, a avaliação ganha espaço em observatórios de universidades e em organizações não governamentais, que se voltam especificamente para a avaliação e monitoramento de políticas públicas. Na avaliação de uma política pública é comum o uso de recortes e diagnósticos que ajudem na verificação dos resultados.

Dessa maneira, neste capítulo, temos como objetivo discutir a avaliação de processo nas políticas públicas e programas sociais e qual a sua importância. Para tanto, o direcionamento metodológico inclui-se na vertente da pesquisa qualitativa de revisão de literatura.

## **2 Políticas públicas: algumas reflexões**

Existem muitas formas de conceituar políticas públicas. De modo mais simples, entende-se como política pública, o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, com vistas ao bem coletivo. Elas podem ser desenvolvidas em parcerias com organizações não governamentais ou pela iniciativa privada. Segundo Souza (2006 p. 45), “o conceito de políticas públicas é discutido em todas as áreas do conhecimento, no entanto é no âmbito da Ciência Política que este conceito ganha um grande destaque nas discussões teóricas”.

Para a autora supracitada, as políticas públicas na sua essência estão ligadas fortemente ao Estado, pois é através da gestão pública estatal, que se determina como os recursos serão usados para o benefício de seus cidadãos, com aplicação em setores chaves, como economia, educação, saúde, segurança, dentre outros.

Fernandes (2007) defende a ideia de que as políticas públicas se manifestam através de várias dimensões que se complementam entre si, sendo comum a sua regulação pelo Estado. O fato é que essas políticas são os resultados da postura do poder público em face dos problemas e

das ações dos diferentes atores que pressionam o poder público e penetram na agenda pública e passam a ser alvo da formulação de uma política.

As políticas públicas são consideradas ações típicas do Estado Social de Direito e consequência direta da participação popular e da participação de inúmeros atores e instituição na sua efetivação. De acordo com Bucci (2002), as políticas públicas estão relacionadas à organização sistemática dos motivos fundamentais e dos objetivos que orientam os programas de governo relacionados à resolução de problemas sociais. Nessa perspectiva, as políticas públicas permitem romper com as barreiras que separam a administração pública da sociedade.

Na política social visa-se a garantia dos direitos de cidadania para os cidadãos de uma nação. A este conjunto de ações que caracterizam as políticas sociais, como uma espécie do gênero das políticas públicas, citamos como exemplo, a política educacional que pertence ao grupo de políticas públicas sociais do país. Dessa forma, tem-se a legislação, como a regulação da educação, e um instrumento da política educacional para garantir unidade e centralização nas condutas administrativas das redes de ensino.

Atualmente, os principais marcos legais das Políticas Educacionais Brasileiras são: a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 6º, coloca a educação como o primeiro dos “direitos sociais” listados para o exercício da vida cidadã. No art. 227, a educação é apontada como direito de todos e dever do Estado e da família, com a colaboração da sociedade. Em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente consolidou a legislação de proteção integral a crianças e adolescentes (até 18 anos), no qual se lê no art. 53: “A criança e o adolescente têm direito à educação”. A Lei 9.394/96 definiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, através da qual se descentraliza o sistema educacional e se aponta flexibilidade para o processo de aprendizagem. Esse conjunto de legislações estabelecem os princípios e diretrizes da política social materializadora dos direitos sociais.

Segundo a Constituição Federal de 1988, todo o cidadão tem direito à educação, à saúde, à moradia, entre outros direitos. Para assegurar o que diz a Carta Magna, é necessário que haja políticas concretas, traduzidas em planos de ações compostos por programas e projetos.



O poder executivo é o principal responsável por ofertar as políticas públicas. Embora a Constituição de 1988 tenha lançado as bases para a consecução do Estado Democrático de Direito, fundamentado nos princípios da liberdade, da igualdade, do pluralismo político e da justiça social, ainda temos dificuldades para garantir a proteção social ao conjunto da população. Esta constituição consolida o modelo de Estado Social, que assegura através de instrumentos jurídicos e políticos, políticas públicas afiançadoras de direitos e proteções e uma participação mais efetiva da sociedade perante o Estado, conferindo com isto, mobilidade ao cidadão, além de contribuir para a promoção da igualdade.

A sociedade civil tem importante papel na condução e fiscalização das políticas públicas. Participa do processo de elaboração dessas políticas e do controle social, principalmente, por meio dos conselhos municipais, estaduais e nacionais. A sociedade exerce o controle, a partir de fóruns, movimentos e organizações sociais. Também pode participar da execução, por meio de convênios.

Respondendo a questão inicial, pode-se afirmar que uma política é pública, quando as decisões tomadas são públicas e não privadas. Ela também é pública porque são ações voltadas ao coletivo e envolve a sociedade, a partir de debates dos mais diversos segmentos sociais.

Atualmente, existem ainda muitos desafios para que as políticas públicas se efetivem e garantam direitos. As mudanças nesse cenário dependem das correlações de forças e poder de mobilização dos grupos, minorias e demais segmentos da população.

Este estudo destaca três processos fundamentais que sustentam estas políticas: planejamento, orçamento e execução. Por meio do planejamento, as políticas são formuladas; o orçamento diz respeito à alocação de recursos para a viabilização das políticas; e a execução é a operacionalização das medidas para a realização das políticas públicas.

Outro importante aspecto a ser destacado na área de políticas públicas diz respeito à transparência nas informações e conhecimento técnico para instrumentalizar o Estado, a fim de que sejam feitas intervenções que de fato consiga reverter os problemas sociais ou outras problemáticas, foco das políticas.

A política pública como um processo sujeito a pressões e articulações políticas, pode ser entendida como uma ação intencional de governo. Como visa atingir objetivos, materializar princípios e

diretrizes, em ações, projetos, programas e serviços seus impactos podem ser medidos junto à população ou segmentos dessa.

Howllwt; Ramesh e Perl (2013) defendem a ideia de que, quando se trata da avaliação das políticas: a *policy-making* como aprendizagem, se refere ao processo de avaliar se, de fato, uma política está funcionando na prática, envolvendo os meios previstos para serem empregados e os objetivos que são atendidos. Deste modo, após uma avaliação, o problema político pode ser totalmente repensado, podendo o ciclo voltar à formulação ou a outro estágio.

Segundo Secchi (2014), a avaliação de políticas públicas pode levar a conclusões dessas políticas continuarem, se reestruturarem ou a se extinguirem. Esse processo de avaliação enfrenta maiores desafios quando os objetivos não são muito claros, quando os sujeitos avaliados resistem ao processo avaliativo ou devido às multicausalidades do problema que a política se propõe a intervir.

A avaliação de uma política pública deve ser realizada pelo menos a cada 10 anos de sua implementação, tendo em vista que essas políticas precisam de um tempo para ajustes e assimilação de seus propósitos. A avaliação das políticas públicas tem a função de verificar como está funcionando o processo de implementação, ou se os problemas que visa enfrentar foram resolvidos. É um momento para um *feedebek* sobre as ações, verificar os indicadores iniciais, se os objetivos foram alcançados, os impactos, dentre outros.

Em uma avaliação de política pública e programas sociais é preciso verificar a eficácia e eficiência da política ou programa, desde a sua elaboração, implementação e execução. No entanto, é preciso entender que o resultado das ações de uma política pública está associado ao esforço para implementá-la.

O mundo globalizado em que vivemos nos coloca em constante movimento. E este movimento consegue interferir na implementação das políticas públicas para crianças e adolescentes, pois se faz necessário uma política que se relacione com outras experiências de gestão política e econômica. Dessa forma, os gestores públicos precisam pensar um desenho político que atendam às necessidades das crianças e adolescentes no lugar onde eles vivem, mas esse trabalho não pode acontecer de maneira isolada e, sim em conectividade com uma proposta mais geral. Nessa perspectiva, os gestores públicos precisam dar continuidade às ações de planejamento, monitoramento e avaliação,

de modo a garantir a qualidade das políticas públicas e que as mesmas atinjam seus alvos e objetivos.

### **3 Avaliação de processo e suas implicações**

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

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

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

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

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

Quando as políticas sociais se vincularam aos programas de combate à pobreza, principalmente nos EUA, nos anos de 1960, fez-se necessário trazer à tona o modelo funcionalista clássico, pois a análise do processo avaliativo, neste período, deu-se pela mensuração, ou seja, a medição dos objetivos previstos. Primeiramente, a avaliação baseou-se em trabalhos técnicos e metodológicos que desconsideravam aspectos qualitativos e baseavam-se no modelo positivista e no racionalismo clássico.

Segundo Perez (2001, p. 66),

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

O modelo positivista teve como fundamentação a visão quantitativa, e isso, trouxe uma ênfase e preocupação com a eficiência e eficácia dos programas sociais. No entanto, a metodologia positivista demonstrou uma incapacidade de apropriação de fatores que afetaram os resultados e impactos dos programas e políticas sociais.

O positivismo teve influência na avaliação de política sociais no Brasil, desconsiderando aspectos políticos e excluindo o processo de formação da agenda pública, dos interesses em jogo, dentre outros. Atualmente, a avaliação avança em metodologias inerentes aos processos de monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais, bem

como, aos processos de construção de indicadores, os quais estimulam uma nova cultura de gestão social. Desse modo, a avaliação de políticas públicas e de programas sociais visa propiciar o desenvolvimento de competências para o exercício das funções de coordenação, gerência, planejamento, controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas, com base em subsídios teóricos e práticos sobre sistemas e tecnologias de referência na gestão social.

Compreendemos que o encadeamento sistemático da história da avaliação, no que diz respeito às políticas públicas e programas sociais, começou com os estudos avaliativos de programas sociais, espelhados em paradigmas da pesquisa experimental, primeiramente, na área da administração pública, para avaliar e melhorar os serviços.

Como já ressaltado, após a Segunda Guerra Mundial, os programas sociais se desenvolveram com grande intensidade, nos Estados Unidos e na Europa, para atender necessidades de moradia, educação, cultura, saúde, dentre outras. Foi um tempo de implementação de políticas universais, programas de ajuda aos países de terceiro mundo, com o propósito de combater a pobreza e intervir na saúde e educação.

Os financiadores desses programas, nos países em desenvolvimento, exigiram acompanhamento da execução e de seus resultados. Neste sentido, a pesquisa avaliativa ganha força e, a avaliação ganha importância na produção do conhecimento sobre as políticas públicas.

Na avaliação de processo das políticas públicas e programas sociais é importante considerar o ambiente político no qual os programas se desenvolvem; as forças que contrapõem ou se aliam para o programa; a ideia econômica que determina a alocação de recursos e gastos públicos; e o princípio de efetividade, eficiência e eficácia das ações.

Portanto, a avaliação de processo é um instrumento de tomada de decisões e que propicia canais de controle social sobre o gasto público na área social. Através da avaliação pode-se medir a eficácia, eficiência e efetividade da política ou programa. Com isso, é possível se ter um instrumento para tomada de decisão sobre política social.

Nesse sentido, o uso dos resultados da avaliação pode levar a superação de fatores políticos que obstaculizam seu pleno desenvolvimento; necessidade de capacitação de pessoal para ordenar

e utilizar os resultados aferidos pela avaliação; o desenvolvimento de estratégias, métodos e técnicas para tender situações diferenciadas. A avaliação obedece alguns procedimentos metodológicos que envolvem o processo avaliativo e, estes procedimentos envolvem uma estrutura de informações disponíveis, acessibilidade às particularidades do programa. Isso facilita uma avaliação mais adequada aos fins pretendidos.

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

Um desafio na administração pública no que se refere à implementação de programas sociais é a descontinuidade político-administrativa. Os gestores municipais sentem dificuldades com os programas sociais devido à rigidez das diretrizes da União e de recursos municipais para investir em novos programas que atendam às especificidades territoriais.

O monitoramento desde o começo do programa, com registro de informações, colabora para a qualidade da avaliação, pois com isso, é possível ajustar ou adequar algumas ações durante a execução do programa. Os problemas de gestão e de falta de sistematização de informações pode prejudicar o processo avaliativo, exatamente pela falta do monitoramento anterior destes. Com a avaliação concluída é preciso indicar os responsáveis para coordenar aquilo que a avaliação apontou. Isso pode se transformar em uma rede de potenciais.

Silva (2008) aborda estudos que esclarecem a problemática da avaliação de políticas públicas e programas sociais. Esses estudos apontam que a pesquisa avaliativa passa a ser compreendida de forma ampla, vinculada à análise crítica da política ou programa avaliado, seu

surgimento, atores envolvidos e seus interesses. Dessa forma, a avaliação é entendida, como algo fortemente vinculado à realidade social, historicamente construída no seu entorno.

O processo de avaliação das políticas públicas acontece de maneira articulada, interdependente e às vezes, concomitantemente. Para isso, cada movimento é total nas suas singularidades, mas não desconectados dos demais. Sua articulação acontece de maneira dialética, e nesse movimento articulado, envolve o processo de identificação e colocação desses problemas na agenda pública. Quando se decide implementar um programa social é necessário criar as condições para que ele alcance sucesso diante dos objetivos e metas estabelecidas. Para isso, deve-se ter intenção que priorize a alocação de recursos e o alcance dos objetivos como pontos importantes. Esses pontos são necessários para o programa social alcançar resultados satisfatórios.

De acordo com Silva (2008 p. 90), as políticas públicas são “uma resposta decorrente de pressões sociais a partir de ações de diferentes sujeitos que sustentam interesses diversificados. Portanto, serve, também, a interesses contraditórios que ora se situam no campo do capital, ora no campo do trabalho”.

Desse modo, as políticas públicas, de acordo com Silva (2008), são ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, através de programas, projetos e serviços, que visam assegurar os direitos dos cidadãos. Essas políticas são formuladas por interesses dos diversos sujeitos e grupos: grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade, partidos políticos, administradores e burocratas, técnicos planejadores e avaliadores, poder judiciário e a mídia, que dar visibilidade ao problema e a formulação de respostas ao mesmo e posteriormente aos programas sociais. Esses diferentes sujeitos são orientados por racionalidades administrativa e política, legal e de resultados.

Os autores que discorrem sobre o campo histórico da pesquisa avaliativa, como, por exemplo: Peres (2001), Draibe (2001), Gomes (2001), Lobo (2001), Silva (2008), dentre outros, começaram suas análises, com avaliação de programa educacional em alfabetização e treinamento profissional. Também analisaram os programas em relação à saúde pública, como é o caso da mortalidade infantil e das doenças infecciosas, na realidade brasileira. No final dos anos de 1950, como já destacado no contexto norte-americano, a pesquisa avaliativa já era

adotada em larga escala. Esse trabalho era realizado por meio do aproveitamento de pesquisas estatísticas para aplicar aos processos sociais, relações interpessoais, desenvolvimento tecnológico. Essa maneira de uso da estatística foi questionada nos anos de 1980, período que diminuiu a aplicação de recursos em programas sociais nos EUA, contudo, a partir dos anos de 1990, a avaliação tornou-se necessária novamente.

De acordo com Perez (2001), a avaliação de processo representa a oportunidade para se fazer um monitoramento do programa social e esta avaliação não se confunde com o produto que se configura a partir da implementação. Ela precisa envolver a formação da política, constituição da agenda pública, a definição do campo de interesse e das alternativas, a formulação da política e como a implementam. Quando as autoridades competentes deliberam e criam as condições para a implementação da política, se criam os programas sociais que a materializarão.

Ao considerar o modelo de avaliação de processo e pelo diálogo com os autores, principalmente com Perez (2001), identificamos três dimensões no modelo de avaliação de processo. A primeira trata da relação entre o desenho ou a formulação da política e o formato que os programas adquirem no final do processo. A segunda, se refere ao tempo em que o processo leva para se organizar e se processar, considerando as resistências, modificações em relação às condições iniciais. A terceira refere-se às condições que ajudam o programa a se desenvolver ou travam esse desenvolvimento de implantação do programa.

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

Gomes (2001), em abordagem sobre a avaliação de políticas e programas sociais no Brasil, inicia contextualizando esse campo, do ponto de vista histórico, reportando-se aos anos 80, que foi um período marcado por crise econômica, pela escassez de recursos, pelo agravamento das questões sociais e, isso trouxe a necessidade de pensar estratégias de intervenções, a partir de políticas mais justas. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas e programas sociais aparecem



como mecanismos importantes para avaliar o processo de construção da política e o uso dos recursos, como chegam aos destinatários, dentre outras.

De acordo com Gomes (2001), a avaliação enfrenta dois desafios que se faz importante discutir nessa abordagem. O primeiro, se dar no campo econômico, diante da escassez de recursos para as despesas sociais. Nesse caso, a avaliação poderia verificar como os recursos estão sendo usados, se o programa atinge os objetivos, se é eficaz e eficiente, e trazer orientações de como poderia aumentar a rentabilidade financeira e o que poderia ser realizado com os recursos disponíveis. Em segundo lugar, é incluir a participação social no processo de avaliação, considerando o processo de democratização no país, desde os anos 1980. A Constituição Federal assegura, dentre os seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204) e institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Após a sua promulgação, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais, a fim de se efetivar a participação popular. Portanto, iniciou uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada e participativa das políticas públicas. Face aos desafios que a avaliação enfrenta, fica clara a necessidade de apresentar um novo compromisso social diante das problemáticas existentes.

Gomes (2001) apresenta a avaliação de políticas e programas sociais como necessidade da conquista e reconhecimento dos direitos de cidadania e com o processo de democratização do Brasil. A democratização e os espaços de participação popular exigem transparência no uso dos recursos públicos, que os programas atinjam seus alvos, que não haja desperdício de dinheiro público. Tudo isso, no contexto da universalização de algumas políticas, com bases em princípios de justiça social e equidade. Essa tendência democrática, no Brasil, estimula a descentralização, à participação do cidadão sob a forma de conselhos, à introdução de mecanismos regulatórios estatais e assim por diante.

Quando tratamos dos enfoques da avaliação de políticas públicas e programas sociais, alguns paradigmas com suas metodologias,

especialmente as experimentais, positivistas passam a ser vistos como insuficientes e associava a avaliação a ideia de controle. As novas tendências metodológicas desse processo avaliativo apresentam metodologias alternativas, que consideram todos os sujeitos envolvidos na política ou programa, que usam triangulação de técnicas, dentre outras inovações.

Os autores apresentam uma tipologia de avaliação. Avaliação de eficiência estabelece a correlação entre os efeitos do programa (benefícios) e os esforços (custos) empreendidos para obtê-los, enquanto a avaliação de eficácia é feita a partir do estudo da adequação da ação para o alcance dos objetivos e das metas previstas no planejamento e dos graus em que os mesmos foram alcançados. Essa avaliação acontece em um determinado lugar e pode acontecer através de uma prática racional ou uma disciplina científica (BARREIRA, 2000).

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

Ainda segundo Draibe (2001), o embate de ideias e de interesses constitui-se em uma contradição, que segundo a autora, não são concensuais, nem muito menos unânimes, uma vez que, o campo de força, de embates, de conflitos, é o campo da política e esses interesses se expressam na elaboração dos programas e devem ser considerado na avaliação.

O ciclo da política pública envolve pelo menos cinco etapas: 1) formação da agenda; 2) formulação de políticas; 3) tomada de decisão; 4) Implementação e 5) avaliação. Desse modo, a avaliação das políticas públicas e dos programas sociais é uma etapa desse ciclo, que não necessariamente deve ser realizada no fim. Essa se configura como instrumento de informações indispensáveis para aqueles que estão no centro das decisões, bem como, todos os que se beneficiam, de forma direta ou indiretamente dos programas implementados.

Segundo Draibe (2001. P.14), a “análise política das políticas públicas não é matéria fácil, nem sempre é possível de ser realizada e, frequentemente desagrada a muitos”. Para que essa dificuldade seja superada, é importante que o investigador, ao iniciar uma pesquisa, defina seus pressupostos metodológicos, uma vez que há pouco

consenso acerca dos conceitos básicos que envolvem a política, a implementação e os programas sociais. Nesse sentido, explicita ainda, que informar suas preferências, facilita o entendimento sobre os objetivos, a natureza, o tipo de avaliação, o plano de estudo do objeto eleito e as estratégias de avaliação, devendo essas escolhas, ser tomadas pelo avaliador ao longo do desenvolvimento do trabalho.

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

Nesse sentido, Draibe (2001) contribui para elucidar que, a avaliação dos resultados de um determinado programa deve responder sobre os “produtos” do programa previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de “produção”; se houve alterações ou mudanças efetivas na realidade na qual o programa foi implementado e se houveram outros impactos do programa, que afetaram o meio social e institucional no qual este se realizou. Considera-se assim, que ao realizar uma avaliação de resultado, o avaliador irá pesquisar os resultados propriamente ditos, os impactos e os efeitos de um dado programa.

A avaliação de processo de programas sociais é uma avaliação muito utilizada nos programas que são financiados por organismos multilaterais, especialmente para os que se voltam para a estrutura econômica e desenvolvimento urbano, com foco na análise de custo-benefício e efetividade, com finalidade de retorno econômico dos investimentos previstos.

Ao implementar políticas públicas, o governo gasta dinheiro que não é seu, mas do contribuinte. Assim, a avaliação de políticas públicas é a forma pela qual o governo pode prestar contas à sociedade pelo uso de recursos que são públicos. Do ponto de vista do cidadão, a avaliação permite o controle social sobre o uso de recursos que são, em última instância, da sociedade. Em segundo lugar, o emprego mais eficiente de recursos públicos implica, na prática, a maximização de recursos, na medida em que tem como consequência, um maior número de beneficiários ser atingido com um mesmo volume de recursos.

Nos últimos 25 anos, que é aproximadamente a partir da década de 1990, cresceu muito a avaliação de síntese, que foca na generalização das ações e conclusões gerais sobre o programa. Esta busca analisar dados quantitativo e qualitativo para possibilitar uma visão geral e completa do programa social avaliado. Elencamos como exemplo, a avaliação que o UNICEF faz no programa Selo UNICEF Município aprovado, em que o mesmo identifica a qualidade e a eficiência das ações do município para reduzir determinados indicadores.

Há indicadores, como é o caso da mortalidade infantil, do número de crianças desnutridas fora da escola, que quanto menos a porcentagem, mais eficaz é a política de atendimento. No entanto, há outros indicadores, que quando maior a porcentagem, piores são os resultados dos programas. Verifica-se a eficácia da intervenção da política como no caso do número de crianças nascidas vivas, do número de escolas que alcançaram ou ultrapassaram a meta do IDEB projetada pelo Ministério da Educação, dentre outros.

Para o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), a avaliação de programas sociais no Brasil ainda é incipiente e só se desenvolveu a partir dos anos de 1980 e, mesmo assim, de forma desigual entre os diferentes tipos de políticas sociais. Embora, mundialmente os anos 1980 seja um período de declínio do processo avaliativo, devido a crise econômica mundial, no Brasil é nesse mesmo período que a avaliação ganha força devido ao processo de redemocratização do país e fortalecimento dos movimentos sociais. A avaliação ganha importância também, na reforma do Estado brasileiro, nos anos 90, num contexto de restrições do gasto social.

Na pesquisa qualitativa, a visão do pesquisador como observador passivo vai sendo gradativamente substituída por uma visão mais participativa e o método misto ou combinado de abordagem (quali-quantitativo) passa a ser utilizado por pesquisadores das ciências sociais, quebrando a ideia da incompatibilidade entre métodos quantitativos e métodos qualitativos.

De acordo com Silva (2008), os organismos internacionais passaram a exigir da gestão pública na América Latina, a atenção e metas baseadas na eficiência, eficácia e efetividade. A autora apresenta diferentes tipos de avaliação, tais como: as avaliações de processo e as de impacto. A avaliação de processo vai aferir a eficácia de um programa,

em que medida esse programa está sendo implementado, conforme os objetivos e metas estabelecidos.

A avaliação processual que abordamos neste texto é diferente da avaliação de impacto. Essa segunda avaliação tem como foco as mudanças quantitativas e qualitativas, decorrentes das ações do programa sobre a vida de uma população.

Ainda segundo Silva (2008) existe uma metodologia alternativa aos modelos experimentais ou quase experimentais, indicando a pesquisa avaliativa, a partir do método crítico dialético. Ela aponta as limitações da pesquisa quantitativa e também da pesquisa qualitativa na avaliação de programas sociais e as potencialidades no uso do método dialético.

Silva (2008) destaca a importância das pesquisas avaliativas para visualizar informações acerca das decisões públicas, e ressalta a necessidade de análises das lutas sociais na constituição do problema e penetração na agenda sistemática. A pesquisa avaliativa pode se colocar em busca de conhecimentos críticos sobre as políticas e programas sociais. É nesta perspectiva que a autora busca realizar suas pesquisas, pois a partir dessa avaliação é possível instrumentalizar melhor as lutas sociais dos setores subalternos da sociedade, assim como as decisões dos poderes públicos em relação às políticas públicas e programas sociais.

## **Conclusão**

A partir das questões apresentadas e considerando que os programas sociais possuem um ciclo de vida e, portanto, tem início, meio e fim, o avaliador que se propõe a avaliar as estratégias da implementação, a estrutura e os processos de implementação, o ciclo de vida dos programas, bem como os indicadores que abarcam a avaliação de eficácia ou eficiência dos mesmos, realizará uma avaliação de processos. Nesse movimento, a implementação dos programas sociais envolve uma diversidade de atores que executam a política ou programa.

Porém, até a metade deste século a avaliação era atrelada, no campo social, ao controle das ações dos implementadores, mas atualmente, esse processo avaliativo é desenvolvido para beneficiar usuários e a sociedade no seu papel de controle social.

Com relação às novas tendências metodológicas, tem-se como nova perspectiva, que é a de combinar abordagens qualitativas e

quantitativas na avaliação de programas sociais, ou triangulação de técnicas. Todavia, é o programa e a proposta avaliativa quem determina a abordagem e os instrumentos a serem utilizados. Dependendo do objetivo da avaliação, ela pode se dar de diferentes formas. Ela pode ter um caráter formativo, que é quando acontece durante a execução do programa, para poder sugerir alterações ou reconfigurações na proposta, a fim de que esta seja aperfeiçoada, isto é, para que o programa seja eficaz. A avaliação, também, pode acontecer no final da execução de um programa, para verificar os impactos ou os resultados das ações executadas na vida das pessoas beneficiadas.

Concluimos que a avaliação é uma ferramenta necessária para a qualidade, eficiência e eficácias das políticas públicas. Deve ser institucionalizada como parte da política, do seu ciclo, porque não tem como aperfeiçoar qualquer programa ou até mesmo intervir e trabalhar corretamente, sem o processo avaliativo. Dessa forma, compreendemos que a avaliação de processos das políticas públicas e programas sociais, teve uma evolução histórica recente e vem crescendo no contexto atual, em que os recursos são escassos e o Estado trabalha com parcerias, cuja implementação pode se desviar da formulação da política.

## Referências

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 40 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394 – 20 dez. 1996, **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**. Belo Horizonte: UFMG, 1997.

\_\_\_\_\_. **Guia Metodológico Selo UNICEF Município Aprovado**. Edição 2013-2016. Brasília, DF: UNICEF, 2013.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: CARVALHO, M. do C. B. de; BARREIRA, M. C. R. N. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FERNANDES, F. **Que tipo de República?** São Paulo: Globo, 2007.

GOMES, M. de F. C. M.. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. da S e. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

HOWLLWT, M. RAMESH; PERL, A. **Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

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

PEREZ, J. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas, In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE/PUC-SP, 2001.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquema de análises, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014

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

SOUSA, S. de M. P. S. Descentralização e participação no PLANFOR: uma avaliação a dinâmica de inserção dos sujeitos sociais no processo de gestão. In: SILVA, M. O. da S. e.. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís; MA: GAEP, 2006.

## CAPÍTULO 14

# AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO ENSINO TÉCNICO DE NÍVEL MÉDIO NOS *CAMPI* TERESINA CENTRAL, TERESINA ZONA SUL E FLORIANO DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO PIAUÍ (IFPI)

Tulyana Coutinho Bento Pereira  
Guiomar de Oliveira Passos

### 1 Introdução

O presente capítulo versa sobre a avaliação de políticas públicas e programas sociais, seus diferentes conceitos, tipos e metodologias. Enfoca-se a efetividade da Política de Assistência Estudantil do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), no que tange à redução das taxas de evasão e retenção e à elevação das taxas de conclusão, no período de 2011 a 2014, entre os matriculados nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano<sup>27</sup>. Estes por serem os mais antigos, com maior número de cursos e alunos da instituição, e possibilitam, por conseguinte, examinar se os resultados alcançados corresponderam aos objetivos traçados pela política implementada.

Trata-se de um esboço da investigação da temática da dissertação de mestrado, que enfoca os efeitos do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), na permanência e desempenho escolar dos alunos beneficiados com as ações dessa política no IFPI. O Programa, instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, tem como finalidade “contribuir para melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas ações

---

<sup>27</sup> O estudo da evasão, retenção e conclusão escolar ocorreu nesses *campi* por possibilitar a pesquisa do maior universo de alunos nos cursos técnicos de nível médio no IFPI. Os dados, anteriores aos anos de 2011, não foram sistematizados com a precisão necessária, pela referida instituição de ensino, para uma exposição e análise segura, no presente trabalho.



de repetência e evasão decorrente da insuficiência das condições financeiras” (BRASIL, 2010).

Na educação profissional, em conformidade com o art. 4º do Decreto, as ações são executadas de acordo com as especificidades dos Institutos. No IFPI, desenvolve-se a Política da Assistência Estudantil (POLAE), através de ações dos Programas Universais e do Programa de Atendimento ao Estudante em Vulnerabilidade Social (PAEVS) (IFPI, 2014).

As ações dos Programas Universais são destinadas aos estudantes em geral com o objetivo de atendê-los em suas necessidades básicas e incentivá-los na formação acadêmica. Já as do PAEVS são direcionadas àqueles “regularmente matriculados, com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, em condições de vulnerabilidade social<sup>28</sup> e na iminência de evasão escolar em razão das condições socioeconômicas”, tendo em vista a redução das desigualdades sociais e de seus efeitos na permanência e êxito escolar (IFPI, 2014, p. 15). Nesse Programa são concedidos auxílios monetários em caráter permanente ou eventual para os estudantes dos cursos técnicos de nível médio integrado, concomitante/subsequente e de graduação. E para os que participam de atividades desportivas ou culturais de representação do IFPI, bem como para assegurar moradia estudantil, garantindo sua manutenção ou custeando-a para aqueles que dela necessitam (IFPI, 2014).

Examina-se a efetividade dessas ações, perguntando: as taxas de evasão e retenção foram reduzidas e as de conclusão elevadas com a instituição da POLAE? Trata-se, portanto, de avaliar “o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados” (COTTA, 1998, p. 113) no Campus Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano.

Trata-se de pesquisa documental em que se vale de dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), cedidos pela Pró-Reitoria de Ensino (PROEN), mediante processo de autorização institucional nº 23172.001330/2015-31. Utilizaram-se os seguintes dados: número de matrículas atendidas,

---

<sup>28</sup> A Vulnerabilidade Social, de acordo com a Política de Assistência Estudantil do IFPI, é entendida como “um conjunto de incertezas, inseguranças e riscos enfrentados quanto à fragilização de vínculos familiares e o acesso e atendimento às necessidades básicas de bem-estar social, que envolvem condições habitacionais, sanitárias, educacionais, de trabalho, de renda e de bens de consumo” (IFPI, 2014, p. 15 e 16).

de evadidos, retidos, concluídos e as taxas de evasão, retenção e conclusão. Calculou-se, em cada um deles, a variação anual de 2011 a 2014 e entre o triênio (2011-2013) e 2014. Depois, compararam-se os indicadores de evasão, retenção e conclusão no período de 2011 a 2013, antes da implementação da Política, com os de 2014, primeiro ano de implementação.

Os resultados estão expostos em quatro partes, incluindo esta introdução que é a primeira. Na segunda, expõem-se os conceitos, os tipos e as metodologias de avaliação de políticas públicas e programas sociais. Na terceira, apresentam-se e discutem-se os dados relacionados aos indicadores de evasão, retenção e conclusão no IFPI – Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano, entre 2011 e 2014. Na conclusão, são analisados os resultados apresentados por cada indicador, examinando a efetividade da POLAE na redução das taxas de retenção e evasão e na elevação das taxas de conclusão nos três *campi* de uma instituição de educação profissional de nível técnico.

## **2 Avaliação de políticas públicas e programas sociais: seus conceitos, tipos e metodologias no campo da pesquisa social e da intervenção técnica**

O termo avaliação, no sentido *lato*, refere-se segundo Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 17), a “uma forma de estimar, apreciar, calcular”. Trata-se de uma avaliação espontânea, informal, assistemática, associada à experiência cotidiana do ser humano. Já no sentido *stricto*, é “uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31). No segundo sentido, as principais características são as seguintes: identifica, obtém e propicia informações válidas, confiáveis, suficientes e relevantes para fundamentar um juízo sobre o mérito ou valor de um programa ou atividade específica; comprova a extensão e o grau de resultados e serve de base para a tomada de decisão racional sobre o desenvolvimento de programas ou ações (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). E, conforme Cohen e Franco (1993), Aguilar e Ander-Egg (1994) e Figueiredo e Figueiredo (1986) classifica-se quanto:

- Ao momento de realização: **avaliação ex-ante, durante e ex-post.**
  - a) Ex-ante - realizada antes da implementação da política, com o objetivo de verificar sua pertinência em face da realidade, sua

coerência e congruência internas e a rentabilidade econômica das ações em relação aos objetivos propostos (COHEN; FRANCO, 1993; AGUILAR; ANDER-EGG, 1994);

- b) Durante ou da gestão, contínua, concorrente, monitoração ou concomitante - realizada durante a execução da política, com vistas a avaliar as mudanças situacionais, ou seja, “estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o programa ou prestando um serviço de acordo com a proposta inicial” (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41 e 42);
- c) Ex-post - realizada após a conclusão da política, com o objetivo de decidir pela continuação ou pela modificação da política (COHEN; FRANCO, 1993; AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).
- À procedência dos avaliadores: **avaliação externa, interna, mista, participativa e auto-avaliação.**
  - a) Externa - feita por avaliadores que não integram à instituição executora do programa, geralmente, especialistas com experiência em metodologia de avaliação;
  - b) Interna - realizada pelos membros da instituição gestora do programa, mas não são diretamente responsáveis por sua execução;
  - c) Mista - combinação das duas anteriores (COHEN; FRANCO, 1993; AGUILAR; ANDER-EGG, 1994);
  - d) Participativa envolve a participação da comunidade em todo processo de avaliação, desde o planejamento à avaliação (COHEN; FRANCO, 1993).
  - e) Auto-avaliação feita por pessoas implicadas diretamente na execução do programa (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).
- À natureza da avaliação: **avaliação de processos e de impacto.**
  - a) De processo, examina o quanto os componentes do projeto da política são compatíveis com os objetivos propostos. Conforme o que avalia, pode ser:
    - **De metas ou resultados**, que possui como critério de sucesso a aferição da eficácia objetiva, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores ao que foi proposto. O modelo analítico, nesse tipo de avaliação, consiste em verificar “se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro dos limites toleráveis” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 112);

- **De meios-metodologia de implantação** pode ser moral ou instrumental, valendo-se de três critérios de eficácia: a funcional, a administrativa e a contábil, cujos modelos analíticos da primeira eficácia “corresponde em aferir se os meios e a metodologia de implantação do programa estão empregados de acordo com as estratégias previamente definidas”; e da segunda e terceira eficácia, os modelos analíticos são os de auditorias (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.112);
  - **Da relação custo-benefício e custo-resultado**, que visa identificar a eficiência da política. Está associada, notadamente, aos estudos econômicos - “relação ótima entre os custos da implantação de uma política e os benefícios derivados de seus resultados” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 113).
- b) De impacto, determina quanto a política tem alcançado seus objetivos propostos e quais seus efeitos secundários (COHEN; FRANCO, 1993) ou, nos termos de Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 114), “toma por objeto essencial de análise as mudanças pretendidas nas condições sociais”. Essas mudanças ou impactos podem ser: objetivas – aferem-se a “mudança quantitativa entre o antes e o depois da execução do programa”; subjetiva - afere “a percepção da população sobre a adequação dos resultados objetivos dos programas aos seus desejos, aspirações e demandas”; substantivas – verifica “as mudanças qualitativas nas condições sociais de vida da população-alvo”.

Em qualquer uma das avaliações de impacto, examina-se a situação “da população antes e depois da execução do programa” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 116 e 117), pois o que está sob apreciação é a efetividade da ação, determinando “o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados” (COTTA, 1998, p. 113) ou, em outros termos, estabelecendo relação de causalidade entre um programa e um resultado. Para isso, vale-se dos seguintes métodos: **experimental, quase experimentais e não experimentais** (SILVA; SILVA, 2008).

- a) **Método experimental**: é representado por duas populações – grupo experimental, aquele que foi alvo da intervenção; e o grupo de controle, que é o grupo testemunha, aquele que não está envolvido na ação. Nesse modelo, existe a aleatorização na constituição dos dois grupos. A lógica de tal modelo constitui na comparação da situação antes e depois para verificar as

mudanças ocorridas. Essas mudanças, no grupo experimental, podem ser maiores (êxito), iguais (sem impacto) ou menores (impacto negativo) do que as que ocorreram no grupo controle (SILVA; SILVA, 2008);

**b) Métodos quase experimentais:** não tem o critério da aleatoriedade para composição dos grupos de comparação. Para comparar, vale-se de:

- Séries temporais, em que se avalia os resultados do programa, no período antes, durante e depois da implementação; no entanto, não é possível isolar os efeitos atribuíveis ao programa, não permitindo assim, estabelecer uma relação de causa-efeito precisa;
- Grupos de controle não equivalentes ou de comparação, no qual são escolhidos dois grupos (de controle e experimental) não totalmente, de forma aleatória, mas com membros, dos dois grupos, com características semelhantes; a lógica é avaliar o que aconteceu antes e depois da implementação do programa, orientando-se por “hipóteses sobre as variáveis relevantes que se supõe incidirem nos resultados dele” (SILVA; SILVA, 2008, p. 156);

**c) Métodos não experimentais:** utilizados quando não é possível a comparação da população-alvo do programa com um grupo controle. Nesses métodos, tem-se as seguintes modalidades:

- Modelo ‘antes’ e ‘depois’, no qual avalia um único grupo: a população-alvo do programa; não estabelece comparações e nem elimina o efeito do ambiente, não permitindo, assim, “determinar em que medida as mudanças são atribuíveis aos efeitos do programa” (SILVA; SILVA, 2008, p. 156);
- Modelo somente ‘depois’ com grupo de comparação, em que permite “a comparação dos resultados entre o grupo focado pelo programa com os de um ‘grupo de comparação’, que é tomado como testemunha”;
- Modelo somente ‘depois’, que avalia apenas a população-alvo do programa; mede os resultados somente após a implementação, “desenvolvendo esforço de reconstruir a situação que existia antes de a implementação do programa se iniciar, orientando-se por informações disponíveis” (SILVA; SILVA, 2008, p. 157).

A avaliação do PNAES, de que trata este trabalho, é uma avaliação ex-post, externa, de impacto objetivo e de metodologia “quase experimental”, na modalidade “séries temporais”, em que se comparam as taxas de evasão, retenção e conclusão dos matriculados nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano antes (2011 a 2013) e depois (2014) da implementação da Política de Assistência Estudantil (POLAE) do IFPI.

Apresentam-se os resultados no próximo item.

### **3 Avaliação da efetividade da Política de Assistência Estudantil (POLAE) no IFPI – Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano**

A POLAE “é um conjunto de princípios e diretrizes que norteiam a implantação de programas que visam garantir o acesso, a permanência e o êxito acadêmico na perspectiva da inclusão social, formação ampliada, produção do conhecimento e melhoria do desempenho acadêmico” (IFPI, 2014, p. 13), objetivando:

I - promover condições para o acesso, a permanência e a conclusão do curso pelos estudantes do IFPI, na perspectiva da inclusão social e democratização do ensino, conforme preconizam os artigos: 206 da CF; 3º da LDB (Lei nº 9.394/96); Lei 8069/90 (ECA); Lei 12852/13 - Estatuto da Juventude e Decreto 7.234/10 – PNAES; II- assegurar aos estudantes igualdade de oportunidade no exercício das atividades acadêmicas; III- proporcionar ao estudante com necessidades educacionais específicas as condições básicas para o seu desenvolvimento acadêmico; IV- contribuir para a melhoria do processo ensino aprendizagem, com vistas à redução da evasão e retenção escolar; V- contribuir para redução dos efeitos das desigualdades socioeconômicas e culturais; VI- identificar anualmente o perfil socioeconômico dos alunos do IFPI; VII- fomentar o protagonismo dos estudantes, assegurando sua representação no acompanhamento e avaliação das ações da Política de Assistência Estudantil; VIII- propor um sistema de avaliação dos Programas e Projetos de Assistência Estudantil; e IX - implantar um sistema de informação de coleta de dados socioeconômicos dos estudantes do IFPI (IFPI, 2014, p. 14 e 15).

Avalia-se a efetividade de um desses objetivos — “contribuir para a melhoria do processo ensino aprendizagem, com vistas à redução da evasão e retenção escolar” (IFPI, 2014, p. 14), isto é, a correspondência entre o pretendido e os resultados no Campus Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano. Para isso, compara-se a situação de retenção, evasão e conclusão antes da implementação da Política, de 2011 a 2013, e depois dela, em 2014.

A evasão escolar, segundo Dore e Luscher (2011, p. 775), refere-se “à retenção e repetência do aluno na escola, à saída do aluno na instituição, à saída do aluno do sistema de ensino, a não conclusão de um determinado nível de ensino, o abandono da escola e posterior retorno”. Portanto, sob a designação de evasão escolar tem-se uma pluralidade de situações, inclusive, a retenção e a repetência.

Na educação profissional técnica de nível médio no Brasil, sob a designação de evasão escolar tem-se várias situações:

[...] o estudante pode, por exemplo, escolher um curso em uma determinada área, interrompê-lo e mudar de curso, mas permanecer na mesma área ou no mesmo eixo tecnológico. Pode também mudar de curso e de área/eixo ou, ainda, permanecer no mesmo curso e mudar apenas a modalidade do curso (integrado, subsequente ou concomitante) e/ou a rede de ensino na qual estuda. Outra opção é de interromper o curso técnico para ingressar no ensino superior e, até mesmo, abandonar definitivamente qualquer proposta de formação profissional no nível técnico (DORE; LUSCHER 2011, p. 152-153).

As situações que envolvem o processo de evasão podem ser resumidas como a interrupção do ciclo de estudos por abandono, pela não renovação da matrícula ou formalização do desligamento/desistência do curso. Já a retenção, “consiste da não conclusão do curso no período previsto, fator concorrente para o aumento da propensão em relação à evasão” (BRASIL, 2014, p.19).

Esses conceitos servem de base para a construção dos indicadores na educação profissional técnica de nível médio no Brasil, no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Para a construção desses indicadores, utilizam-se as seguintes fórmulas matemáticas:

• **Taxa de evasão:** mede o percentual de matrículas finalizadas evadidas<sup>29</sup> em relação ao total de matrículas atendidas.

$$TE: \frac{\text{MATRÍCULAS FINALIZADAS EVADIDAS}}{\text{MATRÍCULAS ATENDIDAS}} \times 100$$

• **Taxa de retenção:** mede o percentual de alunos retidos em relação ao total de matrículas atendidas.

$$TR: \frac{\text{RETIDOS}}{\text{MATRÍCULAS ATENDIDAS}} \times 100$$

• **Taxa de conclusão:** mede o percentual de conclusão em relação ao total de matrículas atendidas.

$$TC: \frac{\text{CONCLUÍDOS}}{\text{MATRÍCULAS ATENDIDAS}} \times 100$$

O SISTEC realiza as funções de “cadastramento da unidade de ensino, dos cursos ofertados, dos ciclos de matrículas e dos estudantes; e atualização da situação do estudante ao longo do ciclo de matrícula em que foi inserido” (BRASIL, 2014, p. 19). Esse ciclo corresponde às datas “de início e término de cada turma dos cursos ofertados pela instituição, considerando o tempo mínimo de conclusão previsto no projeto pedagógico” (BRASIL, 2014, p. 21).

É também o Sistema que faz “a manutenção do ciclo de matrícula” que consiste em atualizá-la durante o ano (para os cursos técnicos integrado ao médio) e o semestre (para os técnicos subsequente/concomitante ao médio). As situações de matrículas para esses cursos são as seguintes: matrícula ativa (em curso ou integralizado) ou matrícula finalizada (concluídos, desligados, evadidos, transferidos internos ou transferidos externos) (BRASIL, 2014, p. 19). Desse modo, acompanha toda a trajetória do aluno e disponibiliza informações sobre conclusão, evasão e retenção.

A matrícula ativa pode ser aquela em que o estudante está regularmente matriculado ou que está com o curso integralizado, ou seja, finalizou ou integralizou a carga horária, disciplinas ou módulos do curso, mas não cumpriu “outros requisitos para a conclusão do curso ou não fez ou entregou a comprovação de prática profissional ou estágio (obrigatório ou não)” (BRASIL, 2014, p. 19).

---

<sup>29</sup> Somatório de todas as matrículas que representam situação final em que o estudante saiu da instituição sem lograr êxito porque abandonou o curso (EVADIDO, TRANSFERIDO EXTERNO, DESLIGADO).



A integralização gera um dos tipos da situação de matrícula finalizada, que é a concluída. Nesta “o estudante concluiu todos os componentes curriculares do curso, inclusive prática profissional/estágio (mesmo o não obrigatório) e está apto a ser diplomado ou certificado” (BRASIL, 2014, p. 20). Todavia, há outras situações também consideradas finalizadas: transferência, desligamento ou desistência e evasão. A transferência pode ser interna, quando “o estudante mudou de curso na mesma unidade de ensino” ou externa, quando a mudança se dá de unidade de ensino (Campus) para outra na mesma instituição ou de uma instituição para outra. O desligamento ou a desistência é quando “o estudante comunicou formalmente, de forma espontânea, o desejo de não permanecer no curso”. Já a evasão é quando se constata o abandono, a não renovação da matrícula ou quando não há formalização do desligamento/desistência do curso (BRASIL, 2014, p. 20).

O número de matrículas atendidas entre 2011 e 2014, no *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano são verificados e examinados no item seguinte.

### **3.1 Matrículas atendidas 2011 a 2014 no IFPI – Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano**

No período de 2011 a 2014, conforme a tabela 1, estiveram matriculados pelo menos por um dia, no Campus Teresina Central, entre 4.004 e 3.747 alunos; no Campus Teresina Zona Sul, entre 1564 e 1540, e no Campus Floriano, 879 e 1009:

**Tabela 1** – Número absoluto e variação anual e no período da matrícula atendida nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Matrícula atendida			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
<b>2011</b>	4004	1564	879	-	-	-
<b>2012</b>	4498	1494	801	12,3	-4,5	-8,9
<b>2013</b>	4389	1757	963	-2,4	17,6	20,2
<b>2014</b>	3747	1540	1009	-14,6	-12,4	4,8
<b>2011-2013</b>	-	-	-	9,6	12,3	9,6
<b>Média 2011 – 2013</b>	4297	1605	881	-	-	-
<b>Média (2011-2013) - 2014</b>	-	-	-	-12,8	-4,0	14,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

No Campus Teresina Central, o número de matrículas atendidas dos estudantes aumentou 9,6%, entre 2011 e 2013, período anterior à Política de Assistência Estudantil do IFPI (POLAE), indicando uma média de 4.297 no triênio, mas reduziu, seja em relação a 2013, 14,6%, seja em comparação à média, 12,8%. Então, atendiam-se mais alunos, no Campus Teresina Central, antes do que depois.

No Campus Teresina Zona Sul, o número de matrículas atendidas dos estudantes aumentou 12,3%, entre 2011 e 2013, indicando uma média de 1605, no triênio, porém reduziu depois, seja em relação a 2013, 12,4%, seja em comparação à média, 4%. Portanto, atendiam-se mais alunos, no Campus Teresina Zona Sul, antes do que depois, assemelhando-se, nesse aspecto, ao Campus Teresina Central e em relação à redução em 2014, em comparação a 2013 e à média.

No Campus Floriano, o número de matrículas atendidas aumentou 9,6%, entre 2011 e 2013, como no Campus Teresina Central. Mas, ao contrário desse e do Campus Teresina Zona Sul, aumentou depois da Política, seja em relação a 2013, 4,8%, seja em comparação à média, 14,5%. Então, atendiam-se mais alunos no Campus Floriano depois, do que antes da POLAE.

O número de evadidos e a taxa de evasão, entre 2011 e 2014, no *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano são verificados e examinados no item seguinte.

### 3.2 Evasão e a taxa de evasão 2011 a 2014 no IFPI – Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano

As matrículas finalizadas sem sucesso, por transferência, desligamento e evasão, de 2011 a 2014, variaram entre 576 e 126 estudantes, no Campus Teresina Central; entre 65 e 94, no Campus Teresina Zona Sul e, 209 e 154, no Campus Floriano, conforme tabela 2.

No Campus Teresina Central, o número de evadidos, ou seja, daqueles que se encontram em situação de transferência externa, desligamento ou evasão, aumentou 16,7%, entre 2011 e 2013, obtendo-se uma média, nesse triênio, de 568 alunos. Depois da Política, há uma diminuição de 81,3% de evadidos, comparativamente a 2013, e de 77,8%, em relação à média (568) do triênio. Assim, observa-se que o número de evadidos diminuiu significativamente após a implementação da POLAE, inclusive revertendo a tendência anterior, que era de aumento de 16,7% ao ano.

**Tabela 2** – Número absoluto e variação anual e no período de evadidos nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Evadidos			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
2011	576	65	209	-	-	-
2012	457	141	40	-20,7	116,9	-80,9
2013	672	479	116	47	239,7	190,0
2014	126	94	154	-81,3	-80,4	32,8
2011-2013	-	-	-	16,7	636,9	-44,5
Média 2011 – 2013	568	228	122	-	-	-
Média (2011-2013) - 2014	-	-	-	-77,8	-58,8	26,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

Esse comportamento é semelhante à do Campus Teresina Zona Sul. Neste Campus, o número de evadidos, entre 2011 e 2013, aumentou 636,9%, e diminuiu após a instituição da Política, seja em relação a 2013, 80,4%, seja em comparação à média (228), 58,8%. Portanto, verifica-se, assim como no Campus Teresina Central, que o número de evadidos diminuiu significativamente após a implementação da POLAE, inclusive revertendo a tendência anterior, que era de aumento de 636,9% ao ano.

A situação no Campus Floriano difere dos demais, pois antes da POLAE o número de evadidos entre 2011 e 2013 diminuía 44,5% e depois da Política aumentou tanto em relação a 2013, 32,8%, como em comparação à média (122), 26,2%. Dessa forma, observa-se que o número de evadidos aumentou após a implementação da POLAE no Campus Floriano.

A taxa de evasão — percentual de matrículas finalizadas evadidas (Evadido, Desligado ou Transferido Externo) em relação ao total de matrículas atendidas durante o recorte temporal estudado — nos três *Campi*, como exposto na tabela 3, em média, mantinha-se constante entre 2011 e 2013 em 13,5%, depois da POLAE reduz nos *Campi* de Teresina (Central e Zona Sul) e aumenta no Campus de Floriano.

No Campus Teresina Central, a taxa de evasão em 2014 é menor 77,8% em relação a 2013 e 74,4% em relação à média do período anterior à Política. Essa realidade assemelha-se à do Campus Teresina Zona Sul, na medida em que a taxa de evasão em 2014 é menor 77,6% em relação a 2013 e 55,1% em relação à média dos anos anteriores à POLAE. Já no Campus Floriano, diferentemente dos demais, a taxa aumenta após a Política, seja em relação a 2013, 26,6%, seja em comparação à média, 12,5%.

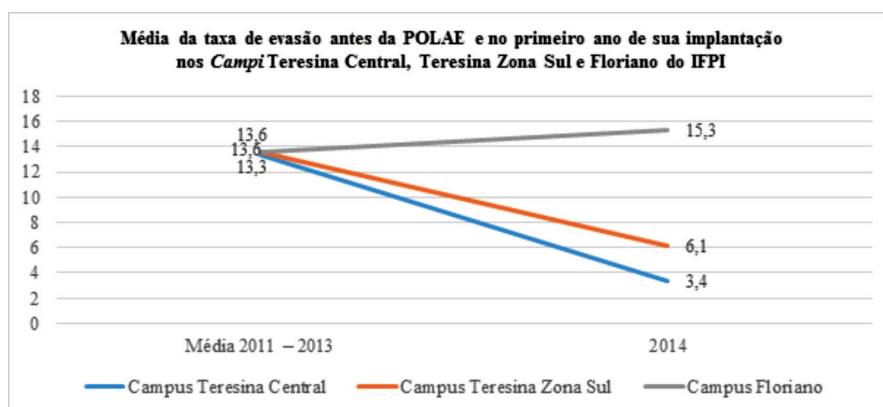
**Tabela 3** – Número relativo e variação anual e no período da taxa de evasão nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Taxa de evasão			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
2011	14,4	4,2	23,8	-	-	-
2012	10,2	9,4	5,0	-29,2	126,9	-79,0
2013	15,3	27,3	12,1	50	188,8	141,5
2014	3,4	6,1	15,3	-77,8	-77,6	26,6
2011-2013	-	-	-	6,3	555,3	-49,3
Média 2011 – 2013	13,3	13,6	13,6	-	-	-
Média (2011-2013) - 2014	-	-	-	-74,4	-55,1	12,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

No gráfico 1, demonstra-se que taxa de evasão do triênio (2011-2013) a 2014, variou entre 13,3% e 3,4%, no Campus Teresina Central; entre 13,6% e 6,1% no Campus Teresina Zona Sul e 13,6% e 15,3%, no Campus Floriano:

**Gráfico 1** – Variação da Taxa de Evasão nos Cursos Técnicos dos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre a média de 2011-2013 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

Observa-se que, comparando-se o triênio (2011-2013) e 2014, no Campus Teresina Central, são 9,9 pontos percentuais de evadidos a menos, no Campus Teresina Zona Sul, 7,5 pontos também a menos e

no Campus Floriano, são 1,7 pontos a mais. Isso significa que nos dois primeiros, mais alunos permaneceram em seus cursos e, por conseguinte, a POLAE alcançou seu objetivo de redução das taxas de evasão, mas no Campus de Floriano isso não ocorreu. No próximo item, verifica-se o número de retidos e as taxas de retenção entre 2011 e 2014 no *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano.

### 3.3 Retenção e taxa de retenção entre 2011 a 2014 no IFPI – Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano

Os que permaneceram nesses Campi entre 2011 e 2014, como consta na tabela 4, não concluíram seus cursos no Campus Teresina Central entre 1783 e 1831; no Campus Teresina Zona Sul, entre 588 e 748; no Campus Floriano, de 376 a 410.

**Tabela 4** – Número absoluto e variação anual e no período de retidos nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Retidos			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
2011	1783	588	376	-	-	-
2012	2453	820	363	37,6	39,5	-3,5
2013	2319	925	462	-5,5	12,8	27,3
2014	1831	748	410	-21	-19,1	-11,3
2011-2013	-	-	-	30,1	57,3	22,9
Média 2011 - 2013	2185	778	400	-	-	-
Média (2011-2013) - 2014	-	-	-	-16,2	-3,9	2,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

No Campus Teresina Central, o número de retidos era crescente até 2013, numa variação de 30,1%, e reduziu após a POLAE a 16,2% em relação à média do período anterior e 21% em relação a 2013. Isso também se verifica no Campus Teresina Zona Sul, em que o número de retidos cresce até 2013, uma variação de 57,3% e reduz após a instituição da Política, seja em relação à média, 3,9%, seja em comparação a 2013, 19,1% e também no Campus Floriano em relação ao crescimento (22,9%) do número de retidos no triênio anterior à Política e à redução (11,3%) no ano de 2014, em relação a 2013. Nesse

Campus, contudo, diferentemente dos demais, registram-se 2,5% de crescimento entre a quantidade de retidos em 2014 e a média do período anterior.

A taxa de retenção – percentual de retidos em relação ao total de matrículas atendidas durante o recorte temporal estudado – nos três *Campi*, como exposto na tabela 5, em média, mantinha-se entre 2011 e 2013 em 48,1%, depois da POLAE reduz nos *Campi* Teresina Central e Floriano e aumenta no Teresina Zona Sul.

**Tabela 5** – Número relativo e variação anual e no período da taxa de retenção nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Taxa de retenção			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
2011	44,5	37,6	42,8	-	-	-
2012	54,5	54,9	45,3	22,5	46,0	5,9
2013	52,8	52,7	48,0	-3,1	-4,1	5,9
2014	48,9	48,6	40,6	-7,4	-7,7	-15,3
2011-2013	-	-	-	18,7	40,0	12,2
Média 2011 - 2013	50,6	48,4	45,4	-	-	-
Média (2011-2013) - 2014	-	-	-	-3,4	0,4	-10,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

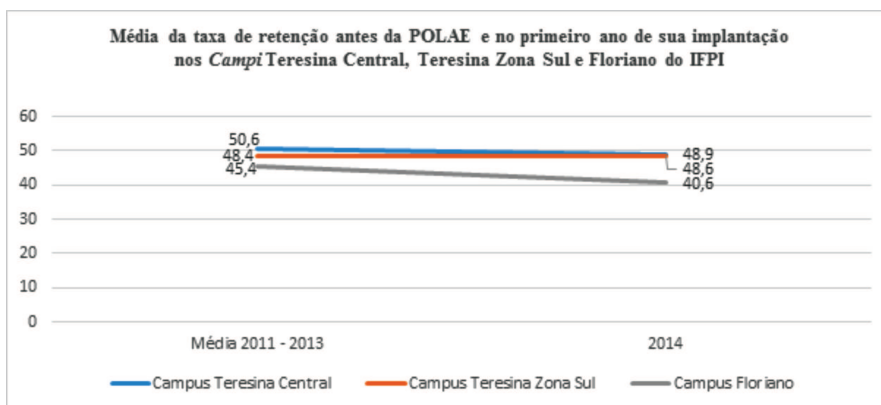
No Campus Teresina Central, observa-se que taxa de retenção era crescente até 2013, com variação de 18,7%, e reduziu após a POLAE 3,4% em relação à média do período anterior e 7,4% em relação a 2013.

Isso também é verificado no Campus Teresina Zona Sul no que tange ao crescimento (40%) da taxa de retidos, no triênio anterior à Política e à redução (7,7%) desse índice no ano de 2014, em relação a 2013. Mas, diferentemente do outro Campus, tem-se um crescimento de 0,4% entre a taxa de retenção em 2014 e a média do período anterior.

No Campus Floriano, tem-se como os demais, crescimento da taxa até 2013, variação de 12,2% e redução de 10,6% após a POLAE em relação à média do período anterior e 15,3% em relação a 2013.

No gráfico 2, demonstra-se que taxa de retenção, do triênio (2011-2013) a 2014, variou entre 50,6% e 48,9%, no Campus Teresina Central, entre 48,4% e 48,6%, no Campus Teresina Zona Sul e, 45,4% e 40,6%, no Campus Floriano:

**Gráfico 2** – Variação da Taxa de Retenção nos Cursos Técnicos dos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre a média de 2011-2013 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

Observa-se que, no Teresina Central, tem 1,7 ponto percentual de retidos a menos entre o triênio (2011-2013) e 2014. No Teresina Zona Sul, tem-se uma variação de 0,2 ponto percentual a mais de retidos e no Campus Floriano, tem-se 4,8 pontos percentuais de retidos a menos entre 2011-2013 e 2014. Por conseguinte, a retenção reduziu nos *Campi* Teresina Central e Floriano depois da POLAE e elevou em 0,2% no Teresina Zona Sul.

No próximo item, verifica-se o número de concluídos e as taxas de conclusão entre 2011 e 2014 no *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano.

### 3.4 Conclusão e taxa de conclusão entre 2011 a 2014 no IFPI – Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano

Os componentes curriculares dos cursos, como demonstrado na tabela 6, foram concluídos entre 2011 e 2014 por 42 e 493 alunos no Campus Teresina Central; 405 e 33, no Teresina Zona Sul e 118 e 106, no Campus Floriano.

No Campus Teresina Central, o número de concluídos era crescente até 2013, uma variação de 1857%, e continuou crescendo após a POLAE 5,1% em relação à média do período anterior. Mas têm-se 40% menos concluídos em 2014, com relação a 2013.



**Tabela 6** – Número absoluto e variação anual e no período de concluídos nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Concluídos			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
<b>2011</b>	42	405	118	-	-	-
<b>2012</b>	544	69	36	1195,2	-83,0	-69,5
<b>2013</b>	822	113	99	51,1	63,8	175,0
<b>2014</b>	493	33	106	-40	-70,8	7,1
<b>2011-2013</b>	-	-	-	1857	-72,1	-16,1
<b>Média 2011 - 2013</b>	469	196	84	-	-	-
<b>Média (2011-2013) - 2014</b>	-	-	-	5,1	-83,2	26,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

No Campus Teresina Zona Sul, o número de concluídos reduziu 72,1% entre 2011 e 2013 e permaneceu reduzindo após a Política 83,2% em relação à média do período anterior e 70,8% em relação a 2013. Já o Campus Floriano, esse número reduziu 16,1% até 2013 e cresceu após a Política 26,2% em relação à média do período anterior e 7,1% em relação a 2013.

A taxa de conclusão – percentual de concluídos em relação ao total de matrículas atendidas durante o recorte temporal estudado – nos três *Campi*, como exposto na tabela 7, em média, mantinha-se entre 2011 e 2013 em 10,8%, depois da POLAE e aumenta nos *Campi* Teresina Central e Floriano e reduz no Teresina Zona Sul.

**Tabela 7** – Número relativo e variação anual e no período da taxa de conclusão nos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre 2011 e 2014

Ano	Taxa de conclusão			Δ Anual e no período em estudo		
	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano	Campus Teresina Central	Campus Teresina Zona Sul	Campus Floriano
<b>2011</b>	1,1	25,9	13,4	-	-	-
<b>2012</b>	12,1	4,6	4,5	1000	-82,2	-66,5
<b>2013</b>	18,7	6,4	10,3	54,5	39,2	129,0
<b>2014</b>	13,2	2,1	10,5	-29,4	-66,7	2,2
<b>2011-2013</b>	-	-	-	1600	-75,2	-23,4
<b>Média 2011 - 2013</b>	10,6	12,3	9,4	-	-	-
<b>Média (2011-2013) - 2014</b>	-	-	-	24,5	-82,9	11,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

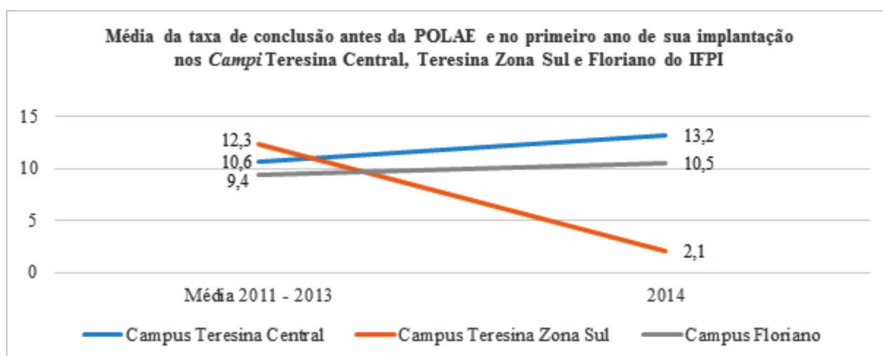
No Campus Teresina Central, observa-se que a taxa de conclusão aumentava até 2013 numa variação de 1600%; e continuou a aumentar após a POLAE 24,5% em relação à média do período anterior, mas reduzindo-se em relação a 2013, 29,4%.

No Campus Teresina Zona Sul, reduziu-se essa taxa antes e após a instituição da Política, sendo uma redução de 75,2% até 2013 e de 82,9% em relação à média do triênio anterior e de 66,7% em relação a 2013.

Já o Campus Floriano, esse número reduziu 23,4% no período anterior à Política e cresceu após a POLAE 11,7% em relação à média do período anterior e 2,2% em relação a 2013.

No gráfico 3, demonstra-se que a taxa de conclusão do triênio (2011-2013) a 2014, variou entre 10,6% e 13,2%, no Campus Teresina Central. Entre 12,3% e 2,1%, no Campus Teresina Zona Sul e, 9,4% e 10,5%, no Campus Floriano:

**Gráfico 3** – Variação da Taxa de Conclusão nos Cursos Técnicos dos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre a média de 2011-2013 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

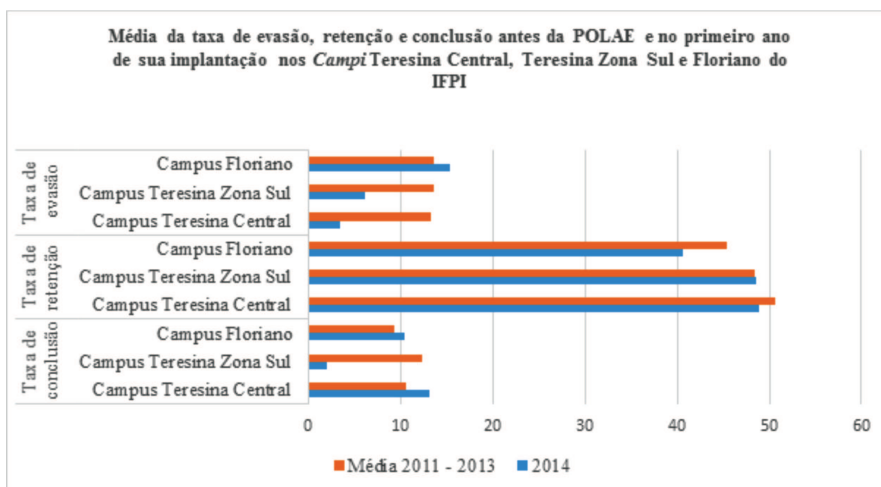
Observa-se que no Campus Teresina Central são 2,6 pontos percentuais de concluídos a mais entre o triênio (2011-2013) e 2014, isto é, a taxa de conclusão aumentou no ano de implementação da POLAE. Já no Campus Teresina Zona Sul, há uma variação de 10,2 pontos percentuais a menos de concluídos no mesmo período, significando que a taxa de conclusão foi reduzida no ano de implantação da Política.

No Campus Floriano, tem-se 1,1 ponto percentual a mais de estudantes nessa situação, entre 2011-2013 e 2014, significando aumento da taxa de conclusão no ano de implementação da POLAE.

Verifica-se, portanto, desempenho variado na evasão, retenção e conclusão nos três *Campi* analisados entre o triênio (2011-2013) e 2014. Ocorre redução do número de matrículas atendidas; de evadidos e de retidos - no Teresina Central e Zona Sul; e de concluídos - no Teresina Zona Sul. Em contraposição, há elevação do número de matrículas atendidas, de evadidos e de retidos - no Campus Floriano; e de concluídos - no Teresina Central e Floriano.

Isso se reflete nas taxas de evasão, retenção e conclusão. As taxas de evasão no Campus Teresina Central e Zona Sul e de retenção no Teresina Central e Floriano reduziram. As de conclusão aumentaram, refletindo a redução da retenção, no Campus Teresina Central e Floriano, como demonstrado no gráfico 4:

**Gráfico 4** – Variação da Taxa de Evasão, Retenção e Conclusão nos Cursos Técnicos dos *Campi* Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano do IFPI entre a média de 2011-2013 e 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no SISTEC (IFPI, 2015)

Desse modo, observa-se que a POLAE alcançou seu objetivo de redução das taxas de evasão nos *Campi* Teresina Central e Zona Sul; de redução das de retenção e de elevação das de conclusão, no Campus Teresina Central e Floriano. Assim, os impactos da Política foram diferenciados nos *Campi* do IFPI.

## Conclusão

Avaliou-se a efetividade da Política de Assistência Estudantil do IFPI, ou seja, a correspondência entre o pretendido e os resultados no Campus Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano, a partir de dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

Para isso, utilizou-se o método quase experimental, na modalidade “séries temporais”, em que se comparou as taxas de evasão, retenção e conclusão dos matriculados nos mais antigos e maiores *Campi* — Teresina Central, Teresina Zona Sul e Floriano — antes (2011 a 2013) e depois (2014) da implementação da Política de Assistência Estudantil (POLAE) do IFPI.

Constatou-se nos *Campi* Teresina Central e Teresina Zona Sul que o número de evadidos no ano de implementação da Política de Assistência Estudantil do IFPI é menor do que antes, registrando-se, inclusive, inversão das tendências de aumento nas taxas anteriores à medida. Já no Campus Floriano, registrou-se comportamento oposto dos índices de evasão, com mais alunos evadidos de seus cursos após instituição da Política. Assim, o objetivo da POLAE, de redução das taxas de evasão, foi atingido nos *Campi* Teresina Central e Zona Sul e não foi no Floriano.

Em relação às taxas de retenção, a realidade difere da de evasão, pois se verificou que nos *Campi* Teresina Central e Floriano, o número de retidos no ano de implementação da Política de Assistência Estudantil do IFPI é menor do que antes, registrando-se, inclusive, inversão das tendências de aumento nas taxas anteriores à medida. No Campus Teresina Zona Sul, verificou-se 0,2 ponto percentual a mais de retidos entre o triênio anterior à Política e 2014. Assim, o objetivo da POLAE, de redução das taxas de retenção, foi atingido nos *Campi* Teresina Central e Floriano e não foi no Campus Teresina Zona Sul.

Por fim, constatou-se que no Campus Floriano, o número de concluídos no ano de implementação da Política de Assistência Estudantil do IFPI é maior do que antes, registrando-se, até mesmo, inversão das tendências de diminuição nas taxas anteriores à medida. Observa-se que, no Campus Teresina Central, são 2,6 pontos percentuais de concluídos a mais entre o triênio (2011-2013) e 2014. Já no Teresina Zona Sul, verifica-se uma variação de 10,2 pontos percentuais a menos de concluídos entre o triênio anterior à Política e 2014. Portanto, o objetivo da POLAE, de elevação das taxas de conclusão, foi atingido nos *Campi* Teresina Central e Floriano e não foi no Teresina Zona Sul.

Dessa forma, conclui-se que a POLAE atingiu seu objetivo de redução das taxas de evasão nos *Campi* Teresina Central e Zona Sul e de retenção nos *Campi* Teresina Central e Floriano bem como de aumentar a de conclusão nos *Campi* Teresina Central e Floriano. Portanto, as taxas de evasão e retenção foram reduzidas e as de conclusão elevadas com a instituição da POLAE, de maneira diferenciada, nos três *Campi* examinados, sendo mais exitosa no Campus Teresina Central, pois tanto as taxas de evasão e retenção reduziram, como as de conclusão aumentaram.

## Referências

AGUILAR, M. J.; ANDER-EGG, E. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Trad. Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.

BRASIL. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul., 2010 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm)>. Acesso em: 02 maio. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica** (versão preliminar). Brasília, Março de 2014. Disponível em: <[http://www.ifto.edu.br/portal/docs/proen/doc\\_orientador\\_evasao\\_retencao\\_setec.pdf](http://www.ifto.edu.br/portal/docs/proen/doc_orientador_evasao_retencao_setec.pdf)> Acesso em: 10 maio. 2015.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impactos. **Revista do Serviço Público**, a. 49, n. 2, abr-jun., p. 105-133, 1998.

DORE, R.; LÜSCHER, A. Z. Permanência e evasão na educação técnica de nível médio em Minas Gerais. **Cad. Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n.144, p.770-789, dez. 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Política educacional no Brasil: educação técnica e abandono escolar. Primeira seção – Capítulo 5./ por Rosemary Dore e Ana Zuleima Luscher. **RBPG – Políticas, Sociedade e Educação**, Brasília, supl. 1, v. 8, p. 147-176, dez. 2011.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set/dez. 1986.

IFPI. Conselho Superior. **Resolução nº 14, de 08 de abril de 2014**. Dispõe sobre a Política de Assistência Estudantil do IFPI. Teresina, 08.04.2014.

SILVA E SILVA, M. O. da. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA E SILVA Maria Ozanira (Coord.) **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luís; MA: GAEPP, p.89-175, 2008.

**PARTE V**  
**Segurança pública, patrimônio cultural,  
reforma psiquiátrica e formação profissional:  
a diversidade nas políticas públicas**

## CAPÍTULO 15

### POLÍCIA COMUNITÁRIA O *Welfare State* da Segurança Pública na Contemporaneidade

Reginaldo Canuto de Sousa  
Maria D'Alva Macedo Ferreira

#### 1 Introdução

O *Welfare State* ou Estado do Bem-estar surgiu após a 2ª Guerra Mundial, seu desenvolvimento está intimamente relacionado com o processo de industrialização e com os problemas sociais gerados a partir dele. A Grã-Bretanha foi o país que se destacou na construção do Estado de Bem-estar com a aprovação, em 1942, de uma série de providências nas áreas da saúde e escolarização. Nas décadas seguintes, outros países seguiriam essa direção.

Assim, ocorreu também uma vertiginosa ampliação dos serviços assistenciais públicos, abarcando as áreas de renda, habitação e previdência social, entre outras. Paralelamente à prestação de serviços sociais, o Estado do Bem-estar passou a intervir fortemente na área econômica, de modo a regulamentar praticamente todas as atividades produtivas a fim de assegurar a geração de riquezas materiais junto com a diminuição das desigualdades sociais.

Uma das teorias que tentam explicar o surgimento do *welfare state* vincula sua origem à crescente tensão e conflitos sociais gerados pela economia capitalista de caráter “liberal”, que propugnava a não-intervenção do Estado nas atividades produtivas (ESPING-ANDERSEN, 1991).

As crises econômicas mundiais presenciadas nas primeiras décadas do século 20 (da qual a crise de 1929 é o caso mais conhecido) provaram que a economia capitalista, livre de qualquer controle ou regulamentação estatal, gerava profundas desigualdades sociais. Essas



desigualdades provocavam tensões e conflitos, capazes de ameaçar a estabilidade política do próprio Estado.

Já Kerstenetzky (2012) entende que a Política de Bem-Estar Social é requisito para o atingimento do estágio de desenvolvimento, bem como é consequência natural da evolução histórico-sócio-política da humanidade.

Desta forma, o presente artigo apresenta as características e perspectivas da política do *welfare state*, tanto na seara econômica como social, e busca-se com isso resgatar a essência dos princípios que motivaram a construção dessa política de bem-estar social.

A pesquisa também aborda o tema Segurança Pública, em uma perspectiva preventiva, proativa e participativa<sup>30</sup>, que se enquadra na filosofia de Polícia Comunitária. Tal estratégia organizacional consiste em uma aproximação entre Polícia e Sociedade, através de uma gestão compartilhada da Segurança Pública, e vem sendo difundida no mundo desde meados do século passado.

Nessa conjuntura, parece razoável considerar a filosofia da Polícia Comunitária como uma estratégia de prevenção e enfrentamento da violência criminal<sup>31</sup> na contemporaneidade, inserida em uma política de bem-estar social, pois os mesmos países da Europa que adotaram o *welfare state* como modelo político-social, implantaram a filosofia de Polícia Comunitária, com destaque para a Grã-Bretanha, através de sua polícia, a *Scotland Yard*.

Na busca de um caminho que fundamente o conhecimento para a interpretação da realidade histórica e social da pesquisa proposta, optou-se metodologicamente por uma pesquisa bibliográfica, pois apresenta uma revisão da literatura especializada dos principais estudiosos dos temas abordados, e documental, em virtude da análise de leis e decretos.

---

<sup>30</sup> **Preventiva** porque objetiva a ação policial e da sociedade antes da ocorrência do crime. A atitude **proativa** reforça a ideia da prevenção, ação anterior ao delito e já a ação **participativa** completa outro valor para Segurança Pública, enquanto política pública, que é o engajamento social, de cada cidadão.

<sup>31</sup> Inicialmente pode parecer uma redundância utilizar a terminologia **Violência Criminal**, mas analisando cuidadosamente, verifica-se que há várias formas de Violência, e algumas delas que não são consideradas crime, desta forma, optou-se por trabalhar nesta obra as Violências tipificadas no Código Penal brasileiro (SOARES, 2006). Assim, pode-se concluir que todo Crime é um tipo de Violência, mas nem toda Violência é Crime.

## 2 *Welfare State*: origem e características

A expressão *welfare state* foi utilizada originalmente por um político inglês, *Alfred Zimmern*, na década de 1930, para contrapor a evolução do Estado britânico, de um *power state* para um *welfare state*. No entanto, o conceito de Estado de bem-estar social não pode ser reduzido à concepção original de *Zimmern*. Este é usado no debate contemporâneo como um Estado que provê um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada (KERSTENETZKY, 2012).

O Estado do Bem-Estar Social não é uma invenção arbitrária de políticos populistas, como sugere a teoria econômica neoclássica e neoliberal, mas uma consequência histórica do desenvolvimento político da humanidade no quadro de sociedades capitalistas (KERSTENETZKY, 2012, p.01).

A política do *welfare state* também apresenta várias designações, como: sistema de proteção social, seguridade social, políticas sociais, estado-providência, serviços sociais, etc. A política de Bem-Estar Social representa mais do que ações assistências pontuais, mais o reconhecimento de direitos sociais como garantia de acesso pleno à cidadania.

Para Marshall (1967) a política de bem-estar social representa a terceira fase no processo de transformação da sociedade na busca de direitos de cidadania, referente ao século XX, enquanto os Direitos Cívicos são conquistados no século XVIII e os Direitos Políticos no século XIX.

Nesse contexto, um tema interessante a ser abordado diz respeito à implantação do *welfare state* em países em desenvolvimento, como o caso do Brasil. Sobre a matéria, parte dos estudiosos entendem inviável, porém outros entendem o contrário:

De um lado, a proposição de que a introdução de um estado do bem-estar social pressupõe o desenvolvimento econômico: apenas países desenvolvidos podem ter um *welfare state*. De outro, a afirmação de que a introdução ou incremento de um já existente estado do bem-estar terá de se haver com o trade off entre crescimento e redistribuição: o gasto público

social, sendo economicamente ineficiente, exercerá influência negativa sobre o crescimento econômico (KERSTENETZKY, 2012, p.37).

As teorias mencionadas resumem as possibilidades do *welfare state* em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Kerstenetzky (2012) rejeita essas proposições com evidências empíricas e com uma convincente discussão teórica, fundamentando sua tese com as experiências dos países escandinavos, os quais investiram em políticas sociais universais como requisito para o processo de desenvolvimento.

Realmente o *welfare state* tem um custo econômico, porém seu retorno social garante acesso à cidadania e conseqüente melhoria na qualidade de vida, ao melhorar a distribuição de renda, como mecanismo de proteção das ações do Capitalismo.

### **3 A segurança pública brasileira**

O conceito de Segurança Pública acompanhou as transformações socioeconômicas da história brasileira, passando por fases de exceção, como a ditadura Vargas (1937-45) e o Regime Militar (1964-85), até chegar ao processo de redemocratização que se iniciou em 1985 e culminou com a promulgação da Constituição cidadã de 1988. Desta forma, o entendimento sobre a Segurança Pública se alargou bastante passando indubitavelmente pelo contexto da cidadania, pela análise social e política (COSTA, 2004).

A Segurança Pública, antes restrita apenas à competência estatal, através da ação das polícias, agora, pós Constituição de 1988, se apresenta como sistema que interliga Estado e sociedade com o objetivo comum, garantir o acesso ao gozo da cidadania. O conceito da Segurança Pública não mais se limita apenas ao estado de tranquilidade, sem ocorrência de práticas de delito, mas como meio de garantia ao exercício pleno de direitos, como: o direito de ir e vir (direito de locomoção), direito de livre manifestação e direito a ter direito, ou seja, o reconhecimento da dignidade da pessoa humana.

A Segurança Pública é uma política pública, consubstanciada pela ação estatal e comunitária, em parceria, que objetiva prevenir e enfrentar a violência criminal, nas suas diversas

manifestações e dimensões, principalmente garantindo o acesso à cidadania plena, no âmbito de suas competências, através das instituições policiais e a comunidade como um todo, pois é elemento essencial para manutenção da Ordem Pública (SOUSA, 2013, p.48).

A Segurança Pública é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei, garantindo direitos e cidadania a todos (BENGOCHEA, 2004, p.120).

Partindo dessa compreensão, a Segurança Pública é um processo sistêmico porque envolve, no mesmo cenário, um conjunto de conhecimentos e ferramentas de competência dos poderes constituídos e ao alcance da comunidade organizada, interagindo e compartilhando visão, compromissos e objetivos comuns.

Em outras palavras, como afirma Diogo de Figueiredo Moreira Neto, segurança pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo essa o objeto daquela (LAZZARINI, 1999, p. 53).

Tal compreensão apresenta um viés mais jurídico, também enfatiza a complexidade da função da Segurança Pública, destacando que a ordem pública é o objeto da segurança pública, enquanto política pública.

No contexto do estudo da Segurança Pública algumas categorias contribuem para sua compreensão, tendo em vista sua transversalidade, como a categoria controle social, que é enfocada na pesquisa sobre dois aspectos: um anterior à Constituição de 1988, em que o Estado é o principal ator social responsável pelo controle social e manutenção da ordem e do *status quo*, através de suas instituições (Polícia, Justiça e Sistema Prisional); e, outra concepção de controle social estabelecida pós Constituição Federal de 1988, que tem como principal foco o exercício da cidadania através de uma participação efetiva na discussão, planejamento, elaboração, execução das políticas públicas, passando a ter como principal ator a sociedade civil organizada.

Nessa perspectiva, a participação da sociedade civil é a principal ferramenta para o controle das ações públicas. Logo, transpor esse modelo para a Segurança Pública é uma das questões a ser enfrentada pela democracia brasileira.

Considerando essa nova conjuntura social e política do Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal do Brasil, as instituições estatais tornaram-se obrigadas a se revestirem de uma nova roupagem, ornada com mecanismos que possibilitem à sociedade uma participação no planejamento e execução de suas atividades.

O papel da Segurança Pública como mecanismo estatal de controle social varia de Estado para Estado. Há os casos em que a sociedade civil desempenha papel fundamental nesse controle social, e modelos em que o controle social está concentrado no aparato coercitivo estatal, em que há uma grande discricionariedade da ação policial. Nessas situações, a autonomia policial implica lidar com o dilema entre a lei e a ordem (COSTA, 2005).

Segundo Soares (2006), o processo de implementação de uma Política de Segurança Pública requer fundamentos em princípios democráticos. Portanto, assegurar às cidadãs e aos cidadãos a garantia do espaço público requer de qualquer gestor uma visão sistêmica da administração pública e uma compreensão precisa de fenômenos sociais complexos, como a violência criminal, com ocorrências de natureza intraclasses e interclasses sociais.

Assim, não se pode deixar de focar nas questões sociais de forma estratégica no enfrentamento da violência criminal. Não restam dúvidas de que as políticas públicas no Brasil são ineficientes por serem de natureza mais reativa. É preciso inverter a lógica da prevenção apenas com ação policial (SOUSA, 2013). No caso da Segurança Pública, aprende-se de vez que segurança não se faz só com repressão, com cerceamento da liberdade, com o toque de recolher. A opção por essas medidas evidencia ou uma má compreensão do objeto de Segurança Pública, decorrendo daí uma política equivocada de Segurança Pública, ou uma total incompetência das autoridades do setor em planejar e executar uma Política de Segurança capaz de assegurar à sociedade a tranquilidade desejada por todos.

O estudo da Segurança Pública está estreitamente relacionado à categoria Ordem Pública, tendo se observado alguns equívocos quanto

ao uso das citadas categorias, inclusive por diversas autoridades da área. Segundo Lazzarini (1999, p. 53): “Em suma, a ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo, portanto, essencialmente de natureza material e exterior, como atentou o citado Louis Rolland”. Ordem Pública é composta por três elementos essenciais: a Segurança Pública, a tranquilidade pública e a salubridade pública. A tranquilidade se caracteriza pelo estado de paz social, enquanto a salubridade pública diz respeito à saúde pública.

As noções de Ordem Pública e de direitos individuais universais estão umbilicalmente conectadas. As sociedades ocidentais, ao mesmo tempo em que afirmam o espaço do individual e do privado, reforçam a noção de que o espaço público diz respeito a todos os membros da comunidade política. E a partir daí caberá ao Estado, à autoridade central, garantir a ordem internamente não apenas para viabilizar a vida coletiva, mas também para garantir os próprios direitos dos indivíduos que compõem essa mesma coletividade (SAPORI, 2007).

### **3.1 Teorias sobre polícia comunitária**

O aumento da violência e da criminalidade tem provocado mudanças na seara de Segurança Pública, principalmente nas estratégias policiais (SOARES, 2006). Modelos tradicionais como recursos tecnológicos, uso desproporcional da força policial nas ruas e rapidez no atendimento de ocorrências policiais (190) se revelam limitados na prevenção do crime, tendo em vista que, algumas vezes, contribuem para aumentar os níveis de tensão e descrença entre policiais e cidadãos.

Isto significa o reconhecimento de que a gestão da Segurança Pública não é responsabilidade exclusiva da polícia, mas da sociedade como um todo, o que vai ao encontro da filosofia de Polícia Comunitária, Direitos Humanos e a Política do bem-estar social (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994; SOUSA, 2013).

A Polícia Comunitária objetiva a prevenção da violência criminal, através de uma parceria entre polícia e sociedade. As manifestações da violência e da criminalidade no Brasil são diversificadas e regionalizadas, demandando estratégias diferenciadas para o enfrentamento da violência e da criminalidade, mesmo considerando o processo de globalização do crime (SOARES, 2006; SOUSA, 2013).

Trojanowicz e Bucqueroux (1994) faz uma definição clara do que é Polícia Comunitária, ao asseverar que:

[...] é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e em geral a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área. (TROJANOWICZ; BUCQUEROUX, 1994, p. 04)

A essência da Polícia Comunitária encontra-se na possibilidade de propiciar uma aproximação dos operadores da Segurança Pública junto à comunidade onde atuam, como um médico da família; enfim, dar característica humana ao profissional de Segurança Pública, e não apenas um número de telefone ou uma instalação física referencial. Para isto, realiza um amplo trabalho sistemático, planejado e detalhado, obedecendo a uma metodologia (BRASIL, 2013).

Já para Marcineiro (2009) Polícia Comunitária é:

simultaneamente, uma filosofia e uma estratégia organizacional que permite a polícia, em conjunto com a comunidade, desenvolver um trabalho com vistas a buscar soluções ou alternativas para equacionar ou amenizar problemas relacionados à criminalidade, à violência e à desordem (MARCINEIRO, 2009, p. 109).

Skolnick e Bayley (2002), os primeiros estudiosos sobre Polícia Comunitária nos Estados Unidos, indicam quatro características fundamentais:

- 1) realização de consultas à população sobre problemas, prioridades e estratégias de resolução;
- 2) estratégia policial voltada para áreas e problemas específicos;
- 3) mobilização da comunidade para autoproteção e para resolução de problemas que geram crimes;
- 4) foco das ações na resolução de problemas geradores de crime e desordem (prevenção) (NEV, 2009, p.14).

A essência da filosofia da Polícia Comunitária reside na possibilidade de aproximação dos policiais com a comunidade onde atuam, como um médico, um advogado local, ou um comerciante da esquina; enfim, dar característica humana ao profissional de polícia e não apenas um número de telefone ou uma instalação física referencial.

Como afirma Marcineiro (2009, p.10):

[...] um serviço policial que se aproxime das pessoas, com nome e cara bem definidos, com um comportamento regulado pela frequência pública cotidiana, submetido, portanto, às regras de convivência cidadã, pode parecer um ovo de Colombo (algo difícil, não é). A proposta de Polícia Comunitária oferece uma resposta tão simples que parece irreal: personalize a polícia, faça dela uma presença também comum.

A Polícia Comunitária resgata os fundamentos da atividade policial, pois apoia e é apoiada pela comunidade, na perspectiva de uma sociedade democrática, pluralista e participativa, onde as responsabilidades são compartilhadas por todos. A cultura da paz não incumbe apenas à polícia, mas, também a todos os cidadãos (FERREIRA, 2005, p.58). Portanto, segundo Costa (2009, p. 103): “a Polícia Comunitária é uma filosofia que ressalta a necessidade da parceria entre comunidade e polícia nas políticas de segurança pública, para que sejam direcionadas as ações e ocorra um controle social destas”.

A Polícia Comunitária tem como principal estratégia democratizar a prestação do serviço policial, em nível de Política Pública, e introjetar valores de uma democracia participativa, no contexto de uma gestão compartilhada da coisa pública, bem como garantir direitos essenciais à cidadania plena, que corresponde perfeitamente às diretrizes estabelecidas na política do *welfare state* (SOUSA, 2013).

A Polícia Comunitária tem como fundamentação legal a própria Constituição Federal do Brasil, que no seu artigo 144 possibilitou a participação social, conforme se pode verificar pelo texto constitucional a seguir, *in verbis*:



**Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

**§ 1º** A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

**§ 2º** A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

**§ 3º** A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

**§ 4º** Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

**§ 5º** Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

**§ 6º** As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

**§ 7º** A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a

garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (BRASIL, 2015) (destaque nosso).

O texto constitucional apresentado regulamenta a competência de cada órgão policial, bem como apresenta o fundamento da categoria Segurança Pública, pois diferente das constituições brasileiras anteriores que concentravam toda responsabilidade apenas para o Estado, agora expressa que a Segurança Pública continua sendo dever do Estado, mas é de responsabilidade de todos, ou seja, possibilita e legitima a ação de qualquer cidadão em prol da Segurança Pública, a começar do núcleo familiar.

Outro aspecto pouco mencionado pelos estudiosos da matéria é o fato jurídico que a Segurança é um direito social, a luz do artigo 6º da Constituição Federal do Brasil 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 desta Constituição (BRASIL, 2015) (grifo nosso).

Assim, a Constituição brasileira representou um marco regulatório da possibilidade de participação social na gestão da Segurança Pública, principalmente na ação policial, tendo em vista que a Segurança Pública é considerada como a última fronteira a ter a participação social, pois nas demais políticas públicas já há um esboço da participação da sociedade na coisa pública, tendo como exemplo os conselhos gestores e orçamentos participativos.

A Constituição não apenas afirmou a extensão de direitos mas consagrou a participação direta da população no exercício do poder, criando espaços de participação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas públicas em várias áreas, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, transformando o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então (DAGNINO; TATAGIBA, [entre 2000 e 2013], p. 01)

As inovações das políticas de controle social e prevenção do delito devem ser compreendidas à luz dos processos de re-organização das competências estatais, que se tornam mais acessíveis à interação com instituições do setor privado e do setor público não governamental (sociedade civil) (SOUSA, 2007).

Nesse sentido, Dagnino e Tatagiba afirmam que:

A inflexão nas formas de atuação dos movimentos sociais, expressa na sua chamada “inserção institucional” e nas novas relações que se estabelecem entre eles e o Estado nos seus distintos níveis, exigiu a adoção de novas formas de atuação que, por sua vez, implicaram num difícil processo de aprendizado

[...]

Essa nova modalidade de atuação intensifica e diversifica as relações entre sociedade civil e Estado, amplia o raio de interlocução dos movimentos, multiplicando o repertório de significados disponíveis bem como o de tarefas e práticas políticas exigidas (DAGNINO; TATAGIBA, [entre 2000 e 2013], p. 4).

Pode-se observar que as políticas públicas necessitam cada vez mais do engajamento da sociedade nas discussões, planejamento, sugestões e gestão da coisa pública, em especial, na área da segurança pública.

Assim, a segurança pública, que é uma política pública, está diametralmente ligada às demais políticas sociais, pois é responsável também pela qualidade de vida e garantia da própria vida, que é o maior bem de um ser humano.

Nesse viés, quando se considera segurança como substrato para a vida em sociedade, ou seja, para o pleno exercício dos demais direitos fundamentais, observa-se a pertinência de considerar o direito à segurança como direito fundamental. Por esse ângulo, segurança pública poderia até mesmo constituir faceta de segurança jurídica (SOUSA, 2013).

A segurança pública é o ambiente exterior necessário para que a pessoa exercite todos os atributos enquanto tal, tendo em vista a vida em sociedade, é por isso que o próprio acesso à segurança pública é parte integrante da cidadania plena, refletindo em qualidade de vida (BATISTI, 2014).

A ideia de um convívio social pacífico está vinculado à própria democracia, o que permite estender o raciocínio para admitir que a existência de um Estado Democrático de Direito se completa com segurança para a vida social, e nessa construção a Polícia Comunitária tem papel fundamental, pois garante o direito de participação à sociedade (BATISTI, 2014).

Assim, pode-se argumentar que o principal fator no sentido de considerar a segurança pública como um direito fundamental é a própria referência contida na “cabeça” do artigo 144 da Constituição Federal, quando afirma tratar-se de “**direito e responsabilidade de todos**”. A universalidade reconhecida para tal direito inegavelmente dá um sentido de que segurança pública é considerada um valor fundamental (BATISTI, 2014).

Portanto, todos os cidadãos são destinatários dos direitos fundamentais e, sua concretização caracteriza tarefa de todos, em um comprometimento comum com a dignidade comum, e tal aspecto está reafirmado no artigo 144 da Constituição Federal do Brasil.

É interessante distinguir as características e *habitus* da Polícia Tradicional para a Polícia Comunitária, pois é ponto essencial para entendimento do tema, em sua plenitude.

O desafio que se apresenta após a redemocratização (1985) é o reajustamento de forças estatais e comunitárias em relação aos papéis que devem ser assumidos pelas instituições policiais, tendo o saudosismo do período da ditadura militar de um lado e os ventos democráticos da polícia comunitária do outro, coexistindo em um contexto perverso de violência criminal (SOUSA, 2013).

## Quadro 1 - Comparativo entre a Polícia Tradicional e a Polícia Comunitária

POLÍCIA TRADICIONAL	POLÍCIA COMUNITÁRIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A polícia é uma agência governamental responsável, principalmente, pelo cumprimento da lei;</li> <li>• Na relação entre a polícia e as demais instituições de serviço público, as prioridades são muitas vezes conflitantes;</li> <li>• O papel da polícia é preocupar-se com a resolução do crime;</li> <li>• As prioridades são, por exemplo, roubo a banco, homicídios e todos aqueles envolvendo violência;</li> <li>• A polícia se ocupa mais com os incidentes;</li> <li>• O que determina a eficiência da polícia é o tempo de resposta;</li> <li>• O profissionalismo policial se caracteriza pelas respostas rápidas aos crimes sérios;</li> <li>• A função do comando é prover os regulamentos e as determinações e as determinações que devam ser cumpridas pelos policiais;</li> <li>• As informações mais importantes são aquelas relacionadas a certos crimes em particular;</li> <li>• O policial trabalha voltado unicamente para a marginalidade de sua área, que representa, no máximo, 2% da população residente ali onde “todos são inimigos, marginais ou paisano folgado, até prova em contrário”.</li> <li>• O policial é o do serviço.</li> <li>• Emprego da força como técnica de resolução de problemas;</li> <li>• Presta contas somente ao seu superior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A polícia é o público e o público é a polícia: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos;</li> <li>• Na relação com as demais instituições de serviço público, a polícia é apenas uma das instituições governamentais responsáveis pela qualidade de vida da comunidade;</li> <li>• O papel da polícia é dar um enfoque mais amplo visando à resolução de problemas, principalmente, por meio da prevenção;</li> <li>• A eficácia da polícia é medida pela ausência de crime e de desordem;</li> <li>• As prioridades são quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade;</li> <li>• A polícia se ocupa mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos;</li> <li>• O que determina a eficácia da polícia são o apoio e a cooperação do público;</li> <li>• O profissionalismo policial se caracteriza pelo estreito relacionamento com a comunidade;</li> <li>• A função do comando é inculcar valores institucionais;</li> <li>• As informações mais importantes são aquelas relacionadas com as atividades delituosas de indivíduos ou grupos;</li> <li>• O policial trabalha voltado para os 98% da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras;</li> <li>• O policial emprega a energia e eficiência, dentro da lei, na solução dos problemas com a marginalidade, que no máximo chega a 2% dos moradores de sua localidade de trabalho;</li> <li>• Os 98% da comunidade devem ser tratados como cidadãos e clientes da organização policial.</li> </ul>

Fonte: Quadro elaborado a partir do Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária (BRASIL, 2013).

Um aspecto pertinente também a ser abordado na presente pesquisa é a diferenciação das categorias: Polícia Comunitária e Policiamento Comunitário, sendo aquela a filosofia, as diretrizes a serem seguidas pelo cidadãos e policiais, enquanto esta se refere ao mister de policiar sob a égide dos princípios de Polícia Comunitária. Em resumo, a Polícia Comunitária legitima a ação do Policiamento Comunitário, bem como todos podem participar da Polícia Comunitária (cidadão e

policial), enquanto que somente policiais realizam o Policiamento Comunitário, por força de lei (SOUSA, 2013).

O resumo apresentado expressa sinteticamente as características do modelo de Polícia Comunitária em contraponto ao modelo de Polícia Tradicional, através do *modus operandi*<sup>32</sup> de cada estratégia de segurança pública.

## Conclusão

O *Welfare State* e a Segurança Pública (Polícia Comunitária) são temas complexos e importantes, ao aprofundar o estudo sobre a matéria percebe-se a ligação umbilical das elencadas categorias, pois a Política de Bem-Estar Social representa uma nova perspectiva da relação entre Estado e sociedade, bem como a Polícia Comunitária representa uma postura inovadora da relação Estado (polícia) e sociedade, no contexto de uma gestão compartilhada, participativa.

As políticas públicas necessitam cada vez mais do engajamento da sociedade nas discussões, planejamento, sugestões e gestão da coisa pública, em especial, na área da segurança pública, que carece ainda de participação social para prevenção e enfrentamento da violência criminal.

Assim, a segurança pública, que é uma política pública, está diametralmente ligada as demais políticas sociais, pois é responsável também pela qualidade de vida, da dignidade da pessoa humana e garantia da própria vida, bem maior de cada cidadão.

Já o Estado de bem-estar social, com seu potencial redistributivo, inclusivo e emancipador, é tanto causa quanto consequência do progresso da sociedade e, em sua dinâmica, eficiência e justiça distributiva se reforçam mutuamente. Assim, tais ações reforçam os requisitos necessários para implementação da filosofia de Polícia Comunitária.

Pode-se constatar que o *welfare state* necessita de um investimento econômico, porém seu retorno social garante acesso à cidadania e consequente melhoria na qualidade de vida, ao melhorar a distribuição de renda, como mecanismo de proteção das ações do Capitalismo.

---

<sup>32</sup> *Modus operandi* é uma expressão em *latim* que significa “modo de operação”. Utilizada para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo sempre os mesmos procedimentos.

Tais melhorias não se limitam apenas a aspectos econômicos e políticos, mas se consubstancia também em melhoria da qualidade na gestão da segurança pública, através da filosofia de Polícia Comunitária, em uma atitude proativa da polícia e do cidadão, pois todos são responsáveis pela segurança pública, a começar do núcleo social mais básico que é a família.

Portanto, após pesquisa e análise da bibliografia proposta neste artigo científico, verifica-se a consistência da tese defendida, pois a polícia comunitária tem sido implementada em países desenvolvidos e em desenvolvimento onde está presente a Política de Bem-Estar Social, com suas ações sociais que possibilitam melhoria da qualidade de vida nas diversas áreas, inclusive na seara da Segurança Pública.

O tema segurança pública tem se revelado fundamental para desenvolvimento de modelos e práticas de prevenção e enfrentamento da violência criminal, problema atual que aflige a sociedade brasileira.

Desta forma, trazer à baila esta discussão busca contribuir para construção de uma segurança pública mais cidadã, e ajudar para sua efetivação como uma política pública. O presente estudo não tem a pretensão de esgotar o tema, mas socializa-la no meio acadêmico também.

## Referências

BATISTI, Leonir. **Segurança Pública: reflexões da falta de eficiência do sistema criminal**. Curitiba: Juruá, 2014.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz. **A tradição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. In: São Paulo em Perspectiva, São Paulo Vol. 18, n.1, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. 5ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça – SENASP – **Plano Nacional de Segurança Pública** - Brasília: Ministério da Justiça, 2002.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas Polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos Sociais e participação institucional: repertórios de ação coletiva e dinâmica culturais na difícil construção da democracia brasileira**. RevueInternationale de Politique Comparée

(número especial sobre répertoires d'actionscollective em Amériqúe Latine). São Paulo, [entre 2000 e 2013].

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. São Paulo: Lua Nova, 1991.

FERREIRA, Maria D'Alva Macedo. Gestão democrática da política de assistência a criança e o adolescente no município. In: Revista do Departamento de Serviço Social: **Serviço Social e Contemporaneidade**. V.2. n.º3. EDUFPI, Teresina, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MARCINEIRO, Nazareno. **Polícia Comunitária: construindo segurança nas comunidades**. Florianópolis: Editora Insular, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe social e Status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (NEV). **Manual de Policiamento Comunitário: Polícia e Comunidade na Construção da Segurança**. São Paulo, 2009.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violência e Dilemas do Controle Social nas Sociedades da "Modernidade Tardia". **São Paulo em Perspectiva**, Vol. 18, n.1, 2004.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2007.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP). **Conceitos Básicos**. Disponível em: <[SILVA, Maria Ozanira da Silva e \(org.\). \*\*Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática\*\*. São Paulo: Veras Editora, 2001.](http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID={1BFF9F1B-2ECD-4A25-9976-661FB5A66624}&params=itemID={E16A5BBC-4A90-4C01-88A7-643B4A1DD68C};&UIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}></a>>. Acesso em 11 set. 2014.</p></div><div data-bbox=)

SKOLNICK, Jerome H; BAYLEY, David H.. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas através do Mundo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro, **Revista Estudos Avançados**, v.20, n.56, p.91-106, 2006.

SOUSA, Reginaldo Canuto de. **Introdução à Segurança Pública: reflexões sobre Polícia, Sociedade e Cidadania**. Teresina: Edição do Autor, 2013.



\_\_\_\_\_. **Gestão da Segurança Pública:** em busca de modelo para prevenção da violência. In: III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. Anais...São Luís: UFMA, 2007.

TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. **Policimento Comunitário:** Como Começar. Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1994.

## CAPÍTULO 16

# A LEGITIMIDADE DAS OCUPAÇÕES COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO PATRIMÔNIO CULTURAL

Marcos Antonio Alves Batista Filho  
Áurea da Paz Pinheiro

### 1 Introdução

Este trabalho é fruto das reflexões iniciais de tese de doutorado que se propõe a discutir a existência ou não de legitimidade nas ações de ocupação de propriedades privadas que constituem patrimônio cultural a fim de garantir a sua proteção uma vez que se encontram ameaçadas pela ação ou omissão de agentes privados e/ou públicos. Trabalha-se, nesse primeiro momento, com a hipótese de que estas ocupações de bens patrimoniais que são referência cultural e marcadores de identidade e memória social para pessoas que vivem em um dado território são legítimas apesar de aparentemente ilegais.

Legalidade e legitimidade são aspectos do Direito que desejosamente deveriam andar juntos, mas o seu descompasso é a realidade mais comum. Ao compreender a legitimidade como componente do Direito e não como sinônimo de legalidade, começa-se a perceber que aquela possui uma dimensão mais profunda do que esta. A capacidade de impor uma obediência à lei tem origem na crença pelos indivíduos de que ela, e seus agentes, são legitimados para tal.

O consentimento se apresenta como elemento fundamental da construção da legitimidade. Para Arendt (1994, p. 36), “o poder corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em existência apenas à medida que o grupo conserva-se unido”. Dessa forma, a fragmentação do grupo pode ser tida como elemento questionador da legitimidade das ações tomadas em seu nome uma vez que questionamentos e resistências ao poder

passam a ser apresentadas. Os contestadores, nas suas manifestações de poder, objetivam mudanças nas políticas existentes, não mais agindo em consenso com os demais, ou pelo menos não mais concordando com uma determinada linha de ação. É nesse contexto de resistência e questionamentos das ações públicas que as ocupações se apresentam.

Definidas as ocupações como viver ou usar um local sem o consentimento de seu proprietário. Apesar dos diversos tipos de ocupação, todas se caracterizam por representarem um ato de desobediência civil que é, segundo Lafer (2009, p. 234), “a expressão de um empenho político coletivo na resistência à opressão, não se constitui como rejeição da obrigação política, mas a sua reafirmação”. E nesse contexto de desobediência civil que se enquadram as ocupações destinadas à conservação do patrimônio e que se baseiam na ocupação de espaços público ou privado com o objetivo de impedir sua transformação, sendo este estudo destinado a tratar daquelas que visam a preservação do patrimônio cultural urbano, essencial para a formação da identidade e memória daqueles que compartilham desse espaço.

Halbwachs (1990) apresenta discussões interessantes para o que chama de memória individual e memória coletiva. Para o sociólogo:

Se, entre as casas, as ruas, e os grupos de seus habitantes, não houvesse apenas uma relação inteiramente acidental, e de efêmera, os homens poderiam destruir suas casas, seu quarteirão, sua cidade, reconstruir sobre o mesmo lugar uma outra, segundo um plano diferente; mas se as pedras se deixam transportar, não é tão fácil modificar as relações que são estabelecidas entre as pedras e os homens. Quando um grupo humano vive muito tempo em lugar adaptado a seus hábitos, não somente os seus movimentos, mas também seus pensamentos se regulam pela sucessão das imagens que lhe representam os objetos exteriores. (HALBWACHS, 1990, p. 136)

A construção dessa memória coletiva na relação dos habitantes com suas cidades é elemento fundamental na construção de suas identidades, constituindo substrato para as representações simbólicas em seu interior. A busca pela preservação desses espaços de memória não é apenas uma luta pela conservação de determinados bens, mas do valor simbólico que possuem para os indivíduos e para o corpo social, é meio para um fim.

Ao assegurar a todos o exercício pleno de seus direitos culturais e o acesso às fontes de cultura, a Constituição Federal de 1998, como ato normativo máximo do Estado e possuidora de uma presumida legitimidade, apresenta os alicerces da preservação do patrimônio cultural e de sua diversidade e, uma vez que a hermenêutica constitucional aponta para uma interpretação integradora dos dispositivos constitucionais, a determinação de que a propriedade deve atender à sua função social também deve ser considerada em conjunto com a garantia dos direitos culturais.

Dessa forma, ações de ocupação de propriedades públicas ou privadas que possuem como objetivo a preservação do patrimônio cultural, podem se apresentar como táticas de luta na afirmação e respeito do direito à cultura, à memória e à identidade especialmente em relação à atuação do poder público.

O fato é que, até o momento, o poder público continua sendo, no Brasil, o protagonista das políticas de preservação, sendo responsabilizado mais pelos limites de sua ação do que por eventuais sucessos. Ainda é pouco perceptível para a sociedade brasileira tanto a presença do patrimônio histórico no seu cotidiano como a importância do envolvimento dos cidadãos na busca por soluções para sua preservação. A essa constatação se acrescenta o fato de que as ações de preservação – como tantas outras nas áreas social e cultural – dependem da continuidade de esforços a longo prazo e do apoio e cooperação da população. (FONSECA, 2007, p. 161)

Mas é importante observar que ao se tratar da preservação do patrimônio cultural e da atuação do Estado nessa área, não se pode limitar as interpretações de sua responsabilidade apenas no que diz respeito às suas ações, como a demolição de um prédio histórico para a realização de obras públicas, mas também em suas omissões, a exemplo da não fiscalização do cumprimento das obrigações por parte do proprietário de prédio tombado. Assim, a desobediência civil por meio das ocupações se apresentam como mecanismo de pressão por parte da sociedade a fim de promover a preservação do patrimônio.

## 2 Percepções do Patrimônio Cultural

O desenvolvimento econômico e a expansão dos impérios capitalistas mundiais tinham como lógica a formação dos mercados. Nesse âmbito, por meio de uma classificação de culturas, a cultura dominante sobrepujava a tradição cultural com menor poder ofensivo. Essa lógica perdurou praticamente na maior parte da história do homem. Salvo algumas exceções, não havia uma preocupação com a riqueza cultural das nações dominadas, mas, sim, com a exploração da riqueza material e suas possibilidades.

Tais esforços de classificação de culturas não implicavam apenas a justificação do domínio das sociedades capitalistas centrais, que naqueles esquemas globais apareciam no topo da humanidade, sobre o resto do mundo. Ideias racistas também se associaram àqueles esforços; muitas vezes os povos não-europeus foram considerados inferiores, e isso era usado como justificativa para seu domínio e exploração. (SANTOS, 1983, p. 13)

A vida humana é influenciada pelo ambiente em que ela se desenvolve e a cultura, enquanto componente desse ambiente, se torna fator de fundamental importância no desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Isso ocorre porque a cultura seria uma conversação:

[...] “interminável conversação” que se desenrola já no momento da história em que nascemos. Imagine que você entra em uma sala de debates. Você chega tarde. Quando você chega, outros, há muito, já o precederam, e já estão engajados em uma acalorada discussão, uma discussão acalorada demais para que possam fazer uma pausa e explicar a você do que se trata. Na verdade, a discussão já havia começado muito antes que qualquer um deles tivesse chegado ali, de modo que nenhum dos presentes está qualificado para reconstituir para você todos os passos anteriores da discussão. Você ouve um pouco, então você decide que foi conquistado pelo espírito de um dos argumentos; então você faz sua intervenção. Alguém responde; você replica; outro intervém em sua defesa; outro se alinha contra você, ou para o embaraço ou para a alegria do seu oponente, dependendo da qualidade da assistência do seu aliado. No entanto, a discussão é interminável. A hora avança e você tem que partir. E você

parte, com a discussão ainda intensa. (BURKE, 1941 *apud* GONÇALVES, 1996, p. 171)

Percebe-se a cultura em constante modificação, em construção eterna, sendo algo que ao mesmo tempo que nos influencia, nos molda, também é construída por nós, participa da nossa formação enquanto indivíduos e também como seres sociais, que compartilham dessa conversa com outros. Mas não é um diálogo pacífico, ausente de conflitos e resistências. É um processo tenso, interminável, de reinvenção de si mesmo e da própria cultura.

Uma vez que a cultura se mostra parte de nossa formação, a sua preservação também se apresenta como uma defesa de si mesmo e daqueles que a compartilham. Nesse ponto, o Estado é chamado para auxiliar nesse processo. Destaca-se que se fala não em responsabilidade exclusiva do Estado, mas em ação conjunta, uma vez que a sociedade também é responsável pela conversação e pela forma que ela se desenrola. Postura essa adotada pela Constituição Federal de 1988 que reconhece que a defesa do meio ambiente – e consequentemente da cultura – são de responsabilidade do poder público e da sociedade.

Deve-se ter em mente também que o que faz parte da cultura não é apenas aquela que está nas paredes de um museu, nos palcos de um teatro ou nas páginas de Machado de Assis. São as expressões populares que só se encontra em determinadas cidades e recantos. Assim, quem irá decidir o que é cultura? Como preservar um bem cultural se uma maioria não o conhece como tal?

Conceituar cultura nos tempos que correm é tarefa delicada e perigosa. As definições tendem a uma abrangência cada vez maior, num mundo tornado pequeno para conter tantos canais de comunicação, logo interferências. As chamadas interferências culturais passam, então, a desempenhar um papel significativo na identificação do indivíduo, da região ou do país, sendo o seguro contra a despersonalização, elemento fundamental de resistência ao massacre do particular pela cultura de massas. Na busca dessas referências, vai-se ampliando o conceito de cultura e atribuindo-se-lhe a função de salvaguarda da dignidade humana. (LOPES, 1987, p. 26)

Assim, não é apenas a cultura da maioria dos membros da uma sociedade que deve ser preservada, pois a diversidade cultural existe dentro de um mesmo grupamento, sendo necessária a preservação dessa diversidade para a própria preservação das diversas identidades existentes na sociedade. Porém, a proteção do patrimônio cultural não pode ser feita apenas por meio de seus membros isoladamente, é necessária uma organização em torno dessa proteção, principalmente com atuação do poder público, com a elaboração de políticas públicas voltadas para a proteção do patrimônio cultural, interna e externamente. Nesta direção, a Declaração do México (1985) enfoca justamente a cultura como fundamento do desenvolvimento:

A cultura constitui uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento e contribui para fortalecer a independência, a soberania e a identidade das nações. O crescimento tem sido concebido frequentemente em termos quantitativos, sem levar em conta a sua necessária dimensão qualitativa, ou seja, a satisfação das aspirações espirituais e culturais do homem. O desenvolvimento autêntico persegue o bem-estar e a satisfação constantes de cada um e de todos.

Mas esse processo de instituição do patrimônio não é ausente de conflitos, tratando-se de uma dinâmica de poder, onde seus “possuidores” assumem o papel de proteção e preservação contra algum possível dano, o que implica em uma atribuição de valor ao objeto protegido, se tornando digno de proteção apenas para aqueles que definiram seu valor e na medida deste.

Proteger o patrimônio cultural é proteger a memória, sendo esta “elemento constituinte do sentimento de identidade” (POLLAK, 1992, p. 204), cabe observar que uma vez que a memória é plural, tensões podem surgir de suas relações, e “se é possível o confronto entre a memória individual e a memória dos outros, isso mostra que a memória e a identidade são valores disputados em conflitos sociais” (POLLAK, 1992, p. 204-205), tem-se a construção e preservação da memória – e do patrimônio – como resultado de conflitos políticos na sociedade, diretamente relacionado com dinâmicas de poder e das percepções e construções em torno da cidadania.

### 3 Cidadania, Identidade e Diferença

Marshall (1967, p.63-64) apresenta a cidadania como podendo ser dividida ou percebida por meio de três elementos: o civil, “composto dos direitos necessários à liberdade individual”, o político, compreendido como “o direito de participar no exercício do poder político”, e o social, que envolve também o “direito de participar, por completo, na herança social”.

Não se fará aqui uma análise de cada um dos elementos trazidos por Marshall, focando, nesse primeiro momento da pesquisa, no elemento social, pois, uma vez que ele também inclui a participação na herança social; tem-se aqui uma direta ligação deste elemento com o direito à cultura e, conseqüentemente, ao patrimônio cultural.

Ocorre que para Marshall (1967, p. 76) “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”, possuindo, assim, direitos iguais. Tem-se na ampliação e afirmação de direitos o caminho para a integração dos indivíduos à coletividade, a uma percepção de pertencimento ao grupo social. Como membros integrais de uma comunidade, deve-se assegurar a todos os cidadãos igual acesso à cultura e ao patrimônio ligado àquela comunidade. Entretanto, uma afirmação de igualdade entre os cidadãos, mesmo que seja uma afirmação de uma pretensão social e não de uma contradição da realidade, pode ser responsável pela criação de armadilhas que podem levar ao aprofundamento de desigualdades sociais.

Janoski (1998 *apud* VIEIRA, 2001, p.36) apresenta noção semelhante: “Cidadania é a pertença passiva e ativa de indivíduos em um Estado-nação com certos direitos e obrigações universais em um específico nível de igualdade”. Ocorre que essa “igualdade” gera interpretações que podem revelar o paradoxal agravamento das desigualdades. Vieira (2001, p.42) afirma que a leitura nacionalista vê a cidadania como associada à ideia de consciência nacional defendendo a noção de uma herança comum. Assim, os cidadãos teriam essa herança como elo, sendo isso que os identifica como tais e lhes assegura direitos em relação ao Estado e à sociedade.

Tal perspectiva abre portas perigosas para o convívio social. Uma vez que é o compartilhamento dessa herança comum que classificaria os indivíduos como cidadãos e, portanto, detentores de direitos. Estariam aqueles que não fazem esse compartilhamento marginalizados dentro



da sociedade? Resultaria em uma visão de que apenas os cidadãos (aqueles tidos como iguais) estariam aptos ao exercício de direitos, negando aos “diferentes” a condição de cidadão e, conseqüentemente, a proteção do Estado e até o direito à participação política neste.

A visão nacionalista, ao pretender uma coincidência entre cidadania e nacionalidade, nos leva a uma percepção excludente da vida em sociedade. Nega a possibilidade da defesa de práticas culturais distintas dos hegemônicos a ser promovida pelo Estado, uma vez que podem não ser percebidos como integrantes ou relevantes para a formação dessa herança comum. Advoga, dessa forma, uma cidadania que, ao definir os cidadãos como sendo aqueles que compartilham dessa herança, iguala parte da sociedade, assegurando-lhes direitos, mas também diferencia e exclui outros segmentos. Assim, em nome de uma pretensa igualdade, evidencia, reforça e segrega o diferente e, conseqüentemente, uma parcela dos que se encontram submetidos à jurisdição estatal.

Kymlicka (1995 *apud* VIEIRA, p. 43) traz na discussão a ideia de que direitos não devem ser garantidos somente aos indivíduos, mas também aos grupos representantes da diversidade étnica dentro de uma mesma sociedade. Defende uma cidadania diferenciada onde as ideias de Marshall seriam ampliadas e surgiria a percepção dos direitos culturais como referentes a um grande elemento da cidadania. Cabe aqui esclarecer que Kymlicka foca essa discussão sobre cidadania diferenciada no atual contexto de integração global e no crescimento das imigrações, porém entende-se que tais considerações também são aplicáveis às situações além da relação entre nacionais e estrangeiros.

O reconhecimento e aceitação da diferença se apresentam, para a corrente multiculturalista, não como uma exclusão social, mas sim como ferramenta de inclusão. Diante dessa perspectiva, Vieira (2001, p. 44) propõe não uma, mas sim múltiplas cidadanias, que funcionavam não como direito formais reconhecidos aos indivíduos, mas sim como ferramenta de inserção destes no contexto social, levando em conta as diferentes instituições as quais se relacionam.

Assim, o que se sugere é um fortalecimento da cidadania pela diferença. Lavelle (2003, p.80-81) traz uma série de fatores responsáveis pela desestabilização da cidadania e dentre eles aqueles que dizem respeito a diferenciação, em especial a proliferação das identidades restritas, noção essa trazida por Zermeño (1987) que percebe a

identidade passando do singular para o plural e vice-versa, logo, passando por uma permanente construção e desconstrução. Dessa forma, seu desenvolvimento mostra que não se pode mais falar em uma identidade nacional fixa e delimitável pelo Estado, não podendo ser, portanto, critério definidor e realizador da cidadania.

A percepção e a defesa do direito à diferença faz parte do pensamento pós-moderno. Resistências e negociação são constantes e cada vez mais divulgadas. Essa resistência ocorre pela difusão da ideia de que uma cidadania que imponha uma homogeneidade social não só se mostra fictícia, mas também se revela, paradoxalmente, reprodutora de desigualdades.

Impor uma ideia de cultura homogênea é negar a diversidade cultural existente na sociedade. Hierarquiza-se a sociedade por meio desse descarte cultural, fato que marginaliza aqueles que não se adequam ao padrão imposto. Isso porque, como afirma Silva (2000, p.76), “identidade e diferença não vistas como mutuamente determinadas”, existindo em uma relação de dependência, mas ambos são frutos de criações sociais e culturais. A definição de uma identidade é a negociação de tantas outras identidades tidas como diferentes.

Uma vez que são definidos socialmente, as percepções de identidade e diferença são resultados de relação de poder, logo, não convivem harmoniosamente, uma vez que “a afirmação da identidade e a enunciação da diferença traduzem o desejo dos diferentes grupos sociais, assimetricamente situados, de garantir acesso privilegiado aos bens sociais” (SILVA, 2000, p.81), constituindo pautas de reivindicações e de disputas políticas e sociais.

Dessa forma, a demarcação da identidade e da diferença se dá por meio de exclusões e inclusões, processo esse hierarquizante e que reflita as relações de poder dentro da sociedade e “fixar uma determinada identidade como a norma é uma das formas privilegiadas de hierarquização das identidades e as diferenças” (SILVA, 2000, p.83).

E, a fim de contrapor a essa hierarquização e intensificação das desigualdades, o empoderamento comunitário se mostra como ferramenta de oposição às ações homogeneizantes. Assim, “a cidadania multicultural é um meio de confrontação e luta que abre caminho para a proliferação de esferas públicas locais” (VENTURA, 2010, p. 128), agindo ora em oposição ora em conjunto com o Estado como uma

força emancipatória e de fortalecimento da cidadania. Tem-se, portanto, um processo de representação, uma forma de atribuição de sentido, ligado diretamente a sistemas de poder, pois “quem tem o poder de representar tem o poder de definir e determinar a identidade” (SILVA, 2000, p.91).

#### **4 A legitimidade das ocupações na defesa do patrimônio cultural**

As ocupações consistem em ocupar casas e prédios abandonados a fim de satisfazer tanto necessidades de moradias quanto para desenvolver atividades sociais. Não é um fenômeno recente, mas que tem crescido bastante na Europa a partir dos anos de 1970, tendo, ao longo do tempo, se constituído em movimento urbano, pois, conforme as ideias propostas por Castells (1983, p. 305), são “mobilizações urbanas orientadas que influenciam mudança social estrutural e transforma os significados urbanos”<sup>33</sup>. Dessa forma, ao tratar nesse trabalho sobre ocupações culturais se faz referência a uma espécie de ocupação, pois encontram-se muito mais ligadas a ações de preservação do patrimônio cultural e da efetivação de direitos culturais do que a questões de acesso a moradia.

A política urbana e a intensificação e modificações das relações sociais urbanas nos apontam a necessidade de rever as noções tradicionais de propriedade, que nos levam a crer em uma proteção total e absoluta. A propriedade passa a ser vista de forma relativa, passando a ser tida também como ferramenta para alcançar fins sociais, pois, como ensina Derani (2008, p. 239) a propriedade “inclusive enquanto fruição privada, é justificada como meio de alcance da felicidade social, pois o bem-estar individual deve levar também à felicidade coletiva”. Tem-se, portanto, a propriedade também como geradora de obrigações perante tanto ao indivíduo quanto à sociedade.

A função social impõe à propriedade uma nova natureza, vinculando-a a elementos que vão além das ideias de uso, gozo e disposição. A propriedade passa a ser acompanhada de um caráter funcional que vai além do querer privado.

---

<sup>33</sup> “Urban-orientated mobilizations that influence structural social change and transform the urban meanings”. **Tradução nossa.**

Assim, a função social, como princípio de inclusão da cidadania, como atributo do domínio e como nota de transcendência da noção de propriedade das esferas egoísticas para os sucessivos planos metaindividuais, é também o parâmetro de relativização da conformação do direito em si. Os atributos internos do direito à propriedade - exclusividade, absolutividade e perpetuidade, conotados como prerrogativas -, conquanto mantidos em essência, ao rivalizarem espaço interno com a função social, devem ser ressemantizados a partir da nova visão paradigmática do Estado Democrático de Direito. (PIRES, 2010, p. 161)

Assim, tem-se que o bem privado não pode ser utilizado e tratado de forma absoluta, sem limitações, não podendo seu proprietário utilizá-lo sem levar em consideração sua função social, nem pode o Estado permitir que este bem seja tratado dessa forma, impondo-lhe o dever zelar pela preservação e uso conforme os interesses públicos, podendo agir de forma interventiva quando se mostrar necessário. Com isso, ao se falar de bens culturais, após as considerações apresentadas anteriormente, tem-se que a concretização do princípio da função social da propriedade privada se revela forte ferramenta tanto no seu processo de preservação e, conseqüentemente, forma de fortalecer a cidadania, uma vez que permite, pela tutela do patrimônio cultural, a preservação e construção das memórias e das identidades dos indivíduos e da sociedade.

Em um país que tem se tornado cada vez mais urbano, a cidade se apresenta como representações dos valores estruturantes da sociedade brasileira, se tornando, dessa forma, materialização da cultura e das relações sociais. As práticas e valores sociais refletem nos espaços urbanos, moldando-os, atribuindo-lhes significados e sentidos, criando e consumindo cultura. A cidade, entidade construída coletivamente, também reflete as desigualdades e dicotomias da sociedade, reproduzindo suas relações de poder, suas contradições e paradoxos, evidenciando identidades e memórias conflitantes, igualdades e diferenças que se apresentam refletidas em diversas percepções de cidadania.

Entretanto, as ocupações culturais não são ações realizadas pelo Estado ou pelos proprietários dos imóveis. Trata-se de um fenômeno causado exatamente pelo oposto, ou seja, reação geralmente à omissão do Estado e pelo mal-uso ou subutilização de imóveis que podem ser

objeto de ações de preservação do patrimônio cultural e de atividades artísticas e culturais, por exemplo.

Kymlicka (2002, p. 289) destaca que em uma democracia representativa os cidadãos elegem representantes e, portanto, possuem a responsabilidade fiscalizá-los e acompanhar suas ações, assim “a necessidade de se engajar no debate público surge do fato de que as decisões do governo em uma democracia devem ser tomadas publicamente, através da livre e aberta discussão”<sup>34</sup>. Nesse sentido, as ocupações culturais devem ser encaradas como formas de engajamento do debate político, procurando fazer-se ouvir em meio a ações públicas ineficientes – por muitas vezes ausente – de preservação do patrimônio cultural e, conseqüentemente, da memória e identidade de membros da sociedade. O que se busca nesse contexto de ocupação é um reconhecimento de pertença, que permita aos indivíduos se enxergarem como cidadãos.

O reconhecimento da pertença não pode ser apenas uma consequência das condições que asseguram o respeito próprio na sociedade bem ordenada. Tal reconhecimento não deve vir depois, mas antes da definição de justiça e do status de cidadania. É isto que significa a pertença cultural como um bem social primário. (ROSAS, 2003, p. 179)

Com a propagação das ideias democráticas no mundo, a cultura se apresenta como ferramenta crítica às relações de dominação impostas ao longo dos séculos, onde as lutas sociais acabam por também refletir conflitos culturais.

Ao se ampliar e advogar formas de ampliação democrática, se pretende implementar ações de empoderamento comunitário, processo que permite às essas comunidades a afirmação de suas crenças, suas vontades e do seu modo de vida. O que se tem é o surgimento de novas estruturas de representação e de reconhecimento.

O movimento social de reconhecimento reflete também as transformações da esfera da cultura no contexto de um capitalismo pós-industrial, no qual a classe social não atua

---

<sup>34</sup> “The need to engage in public discourse arises from the fact that the decisions of government in a democracy should be made publicly, through free and open discussion.” **Tradução nossa.**

como base de referência da identidade e das lutas sociais, e o Estado e as agências públicas não atuam como únicas forças reguladoras dos dispositivos institucionais de representação e distinção da cultura em suas variáveis nacional, popular e erudita. Trata-se de um contexto em que práticas vinculadas às comunidades étnicas, indígenas e urbanas de rua ganham evidência por trazer dispositivos de representação de grupos subalternos e autodidatas, ausentes não só nas esferas legítimas da cultura nacional, popular e erudita, como também nas agendas de reivindicação política e social. (VENTURA, 2010, p. 117)

Essa luta por reconhecimento pode ser apresentada como decorrência da necessidade da defesa dos indivíduos que só pode ser atingida por meio mútuo reconhecimento. Para tanto, o Direito necessita acompanhar as mudanças e demandas sociais, precisa refletir o resultado de diálogos verdadeiramente democráticos a fim de que possa ser reconhecida sua validade.

Mas nas arenas políticas, quem se defronta são agentes coletivos, que discutem sobre objetivos coletivos e acerca da distribuição dos bens coletivos. Apenas diante de um tribunal e no âmbito de um discurso jurídico é que se trata imediatamente de direitos individuais cobráveis através de ação judicial. Quanto ao direito vigente, também ele precisa ser interpretado de maneira diversa em face de novas necessidades e situações de interesse. Essa disputa acerca da interpretação e imposição de reivindicações historicamente irresolvidas é uma luta por direitos legítimos, nos quais estão implicados agentes coletivos que se defendem contra a desconsideração de sua dignidade. (HABERMAS, 2002, p. 230)

Habermas (2002) mostra que o direito deve acompanhar as mudanças sociais, devendo ser construído como ferramenta de solução dos problemas resultantes dessa convivência, mas também como mediador dos interesses envolvidos. Para tanto, a fim de se alcançar um reconhecimento público pleno, são necessários o respeito pela identidade individual de cada um e respeito pela cultura de grupos desprivilegiados.

Esse reconhecimento não se refere apenas a uma “aceitação” da diferença, mas possui como fundamento a compreensão de que os destinatários do direito, ou seja, todos, se vejam como autores das leis

às quais se submetem. Habermas (2002) entende que só quando é assegurada autonomia a todos os grupos sociais é que eles poderão desfrutar das liberdades subjetivas comuns.

[...] uma teoria dos direitos entendida de maneira correta vem exigir exatamente a política de reconhecimento que preserva a integridade do indivíduo, inclusive nos contextos vitais que conformam sua identidade. Para isso não é preciso um modelo oposto que corrija o viés individualista do sistema de direitos sob outros pontos de vista normativos; é preciso apenas que ocorra a realização coerente desse viés. E sem os movimentos sociais e sem lutas políticas, vale dizer, tal realização teria poucas chances de acontecer. (HABERMAS, 2002, p. 235)

Analisando os fenômenos das ocupações culturais, tem-se uma perspectiva de ação direcionada à preservação do patrimônio cultural que tanto o Estado quanto o proprietário, quando este não é o próprio Estado, negligenciaram os cuidados legais e as demandas sociais acerca do acesso a bens culturais. Dessa forma, o que vê são grupos e movimentos sociais adotando medidas aparentemente ilegais em nome da defesa de direitos assegurados constitucionalmente e reconhecidos como necessários à vida digna e a percepção como cidadãos.

A deliberação e adoção de normas tem sua legitimidade associada a um consentimento geral e este só pode ser atingido através do discurso democrático. Dessa forma, iguais liberdades subjetivas podem ser acessadas: “aqui ninguém é livre, enquanto houver um único cidadão impedido de gozar da igual liberdade sob leis que todos os cidadãos se deram a si mesmos, seguindo uma deliberação racional” (HABERMAS, 2003, p. 162).

Entretanto, as ocupações surgem exatamente do fato de que não se adotou o discurso democrático nem as iguais liberdades subjetivas foram proporcionadas na defesa do patrimônio cultural que os movimentos de ocupação visam proteger, tendo sido negligenciado pelo Estado tanto na falta de cuidado com bens já reconhecidos pela coletividade quanto ao ignorar bens de grupos minoritários como se não fossem dignos de proteção. Tais ações são afrontas à cidadania uma vez que negam o direito à identidade e à memória de um povo.

Dessa forma, o ato de ocupar tem como finalidade garantir o acesso e exercício de um direito já reconhecido legalmente pelo Estado

de forma geral, mas que não consegue ser exercido pela coletividade ou por parte dela. Trata-se de uma ação que, embora seja aparentemente ilegal, apresenta-se como necessária para o exercício da cidadania de forma mais ampla e para que essa possa se aproximar de sua efetivação.

## **Conclusão**

O sistema capitalista tradicional nos levou a um conceito de meio ambiente que passou a englobar a noção de meio ambiente cultural, pois, passa a observar o planeta sistemicamente, como o próprio local onde o homem habita e sua natureza, ambos verificados de modo ampliado.

Essa compreensão do meio ambiente nos apresenta como este sendo essencial à sadia qualidade de vida, evidenciando a necessidade de proteção em prol da coletividade e como elemento de formação e manutenção do indivíduo, revelando-se não apenas um direito social, mas como integrante dos direitos fundamentais e realizador do direito à vida em sua forma plena.

Há a percepção de que a cultura se encontra em constante modificação, em construção permanente, sendo algo que ao mesmo tempo que nos influencia, nos molda, também é construída por nós, participa da nossa formação enquanto indivíduos e também como seres sociais. Mas não é uma construção harmoniosa e sem conflitos, logo, com resistências e lutas. É um processo tenso, interminável, de reinvenção de si mesmo e da própria cultura. Proteger o patrimônio cultural mostra-se como forma de proteção da memória, elemento constituinte da identidade, e, sendo também esta memória um ser plural, tensões podem surgir de suas relações onde a construção e preservação da memória – e do patrimônio – é resultado de conflitos políticos na sociedade.

Diante dessa perspectiva, o que se apresentam são múltiplas cidadanias, que funcionam não apenas como direitos formais reconhecidos aos indivíduos, mas sim como ferramenta de inserção destes no contexto social, levando em conta as diferentes instituições as quais se relacionam.

Uma vez que são definidas socialmente, as percepções de identidade e diferença são resultantes de relação de poder, portanto, não convivem harmoniosamente e passam a constituir pautas de



reinvidicações e de disputas políticas e sociais, que podem gerar mais desigualdades.

E a fim de contrapor a essa hierarquização e intensificação das desigualdades, o empoderamento comunitário se mostra como ferramenta de oposição às ações homogeneizantes. Permite-se, assim, que as esferas públicas locais assumam papel de destaque na luta contra essas ações, agindo ora em oposição ora em conjunto com o Estado como uma força emancipatória e de fortalecimento da cidadania.

Nesse ponto, surge como objeto de discussão as ocupações culturais, que consistem em ocupar casas e prédios abandonados a fim de satisfazer necessidades sociais, constituindo verdadeiros movimentos sociais urbanos ligados a ações de preservação do patrimônio cultural e da efetivação de direitos culturais.

Assim, as ocupações vão ao encontro do princípio da função social da propriedade privada, onde privado não pode ser utilizado e tratado de forma absoluta, sem limitações, não permitindo ao seu proprietário utilizá-lo sem levar em consideração sua função social, nem pode o Estado permitir que este bem seja tratado dessa forma, impondo-lhe o dever de zelar pela preservação e uso conforme os interesses públicos, podendo agir de forma interventiva quando se mostrar necessário.

Trata-se, pois, de um processo de reinvidicação que surge em decorrência da necessidade da defesa dos indivíduos que só pode ser atingida por meio do mútuo reconhecimento. Para tanto, o Direito necessita acompanhar as mudanças e demandas sociais, precisa refletir o resultado de diálogos verdadeiramente democráticos a fim de que possa ser reconhecida sua validade.

Esse reconhecimento não se refere apenas a uma “aceitação” da diferença, mas possui como fundamento a compreensão de que os destinatários do direito, ou seja, todos, se vejam como autores das leis às quais se submetem e somente quando é assegurada autonomia a todos os grupos sociais é que eles poderão desfrutar das liberdades subjetivas comuns.

As ocupações surgem exatamente do fato de que não se adotou o discurso democrático nem as iguais liberdades subjetivas foram proporcionadas na defesa do patrimônio cultural que os movimentos de ocupação visam proteger, tendo sido negligenciado pelo Estado tanto na falta de cuidado com bens já reconhecidos pela coletividade quanto

ao ignorar bens de grupos minoritários como se não fossem dignos de proteção. Tais ações são afrontas à cidadania uma vez que negam o direito à identidade e à memória de um povo.

Dessa forma, o ato de ocupar tem como finalidade garantir o acesso e exercício de um direito já reconhecido legalmente pelo Estado de forma geral, mas que não consegue ser exercido pela coletividade ou por parte dela. Trata-se de uma ação que, embora seja aparentemente ilegal, apresenta-se como necessária para o exercício da cidadania de forma mais ampla. Portanto, as ocupações encontram sua legitimidade justamente na sua ilegalidade, pois se apresentam como ferramentas de ação coletiva não violenta contra a aplicação de leis que se distanciam de uma atuação legítima no instante em que negam a participação democrática. Ocupar pode, então, ser entendida como ato de desobediência civil contra leis e ações ilegítimas e que não proporcionam, quando não negam, a cidadania a parcela da sociedade.

## Referências

ARENDDT, H. *Sobre a Violência*. Trad. André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

CASTELLS, M. *The City and the Grassroots*. Berkeley: University of California Press, 1983.

DERANI, C. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

FONSECA, M. C. L. O patrimônio histórico na sociedade contemporânea. In: **Escritos**. *Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa*, Rio de Janeiro, 2007, ano 1, n. 1. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero01/FCRB\\_Escritos\\_1\\_7\\_Cecilia\\_Londres.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero01/FCRB_Escritos_1_7_Cecilia_Londres.pdf)> . Acesso em: 10 de janeiro de 2017.

GONÇALVES, J. R. S. A obsessão pela cultura. In: PAIVA, M. de; MOREIRA, M. E. (Coord.). **Cultura**: Substantivo plural. Rio de Janeiro: Centro Cultural Banco do Brasil/São Paulo: Ed. 34, 1996.

HABERMAS, J. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. I. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HALBWACHS, M. **A Memória Coletiva**. São Paulo: Vértice, 1990.

KYMLICKA, W. **Contemporary Political Philosophy**. New York: Oxford University Press, 2002.

- LAFER, C. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- LAVALLE, A. G. Cidadania, Igualdade e Diferença. **Lua Nova**, São Paulo, CEDEC, n. 59, p. 75-94, 2003.
- LOPES, R. C. S. A propósito de política cultural. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, n°. 22, 1987.
- PIRES, M. C. S. Direito Urbanístico, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. In: DIAS, M. T. F.; PAIVA, C. M. de S. (coord.) **Direito e Proteção do Patrimônio Cultural Imóvel**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- POLLAK, M. Memória e identidade social. **Estudos Históricos**, vol. 5, n°. 10. Rio de Janeiro, 1992, p. 200-212. Disponível em: <<http://docente.ifrn.edu.br/andreacosta/memoria-e-patrimonio-cultural/texto-de-michael-pollak-memoria-e-identidade-social/view>> Acesso em: 22 de agosto de 2016.
- ROSAS, J. C. Cidadania Liberal E Reconhecimento Cultural. **Revista Portuguesa de Filosofia** 59, no. 1 (2003): 171-83. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40337885>> Acesso em: 30 de janeiro de 2017.
- SANTOS, J. L. dos. **O que é cultura**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- SILVA, T. T. da. A produção social da identidade e da diferença. In: SILVA, T. T. (Org.) **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais, Petrópolis: Vozes, 2000.
- VENTURA, T. Cultura e representação política. In: ALVES, P. C. (Org). **Cultura, Múltiplas leituras**. Bauru-SP: EdUSC; Salvador: EdUFBA, 2010.
- VIEIRA, L. Notas sobre o conceito de cidadania. **BIB**, São Paulo, n. 51, p. 35-47, 2001.
- ZERMEÑO, S. Hacia una democracia como identidad restringida: sociedad y política en México. **Revista Mexicana de Sociología**, no 2, IIS-UNAM, 1987.

## CAPÍTULO 17

# UMA ANÁLISE SOBRE O CARCERE PRIVADO A PARTIR DA REFORMA PSIQUIÁTRICA

Diaponira Vitória da Silva Santos  
Lúcia Cristina dos Santos Rosa

### 1 Introdução

Este capítulo, a partir de revisão de literatura, tem por objetivo analisar os riscos de uma política familista que permeia a parceria entre a política de saúde mental e as famílias, em um contexto neoliberalizante e de intensas vulnerabilidades em que se encontram as unidades familiares, tendo como foco a realidade do cárcere privado da pessoa com transtorno mental. A discussão é feita a partir de uma revisão bibliográfica sobre a Reforma Psiquiátrica Brasileira, o debate contemporâneo sobre as famílias e as situações de cárcere privado em dois estudos encontrados. Esses estudos evidenciam a necessidade da compreensão do contexto sociocultural e político-econômico que envolvem essas famílias e a pessoa com transtorno mental em cárcere privado, realidade essa, ainda que velada, desafia a efetivação de uma rede de cuidados comunitária.

A partir da Reforma Psiquiátrica, movimento político e social que propõe a transformação da assistência psiquiátrica no Brasil, a família de origem adquire papel fundamental na produção do cuidado comunitário da pessoa com transtorno mental, passando a dividir com os serviços substitutivos ao hospital psiquiátrico, o cuidado que antes era realizado quase que exclusivamente pelos manicômios.

O novo modelo de atenção psicossocial, em oposição ao modelo manicomial, sugere o compartilhamento do cuidado entre serviço e família, buscando assim, a reinserção familiar e social da pessoa com transtorno mental.

Assim, a família, que historicamente foi excluída do cuidado da pessoa com transtorno mental, pois a ela cabia apenas o

encaminhamento à instituição psiquiátrica, limitando-se a realização de visitas determinadas por tal instituição, assume hoje a responsabilidade de cuidar e acompanhar o tratamento junto aos novos serviços, convivendo diretamente com aqueles que eram excluídos do convívio familiar, culminado em dúvidas, dificuldades, conflitos antes não tão evidentes no ambiente familiar.

Como observa Rosa (2008), com o neoliberalismo, que vem reorientando as políticas públicas desde a década de 1970, muitas funções anteriormente exercidas pelo Estado são devolvidas às famílias ou exige-se que elas as assumam, fazendo com que as famílias fiquem sobrecarregadas com várias tarefas, entre elas o cuidado da pessoa com transtorno mental. Soma-se a isso, a estreita relação entre transtorno mental e periculosidade, que persiste como visão preconceituosa, fazendo com que tanto as pessoas com transtorno mental como suas famílias passem por um processo de marginalização afetiva e social em uma realidade de preconceito e exclusão que causa muita dor e sofrimento psíquico.

Por sua vez, assiste-se a mudanças intensas no meio familiar, como a multiplicação de configurações familiares, maior número de idosos como cuidadores, diminuição no tamanho do grupo, crescimento das famílias monoparentais, principalmente nas que as mulheres são a principal referência, o que implica em maiores dificuldades no processo de produção de cuidado às pessoas em situação de vulnerabilidade nas unidades familiares.

Nesse contexto, as famílias responsáveis por assistir seu familiar com transtorno mental buscam em seus espaços privados, meios de lidar com as complexidades que envolvem o transtorno mental e a produção do cuidado, tais como: desconhecimento, desorientação, expectativa frustrada de cura, tentativas de controle, superproteção, medo e ociosidade.

Questões como essas, levam-nas a tentar soluções que são práticas próprias de uma cultura manicomial, levando a circunstâncias que caracterizam o cárcere privado, “quanto mais medo o cuidador tem do PTM e mais se preocupa com a segurança, mais restringe sua área de circulação. Isola-o no ambiente doméstico ou recorre à internação [...]” (ROSA, 2008, p. 282).

Nessa perspectiva, é necessário compreender as vulnerabilidades sociais que envolvem os casos de cárcere privado na

saúde mental, visto que a política de saúde mental atual define a família como parceira e corresponsável na assistência e cuidado com a pessoa com transtorno mental, recaindo sobre as famílias a centralidade do bem-estar dos seus membros, tornando-se o principal agente de proteção social em conjunto com o Estado e, por que não dizer, na restrição ou até ausência dele.

Desta forma, inicialmente será analisada a Reforma Psiquiátrica Brasileira e o novo cuidar proposto pela atual política de saúde mental e, em seguida, o reflexo do ideário neoliberal que contribuiu para que as famílias sofram com as intensas vulnerabilidades em suas unidades e, por fim, o cárcere privado como estratégia de cuidado da pessoa com transtorno mental, que pode vir a ser utilizada pelas famílias diante de seus contextos microfamiliares e macrossociais.

## **2 As famílias como parceiras na Política de Saúde Mental: implicações e desafios**

A Reforma Psiquiátrica Brasileira, intitulada como processo de desinstitucionalização, na perspectiva de desconstruir todo aparato que segregou a pessoa com transtorno mental, tem como principal objetivo a reinserção social da pessoa com transtorno mental, propondo a construção de uma rede substitutiva de serviços que, ao contrário do que acontecia nos manicômios, promova vida, reinvente relações e outras sociabilidades.

Desta forma, a Reforma Psiquiátrica Brasileira constitui-se em um movimento social e político que propõe um novo modelo de assistência na área de Saúde Mental, que preconiza a diminuição do número de leitos em hospitais psiquiátricos e a criação de serviços comunitários e substitutivos a estes, objetivando, assim, a redução do tempo de internação em instituição psiquiátrica e a criação e ampliação de uma rede comunitária de atendimento às pessoas com transtorno mental.

Em oposição ao modelo manicomial, no qual o cuidado era realizado em instituições fechadas, onde a pessoa com transtorno mental ficava sob tutela, custódia, vigilância e disciplina (CALDAS; NOBRE, 2012), a reforma redireciona este sujeito para o cuidado integral em serviços abertos e comunitários, que preservem os vínculos familiares e sociais e seus direitos de cidadania (ROSA, 2005).

O processo de Reforma Psiquiátrica no Brasil tem início a partir de um grande movimento de luta por uma transformação no cuidado para com as pessoas com transtorno mental, denunciando abusos, maus-tratos e todas as irregularidades ocorridas nos manicômios que excluía o sujeito do seu convívio familiar e social (LEME, 2013).

Tal movimento era composto por vários atores sociais, tais como trabalhadores de saúde mental, usuários, familiares e, ao longo do processo, conquistava mais adeptos, envolvendo ONGs, sindicatos, associações de familiares, trazendo à arena política suas demandas e necessidades, exigindo do Estado a concretização de seus direitos (YASUI, 2006).

Como resultado desta luta, vem sendo implementada uma série de ações voltadas para a consolidação de uma rede de serviços extra-hospitalar e para a promoção da inclusão social da pessoa com transtorno mental.

Vale destacar que, como observa Rosa (2005), a Política de Saúde Mental se encontra em fase de transição, havendo a coexistência do novo modelo com o anterior, bem como as contradições e crises, singulares e comuns a todo processo de mudanças.

Esse processo de mudança atinge não somente os serviços de saúde mental, alcançando as várias esferas da vida dos sujeitos envolvidos, modificando também as relações familiares e o envolvimento das famílias no cuidado da pessoa com transtorno mental.

A nova lógica assistencial, designada pela expressão Atenção Psicossocial, caracterizada pela organização das práticas de atenção à Saúde Mental em novas bases por meio de serviços abertos, tais como centros de atenção diária, centros de atenção psicossocial, hospital-dia, de base territorial e comunitária (NICÁCIO, 2013), ao valorizar tais serviços, tem a família como parceira, como mediadora entre a pessoa com transtorno mental e a sociedade (ROSA, 2005).

É a partir dessa nova lógica que a família de origem da pessoa com transtorno mental adquire papel fundamental na produção do cuidado comunitário, passando a compartilhar com os serviços substitutos ao hospital psiquiátrico o cuidado que, antes, era realizado quase que exclusivamente pelos manicômios.

Por sua vez, assiste-se as mudanças intensas no meio familiar, como a multiplicação de configurações familiares, envelhecimento dos principais cuidadores, diminuição no tamanho do grupo, crescimento

das famílias monoparentais, principalmente as que as mulheres são a principal referência, o que implica em maiores complicações no processo de produção de cuidado às pessoas em situações de vulnerabilidades nas unidades familiares.

Soma-se a isto, o ideário neoliberal que, segundo Rosa (2003), vem reorientando as políticas públicas desde a década de 1970, devolvendo às famílias muitas funções anteriormente exercidas pelo Estado, pautado em um discurso de enfraquecimento do poder regulamentador estatal, buscando envolver o quanto for possível o segmento familiar e a comunidade enquanto agentes de proteção social (GOMES, 2012).

Nesse sentido, a família assume um novo papel e novas tarefas no cuidado em saúde mental, necessitando não só reaprender a conviver com a pessoa com transtorno mental, mas também conhecer e entender assuntos ligados ao transtorno em si, aos medicamentos e à produção do cuidado na comunidade e no meio familiar, além de mediar tensões e conflitos próprios da convivência, visto que a incidência de um transtorno mental na família exige de seus membros a capacidade constante de repensar e reorganizar suas estratégias e dinâmicas interna (ROSA, 2008).

Rosa (2005) aponta que a família necessita de um preparo para o cuidado doméstico à pessoa com transtorno mental para que, assim, possa enfrentar suas próprias questões múltiplas e complexas.

Geralmente, cabe aos novos serviços, abertos e comunitários, o desafio de implementar práticas diferenciadas com a família, de criar novas tecnologias e abordagens e, sobretudo, de dar maior visibilidade e valor à sua condição de provedora de cuidados domésticos (ROSA, 2005).

Porém, o que se percebe é que, ao trazer a família para compartilhar o cuidado da pessoa com transtorno mental, não é bem definido na política de saúde mental o lugar que as famílias realmente devem ocupar e como dar-se-á a parceria destas com os serviços de saúde mental.

Rosa (2005) destaca que a abordagem da família cuidadora, na condição de parceira e corresponsável pelo cuidado, ainda está em processo de construção, envolvendo limites, potencialidades e desafios que irão depender de cada contexto.

Diante disso, serão analisados a seguir os riscos de uma política familista que permeia a parceria entre a Política de Saúde Mental e as



famílias em um contexto neoliberalizante, e de intensas vulnerabilidades em que se encontram as unidades familiares, tendo como foco a questão do cárcere privado.

### **3 A Política de Saúde Mental, o neoliberalismo e seus impactos nas famílias e na provisão de cuidados**

As famílias voltam à cena no debate contemporâneo devido ao lugar central que elas são convocadas a ocupar nas políticas sociais brasileiras, pois, como afirma Teixeira (2015, p.211), “a tendência atual na esfera das políticas sociais e econômicas nacionais e internacionais é a de ressaltar a centralidade da família como objetivo, sujeito e instrumento das políticas públicas”.

Na atual Política de Saúde Mental, as famílias deixam de ser apontadas como principal responsável pelo desencadeamento do transtorno mental para adquirir papel fundamental na atenção psicossocial, sendo considerada como parceira e apoio nesse processo.

Vale destacar que isso ocorre em um contexto em que se tem de um lado, a crise do Estado de Bem-estar Social acompanhada pelo retorno ao ideário neoliberal que em suas reformas traz a noção de Estado reduzido nas ações econômicas diretas e nos gastos sociais e aponta a questão social e as saídas das crises como responsabilidade de todos, e do outro, as lutas nacionais e internacionais que propõem a desinstitucionalização, no sentido restrito de desospitalizar os usuários da Saúde Mental e da Assistência Social, valorizando, assim, o retorno à família e à comunidade (TEIXEIRA, 2015).

Nessa perspectiva, Teixeira (2010) observa que a família é parceira explícita do Estado na proteção social, mas esse grupo tem limites de variadas ordens, haja vista que sua capacidade de prover cuidados está diretamente vinculada à proteção social que recebe do Estado.

Para melhor compreender o debate contemporâneo relacionado às famílias é importante compreender e, como define Miotto (2013, p.03), reconhecer as famílias como,

um espaço altamente complexo, que se constrói e reconstrói histórica e cotidianamente por meio das relações e negociações que se estabelecem entre seus membros, entre seus membros e outras esferas da sociedade e entre ela e

outras esferas da sociedade, tais como Estado, trabalho e mercado. Reconhece-se que, além da sua capacidade de produção de subjetividades, ela também é uma unidade de cuidado e de redistribuição interna de recursos.

Partindo desse entendimento, observa-se que o surgimento de um transtorno mental nas famílias traz uma crise, uma ruptura de rotinas, conflito de papéis, no qual faz-se necessário cuidar de uma pessoa adulta, dependente, o que, geralmente, não está previsto na história do grupo e nem em seu repertório de respostas, sendo necessário que as famílias reconstruam sua unidade, aprendam a se relacionar com o transtorno mental, com os serviços e profissionais de saúde mental (ROSA, 2005), sendo necessário inclusive o conhecimento da própria política de saúde mental para que possam fazer valer seus direitos em sua relação com o Estado e com a sociedade.

Rosa (2005) afirma que as famílias levam para os profissionais de saúde não somente a crise psiquiátrica, mas todos os seus problemas existenciais, pois “a crise psiquiátrica apenas intensifica os dramas vividos pelas famílias, vulnerabilizadas pelo contexto de pobreza e exclusão/destituição social” (ROSA, 2005, p. 215).

Nesta direção, Gomes (2012) destaca os efeitos do projeto neoliberal no âmbito do trabalho, tais como desemprego e processos de precarização do trabalho, e ainda em relação à minimização do Estado nas políticas de proteção social, agravando as vulnerabilidades sociais que afetam diretamente as famílias e as funções sociais a elas destinadas. Por isso, a autora analisa o lugar que as famílias ocupam nas políticas sociais contemporâneas, evidenciando a necessidade de entender as famílias e seus movimentos de organização-reorganização, visto ser um grupo social que mantém estreita relação com o contexto sociocultural. A autora chama atenção para os novos desafios trazidos pela Reforma Psiquiátrica Brasileira, que postula as famílias como parceiras dos serviços de saúde mental, mas que, historicamente, estiveram invisíveis na abordagem dos serviços que nem mesmo se preocupou em conhecer o perfil sociodemográfico desse grupo.

No contexto original do *Welfare State* meritocrático brasileiro, as famílias passam a exercer papel fundamental na provisão de cuidados e proteção social a seus membros, porém, também sofrem, sobretudo a partir dos anos de 1950, intensas mudanças sociodemográficas em seu seio. A partir dos anos 1990 as dificuldades versam sobre a

articulação do “cuidado comunitário”, tal como postulado na política de saúde mental, o que arrisca configurar o “familismo”, sobrecarregando o grupo familiar da pessoa com transtorno mental. Isto ocorre porque ainda não foi realizada uma avaliação explícita sobre o impacto do cuidado comunitário sobre o grupo familiar e ainda está em construção o lugar e as “parceiras” com as famílias na abordagem da saúde mental.

O familismo, termo utilizado por Saraceno e Esping-Andersen (1999 *apud* TEIXEIRA 2015), para englobar as políticas que ampliam as responsabilidades das famílias por grande parte da proteção social, e que reforça a centralidade da família como provedora de bem-estar e seus papéis clássicos, histórica e culturalmente, dividido por gêneros, ao invés de garantir políticas públicas universais, ou seja, em direção à inclusão social e oferta de um rede intersetorial de serviços que possam atender suas mais variadas demandas e necessidades, que ofereçam as condições que de fato possam garantir a vida familiar e evitar as rupturas e violações de direitos.

Nessa perspectiva, Teixeira (2010) afirma a necessidade de uma política familiar adequada às mudanças na sua estrutura e à diversidade crescente dos desenhos familiares, enfatizando a necessidade de uma:

[...] política que tenha uma orientação “amistosa” em relação às mulheres, no sentido de ser “desfamiliarizante” e que, portanto, ofereça uma rede de serviços sociais de apoio às famílias, liberando as mulheres de suas responsabilidades domésticas que, historicamente, restringiram sua inserção no mercado de trabalho (TEIXEIRA, 2010, p. 71).

Rosa (2005) ressalta que a política de saúde mental encontra-se em transição, observando-se a coexistência do novo modelo com o anterior, assim como contradições e crises próprias de todo processo de mudança, aliadas ao jogo político, que, em muitos momentos, coloca novamente em cena antigas práticas manicomialis.

Por isso, fazem-se necessárias ações articuladas entre a política de saúde mental e outras políticas sociais, sobretudo assistência social, educação, e políticas para as mulheres, na lógica intersetorial. A saúde mental sozinha não dá conta das múltiplas necessidades que permeiam as relações familiares. Na fase de transição e incertezas da política de saúde mental, observa-se a falta de estruturação dos serviços e

dispositivos para se efetivar, de fato, a rede de atenção psicossocial articulada com as demais políticas públicas, o que pode levar as famílias a reproduzirem em suas próprias casas, por meio do cárcere privado, elementos da cultura manicomial como privação de liberdade e de cidadania, segregação, controle do sujeito (SILVA *et al.*, 2015).

A seguir será analisado o cárcere privado como estratégia de cuidado da qual as famílias lançam mão diante das vulnerabilidades sociais vivenciadas e dificuldades vividas no cotidiano do cuidado com a pessoa com transtorno mental.

#### **4 O cárcere privado como estratégia de cuidado na saúde mental**

Segundo Colvero *et al.*, (2004), as famílias de pessoas com transtorno mental apresentam necessidades internas, entre elas: dificuldade em lidar com as situações de crise vividas, conflitos familiares emergentes, culpa, pessimismo por não ver uma saída para os problemas enfrentados, dificuldades materiais e ainda com a complexidade do relacionamento com a pessoa com transtorno mental, além do desconhecimento do transtorno mental, percebido como um enigma e, tantas outras insatisfações. Mas, há também um contexto externo, de crescimento da violência urbana, de esgarçamento do tecido social, que tolhe a ampliação da solidariedade para com as pessoas diferentes, no caso, a pessoa com transtorno mental.

Frente a tantas dificuldades e sem receber a devida atenção pelas políticas públicas de saúde mental, as famílias vão construindo suas próprias estratégias para produzir cuidado, pois são cobradas pelos serviços de saúde e pela própria comunidade, sobretudo em circunstâncias em que a pessoa com transtorno mental apresenta comportamentos inconvenientes ou considerados inadequados socialmente durante os momentos de crise. Às vezes, por não identificar saída e sem apoio profissional e institucional qualificados, acabam por utilizar-se do cárcere privado na lida cotidiana da pessoa com transtorno mental.

Cárcere privado compreendido como confinamento de um sujeito em cômodo particular isolado (DRAGO, 2010), aqui especificamente relacionado à pessoa com transtorno mental. O cárcere privado pode ser implementado a partir do sentimento de insegurança e desconforto devido à imprevisibilidade das ações da pessoa com transtorno mental e à expectativa de que algo súbito possa acontecer a

qualquer momento, resquícios do ideário de incurabilidade e periculosidade social ligado ao transtorno mental.

Desta forma, observa-se que:

O retorno do doente mental à família e à comunidade é polêmico e permeado por contradições; dentre estas, é oportuno reiterarmos a carência de serviços extra-hospitalares na comunidade, a descontinuidade dos programas de reinserção social do doente mental e a desconsideração dos desgastes a que ficam sujeitos os familiares (COLVERO *et al.*, 2004, p. 200).

Por outro lado, isso pode traduzir as hostilidades do meio social de vida para com a pessoa com transtorno mental. O parco apoio das famílias em relação aos profissionais e instituições da rede de suporte socioassistencial, para construir outras formas de enfrentamento ao estigma e cuidados para com o diferente no território vivido.

Este fato ocorre pela forma que o Estado brasileiro vem conduzindo a redução dos leitos e o fechamento dos hospitais psiquiátricos, sem observar a necessária e efetiva articulação com a abertura e funcionamento de uma rede substitutiva de serviços que tenham uma atuação territorializada capaz de assumir a completa responsabilidade pela atenção à saúde mental nas respectivas áreas de abrangência (RIBEIRO, 2009).

Além disso, é evidente que as famílias também necessitam de apoio contínuo para conseguir promover o suporte necessário, juntamente com os serviços de saúde mental, à pessoa com transtorno mental, pois muitos familiares não se sentem preparados para arcar com os cuidados e, para tanto, necessitam também de orientações e acompanhamento. Porém, percebe-se que as famílias ainda não têm recebido a devida atenção pelas Políticas de Saúde Mental:

O familiar, ainda, apresenta-se aos serviços simplesmente como 'informante' das alterações apresentadas pelo doente mental e deve, por conseguinte, seguir passivamente as prescrições dadas pelo tratamento oferecido. Portanto, acolher suas demandas, considerando as vivências, inerentes a esse convívio, promovendo o suporte possível para as solicitações manifestas pelo grupo familiar continuam a ser o maior projeto de superação (COLVERO *et al.*, 2004, p.198).

Diante das dificuldades no cuidado e convívio familiar e da ausência de serviços na comunidade suficientes e disponíveis que consigam dar conta com efetividade das demandas da pessoa com transtorno mental e seus familiares, o cárcere privado aparece como estratégia de fácil acesso para a população, mantendo as características do modelo asilar e de exclusão social anteriores à Reforma Psiquiátrica:

Parece que a pessoa com transtorno mental, mesmo fora do manicômio, e sua família estão sendo punidos através da segregação e do estigma que elas ainda sofrem. Desta forma, é urgente que as políticas públicas na área não centrem as ações nos usuários, mas que possam incluir a família e suas relações com a pessoa com transtorno mental e com a rede de cuidado como prioridade, garantindo apoio psicossocial e cuidado integral [...] para que se possa romper de fato com a cultura manicomial (RIBEIRO *et al.*, 2009, p.139).

Visto isso, Dimenstein e Liberato (2009, p. 9) afirmam que é necessário investir na saúde mental como uma questão social que requer “uma rede de recursos com amplo leque de estratégias interdependentes, não só sanitárias, mas de suporte social, de moradia, de geração de renda, de potencialização, dos recursos comunitários e etc.”, e, assim, promover a inclusão social e o combate ao preconceito, abrindo as portas dos cárceres privados e reinserindo a pessoa com transtorno mental em sua comunidade, oferecendo os dispositivos, atenção e apoio necessários a ela e a sua família.

Vale destacar que, em relação à revisão de literatura, há uma escassez de textos e autores que trabalhem com a temática sobre o cárcere privado na saúde mental. Dos poucos artigos encontrados, destacaram-se dois que analisam a existência do cárcere privado da pessoa com transtorno mental em municípios específicos – Caicó (RN) e Parnaíba (PI).

Embora esses artigos sejam de autores e versem sobre a realidade de municípios diferentes, apresentam semelhanças, por meio da apresentação de situações em que foram identificadas o cárcere privado da pessoa com transtorno mental. De maneira específica, enquanto Macedo *et al.*, (2015) discorrem sobre a caracterização dos casos, Dias, Ferigato e Biegas, (2010) descrevem a intervenção das equipes na realidade encontrada a fim de transformá-la.

Posterior à caracterização dos casos e descrição de estratégias de intervenção, Dias, Ferigato e Biegas (2010) analisam o cárcere privado da pessoa com transtorno mental, apontando para a necessidade do envolvimento das instâncias de saúde com situações como as de cárcere privado:

[...] Identificamos que a presença de um CAPS em um município não é garantia de que as práticas de saúde mental sejam convergentes às propostas no âmbito da reforma psiquiátrica. Ao contrário, o fato de as instâncias de saúde não enfrentarem situações como as dos cárceres privados dá legitimidade ao fenômeno e dá status de normalidade à situação (DIAS; FERIGATO; BIEGAS, 2010, p. 64).

Nesse sentido, profissionais e serviços de saúde precisam ter ações que levem à consolidação das propostas da Reforma Psiquiátrica, sendo coerentes em suas práticas com os ideais desse processo de transformação:

Para tanto, não é com uma visita ou atendimentos esporádicos que iremos avançar frente aos casos de cárcere privado no município. A construção permanente do vínculo, a escuta, a discussão do caso, o projeto terapêutico e a coordenação e continuidade do cuidado por parte das equipes de saúde (ESF, NASF, CAPS), com ações mais sistemáticas, consistentes e em longo prazo, com foco no paciente e na família, é imperativo para mudarmos essa realidade (MACEDO *et al.*, 2015, pp. 133-134).

Além do envolvimento dos profissionais e serviços de saúde, Macedo *et al.*, (2015) apontam ainda que estes se aproximem da realidade em que vivem as famílias que utilizam o cárcere privado como estratégia na produção de cuidado para com a pessoa com transtorno mental.

Ressalta-se que, segundo o Código Penal Brasileiro em seu artigo 148, o cárcere privado é definido como crime contra a liberdade pessoal, caracterizado basicamente pela privação de liberdade, de locomoção ou retenção do direito de ir e vir do indivíduo, no local onde ele se encontra, desconsiderando sua condição de sujeito de direitos e, como tal, cidadão (DRAGO, 2010).

Embora definido como crime, este estudo pretende evidenciar a necessidade do diálogo entre a política de saúde mental e o direito, tendo em vista que o cárcere privado da pessoa com transtorno mental precisa ser compreendido em seu contexto socioeconômico e política, não de forma simples e isolada, resolvida em sua imediatividade por meio de denúncia e intervenção jurídica sobre tal situação.

Analisar as situações de cárcere privado da pessoa com transtorno mental traz a necessidade de olhar além do âmbito microfamiliar, indicando que para que ocorra de fato a transformação dos modelos asilares é urgente que sejam transformados também a relação da família e, principalmente, da comunidade com a pessoa com transtorno mental, é preciso que se estabeleçam ações de vínculo, acolhimento e suporte entre os sujeitos envolvidos: famílias, profissionais de saúde e comunidade:

A complexidade do fenômeno exige que as ações propostas sejam radicais, no sentido de abordarem os fundamentos e a totalidade do que é objeto de transformação. Não basta a reforma abrir serviços, ela deve deixar o limite da assistência e se configurar como processo sociocultural. (DIAS; FERIGATO; BIEGAS, 2010, p. 70).

Nesse sentido, verifica-se que, para além de um crime reduzido simplesmente ao âmbito jurídico, o cárcere privado que envolve a pessoa com transtorno mental constitui um fato histórico e sociocultural que reproduz discursos e práticas de uma cultura manicomial, compreendida como, “um conjunto de concepções que implica práticas de isolamento, segregação, infantilização, maus-tratos e descaracterização do louco como sujeito e cidadão” (DIAS; FERIGATO; BIEGAS, 2010, p. 49).

Desta forma, romper com as grades dos cárceres privados exige que as transformações trazidas pelo processo de Reforma Psiquiátrica não se esgotem nas dimensões teórico-conceitual e jurídico-política, mas que alcancem de forma concreta a dimensão sociocultural para que, assim, alcancem um dos seus principais objetivos que é a reinserção social da pessoa com transtorno mental, tendo garantidos os seus direitos enquanto sujeito e cidadão. Impõe ainda compreender em que contexto, condições de vida e significado é implementado o “cárcere privado”. É, pois, fundamental conhecer os recursos individuais, familiares e



comunitários da pessoa com transtorno mental e os recursos dos equipamentos que atuam em prol da reinserção territorial, sobretudo, os Centros de Atenção Psicossocial, Equipes de Saúde da Família; Centros de Referência de Assistência Social (SARACENO, 1994).

## **Conclusão**

A Reforma Psiquiátrica Brasileira defende uma nova modalidade de cuidado que reorganiza não só a política e os serviços de saúde mental, mas também as relações e representações sociais que envolvem a pessoa com transtorno mental, as famílias, o Estado e a sociedade. Porém, ainda existem, como herança da cultura manicomial, práticas de isolamento e exclusão social, frente às dificuldades em transformar práticas, saberes, imaginário familiar e social e a concretização de uma rede de serviços substitutivos de base territorial e comunitária que atendam às necessidades da pessoa com transtorno mental, de suas famílias cuidadoras e de seus territórios de vulnerabilidades.

Dentre as práticas de isolamento, encontra-se o cárcere privado que, até os dias atuais, aparece como uma resposta ao transtorno mental em um contexto social em que cada vez mais o Estado se ausenta do seu papel de agente na proteção de direitos e às famílias resta buscar soluções extremas para os problemas enfrentados (MACEDO *et al.*, 2015).

É necessário compreender que essa discussão não pode ser percebida em sua individualidade e imediaticidade, necessitando que a visão de como e em quais circunstâncias o cárcere privado acontece seja ampliada. Isso significa que mesmo com o anseio da Reforma Psiquiátrica de um cuidar em liberdade, os casos de cárcere privado ainda constituem desafio, pois não se deve apenas culpabilizar famílias que utilizam essa prática como estratégia de cuidado diante da complexidade que envolve cuidar de uma pessoa com transtorno mental. É necessário avaliar não de forma microfamiliar, mas dentro do contexto sociocultural, político e econômico, qual atenção é destinada para as famílias para que estas cumpram seus papéis tão cobrados pelo Estado, sociedade e até por si mesmas.

Portanto, para transformar tal questão, faz-se necessário que se busque compreender quem são estas famílias, aproximando-se dos seus problemas e dificuldades em prover os cuidados da pessoa com

transtorno mental, entendendo que ela é afetada pelas mudanças trazidas pelo novo modelo de assistência à saúde mental e pelos efeitos do projeto neoliberal para que não se permita que a revalorização da família como parceira no cuidado respalde o recuo da proteção social do Estado, havendo uma inversão de responsabilidade.

Para abrir as grades dos cárceres privados é necessário ainda que os sujeitos envolvidos, pessoas com transtorno mental, familiares, profissionais, continuem na luta a fim de trazer para a cena política as necessidades sociais que ultrapassam as conquistas já alcançadas pela Reforma Psiquiátrica Brasileira, entendendo que esta reforma está em processo, não se constituindo em uma luta acabada, mas num constante processo de confrontos a fim de garantir os direitos de cada um e de todas as pessoas com transtorno mental e de suas famílias.

## Referências

CALDAS, A. de A; NOBRE, J. C. de A. Saúde mental e Reforma Psiquiátrica Brasileira: reflexões acerca da cidadania dos portadores de transtornos mentais. **Cadernos Unifoa**. 20 ed. Dez/2012.

COLVERO, L.A. *et al.* Família e doença mental: a difícil convivência com a diferença. **Revista da Escola de Enfermagem da Usp**, São Paulo, v. 38, n. 2, pp.197-205, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v38n2/11.pdf>. Acesso em: Novembro de 2016.

DIAS, M. K; FERIGATO, S; BIEGAS, M. de O. C. Cultura manicomial além do hospital: O estudo dos cárceres privados em Caicó (RN). In: CAMPOS, F. B; LANCETTI, A. (org.). **Saúde e Loucura** 9. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 49-71.

DIMENSTEIN, M.; LIBERATO, M. Desinstitucionalizar é ultrapassar fronteiras sanitárias: o desafio da intersetorialidade e do trabalho em rede. **Cad. Bras. Saúde Mental**, v.1, n. 1.,2009. Disponível em: <http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Desinstitucionalizar-%C3%A9-Ultrapassar-Fronteiras-Sanit%C3%A1rias-o/45739707.html>. Acesso em: Novembro de 2016.

DRAGO, G. D. Internação Psiquiátrica: tratamento, cárcere privado e constrangimento ilegal. **Jus Navigandi**, ano 15, n.2404, jan., 2010. Disponível em <http://jus.com.br/revista/texto/14284>. Acesso em: Novembro de 2016.

GOMES, T. B. O processo de valorização da família na política de saúde mental: beneficiária ou refém no contexto das mudanças estruturais contemporâneas. **Revista Acadêmica da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará**, Fortaleza, ano. n. 2,ago/dez, 2012.

LEME, C.C.C.P. O assistente social na saúde mental, um trabalho diferenciado, uma prática indispensável. In: NICACIO, E. M. e BISNETO, J. A. (Orgs.). A

**Prática do Assistente Social na Saúde Mental.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

MIOTO, R. C. T. Família e Assistência Social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: DUARTE, M. J de O; ALENCAR, M. M. T. (Orgs.). **Famílias e Famílias: Práticas sociais e conversações contemporâneas.** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

NICACIO, E. M. Clínica e cidadania em saúde mental. In: BISNETO, J. A. e NICACIO, E. M (Orgs.). **A prática do Assistente Social na Saúde Mental.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013. pp. 123-138.

RIBEIRO, M. *et al.* Familiares de usuários vivenciando a transformação do modelo assistencial psiquiátrico. **Estudos de Psicologia.** mai./ago., p. 133-140, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v14n2/a06v14n2>. Acesso em: Novembro de 2016.

ROSA, L. A inclusão da família nos projetos terapêuticos dos serviços de saúde mental. **Psicologia em revista,** Belo horizonte, v. 11, n. 18, p. 205-218, 2005.

ROSA, L. **Transtorno mental e o cuidado na família.** São Paulo: Cortez, 2008.

SARACENO, B; ASIOLI, F; TOGNONI, O.G. **Manual de saúde mental.** São Paulo: Hucitec, 1994.

MACEDO, J. P. *et al.* Cárcere privado: desafios para atenção primária e psicossocial no norte do Piauí. **Cadernos Brasileiros de Saúde Mental,** Florianópolis, v. 7. n. 16. p. 117-136, 2015.

TEIXEIRA, S. M. Políticas públicas para a família: o desafio da superação do subdesenvolvimento em serviços de apoio à família. **Ser social,** Brasília, v. 12, n. 27, p. 63-87, jul/dez, 2010. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewArticle/4137](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewArticle/4137). Acesso em: Dezembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Política Social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, R. C.T; CAMPOS, M. S; CARLOTO, C. M. (orgs). **Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social.** São Paulo: Cortez, 2015. p. 211-239.

YASUI, S. **Rupturas e encontros: desafios da Reforma Psiquiátrica Brasileira.** 2006. 208f. Tese (Doutorado) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2006.

## CAPÍTULO 18

# A SUPERVISÃO DE ESTÁGIO: UM CAMINHO NECESSÁRIO PARA A FORMAÇÃO DO ASSISTENTE SOCIAL

Maria Elizabete Gomes do Vale  
Simone de Jesus Guimarães

### 1 Introdução

Este capítulo aborda a temática da supervisão de estágio em Serviço Social. Para tanto, tem, como ponto de partida, a apreensão do estágio como essencial à formação do assistente social, visto que propicia um momento específico de aprendizagem, uma reflexão sobre a ação profissional, além de uma visão crítica das relações existentes no campo institucional, apoiadas na supervisão. Nesse contexto, quanto à efetivação do estágio, merecem destaque três atores envolvidos nesse processo: o supervisor de campo, o supervisor acadêmico e o estagiário.

É com o desejo de aprofundar a discussão referente à temática que nos propomos estudar a supervisão de estágio em um contexto de profundas mudanças na Política de Educação e nas relações de trabalho do assistente social.

A atividade de supervisão de estágio é fortemente influenciada por uma conjuntura de crise das políticas sociais e das mudanças no mundo trabalho, em razão de uma reestruturação produtiva nos moldes de uma lógica de redução de gastos na área social e da diminuição do papel do Estado.

Nessa perspectiva, partimos do pressuposto de que não é possível discutir a formação do assistente social, principalmente do processo de supervisão, sem levar em consideração as mudanças do tempo presente. Nosso objetivo, portanto, é compreender como o assistente social tem apreendido a supervisão de estágio no seu cotidiano e de que forma as mudanças na esfera do mundo do trabalho e de precarização do ensino superior têm repercutido no processo de

supervisão realizado pelos assistentes sociais nas instituições. Para isso, fazemos uma breve revisão bibliográfica a respeito do assunto com base no pensamento de estudiosos, tais como Lewgoy (2010), Iamamoto (2009), Netto e Braz (2006), Montano e Duriguetto (2011), Behring e Boschetti (2007), entre outros.

Desse modo, o capítulo encontra-se organizado em três partes, além desta introdução. Na primeira parte – *Estágio Supervisionado: um breve histórico* –, apresentamos um breve histórico sobre o desenvolvimento do estágio supervisionado na sociedade brasileira, enfatizando os seus avanços, as principais legislações e as mudanças de concepções nesse processo. Na segunda parte, intitulada *A supervisão de estágio no Serviço Social: processo de trabalho do assistente social*, explanamos sobre a supervisão de estágio no âmbito do Serviço Social, desde o seu início até os dias atuais, quanto às concepções no seio da profissão. Além disso, mostramos essa supervisão como elemento constituinte do processo de trabalho e de que forma isso é percebido pelos profissionais. Na terceira parte, correspondente às considerações finais, apresentamos, sucintamente, alguns apontamentos a respeito do tema.

## **2 Estágio supervisionado: um breve histórico**

De acordo com o estudo da literatura existente sobre estágio, é possível verificar que, ao longo do tempo, houve uma mudança na sua concepção, passando de uma simples atividade de acompanhamento da prática para uma atividade curricular prevista nos cursos ofertados pelas instituições de ensino. No Brasil, as mudanças no seu conceito estão relacionadas à evolução da legislação educacional, historicamente ligada ao conjunto de leis que regulamentam o ensino profissional, definidas no período de 1942 a 1946. Nesse contexto, o estágio supervisionado era apreendido como um processo construído entre a teoria e a prática, ou seja, uma preparação dos alunos para o mercado de trabalho.

De acordo com o Parecer CNE/CEB 35/2003, dos relatores Francisco Aparecido Cordão e Ataíde Alves (BRASIL, 2003), o processo de industrialização desencadeado no Brasil, na década de 1930, e incrementado a partir das décadas de 40 e 50 do século passado, redundou num completo repensar da educação brasileira.

Tal repensar alimentou calorosos debates, tanto no Congresso Nacional, quanto no conjunto da sociedade brasileira durante a segunda metade da década de quarenta e nas décadas de cinquenta e sessenta, resultando na remoção das barreiras existentes entre os cursos secundários e superiores de um lado, destinados à “formação das elites condutoras do País”, e de outro, os cursos profissionalizantes para “os filhos dos operários e os que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho”. Essa barreira foi removida, em parte, a partir de 1953, com a Lei Federal nº 1.821/53, a chamada Lei da Equivalência de Estudos, e consolidada no início da década de sessenta com a nossa primeira LDB, a Lei Federal nº 4.024/61, aquela que o educador Anísio Teixeira classificou como “meia vitória, mas vitória” (BRASIL, 2003, p.7).

O estágio escolar foi instituído nas faculdades e escolas técnicas no final da década de 1960, sob o comando da ditadura militar em 1967, mediante a Portaria 1.002 do Ministério do Trabalho e Previdência Social. De acordo com essa Portaria, o Estágio é definido como importante instrumento para o aperfeiçoamento do ensino, criando condições favoráveis ao entrosamento entre escola e empresa, visando à formação e ao aperfeiçoamento técnico-profissional, a fim de atender à lógica desenvolvimentista da atual conjuntura do país (COLOMBO; BALLÃO, 2014).

Entretanto, somente a partir da década de 1970, foram promulgadas várias legislações no intuito de regulamentar uma política de estágio no país, a exemplo da Lei Federal 6.494/77, a qual dispõe sobre os estágios de estudantes de estabelecimento de ensino superior e ensino profissionalizante do 2º Grau e Supletivo; e do Decreto 87.497/82, o qual foi muito importante, pois regulamentou a referida lei federal, caracterizando o estágio como atividade curricular, vinculada à prática escolar do educando, e não como atividade extracurricular, mas como parte do processo de formação. Já na década de 1990, ocorreu a publicação da Lei Federal 8.859/94, que trouxe modificações à Lei Federal 6.494/77, estendendo aos alunos de ensino especial o direito à participação em atividades de estágio. E, mais recentemente, a Lei 9.394/96 conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (COLOMBO; BALLÃO, 2014).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional resultou de um intenso movimento da sociedade brasileira em decorrência do

processo de redemocratização do país, trazendo em seu bojo a educação como direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1996), regulamentando a Constituição Federal de 1988 a qual dispõe no seu artigo 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Nesse contexto, a educação passou a abranger os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Segundo Cordão e Alves (BRASIL, 2003), o estágio não pode ser mais considerado como uma simples oportunidade de prática profissional:

Ele não pode ser considerado apenas como uma oportunidade de “treinamento em serviço”, no sentido tradicional do termo, uma vez que representa, essencialmente, uma oportunidade de integração com o mundo do trabalho, no exercício da troca de experiências, na participação de trabalhos em equipe, no convívio sócio-profissional, no desenvolvimento de habilidades e atitudes, na constituição de novos conhecimentos, no desenvolvimento de valores inerentes à cultura do trabalho, bem como na responsabilidade e capacidade de tomar decisões profissionais, com crescentes graus de autonomia intelectual (BRASIL, 2003, p. 9).

No que diz respeito à Política de Estágio, atualmente pode-se contar com a Lei Federal nº 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes. Conforme seu artigo 1º, o estágio é um ato educativo escolar **supervisionado**, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo dos educandos que estejam frequentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, de educação especial, além dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos (BRASIL, 2008). Assim, entende-se que o estágio busca fomentar o aprendizado de competências próprias da atividade profissional, almejando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.

Ainda em conformidade com a Lei 11.788/2008, o estágio pode ser classificado em obrigatório e não-obrigatório. O estágio obrigatório é aquele definido no projeto pedagógico do curso e sua carga horária é requisito obrigatório para aprovação e obtenção do título. O estágio não-obrigatório, por sua vez, é aquele desenvolvido como atividade opcional, acrescida à carga horária regular e obrigatória. Em ambos os casos, há a necessidade da celebração de um termo de compromisso firmado entre o educando, a instituição campo de estágio e a instituição de ensino. Além desses requisitos, faz-se necessário que, durante a realização da atividade, haja compatibilidade entre as ações desenvolvidas no estágio e as previstas no termo de compromisso, ou seja, é importante que o estágio tenha relação com a área de formação educacional do aluno. Sendo o estágio um **ato educativo escolar supervisionado**, a presença de um supervisor da instituição é indispensável e obrigatória, bem como o acompanhamento do professor orientador da instituição de ensino. Todos esses requisitos devem ser cumpridos a fim de evitar a caracterização de vínculo empregatício.

É importante salientar que o Estágio não deve ser confundido com “emprego”; ele exige contínuo acompanhamento por parte das Unidades de Ensino e das instituições campo de estágio. Nessa perspectiva, o estagiário é uma pessoa em processo formativo, porém é possível verificar que, na prática, apesar de todo o arcabouço legal, existem relações de precarização de trabalho com a substituição de servidores permanentes por estagiários, simplesmente para baixar os custos da produção e da folha de pagamento das empresas, pois o estagiário não acarreta para a empresa encargos sociais trabalhistas e previdenciários. Como pontuam Cordão e Alves (BRASIL, 2003, p. 18)

[...] para as empresas, constituem uma fonte de mão-de-obra barata; para os estudantes, constituem uma fonte de renda; para as instituições do mundo do trabalho, principalmente para a área da fiscalização, constituem um problema. O tratamento do estágio como fonte de mão-de-obra qualificada e barata já representa quase uma tradição. O fato está, de certa forma, explicitamente consagrado pelo reconhecimento de que o estágio representa certa vantagem econômica para as empresas, na medida em que permite reduzir o investimento de tempo, de meios de trabalho e ‘salários’ a que estão sujeitas as empresas ao contratar.



O Estágio, para a sua realização, se configura a partir da inserção do aluno no espaço socioinstitucional, objetivando capacitá-lo para o exercício profissional. Fica ele sujeito, portanto, a várias situações, entre as quais a precarização e desregulamentação do trabalho e a redução de direitos. Esse processo, ressalta-se, constitui estratégia do capital em reinventar-se e aumentar a sua taxa de lucro, sobretudo em países como o Brasil que não teve o sistema de garantia de direitos consolidado.

Montano e Duriguetto (2011) destacam que, nesse movimento de reinventar-se e aumentar a sua taxa de lucro, o capitalismo passa a se desenvolver ciclicamente, alternando períodos de estabilidade e prosperidade com períodos de crise e estagnação. A crise não constitui uma falha ou disfunção, pelo contrário, faz parte da dinâmica do capital, é resultado do próprio desenvolvimento do modo de produção capitalista. É possível constatar essa afirmação no pensamento de Netto e Braz (2006, p. 156):

A história real e concreta do desenvolvimento do capitalismo [...] é a história de sucessivas crises econômicas - de 1825 até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, as fases de prosperidade econômica foram quatorze vezes acompanhadas por crises; a última explodiu em 1937/1938, mas foi interrompida pela guerra. Em pouco mais de um século a dinâmica capitalista revelou-se profundamente instável, com períodos de expansão e crescimento da produção, sendo bruscamente cortados por depressões, caracterizadas por falências e, no que se refere aos trabalhadores, desemprego e miséria.

Para esses autores, as crises capitalistas não têm uma única causa, elas resultam da dinâmica contraditória do modo de produção capitalista. Logo, a crise é constitutiva do capitalismo, ou seja, “**não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise**” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 157, grifo nosso). Assim, entre as principais causas citadas, os autores destacam: a) anarquia da produção - tendo em vista que a produção não obedece a nenhum planejamento ou controle global, sendo administrada por cada capitalista com vistas apenas ao lucro; b) a queda na taxa de lucro – na medida em que cada capitalista procura maximizar seus lucros, a taxa de lucro tende a cair. Isso ocorre porque a concorrência obriga cada capitalista a incorporar inovações no seu processo produtivo, a fim de reduzir o tempo de trabalho necessário à

produção da sua mercadoria, levando outros capitalistas a fazer a mesma coisa resultando, portanto, na queda da taxa de lucro; c) subconsumo das classes trabalhadoras – os capitalistas inundam o mercado com as suas mercadorias. Por outro lado, a capacidade de consumo da classe trabalhadora permanece limitada, pois não dispõe de meios para comprá-las (NETTO; BRAZ, 2006).

Montano e Duriguetto (2011) ressaltam que, na tentativa de superar a crise econômica, a qual vem se arrastando desde os anos de 1970, resultado de uma queda da taxa de lucro determinada por um excesso de produção, e com a diminuição das vendas, foi implementada uma série de medidas no âmbito dos processos produtivos e das formas de organização do trabalho, as quais podem ser definidas da seguinte forma: reestruturação produtiva, financeirização e ideologia neoliberal.

A reestruturação produtiva trouxe um novo modelo de produção, comumente chamado de Toyotismo ou modelo flexível, o qual se caracteriza por privilegiar a diversidade da linha de produção e a flexibilidade dos processos produtivos, adequando-se rapidamente às oscilações do mercado e do consumo. Essas mudanças no mercado de trabalho exigem um trabalhador altamente qualificado e polivalente, coexistindo, de um lado, um trabalhador altamente qualificado que dispõe de um conjunto de garantias e, de outro, um corpo de trabalhadores submetido a péssimas condições de emprego (NETTO; BRAZ, 2006).

Com relação à financeirização, sabe-se que os fluxos econômicos mundiais sempre marcaram o capitalismo e, na sua fase atual, ampliaram-se ainda mais. As transações financeiras tornaram-se predominantemente especulativas, “os rentistas e possuidores de capital fictícios extraem ganhos sobre valores frequentemente imaginários” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 232).

A ideologia neoliberal preconiza a supressão de direitos sociais arduamente conquistados através das lutas dos movimentos sociais e dos trabalhadores, bem como a flexibilização da garantia ao trabalho. Nessa perspectiva, a ideologia neoliberal defende a necessidade de diminuição do tamanho do Estado a partir do corte de gastos em áreas estratégicas, como educação, saúde e trabalho, além da não interferência estatal nas economias nacionais, ou seja, defende “um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2006, p. 227).

Para Behring e Boschetti (2007), a reestruturação produtiva, as mudanças na organização do trabalho e a hegemonia neoliberal têm provocado importantes reconfigurações nas políticas sociais. O cenário atual é desanimador, pois a lógica neoliberal consiste em reduzir os gastos públicos através da redução do papel do Estado e de suas funções no campo social, comprometendo, dessa maneira, a alocação de recursos no âmbito das políticas sociais.

O Estado, portanto, se reestrutura no sentido de atender aos interesses do capital. É, pois, no dizer de Behring e Boschetti (2007), a contrarreforma do Estado, nos moldes neoliberais, provocando um desmonte nos incipientes aparatos do sistema de proteção social. O período compreendido entre os anos de 1990 até os dias atuais tem sido de “contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou direcionamento das conquistas de 1988” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 148). Atualmente, no Brasil, vivencia-se a substituição de políticas redistributivas e universais, previstas na Constituição Federal de 1988, por programas assistenciais de caráter emergencial e compensatórios destinados a uma parcela mais pobre da população, ao mesmo tempo em que se convoca a sociedade a atuar como parceira na execução das ações/programas na área social. A restrição de gastos tem como argumento a crise fiscal do Estado, como assinala Behring e Boschetti (2007, p. 156):

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais [...] em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise. As possibilidades preventivas e até eventualmente redistributivas tornam-se mais limitadas, prevalecendo o já referido trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização.

Essa reestruturação do Estado repercute nas diversas políticas e, na área da educação, não é diferente. Isso em virtude da privatização do ensino, do aumento de cursos realizados na modalidade de ensino a distância e, de forma geral, em razão da precarização do ensino superior. Como lembra Lewgoy (2010), o Brasil tem um dos mais acelerados processos de privatização do ensino superior do mundo, o que resulta em instituições dos mais variados níveis, em sua maioria deficientes,

em relação às universidades públicas, como na área de pesquisa, por conta do elevado custo demandado.

No processo de adequação do sistema educacional às necessidades de resposta ao capital, a sua crise contemporânea se desenvolve no bojo da contrarreforma do Estado, num contexto de ajuste neoliberal iniciado, de maneira tímida, no Brasil, ainda na década de 1990, no governo Collor. O grande impulso ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que teve como principal articulador o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, o qual adotou um receituário de tendências internacionais, conduzido sob a pauta de ajuste fiscal e desvinculado da ideia de fortalecer os sistemas de proteção social (KOIKE, 2009).

Koike (2009) afirma que, ao findar os anos 1990, a Educação Superior apareceu no mundo mercantil como um dos campos mais promissores ao lucro. No Brasil, a movimentação financeira na educação superior, em 2003, foi de R\$ 45 bilhões, pontua a autora, ao citar dados de uma pesquisa publicada pelo Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos, publicada em 2004 (KOIKE, 2009, p. 205). Nas décadas seguintes, houve uma expansão significativa das universidades privadas em relação às públicas, segundo o Censo de Educação Superior de 2013, o qual mostra a evolução das Instituições de Ensino Superior (IES) no país, sendo possível perceber a predominância de instituições privadas, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1** — Evolução das Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil 2010/2013

Ano	TOTAL IES	IES PÚBLICA	IES PRIVADA
2010	2.378	278	2.100
2011	2.365	284	2.081
2012	2.416	304	2.112
2013	2.391	301	2.090

Fonte: Resumo Técnico Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013)

Pode-se observar, na Tabela 1 acima, a predominância das instituições privadas, sendo que, em 2013, elas representaram 87,4% (2.090 IES) do total das Instituições de Ensino Superior, enquanto as instituições públicas representaram apenas 12,6%, ou seja, 301 IES. Esse cenário de privatização do ensino superior repercute na qualidade da formação, bem como na precarização do estágio em todo o país.

Outra estratégia, nesse contexto de mercantilização da educação superior, foi a expansão de cursos na modalidade a distância em todo o país, com o discurso de “democratização do ensino” através da Universidade Aberta do Brasil, criada pelo Decreto nº 5.622, de 19/12/05 (BRASIL, 2005). Na tabela a seguir, é possível observar a evolução dos cursos de graduação na modalidade a distância, no país:

**Tabela 2** – Evolução dos cursos de graduação no Brasil 2010/2013

<b>Ano</b>	<b>CURSOS A DISTÂNCIA</b>
2010	930
2011	1.044
2012	1.148
2013	1.258

Fonte: Resumo Técnico Censo da Educação Superior (BRASIL, 2013)

Com relação à área de Serviço Social, Iamamoto (2010) destaca que, em 2007, havia 253 cursos inscritos em Instituições de Ensino Superior, das quais 207 eram privadas, correspondentes a 82% do total. Nesse período, 46 eram públicas, ou seja, 18%. O número total de vagas na área de Serviço Social, incluindo as modalidades presencial e a distância, era de 32.823 vagas informadas (IAMAMOTO, 2010, p. 438). Tais dados nos levam a constatar que a subordinação da educação superior à acumulação do capital compromete a qualidade do ensino e a sua função pública. Estes dois problemas são agravados pelo desfinanciamento do ensino público superior, que desvaloriza e

desqualifica, inclusive, a docência universitária ante as cumulativas perdas salariais, além de comprometer o desenvolvimento das pesquisas e as atividades de extensão.

Pode-se afirmar, nessa perspectiva, que as políticas sociais brasileiras, entre elas as relativas à educação, vêm sendo estruturadas a partir de uma lógica econômica, enveredando pelo caminho da privatização. Do ponto de vista da formação, é no cenário de reestruturação produtiva e de desmonte das políticas sociais que a importância do estágio aumenta frente às profundas transformações no mundo do trabalho.

Para o Serviço Social, o estágio supervisionado constitui momento privilegiado do processo formativo, pois nele o educando tem a oportunidade de decifrar as relações institucionais e intervir na realidade de forma reflexiva a partir do conhecimento das expressões da questão social, objeto de intervenção da profissão. Nessa perspectiva, exige-se a apreensão do Estágio como *o locus* em que se realiza a supervisão, devendo esse processo ser percebido pela categoria como elemento constituinte do seu processo de trabalho e, portanto, uma atividade privativa do assistente social. Devido à relevância do tema para a formação profissional, é preciso aprofundar a discussão da supervisão de estágio e do processo de supervisão de campo enquanto elemento constituinte do processo de trabalho do assistente social, levando-se em consideração a conjuntura atual de ajuste fiscal e redução e investimento nas políticas sociais, que constituem importante frente de trabalho para a categoria. Assim, busca-se ampliar a discussão enfocando esses aspectos apontados anteriormente, no intuito de contribuir para a formação dos novos profissionais.

### **3 A supervisão de estágio no Serviço Social: processo de trabalho do assistente social**

Como já dissemos anteriormente, o estágio obrigatório ou curricular constitui uma etapa importante e obrigatória do processo de formação dos assistentes sociais, uma vez que é um momento de articulação entre seu espaço sócio-ocupacional e sua formação profissional. De acordo com a literatura existente sobre o tema supervisão de estágio, verifica-se que o estágio se encontra presente desde a fundação das primeiras escolas de Serviço Social, quando

do seu surgimento em São Paulo, em 1936, por iniciativa da Igreja Católica. Emergiu como um modo de treinamento de pessoal (pago ou voluntário) realizado pelo assistente social que trabalhava nas organizações de caridade e que devia ser instruído nos princípios e métodos das instituições a que estivesse ligado. A supervisão era apreendida pelos profissionais da época como um treinamento prático e vocacional, e a aprendizagem ocorria na ação e no trabalho de campo, sendo predominante a visão do “aprender fazendo” (LEWGOY, 2010).

Através do estudo sobre o tema, observou-se que, no âmbito do Serviço Social, a concepção de supervisão mudou de acordo com o desenvolvimento da profissão. Como lembra Lewgoy (2010), a linha da história revela que o conceito de supervisão atende às tendências técnicas predominantes no cenário social de cada época e de cada área profissional. Conforme a autora, na década de 1940, em virtude do contexto econômico e político, emergiram novas demandas para a categoria profissional, sobretudo demandas relacionadas a uma formação mais qualificada, o que delineou um novo contorno à supervisão, coincidindo também com a criação das grandes instituições assistenciais, entre as quais se destaca a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, reconhecida como órgão de colaboração do Estado, juntamente com as empresas do sistema “S” (SENAI, SESI).

O surgimento dessas instituições representou uma enorme ampliação do mercado de trabalho para os profissionais da área, tornando o Serviço Social uma atividade institucionalizada e “legitimada agora pelo Estado e pelo conjunto dominante” (IAMAMOTO, 2013, p. 109). A atuação do assistente social era voltada à adequação da força de trabalho às necessidades da indústria em expansão. Nesse período, o assistente social passava a atuar junto a amplos setores do proletariado, alvo principal das políticas assistenciais implementadas pelas instituições empregadoras. Portanto, predominavam, no seio da profissão, os procedimentos de caso, grupo e comunidade, influenciados pelo serviço social norte-americano. Quanto à supervisão, era entendida como um conjunto de métodos que privilegiava a dimensão técnica do processo e tinha como fundamentos pressupostos funcionalistas. Nessa perspectiva, não há uma leitura do contexto social, político e econômico por parte dos profissionais que buscam a integração do homem ao meio social em que vivem (IAMAMOTO, 2011).

A partir da década de 1970, houve uma mudança no Serviço Social brasileiro. Tal mudança baseou-se na dialética de Marx, com o desenvolvimento do processo de renovação da profissão, e na intenção de ruptura com o serviço social tradicional norte-americano, de orientação funcionalista (LEWGOY, 2010).

Como mostra Sposati et al. (2014, p. 73), “à medida, porém, que os assistentes sociais foram se dando conta da leitura crítica da sociedade, passaram a questionar seu aparato técnico de trabalho, mostrando como o racionalismo usado na profissão criava um ocultamento da exploração social e do engodo [...]”.

As décadas de 1980 e 1990, segundo Lewgoy (2010), merecem destaque por serem períodos que tiveram um significativo impacto na formação profissional, no sentido de desmontar a estrutura tradicional da profissão (caso, grupo e comunidade) e porque, durante esse período, buscou-se uma visão crítica dos processos sociais, comprometida com a transformação social, política e econômica do país. Porém, no que se refere ao estágio e à supervisão nesse período, conforme a autora, não se verificam avanços significativos.

Ao longo do processo de consolidação da profissão, observa-se que a visão de estágio se configurou de acordo com o desenvolvimento daquela que, ademais, foi influenciada pelas mudanças teóricas, ideológicas específicas dos assistentes sociais e pelas transformações advindas do próprio movimento do capital na sociedade brasileira.

Todos esses fatores influenciaram na construção do processo de consolidação da profissão, tanto que, hoje, o estágio supervisionado é apreendido como uma atividade curricular obrigatória que se configura a partir da inserção do aluno no espaço socioinstitucional. A finalidade desta atividade é capacitá-lo para o exercício do trabalho profissional. Para tanto, o aluno deve ser acompanhado de forma sistemática pelo professor supervisor e pelo assistente social da instituição campo de estágio (ABEPSS, 1996, p. 19).

A realização do estágio, atualmente, está resguardada por um conjunto de regulamentos e normas que definem todo o processo. Os principais são: as Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), aprovadas em 1996; o Código de Ética do Assistente Social; a Lei de Regulamentação da Profissão, Lei 8662/93, e a Resolução do CFESS nº 533/2008.



O disposto nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS considera o estágio um momento ímpar do processo ensino-aprendizagem, elemento síntese da relação teoria-prática, da articulação entre pesquisa e intervenção profissional que se consubstancia como exercício teórico-prático (ABEPSS, 1996). Segundo o Código de Ética, o estágio supervisionado será realizado pelo supervisor de campo e pelo supervisor acadêmico, que devem respeitar todos os princípios da ética profissional. A Lei nº 8.662/1993 estabelece a supervisão direta de estágio em Serviço Social como atribuição privativa do Assistente Social (BRASIL, 1993). Já a Resolução CFESS nº 533/2008 veio regulamentar a supervisão direta de estágio no Serviço Social a fim de garantir o bom nível da aprendizagem e do exercício profissional com qualidade e orientado pelo Projeto ético-político (CFESS, 2008).

Observa-se, assim, que a supervisão, desde o início da institucionalização do Serviço Social, tem como ponto comum a presença do assistente social da instituição como mediador do processo de aprendizagem. Dessa forma, é possível entender que existe a necessidade de o assistente social da instituição “ensinar o como fazer” para o educando, apoiado na Supervisão enquanto processo dinâmico e criativo, tendo em vista possibilitar a elaboração de novos conhecimentos. Não gera estranheza, portanto, definir a supervisão de estágio como atividade privativa do assistente social, o que ficou determinado na Lei de Regulamentação da Profissão. Tal atribuição deve ser feita conjuntamente pelo professor supervisor e por profissional do campo.

É certo que, ao considerar a supervisão de estágio como uma atribuição privativa do assistente social, alguns fatores devem ser considerados para o estudo proposto, senão vejamos: 1) sendo uma atividade privativa, entende-se que supervisionar faz parte do trabalho do assistente social, constituindo expressão da indissociabilidade entre trabalho e formação profissional; 2) a supervisão de campo sofre os impactos ocasionados pelas novas configurações das políticas sociais e do mercado de trabalho para os assistentes sociais, interferindo na formação e na qualidade dos estágios realizados nas instituições campo de estágio.

Ressalta-se que a supervisão, enquanto processo de trabalho do assistente social, precisa ser apreendida como tal pelos profissionais. Isso significa que a supervisão não é um processo descontextualizado da conjuntura atual; sofreu (e ainda sofre) os impactos da expansão dos cursos universitários, provenientes das instituições privadas e na modalidade a

distância, bem como as mudanças no mercado de trabalho. As consequências dessa expansão dos cursos refletem na qualidade do ensino ofertado e na precarização das relações de trabalho, uma vez em que o assistente social é um trabalhador assalariado, portanto sujeito às particularidades do seu processo de trabalho nas instituições empregadoras.

Levando-se em consideração esse contexto, de mudança no mundo do trabalho, em pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), em parceria com a Universidade Federal de Alagoas, publicada em 2005, constatou-se que a grande maioria dos profissionais, aproximadamente 77,19%, possuem apenas um vínculo empregatício. Do total de pesquisados, 11,74% dos assistentes sociais não têm vínculos, o que é um indicador de não inserção no mercado de trabalho na área de Serviço Social. Quanto às relações de trabalho dos profissionais inseridos no mercado, a pesquisa confirma a tendência histórica de inserção do Serviço Social na esfera estatal, predominando o vínculo estatutário e, em seguida, o celetista (CFESS, 2005, p. 24)

A inserção do Serviço Social na divisão social do trabalho é um processo histórico. Segundo Yamamoto (2013), para compreender o significado social da prática profissional, é necessário inseri-la no conjunto das condições e relações sociais que lhe atribuem um sentido histórico e nas quais se torna possível e necessária. No Brasil, a institucionalização do Serviço Social como profissão tem como pano de fundo o reconhecimento pelo Estado da questão social. Nessa perspectiva, o Estado passa a intervir nas relações entre empresariado e classe operária através das políticas sociais, dando espaço para a atuação dos assistentes sociais.

No exercício profissional, seja em organizações estatais ou privadas, o assistente social dedica-se ao planejamento, à operacionalização e à viabilização de serviços sociais à população. Conforme Yamamoto (2013), o assistente social realiza estas ações a partir das manifestações imediatas das relações sociais vivenciadas no cotidiano das instituições empregadoras. Nesse âmbito, o profissional interfere na vida particular dos indivíduos, o que, a depender de sua opção política, pode contribuir para emancipação e autonomia dos usuários que buscam seus serviços ou para ratificar uma situação de submissão ou negação de direitos.

A análise dos espaços ocupacionais do assistente social faz-se necessária a fim de facilitar a compreensão da dinâmica do seu processo de trabalho nas instituições empregadoras, ou seja, é importante para

identificar quais são suas demandas, seus limites e suas possibilidades no cotidiano da instituição. Embora seja considerado um profissional liberal, o assistente social não detém todos os meios necessários para realizar o seu trabalho, precisando, portanto, dos recursos das instituições empregadoras para operacionalizá-lo.

Destarte, o significado social do trabalho profissional do assistente social depende das relações que estabelece com os sujeitos sociais que o contratam. Em outras palavras, o seu processamento não é idêntico nos diferentes espaços em que se realiza. Como assinala Iamamoto (2010, p. 215):

Os empregadores determinam as necessidades sociais que o trabalho do assistente social deve responder, delimitam a matéria sobre a qual incide esse trabalho, interferem nas condições em que se operam os atendimentos assim como os seus efeitos na reprodução das relações sociais.

Como trabalhador assalariado, o assistente social vive em constante tensão: embora disponha de uma relativa autonomia na condução de suas atividades, resguardada pela legislação profissional, depende dos empregadores para realizá-las. Esta situação repercute diretamente na prática dos profissionais, uma vez que os empregadores estabelecem funções, impõem regulamentações específicas, que condicionam o conteúdo do trabalho realizado pelos assistentes sociais, e estabelecem limites e possibilidades à realização dos propósitos profissionais (IAMAMOTO, 2010, p. 218-219).

Aprender o Serviço Social como trabalho significa considerar os elementos<sup>35</sup> que integram a atividade laboral do assistente social como partes indissociáveis. A finalidade do trabalho do assistente social volta-se para a intervenção nas diferentes expressões da questão social, nas suas mais variadas formas, assim os indivíduos as experimentam no trabalho, na família, na área habitacional, na saúde

---

<sup>35</sup> Para Iamamoto (2010), o assistente social ingressa nas instituições empregadoras como parte de um coletivo de trabalhadores que implementa as ações institucionais, cujo resultado final é fruto de um trabalho combinado, que assume perfis diferenciados nos vários espaços ocupacionais. A relação que o profissional estabelece com o objeto de seu trabalho (as expressões da questão social) depende do prévio recorte das políticas definidas pelos empregadores, que estabelecem demandas/prioridades a serem atendidas (IAMAMOTO, 2010, p. 421).

etc. É importante lembrar que, diariamente, este profissional é chamado a traçar estratégias para operacionalizar o projeto ético-político<sup>36</sup> da profissão, o qual é perpassado pela correlação de forças econômicas, políticas e culturais nos diferentes espaços ocupacionais (IAMAMOTO, 2000, p. 100).

O processo de trabalho do assistente social é compreendido como um conjunto de atividades prático-reflexivas voltadas para o alcance de finalidades, as quais dependem da existência, da adequação e da criação dos meios e das condições objetivas e subjetivas, como pontua Guerra (2007). Daí a importância em apreender o estágio como processo de trabalho, pois, no trabalho, o homem desenvolve capacidades que passam a mediar sua relação com outros sujeitos e são capazes de engendrar propostas de mudanças no contexto antagônico das relações sociais capitalistas.

Quanto à supervisão realizada pelos assistentes sociais, esta ocorre no contexto da instituição, deve ser apreendida como elemento integrante do processo de trabalho do assistente social, portanto se realiza de forma organizada, planejada e compõe as atividades desenvolvidas pelo profissional na instituição. Entretanto, na prática, a supervisão tem sido encarada como uma atividade a mais, ou seja, um “sobretabalho”, como destaca Santana (2014). O exercício da supervisão tem sido marcado por traços voluntaristas, realizado a partir do desejo do profissional em contribuir com a formação. Nesse contexto, não tende a ser percebido pelos profissionais envolvidos como uma atividade inerente à sua prática profissional, mas como uma atividade a mais e, por isso, realiza-se muitas vezes de forma assistemática, sem planejamento (SANTANA, 2014, p. 2).

Acredita-se que a não apreensão da supervisão por parte de alguns profissionais como processo de trabalho constitui grande desafio a ser enfrentado pela categoria, pois o estágio supervisionado é um momento único e necessário na formação do assistente social, visto que proporciona a articulação entre os conhecimentos teóricos e práticos, como aspectos indissociáveis desse processo.

---

<sup>36</sup> De acordo com Teixeira e Braz (2009), o projeto ético-político do Serviço Social brasileiro está vinculado a um plano de transformação da sociedade, pois, ao atuar no movimento contraditório das classes, o assistente social acaba por imprimir uma direção social às ações profissionais que favorecem um ou outro projeto societário (TEIXEIRA; BRAZ, 2009, p. 189).

## Conclusão

O Serviço Social é uma profissão especializada, inscrita na divisão social e técnica do trabalho. Sendo assim, todas as mudanças no mundo do trabalho repercutem diretamente no exercício profissional que, por sua vez, está sujeito aos impactos do novo modelo de acumulação capitalista. Este sistema baseia-se na flexibilização das relações, inclusive trabalhistas, repercutindo em contratos de trabalho precários e temporários.

Nesse contexto de ajuste fiscal, redução de investimento nas políticas sociais e diminuição do papel do Estado, vivencia-se um momento de aprofundamento da crise. O assistente social, enquanto trabalhador assalariado, é chamado a instrumentalizar-se a fim de construir estratégias para superar as condições objetivas postas no seu cotidiano profissional, em especial no âmbito da supervisão de estágio.

Vale ressaltar que o assistente social, ao dispor de uma relativa autonomia no seu processo de trabalho, tem a possibilidade de redefinir os rumos da ação profissional. Portanto, o estágio supervisionado constitui uma estratégia, uma vez que objetiva contribuir com a formação de novos sujeitos comprometidos com uma visão que ultrapasse a mera demanda institucional. Ou seja, o estágio colabora para que o profissional perceba as demandas potenciais postas à profissão e avance na superação de uma visão focalizada e descontextualizada das mudanças do tempo presente.

Em síntese, o estágio é uma oportunidade que não pode ser desperdiçada, pois contribui de maneira significativa para a formação de novos sujeitos, capazes de defender os princípios postos pelo projeto ético-político da profissão, respaldados na liberdade, na perspectiva da autonomia e da emancipação dos indivíduos, da defesa dos direitos humanos, da luta pela ampliação da cidadania e pela defesa da democracia, e da universalidade do acesso a bens e serviços.

## Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS). **Diretrizes Curriculares da ABEPSS, de 8 de novembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.abepss.org.br/diretrizes-curriculares-da-abepss-10>> Acesso em: 29 nov. 2016.

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

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm)> Acesso em: 29 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)> Acesso em: 30 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 35/2003, de 05 de novembro de 2003. Normas para a organização e realização de estágio de alunos do Ensino Médio e da Educação Profissional. Relatores: Francisco Aparecido Cordão e Ataíde Alves. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb35\\_03.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb35_03.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2016

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109743/decreto-5622-05>> Acesso em: 29 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 11.788, de 25 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o estágio de estudantes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11788.htm)> Acesso em: 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resumo Técnico Censo da Educação Superior**, 2013. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2013.pdf)> Acesso em: 02 dez. 2016.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CONSELHO FEDERAL DO SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética do assistente social**. 1993. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP\\_1993.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_1993.pdf)> Acesso em: 05 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Assistentes Sociais no Brasil: elementos para o estudo do perfil profissional**. Brasília: CFESS, 2005.

\_\_\_\_\_. Resolução 533/2008. **Regulamenta a supervisão direta de estágio no Serviço Social**. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/Resolucao533.pdf>> Acesso em: 06 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cartilha Estágio Supervisionado: meia formação não garante direito**, Brasília: CFESS, 2014. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/BROCHURACFESS\\_ESTAGIO-SUPERVISIONADO.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/BROCHURACFESS_ESTAGIO-SUPERVISIONADO.pdf)> Acesso em: 29 nov. 2016.

COLOMBO, I. M.; BALLÃO, C. M.. Histórico e aplicação da Legislação de Estágio no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba-Brasil, n. 53, p.171-186, jul/set, 2014. Editora UFPR.

GUERRA, Y. A instrumentalidade no trabalho do Assistente Social. Cadernos do Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais, Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 4: O trabalho do assistente social e as políticas sociais. Belo Horizonte: CFESS/ABEPSS-UNB, 2000. Edição rev. e atual. para o **Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**, CRESS – 6ª Região, Belo Horizonte, maio, 2007.

IAMAMOTO, M. V. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social**: ensaios críticos. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. O Serviço Social na Cena Contemporânea. In: CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (Org). **Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, DF: 2009, p. 16-50.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social na Contemporaneidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 33. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KOIKE, M. M. Formação profissional em Serviço Social: exigências atuais. In: CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (org.). **Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, DF: 2009.

LEWGOY, A. M. B. **Supervisão de Estágio em Serviço Social**: desafios para a formação e o exercício profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTANO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTANA, N. de M. **O processo de supervisão na formação profissional do assistente social**. 2014. Disponível em: <<http://castelobrancu.br/sistema/novoenfoco/files/p7/03.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SPOSATI, A. *et al.* (org.). **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TEIXEIRA, J. B; BRAZ, M.. O projeto ético-político do Serviço Social. In: CFESS/ABEPSS; CEAD/UNB (org). **Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília, DF: 2009, p. 186-199.

## MINICURRÍCULO DOS AUTORES

### **1- Adrielly Pereira de Sousa**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Graduada em Psicologia pela UFPI. Estuda o fenômeno da população em situação de rua e as políticas públicas direcionadas a este público. E-mail: [adriellypsi@hotmail.com](mailto:adriellypsi@hotmail.com)

### **2- Amanda Furtado Mascarenhas Lustosa**

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí-UFPI; analista judicial- assistente social do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Mestre em Políticas Públicas. Graduada em Serviço Social. E-mail: [amandafmlustosa@gmail.com](mailto:amandafmlustosa@gmail.com)

### **3- Ana Cléa Lopes Magalhães**

Assistente social e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: [anacleamaganhães@gmail.com](mailto:anacleamaganhães@gmail.com)

### **4- Ana Valéria Matias Cardoso**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especialização em Família e Políticas Públicas pela Faculdade Santo Agostinho (FSA). Graduação em Serviço Social pela Faculdade Santo Agostinho (FSA). E-mail: [anavaleriamatcard@gmail.com](mailto:anavaleriamatcard@gmail.com)

### **5- Áurea da Paz Pinheiro**

Doutora em História pela Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Pós-doutorado Ciências da Arte e do Patrimônio, Especialidade Museologia, Universidade de Lisboa, Portugal. Professora da Universidade Federal do Piauí, Brasil. Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Artes, Patrimônio e Museologia, Professora Colaboradora no Mestrado em Museologia e Doutorado em Belas-Artes na Universidade de Lisboa. Desenvolve pesquisas e estudos em Museologia, Educação, Patrimônio, Políticas Públicas, Cinema Documentário, Cultura, Religião e Religiosidades. É sócia correspondente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB).E-mail: [aureapaz\\_pinheiro@gmail.com](mailto:aureapaz_pinheiro@gmail.com)



#### **6- Denise Maria Leal**

Mestranda em Políticas Públicas/UFPI. Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Ademar Rosado (2010) e especialização em Gestão Social: Políticas Públicas, Saúde e Assistência Social (2012). Tem experiência na área da Política de Assistência Social. E-mail: [denise\\_lealy@hotmail.com](mailto:denise_lealy@hotmail.com).

#### **7- Diaponira Vitória da Silva Santos**

Assistente Social. Mestranda em Políticas Públicas/UFPI. Email: [diavip18@hotmail.com](mailto:diavip18@hotmail.com)

#### **8- Edimilson Pereira de Araújo**

Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí – UFPI, Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru – FAFICA, Filosofia e Teologia pelo Instituto de Teologia de Caruaru – ITEC. Professor da rede municipal de ensino de Castelo do Piauí e Coordenador do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC, no Piauí. E-mail: [edmilsonpereiramsn@hotmail.com](mailto:edmilsonpereiramsn@hotmail.com)

#### **9- Guiomar de Oliveira Passos**

Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília e Professora da Universidade Federal do Piauí no Departamento de Serviço Social e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (Doutorado e Mestrado). Realiza estudos sobre as políticas de educação, em especial da Política de Educação Superior. E-mail: [guiomar@ufpi.edu.br](mailto:guiomar@ufpi.edu.br)

#### **10- Inez Sampaio Nery**

Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio de Janeiro Escola de Enfermagem Ana Nery (2000). Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Piauí. Tem experiência na área de Enfermagem, com ênfase em Enfermagem em Saúde da Mulher, atuando principalmente nos seguintes temas: enfermagem, saúde da mulher, saúde da mulher, câncer de mama; e em políticas públicas, com os temas violência, política de saúde, gênero dentre outros. E-mail: [inezsampaionery11@gmail.com](mailto:inezsampaionery11@gmail.com)

### **11- Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger**

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPI. Mestre em Políticas Públicas. Graduada em Serviço Social. Professora da faculdade Santo Agostino, no curso de Serviço Social. Assistente Social do CEIR. E-mail: [izabel\\_herika@hotmail.com](mailto:izabel_herika@hotmail.com)

### **12- João Paulo Macedo**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Psicologia/UFPI e Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/UFPI. Graduado em Psicologia pela Faculdade Santo Agostinho (2004), Mestre (2007) e Doutor (2011) em Psicologia pela UFRN. Atua na área da Saúde Coletiva e Saúde Mental, com foco na formação e prática do psicólogo nas políticas públicas e aspectos relacionados à interiorização da profissão e atuação em contextos rurais. Email: [jpmacedo@ufpi.edu.br](mailto:jpmacedo@ufpi.edu.br)

### **13- Kátya de Brito e Silva**

Mestranda em Políticas Públicas/UFPI. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Especialista em saúde mental (2014). E-mail: [katyabrito.s@gmail.com](mailto:katyabrito.s@gmail.com).

### **14- Líbia Mafra Benvindo de Miranda**

Mestranda do Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI. Graduada em Serviço Social pela mesma instituição (1996). Especialista em Educação Ambiental pelo SENAC (2006). Assistente Social da Universidade Federal do Piauí. E-mail: [libiamafra@gmail.com](mailto:libiamafra@gmail.com)

### **14- Lúcia Cristina dos Santos Rosa**

Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Pós-doutorado em Saúde Pública, Doutorado em Serviço Social. Realiza estudos sobre saúde mental e família. E-mail: [luciacsrosa@gmail.com](mailto:luciacsrosa@gmail.com)

### **15- Masilene Rocha Viana**

Doutora em Ciências Sociais (área Sociologia) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2005), oportunidade em que desenvolveu estágio de doutorado sandwich na École des Hautes études

en Sciences Sociales de Paris, França (2003), quando participou realizou estudos sobre desigualdades e rupturas em grandes metrópoles. Atualmente é professora da Universidade Federal do Piauí, atuando no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e no Programa de Sociologia, além da graduação em Serviço Social. Tem experiência (estudos e pesquisas) na área de Serviço Social e Sociologia, com ênfase em Dinâmica Urbana e Políticas Públicas, atuando principalmente nas seguintes áreas de interesse: Estado e Movimentos sociais, Fundamentos teóricos metodológicos do Serviço Social, Políticas Públicas e Questões da cidade contemporânea. E-mail: [masilene@uol.com.br](mailto:masilene@uol.com.br)

#### **16- Mayra Soares Veloso**

Assistente social e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: [maysvel@hotmail.com](mailto:maysvel@hotmail.com)

#### **17- Mara Águida Porfirio Moura**

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí – UFPI onde também é professora do Curso de Administração no Campus Ministro Reis Velos (Parnaíba-PI). E-mail: [maraaguida@hotmail.com](mailto:maraaguida@hotmail.com).

#### **18- Maria Elizabete Gomes do Vale**

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Assistente social do Hospital Universitário da UFPI e da Fundação Municipal de Saúde de Teresina-PI. Email: [bel-megs@hotmail.com](mailto:bel-megs@hotmail.com)

#### **19- Maria Dalva Macedo Ferreira**

Professora do Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas e do Departamento de Serviço Social da UFPI. Doutora e Mestre em Serviço Social. Desenvolve estudos sobre gestão pública, políticas para crianças e adolescentes e trabalho. E-mail: [mdalvaferreira@uol.com.br](mailto:mdalvaferreira@uol.com.br)

#### **20- Marcos Antônio Alves Batista Filho**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Bacharel em Direito formado pelo Centro de Ensino Unificado

de Teresina (2007), Advogado, Professor do Instituto Federal do Maranhão (IFMA). E-mail: [marcos.batista.filho@gmail.com](mailto:marcos.batista.filho@gmail.com)

#### **21- Marcelo de Moura Carvalho**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Enfermeiro da Estratégia Saúde da Família de Teresina. Professor do curso de bacharelado em Enfermagem da UFPI. E-mail: [marcelo.mcarvalho@yahoo.com.br](mailto:marcelo.mcarvalho@yahoo.com.br)

#### **22- Reginaldo Canuto de Sousa**

Doutorando e Mestre em Políticas Públicas pela UFPI, Especialista em Educação, Direito Processual e Gestão em Segurança Pública, todas pela UESPI, Graduado em Segurança Pública (UEMA), Direito (UESPI) e História (UFPI). É professor efetivo da Universidade Estadual do Piauí (Assistente II) e Oficial da Polícia Militar do Piauí, no posto de Major QOPM. E-mail: [canutojus@ig.com.br](mailto:canutojus@ig.com.br)

#### **23- Poliana de Oliveira Carvalho**

Mestranda em Políticas Públicas/UFPI, professora da Faculdade CHRISFAPI, Assistente Social do município de Piripiri. Graduada em Serviço Social pela UFPI. E-mail: [polianacarvalho@hotmail.com](mailto:polianacarvalho@hotmail.com)

#### **24- Simone de Jesus Guimarães**

Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí. Pós-doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutora e Mestre em Serviço Social. E-mail: [simone@uol.com.br](mailto:simone@uol.com.br)

#### **25- Sofia Laurentino Barbosa Pereira**

Professora da Faculdade Santo Agostinho. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFPI. Mestre em Políticas Públicas e graduada em Serviço Social. E-mail: [sofia\\_ibp@hotmail.com](mailto:sofia_ibp@hotmail.com)

#### **26- Solange Maria Teixeira**

Professora da Universidade Federal do Piauí, Presidente do Conselho Regional de Serviço Social do Piauí, Coordenadora do Programa Terceira Idade em Ação da UFPI e Bolsista de Produtividade. Atua na graduação

em Serviço Social e na pós-graduação em Políticas Públicas. Pós-Doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: [solangemteixeira@hotmail.com](mailto:solangemteixeira@hotmail.com)

**27- Tulyana Coutinho Bento Pereira**

Assistente Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), Especialista em Educação, Diversidade e Inclusão Social pela Universidade Católica Dom Bosco e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí  
E-mail: [tulycouthino@ifpi.edu.br](mailto:tulycouthino@ifpi.edu.br)

ISBN 978-85-509-0138-1



9 788550 901381