



# ENAPEGS 2018

X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

## DIÁLOGO COMO RESISTÊNCIA: Gestão Social, Crises e Futuro das Democracias

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social - ENAPEGS

20 a 24 de maio de 2018

EIXO 7  
TEMAS EMERGENTES

### Organizadores

Francisco Ranieri Moreira da Silva  
Jeová Torres da Silva Júnior  
Ives Romero Tavares do Nascimento  
Waleria Maria Menezes de Moraes Alencar

**UFCA**  
UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CARIRI  
PROEX | PRPI | PROCULT

**LIEGS**  
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social

**ITEPS**  
Instituto Tecnológico de Emprego,  
Pesquisa e Soluções | UFCA

**RGS**  
REDE DE PESQUISADORES  
EM GESTÃO SOCIAL





# ENAPEGS 2018

X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

## DIÁLOGO COMO RESISTÊNCIA: Gestão Social, Crises e Futuro das Democracias

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores  
em Gestão Social - ENAPEGS

20 a 24 de maio de 2018

EIXO 7  
TEMAS EMERGENTES

### Organizadores

Francisco Ranieri Moreira da Silva  
Jeová Torres da Silva Júnior  
Ives Romero Tavares do Nascimento  
Waleria Maria Menezes de Moraes Alencar



**UFCA**  
UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO CARIRI  
PROEX | PRPI | PROCULT



**LIEGS**  
Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social



**ITEPS**  
Instituto Tecnológico de Empreendedorismo,  
Popularização e Socialização | UFCA



**RGS**  
REDE DE PESQUISADORES  
EM GESTÃO SOCIAL





## Patrocínio:



## Apoio de mídia:

**O POVO**

**O POVO**  
CARIRI

**O POVO CBN**  
A RÁDIO QUE TOCA NOTÍCIA  
FM 95.5

## Apoio:



GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ



Fundação  
Demócrito Rocha



URCA  
Universidade Regional do Cariri

## Parceria:



**COORDENAÇÃO GERAL**  
Jeová Torres Silva Jr. (UFCA)

**COORDENAÇÃO CIENTÍFICA**

Francisco Raniere Moreira da Silva (UFCA)

**MEMBROS DA COMISSÃO ORGANIZADORA**

Augusto de Oliveira Tavares (UFCA)  
Cícera Mônica da Silva Sousa Martins (UFC)  
Cleónisia Alves Rodrigues do Vale (UFCA)  
Danyelle Queiros Lima Chagas (FAP-CE)  
Eduardo Vivian da Cunha (UFCA)  
Ives Romero Tavares do Nascimento (UFCA)  
Régio Hermilton Ribeiro Quirino (FAP-CE)  
Sílvia Roberta Oliveira e Silva (FAP-CE)  
Waléria Maria Menezes de Moraes Alencar (UFCA)

**COMITÊ CIENTÍFICO**

Airton Cardoso Caçado (UFT)  
Ariadne Scalfoni Rigo (UFBA)  
Fernando Guilherme Tenório (FGV-RJ)  
Genauto Carvalho de França Filho (UFBA)  
José Roberto Pereira (UFLA)  
Ladislau Dowbor (PUC-SP)  
Luciano Antonio Prates Junqueira (PUC-SP)  
Magnus Luiz Emmendoerfer (UFV)  
Paula Chies Schommer (UDESC)  
Rosa Maria Fischer (USP)  
Rosinha da Silva Machado Carrion (UFRGS)  
Sylmara Lopes Francelino Gonçalves Dias (USP)  
Tânia Margarete Mezzomo Keinert (IS/SES/SP)  
Tânia Maria Diederichs Fischer (UFBA)

**NORMALIZAÇÃO**

Taís Regina Dias Gama Nunes  
Tatiana Cristina Dias Gama Nunes

**DIAGRAMAÇÃO**

Taís Regina Dias Gama Nunes  
Tatiana Cristina Dias Gama Nunes  
Jônatas José Lobo Oliveira

**AVALIADORES**

Abdon Ribeiro  
Adelia Alencar Brasil  
Adriana Fumi Chim Miki  
Airton Cardoso Caçado  
Alan Ferreira Freitas  
Alcides Fernando Gussi  
Alex Luiz Barros Vargas  
Alice Dianezi Gambardella  
Ana Maria Albuquerque Vasconcellos  
Anderson Gheller Froehlich  
Andrea Leite Rodrigues  
Andreia Cardoso Ventura  
Andre Silva Pomponet  
Armindo dos Santos de Sousa  
Teodósio  
Augusto de Oliveira Tavares  
Bianca Burdini Mazzei  
Breyner Ricardo Oliveira  
Bruno Luan Cardoso  
Caio Cesar Medeiros Costa  
Carla Pasa Gomez  
Carlos Alberto Sarmento do Nascimento  
Carlos Frederico Bom Kraemer  
Cecilia Matonte Silva  
Cícera Mônica da Silva Souza Martins  
Cicero Augusto Prudêncio Pimenteira  
Cintia Moura Mendonça  
Claudiani Waiandt  
Cleyton Feitosa  
Conceição Malveira Diogenes  
Cristiane Betanho  
Cristiano Castellao  
Daniel Neto Francisco  
Diana Cruz Rodrigues  
Diego Coelho do Nascimento  
Diná Andrade de Lima Ramos  
Diogo Ferreira Redo  
Doraliza Auxiliador A. Monteiro  
Douglas Mendonsa  
Edgilson Tavares Araújo  
Edimeia Ribeiro  
Edina Souza Ramos Mendes  
Edson Sadão Likuza  
Eduardo Vivian Cunha  
Elei Chavier Martins

Emerson Silva Santos  
Estevão Limas Arrais  
Fabio Resende  
Fabio Sousa Mendonça de Castro  
Fabricio Noura Gomes  
Flávia Mazadro  
Francine Remalho de Aguiar  
Francisco Raniere Moreira da Silva  
Geovani de Oliveira Tavares  
Heribeth Christiano Pereira de Andrade  
Hironobu Sano  
Ian Requião de Castro  
Iana Carla Couto  
Ilzver de Matos Oliveira  
Inacilma Rita Silva Andrade  
Ingrid Mazza Matos Ramos  
Iranilde de Oliveira Silva  
Isavel Sampaio Angelim  
Italo Anderson Santos Araújo  
Italo Anderson Taumaturgo dos Santos  
Ives Romero Tavares do Nascimento  
Janaina Lopes Pereira Peres  
Janaina Melo  
Janaína Rute da Silva Dourado  
Jaqueline Dourado do Nascimento  
Jean Carlos Machado Alves  
Jeferson Antunes  
Jéssica Moliterno Genú  
João Martins de Oliveira Neto  
John Wilkinson  
Jones Nogueira Barros  
José de Arimateia Valadao  
Josevana de Lucena Rodrigues  
Juarez Paiva  
Julio Cesar Andrade de Abreu  
Leandro Saraiva  
Leonardo Prates Leal  
Liana de Andrade Esmeraldo Pereira  
Ligia Alvares Mata Virgem  
Lindijane Souza Bento Almeida  
Luciana Bessa Silva  
Luciana Rodrigues Ferreira  
Luisa Cherem Pereira  
Luiz Arthur Silva de Faria  
Luiz Fernando Macedo Bessa  
Lys Maria Vinhaes Dantas  
Manuela Ramos Silva  
Marcia Regina Ferreira  
Marcio De Albuquerque Vianna  
Maria Amélia Jundurian Cora

Maria Helena Andrade  
Maria Laís Santos Leite  
Maria Nezilda Culti  
Mario Vasconcellos Sobrinho  
Mauricio de Albuquerque Vianna  
Milton Jarbas Rodrigues Chagas  
Nathália Figueiredo de Azevedo  
Osia Alexandrina Vasconcelos  
Patricia Maria Emerenciano de Medonça  
Patria Maria Mendonça  
Patricia Vendramini  
Patrick Maurice Maury  
Paulo Reis  
Paulo Ricardo da Costa Reis  
Rafael Junior dos Santos  
Figueiredo Salgado  
Raoni Azeredo  
Renata Callaça Gadioli  
Rezilda Rodrigues Oliveira  
Riyuso Ikeda Junior  
Roberto Sanches Padula  
Ronalda Barreto  
Rosana de Freitas Boulosa  
Rosângela Dias Oliveira da Paz  
Rose Martins Tavares  
Salette Gonçalves  
Sandra Gomes  
Sandro Benedito Sguarezzi  
Sandro Luis Gaia Pamplona  
Sandro Pereira Silva  
Saulo Gomes Batista  
Shirlene Consuelo Alves Barbosa  
Sindely Chahim de Avellar  
Alchorne  
Socorro Lima  
Sonia Aparecida Beato Ximenes de Melo  
Suzanne Érica Nóbrega Correia  
Tadeu Lucas de Lavor Filho  
Tatiana Aparecida Ferreira Doin  
Teresa Pires  
Thaynah Barros de Araújo  
Thiago Ferreira Dias  
Valdemir Pires  
Valeria Giannella  
Verônica Macário de Oliveira  
Vinicius Farias Moreira  
Vinicius Henrique Brandão  
Wellington Migliari  
Wendell de Freitas Barbosa  
Zilma Borges

S588

ENAPEGS (10.: 2018: Juazeiro do Norte, CE)

Anais do X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Eixo 7: temas emergentes – Juazeiro do Norte: UFCA, 2018. 364p.: il.

Vários autores

1. Gestão Social. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. 4. Anais. I. Título. II. UFCA. III. Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social.

CDD 351

## SUMÁRIO

- O ENGAJAMENTO CÍVICO DA UNIVERSIDADE: POTENCIALIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA ..... 8  
*Raquel Sobral Nonato André Luis Nogueira da Silva Peter Kevin Spink*
- BROTANDO A EMANCIPAÇÃO: UM SÍTIO, UMA EXPERIÊNCIA, UMA ALTERNATIVA FORA DO CAPITALISMO ..... 30  
*Cláudio César Torquato Rocha; Adriana Teixeira Bastos*
- COPRODUÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL – A UNIVERSIDADE COMO PROPONENTE DE METODOLOGIAS DE ENSINO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ..... 49  
*Emiliana Debetir de Oliveira Eduardo Janisek Jara*
- A INCIDÊNCIA DO GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA E PERIFÉRICA NA PRÁXIS DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS ..... 70  
*Fabiana de Moraes; Valdênia Aparecida Paulino Lanfranchi*
- TECNOLOGIA MÓVEL DIGITAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA ..... 92  
*Roberto Sanches Padula; Alice Dianezi Gambardella*
- A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO ..... 119  
*Ana Lúcia da Silva Garcia*
- FORÇAS ARMADAS E SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A JUVENTUDE NO BRASIL ..... 140  
*ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar; CELESTINO, Sabrina; SOARES, Liliane Freichos Godoy*
- DIREITO À HABITAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE DE DOIS CASOS NO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS ..... 160  
*Sérgio Allebrandt; Luiz Raul Sartori*
- QUAL O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL AOS REFUGIADOS? UMA DEMANDA EMERGENTE NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO ..... 180  
*ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar; BEZERRA, Vladimir Porfírio; MACIEL, Heloisa Helena Mesquita; PAIVA, Ariane Rego; VASCONCELOS, Ângela Magalhães*
- CENÁRIO MULTIGERACIONAL: CONFLITO E COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES ENTRE OS GRUPOS GERACIONAIS EM DUAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs) ..... 207  
*Laura Araújo Oliveira; Edileusa Godói-de-Sousa; Karem Cristina de Sousa Ribeiro*

GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:  
EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ..... 230

*ARCELINO, S. C. P.; FONSECA, T. M. A.*

INVISIBILIDADE E EMPATIA NOS TEMPLOS DE CONSUMO CONTEMPORÂNEOS:  
UM ESTUDO EM SUPERMERCADOS DE BELO HORIZONTE/MG ..... 249

*Mariana de Lima Caeiro; Daniela Viegas da Costa-Nascimento; Armino dos Santos de Sousa Teodósio*

REFÚGIO NO BRASIL E A LEI 9.474/97: ALGUNS ELEMENTOS PARA ANÁLISE. 270

*Tathiana Costa dos Santos*

A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS A PARTIR DA TEORIA DA DÁDIVA: UMA VISÃO  
ANTIUTILITARISTA ..... 291

*Fernanda Saldanha Demarco; Eduardo Vivian da Cunha*

A GESTÃO SOCIAL DO BEM COMUM: UM DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO DA  
POLÍTICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO FRENTE AO FEDERALISMO BRASILEIRO... 312

*Renata Callaça Gadioli dos Santos; Rosana de Freitas Baulosa*

INTERSETORIALIDADE E REDES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM INTELLECTUAL: A  
TRAJETÓRIA NA GESTÃO SOCIAL DE LUCIANO ANTÔNIO PRATES JUNQUEIRA  
..... 334

*Maria Amelia Jundurian Corá; Rodrigo Guimarães Motta*

NOS PASSOS DO “PADIM”: UM OLHAR SOB OS PATRIMÔNIOS CULTURAIS DA  
CIDADE DE JUAZEIRO DO NORTE A PARTIR DO PROJETO ANDANÇAS CULTURAIS  
..... 353

*Jeová Torres Silva Júnior; Bibiana Belisário Santana; Tatianne Manuelle Freire; Anne Heloise Castro Ness*



## Apresentação

O **X Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS 2018)**, organizado pela Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS) em parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA). Aconteceu entre os dias 20 e 24 de maio, em Juazeiro do Norte com a finalidade de compartilhar ideias, discutir e refletir conjuntamente sobre os diversos desafios que nos circundam, na academia e na sociedade. Nesta mesma ocasião, celebramos os 11 anos de atuação da RGS, e a volta à cidade de origem do I ENAPEGS, ocorrido em 2007.

O tema dessa edição: “Diálogo como Resistência: gestão social, crimes e futuro das democracias” evoca o cenário atual de fragilização dos pilares da democracia e, sobretudo, a análise crítica acerca deste fenômeno que estamos vivenciando. Aliado a esta mesma conjuntura de comprometimento das bases da democracia se verifica uma redução da opção pelo diálogo, da possibilidade de exposição do contraditório e da afirmação de arenas de participação para diversas manifestações.

A programação do ENAPEGS 2018 contou com **04 conferências, 15 painéis temáticos e 31 sessões simultâneas de apresentação de artigos e relatos de experiências**. Além destas atividades tradicionais, e fortalecendo o caráter inovador e experimental dos ENAPEGS, realizamos o **II Cine Gestão Social** com 2 programas de exibição e debate de curtas-metragens, a **Escola Livre em Gestão Social** com 10 oficinas e minicursos, e o **I Ateliê de Pós-Graduação**, onde foram discutidos os projetos de pesquisa de mestrandos e doutorandos no/do campo da Gestão Social.

**Prof. Dr. Francisco Raniere Moreira da Silva**  
Coordenador Científico do X ENAPEGS

**Prof. Dr. Jeová Torres da Silva Júnior**  
Coordenador Geral do X ENAPEGS



## O ENGAJAMENTO CÍVICO DA UNIVERSIDADE: POTENCIALIDADES E DESAFIOS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

*Raquel Sobral Nonato<sup>1</sup>*  
*André Luis Nogueira da Silva<sup>2</sup>*  
*Peter Kevin Spink<sup>3</sup>*

### Resumo

O objetivo do trabalho é identificar as principais linhas de debate que envolvem a atual concepção sobre extensão universitária no Brasil, bem como iluminar para as potencialidades e desafios de aproximá-la do referencial sobre engajamento cívico da universidade. Para tanto, o artigo apresenta uma retomada da trajetória e evolução sobre esse fenômeno no contexto brasileiro, apontando para as ressonâncias práticas de sua inserção na esfera pública. Do ponto de vista metodológico, o trabalho está pautado em revisão de literatura e análise de documentos oficiais sobre universidade cívica e extensão universitária no Brasil. Além disso, o estudo reflete sobre casos práticos, onde foram realizadas entrevistas com pessoas ativas no campo no período recente, de modo a captar as argumentações e nuances que envolvem o referido objeto. A partir do desenvolvimento do estudo, foi possível compreender que embora a ideia de indissociabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão se insira enquanto postulado normativo, sua aplicabilidade parece ainda em construção. Outra contribuição corresponde às oportunidades e desafios de repensar a universidade cívica a partir de respostas locais.

**Palavras-chave:** Extensão Universitária. Universidade Cívica. Gestão Social.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas - EAESP/FGV, Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), raquelsobral.nonato@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando em Administração Pública e Governo na EAESP/FGV, Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura do IBGE, andre\_ins@hotmail.com

<sup>3</sup> Professor Titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e membro fundador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), peter.spink@fgv.br



## THE CIVIC ENGAGEMENT OF THE UNIVERSITY: POTENTIALITIES AND CHALLENGES FROM THE BRAZILIAN EXPERIENCE

### Abstract

This study aims to identify the main lines of debate that involve the conception about university extension in Brazil, as well as to illuminate the potentialities and challenges of approaching the university's civic engagement framework. For this, the article presents a resumption of the trajectory and evolution on this phenomenon in the Brazilian context, pointing to the practical resonances of its insertion in the public sphere. From the methodological point of view, the work is based on literature review and analysis of official documents on civic university and university extension in Brazil. In addition, the study reflects on practical cases, where interviews were conducted with people active in the field in the recent period, in order to capture the arguments and nuances that involve said object. From the development of the study, it was possible to understand that although the idea of indissociability of teaching-research-extension is inserted as a normative postulate, its applicability still seems to be under construction. Another contribution raised corresponds to the opportunities and challenges of rethinking the civic university from the perspective of local responses.

**Keywords:** University Extension. Civic University. Social Management.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo reflete sobre a contemporaneidade do papel da universidade no contexto local em um cenário cada vez mais globalizado. No século XX, alguns estudos pretenderam explicar o fenômeno do “agir público” da universidade, sobretudo no campo que convencionou chamar de extensão universitária (Branco, 2006; Tomasino & Cano, 2016). Transitando entre diferentes concepções ao redor do mundo, a extensão carrega em si múltiplos significados, podendo ser manifestada em práticas de articulação, transferência de conhecimento e de desenvolvimento local com inovação social.

Mais recentemente, agregou-se ao debate o conceito de “universidade cívica”, cunhada pela primeira vez por Boyer (1996) e disseminada em artigos, conferências e livros, sobretudo no Reino Unido (Goddard et al, 2016). Nesta abordagem, o papel da universidade está ligado ao estreito envolvimento com seu entorno, que ocorre pela inclusão de indivíduos, empresas e instituições na construção das ações e na realização de suas atividades finalísticas.

Ao aproximar esse debate para o campo da gestão social, pressupõe-se que a polissemia do termo extensão trouxe implicações para apropriação desse conceito no cotidiano. Desse modo, o objetivo do trabalho é identificar as principais linhas de debate que envolvem a atual concepção sobre extensão universitária no Brasil, bem como iluminar para as potencialidades e desafios desse fenômeno à luz do referencial sobre engajamento cívico da universidade. Para tanto, o texto apresenta uma retomada da trajetória e evolução sobre esse fenômeno no contexto brasileiro, apontando para as ressonâncias práticas de sua inserção na esfera pública.

O artigo tem abordagem teórica-empírica e o seu desenvolvimento está pautado em revisão de literatura e análise de conteúdo de documentos oficiais. Também foram realizadas algumas entrevistas com pessoas ativas no campo da extensão, que serviram para captar as argumentações e nuances que envolvem o referido objeto. Além disso, o estudo reflete sobre três casos práticos, a saber: a experiência de Santa Rita do Sapucaí-MG; o projeto pedagógico do Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo; e o caso dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Argumenta-se, aqui, que embora a indissociabilidade dos pilares pesquisa-ensino-extensão apareça como um princípio constitucional, sua institucionalização no cenário brasileiro é relativamente recente e fruto de mobilização de setores da sociedade civil e

movimentos sociais. O estudo justifica-se pela necessidade de uma maior compreensão das ideias e atores que performam a ação universitária e sua relação com a comunidade. Uma parte importante dos trabalhos no campo de gestão social brasileira tem vínculo direto ou indireto com atividades de extensão e de pesquisa aplicada e muitos têm implicações para a relação da universidade com seu entorno. No entanto, com algumas exceções, há ausência de uma efetiva reflexão sobre suas implicações para a universidade como entidade cívica. Perspectiva que se apresenta ainda mais necessária no atual cenário de crise e das novas demandas sociais que emergem das escalas local e global.

Diante disso, o presente trabalho está organizado em quatro partes principais, além desta de caráter introdutório. A primeira discute e define o conceito de universidade cívica e seu engajamento social, trazendo novos elementos teóricos para reflexão sobre as experiências que são objetos deste trabalho. A segunda, por sua vez, reflete sobre a experiência brasileira com extensão universitária, especialmente após a constituição de 1988. Em seguida, são apresentados casos práticos em que se reposiciona o papel da universidade no território, a partir de necessidades advindas do “local”. E encerra-se com uma discussão sobre as potencialidades e desafios das referidas movimentações.

## **2 UNIVERSIDADE CÍVICA ENQUANTO CONCEITO E PRÁTICA**

A relação entre a universidade e seu entorno sempre foi controversa com elementos de uma separação inevitável como também da importância de conexão. O “*quartier latin*” de Paris descreve não somente sua separação – o lugar onde se fala latim – mas também suas conexões. Latim na época era o inglês de hoje, uma língua em que pessoas oriundas das diferentes partes da Europa extensiva poderiam conversar muito antes da materialização dos estados-nação. Seu “local” era também “global”. As tensões políticas, sociais e epistemológicas estão também presentes em expressões inglesas como: “*the house of knowledge*”; “*town and gown*”; “*extramural*”; “*extension*” and “*outreach*”.

Qual a diferença nos conhecimentos que circulam dentro e fora dos muros? A universidade deve se dedicar à busca do conhecimento pelo conhecimento ou será que sua razão de existir se localiza nas questões que vão além de suas portas? Tais questões nunca foram resolvidas e talvez, dada a importância da universidade como parte da sociedade civil, nunca



deveriam ser resolvidas. Em cada momento houve, há e haverá versões destes questionamentos que encoraja a reflexão sobre o papel contemporâneo das universidades no local onde estão inseridas.

Na esteira desses questionamentos e diante da necessidade de lidar com as tensões entre o “global” e o “local”, emerge a noção de engajamento cívico da universidade, conceito norteador do presente trabalho. Há duas maneiras de olhar para o atual debate sobre a universidade cívica no contexto contemporâneo. Na primeira, a partir de uma perspectiva normativa ou teórica, utiliza-se como pano de fundo discussões atuais sobre a epistemologia do conhecimento, conhecimento local e prática coletiva. Nela há a problematização e inversão da postura dominante sobre “o conhecimento gerado dentro da universidade como sendo geral e verdadeiro que, uma vez identificado, é então aplicado a situações específicas”, ou seja, que há um questionamento sobre a “escala de importância” que prioriza os conhecimentos gerados dentro da universidade. Os teóricos que sustentam tal discussão se aproximam do debate sobre virada linguística e de rede de atores.<sup>4</sup>

A outra maneira de refletir sobre o fenômeno corresponde a aproximá-lo da noção prática. Nela estão compreendidas experiências diferentes que criaram formas igualmente diferentes de relacionamentos contínuos no seu entorno mais próximo. Não porque elas eram vistas previamente como corretas, mas porque eram “necessárias e úteis” naquele contexto específico. Tais práticas podem ser observadas nas diversas práticas extensionistas, projetos de pesquisa-ação, criação de estações de pesquisa, incubadoras ou práticas de promoção do desenvolvimento local.

Boyer, o primeiro a cunhar o termo *civic university* em 1996, concebe a ideia de “serviço” promovido pela universidade a partir de problemas complexos e necessidades advindos da sociedade. O autor apresenta quatro dimensões do engajamento cívico, de acordo com um relatório recente da Carnegie Foundation intitulado *Scholarship Reconsidered*. A primeira é a corrente da descoberta (empurrando as fronteiras do conhecimento humano); o engajamento dos estudos de integração (criando mais conversas interdisciplinares); a escola do conhecimento compartilhado (engajamento é um ato comunitário); e a aplicação do conhecimento:

---

<sup>4</sup> Ver por exemplo, Rorty, 1967; Brandon, 2000; Latour 1996, 2005, 2013; Spink, 2017.

[...] which does not mean doing good, although that's important. Academics have their civic functions, which should be honored but by scholarship of application we mean having professors become what Donald Schon of MIT has called "reflective practitioners", moving from theory to practice, and from practice back to theory, which in fact makes theory, then, more authentic – something we're learning in education and medicine, in law and architecture, and all the rest. And incidentally, by making knowledge useful, we mean everything from building better bridges to building better lives, which involves not only the professional schools but the arts and sciences as well. (Boyer 1996 p.17)<sup>5</sup>

Avançando na compreensão do conceito, Goddard (2009) afirma ser necessário reinventar a noção geral de universidade cívica, para que sejam capazes de se conectar às pessoas e aos lugares e para que assumam a responsabilidade de promover bem-estar em seus territórios. Nas palavras dos autores:

The engaged civic university, which I propose, is one, which provides opportunities for the society of which it forms part. It engages as a whole with its surroundings, not piecemeal; it partners with other universities and colleges; and it is managed in a way that ensures it participates fully in the region of which it forms part..... I argue that civic engagement should move beyond a third or separate strand of activity for universities, with less prestige and fewer resources than teaching or research. It should become a guiding principal for their organisation and practice. This does not imply that all universities should have the same mission: universities have different abilities to work at local, national and international levels, all of which are valuable. (Goddard, 2009, p. 5)<sup>6</sup>

Em estudo mais recente, Goddard et al (2016) colocam que para ser cívica, a universidade deve ter um senso de propósito quanto seu prioritário papel de enfrentamento aos

---

<sup>5</sup> "... O que não significa fazer bem, embora isso seja importante. Os acadêmicos têm suas funções cívicas, que devem ser honradas, mas por meio de bolsas de estudo, queremos dizer que os professores se tornam o que Donald Schon, do MIT, chamou de "praticantes reflexivos", indo da teoria para a prática e da prática de volta para a teoria. , então, mais autêntico - algo que estamos aprendendo em educação e medicina, em direito e arquitetura, e todo o resto. E, a propósito, ao tornar o conhecimento útil, entendemos tudo, desde construir pontes melhores até construir vidas melhores, o que envolve não apenas as escolas profissionais, mas também as artes e as ciências." (tradução nossa)

<sup>6</sup> A universidade cívica engajada, que proponho, é uma que oferece oportunidades para a sociedade da qual faz parte. Ele se engaja como um todo com o seu entorno, não fragmentado; faz parceria com outras universidades e faculdades; e é gerido de uma forma que garante que participa plenamente na região da qual faz parte ... Eu defendo que o engajamento cívico deve ir além de um terceiro ou separado da atividade para as universidades, com menos prestígio e menos recursos do que ensino ou pesquisa. Deve se tornar um princípio orientador de sua organização e prática. Isso não implica que todas as universidades devam ter a mesma missão: as universidades têm diferentes habilidades para trabalhar em nível local, nacional e internacional, todas valiosas.

desafios da sociedade e na resolução de problemas específicos. Também deve ser ativamente engajada no plano global, nacional e local, promovendo diálogo e colaboração com indivíduos, instituições e grupos sociais. A vertente cívica também assume uma perspectiva holística de engajamento, que se reveste como uma atividade institucional e não de indivíduos ou grupos específicos. Ela também tem uma forte noção de lugar, cuja paisagem e dinâmicas compõem a sua identidade institucional.

O conceito busca, portanto, promover impacto para além dos muros acadêmicos e de ações individuais, encorajando as universidades para que possam reposicionar e repensar sua contribuição institucional para os assuntos cotidianos. Reconhecendo que em muitos casos elas surgem de experiências ou desafios práticos, a próxima seção retoma a trajetória e evolução das normas voltadas para extensão universitária no Brasil, de modo a lançar luz sobre as principais linhas de debate que se aproximam ou se distanciam da perspectiva de universidade cívica.

### **3 TRAJETÓRIA E EVOLUÇÃO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO BRASIL**

O início do debate sobre extensão universitária no Brasil remete a década de 30, quando o termo é citado pela primeira vez na legislação, por meio do estatuto da Universidade e do decreto-lei nº 19.581/1931. Na década de 60, com a promulgação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação - LDB, assiste-se às primeiras conferências e assistências rurais destinadas a possuidores de diploma.

Na mesma década é criado o projeto Rondon e a obrigatoriedade da extensão universitária é inserida com a reforma universitária, em 1968 (Branco, 2006). Nesse momento, o que se assistiu no regime militar foi a condução das atividades pesquisa, ensino e extensão realizadas de forma altamente segmentada. Além disso, a extensão estava atrelada a uma concepção de transferência tecnológica e assistencial, havendo pouca preocupação com a integração territorial e social.

O advento da redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 representaram pontos de inflexão para a concepção de extensão universitária no campo institucional. Isso porque, com o fortalecimento das ações da sociedade civil, a extensão passa a ser um dos pilares da universidade, incorporando ao debate o ideal de indissociabilidade entre



ensino, pesquisa e extensão, tal como expresso no art. 207 “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino pesquisa e extensão”.

A questão da indissociabilidade enquanto concepção da extensão já era explicitada na primeira reunião do Fórum dos Pró-Reitores de Extensão (FORPROEX) em 1987, onde se forneceu uma definição marcante de extensão, que é reproduzido em grande parte dos documentos sobre este tema:

A Extensão Universitária é o processo educativo, cultural e científico que articula o **Ensino e a Pesquisa de forma indissociável** e viabiliza a relação transformadora entre Universidade e Sociedade. **A extensão é uma via de mão dupla**, com trânsito assegurado à comunidade acadêmica, que encontrará, na sociedade, a oportunidade de elaboração da práxis de um conhecimento acadêmico. No retorno à Universidade, docentes e discentes trarão um aprendizado que, submetido à reflexão teórica, será acrescido àquele conhecimento. Esse fluxo, que estabelece a **troca de saberes** sistematizados, acadêmicos e popular, terá como consequências a produção do conhecimento resultante do confronto com a realidade brasileira e regional, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade na atuação da Universidade. Além de instrumentalizadora deste processo dialético de teoria/prática, a Extensão é um trabalho interdisciplinar que favorece a visão integrada do social. (FORPROEX, 1987, grifo nosso).

Além da indissociabilidade, o trecho explicita o componente de interação dialógica presente na atual concepção sobre extensão, assentada em uma perspectiva crítica freiriana em que a universidade deve gerar conhecimento mas também permanecer aprendendo com a comunidade. Passa-se assim de um modelo “assistencialista” para uma articulação que privilegia a cidadania, entendendo a extensão enquanto instrumento dialético entre teoria e prática. A pergunta que se faz, então, é se o mecanismo constitucional foi suficiente para romper com a concepção dicotômica que vigorava até então?

Para o presidente do FORPROEX entrevistado para o presente estudo, o dispositivo constitucional que lança luz à extensão representou um grande avanço nas lutas dos movimentos sociais travados até então. No entanto, essa “exaltação inicial” não foi acompanhada de instrumentos normativos que disciplinassem a extensão enquanto política pública, tampouco que pudessem definir linhas de financiamento próprio.

Diante desse hiato de legislação, o papel desempenhado pelo FORPROEX é bastante relevante na mobilização da temática dentro do país. Organizado por uma coordenação nacional e 5 coordenações regionais, a mobilização desta instância permitiu a elaboração do Plano Nacional de Extensão, que desde sua criação em 2012, dá sustentação aos professores em termos de diretrizes e avaliação da prática extensionista, trabalhando com as dimensões de (i) impacto e transformação; (ii) interdisciplinariedade e (iii) indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão. Também faz a gestão do Sistema de Informação da Extensão Brasil (SIEXBRASIL), banco de registros de práticas extensionistas realizadas por universidades públicas brasileiras. Além disso, o fórum cumpre importante papel ao manter articulação os demais Fóruns de Pró-Reitores que atuam na prática acadêmica, tais como Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem), Associação Nacional Dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).

Entre os principais gargalos do cotidiano da comunidade extensionista corresponde as linhas de financiamento existentes para este público. O Programa de Extensão Universitária (PROEXT), linha de financiamento voltado para as práticas extensionistas está constantemente sob ameaça, além de ser criticado pelo seu desenho estar inserido em uma perspectiva concorrencial, não havendo linhas de financiamento sistemáticas e colaborativa de promoção de iniciativas realizadas pelas universidades no campo da extensão.

Fernando Haddad, ministro da educação entre 2005 e 2012 sustenta que, embora o dispositivo constitucional da indissociabilidade represente o desejo de interação entre pesquisadores, docentes e extensionistas, de modo a não haver segmentação entre atividades realizadas na universidade, a norma não foi acompanhada de uma preocupação programática que definisse essa articulação ao longo do crescimento e expansão das universidades. Isto reforça a necessidade de garantir recursos específicos para o desenvolvimento da extensão no cotidiano das universidades:

*A falta de dinheiro que é um limitador para extensão, não a autonomia (da universidade). Dentro da universidade há vetores mais ou menos comprometidos com extensão. Pode ser que o dirigente não esteja tanto, mas haverá pessoas interessadas. A extensão tem um apelo. Agora, se não tem nenhum fomento é difícil. Porque as outras demandas acabam sendo priorizadas ....tem coisas que só funcionam com verba carimbada, essa que é a verdade. Esses programas de fomento são essenciais. O programa de auxílio estudantil, por exemplo, tem uma rubrica própria. Se isso for para o orçamento geral da universidade, o estudante não verá a cor do dinheiro (em entrevista cedida no dia 16/08/2017).*

A desvalorização histórica da extensão no Brasil representa outro gargalo estrutural importante, o que traz impactos negativos sobre o reconhecimento científico dos conhecimentos produzidos para além dos muros acadêmicos, bem como dificulta o entendimento sobre o papel global e local da universidade. Assim, o trânsito do modelo universitário do século XX para o século XXI necessita avançar em termos de estrutura e condições para maior engajamento, e sua aproximação com a sociedade é fundamental. De acordo com o atual presidente do FORPOREX, Daniel Pansarelli:

*Normalmente a sociedade não entende o papel da universidade para a sociedade, nesse sentido, ou você relaciona o que produzimos em condições privilegiadas com interesse da sociedade, ou não haverá defesa da educação por parte da sociedade (em entrevista cedida no dia 07/11/2017).*

Para os próximos anos, há a expectativa que a implementação do Plano Nacional da Educação seja acompanhada da obrigatoriedade de 10% do currículo da graduação seja composto pela extensão universitária. Além disso, há igualmente a expectativa da criação de um fundo nacional de extensão para ampliar a escala de atuação da referida prática, acessando mecanismos de isenção fiscal. Com efeito, a operacionalização destes mecanismos ainda parecem em aberto.

Diante disso, o que se questiona é como tais mudanças institucionais se aproximam ou se distanciam da noção de universidade cívica? Andando em paralelo a trajetória e evolução institucional da extensão, há uma série de práticas e ações já mobilizadas pelos atores do campo da gestão social que podem iluminar para caminhos convergentes, tais como o caso de Santa Rita do Sapucaí (MG), o Instituto das Cidades da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e o caso dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFES).

## **4 ALGUNS CASOS PRÁTICOS A PARTIR DA VOCAÇÃO TERRITORIAL LOCAL**

### **4.1 A EXPERIÊNCIA DE SANTA RITA DO SAPUCAÍ (MG)**

Santa Rita do Sapucaí, município de Minas Gerais (MG) é local ilustrativo sobre como a atuação da universidade impacta no território por meio da articulação inovadora com as atividades empresariais locais. Com apenas 40.000 habitantes, o município possui reputação internacional no campo da eletrônica, cerca de 150 empresas inovadoras e um alto grau de



articulação entre governo, empresas e estabelecimentos educacionais locais. A área, conhecida como “vale eletrônico”, gera 14.000 empregos bem remunerados, um índice de desenvolvimento humano muito positivo, baixos níveis de desigualdade, exporta 13.000 produtos para 41 países e possui três incubadoras para novos negócios.

Para alcançar esses números é necessário inicialmente fazer um resgate histórico. No final da década de 1950, quando Santa Rita do Sapucaí era ainda menor e com uma economia baseada na produção de café e gado. Uma integrante da elite local que havia sido esposa de um embaixador brasileiro, conheceu a experiência de vários países com a educação técnica em vários países. Quando retornou à cidade, após seu divórcio, se dedicou a ajudar a região a buscar alternativas de desenvolvimento.

Convencida da importância futura da eletrônica, ela convenceu o então presidente do Brasil (também de Minas Gerais) a criar uma Escola Técnica de Eletrônica na cidade (ETE). Foi a primeira desse tipo na América Latina. A eletrônica brasileira deu um grande salto com a criação do Sistema Nacional de Telecomunicações em 1962 e em 1965. Com o apoio da ETE, foi criado o Instituto Nacional de Telecomunicações Santa Rita (Inatel). O primeiro concentrou-se no nível técnico e na formação profissional e o segundo em cursos de nível universitário.

Os dois foram criados como fundações sem fins lucrativos com grande apoio da sociedade local, bem como do governo. Em 1971, veio o Centro universitário de Gestão, Tecnologia e Educação (FAI), novamente um resultado de ativistas locais, líderes empresariais e professores, para fornecer programas de graduação e pós-graduação. Não demorou muito para que o fluxo de estudantes treinados em busca de empresas começasse a se inverter e a indústria eletrônica começasse a se mudar para Santa Rita. Mas os estudantes também estavam formando seus próprios negócios com a ajuda de seus professores. No início, isso aconteceu informalmente dentro do Inatel e depois formalmente com uma incubadora de novos negócios e projetos em 1985.

A partir dos bons resultados nas atividades empreendedoras, a FAI criou uma segunda incubadora com ênfase em robótica, funcionando até os dias atuais. Com o parque tecnológico a caminho e sendo apoiado por associações locais, escolas e centros universitários, foi só o tempo até que o slogan “Vale Eletrônico” fosse criado por um dos prefeitos, tomado pelo jornal local e institucionalizado com a criação da Associação das Indústrias Eletroeletrônicas da Vale Eletrônico (SINDVEL) que cuida da marca até os dias de hoje. Como forma de articular como

o governo local, os negócios e a educação estão trabalhando juntos, o organograma da Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Indústria e Comércio tem duas divisões principais: o Diretor de Programas de Incubação e o Gerente do Parque Empresarial.

Este caso explicita de que forma necessidades locais podem despertar novas dinâmicas entre universidade, governo e território, ressignificando a atuação dos atores envolvidos, impulsionando práticas inovadoras de gestão social.

#### 4.2 O PROJETO PEDAGÓGICO DO INSTITUTO DAS CIDADES (UNIFESP)

Com o tema “Cidades”, a implementação do Instituto da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) na Zona Leste de São Paulo foi longo e envolveu uma série de movimentações de lideranças e atores do campo que buscavam promover oportunidades de desenvolvimento no território. Após a construção da Universidade de São Paulo (EACH-USP) em Ermelino Matarazzo em 2005 no mesmo terreno que a instituição possuía interesse, somente em 2013 foi viabilizada uma nova área, situada no terreno de uma antiga fábrica metalúrgica na região de Itaquera e cedida pela prefeitura de São Paulo.

Muito embora ainda em processo de construção, a vocação para a prática extensionista do Instituto das Cidades já emerge do seu processo de concepção e planejamento, o que suscita elementos importantes para estreitar tais práticas com a noção de universidade cívica. Com a previsão de 10% da carga horária obrigatória dos cursos do Instituto das Cidades destinada a atividades de extensão e para integração com os assuntos do “lugar” em que está localizada, o instituto explicita a preocupação em estreitar o crescimento da universidade com o histórico e o contexto territorial. Assim, entre as principais atividades extensionistas já mobilizadas pelos atores estão o Observatório de Políticas Públicas, Centro de Memória da Zona Leste, além do Núcleo de Formação sociocultural, ações mobilizadas com os equipamentos públicos da região. Para além das práticas extensionistas, os cursos propostos para a universidade possuem caráter aplicado, incentivando modelos de incubadoras, escritórios, residências profissionais e outras formas dialógicas de práticas assistidas em seu cotidiano. De acordo com o Projeto político pedagógico:

As ações de Extensão são oportunidade única de colocar a prova o ensino e pesquisa, avaliá-los em diálogo com a sociedade seus contextos territoriais, submetendo o aprendizado a um teste de realidade e ao mesmo tempo procurando novos elementos e interlocutores para informar as ações universitárias como um todo. É deste modo que o Campus Zona Leste propõe a Extensão como Intenção em seu programa de formação de pensadores-constructores de cidades (UNIFESP, 2014).

A experiência do Instituto da Cidade em curso ilumina para a importância do processo de planejamento e reconhecimento do entorno mais próximo ao reposicionar o engajamento da universidade cívica, de modo a estabelecer diferentes formas de interação e integração. Nesse sentido, o projeto político pedagógico aponta para a preocupação da referida universidade em se estabelecer sob uma outra lógica no território.

No entanto, não é trivial a operacionalização desta “nova lógica”, considerando o ecossistema das Instituições de Ensino Superior (IES), tampouco ignorar a influência das narrativas que seguem orbitando o cotidiano das universidades e do seu corpo docente, contabilizando as atividades acadêmicas em “rankings” de produtividade que, via de regra, acabam por valorizar certas atividades em detrimento a outras. Nesse sentido, é preciso acompanhar o processo de implementação do referido projeto de modo a verificar se os instrumentos de planejamento se traduzirão em maior engajamento cívico no território.

#### 4.3 INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA (IFES): JANELA DE OPORTUNIDADE PARA UNIVERSIDADE CÍVICA NO NÍVEL NACIONAL?

Em 2008 foi criada uma nova institucionalidade, cujo ideal foi o estreitamento do ensino, pesquisa e extensão com as dinâmicas locais. Criados pela lei 11.892/2008, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFES) inauguram um novo modelo de IES no país, que está ancorado numa concepção de verticalização do ensino técnico e profissional<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Importa destacar que há toda uma trajetória da educação profissional e tecnológica no país, que inicia-se em 1909, com a criação da Escolas de Aprendizes e Artífices, transformando-se, em 1959, em Escolas Técnicas Federais. A partir de 1978, surgem os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) no Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. Modelo que passa a ser disseminado na década de 1990. Em 1997, o governo FHC promove uma Reforma da Educação Profissional para separar o ensino médio dos cursos técnicos e implementa também um Programa de Expansão da Educação Profissional, com apoio do BID, passando a



Esta nova IES permite que o aluno tenha acesso a diferentes etapas de ensino, ofertando o ensino médio integrado a um curso técnico, cursos técnicos profissionalizantes para portadores de diploma de ensino médio (subsequente) e cursos de nível superior, inclusive pós-graduação.

A definição dos cursos a serem ofertados deve ter como diretriz a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais (art. 6º, IV, da lei 11.892/2008). Desse modo, o aluno e o corpo docente podem concentrar seus estudos no conhecimento das realidades do território em que os institutos estão inseridos. Além da permissão para criar e extinguir cursos, os IFES possuem autonomia administrativa, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (art. 1º, parágrafo único, da lei 11.892/2008).

Dentre os seis objetivos institucionais dos Institutos destacamos:

[...]

**III - realizar pesquisas aplicadas**, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, **estendendo seus benefícios à comunidade;**

**IV - desenvolver atividades de extensão** de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

**V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional;** [...]"

(art. 7º da lei 11.892/2008) (GRIFO NOSSO)

É bastante claro que o desenho institucional dos IFES é todo configurado de maneira a responder a demandas territoriais. A ênfase na promoção de cursos aderentes às potencialidades dos arranjos produtivos locais, a realização de pesquisas aplicadas que beneficiem diretamente a comunidade, o desenvolvimento de atividades de extensão e a preocupação com

---

incentivar estados, municípios e a rede privada a investirem e ofertarem esta modalidade de ensino. Este movimento é sustado logo no primeiro governo Lula, quando em 2005 é lançada a primeira fase do plano de expansão dos CEFETs. É no meio da fase II do Plano (2007) que surge a nova concepção da educação profissional, científica e tecnológica do governo federal (CASSIOLATO e GARCIA, 2014).

desenvolvimento socioeconômico local e regional representam um enorme potencial de engajamento cívico deste novo modelo de IES. A interação com as dinâmicas e atores locais é maximizada pela figura do Conselho Superior, que deve ser composto de maneira paritária por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal (reitor, pró-reitores e diretor geral de cada campi) e que possui caráter consultivo e deliberativo (art. 10, 3º da lei 11.892/2008).

Com efeito, a implementação dos objetivos institucionais dos IFES e o seu enquadramento no conceito de Goddard et al (2016) de universidade cívica exige o enfrentamento de alguns desafios. Talvez o principal deles esteja relacionado a perspectiva identitária. Posto que o corpo docente dos Institutos foi formado em universidades tradicionais, como fazê-los atuar na construção de conhecimento aplicado e territorializado? Ele possui competências para tal? Os IFES ou o MEC possuem uma política voltada para formação continuada que dê ênfase ao desenvolvimento destas novas competências e que contribuam para produzir e reafirmar esta nova identidade institucional? Oferecem incentivos institucionais para que os docentes promovam projetos de pesquisa e de extensão articulados com os atores locais e suas necessidades?

A forma de interação com os atores e organizações locais também pode aparecer como um gargalo. Apesar do Conselho Superior ter o potencial de ser um espaço que canalize distintas pessoas e visões sobre o território, seu poder decisório depende do estatuto de cada Instituto. Ademais, sua composição não prevê a participação dos governos estaduais e municipais, o que pode reduzir a possibilidade de sinergia intergovernamental e, conseqüentemente, mitigar a capacidade de resolução de problemas da comunidade. Dito de outro modo, a completa interação com o território implica na gestão participativa dos IFES, de maneira que permita definir suas ações a partir das demandas do seu território e, assim, favorecer o seu desenvolvimento.

Em suma, a ideia de indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão parece factível no desenho institucional dos IFES. Ao emoldurar estes três pilares sob uma roupagem que segue as necessidades locais, este novo modelo de Instituição de Ensino Superior possui grande capacidade de impacto territorial.

## **5 CAMINHOS PARA O ENGAJAMENTO CÍVICO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS: POTENCIALIDADES E DESAFIOS**

A partir do desenvolvimento do estudo, foi possível identificar diferentes movimentos no sentido de reposicionar o papel das universidades para as demandas sociais do século XXI, a partir do referencial teórico da universidade cívica.

No contexto brasileiro, embora a ideia de indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão se insira enquanto postulado normativo em um contexto de redemocratização, sua aplicabilidade parece ainda em construção. Ao apresentar uma breve visão de conceitos e resgatar práticas aqui implementadas, é possível dizer que há um percurso controverso na promoção institucional da extensão em que persiste a hierarquia entre “pesquisa”, “ensino” e “práticas extensionistas”, denotando uma “escala de importância” entre conhecimentos gerados dentro da universidade.

Apesar do desejo normativo das três atividades serem inseparáveis, na prática elas nunca foram. Mesmo com os registros em documentos oficiais, programas governamentais, leis, decretos e reafirmações constantes, cada um desses pilares da universidade parecem seguir seu próprio caminho e, como resultado, a ideia de “serviço” como definição do propósito cívico e social das universidades desapareceu lentamente ao longo de sua trajetória.

Além disso, há um gargalo em vocalizar e dar maior visibilidade para as atividades e práticas produzidas pela comunidade extensionista atualmente. No mundo das pesquisas ou publicação de periódicos e publicação de acesso fechado é raro encontrar um estudo que seja o resultado de um compromisso mútuo de longo prazo da Universidade e comunidades vizinhas em lidar, por exemplo, com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Na verdade, tal estudo provavelmente seria descartado como algo não-metodológico, um pouco descritivo, provavelmente não acadêmico, difícil de generalizar, com pouca articulação com o impacto compreendido no pilar da pesquisa. Nesse sentido, é preciso revisitar a noção de impacto territorializado a partir da compreensão do local e da interação da ciência com o território.

O conceito de universidade cívica é bastante útil para romper com a tensão sobre a indissociabilidade da pesquisa, ensino e extensão, isso porque, ela fornece estratégias para atuar de forma articulada e sobreposta a partir do contexto e das necessidades locais. Nesse sentido, a escola de pensamento de engajamento cívico encoraja que todos os três pilares da

universidade sejam repensados, a partir de uma lógica horizontal e que congregue as diferentes dinâmicas da sociedade contemporânea, seja do ponto de vista local, seja a partir das demandas sociais de um mundo globalizado.

Ao assentar este debate para o empírico, o caso de Santa Rita do Sapucaí se torna uma linha de debate muito útil, pois aponta três passos que se refletem em várias outras experiências e análises: em primeiro lugar, parte de uma demanda ou de uma idéia locais; em segundo lugar, começa com uma escola ou faculdade que possa atender a uma demanda ou chegar a uma ideia; e, em terceiro lugar, não é interrompido. Desde o início foi identificado uma relação horizontal de engajamento cívico e, certamente, os envolvidos não previram exatamente onde isso levaria. O que também foi constatado é que, no mundo das forças e incentivos sociais, além dessas ações pioneiras e impulsionadas localmente, algumas grandes inovações aconteceram quando os fundos foram vinculados a demandas muito claras e focadas naqueles diretamente envolvidos na solução de problemas. Problemas estes geralmente de importância local ou regional. Outro comentário importante, dos envolvidos, é que construir e consolidar relacionamentos mutuamente úteis leva tempo e exige esforço para aqueles de todos os lados das muitas cercas diferentes, para desaprender e reaprender maneiras de se relacionar e trabalhar juntos. Também é baseado no território; o conhecimento está sendo construído para resolver problemas específicos; começa a partir do específico e não de alguma amostra genérica e generalizada.

Outro aspecto corresponde ao planejamento e concepção das universidades e sua inserção social apareceu no caso do Instituto das Cidades (UNIFESP) que explicita sua vocação extensionista e sua integração com as práticas pedagógicas e de pesquisa ali implementadas, ressignificando também as estratégias de formação e de profissionalização. Assim como no dos IFES, o questionamento que se faz é se, uma vez concebida sob “outra lógica”, conseguirão ultrapassar muitos dos incentivos negativos que existem e evitar as pressões para se tornarem cada vez mais semelhantes às Universidades Federais tradicionais. Tais institutos seriam capazes de desenvolver ações postuladas pela universidade cívica?

Estas experiências, embora expressem a possibilidade de ações civicamente engajadas por parte das IES e materializem o ideal de indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão, possuem diferenças que merecem ser aprofundadas em estudos futuros.



Estamos diante de uma janela de oportunidade em termos de potencial de engajamento cívico da universidade, cabe saber se iremos aproveitá-la ou mais uma vez deixar tais ideias presas ao campo normativo, com pouca ressonância prática.

## REFERÊNCIAS

- BOYER, E.L. (1996) The Scholarship of Engagement. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*. 49, 7, 18 -33.
- BRANCO, A.L.C. (2006) Indissoabilidade ensino-pesquisa-extensão e a flexibilização curricular: uma visão da extensão. Grupo Técnico: Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras – FORPROEX.
- BRIGAGÃO, J. ALENCAR, V.,BITTENCOURT, L. , BURGOS, F. & Spink, P.K. (2017) Continuidade nas práticas inovadoras em Saúde: redes ampliadas e ação pública. Em: M.A. Alves, J. Brigagão e Burgos, F. (orgs) *Por uma Gestão Pública Democrática: 25 anos do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC).
- CAMPBELL,K. (2017) The Scholarship of Engagement and University Extension at the University of Alberta. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, 8,1, 57-61.
- CAVENDISH, J.C. (2001) Institutionalizing Campus-Community Engagement: Reflections on the University as Citizen Conferenece. *Metropolitan Universities* 12, 3, 4-12.
- COELHO,G.C.(2014) Revistas Acadêmicas de extensão universitária no Brasil. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, 5,2, 69-75.
- CORRÊA, E.J. (2003) Extensão universitária, política institucional e inclusão social. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, 1,1, 12-15.
- CORRÊA, E.J., Alves, M.T.S.S.B, Campos, M.F.H., Bernardes, L., Barros, R.M.F. & Crisóstimo, A.L. (2006) A Área da Saúde e a Implementação da Política Nacional de Extensão. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, 4,2,7-13.
- ROCHA, V.X.M. & FALCÃO,E.F. (2006) Instrumento metodológico para articulações iniciais do Estágio Nacional de Extensão em Comunidades (ENEC)/Vivências e Estágios em Educação Popular e Saúde da UFPB (VEPOP) e início de abordagem de trabalho junto com as comunidades. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, 4,2,19-25.
- EMMERT, M.A. (1990) Bridging the Gap: Centers and Institutes. *Metropolitan Universities* 1,3, 41-50.
- FINKELSTEIN, M.A. (2001) Linking research and Outreach: the Center for Engaged Scholarship. *Metropolitan Universities* 12, 4, 99-106.
- GAFFIKIN, F. & Morrissey, M. (2008) A new synergy for universities: redefining academy as an “engaged institution” *Education, Citizenship & Social Justice* 3, 1, 97-116.
- GARLICK, S. (2003) Creative Regional Development: Knowledge-based Associations Between Universities and their Places *Metropolitan Universities* 14, 2, 48-70.
- GILLIAN Jr, F.D. (2006) Civic Engagement at Traditional Research Universities *Metropolitan Universities* 17, 3, 5-7.

GODDARD, J. (2009) *Reinventing the Civic University*. National Endowment for Science Technology and the Arts, London ([www.nesta.org.uk](http://www.nesta.org.uk)).

GOFF, J. le (1993). *Intellectuals in the Middle Ages*. London: Wiley-Blackwell.

GOMES, M.V.P., Alves, M.A. & Fernandes, R.J.R (2013) *Políticas Públicas de Fomento ao Empreendedorismo e às Micro e Pequenas Empresas*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.

GRIGSBY III, J.E. (1991) Metropolitan Universities as Responsible Corporate Citizens. *Metropolitan Universities* 2,3, 23-30.

HART, A. & Wolff, D. (2006) Developing Local Communities of Practice through local Community-University Partnerships. *Planning, Practice and Research*, 21,1, 121-138.

HOLLAND, B.A. (2003) Civic Engagement in Australia. *Metropolitan Universities* 14, 2, 3-6.

HOLLAND,P. & Ramaley,J. (2008) Creating a supportive environment for Community-University Engagement: Conceptual Frameworks. In *Engaging Communities, Proceedings of the 31<sup>st</sup> HERDSA Annual Conference, Rotorua 1-4 July 2008 pp33- 47*.

LATOUR, B. (1996) On Interobjectivity. *Mind, Culture and Activity*. 3,4, p.228-245.

LATOUR, B. (2005) *Reassembling the Social: An introduction to Actor Network Theory*. Oxford: Oxford University Press.

LATOUR B. (2013) *An Inquiry into modes of Existence: An Anthropology of the moderns*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.

LIMA, J. F. de (2003) Extensão universitária como diálogo entre o saber acadêmico e a realidade social. *Revista Brasileira de Extensão Universitária*, 1,1, 31-34.

MELNICK, R. (1999) University Policy Centers and Institutes: the Think Tank as Public Service Function *Metropolitan Universities* 10,1, 9-99.

MONTEIRO, M.I., Siqueira, C.A., Corrêa Filho, H.R. (2011) Community-University Research Partnerships for Workers'and Environmental Health in Campinas Brazil. *Metropolitan Universities* 22, 2, 79-98.

RAMALEY, J.A. (2001) Why do we engage in engagement. *Metropolitan Universities* 12, 3, 13-19.

REARDON, K.M. (1994) Creating a Community/University Partnership that works: the case of the East St. Louis Action Research Project. *Metropolitan Universities* 5, 4, 47-59.

REID, J. & Hawkins, R. (2003) The emergence of the New Generation University. *Metropolitan Universities* 14, 2, 7-17.

RIDDER-SYMOENS (2003a) *A History of the University in Europe Vol.I: Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press.

RIDDER-SYMOENS (2003b) *A History of the University in Europe Vol.II: Universities in Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

RORTY,R. (1967) *The Linguistic Turn*. Chicago: University of Chicago Press.

RUEGG, W. (2004) *A History of the University in Europe Vol.III: Universities in the nineteenth and Early Twentieth Centuries (1800 – 1945)*. Cambridge: Cambridge University Press.

RUEGG, W. (2011) *A History of the University in Europe Vol.IV: Universities since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, A.B. (2015) As ações de extensão universitária da modalidade Rondon. *Revista Brasileira de Extensão Universitária* 6, 2, 103-108.

SILKA, L. (2006) (ed.) *Scholarship in Action: Applied Research and Community Change*. US Department of Housing and Urban Development (HUD), Washington D.C

SILKA,L. & Toof R. (2011) International Perspectives on Community-University Partnerships *Metropolitan Universities* 22, 2, 5-7

SOMMER, R. (1990) Local Research. *Journal of Social Issues* . 46,1, 203 – 214

SOUZA, A.M. & Pereira, N.M.F. (2015) Escrevendo os Caminhos de Extensão Universitária na UNILA. *Revista Brasileira de Extensão Universitária* 6, 2, 77-85.

SPINK, P.K. (2001) On Houses, Villages and Knowledges. *Organization* 8,2, 219-226.

SPINK P.K. (2017) Urban Vulnerability from the other side of the street. Paper Presented at the 12th Interpretive Policy Analysis Conference, Loughborough 5th -7th July UK.

SPINK,P.K. & Alves, M.A. (2011) O Campo Turbulento da Produção Acadêmica e a Importância da Rebelião Competente. *Organizações e Sociedade* 18,57.

STEGMAN, M.A. (1995) HUD's University Partnerships: HUD shapes a new role as Partner with Universities in Urban America. *Metropolitan Universities* 6, 3, 97-107.

TEMPLE, J., Tayebjee, F. & Pearce, R. (2003) *Metropolitan Universities* 14, 2, 33-47.

THOREAU, H. D. (1854) *Walden; or, Life in the Woods*. Boston: Ticknor & Fields. (reprinted 1995 by Dover Publications).

THURBER, J.P. (1994) The Trenton Office of Policy Studies: Building Municipal-Collegiate Partnerships for Urban Revitalization *Metropolitan Universities* 5, 4, 37-46.



TENÓRIO, Fernando Guilherme. 2005. (Re) visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em questão*, v. 3, n. 5.

TOMASINO, H. & Cano, A. (2016) Modelos de extension universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. *Universidades*, LXVII, 67, 7-24.

UNIFESP, Universidade Federal de São Paulo (2014). Projeto Político-pedagógico.

VÉRAS, R. M & Souza, G.B. (2016) Extensão universitária e atividade curricular em comunidade e em sociedade na Universidade Federal da Bahia. *Revista Brasileira de Extensão Universitária* 7, 2, 83 - 90.

VIDAL, A., Nye, N., Walker, C. Manjarrez, C, and Romanik, C (2002) *Lessons from the Community Outreach Program*. Final Report prepared for: U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research Washington, DC The Urban Institute Washington, DC.

ZIEGLER, J.M. (1990) Winds of Change: the University in search of itself. *Metropolitan Universities* 1, 3, 13-25.

## **BROTANDO A EMANCIPAÇÃO: UM SÍTIO, UMA EXPERIÊNCIA, UMA ALTERNATIVA FORA DO CAPITALISMO**

*Cláudio César Torquato Rocha*<sup>8</sup>  
*Adriana Teixeira Bastos*<sup>9</sup>

### **Resumo**

A crise pela qual passa nossa civilização é tão profunda que alguns pesquisadores não hesitam em dar a entender que não basta melhorar muitas das atuais instituições em um ou em outros aspectos, mas se faz necessário recriar a própria realidade com novas instituições que possam garantir a efetividade da justiça, liberdade, felicidade e equidade social (KURZ, 2017; CARLSSON, 2014). Diante desta realidade de crise, ativistas sociais se lançaram em experiências de viver um modo novo, desenvolvendo maneiras diferentes das atuais formas de pensar e sentir com os outros. Propondo novas formas sociais que escapem à abstração do valor e do fetichismo da mercadoria, elemento subjacente da atual civilização capitalista. O objetivo deste estudo visa à compreensão sobre a experiência de um destes grupos ativistas que ocorre no sítio Brotando a Emancipação, localizado em Cascavel, no Ceará, por meio do relato de José Ronaldo Rogério Alexandre. Assim, este estudo trata de um relato de experiência cujo objeto é o pensamento subjacente a esta experiência e sua implicação para a gestão social do grupo em análise. O método empregado foi o da história oral (MEIHY; HOLANDA, 2014), por meio da técnica da entrevista narrativa (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2010). Toda a reflexão teve como referência a teoria crítica do valor-dissociação (JAPPE, 2013). Também buscamos apoio na reflexão do campo do conhecimento da gestão social (CANÇADO; SILVA JÚNIOR; CANÇADO, 2017). O resultado do estudo revelou uma experiência inovadora de ativistas que litigam a emancipação social, revelando uma disposição pujante para a aprendizagem baseada na crítica radical presente nas categorias capitalistas elaboradas pelo Karl Marx “esotérico” (KURZ, 2017).

**Palavras – chave:** Emancipação social. Experiência. Gestão social.

---

<sup>8</sup> Doutor em Educação, Professor de Sociologia da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC), e-mail: [claudio\\_torquato@yahoo.com.br](mailto:claudio_torquato@yahoo.com.br).

<sup>9</sup> Doutora em Administração, Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE), e-mail: [adriana.bastos@uece.br](mailto:adriana.bastos@uece.br).

## EMANCIPATION' SPROUTING: A SMALL FARM, AN EXPERIENCE, AN ALTERNATIVE OUTSIDE CAPITALISM

### Abstract

The crisis for which our civilisation is so profound that some researchers do not hesitate in giving to understand that it is not enough to improve many of today's institutions in a or in other aspects, but it is necessary to recreate reality itself with new institutions they can guarantee the effectiveness of Justice, freedom, happiness and social equity (KURZ, 2017; CARLSSON, 2014). In the face of this reality, social activists have launched in a new mode of living experiences, developing different ways of current ways of thinking and feeling with others. New social forms that escape the abstractness of the value and commodity fetishism, underlying element of current capitalist civilization. This study aims at understanding of the experience of one of the activist groups that occurs on the site Growing emancipation, located in Cascavel, Ceará, by means of the report of José Ronaldo Rogério Alexandre. Thus, this study is a case studies whose object is the thought behind this experience and your implication to the social management of the group. The method employed was the oral history (MEIHY; NETHERLANDS, 2014), through the technique of narrative interview (JOVCHELOVITCH; BAUER, 2010). All reflection had as reference the critical theory of the value-dissociation (JAPPE, 2013). We also seek support in reflection of the field of knowledge of social management (CANÇADO; SILVA JÚNIOR; CANÇADO, 2017). The result of the study revealed an innovative experience of activists who litigam the social emancipation, revealing a strong disposition for learning based on radical critique the capitalist categories drafted by Karl Marx "esoteric" (KURZ, 2017)

**Keywords:** Social emancipation. Experience. Social management.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo trata da reflexão de um relato de experiência do ativista social José Ronaldo Rogério Alexandre. Atualmente Ronaldo, como o chamaremos daqui pra frente, “ganha a vida” como permacultor e mora nas proximidades do sítio Brotando a Emancipação, para onde se mudou após ter residido, aproximadamente 2 (dois) anos, no referido sítio, situado no município de Cascavel, no Ceará.

Ronaldo, depois que teve acesso ao pensamento do Marx “esotérico”<sup>10</sup>, junto com outros ativistas que compõe o grupo Crítica Radical<sup>11</sup>, da qual ele faz parte, passou a rever sua conduta e a realizar ações de natureza completamente diversa da que realizava até então. Assim, com as reflexões que foram realizadas a partir das novas leituras do Marx desconhecido, as certezas que tinha foram dando lugar às dúvidas e, conseqüentemente, a novas elaborações e ações sobre a realidade social e ambiental de nosso tempo.

O nosso protagonista possui aproximadamente 55 anos e divide suas alegrias e tristezas não somente com os demais membros do coletivo a que pertence, mas também com sua companheira, que igualmente é ativista social e professora da rede pública estadual de ensino. Ronaldo possui duas filhas de outro relacionamento e as encontra de vez em quando para conversar sobre o difícil exercício de viver em um tempo em que geralmente as pessoas são apreciadas pelo que possuem ou do que podem oferecer em troca e não pelo o que elas são.

Este relato de experiência teve como referência o emprego da metodologia história oral temática. Segundo Meihy e Holanda (2014, p.38-39), “em geral, a história oral temática é usada como metodologia ou técnica e, dado o foco temático precisado no projeto, forma-se um meio de busca de esclarecimento de situações conflitantes, polêmicas, contraditória”. Mais adiante os mesmos autores argumentam que “a história oral não só admite o uso de questionário, mas, mais do que isso, este se torna peça fundamental para a aquisição dos detalhes procurados” (MEIHY; HOLANDA, 2014, p.39).

---

<sup>10</sup>Em Kurz (2017) a expressão Marx esotérico se contrapõe ao de Marx exotérico. O primeiro diz respeito às reflexões do pensador alemão apoiados nas análises críticas radicais e categoriais do capitalismo como valor, fetichismo da mercadoria, trabalho abstrato, modernização, sujeito automático, entre outros. Trata-se de um Marx eminentemente anticapitalista e herdeiro da teoria crítica. Já o segundo Marx diz respeito às reflexões apoiadas na ideia do socialismo, luta de classes, partido de trabalhadores, defesa de direitos no contexto capitalista, entre outros, mais comumente associado às leituras encontradas pelos grupos de esquerda do espectro político herdeiro do iluminismo.

<sup>11</sup>Trata-se de um grupo que “organiza encontros, estudos, seminários, manifestações, publicação de textos, vídeos, atividades no sítio Brotando a Emancipação, entre outras ações. (...) O grupo tem início no final do ano de 1973, quando Rosa Fonseca após sair da prisão, integra juntamente com Jorge Paiva, Maria Luiza Fontenele, Célia Zanetti e outros (as) militantes o grupo que contribuiu de forma significativa para a reorganização dos movimentos sociais em nosso estado e país e que vem atuando desde então” (<http://www.criticaradical.org/quem-somos.html>).

Em janeiro de 2018 realizamos entrevista com Ronaldo fazendo uso de questionário. A entrevista teve como pressuposto para sua realização as observações de Jovchelovitch e Bauer (2010) sobre o uso da entrevista narrativa na pesquisa social. Sobre este tipo de entrevista os autores argumentam: “uma entrevista narrativa tem em vista uma situação que encoraje e estimule um entrevistado a contar a história sobre acontecimentos importantes de sua vida e do contexto social”. Marx (1977 apud CARLSSON, 2014, p. 23), por sua vez, parece nos alertar sobre o entendimento do significado do uso de narrativa ao dizer que

“...da mesma maneira que não se julga um indivíduo pela ideia que ele faz de si próprio, não se deve julgar uma época de transformação por sua consciência; ao contrário, é preciso explicar essa consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito que existe entre as forças produtivas sociais e as relações de produção”.

Assim, a consciência de Ronaldo externada na entrevista foi analisada considerando as contradições da realidade social de modo a contratá-la com os acontecimentos por ele vividos.

Os acontecimentos considerados neste estudo foca a experiência de Ronaldo em sua inserção no sítio Brotando a Emancipação com destaque para as questões relacionadas à gestão social ou pelo menos no que entendemos ser o seu objeto, isto é, “[...] a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, 2011 apud CANÇADO; SILVA JÚNIOR; CANÇADO, 2017, p.14). Em nosso entendimento, decisão coletiva baseada nestas condições somente tem coerência se ela tiver como pressuposto uma abordagem crítica e em desacordo com o status quo vigente, caso contrário, gestão passa a ser somente outro nome para gerência; e emancipação, enquanto fim, um slogan pop para atrair novos dirigentes com a intenção de gerir as instituições em crise.

Nossa hipótese, neste estudo, é que a gestão social pode ser um espaço de discussão e deliberação que pode auxiliar ou dificultar a tomada de consciência da natureza da atual crise capitalista e a vontade<sup>12</sup> de agir para superá-la. Noutras palavras, a gestão social pode seguir o curso da emancipação social frente ao sistema de produção de mercadorias ou, ao contrário, a gestão social pode seguir a administração da crise social e fazer mudanças permanentemente para manter a realidade tal como ela se encontra.

---

<sup>12</sup>Kurz (2017, p. 320-321) argumenta sobre o papel da vontade para a superação do capitalismo ao pronunciar que “o rebotar desta relação fetichista irracional só pode ser realmente função da vontade, designadamente da vontade dos indivíduos que, por causa da experiência e do seu próprio julgamento crítico, ‘não querem mais’ (isto é, eles querem livra-se da forma de vontade burguesa que antes era a deles e que se lhes tornou insuportável)”.



Este relato de experiência está dividido em quatro partes. Além desta introdução fizemos um exercício interpretativo do quadro atual em que nos encontramos, elegendo como referência alguns âmbitos importantes da realidade social como a família, a religião, o ensino, a saúde, o meio ambiente e o caráter. Depois, na terceira parte, exploramos de modo mais específico a experiência de Ronaldo no sítio Brotando a Emancipação e como ele tem interagido no domínio da gestão social. Por último, anotamos nossas considerações finais com algumas conclusões reflexivas da experiência do referido protagonista deste estudo.

## **2 A REALIDADE NOSSA DE CADA DIA...**

Crise é uma palavra que caracteriza bem o estado atual de nossa civilização. Vivemos em um estado de crise aguda de valores e não apenas econômica, como às vezes é pronunciado por muitos especialistas nos meios de comunicação de massa, que refletem as instituições e põem em dúvida muitas delas de modo que até as em que há pouco tempo eram tidas como pilares de nossa sociabilidade parece se desmanchar no ar diante dos nossos olhos. Estado, mercado, direito e democracia, por exemplo, como as concebemos e temos experimentado ao longo da história, espelham este estado de crise (KURZ, 2017; JAPPE, 2013).

Nesta realidade, por exemplo, os modelos de família, mais do que nunca, se diversificaram numa pluralidade de arranjos e/ou configurações (SCHUCH, 2018), que tem “desafiado” a moral social dos indivíduos com crenças mais tradicionais sobre o tema devido a sua atual heterogeneidade envolvendo, inclusive novas compreensões de gênero e papéis sociais (SOUZA, 2011), nunca antes alcançados desde muito tempo. Assim, se por um lado, estas novas configurações familiares parecem externar uma ânsia por mais liberdade de expressão nos modos de ser, pensar e agir, por outro, essa mesma expressão tem sido alvo de reações adversas dos segmentos conservadores que tem conseguido organizar bancadas políticas no parlamento para fazer conter algumas conquistas de reconhecimento nos ambientes sociais e jurídicos. Um exemplo dessa reação refere-se ao conceito<sup>13</sup> de família em pauta quando à elaboração do ‘Estatuto da Família’ (Projeto de Lei n. 6.583/2013), que tramita no

---

<sup>13</sup> Dois principais conceitos dividem a opinião dos congressistas sobre o entendimento de entidade familiar. Um grupo de parlamentares conceitua entidade familiar como “formada a partir da união entre um homem e uma mulher, por meio de casamento ou de união estável, e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus filhos”. Este entendimento tem prevalecido nos debates. E outro grupo de parlamentares que conceituam entidade familiar como “o núcleo social formado por duas ou mais pessoas unidas por laços sanguíneos ou afetivos, originados pelo casamento, união estável ou afinidade”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015)

Congresso Nacional, em que estas bancadas se arregimentam para desconsiderar alguns arranjos de união estável e casamento como modelos familiares já reconhecidos pelo Estado, visto que o Supremo Tribunal de Justiça (Recurso Especial n. 1.183.378/2011) e o Conselho Nacional de Justiça (Resolução n. 173/2013) já tenham sinalizado, no mínimo tacitamente a nosso ver, como tal.

Nos recintos religiosos, muitos agora aparentemente transformados em “supermercado da fé”, cultuam o sucesso por meio da acumulação de dinheiro e prosperidade financeira (MARIANO, 2018). Este tipo de comportamento surgiu no Brasil nos anos 1970. Marx (2013, p.215), já em 1866, ponderava sobre a relação entre o homem e o “sagrado”, que “o cristianismo, com seu culto do homem abstrato, é a forma de religião mais apropriada, especialmente em seu desenvolvimento burguês, como protestantismo, deísmo etc.”. Hoje, no Brasil pelo menos, o protestantismo, especialmente por meio da “teologia da prosperidade”, cresce como em nenhum outro momento de nossa trajetória como nação, constituindo nada menos que 22% da população. Na década de 1970, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012) assinalava que este mesmo segmento religioso não passava de 5,2% da população brasileira. Instituições religiosas protestantes de cunho neopentecostal, em particular, arregimentam novos aderentes utilizando, entre outros canais, os meios de comunicação de massa empregando ao mesmo tempo miscelâneas e sofisticadas técnicas de marketing, propaganda e torpor místico. Muitos dos rituais beatos de “exorcismos” e “milagres” na base de gritos e convulsões, entre outras cenas, podem ser observados por qualquer pessoa, independentemente da idade, porque são expostos em programas televisivos abertos a qualquer hora do dia.

As redes de educação públicas e privadas sejam nos níveis básicos e superiores, geralmente caracterizadas pela forma “bancária” (FREIRE, 1987) dos processos de ensino e aprendizagem, parecem confirmar empiricamente a tese illichana segundo a qual, quando a institucionalização de valores se acelera, as necessidades não materiais são transformadas em demanda por mercadorias, ao mesmo tempo em que ocorre um processo de degradação imperativa que leva à “poluição física, à polarização social e à impotência psíquica dos indivíduos” (ILLICH, 1985, p. 16). As palavras de ordem implícitas nos meios governamentais e empresariais do ensino são: mais competências e habilidades e menos conhecimentos gerais e disciplinares. Trata-se, antes, de agregar qualquer coisa na formação dos sujeitos para ‘saber fazer’ sem a aspiração de ir além de possuir algo. Neste contexto, ‘saber pensar’ torna-se artigo fora de moda proporcionado por educadores com discursos, digamos assim, “surrados” e distantes das “atuais tendências do mercado”. Todavia, ao mesmo tempo em que órgãos do

poder público apontam para um horizonte intransponível do capitalismo, deixam de realizar os investimentos e custear as despesas com educação escolar e universitária, alegando suposta e permanente crise fiscal do Estado gerada por seus antecessores, que consideram terem sido “incompetentes” na gestão pública.

No âmbito da saúde, por sua vez, a indústria farmacêutica impõe a dinâmica da rentabilidade aos profissionais da empresa médica (GØTZSCHE, 2016). Nos laboratórios e consultórios, doenças são literalmente criadas e tratamentos são instituídos visando exclusivamente capitalização (WHITAKER, 2017). No leito de morte, o famoso psiquiatra infantil Leon Eisenberg, por exemplo, reconhecido como ‘papa’ do Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH), “doença” frequentemente diagnosticada em criança e adolescentes geralmente mais ativas e desassistidas de nossa socialização, revelou que o TDAH “é um excelente exemplo de uma doença fictícia” (EISENBERG apud MILHORANCE, 2013). O primeiro parágrafo do livro de Illich (1975, p. 6) escrito nos anos 1970 diz: “A empresa médica ameaça a saúde, a colonização médica da vida aliena os meios de tratamento, e o seu monopólio profissional impede que o conhecimento científico seja partilhado”, parece mais atual do que nunca, implicando em que nenhum sinal de que este culto totêmico em torno da medicação seja questionado e superado a curto ou médio prazo. Ao nos determos atentamente aos tratamentos medicamentosos, observamos que escândalos sobre eles são mais frequentes do que se pensa, mas abafados pela indústria farmacêutica e pelas empresas de comunicação que temem, respectivamente, perder seus bilionários lucros ou patrocínios. Neste meio, os políticos também são beneficiados como cotas em dinheiro e também temem perder doações para suas campanhas eleitorais, como apontam matéria da revista Carta Capital (2016), caso a indústria farmacêutica naufrague.

Quanto à realidade ecológica e ambiental, as recentes pesquisas desse meio discorrem sobre o atual andamento do “colapso ambiental” (MARQUES, 2015) e também de uma devastadora “extinção” da biodiversidade (KOLBERT, 2015), nunca vista desde o fim dos dinossauros da terra.

Kolbert (2015) assegura que, diferente das extinções anteriores de espécies da biodiversidade causadas por fenômenos naturais, esta, “a sexta extinção” (título do livro), é ocasionada pelo ser humano de forma deliberada quando destrói florestas e não tão deliberada quando deslocam organismos vivos de uma região da terra para outra. Ela lista e rastreia a sorte de doze espécies recentemente desaparecidas e em vias disso e inclui os seres-humanos no rol das espécies em risco de desaparecimento. Argumenta Kolbert (2015, p. 277): “Num evento de extinção de nossa própria autoria, o que acontece conosco? Uma possibilidade – a possibilidade

implícita pelo Salão da Biodiversidade – é que no fim nós também seremos eliminados pela transformação da paisagem ecológica”. A lógica subjacente a este argumento é desenvolvida pela autora sem que uma alternativa clara a essa situação fosse apontada.

Marques (2015), por sua vez, escreve sobre a diminuição e degradação ascendente da vegetação nativa, a contaminação e a intoxicação da água e do solo e, por conseguinte, da alimentação que consumimos. Também, e sempre baseado em dados estatísticos e argumentativos, são jogados no semblante do leitor a situação da regressão ao carvão e combustíveis fósseis que as grandes potências econômicas, principalmente, baseiam parte do crescimento de sua produção de mercadorias. Depois de revelar dados da realidade ambiental de tirar o sono, o autor aponta para a inevitabilidade dos colapsos da biodiversidade terrestre e do meio aquático. E adverte:

...não é possível reverter à tendência ao colapso ambiental no âmbito do capitalismo. Não há capitalismo sustentável porque não pode haver sustentabilidade: (1) quando a ordem jurídica garante que as decisões sobre os fluxos estratégicos de investimento emanam de um grupo diminuto de pessoas; (2) quando a razão de ser desses investimentos é a remuneração/reprodução ampliada do capital, seja este privado ou estatal. A insustentabilidade é constitutiva do capitalismo (MARQUES, 2015, p. 597).

Em seguida, este pesquisador argumenta sobre a necessidade da organização de uma outra relação de produção, que não seja mediada pela lógica do valor e da mercadoria, mas em harmonia com a biodiversidade e o meio ambiente que ele chama de “decrescimento organizado”<sup>14</sup>.

No entanto, para compreendermos a crise do capitalismo atual que se refere ao meio-ambiente e que ultrapassa as relações mercantis, são os argumentos de Kurz (2017), baseado no Marx esotérico, que imprimem um sentido plausível a compreensão da realidade que vivemos e de como esta sociedade começou a desaparecer manifestada por meio de crises agudas, enquanto sintomas do colapso da modernização que assistimos quase inertes porque, no geral, as pessoas não compreendem, não querem compreender e as vezes externam aversão àqueles que combatem e denunciam a lógica destrutiva do valor e suas implicações em nosso dia-a-dia. Pois, no cerne da crise está o desaparecimento do trabalho na produção das coisas. O trabalho, princípio e exercício historicamente exaltado como agregador das sociedades modernas e pós-modernas do capital, tornou-se atualmente no seu contrário.

---

<sup>14</sup>Além do livro de Marque (2015), que não desenvolve muito sobre o decrescimento, no Brasil poucas publicações têm sido divulgado sobre o tema. Um exemplo pode ser lido em ‘Decrescimento, vocabulário para um mundo novo’, organizado por Giacomo D’alisa, Federico Demaria e Giorgos Kallis, publicado pela Tomo Editorial, em 2016. Também Jappe (2013) dedica um capítulo do seu livro, intitulado “Decrescentes, só mais um esforço...!” (p.183-194) para realizar uma análise crítica deste conceito e acusar seus adeptos de ambíguos.

Kurz (2017, p.112-113), apoiando-se no pensamento do Marx esotérico acrescenta ao que pode ser entendido como o papel da ciência e da tecnologia no momento histórico que vivemos. Vejamos:

Todos os indícios apontam no sentido de que esta situação deduzida por Marx está à vista com a revolução microeletrônica. Nesta fase do desenvolvimento, pela primeira vez a “força produtiva ciência” torna continuamente supérfluo mais trabalho do que é possível reabsorver rentavelmente, através do embaratecimento dos produtos e da conseqüente expansão dos mercados. As auto-empresendedores da sociedade do conhecimento podem virar-se e revirar-se tão hipereflexivamente quanto quiserem que não escaparão ao beco sem saída capitalista do desaparecimento permanente da substância do trabalho. Em Marx eles podem descobrir não só o absurdo e o perigo público da sua furiosa azáfama laboral, mas também o fim definitivo dela. A sociedade do conhecimento realizada já não pode ser capitalista, pois já não pode basear-se na quantificação de quantidades de trabalho social abstrato. Os limites da sociedade do trabalho são os milites do capitalismo. O trabalho alienado está a destruir a si mesmo.

Deduz-se do raciocínio de Kurz (2017), portanto, que as transformações até agora não estão sendo realizadas pelos sujeitos sociais conscientes das necessidades históricas atuais, e muito menos por uma classe social específica. As transformações estão sendo implementadas pelo emprego inconsciente da ciência e da tecnologia para a obtenção de mais dinheiro, mas que promove, ao contrário, a destruição das próprias relações sociais baseadas no valor.

Diante deste quadro geral acima delineado e a partir das repercussões em alguns âmbitos significativos de nossa sociabilidade (família, religião, educação, saúde e ecologia), o raciocínio de Carlsson (2014, p. 79) aufere força e veridicidade ao dizer que “este mundo está chegando a um ponto de ruptura”.

Após discutido o contexto de onde parte a visão para a crítica a deste modelo societário, vamos agora nos dedicar à análise e discussão da narrativa de experiência de Ronaldo, o protagonista da gestão social no sítio Brotando a Emancipação, que se constitui em uma abertura para pensar uma alternativa à crise e a saída dela.

### **3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DO RELATO DE EXPERIÊNCIA**

Iniciamos nossa entrevista com Ronaldo solicitando que ele relatasse como surgiu o sítio Brotando Emancipação, em Cascavel. Em reposta ele contou que o sítio nasceu de um longo processo de maturação do grupo Crítica Radical, iniciada com a queda do muro de Berlim, ocorrido em 1989, e o fim dos regimes do “socialismo real” no Leste Europeu, logo em seguida. Também fez referência à experiência do grupo na gestão da Administração Popular, tendo Maria Luiza Fontenele à frente da Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF), a primeira



prefeitura brasileira que elegeu uma ativista surgida das lutas populares e filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT).

No início da Administração Popular, ainda em 1986, integrantes da gestão da PMF passaram a divergir intensamente entre si quanto aos rumos a serem tomados pela Prefeitura. Não demorou muito para que o acirramento dos conflitos internos do PT causasse a expulsão de Maria Luiza Fontenele e parte de seus apoiadores, exatamente o segmento associado aos atuais ativistas sociais do grupo Critica Radical.

Paralelamente à expulsão do PT e dos conflitos da Administração, Ronaldo fez referência a um fenômeno novo que causava desemprego em massa dos trabalhadores devido ao investimento que as empresas passaram a fazer em tecnologias. Ronaldo nessa época era líder e diretor do sindicato dos metalúrgicos e viu escorregar pelos dedos, como narrou, o poder de mobilização que o sindicato tinha e que aos poucos ficou esvaziado. Outros sindicatos, como os dos bancários, da construção civil, entre outros, também passaram a esmorecer nas lutas sob a pressão da inovação tecnológica da revolução microeletrônica e entraram em crise. Para Kurz (2017, p. 227):

A crise, no entanto, não é senão a perda de substância objetiva do capital, através do seu próprio mecanismo interno: o trabalho escapa-se, como a areia por um buraco no saco, ou como a água por uma fenda no tanque. O capital esvazia-se e enfraquece, a sua via alimentada pelo trabalho paralisa. Se seca um dos estados de agregação do sujeito automático, o trabalho, tem de diminuir o outro, o dinheiro – que fica sem substância, e assim “sem validade” e ele próprio obsoleto. Paralisa a relação, ou forma de circulação social geral da tripla mediação através de trabalho abstrato, receita em dinheiro e consumo de mercadorias. Todo o modo de vida aparentemente natural com base nestas relações fetichistas é arruinado e tornado praticamente impossível.

As alterações que vem passando, desde o fim do século XX e início do século XXI, o modo de vida e as relações de produção na sociedade do trabalho parece nos lembrar constantemente que os grãos derradeiros de areia do saco, conforme Kurz (2017) acima, têm marcado não somente os últimos combates acirrados das lutas de classes, mas também a consumação do próprio capitalismo. Esse pensamento é compartilhado por Ronaldo. Para ele, com o esmorecimento das lutas de classes o que sobrou foi à divisa individualista que martela em nossas cabeças e nos diz que ‘cada um deve agir por si’ num contexto que prevalece a ideia do ‘salvem-se quem puder’.

A realidade social atual quando não se caracterizam pela exclusão<sup>15</sup> pura e simples das pessoas do mercado de trabalho, as relações de trabalho são precarizadas. Nos Estados Unidos, como no Brasil e no mundo moderno e pós-moderno, Carlsson (2014, p.261) argumenta que:

...há a precarização do trabalho, o aumento do emprego temporário, da mão de obra terceirizada, bem como a destruição de carreiras e empregos permanentes. Ninguém dura mais que alguns anos no mesmo emprego – e não há futuro em um emprego. A menos que você seja enfermeiro, médico ou algo assim, mais pessoas trabalham freelance ou em vários empregos de meio experiente.

Com a crise das organizações dos trabalhadores, Ronaldo e os ativistas de seu grupo realizaram uma busca intensa na literatura crítica social para compreender a realidade atual. Nas palavras de Ronaldo: “nessa busca esbarramos com os livros de Guy Debord, ‘A Sociedade do Espetáculo’, de Robert Kurz ‘O colapso da Modernização’ e, o mais importante, os ‘Grundrisse’ de Karl Marx”. Iniciou-se, assim, um intenso esforço de estudos sistemáticos e realização de seminários e debates públicos por meio de eventos como seminário com a presença de vários pesquisadores e intelectuais nacionais e internacionais. Ronaldo listou a vinda de autores para lançamento de livros e debates como Jorge Grespan (autor de ‘O negativo do capital’), Ricardo Regatieri (autor de ‘Negatividade e ruptura’), Moishe Postone (autor de ‘Tempo, trabalho e dominação social’), Anselm Jappe (autor de ‘Guy Debord’ e ‘As aventuras da mercadoria’, entre outros), Roswitha Scholz (autora de ‘O valor é o homem’ e ‘O sexo do capitalismo’), Robert Kurz (‘O colapso da modernização’, entre outros), além do grupo alemão da revista Krisis (autores do livro ‘Manifesto contra o trabalho’). As leituras e lições extraídas destes livros, contrastada com a realidade de desemprego e precarização do trabalho, constituiu o fermento que depois deu origem ao sítio Brotando Emancipação.

A estratégia adotada por Ronaldo e pelo grupo desde então não foi mais de atuar em instituições como sindicatos de trabalhadores, associações de moradores, centros estudantis e outras que demandavam a disputa pelas estruturas oficiais e o reconhecimento social de suas lutas por mais democracia e intensificação da participação da sociedade civil por meio de denúncias no parlamento via eleições políticas até a transformação da sociedade. Nas palavras de Ronaldo:

Ora, se a luta de classes não é a principal contradição, se a classe operária não é sujeito de revolução nenhuma, se a nossa luta até ali só modernizou o sistema, como se daria a emancipação social? Descobrimos que o capitalismo estava dentro de nós. Que todos nós, patrão, operários, desempregados etc., somos sujeitos sujeitados a lógica do sistema. Em nossos corações estão,

---

<sup>15</sup> A revista Carta Capital (2018) diz: “IBGE: falta trabalho para 26,3 milhões de brasileiros”. No âmbito mundial a Organização Internacional do Trabalho (OIT), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) prevê que “desemprego e falta de trabalho decente continuarão altos em 2018” (ONU NEWS, 2018).

portanto, o sujeito instrumental do sistema e o indivíduo social sensível. E descobrimos também que a emancipação só é possível através de um novo movimento social, que leve em conta esse conflito. Só os indivíduos livremente associados podem encetar esse novo movimento social. Assim pensamos num espaço em que o indivíduo coletivo tivesse melhores condições de se desenvolver em contraposição ao sujeito individualista que vive dentro de nós. Pensamos também numa experiência prática pós-capitalista que pudesse ser replicada em qualquer lugar (RONALDO).

Esta experiência prática se expressou com o sítio Brotando a Emancipação, uma associação livre de pessoas com o interesse comum que busca uma convivência para além das relações mediadas pelo dinheiro, como representação do valor e do fetichismo.

No dia-a-dia do sítio Brotando a Emancipação, a gestão social ocorre por meio da discussão e distribuição de atividades entre seus moradores ativistas do grupo Crítica Radical e seus apoiadores. Conforme Ronaldo:

As atividades são distribuídas coletivamente. Usamos o princípio do mutirão. Levamos em conta o potencial de cada um. Existem as corujas e as cotovias. Geralmente as atividades que exigem um acordar cedo são realizadas pelas cotovias e as atividades noturnas pelas corujas. Porém, há uma dinâmica bem flexível e às vezes fazemos “sacrifícios”. Cada um segundo a sua consciência. Lidamos com os problemas do futuro: nos livramos do tempo pseudocíclico, que é o tempo-trabalho-capital, mas, de certa forma, ainda estamos presos ao tempo cíclico, que é o tempo natural. Ainda há um tempo de plantar, cuidar, podar e colher. Há um tempo para alimentar os animais. Há um tempo de nos recolhermos, mesmo porque, o sol é um regulador de nossas atividades. Estamos bem embaixo da linha do equador e depois das 10 horas o bicho pega. Há um tempo de recomeçar. Porém, certas atividades antes das 14 horas nem pensar. Nos intervalos lemos, jogamos baralho, dominó, xadrez e conversa fora. De quando em vez fazemos uma festa para celebrarmos as pequenas vitórias. Deixamos o início da noite para uma visita aos amigos. Para articularmos alguma intervenção conjunta, fazer avaliações e outras iniciativas (RONALDO).

O resultado das atividades realizadas, isto é, os frutos das ações coletivas são partilhados entre as pessoas que participaram com seus esforços, seus apoiadores e os amigos do grupo. Nada é vendido ou trocado.

Também pedimos a Ronaldo que destacasse as experiências mais significativas realizadas no sítio. Em resposta ele narrou que:

A primeira foi à construção da Bacia de Evapotranspiração, conhecida como B.E.T. Desde o projeto à execução foi feita coletivamente pelas pessoas do grupo, outras da comunidade vizinha e os amigos do sítio viabilizaram uma obra “gigantesca” para as nossas poucas pernas. A segunda o enfrentamento do incêndio que atingiu região degradada dentro sítio chamada de Baixio da Caipora. Sem o apoio da comunidade (Mangabeira e Vila Nova) nós não o teríamos debelado. Nas duas experiências fica claro o poder que tem a comunidade. Mostra como a ação coletiva é forte. Isso mostra, também, a potencialidade transformadora que tem essa experiência (RONALDO).

As palavras de Ronaldo reproduzidas acima nos lembraram os escritos de Carlsson (2014) sobre uma experiência que vem ocorrendo com frequência na localidade de Black Rock City, na Califórnia, Estados Unidos. Trata-se um acampamento e uma exposição chamada

*Burning Man*. Uma tentativa, segundo o autor, de recuperar o sentido de comunidade entre os estadunidenses dos segmentos menos abastados daquela sociedade. Em um período de alguns dias os participantes experimentam uma vida “livre do dinheiro” e baseada na economia do dom<sup>16</sup>. Carlsson (2014, p. 257) caracteriza o evento como:

O festival Burning Man é um enorme experimento de reaprendizagem do falar uns com os outros diretamente, e de reabertura e uso dos espaços públicos. É uma experiência prática, que perpassa vários de nossos sentidos. Aprende-se a encontrar estranhos de coração aberto. Os participantes praticam a confiança em um contexto prático afastado da ‘vida normal’. Compartilhamento de competências, experimentação e apropriação da tecnoesfera por prazer, engrandecimento e expressão próprias apontam a uma radicalização prática mais profunda daquilo que é atribuído ao *Burning Man*.

Em outras passagens de sua reflexão sobre o *Burning Man*, Carlsson (2014) argumenta ainda que trata de uma expressão contracultural de recomposição de um movimento social alternativo ao estilo de vida capitalista de pessoas que se desistem a ser meros trabalhadores.

Na sequência da entrevista voltamos a questionar sobre como são tomadas as decisões no sítio. Sobre esta questão escutamos de Ronaldo que:

Quando da implantação do projeto do sítio dividimos o grupo em dois. Um cuidaria da sustentação do projeto fora e o outro iria morar no sítio e sustentar as atividades do dia-a-dia. Entendemos que o projeto é de incumbência de todos os membros, dentro e fora do sítio. Quando a demanda é estratégica juntamos o grupão e decidimos as coisas. O consenso é tentado a exaustão. Evitamos a votação. No sítio temos nosso foro de decisão e implementamos as prioridades conforme essa orientação geral do grupão (RONALDO).

Ainda que as experiências do sítio busquem superar a mediação do dinheiro nas relações sociais entre os ativistas e amigos do grupo, Ronaldo não considera que ali se implementa como uma alternativa fora do capitalismo. Para ele, muita coisa ainda falta para caracterizar a experiência do sítio como uma experiência alternativa ao capitalismo. Em suas palavras, Ronaldo argumenta que:

Devo dizer que já estamos com um pé fora do capitalismo. Porém ainda não conseguimos ser, de fato, essa alternativa. Há todo um caminho a seguir. Precisamos constituir uma autonomia energética e por outro lado avançar nessa relação não mediada pelo dinheiro. Além de compartilhar o excedente temos que influir em outras regiões e setores para estabelecer esse contraponto. Em outras palavras: o sítio sozinho não fará esse processo de ruptura e transição. Vamos precisar de todo mundo (RONALDO).

---

<sup>16</sup>Carlsson (2014) não escreve uma linha para caracterizar a economia do dom. Para isso fomos buscar entendimento nos escritos de Caillé (2002, p. 142-143) que diz que o dom é “toda prestação de serviço ou de bens efetuados sem garantia de retribuição, com o intuito de criar, manter ou reconstruir os vínculos sociais. Na relação do dom, o vínculo tem mais importância que os bens”. Caillé (2002) diz ainda que uma das primeiras publicações sobre o dom se deve ao antropólogo Marcel Mauss no célebre ‘Ensaio sobre o dom’, de 1923, que verificou uma certa universalidade desta prática nas sociedades mais arcaicas, cujo princípio baseava-se na ideia de “dar, receber e retribuir”.

As palavras de Ronaldo se baseiam no entendimento de que se um dia uma sociedade emancipada vingar, ela funcionará por meio de uma rede descentralizada e informatizada, cuja regulação social será refletida em termos ecológicos e cibernéticos e não em um plano estatal hierarquizado e burocrático como observamos atualmente.

No sítio Brotando a Emancipação as dificuldades na gestão também existem e elas estão, segundo Ronaldo, no plano da consciência de seus moradores ativistas, ou melhor, na compreensão dos desafios que perpassa o domínio da teoria e a prática social criativa. Nas palavras de Ronaldo,

As dificuldades estão no nosso nível de consciência. O “militante” hoje não pode se dar ao luxo de ler apenas os rodapés e manchetes e nem pode ser apenas um “comedor de livros”. As teorias pós-modernas e sua prática correspondente eram natimortas. O grande enredo marxista deu com os burros n’água e a conjuntura exige um ativista que não seja só ativista, mas, um ser humano que se quer completo. O desafio é gerir essa empreitada com seres ainda em formação. Entendermos as debilidades de cada um de nós e somar as nossas potencialidades. Quanto às facilidades uma delas é a crise final do sistema. Isso por si só, não mudará o nosso destino, porém, a nossa capacidade criativa pode fazer a diferença. Desde que concentremos nossos esforços na suplantação desse sistema de morte e não na cogestão da barbárie. Já que ele não pode mais se apresentar como progresso, nós temos que fazê-lo (RONALDO).

Na citação destacamos a intenção da formação do “ser humano que se quer completo”, o que parece ter sido cada vez mais difícil na sociedade atual. Pelo menos é o que aponta Sennett (2014) em seu estudo sobre as transformações do caráter das pessoas em nossas sociedades.

Sennett (2014) chamou atenção para uma verdadeira “corrosão do caráter”, com consequências pessoais a partir da segunda metade do século XX. Sim, nossa sociabilidade prosaica forçosamente deriva a partir do que ocorre nos locais de trabalho<sup>17</sup> para a produção de mercadorias, seja daquelas grandes empresas multinacionais que produz sofisticados equipamentos de computadores de última geração do Vale do Silício ou da oficina suja e mal iluminada da esquina, que conserta bicicletas de pessoas pobres que moram nos subúrbios de Juazeiro do Norte. Se considerarmos que até nossa sensibilidade e amorosidade, por exemplo, não surgem da abstração pura e simples de nossas destrezas cognitivas e afetivas inconscientes em si mesmas, mas das relações sociais e culturais permeadas por questões de interesses

---

<sup>17</sup>Conforme Jappe (2013, p.137), baseado no pensamento marxiano, “É só no capitalismo que o trabalho, em vez de estar ‘incrustado’ no conjunto das relações sociais, como no caso das sociedades pré-capitalistas, torna-se ele próprio um princípio de mediação social”.



econômicos e políticos, muitas vezes mesquinhos, que vivemos, devemos conceber também que o caráter<sup>18</sup> é moldado socialmente pela sociedade do trabalho<sup>19</sup>.

Em sua análise do “novo capitalismo”, Sennett (2014) apontou para três pontos que caracterizam o momento atual e que sacodem o edifício de nossa sociabilidade burguesa, são eles: a flexibilidade da produção, a constante reinvenção das instituições subjacentes ao valor<sup>20</sup>, e a concentração do poder sem centralização. Todos são corolários, de um jeito e de outro, em um momento e ou em outro da realidade, isto é, são partes do mesmo problema. Assim, somos simultaneamente agressores e vítimas porque parimos e alimentamos esta sociedade e tudo que nela suscita. Se, como concluí Sennett (2014, p. 176), sobre a corrosão do caráter despontada nesta sociedade, “um regime que não oferece aos seres humanos motivos para ligarem uns aos outros não pode preservar sua legitimidade por muito tempo”, então, este regime entendido como maneira de viver deve desaparecer da ainda pré-história<sup>21</sup> aonde vivemos.

De volta às reflexões de Ronaldo sobre sua experiência no sítio Brotando a Emancipação, ele destacou a importância de estar dialogando com outras experiências no Brasil e no mundo que buscam alternativas de vida fora das relações de produção e reprodução capitalistas. Ronaldo explica que

O fato de estarmos dialogando com pessoas do mundo inteiro. Pessoas de pegadas diferentes que se articulam no sentido de defender a natureza e sair

---

<sup>18</sup>Sennett (2014, p. 10), baseado nos antigos anglófonos, conceitua caráter como sendo “o valor ético que atribuímos aos nossos próprios desejos e as nossas relações com os outros”. Em outra passagem do livro na mesma página o autor acrescenta que caráter “são traços pessoais a que damos valor em nós mesmos, e pelos que buscamos que os outros nos valorizem”.

<sup>19</sup>Trabalho é entendido aqui como conceituado por Jappe (2013, p. 88), ao argumentar que, “criticar o trabalho não teria nenhum sentido se o identificássemos com a *atividade produtiva* enquanto tal, que decerto, é um dado presente em toda sociedade humana. Mas tudo muda quando entendemos por trabalho aquilo que a palavra designa efetivamente na sociedade capitalista: o dispêndio autorreferencial de simples força de trabalho sem relação com seu conteúdo. Assim concebido, o trabalho é um fenômeno histórico, pertencente apenas à sociedade capitalista, portanto, pode ser criticado e eventualmente abolido. Com efeito, o ‘trabalho’, que todos os atores do campo político querem salvar, tanto à esquerda, como à direita e ao centro, é o trabalho entendido em seu sentido restrito”.

<sup>20</sup>Valor é a forma *a priori* que as relações sociais dominadas pelo capital assumem. O valor se caracteriza como lógica mercantil negativa e destruidora assimilado pelas pessoas em suas mediações e que são reproduzidas irrefletidamente por que se encontram subjugados pelo fetichismo da mercadoria (JAPPE, 2013; KURZ, 2017). O valor é uma relação social que reflete as ações expressas no tempo de vida das pessoas dedicadas a produção de mercadorias. Assim, todas as relações passaram a ter como mediador a batida do relógio para contar a produção de mercadorias.

<sup>21</sup>Pré-história entendido como um momento em que ainda não são os homens e mulheres que, conscientemente e livres fazem a história, mas, ao contrário, são feitos por ela, visto que um fetichismo específico, no caso atual, o fetichismo da mercadoria (MARX, 2013) põe os homens e mulheres a se moverem. Nas palavras de Marx (2013, p. 206-207), lemos: “Aqui, os produtos do cérebro humano parecem dotados de vida própria, como figuras independentes que travam relação umas com as outras e com os homens. Assim se apresentam, no mundo das mercadorias, os produtos da mão humana. A isso eu chamo de fetichismo, que se cola aos produtos do trabalho tão logo eles são produzidos como mercadorias e que, por isso, é inseparável da produção de mercadorias. Esse caráter fetichista do mundo das mercadorias surge, como a análise anterior já mostrou, do caráter social peculiar do trabalho que produz mercadorias”. Esta situação, potencialmente, pode ser mudada por um processo social emancipatório.

dessa barbárie que já me referi. Mais de trinta mil experiências já estão em curso no mundo. De antemão podemos constatar que, em todas elas, há uma recusa a viver dentro dos ditames dessa lógica destrutiva. Constatamos, também, que há um potencial transformador nessas experiências. Temos que dirigir o nosso olhar crítico para esse fenômeno e contribuir com o avanço desse novo movimento social que se gesta (RONALDO).

Tentativas de viver experiências fora da sociabilidade mediada pelo valor e o dinheiro passaram a ser experimentadas em várias partes do mundo. Nos Estados Unidos Carlsson (2014) relata sobre os novos espaços comunais baseados em cultivadores de terrenos baldios, permacultura, hortas urbanas e horticultura, cicloativismo, biocombustão, software livre, entre outras iniciativas que estão surgidos lá e em outras partes do mundo.

#### **4 CONCLUSÃO**

Até há pouquíssimo tempo e em consequência da queda do muro de Berlim e do colapso do modelo estatal ali implantado, as pessoas haviam perdido suas esperanças na possibilidade de viver uma vida boa fora dos constrangimentos impostos pela sociedade produtora de mercadorias e do fetichismo correspondente. Discursos sobre o fim da história ganharam espaços e declarações de amor ao capitalismo de antigos opositores, agora arrependidos, foram divulgadas e celebrados nas mídias até a exaustão.

Depois, com a crise de civilização provocada pelo capitalismo ressurgiu a esperança porque as pessoas desempregadas em massa e ou vivendo de modo precarizados se veem forçadas a buscar alternativas de vida e aos poucos estão construindo um novo capítulo do percurso humano (CARLSSON, 2014). Nesse ínterim e aos poucos muitos se dão conta que as vias institucionais por meio de valores como o trabalho não é mais o canal para reverter o quadro de esgotamento que as relações sociais chegaram. Uma sociedade baseada no trabalho “não salva” mais ninguém, pelo contrário, tornou-se o entrave para a sobrevivência da espécie humana (KURZ, 2017; JAPPE, 2013).

Em algumas situações extremas as relações capitalistas tornaram-se quase sinônimo de crime organizado orquestrado pelos setores empresariados e corporações do mercado. Saúde, educação e seguridade social, por exemplo, tornaram-se comércio e facções institucionalizadas partem para uma luta de vida ou morte para imporem os seus modelos de gestão social. Nesse ambiente, gerentes de grandes empresas compram literalmente políticos e magistrados deixando claro que as instituições democráticas podem sustentar todo tipo de atrocidade desde que o regimento das leis siga intacto. Leis que além de não expressarem os anseios

populacionais, podem até se voltar contra elas, apesar de ser a população o segmento responsável por bancar com o pagamento de impostos toda a estrutura.

Em repostas aos cada vez mais frequentes desmandos do assim chamado crime de figuras da política e do empresariado, sendo o mais famoso os da operação Lava Jato, alguns desses agentes são condenados e mantidos encarcerados por determinado tempo, apenas para continuar mantendo os rituais das atuais instituições sociais, cada vez mais desacreditadas pelas pessoas.

Experiências como a do sítio Brotando a Emancipação surgem neste contexto como uma tentativa de organizar comunidades fora dos marcos institucionais e pautadas em valores contrários aos vigentes. Muitos estudos e experiências ainda faltam para abrir e consolidar perspectivas novas de vida para além do capitalismo. Os relatos de Ronaldo revelaram uma experiência inovadora de ativistas que litigam a emancipação social, revelando uma disposição pujante para a aprendizagem baseada na crítica radical presente nas categorias capitalistas elaboradas pelo Karl Marx “esotérico” (KURZ, 2017).

## REFERÊNCIAS

CAILLÉ, Alain. Dom, a(d)sociação e política. In: \_\_\_\_\_. **Antropologia do dom: o terceiro paradigma**. Petrópolis: Vozes, 2002. cap. V, p.141-157.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Direitos Humanos. **Câmara aprova Estatuto da Família formada a partir da união de homem e mulher**. 08 out. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/497879-CAMARA-APROVA-ESTATUTO-DA-FAMILIA-FORMADA-A-PARTIR-DA-UNIAO-DE-HOMEM-E-MULHER.html>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

CANÇADO, Airton C.; SILVA JÚNIOR, Jeová T; CANÇADO, Anne C. M. G.. Gestão social. In: OLIVEIRA NETO, João Martins; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres (Org.). **Curso gestão social**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-CE, 2017. Fascículo 1.

CARLSSON, Chris. **Nowtopia: iniciativas que estão construindo o futuro hoje**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

CARTA CAPITAL. **O lobby e a força da indústria farmacêutica no Brasil**. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/outras-palavras/o-lobby-e-a-industria-farmaceutica-no-brasil>. Acesso em: 26 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **IBGE: falta trabalho para 26,3 milhões de brasileiros**. 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/IBGE-falta-trabalho-para-263-milhoes-de-brasileiros>> .

D'ALISA, Giacomo; DEMARIA, Federico; KALLIS, Giorgos (Org.). **Decrescimento: vocabulário para um mundo novo**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1987.

GØTZSCHE, Peter. Medicamentos mortais e crime organizado: como a indústria farmacêutica corrompeu a assistência médica [recurso eletrônico] / Porto Alegre: Bookman, 2016.

IBGE. Notícias. **Censo 2010: número de católicos cai e aumenta o de evangélicos, espíritas e sem religião**, 29 jun. 2012. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=2170&t=censo-2010-numero-catolicos-cai-aumenta-evangelicos-espíritas-sem-religiao&view=noticia>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

ILLICH, Ivan. **Sociedade sem escolas**. Petrópolis: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **A expropriação da saúde: nêmesis da medicina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

JAPPE, Anselm. **Crédito à morte: a decomposição do capitalismo e suas críticas**. São Paulo, 2013.

JOVCHELOVITCH, Sandra; BAUER, Martin. Entrevista narrativa. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. cap. 4, p. 90-136.

KOLBERT, Elizabeth. **A sexta extinção: uma história não natural**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

KURZ, Robert. **Ler Marx: os textos mais importantes de Karl Marx para o século XXI**. Editado e comentado por Robert Kurz. Tradução de Tito Lívio. Fortaleza: Edições Crítica Radical, 2017.

MARIANO, Ricardo. O debate acadêmico sobre as práticas monetárias da Igreja Universal. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 22., 1998. **Anais....**, Caxambu: ANPOCS, 1998. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/22-encontro-anual-da-anpocs/gt-20/gt16-16/5164-rmariano-o-debate/file>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

MARX, Karl. O processo de produção do capital. In: \_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. Livro 1.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora da Unicamp, 2015. MEIHY, José C. S; HOLANDA, Fabíola. **História Oral: como fazer, como pensar**. 2. ed., 3. Reimpressão. São Paulo: Contexto, 2014.

MILHORANCE, Flávia. Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade na berlinda: excesso de diagnóstico e prescrição de remédios para TDAH voltam ao debate nos EUA. **O Globo**. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/saude/transtorno-de-deficit-de-atencao-hiperatividade-na-berlinda-11087553>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

ONU NEWS. **OIT: desemprego e falta de trabalho decente continuarão altos em 2018**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/01/1607421>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. Tradução Marcos Santarrita. 18. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SOUZA, José N. **Família: novos desafios**. In: CONGRESSO DE TEOLOGIA DA PUCPR, 10, 2011, Curitiba. Anais eletrônicos... Curitiba: Champagnat, 2011. Disponível em: <https://www.pucpr.br/eventos/congressoteologia/2011/>. Acesso em: 26 jan. 2018.

SCHUCH, Patrice. **Família no plural: considerações antropológicas sobre família e parentesco (à luz de seus confrontos de significados num órgão de Justiça Juvenil)**. Disponível em: <[http://www.pim.saude.rs.gov.br/a\\_PIM/noticias/987/PatriceSchuch.pdf](http://www.pim.saude.rs.gov.br/a_PIM/noticias/987/PatriceSchuch.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

WHITAKER, Robert. **Anatomia de uma epidemia: pílulas mágicas, drogas psiquiátricas e o aumento assombroso da doença mental**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.



## **COPRODUÇÃO DA EDUCAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL – A UNIVERSIDADE COMO PROPONENTE DE METODOLOGIAS DE ENSINO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**

*Emiliana Debetir de Oliveira*<sup>22</sup>

*Eduardo Janisek Jara*<sup>23</sup>

### **Resumo**

A corrupção é um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. Dentre as instituições capazes de exercer um papel relevante no combate à corrupção, tem-se as Universidades. Estas por meio da análise do contexto social e da coprodução, podem desenvolver metodologias que tendem a gerar transformações sociais. A coprodução é entendida como o engajamento mútuo entre cidadãos e governantes na provisão de serviços públicos, estratégia viabilizada por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. Neste artigo apresentam-se as interações e perspectivas de coprodução da educação entre integrantes da Universidade do Estado de Santa Catarina; de escolas públicas de Ensino Fundamental; e de organizações da sociedade civil. Trata-se de um relato de experiências, a partir do quais se analisa a relação empírica e teórica entre coprodução, educação e cidadania. A abordagem metodológica é qualitativa. Os resultados indicam que o uso de uma metodologia diferenciada, que pode incluir aulas, jogos, vídeos, teatralização, instiga a reflexão e tende a desenvolver competências sobre os temas abordados, quais sejam: serviços públicos, funções dos prefeitos e dos vereadores, controle social, informática, inovação, gestão e administração financeira, com foco em orçamento pessoal, empreendedorismo e desenvolvimento sustentável. A médio prazo acredita-se que, as crianças, caso haja reforço na educação formal, tendem a tornarem-se adolescentes mais conscientes de seus direitos e deveres, quiçá mais engajados nas políticas públicas e na busca por um serviço público de qualidade.

**Palavras-chave:** Coprodução da Educação. Ensino Fundamental. Universidade. Metodologia.

---

<sup>22</sup> Doutorado, Universidade do Estado de Santa Catarina, emilianadebetir@gmail.com

<sup>23</sup> Mestrado, Universidade do Estado de Santa Catarina, eduardo.jara@udesc.br

## **COPRODUCTION OF EDUCATION IN FUNDAMENTAL EDUCATION - THE UNIVERSITY AS A PROPONENT OF TEACHING METHODOLOGIES TO COMBAT CORRUPTION**

### **Abstract**

Corruption is a phenomenon that weakens democracy, confidence in the state, the legitimacy of governments and public morals. Among the institutions capable of playing a relevant role in the fight against corruption, we have the Universities. These through analysis of social context and coproduction can develop methodologies that tend to generate social transformations. Coproduction is understood as the mutual engagement between citizens and rulers in the provision of public services, a strategy made possible through the sharing of responsibilities and power between public agents, private agents and citizens. This article presents the interactions and perspectives of education co-production among members of the State University of Santa Catarina; of public elementary schools; and civil society organizations. It is an account of experiences, from which the empirical and theoretical relationship between coproduction, education and citizenship is analyzed. The methodological approach is qualitative. The results indicate that the use of a differentiated methodology, which may include classes, games, videos, theater, instigates reflection and tends to develop competences on the topics addressed, such as: public services, mayors 'and councilors' functions, social control, innovation, management and financial management, focusing on personal budget, entrepreneurship and sustainable development. In the medium term, it is believed that children, if reinforced in formal education, tend to become adolescents more aware of their rights and duties, perhaps more engaged in public policies and the quest for a quality public service

**Keywords:** Coproduction of Education. Elementary School. University. Methodology.

## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção, segundo Pereira (2005) é um fenômeno que pode incluir práticas de propina, fraude, apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público ou de um político. Nos países desenvolvidos decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto que nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, surge em decorrência das debilidades das instituições. De acordo com Relatório Anual de 2016, da Organização Não Governamental Transparência Internacional, o Brasil está na 79ª posição, no Índice de Percepção de Corrupção no mundo. Este índice foi aplicado em 176 países e indica o nível de percepção de corrupção no setor público. (Transparency International, 2017).

A cultura brasileira foi por séculos tolerante com a corrupção, a ineficiência e o desperdício. Contudo, um conjunto amplo de fatores está sendo alterado, órgãos estatais que trabalham na prevenção e no combate à corrupção se fortaleceram; novas leis que favorecem a transparência, a investigação e a punição foram promulgadas; as tecnologias de informação e comunicação, por sua vez, facilitam a ação de movimentos, governos e organizações da sociedade civil em todo o mundo, na busca por avanços em transparência, dados abertos e governo aberto; o mecanismo da delação premiada parecem ter aumentado os incentivos a cooperar com a justiça e a percepção do risco de não cooperar (Schommer e Guertzovich, 2015).

Na atual conjuntura de crise política e econômica, a coprodução dos serviços públicos é uma alternativa, ao distanciamento e a alienação, pois fomenta o engajamento dos cidadãos na discussão e construção de ações para melhoria de serviços públicos específicos. A coprodução de serviços públicos é entendida como engajamento mútuo entre cidadãos e governantes na provisão de serviços públicos (Bovaird, 2007; Verschuere, Brandsen e Pestoff, 2012), é viabilizada por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos (Salm e Menegasso, 2010).

Neste artigo apresentam-se as interações e perspectivas de coprodução da educação em escolas públicas, por meio da análise dos multicasos: Programa Esag Kids; Projeto Fazendo a Diferença e Projeto Ensinando Valores. A pesquisa é de natureza descritiva. Analisa-se a relação empírica e teórica entre coprodução, educação e cidadania. A abordagem metodológica é qualitativa. Os casos ocorreram, respectivamente, ao longo de 2017, com mais de 2000 crianças, em sua maioria com idades entre de 8 e 12 anos, em encontros realizados em diferentes espaços educacionais (Associações, ONGs e eventos) e em escolas do Estado de Santa Catarina e também de municípios espalhados pelo Brasil que replicaram a metodologia Esag Kids; em novembro/2016, com 113 crianças, de 07 a 12 anos, da Escola Estadual Padre João Alfredo

Rohr; em julho de 2016, com 60 adolescentes, de 13 a 15 anos da Escola Estadual Padre João Alfredo Rohr.

O artigo está estruturado em quatro tópicos. Inicialmente, apresenta-se a introdução, na sequência uma breve fundamentação teórica sobre coprodução de serviços públicos e educação no Brasil, prossegue com a descrição dos cases; e finalmente, as considerações finais.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 COPRODUÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

Coprodução do bem público é entendida como engajamento mútuo entre cidadãos e governantes na provisão de serviços públicos (Bovaird, 2007; Verschuere, Brandsen and Pestoff, 2012). É uma estratégia para produção de bens e serviços públicos em rede, pressupondo o engajamento de cidadãos, governantes e organizações que interferem na esfera pública (Salm e Menegasso, 2010). É viabilizada por meio do compartilhamento de responsabilidades e poder entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos.

A coprodução do bem público permite a criação de um elo entre a participação cidadã e a produção de bens e serviços públicos, contribuindo para superar a dicotomia entre o tecnicismo da burocracia e o espaço da política na administração pública (Abrucio e Loureiro, 2005). A coprodução exige canais de expressão de diferentes interesses e perspectivas, intermediados pelo diálogo e pela construção de consensos e objetivos comuns, em processos permeados por conflitos, relações de poder e articulações negociadas entre os diferentes sujeitos em cena, os quais investem no processo seus conhecimentos, recursos e capacidades (Schommer, Nunes e Moraes, 2012).

Muitos autores sinalizam o potencial político da coprodução, com usuários e comunidades no centro da tomada de decisão (Bovaird, 2007), com o envolvimento dos cidadãos afetando o conteúdo da prestação de serviços públicos por meio de sua participação direta (Whitaker, 1980) e porque, produzir o serviço sem a participação das pessoas que o receberão é difícil (Brandsen; Pestoff, 2006). Para além da tomada de decisão, Bovaird (2007) sugere que a coprodução ocorra em toda a cadeia de planejamento de serviços, em fases de design, comissionamento, gestão, prestação, monitoramento e avaliação.

Dos trabalhos sobre coprodução, um dos mais citados é o de Ostrom (1996) que realizou um trabalho de campo em escolas da Nigéria em 1991, quando percorreu diferentes regiões

deste país para estudar a educação primária. Também na área da educação, Whitaker (1980) afirma que o comportamento dos cidadãos influencia a execução de políticas públicas.

## 2.2 EDUCAÇÃO NO BRASIL

O Ranking PISA, abreviação em inglês do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), coloca o Brasil na 63ª posição em Ciências, na 59ª em leitura e na 65ª colocação em Matemática, em um ranking onde foram avaliados 70 países (INEP, 2016). Dados do Banco Mundial estimam que o país irá demorar cerca de 260 anos para atingir a média do nível educacional dos demais países em leitura e 75 anos para atingir esta média em matemática (WDR, 2018, p.3).

Acrescentam-se a estes dados, os resultados nacionais da edição 2015, do Sistema de Avaliação da Educação, segundo o qual, em matemática, os estudantes do Ensino Médio obtiveram o pior resultado verificado em onze anos da série histórica, iniciada em 1995 (SAEB, 2016). Um contrassenso ao desenvolvimento de novas tecnologias, cujo princípio básico envolve a formação qualificada em linguagem matemática e de programação. Podemos associar à matemática não apenas o desenvolvimento de novas tecnologias, mas a ela devemos toda a excelência da lógica, ou, destacando a interpretação positivista de Roger Bacon, as matemáticas “são a porta e a chave das ciências e das coisas deste mundo das quais se permitem um conhecimento certo” (CROMBIE, 1952, p.143, apud KOYRÉ, 2011, p.56)

Atuar em prol da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão, é um dos objetivos do Ensino Superior, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996). A aproximação entre os diferentes níveis escolares, a partir de ações que proponham interação entre acadêmicos e crianças do Ensino Fundamental fomenta a elevação do nível cultural a partir das ações das crianças como atores do seu próprio desenvolvimento (HERNANDÉZ, 2013), dando destaque ao protagonismo da Universidade, a partir de suas ações extensionistas, para a melhoria da qualidade de ensino e aprendizagem, em todos os níveis de escolarização.

No Brasil, estima-se que em 2017, haviam 31.777.888 crianças na faixa 05-14 anos. No Estado de Santa Catarina, nesta faixa etária havia 950.785 crianças (IBGE, 2013). Já em Florianópolis, tendo como base de dados, as tabelas disponibilizadas pelo DATASUS do Ministério da Saúde, podemos estimar o número de crianças nesta faixa etária se verificarmos



o número de nascidos vivos no período 2003-2012. Feita a análise, estimamos que em 2017, o número de crianças em Florianópolis era algo em torno de 51.627 crianças.

Os números por si só indicam uma grande quantidade de crianças que precisam de apoio de políticas públicas específicas. Particularmente, para o estado de Santa Catarina, observa-se que o número de matrículas registradas no Ensino Fundamental, público-alvo das ações analisadas neste estudo, registrou uma grande flutuação na última década (Quadro 1).

**Quadro 1** - Número de matrículas no Ensino Fundamental e variação percentual, no período 2007-2017, em Santa Catarina

<b>Dependência. Administrativa</b>	<b>Matrículas 2007</b>	<b>Matrículas 2017</b>	<b>Variação 2007-2017</b>
Federal	612	669	9,31%
Estadual	414.178	294.152	-28,98%
Municipal	436.424	442.730	1,44%
Privada	69.123	105.969	53,30%
<b>Total</b>	<b>920.337</b>	<b>843.520</b>	<b>-8,35%</b>

Fonte: MEC/Inep/Deed (2007) e Censo INEP (2017). Organizado pelos autores.

Observa-se o aumento de 53,3% nas matrículas em Escolas de Dependência Administrativa Privada e uma queda de aproximadamente 29% em Escolas Estaduais. Inúmeros podem ser os motivos da migração destes estudantes, mas dentre eles deve constar também a qualidade do ensino na Educação Básica em instituições públicas, facilmente observável nos rankings de desempenho educacional nacionais.

Esta baixa qualidade de escolas em termos educacionais, oportuniza a muitas Instituições atuarem em prol do desenvolvimento destes estudantes. Sendo assim, justificam-se as ações de extensão que busquem aproximar os diferentes níveis escolares, a partir de movimentos educacionais integrados, sejam eles nas dependências da Universidade ou nos próprios espaços de Ensino Fundamental, com a participação de acadêmicos, professores e voluntários.

Destaca-se outrossim, que a busca concreta por atuações conjuntas envolvendo Educação Básica e Ensino Superior está de acordo com os objetivos da Área de Administração

da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que pode ser percebida no documento redigido no último ciclo avaliativo por coordenadores e muitos grupos de Pesquisa. Como metas para o quadriênio 2017, destacam-se, entre outras, as seguintes propostas: Participação direta no Ensino Fundamental e Médio; Participação de professores dos PPG em projetos de extensão em escolas públicas; Desenvolver a ideia de empreendedorismo econômico e social no Ensino Fundamental e Médio (CAPES, 2016b).

Estas ações conjuntas, seriam realizadas a priori via programas de extensão e projetos de ensino. De acordo com o FORPROEX (2017) a extensão universitária fortaleceria a atuação de redes de ações extensionistas para balizar a construção de um projeto nacional em prol da inserção da extensão nos currículos de graduação. Formalizar ações extensionistas, atribuindo um caráter curricular às intervenções, é uma das formas possíveis de fortalecer o movimento para além das Universidades. Uma vez que há inúmeros registros de ações que já estão ocorrendo e trazendo à tona bons resultados nesta relação entre acadêmicos do Ensino Superior e alunos da Educação Básica.

### 3 CASES

A realização de ações de extensão e projetos de ensino demonstram possibilidades de encaminhamentos possíveis para composição de políticas públicas direcionadas ao escopo dos mesmos, no caso desenvolvimento de potencialidades em crianças do Ensino Fundamental. Os cases: Programa de Extensão Esag Kids; Projeto de Ensino Fazendo a Diferença e Projeto de Ensino Ensinando Valores foram desenvolvidos na Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC, no Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas - ESAG, respectivamente, nos cursos de Administração e Administração Pública.

Os dois primeiros cases relatados, foram desenvolvidos com crianças na mesma faixa etária e o case Projeto Ensinando Valores, foi desenvolvido com adolescentes. Cabe salientar que as crianças nascidas no século XXI possuem características próprias, que os diferenciam daqueles do século passado. Este reconhecimento é essencial para entendermos a importância de novas metodologias, que buscam avanços no processo de ensino e aprendizagem.

Parte-se do princípio que o “conceito de infância é uma construção social e histórica que se modifica com o passar do tempo, é perceber que, cada vez mais, as crianças participam desta construção e que todos os acontecimentos e mudanças da sociedade também chegam a elas” (BORGES e AVILA, 2015, p.107), permitindo, portanto, que opinem e manifestem suas críticas ou soluções sobre os problemas que percebem na sociedade, na política, no meio

ambiente, enfim, no mundo da qual elas fazem parte e auxiliam na construção, fazendo das crianças “potenciais protagonistas de ações potencializadoras da democratização social” (SARMENTO, 2003, p.19,), uma vez que elas serão também as principais protagonistas e beneficiadas com uma cultura de inovação e capacidade de realização dos profissionais e cidadãos do futuro.

### 3.1 PROGRAMA DE EXTENSÃO ESAG KIDS

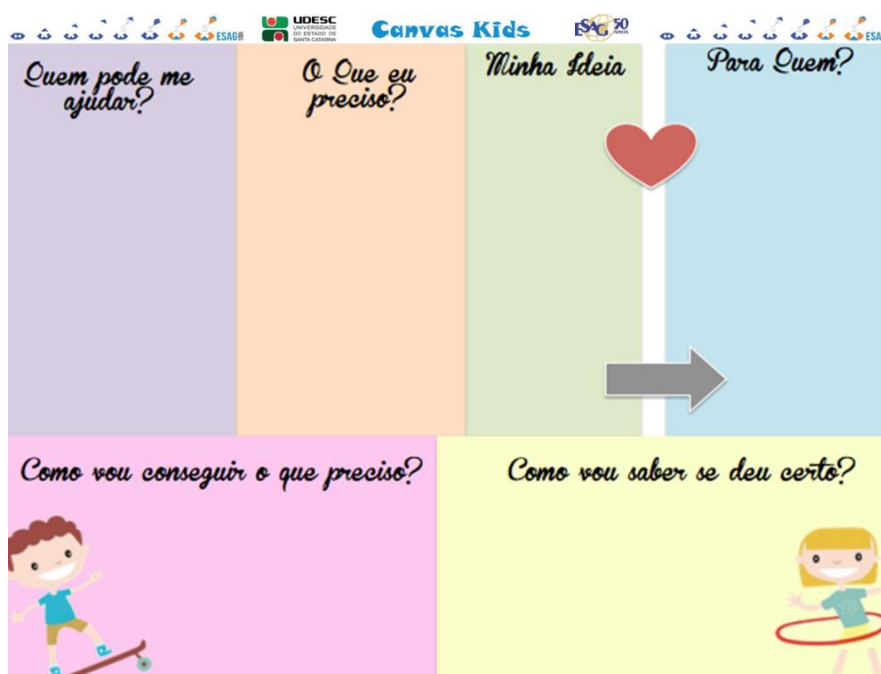
O programa de extensão Esag Kids foi criado em 2015, inicialmente concebido para tratar de questões Empreendedorismo e Educação Financeira para crianças. Desde então vem aprimorando sua metodologia de ensino, abordando novos aspectos relacionados a temas como inovação, sustentabilidade, economia criativa, educação fiscal, planejamento, liderança entre outros aspectos que surgiram de forma gradual no escopo de habilidades pretendidas de serem trabalhadas com crianças do Ensino Fundamental.

A partir da realização de oficinas, que são realizadas nas dependências da Universidade ou em outros espaços educacionais, com participação de acadêmicos, professores e crianças; as ações com as crianças foram formalizadas em uma proposta de metodologia de ensino que aborda o tema empreendedorismo e inovação como aspectos fundamentais. A metodologia das oficinas já foi transmitida a educadores multiplicadores que replicaram o método em dezenas de municípios, em oito estados brasileiros, a partir da capacitação à distância de educadores interessados em replicar a proposta em seus espaços de trabalho ou comunidades.

Com uma produção continuada de materiais, a busca pelo aprimoramento na metodologia de ensino e aprendizagem de ferramentas de gestão é constante. Como por exemplo, na redação do livro paradidático Manual do Empreendedor Mirim, que está em sua 2ª edição. O foco está no planejamento, desenvolvimento de competências coletivas, empreendedorismo, desenvolvimento sustentável, educação fiscal e fomento à cultura de inovação. Em termos práticos, as oficinas são planejadas para serem desenvolvidas com crianças, na faixa etária de 8-12 anos, pertencentes ao primeiro ciclo do Ensino Fundamental.

As crianças destacam-se de maneira muito natural, por sua capacidade de criar mundos imaginários, seja na forma de brincadeiras, passatempos ou individualmente. Aproveitando-se desta habilidade inata, busca-se desenvolver nas mesmas, competências relacionadas à uma cultura de inovação e do conhecimento. Os temas são introduzidos de forma lúdica através de leituras adaptadas e brincadeiras, ou a partir da proposição de desafios para elaboração de planos criativos.

Para desenvolver a ideia de planejamento, empreendedorismo e inovação utiliza-se uma forma adaptada e simplificada do método de Modelo de Negócio Canvas, uma ferramenta de gestão estratégica para gestão com foco no empreendedorismo, que serve de base para descrever, desenhar, mudar, inventar e nortear modelo de negócios (OSTERWALDER, 2011). Sendo uma estratégia que contribui para a efetiva construção, rápida e visual, de novos produtos ou serviços, o modelo Canvas se enquadra com a proposta de ludicidade, uma vez que tem a aparência de cartoon. O modelo Canvas Kids já desenvolvido pelo Programa de Extensão Esag Kids questiona o estudante mirim sobre aspectos da sua ideia de negócio, conforme ilustra o Canvas Kids na Figura 1.



**Figura 1** – Canvas Kids

Fonte: JARA, ARRUDA e JANICSEK, 2016.

O Canvas Kids impresso em uma folha A3 é distribuído as crianças, que o preenchem colando post-it para responder as questões, iniciando no campo “Minha Ideia”. A partir disto, com o apoio de acadêmicos voluntários, que atuam como mentores dos empreendedores mirins, os pequenos são questionados a respeito de suas ideias e precisam refletir mais sobre “Para quem?”; “O que eu preciso?”; “Quem pode me ajudar?”; “Como vou conseguir o que eu preciso?” e finalmente, “Como vou saber se deu certo?”.

Respondendo estes questionamentos a criança pode vislumbrar os passos necessários para uma efetiva realização do seu plano propondo, inclusive, critérios de avaliação que

possibilitarão caminhos de melhoria após ser executado. Esta simplificação de planejamento coloca o empreendedor mirim a refletir sobre a importância de planejar as ações antes de executá-las, ponto fundamental na vida de qualquer profissional, e essencial para planejamento de ações futuras.

Ao pensar em um ciclo de construção de um plano, desde a ideia inicial e mapeamento das pessoas e processos que seriam utilizados até um critério de avaliação de efetividade na proposta, a criança formaliza de uma maneira muito enxuta, com a sua proposta elaborada no Canvas Kids, um processo que pode ser cíclico, se forem analisados os critérios de avaliação presentes no questionamento “Como vou saber se deu certo?”

Este modelo de construir e formalizar uma ideia da maneira mais enxuta possível é um conceito que visa minimizar o risco associado à execução de uma proposta em um ambiente de incerteza (RIES, 2012), cenário semelhante ao encontrado, por exemplo, para empreendedores de empresas caracterizadas como startup. Mas não apenas à startup que se relaciona um modelo enxuto de planejamento.

Ao desenvolvermos o tema empreendedorismo como capacidade de realização de planos, atribui-se ao fato de concretização de ideias o objetivo final de uma atitude empreendedora. Cabe aqui ressaltar que este objetivo pode estar em diferentes áreas, sejam elas sociais, ambientais, tecnológicas ou de negócios.

Sem perder o foco da inovação, as crianças são incentivadas a ter a inovação como princípio, compreendendo-a como muito mais que um produto novo, apresentando o processo de inovação como um trabalho organizado, sistemático e racional (DRUCKER, 2014), possibilitando caminhos para criação de uma cultura da inovação, a partir de processos racionalmente elaborados de “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1961). A forma exploratória e não linear da construção de ideias remete à abordagem do *design thinking*, que pode ser caracterizada como um caminho à inovação amplamente acessível a todos os aspectos dos negócios e da sociedade (BROWN, 2010).

Findada a elaboração do plano, as crianças são desafiadas a refletir sobre Educação Fiscal, aqui compreendida como a capacidade de analisar e refletir sobre captação e aplicação de recursos públicos. Para cada um dos planos desenvolvidos é distribuída uma nota fiscal fictícia, com um campo contendo a pergunta: “*De que forma você gostaria que o Prefeito gastasse o imposto recolhido nesta nota fiscal?*”. A falta de consciência cidadã em relação aos tributos e sua importância social tem travancado a evolução e a modernização do país em termos gerenciais (GRZYBOVSKI e HAHN, 2006).



O exercício proposto nas oficinas Esag Kids apresenta as crianças não só a importância social dos tributos e de que forma eles podem auxiliar na obtenção de recursos, a partir da emissão de notas fiscais, como também mostra o funcionamento das notas fiscais no dia a dia. Fato este, muitas vezes, desconhecido por eles e fundamental para o desenvolvimento da sociedade. Se pudéssemos atribuir ao desenvolvimento social alguns parâmetros que refletissem este desenvolvimento, poderíamos estabelecer metas a serem atingidas.

Podemos, por exemplo, considerar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU) como fonte destes parâmetros a serem alcançados nestas ações, uma vez que os objetivos do Desenvolvimento Sustentável, previstos para 2030, terão como principais beneficiadas as crianças que futuramente estarão entre os principais agentes responsáveis pelo cumprimento e manutenção destes objetivos. A forma como estes diferentes objetivos serão alcançados são distintos, pois “existem diferentes abordagens, visões, modelos e ferramentas disponíveis para cada país, de acordo com suas circunstâncias e prioridades nacionais, para alcançar o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015, p.17).

Ao profissional do futuro, espera-se estar associada uma postura ética em relação à cidadania ativa. Bem como, de controle social em relação a destinação dos tributos, para que desta forma o poder público seja mais eficiente em suas realizações.

### 3.2 PROJETO DE ENSINO FAZENDO A DIFERENÇA

O projeto de ensino Fazendo a Diferença foi realizado no escopo da disciplina Administração Pública a Sociedade, integrante da grade curricular da 1ª fase do curso de graduação em Administração Pública, com o intuito de exercer na prática os conceitos correlatos à elaboração de projetos, funções da administração, perfis de liderança e coprodução de serviços públicos com os acadêmicos.

Este método de aprendizagem é desenvolvido há três anos. Semestralmente, os acadêmicos matriculados na disciplina são convidados a elaborar um projeto social factível de ser realizado, cujas regras básicas são: atender uma ou mais demandas da sociedade, beneficiando grupos sociais específicos; ser executado pelos próprios acadêmicos e ser coproduzido entre a academia, o poder público e organizações da sociedade civil envolvidos de forma direta com o público alvo beneficiário da ação.

O projeto de ensino concebido em 2016/2, teve o intuito de reforçar os conceitos de ética, cidadania, controle social e educação financeira, por meio de oficinas realizadas nas

dependências da Universidade, com crianças do Ensino Fundamental. Coproduziram o projeto representantes da Gerencia de Formação Permanente, da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis; integrantes do Observatório Social de São José; a equipe diretiva da Escola Básica Municipal Padre João Alfredo Rohr, beneficiária da ação; e os coordenadores acadêmicos, estes dois últimos com mais ênfase. Nas reuniões discutiam-se os temas a serem abordados nas aulas, as atividades lúdicas de fixação dos conteúdos, a logística de transporte, os participantes, as datas e a carga horária do projeto.

Concomitantemente as reuniões, em sala de aula, os acadêmicos eram divididos em equipes temáticas, orientadas por indicadores e metas, e estruturadas por habilidades pessoais, quais sejam: monitoria das crianças; docência; teatro; alimentação; brincadeiras; redação do relatório final; apresentação da prestação de contas e captação de recursos. Ao todo participaram do projeto, 39 acadêmicos da graduação e 113 crianças, na faixa etária de 07 a 12 anos.

A metodologia de ensino e aprendizagem foi estruturada com base na Cartilha do Observador Social Mirim, desenvolvido pelo Observatório Social de Brusque. Observatórios sociais são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, que buscam estimular a cidadania fiscal, combater a corrupção e melhorar a qualidade da gestão dos recursos públicos, sobretudo por meio da produção de informações públicas qualificadas (SCHOMMER, NUNES e MORAES, 2012).

A partir desta cartilha, que aborda a educação fiscal de maneira lúdica, na forma de história em quadrinhos, foram planejadas as aulas e as atividades para fixação dos conteúdos, como os esquetes de teatro sobre a atuação dos vereadores e cidadãos, a simulação de uma loja, onde os estudantes podem comprar e vender, utilizando dinheiro de brincadeira, para perceber o real valor dos tributos embutidos em cada produto, dentre outras atividades.

Dellors (1999) propõe a educação direcionada para quatro tipos fundamentais de educação: aprender a conhecer (adquirir instrumentos de da compreensão); aprender a fazer (para poder agir sobre o meio envolvente); aprender a viver juntos (cooperação com os outros em todas as atividades humana); e finalmente aprender a ser (conceito principal que integra todos os anteriores. O ensino, debruça-se essencialmente sobre o domínio do aprender a conhecer e, em menor escala, do aprender a fazer. Estas aprendizagens, direcionadas para a aquisição de instrumentos de compreensão, raciocínio e execução, não podem ser consideradas completas sem os outros dois domínios da aprendizagem, muito mais complicados de explorar, devido ao seu caráter subjetivo e dependente da própria entidade educadora.

A seguir apresenta-se o detalhamento das atividades desenvolvidas:

**Quadro 02** – Detalhamento das atividades realizadas pelas crianças, por dia e por período

<b>1º Dia</b>			
<b>Período matutino</b>			
Transporte das crianças da Escola para a Universidade			
Recepção das crianças			
<b>Atividade</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Desenvolvimento</b>	<b>Participantes</b>
Caça ao Tesouro Serviços Público	Conhecer a Esag e simultaneamente obter conhecimentos sobre a temática serviços públicos.	<b>O suposto tesouro, bombons e balas, é escondido na área externa da Esag, para ser encontrado pelas crianças. O jogo é composto por várias perguntas sobre órgãos e entidades públicas. Cada pergunta apresenta uma pista, sobre o paradeiro do tesouro. O grupo de crianças, no máximo 25, são divididas em duas equipes. Os monitores as acompanham, solicitam que as crianças leiam as pistas e respondam as questões. Respostas erradas ou incompletas requerem detalhamento da resposta por parte dos monitores. Pistas foram colocadas na entrada da biblioteca, na sala professores, no laboratório de informática, na cantina.</b>	4ª e 5ª Ano-grupo 01, 02, 03
Aula sobre Controle Social, Poderes Constitucionais e Voto Consciente/ Dinâmica de Fixação -Tiro ao alvo com balão.	Compreender o que é controle social e como ele pode ser exercido; Apresentar como se dá a organização do País em estados membros e municípios; Discussão de Direitos e deveres do cidadão e voto consciente	Após a aula foi realizada a dinâmica de fixação. Esta consistia em acertar balões com perguntas referentes a aula. As crianças, dispostas em duas filas, deveriam estourar um balão e responder uma questão. Cada resposta certa era premiada com um estímulo positivo (balas e pirulitos)	5º e 6º Ano – grupo 04, 05 e 06
Cidadania para Crianças	Discussão de vídeo educativo.	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=d-1Soy6zATY">https://www.youtube.com/watch?v=d-1Soy6zATY</a> Cidadania para Crianças Duração do Vídeo: 10h30min Resumo: desenho animado que retrata cenas cotidianas e explicações sobre o que é cidadania, direitos e deveres do cidadão, bem público, a importância do pagamento de tributos, face a sua finalidade social.	4ª e 5ª Ano-grupo 01, 02, 03
Teatralização Orçamento Público	Fixação de conteúdo, por meio da teatralização de cenas, pelas crianças.	As cenas fazem parte da Cartilha do Observador Social Mirim, desenvolvido pelo Observatório Social de Brusque, parceiro do Projeto. Cenas: Na prefeitura; Na Câmara Municipal – Vereador Honesto e o Vereador Desonesto; Na Associação de Moradores – participação na elaboração do orçamento público. As crianças interpretaram os personagens: Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores, Secretários Municipais e cidadãos.	5º e 6º Ano – grupo 04, 05 e 06
Corrida Coleta Seletiva	Separação do lixo reciclável, consciência ecológica, organização em equipes.	O lixo reciclável foi alocado em vários pontos da área externa. Este deveria ser coletado e disposto nas caixas de coleta previamente identificadas – metal, plástico, papel e vidro. Crianças são divididas em duas equipes. Formam-se duas filas paralelas. Brincam duas crianças, uma de cada equipe, por vez.	4ª e 5ª Ano-grupo 01, 02, 03
Lanche			
Rodízio de atividade entre os grupos			

Transporte das crianças da Universidade para a Escola.			
<b>Período vespertino</b> – repetição da programação do período matutino.			
<b>2º Dia</b>			
Transporte das crianças da Escola para a Universidade.			
<b>Período matutino</b>			
Atividade	Objetivo	Desenvolvimento	Participantes
Loja dos Tributos	Discutir a importância do pagamento dos tributos e da fiscalização da aplicação dos recursos auferidos na prestação dos serviços públicos	Loja com fotos de produtos que as crianças consomem ou usam, quotidianamente, como refrigerante, celulares, bicicleta, chocolate etc. Cada foto do produto é acompanhada do preço de venda e do percentual do tributo.	
Bolicho e Boca do Palhaço	Reflexão sobre a inclusão social e desenvolvimento da confiança nos colegas de equipe	As crianças são divididas em dois grupos, que formam duas filas. Na sua vez de jogar a criança é vendada e com a ajuda da equipe, é orientada a ultrapassar obstáculos dispostos no chão e alcançar o objetivo – jogar a bola na boca do palhaço – sem derrubar os obstáculos dispostos no chão. Os materiais utilizados nesta atividade foram reciclados ou reaproveitados.	4º ano – grupo 1 e 2
Teatralização	Discutir as atribuições dos representantes do poder legislativo e o papel do cidadão	Dramatização realizada pelas crianças de cenas que envolvem duas situações, um candidato a vereador honesto e um candidato a vereador desonesto	4º ano – grupo 1 e 2
Jogo da Memória	Discutir as atribuições dos representantes do poder legislativo, executivo e judiciário, ética, cidadania, corrupção, dentre outros temas.	Atividade lúdica, onde as crianças correlacionam a imagem com o seu significado. Abordando as definições de: poder legislativo, executivo e judiciário, corrupção, política, leis, democracia, cidadania etc.	5º ano – grupo 3
Jogo da velha – questão passa ou repassa – Tributos	Fixar conteúdos discutidos na aula sobre tributos.	Desenvolvimento: jogo da velha gigante. Disputa entre equipes, aquela que acertar a pergunta coloca uma peça	5º ano – grupo
Tiro ao Alvo – Corrupção e Poderes Constitucionais	Fixar conteúdos discutidos na aula sobre corrupção	Tiro ao alvo gigante. Disputa entre equipes, aquela que acertar o alvo responde à pergunta	6º ano – grupo 1
Vídeos	Discutir por meio da apresentação de vídeos, temáticas como suborno, corrupção, valores morais e ética.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tentando subornar avô <a href="https://www.youtube.com/watch?v=zBC12tzoXkM323">https://www.youtube.com/watch?v=zBC12tzoXkM323</a>”</li> <li>Cidadania – Chinês <a href="https://www.youtube.com/watch?v=gEJ0d68OIZw3:05">https://www.youtube.com/watch?v=gEJ0d68OIZw3:05</a>”</li> <li>Vídeos curtos sobre ética <a href="https://www.youtube.com/watch?v=ZglxWwgKGew">https://www.youtube.com/watch?v=ZglxWwgKGew</a></li> </ul>	6º ano – grupo 2
Lanche			
Rodizio de atividade entre os grupos			
Prestação de Contas do Projeto			
Vídeo das atividades realizadas - Música da Cidadania			

<https://www.youtube.com/watch?v=fsjiMLN6Fbc> – 2:44”

Transporte das crianças da Universidade para a Escola.

Fonte: elaborado pelos autores.

Todas as atividades foram planejadas de acordo com a faixa etária das crianças e adaptadas, durante sua realização, ao grau de conhecimento prévio sobre os temas abordados e a quantidade de crianças. Observou-se que o conhecimento prévio era heterogêneo, a maioria das crianças demonstrou pouco conhecimento prévio sobre os temas poderes constitucionais, direitos e deveres do cidadão, e tributos. Entretanto, várias crianças do 4º ano, destacaram-se, no domínio dos temas abordados.

Para realização deste projeto de ensino foram captados pelos acadêmicos R\$ 1.800,00, gastos integralmente para realização do mesmo.

### 3.3 PROJETO DE ENSINO ENSINANDO VALORES

O projeto de Ensino Ensinando Valores foi realizado nos mesmos moldes do projeto de Ensino Fazendo a Diferença, no que se refere a realização no escopo da disciplina Administração Pública e Sociedade, a escolha democrática do escopo do projeto de ensino e a organização dos acadêmicos em grupos.

O projeto em pauta foi realizado em 2016/1 e teve como objetivo geral instigar os alunos do 7º, 8º e 9º ano da Escola Básica Municipal Padre João Alfredo Rohr, localizada no bairro Córrego Grande, Florianópolis, a concluírem o Ensino Fundamental e continuarem estudando, de modo a não fazerem parte das estatísticas de evasão escolar no ensino médio.

Nas taxas de rendimento escolar estão compreendidas as taxas de aprovação, reprovação e abandono do ano observado. Em 2013, a taxa de reprovação nacional, no Ensino Fundamental, foi de 8,5%, enquanto a de Santa Catarina foi de 6,9%. Já a taxa de abandono nacional foi de 2,2% e a de Santa Catarina foi de 0,7%. A rede pública de ensino, em Santa Catarina, apresenta as maiores taxas de reprovação (7,5%) e abandono (0,8%) nesta etapa de ensino e, dentre as dependências administrativas, a estadual apresenta os maiores percentuais de reprovação (10,3%) e abandono (1,0%), segundo dados do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (2015).

Na desagregação do Ensino Fundamental em anos iniciais e anos finais, observa-se que os maiores percentuais de reprovação e abandono estão nos anos finais. A taxa de abandono nos anos finais do ensino fundamental no Estado de Santa Catarina é de 1,2%, apesar do número parecer baixo, esse valor representa um número significativo de jovens, que nem sequer



terminam o ensino fundamental. Já a taxa de reprovação no Estado, em 2013, nos anos finais era de 11,2% (Santa Catarina, 2015).

As atividades foram planejadas e realizadas no contra turno escolar, entre os dias 21 a 24/06/2016, a saber: visita guiada ao Campus I da UDESC; discussão de temáticas de interesse dos adolescentes, por meio da exibição e discussão de filmes; aulas de reforço em informática básica, para aprimoramento dos trabalhos escolares; e exibição do Caminhão Sesi Ciência Itinerante, para despertar o interesse dos adolescentes em experimentos físicos e elétricos. Participaram do projeto 60 adolescentes, de 12 a 15 anos, matriculados no 7º, 8º e 9º ano do Ensino Fundamental.

O projeto foi coproduzido basicamente pelos coordenadores acadêmicos e a equipe diretiva da Escola Básica Municipal Padre João Alfredo Rohr. A Gerencia de Formação Permanente, da Secretaria Municipal de Educação de Florianópolis apenas intermediou e autorizou a realização do projeto. Nas reuniões discutiram-se os temas a serem abordados nas aulas, a logística de transporte, as datas e a carga horária.

No levantamento de dados efetuado junto à Escola constatou-se que os adolescentes utilizavam as mídias sociais e jogos disponíveis na Internet, contudo, a qualidade dos trabalhos escolares era baixa. Sendo importante ministrar aulas de informática básica (Word, Excel e Power Point) para aprimorar os trabalhos escolares. Situações de bullying entre os alunos; dificuldades dos pais e dos próprios pré-adolescentes em lidar com questões correlatas aos relacionamentos amorosos nesta faixa etária; distorção dos valores transcendentais pela mídia, com reforço ao consumismo, dentre outros problemas foram citados e foram abordados no projeto, conforme programação abaixo.

**Quadro 1 – Programação das Ações do Projeto Ensinando Valores**

Horário	1º Dia	2º Dia	3º Dia	4º Dia
<b>Matutino</b>				
08:20h a 09:50h	Exibição do Longa metragem	Visita ao Campus I	2ª Aula Informática Excel	3ª Aula Informática Power Point
09:51h a 10:05h	Lanche	Lanche		
10:10h a 11:35h	Discussão do Longa metragem	1ª Aula de Informática Word	Caminhão Sesi Ciência	Exibição do Curta Metragem e entrega dos certificados
<b>Horário</b>				
<b>Vespertino</b>				
13:20h a 14:50h	Exibição do Longa metragem	Visita ao Campus I	2ª Aula Informática Excel	3ª Aula Informática Power Point
14:51h a 15:05h	Lanche	Lanche	Lanche	

15:10h a 16:35h	Discussão do Longa metragem	1ª Aula de Informática Word	Caminhão Sesi Ciência	Exibição do Curta Metragem e entrega dos certificados
-----------------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------	---

Fonte: elaborado pelos autores.

Para realização deste projeto de ensino foram captados pelos acadêmicos R\$ 1.142,00, gastos integralmente para realização do mesmo.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de atividades lúdicas a criança prepara-se para a vida, assimila a cultura e integra-se ao meio em que vive, aprende a competir, a cooperar, a conviver como um ser social (SANTOS, 2010).

Os resultados indicam que o uso de metodologias diferenciadas, que incluem aulas, jogos, vídeos e teatro, instigam a reflexão das crianças sobre os temas abordados; que a médio prazo, as crianças, caso haja reforço na educação formal, tendem a tornarem-se adolescentes e adultos mais conscientes de seus direitos e deveres, cidadãos plenos, quiçá mais engajados na busca por um serviço público de qualidade.

Para trabalhos futuros sugere-se a aplicação de um questionário, para mensurar o grau de conhecimento das crianças sobre os temas abordados, antes e depois da realização das atividades. Desta feita se poderá mensurar de modo mais objetivo o impacto das ações.

Sugere-se, ainda, a agregação de práticas pedagógicas desenvolvidas no projeto de ensino Ensinando Valores, como esquetes de teatro sobre a atuação dos vereadores e cidadãos, a simulação de uma loja, onde os estudantes podem comprar e vender, utilizando dinheiro de brincadeira, ao Programa de Extensão Esag Kids. Posto que este é realizado periodicamente. Além de incorporação do tema linguagem de programação para crianças, a partir construção de modelos de aplicativos e jogos, desenvolvidos com uso da plataforma AppInventor e/ou Scratch do Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Abordar o desafio da literacia digital, isto é, a capacidade de lidar e interpretar as mídias digitais (SÁPIRAS et al., 2015) está de acordo com as aspirações das crianças, que cada vez mais se sentem atraídas por atividades que trabalhem aspectos de gamificação.

Em termos avaliativos percebe-se que nos cases apresentados estão presentes aspectos de: a) *Impacto social*: por mostrar o caminho de uma trajetória rumo ao conhecimento, fazendo com que as crianças conheçam a Universidade pela primeira vez (pesquisas têm mostrado que isto ocorre para 95% dos participantes) as ações estimulam o imaginário do desenvolvimento

humano e social baseado na racionalidade presente nas Instituições de Ensino Superior. O conhecimento, aliado ao uso das tecnologias é característica básica das cidades inteligentes que serão lastreadas pelos ODS; b) *Potencial e viabilidade de replicação*: desde sua criação a metodologia de Ensino de Inovação e Empreendedorismo já foi desenvolvida com mais de 5 mil crianças em dezenas de municípios do Brasil, e tem se mostrado eficiente. Além disto, tem trazido à luz discussões importantes, sobre a construção de valores essenciais para o cidadão que irá atuar em favor de um desenvolvimento sustentável, baseado em conhecimento, ética, atitude empreendedora e cidadania.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F.L.; Loureiro, M.R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: Biderman, C.; Arvate, P.R. (org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- Borges, M. K.; Ávila, s. L. Modernidade líquida e infâncias na era digital. *Caderno de Pesquisa*, São Luís, v. 22, n. 1, p. 102-14, mai./ago. 2015.
- Bovaird, T. Beyond engagement & participation: User & community co-production of public services. *Public Administration Review*, v.67, n.5, p.846–860, 2007.
- Brasil. Ministério da Educação. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96*. Brasília, 1996.
- Brown, Tim. *Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias*. Tradução Cristina Yamagami - Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- Capes. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior . *Documento de Área Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo - MEC*, 2016.
- Drucker, Peter. *Inovação e Espírito Empreendedor: prática e princípios*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- Grzybovski, Denize, Hahn, Tatiana G. *Educação fiscal: premissa para melhor percepção da questão tributária*. Rev. Adm. Pública . vol.40, n.5, pp.841-864, 2006.
- Hernandéz, Mayra O. La educación de habilidades sociales desde la Extensión Universitaria. Propuesta de acciones. *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, n. 50, p. 269-283, Editora UFPR, out./dez. 2013.
- Ibge/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. *Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 2000-2060*, atualizado em 31/10/2013. Disponível em <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)> acesado em 15/04/2018.
- Inep. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.
- Jara, E. J.; Arruda, M. F e Janicsek, L.M. The Teaching of Entrepreneurship, Innovation and Management Tools for Children from University Extension Program. *International Journal of Emerging Research in Management & Technology*. ISSN: 2278-9359 (Volume-5, Issue-8), 2016.
- Koyré, A. As origens da ciência moderna: uma nova interpretação. In KOYRÉ, A. *Estudos de História do Pensamento Científico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- Minayo, M. C. de S. *O Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec, 1994.

ONU. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. UNIC Rio, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>, acessado em 20/04/2018.

Ostrom, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy and development. *World Development*, v. 24, n. 6, p. 1073-1087, 1996.

Osterwalder, A. Inovação em Modelos de Negócios. *Business Model Generation*. Rio de Janeiro: Alta Book, 2011.

Pereira, J. M. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *Rege – Revista de Gestão*, v.12, n.2, 2005.

Ries, Eric. *A startup enxuta*. Rio de Janeiro: Leya Brasil, 2012.

Saeb. Sistema de Avaliação da Educação Básica. *Resumo dos Resultados Edição 2015*. Brasília/DF. Setembro de 2016.

Salm, J.F. Coprodução de bens e serviços públicos. In: Boullosa, R. F. (org.) *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador. CIAGS, UFBA, 2014, p. 42-44.

Salm, J.F. E Menegasso, M.E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. *XXXIV Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD*. Rio de Janeiro: ANPAD, Anais, CD-ROM, 2010.

Santa Catarina. *Plano de Estadual de Educação, 2015-2024*. Coordenação Elza Marina da Silva Moretto. Florianópolis, 2015.

Sápiras, F. S.; Vecchia, R. D.; Maltempi, M. V. Utilização do Scratch em sala de aula. *Educação Matemática Pesquisa*, PUC-SP, São Paulo, v.17, n.5, pp. 973 – 988, 2015.

Sarmiento, M.J. *As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade*. Braga: Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, 2003.

Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Fundo de Cultura, 1961.

Schommer, P. C.; Nunes, J. T.; Moraes, R. L. *Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal*. Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, maio./2012., p. 229-258 (Publicações da Escola da AGU: Gestão Pública Democrática - Escola da Advocacia-Geral da União Ministro Victor Nunes Leal; ISSN 2236-4374).

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L.; Dahmer, J., Sousa, A. D. de. *Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n.6, p.1375-1400, nov./dez. 2015.

Schommer, P. C., Guerzovich, F. Histórias por trás da história: do combate à corrupção à coprodução do controle nos municípios brasileiros. *O Estadão*. Política. 02/12/2015.



Transparency International. Índice de Percepção da Corrupção 2016: círculo vicioso de corrupção e desigualdade deve ser rompido. Disponível em:

[https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcao\\_da\\_corrupcao\\_2016\\_circulo\\_vicioso\\_de\\_corrupcao](https://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcao_da_corrupcao_2016_circulo_vicioso_de_corrupcao). Data de Acesso: 29 maio 2017.

Verschuere, B., Brandsen, T., Pestoff, Victor. Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*, v.23, n.4, p.1083, 2012. DOI 10.1007/s11266-012-9307-8.

Yin, R. K. *Case study research - design and methods*. USA, Sage Publications Inc. 1989.

WDR. World Development Report. *Learning to Realize Education's promise - International Bank for Reconstruction and Development*. The World Bank, 2018. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28340/9781464810961.pdf>, acessado em 07/03/2018.

## A INCIDÊNCIA DO GENOCÍDIO DA JUVENTUDE NEGRA E PERIFÉRICA NA PRÁXIS DO SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

*Fabiana de Moraes<sup>24</sup>*

*Valdênia Aparecida Paulino Lanfranchi<sup>25</sup>*

### Resumo

A organização social e econômica no sistema capitalista neoliberal sempre foi marcada por violências das mais variadas espécies. No Brasil, onde se perpetuou o racismo institucional advindo da colonização, a violência mostra sua pior face no século XXI na forma do genocídio da juventude negra e pobre. Refletir sobre como esse fenômeno incide na práxis do SUAS e sobre seus impactos junto aos profissionais e sujeitos demandatários dos serviços, é pauta primária para os profissionais, principalmente para aqueles que atuam na política de assistência social, na relação direta com os sujeitos espoliados dos direitos fundamentais, buscando construir ações emancipatórias.

**Palavras chave:** Genocídio. Juventude negra. Assistência social.

---

<sup>24</sup> Mestre em Políticas e Práticas ao Adolescente em Conflito com a Lei – UNIBAN. Doutoranda em Serviço Social PUC/São Paulo – NEPSAS.

<sup>25</sup> Mestre em Direito Social – PUC/São Paulo. Doutoranda em Serviço Social – PUC/São Paulo – NEPSAS.

## **THE INCIDENCE OF THE GENOCIDE OF BLACK AND PERIPHERAL YOUTH IN THE PRACTICES OF THE NATIONAL SYSTEM OF SOCIAL ASSISTANCE**

### **Abstract**

The social and economic organization in the neoliberal capitalist system has always been marked by violence of the most varied species. In Brazil, where institutional racism has been perpetuated since colonization, violence shows its worst face in the 21st century in the form of the genocide of black and poor youths. Reflecting on how this phenomenon focuses on the practice of the National System of Social Assistance (SUAS) and its impacts on the professionals and those who use social services, is a primary agenda for professionals, especially those who work in social assistance, in the direct relationship with the population deprived of rights, seeking to build emancipatory actions.

**Keywords:** Genocide. Black youth. Social assistance.

## 1 INTRODUÇÃO

As crescentes estatísticas sobre os homicídios no Brasil nos últimos anos, evidenciam que os adolescentes e jovens negros e pobres são as principais vítimas do processo genocida em curso no país, fenômeno reconhecido pelo Congresso brasileiro.

Diante dessa premissa, o presente artigo busca refletir sobre como o genocídio incide na práxis do SUAS. Como os profissionais e o público demandatário da política de assistência social são atingidos? Como a práxis do SUAS tem buscado estratégias para superar as causas e consequências do genocídio?

Buscando responder essas questões e identificar referenciais teóricos para subsidiar a reflexão proposta, pesquisas que tratam de temas correlatos à violência, artigos, textos e legislações que abordam o SUAS – Sistema Único de Assistência Social e o genocídio da juventude negra e pobre foram visitadas.

Visando estabelecer um ponto de entendimento comum, o artigo inicia-se com a conceituação de genocídio, com o recorte racial. Na sequência, a partir de situações concretas, buscou-se demonstrar como o genocídio pode ser identificado na práxis cotidiana do SUAS, trazendo relatos de atores envolvidos no enfrentamento da violência genocida. Na parte final, é apresentada uma reflexão alicerçada em uma pesquisa com um grupo de profissionais que trabalham na proteção especial, pela qual se demonstra o quanto o fenômeno do genocídio afeta os trabalhadores e como ele é tratado no campo da política de assistência social e do sistema de justiça que estão na relação direta com os serviços do SUAS. Por fim, na conclusão apontam-se alguns desafios a serem enfrentados.

## 2 VIOLÊNCIA CONTRA A JUVENTUDE NEGRA

Muito tem se falado sobre o genocídio da juventude negra e periférica. Mas o que significa a expressão genocídio? De onde vem o conceito de genocídio e como ele adentra nosso ordenamento jurídico? Responder essas perguntas é condição para que possamos compreender o porquê de se fazer uma releitura da práxis do SUAS sob os impactos do genocídio da juventude negra e pobre no Brasil.

“Ele estava no lugar errado na hora errada”, disse o policial para a mãe de Alex que chorava debruçada sobre o corpo do filho que acabara de ser vítima de homicídio praticado por policiais militares. Essa expressão é frequentemente usada e reproduzida pela mídia policialesca para justificar o injustificável, ou seja, o genocídio da juventude negra e periférica.

Desde quando a vida tem horário e lugar para ser protegida? A cada 23 minutos um jovem negro é assassinado neste país,<sup>26</sup> materializando a desigualdade socioeconômica, o racismo institucional e o descaso das autoridades.

Não podemos mais nos esconder atrás de frases feitas, construídas para naturalizar e justificar a violência cometida contra a juventude negra e periférica do Brasil. Em 2013, o Mapa da Violência, com base em dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério de Saúde, já apontava que morreram 153% mais negros que brancos por homicídio.<sup>27</sup> Um estudo do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada constatou que a chance de um adolescente negro ser assassinado é 23,5% maior que um jovem de outras raças<sup>28</sup>. O relatório da ONU de 2014 aponta o Brasil como o responsável por 10% de todos os homicídios no mundo.<sup>29</sup> Naquele mesmo ano, o número total de homicídios (registrados) chegou a 58.599. Em 2016, o número subiu para mais de 61 mil homicídios.<sup>30</sup>

A violência contra a juventude, em especial a juventude negra, agravou-se de tal maneira que o Congresso Nacional, com a pressão da sociedade civil, cuidou de instaurar duas Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPI para apurar a denúncia da existência de um genocídio da juventude negra no Brasil. A primeira pela Câmara dos Deputados em 2015 e a outra pelo Senado em 2016.

### 3 CONCEITO DE GENOCÍDIO

Genocídio? Sim, genocídio! A palavra genocídio é a junção da palavra *geno*, de origem grega, que significa raça ou tribo, com a palavra latina *cídio*, que quer dizer matar.<sup>31</sup> Embora o termo seja usualmente utilizado para fazer referência aos massacres de povos indígenas e dos trabalhadores negros escravizados, o conceito de genocídio foi criado pelo advogado polonês Raphael Lemkin em 1944<sup>32</sup> para denominar as práticas nazistas de assassinato sistemático

---

<sup>26</sup> Fonte Anistia Internacional. Disponível em: < <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/anistia-internacional-pede-reducao-de-homicidios-de-negros-em-ato-no-df.ghtml> > Acesso: 15/02/2018.

<sup>27</sup> Disponível em < <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/homicidios-no-brasil-714-das-vitimas-sao-negras.6e8009c39f0f5410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html> > Acesso: 15/02/2018.

<sup>28</sup> Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=30253](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30253) > Acesso: 15/02/2018.

<sup>29</sup> Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/brasil-e-10o-pais-que-mais-mata-jovens-no-mundo-em-2014-foram-mais-de-25-mil-vitimas-de-homicidio/> > Acesso: 15/02/2018.

<sup>30</sup> Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/com-mais-de-61-mil-assassinatos-brasil-tem-recorde-de-homicidios-em-2016> > Acesso: 15/02/2018.

<sup>31</sup> Disponível em: < <https://www.usmmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10007043> > Acesso: 14/02/2018.

<sup>32</sup> Ver < <https://www.usmmm.org/wlc/ptbr/article.php?ModuleId=10007043> > Acesso: 14/02/2018.



contra o povo judeu. O conceito só passou a ser utilizado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1946, na Resolução n. 96, com o seguinte texto:

O genocídio é a denegação do direito à existência de grupos humanos inteiros, assim como o homicídio é a denegação do direito à vida de indivíduos humanos. Essa denegação do direito à existência choca a consciência da humanidade, provoca grandes perdas humanas sob a forma de contribuições culturais ou de outra espécie, feitas por esses grupos humanos, contrariando a lei moral, bem como o espírito e os objetivos das Nações Unidas. [...]

A Assembleia Geral, por consequência, afirma que o genocídio é um crime segundo o direito internacional, o qual é condenado pelo mundo civilizado, e cujos autores principais ou cúmplices – sejam eles indivíduos privados, funcionários públicos ou agentes do Estado, quando o crime for cometido por razões religiosas, raciais, políticas ou de outra natureza – devem ser punidos (Comparato, 2007, p. 244)<sup>33</sup>

O Brasil aprovou a Convenção Internacional para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio em 1951 e editou a Lei n. 2.889 em 1956 onde define o crime de genocídio:

Artigo I – As Partes Contratantes confirmam que o genocídio, quer cometido em tempo de paz, quer em tempo de guerra, é um crime contra o direito internacional, o qual elas se comprometem a prevenir e a punir.

Artigo II – Na presente Convenção, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, tal como:

- a) Assassínio de membros do grupo;
- b) Dano grave à integridade física ou mental do grupo;
- c) Submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial;
- d) Transferência forçada de menores do grupo para outro grupo (Lei nº 2889/1996).<sup>34</sup>

#### **4 O TRABALHO DAS CPIS E O CRIME CONTRA HUMANIDADE**

O tema do genocídio foi pautado em 2007 pelo Fórum Nacional da Juventude Negra – FONAJUNE,<sup>35</sup> mas ganharia timidamente a agenda do Poder Executivo Nacional apenas em 2010, sem alcançar as agendas do Congresso, o que viria a acontecer cinco anos depois com a

<sup>33</sup> Citação presente em COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, V Edição, p. 244.

<sup>34</sup> Disponível em: < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/genocidio.htm> > Acesso: 14/02/2018.

<sup>35</sup> Disponível em: < <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-violencia-contra-jovens-negros-no-brasil> > Acesso: 15/02/2018.

abertura da CPI da Câmara dos Deputados: “Violência contra Jovens Negros e Pobres”<sup>36</sup>, concluída em 2015, e a CPI instaurada pelo Senado, denominada “Assassinato de Jovens”,<sup>37</sup> cujo relatório foi apresentado em julho de 2016.

Os relatórios apontam que os jovens negros assassinados são em sua maioria do sexo masculino, têm baixa escolaridade e são moradores das periferias onde os serviços públicos são escassos ou não chegam. Na conclusão da CPI da Câmara, os deputados afirmam:

No que diz respeito ao levantamento das causas e razões da violência contra os jovens negros e pobres, pode ser levantado que a razão primordial do genocídio institucionalizado de jovens negros e pobres é o racismo que, historicamente, acompanhou nossa trajetória. (CPI, Relatório Final, 2015, p. 111)<sup>38</sup>

O problema é que as CPIs enquadram o genocídio no campo da sociologia, como reconhecimento à denominação adotada pelos movimentos negros e não o enfrentam juridicamente, conforme exigência dos Documentos internacionais.

O resultado das CPIs levou Weichert (2017), procurador do Ministério Público Federal, a defender que a melhor tipificação dos homicídios sistemáticos contra a juventude negra e pobre no Brasil seria melhor enquadrada no “crime contra a humanidade”. Em seu artigo, o autor, referindo-se aos relatórios das duas CPIs acima mencionadas, diz:

Em que pese o grave cenário, não parece – à luz do direito internacional, da Convenção para prevenção e a repressão do crime de genocídio de 1948, e do Estatuto de Roma – que a situação descrita se amolde estritamente à definição jurídica de genocídio, pois esta exige que as condutas sejam cometidas ‘com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso’. Embora possa se reconhecer que há homicídios sistemáticos de pessoas pobres da periferia, o elemento subjetivo da ‘intenção de destruir um grupo étnico ou racial’ é um empecilho à caracterização do crime internacional.

Não obstante, há sérias razões para se preocupar com a reiterada omissão das autoridades brasileiras em reconhecer e agir para evitar que um padrão sistemático de atos violentos contra essa população civil permaneça operando e se ampliando. E, nesse particular, afigura-se o risco de se apresentar uma situação de trânsito em direção à caracterização de crimes contra a humanidade. (Weichert, 2017, p. 212).

Sem pretensão de aprofundar o debate jurídico, nos parece relevante apresentar ao leitor a conceituação de crime contra a humanidade sugerida por Weichert (2017), para o enquadramento dos homicídios sistemáticos contra a juventude negra e pobre.

<sup>36</sup>Disponível em: < [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1361419](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1361419) > Acesso: 15/02/2018.

<sup>37</sup> Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/08/veja-a-integra-do-relatorio-da-cpi-do-assassinato-de-jovens> > Acesso: 15/02/2018.

<sup>38</sup> Câmara dos Deputados. Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito Homicídios de Jovens Negros e Pobres. Brasília 2015.

O crime contra a humanidade, assim como o genocídio, está previsto no Estatuto do Tribunal Penal Internacional de 1998, aprovado pelo Brasil em 2002, cuja jurisdição passou a ter validade com a aprovação da Emenda Constitucional n. 45 de 2004. Dentre os tipos previstos na configuração do crime contra a humanidade (art. 7º) estão: homicídio; prisão ou outra forma de privação de liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; tortura; agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; desaparecimento forçado de pessoas; outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental<sup>39</sup>.

Dois pontos sobre o crime contra a humanidade merecem ser ressaltados: o primeiro é que o seu conceito surge para superar a lacuna do pós Segunda Guerra Mundial, quando as regras para os crimes de guerra não puniam as graves violações contra as vítimas da população civil; o segundo é que seu conceito permite superar a ideia que esse tipo de crime se restrinja a períodos de guerras declaradas ou períodos de regimes totalitários. Neste sentido afirma Weichert (2017):

Uma nova fronteira tem começado a ser explorada no direito penal internacional em relação à situação de países que, estando numa situação de aparente normalidade democrática, revelam situações de violência sistemática ou generalizada, contra determinados segmentos da população (Weichert 2017, p. 209).

Buscando ser mais preciso no enquadramento da responsabilidade das autoridades no que diz respeito aos homicídios sistemáticos contra os jovens negros, o autor menciona o parecer da Assembleia dos Estados Partes (ONU), em setembro de 2002, ao ressaltar que os Estados devem responder não apenas em caso de omissão, mas, também, quando suas ações não incidem concretamente para romper com a violência:

O Estado conhece e reconhece que ocorre uma perseguição violenta – através do assassinato e encarceramento em massa, sob condições desumanas – da população masculina, jovem e negra e, embora tenha o dever legal de agir, se omite na adoção de medidas concretas. Nessa omissão persistente e reiterada transparece uma tolerância com a referida perseguição violenta, ou, na linguagem do Tribunal Penal Internacional, um deliberado fracasso em tomar iniciativas para reverter esse cenário. É cristalino que esse fracasso – ou tolerância – produz o efeito de estimular e retroalimentar a espiral de violência. Há uma opção política pela inação, travestida muitas vezes de reforço de estratégias que se demonstraram ineficazes ou agravadoras do quadro. A morte de um jovem negro, quase sempre pobre, parece valer pouco

<sup>39</sup> Estatuto do Tribunal Penal Internacional de 1998. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm) > Acesso: 19/03/2018.

para as autoridades públicas. A inação diante de uma situação tão grave e conhecida é uma opção política (ONU, 2002, p. 214).

Weichert (2017) vai além quando diz que os jovens negros e pobres constituem o mesmo grupo social que é vítima de três dimensões de violência: os homicídios em geral, os homicídios praticados por agentes do Estado e, ainda, o encarceramento em massa (p. 211).

Parece não haver dúvida que um grave crime, reconhecido internacionalmente, compreendido como crime de genocídio, também configurado como crime contra a humanidade, está em plena execução no território brasileiro. Esse trágico fenômeno exige de todos os setores da sociedade ações mais afirmativas no seu enfrentamento.

Neste sentido, refletir sobre como a política do SUAS tem ou não abordado esse fenômeno é fundamental para pensar estratégias mais afirmativas com vistas à superação da carnificina que atinge a juventude negra e pobre deste país e que, conseqüentemente, tem impacto nas famílias, na atuação dos profissionais e, de alguma forma, em toda a sociedade. Eurico (2013), no trabalho em que dialoga com assistentes sociais afirma que “a aproximação do Serviço Social em direção ao debate ético-racial é tímida, há que se problematizar como a profissão vem desvelando os discursos e conceitos sobre essa temática” (p.293). Essa orientação é importante, sob pena do genocídio não ser compreendido na sua totalidade.

## **5 O GENOCÍDIO NA PRÁXIS DO SUAS**

Não raras vezes se ouve a expressão genocídio da juventude negra e pobre como slogan para traduzir a morte em série de adolescentes e jovens das periferias do Brasil. Na constituição do conceito de crime de genocídio, conforme apresentado anteriormente, para além do crime de homicídio há: o dano grave à integridade física ou mental do grupo; a submissão intencional do grupo a condições de existência que lhe ocasionem a destruição física total ou parcial; a transferência forçada de menores do grupo para outro grupo. A ideia é ampliar o conhecimento sobre o conceito de genocídio com vistas a contribuir para uma maior compreensão de seu impacto nas práxis do SUAS.

Serão abordados também elementos do crime contra a humanidade, que, conforme ressaltado por Weichert (2017), inclui, entre outras tipificações: a prisão em massa, a tortura, a agressão sexual e o desaparecimento forçado de pessoas; crimes que estão presentes nos territórios de alcance do SUAS. Entretanto, será aqui preferido o termo genocídio por ter sido a tipificação elegida pelos movimentos que deram visibilidade à violência perpetrada contra a juventude negra e pobre até então silenciada.

Como ponto de partida dessa abordagem queremos situar o profissional do SUAS na perspectiva sócio-histórica, descrita por Bock (2001), como sujeito que influencia e é influenciado pelo seu meio, nele buscando compreender o sentido das coisas, reconhecendo o processo histórico de dominação para nele agir e transformá-lo.

No processo histórico há muitas mudanças de paradigmas, entre elas, a relação da violência com a segurança pública e sua relação com a política de assistência social. Na década de 30 e anos seguintes, pensar a assistência social nos remetia às famílias carentes, aos desassistidos inseridos num contexto de violência relacionado, sobretudo, à falta de acesso aos bens de primeira necessidade, ao machismo e ao controle social dos desempregados, denominados como vagabundos.

O tema da violência, propriamente dito, não dizia respeito à área da assistência social que devia se voltar apenas para a situação de pobreza com vistas à inclusão como parte do processo de disciplinarização dos excluídos, como traz Foucault em seus estudos<sup>40</sup>. O ditado popular “Deus ajuda quem cedo madruga” revela o falso moralismo usado para justificar a tese que ser pobre ou não só dependia do esforço individual de cada pessoa, como se a abolição do trabalho escravizado, ao longo de mais de três séculos, sem nenhuma reparação, fosse apenas um apêndice da história.

A política de assistência social deveria ser disponibilizada para os que dela fizessem jus, e não pautada em princípios meritocráticos conforme ensina Sposati (2012), ao fazer referência aos padrões de reprodução social no campo da Assistência Social:

Parece que ainda (a assistência social) se vale da noção de que o homem só possui a sua existência reconhecida enquanto se faz trabalhador aos olhos do capital. Aqueles que não estiverem, mesmo que circunstancialmente, vivendo tal condição, perdem sua visibilidade, pois não existem imediatamente para o capital. Assim, o trabalhador que não se insere formalmente no mundo do trabalho não ganha visibilidade econômica e política. Não basta ter a posse da força de trabalho, é necessário a posse e efetivação do emprego para ganhar a visibilidade e o reconhecimento dela decorrente (Sposati, 2012, p. 22).

A violência parecia estar mais ligada a não adequação ao mercado de trabalho e a criminalidade, como consequência do racismo, à da falta de acesso ao trabalho formal e às políticas públicas, ainda estava sob o controle do Estado e desassociada com a política de assistência social. Contudo, a dinâmica capitalista seguiu avançando e a desigualdade econômica e social atravessada pelo racismo institucional e social, foi tornando aquela parte da população, antes invisibilizada, cada vez mais visível, numa sociedade onde a violência se tornaria endêmica.

---

<sup>40</sup> Como por exemplo em “História da Loucura” (1972)



Não se trata mais de uma violência de que se ouviu falar, mas de uma violência presente em todo lugar, originada pelo processo de violações de direitos desde a Colônia, perpetrada pelas oligarquias brasileiras. Como recorte dessa violência mais recente, o desaparecimento e o encarceramento em massa, como dimensões do conceito amplificado de genocídio, alcançam os serviços da política de assistência social pelos sujeitos nela implicados, como bem demonstram os relatos abaixo:

Ando pelas ruas procurando pelo meu filho. Às vezes sou chamada de louca quando toco no ombro de alguém chamando pelo nome do meu filho. Sofro por ser xingada, mas sobretudo por mais uma frustração. A pessoa não era meu filho (Relato de uma mãe para a psicóloga do CREAS).

O relato da mãe revela o estado de expectativa e o sofrimento da procura e espera do filho que pode nunca mais voltar. Esse relato ilustra o drama das 71.796 famílias de pessoas desaparecidas só no ano de 2016. Segundo anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre os anos de 2007 a 2016, o Brasil registrou 694.007 pessoas desaparecidas. Esse número não inclui os dados completos de 14 Estados do norte e nordeste e do Estado do Paraná, o que indica que o quadro é ainda mais grave do que o apresentado.<sup>41</sup>

Sobre o encarceramento em massa:

A professora veio me chamar de negligente e disse que iria me denunciar no Conselho Tutelar porque meus netos chegavam atrasados na escola. Ela nunca pergunta o que aconteceu. Me humilha na frente das outras mães. Ela sabe que minha filha está presa e que toda vez que vou visitar ela, o ônibus atrasa e os meninos têm que se virar sozinhos (Relato de uma avó à gerente de um PAIF).

A fala da avó traz mais um rosto que está por trás das estatísticas do sistema carcerário. A população carcerária no Brasil é a quarta do mundo, tendo registrado o número de 726.712 em 2017, segundo o INFOPEN,<sup>42</sup> ficando atrás apenas dos Estados Unidos, China e Rússia. O ranking é o mesmo quando se trata de mulheres encarceradas. São 42,3 mil mulheres presas no Brasil. Essa população cresce em torno de 10,7% ao mês. Crescimento resultante da política equivocada da “guerra contra as drogas”, que busca ocultar o racismo institucional, o drama do desemprego, a ineficiência da política de saúde, o moralismo no trato da problemática das drogas e a ineficiência da política de segurança. Essa situação deixa claro que não se pode mais pensar a família na política de assistência social sem considerar a demanda carcerária, fazendo-se necessário desconstruir narrativas como a reproduzida pela professora que expõe a avó à

---

<sup>41</sup> Disponível em: < <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/brasil-registra-8-desaparecimentos-por-hora-nos-ultimos-10-anos-diz-estudo-inedito.ghtml> > Acesso: 24/03/18. E também em: < [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO\\_11\\_2017.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/ANUARIO_11_2017.pdf) > Acesso: 24/03/18.

<sup>42</sup> Disponível em: < <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/12/08/infopen-2017-o-processo-penal-de-execucao-em-numeros/> > Acesso: 24/03/18.

vergonha pública, culpabilizando-a pela situação em que se encontra. Neste sentido, citando Heller (1985) sobre o poder da vergonha, Sawaia (2001) afirma:

A vergonha e a culpa são apresentadas como sentimentos morais generativos e ideologizados com a função de manter a ordem social excludente, de forma que a vergonha das pessoas e a exploração social constituem as duas faces de uma mesma questão (Heller, 1985, p. 102).

O papel do profissional, principalmente aquele que atua na área da assistência social, em relação direta com os sujeitos espoliados dos direitos fundamentais, deve se voltar para ações emancipatórias. Como bem afirma Sposati (2012):

Difícilmente outro órgão público que não o da Assistência Social conhece periferias, grupos populacionais, organizações comunitárias. Sua capilaridade, além de abrangente, atinge situações e realidades que outros órgãos públicos desconhecem. (Sposati, 2012, p.35).

Essa relação privilegiada com a população precisa ser qualificada na perspectiva de transformações estruturais dos esquemas de desigualdades. Como nos ensina Sawaia (2001), reforçar o sentimento da vergonha e da culpa no sujeito é o mesmo que limitar sua capacidade de ação e expansão. A vergonha faz o corpo encolher e pode reduzir a pessoa ao silêncio excludente (Sawaia, 2001, p. 118).

É muito importante entender o processo desencadeador do genocídio da juventude negra e pobre ora em curso na perspectiva sócio-histórica, sob pena de desassociar os efeitos de suas causas. Neste sentido, é oportuno incluir o recorte racial na análise que Sawaia (2001) faz, invocando a concepção marxista para explicar como o sistema capitalista, na dialética exclusão/inclusão, se vale da miséria a que sujeita a classe trabalhadora para a perpetuação da desigualdade social:

É a concepção marxista sobre o papel fundamental da miséria e da servidão na sobrevivência do sistema capitalista que constitui a ideia central da dialética exclusão/inclusão, a ideia de que a sociedade inclui o trabalhador alienando-o de seu esforço vital. Nessa concepção a exclusão perde a ingenuidade e se insere nas estratégias históricas de manutenção da ordem social, isto é, no movimento de reconstituição sem cessar de formas de desigualdade, como o processo de mercantilização das coisas e dos homens e o de concentração de riquezas, os quais se expressam nas mais diversas formas: segregação, apartheid, guerras, miséria, violência legitimada. (Sawaia, p. 108).

Na relação direta ou indireta com esses sujeitos encarcerados ou desaparecidos, o profissional precisa atentar-se para não se colocar como massa de manobra qualificada à serviço da lógica vigilante do Estado. O encarceramento e o desaparecimento não podem ser motivo para desqualificar a família, mas deve indicar a necessidade de atenção e cuidados que afirmem a cidadania de todos os membros daquele núcleo familiar. Um dos desafios envolvidos com

esse público é que ele não é, sequer, considerado como contingente de reserva de mercado, o que é um problema na dialética exclusão/inclusão do ponto de vista do mercado.

De toda forma, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, ao adotar a concepção da matricialidade buscou estabelecer uma abordagem mais sistêmica da família voltando a atenção às suas necessidades e particularidades como núcleo familiar e não apenas como indivíduos. Como afirma Couto et al. (2011), trata-se de um aspecto polêmico, pois envolve desde a concepção de família até o tipo de atenção que lhe deve ser oferecida, mas o que se ressalta aqui é a necessidade de oferecer a atenção à família sem desconhecer os membros ausentes da casa que a abriga. Pois a ausência desses membros desaparecidos ou encarcerados não retira os vínculos e os afetos constituídos. Ademais, é imperativo incluir nos planos de trabalho o fenômeno do encarceramento em massa com o corte de gênero, considerando o aumento significativo de mulheres privadas de liberdade.

Corroborando para o entendimento da importância do afeto, Sawaia (2001), ao tratar do sofrimento ético-político, diz que a afetividade é o que torna possível transcender a neutralidade científica para que a indignação diante da pobreza seja sentida, trazendo assim a autora, o sofrimento para a concepção espinosana, como a dor mediada pelas injustiças sociais.

## **6 OUTRAS MANIFESTAÇÕES DO GENOCÍDIO NO TERRITÓRIO**

Muitas vezes a dinâmica e a burocracia imposta no trabalho cotidiano impede ao profissional de refletir como o genocídio se faz presente e qual o seu impacto no desenvolvimento dos trabalhos. Com o objetivo de evidenciar suas manifestações, selecionamos seis relatos registrados durante trabalhos de supervisão e atendimentos realizados pelas autoras deste artigo no ano de 2017, com profissionais que atuam na área da assistência social no campo da proteção especial. São apresentados a seguir:

Desculpe, da nossa equipe de trabalho, dois profissionais não irão participar da formação porque irão acompanhar uma mãe ao Instituto Médico Legal para liberar o corpo do filho. O filho era acompanhado por nós. Foi executado na noite passada por policiais militares depois de rendido. Toda a equipe está arrasada (Relato de uma gerente de serviço de medida socioeducativo em meio aberto).

Vários adolescentes não vêm ao Serviço porque a polícia marca demais. Ao se aproximar do Serviço, os adolescentes são parados, chamados de LA pelos policiais. Esses mesmos policiais tiram fotos deles pelo celular particular, rasgam seus documentos, os chamam de negro ladrão, quebram seus cartões de bilhete único, usam de truculência na revista pessoal e ainda os ameaçam de morte (Relato de uma educadora de Serviço de medida socioeducativa em meio aberto).

Eu sempre quis trabalhar com os adolescentes, mas está muito pesado para mim. Minha esposa tem reclamado que ando muito irritado, que já não consigo dar atenção para minhas crianças. Ela tem razão. Eu vou para casa depois do trabalho, mas os problemas, as mortes dos adolescentes, os rostos das mães arrasados por conta da violência não saem na minha cabeça. Também temo por minha segurança e da minha família. Muitos desses policiais têm envolvimento com o crime organizado (Relato de um advogado ao pedir a demissão do Serviço socioeducativo após ter realizado uma mediação durante a abordagem de policiais a duas educadoras na frente do Serviço onde trabalhava).

Outro dia uma mulher, vítima de violência, que acompanhamos pelo Serviço, me disse que chegou atrasada para um atendimento agendado porque quando ela estava saindo de casa começou um tiroteio entre a polícia e o pessoal do tráfico. Naquela semana era o segundo tiroteio (Relato de uma psicóloga de um Serviço de Atendimento à Mulher vítima de violência).

Quando a mãe me contou que o policial estuprou ela no banheiro da delegacia e que por isso ela tinha tentado contra a própria vida duas vezes, eu não aguentei e chorei com ela (Relato de uma técnica – assistente social – de Serviço de MSE em meio aberto.)

Achei um absurdo quando falaram que tinham feito o acolhimento institucional da criança porque a mãe, que é a adolescente acompanhada por nós, era usuária de drogas, e que a avó, porque era muito pobre, não poderia ficar com a neta (Relato de uma técnica – psicóloga - de Serviço de MSE em meio aberto).

Os relatos apresentados falam de morte e de violência institucional presentes nas ações truculentas das policiais, da violência sexual, da restrição do direito de ir e vir em razão da violência, dos processos de institucionalização arbitrária. Todas essas são violências compõem o núcleo do crime de genocídio. São relatos carregados de sentimentos de impotência, frustração, medo, raiva vivenciados por profissionais que estão no trabalho de ponta, na relação direta com as famílias vítimas do genocídio, seja nos serviços da proteção básica ou nos serviços de proteção especial presentes nos territórios.

Koga (2003) refere-se ao território ao trazer a reflexão sobre como as formas de representação da realidade podem revelar ou esconder relações de poder, de inclusão/exclusão, e coloca a necessidade de conhecer os indicadores capazes de evidenciar fenômenos possíveis de serem decodificados para intervenções. Um genocídio está em curso nesse território onde a práxis do SUAS acontece. Superar a leitura fragmentada desse fenômeno é fundamental para que ele possa ser refletido no campo das políticas públicas.

É comum destinar aos territórios políticas públicas pensadas e desenhadas sem que seus destinatários sejam ouvidos, sem que o processo de vigilância determinado pela legislação do SUAS as preceda. A função vigilância, prevista como um dos eixos mestres da Assistência Social, é fundamental para compreender as múltiplas relações no território, bem como, orientar

as políticas a ele destinadas: “A vigilância socioassistencial visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos”.<sup>43</sup>

A não obediência dessa orientação acaba em indicações de metas para o território muitas vezes determinadas a partir de interesses politiquieiros, sem que relatos como os acima apresentados ganhem qualquer importância. Necessário se faz efetivar a vigilância no território a partir da leitura do sofrimento ético-político apresentado por Sawaia (2001):

O sofrimento ético-político abrange as múltiplas afecções do corpo e da alma que mutilam a vida de diferentes formas. (...) O sofrimento ético-político retrata a vivência cotidiana das questões sociais dominantes em cada época histórica, especialmente a dor que surge da situação social de ser tratado como inferior, subalterno, sem valor, apêndice inútil da sociedade (Sawaia, 2001, p. 104).

A incidência da violência genocida se dá de muitas formas, por isso é preciso que o trabalho nos territórios possibilite que seus sujeitos possam entender que a causa do sofrimento dali originado não está nele, como indivíduo, mas no sistema que o oprime e que qualquer ação na linha da superação desse sofrimento passa pela abordagem e o enfrentamento coletivos. Neste sentido, Couto et al. (2011) observa que o tratamento dado pelo PNAS é inovador ao reconhecer o território como espaço de múltiplas vivências e necessidades, mas, também, de relevante potencial de resistência, e destaca três aspectos do território:

“O território como “espaço usado” (Milton Santos, 2007), fruto de interações entre homens, síntese de relações sociais; como possibilidade de superação da fragmentação das ações e serviços, organizados na lógica da territorialidade; como espaço onde se evidenciam as carências e necessidades sociais, mas também onde se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas.” (Couto, et al, 2011, p. 41).

Corroborar essa reflexão Boaventura dos Santos (2000) ao dizer que é preciso fazer emergir a epistemologia do Sul, referindo-se ao importante saber do povo indígena, negro e oprimidos. O mesmo autor, ao tratar do direito achado na rua, reconhece que as lutas travadas pelas comunidades subalternas não asseguram paradigmas emergentes, mas têm um papel importante de mostrar a crise do paradigma dominante. Crise presente na falta de credibilidade das instituições públicas, no aumento da pobreza, na violência endêmica instalada na sociedade.

---

<sup>43</sup> Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112435.htm) > Acesso: 08/04/2018.

A valorização do território e o saber nele existente, fazem lembrar a luta das Mães de Maio<sup>44</sup>, da Mães em Luto da Leste<sup>45</sup> e tantos outros movimentos de mães que tiveram seus filhos executados, que contrariando à lógica da exclusão, transformam o sofrimento pessoal em potência na luta coletiva, exigindo do sistema de segurança e justiça, bem como das autoridades políticas, um outro olhar sobre as vítimas do genocídio.

A práxis do SUAS se dá no cotidiano de um sistema capitalista neoliberal onde as relações são pautadas pelo mercado financeiro. Neste sistema, a vida humana está sempre a serviço do lucro, em detrimento da dignidade da pessoa humana, o que afiança a violência como instrumento funcional ao sistema. É ela a responsável pela expansão e os enormes lucros das empresas armamentistas, das empresas de segurança privada e da indústria farmacêutica.

Os profissionais que atuam na área da política de assistência social são desafiados, a todo tempo, a prestar a devida atenção ao sujeito em meio a essa trama. Muitas vezes, obrigado a responder por demandas de proteção não asseguradas pelas políticas públicas. Desafio esse que ganhou novas dimensões com o congelamento, por vinte anos, do orçamento público para as políticas na área da assistência social, saúde e educação, o que fortalece o poderio do crime organizado nos territórios, na omissão e na redução da presença do Estado.

Faz-se imperativo revisitar a práxis do SUAS a partir dos corpos nela implicados. Sawaia (2001), na linha espinosana, fala do corpo memorioso, do corpo que traz consigo imagens, emoções e ideias vividas, experimentadas em sua existência. Também ressalta a importância de introduzir as emoções como questão ético-política, como forma de obrigar as ciências humanas a contemplar o corpo do sujeito, até então desencarnado e abstrato, nas análises econômicas e políticas (p. 101). Para a autora, não basta definir as emoções que as pessoas sentem, é preciso conhecer os motivos que as originaram e as direcionaram, para conhecer a implicação do sujeito com a situação que o emociona. Essa emoção, sentida pelas vítimas diretas (famílias) e indiretas (trabalhadores do SUAS) do genocídio, mostra que trabalhador do SUAS e usuário fazem parte do mesmo corpo coletivo.

## **7 O/A TRABALHADOR/A DO SUAS E A PERCEPÇÃO SOBRE VIOLÊNCIA**

---

<sup>44</sup> Movimento fundado por familiares das vítimas civis, depois da morte de 564 pessoas durante 10 dias, em 2006, no Estado de São Paulo.

<sup>45</sup> Movimentos de mães de adolescentes e jovens executados por agentes do Estado. O movimento reúne mães da Zona Leste da cidade de São Paulo.



Como apoio para a reflexão apresentada neste artigo, foi realizada pelas autoras uma pesquisa qualitativa com um grupo de dez profissionais que trabalham com medidas socioeducativas em meio aberto na Região Leste e Sul da cidade de São Paulo. O foco nas medidas socioeducativas não é aleatório. A escolha se deu por elas trazerem o público privilegiado do genocídio, jovens negros e pobres. A pesquisa contou com um questionário semiestruturado, com questões fechadas e outras de múltipla escolha e abertas a acréscimos de informações. Do conjunto, seis questionários foram aplicados a profissionais de dois Serviços localizados na Região Leste e quatro aplicados a profissionais de dois Serviços da Região Sul da cidade. O questionário foi dividido em duas partes. A primeira cuidou da identificação do entrevistado, com oito perguntas; a segunda parte, com treze perguntas, centrou no tema em questão.

A análise da primeira parte da pesquisa mostrou que, dos dez profissionais, nove eram do sexo feminino e a faixa etária majoritária estava entre 27 a 35 anos, ou seja, um corte etário muito próximo das mulheres mães que perdem seus filhos para o genocídio. Já no campo da formação acadêmica, a composição consistiu em: psicologia (05), pedagogia (02), serviço social (01) e ciências sociais (02). Desses profissionais, dois ocupavam cargos de gerentes de Serviços. A diversidade do saber acadêmico indica um possível favorecimento do trabalho interdisciplinar.

Na segunda parte da pesquisa, a pergunta de partida era sobre o número de óbitos dos quais o profissional tinha conhecimento. A média foi de dois a quatro por trimestre em ambas as regiões. As informações eram de adolescentes com que o profissional tinha contato, não necessariamente adolescentes que estavam cumprindo medida socioeducativa. Em uma das respostas foi enfatizada a ocorrência de desaparecimentos.

Sobre o quanto a notícia de uma morte violenta incidia no ritmo das atividades planejadas, as respostas foram unânimes em dizer que “altera muito” o ritmo e a dinâmica das atividades.

Não está se falando de uma morte por ano provocada por grave doença, acidente de carro ou afogamento, situação que poderia ser vista como “tragédia da vida”. O que está se ponderando é sobre a vida interrompida pela sistemática homicida praticada por agentes do Estado e por jovens que reproduzem a mesma violência a que são submetidos. Situação identificada pelas CPIs das Casas Legislativas do Congresso Nacional, mas ignorada pelas autoridades públicas, inclusive do próprio Congresso.

Neste ponto da pesquisa, é preciso chamar atenção para algumas situações implicadas nessas mortes que costumam ser invisibilizadas. Por exemplo: pela situação de pobreza, as

famílias têm direito a apenas 20 minutos de velório para chorar seu morto porque não podem pagar os serviços fúnebres; a demanda dos filhos dos jovens assassinados que constituem uma geração de órfãos sem direito a processar o luto, silenciado na primeira infância; a situação das mães, na faixa etária de 30 a 40 anos, que, ao perderem o filho de forma violenta, deixam de se verem como mulheres. Railda, mãe liderança da AMPARAR<sup>46</sup>, é enfática quando diz que “os corpos das mães estão sendo mutilados pela dor provocada pela perda dos filhos, mas sobretudo pelo desprezo das autoridades”. A expressão “mutilados” faz referência às amputações provocadas por doenças, como câncer e diabetes, desenvolvidas com frequência pelas mães após os assassinatos dos filhos. Essas situações exigem uma atenção diferenciada na práxis do SUAS.

A incidência do genocídio nos corpos das mães faz lembrar a doença do “banzo”, que segundo Sawaia (2001)

[...] representa o sofrimento ético-político por indicar um sofrimento psicossocial que pode redundar em morte biológica. Como tal, o banzo é doença gerada pela tristeza advinda do sentimento de estar só e humilhado, por causa de ações legitimadas pela política de exploração e dominação (Sawaia, p.113).

O que se aporta neste artigo é a necessidade de compreender o fenômeno do genocídio e seus impactos na práxis do profissional do SUAS sob pena do trabalho ser imobilizado pelo sentimento de impotência. Nesta perspectiva, entender esse fenômeno pelo sofrimento ético-político reorienta o profissional na busca de estratégias de superação para um problema extremamente complexo.

Na sequência, a pesquisa trata dos sentimentos e sintomas físicos que emergem quando se tem notícias de uma morte violenta, considerando que poderia ter resposta múltipla, os sentimentos que mais emergiram foram tristeza, impotência e raiva; nos sintomas físicos, a perda de apetite, insônia e dor de estômago.

A esta altura achamos oportuno trazer a contribuição de Silva, Vinhas e Lanfranchi (2017) em seu trabalho sobre humilhação social. Valendo-se dos textos de Gonçalves Filho (1998)<sup>47</sup> e de Sawaia (2001, já citado) os autores oferecem uma rica descrição da subjetividade sofrida das pessoas que são vítimas da humilhação e da violência em contextos de exclusão social. São recorrentes as noções de “impedimento” e “rebaixamento”, “inibição” e “aviltamento”, “desprezo” e “angústia”. E afirmam os autores:

---

<sup>46</sup> AMPARAR: Associação de Familiares e Amigos de Presos – São Paulo

<sup>47</sup> GONÇALVES FILHO, José M. Humilhação social - Um problema político em psicologia. Psicologia USP, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 11-67, 1998.

Ter os próprios direitos negados, ou achar que não se possui direitos e dignidade, é outra dimensão da humilhação social. A pessoa humilhada socialmente se enxerga como pessoa que não tem valor, não conta, não pertence, não é reconhecida como sujeito, não é considerada como ser plenamente humano. Invisibilidade, inferioridade, degradação e emudecimento, entre outras, são também imagens presentes na literatura da humilhação social. (Sawaia, 2001, p. 20).

Em referência a Sawaia (2001), os autores lembram que o sofrimento ético-político é aquele que é ligado à dor das injustiças sociais. “Uma dor que emerge do fato de ser tratado como subalterno, inferior, como inútil na sociedade, o que se verifica, com suas peculiaridades, em cada época histórica” (p. 21). Enquanto todos os sujeitos sociais estão expostos a sentimentos forjados no confronto com injustiças, “são os integrantes de categorias mais subalternizadas – continua o texto – os que vivenciam, de forma acentuada, situações que lhes desvalorizam, humilham, fazendo-os sentirem-se envergonhados” (p. 21).

O impacto do genocídio no corpo do trabalhador deve ser objeto de atenção das políticas do Suas, em especial quando tratada a dimensão da vigilância, categoria responsável por aportar a realidade dos territórios.

Seguindo com a análise da pesquisa, da sexta à décima segunda pergunta, o foco era sobre o tratamento dispensado pelas coordenações dos Serviços e dos CREAS e pelos atores do Sistema de Justiça (defesa, promotor/a, juiz/a) frente à notícia da morte violência de um/a adolescente ou jovem que estava em cumprimento de medida socioeducativa.<sup>48</sup>

A ordem de atenção foi decrescente. A pesquisa revelou que as coordenações abordam o tema da violência letal envolvendo adolescentes acompanhados pelos Serviços, com escuta, orientação e apoio à família. A descrição sobre o apoio à família se limitou ao acolhimento e à escuta, com apenas duas respostas que continham acompanhamento a órgãos do Sistema de Segurança Pública. Quanto ao tratamento dispensado pelo CREAS, cinco responderam que o tema é tratado em reuniões, mas as orientações são para que os profissionais se limitam à escuta e orientação às famílias. Em três respostas, as equipes dos CREAS orientam pelo não envolvimento por temer represálias. E, em apenas duas respostas, os técnicos dos CREAS incentivam o acompanhamento da família junto ao Sistema de Segurança e Justiça.

Quando chega nos atores do Sistema de Justiça, o desinteresse pela informação sobre a violência sofrida pelo adolescente é quase absoluto. Em seis respostas, a Defensoria Pública não se manifesta. Apenas duas respostas trazem que a Promotoria pediu mais informações sobre

---

<sup>48</sup> A título de informação, na cidade de São Paulo, os Serviços de medidas socioeducativas em meio aberto são executados por organizações não governamentais por meio de convênios e supervisionados por equipes dos CREAS.

o óbito. Os juízes sempre arquivam o caso sem pedir outras informações, a não ser a exigência da apresentação da certidão de óbito. Em realidade, o Sistema de Justiça parece chancelar a naturalização institucional da violência ao ignorar as causas, circunstância e impactos dos óbitos registrados.

Na obra “História da Loucura”, Foucault (1972) diz que é preciso conhecer o modo de existência dos discursos: quem diz, o que diz, a quais instituições estão ligados. Essa premissa, no campo da assistência social, é condição para se pensar práticas emancipatórias. Se de um lado as estruturas incidem na práxis dos profissionais, esses também podem incidir nelas.

Profissionais que trabalham com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na cidade de São Paulo constituíram um grupo denominado “Articulação”, através do qual se encontram sistematicamente para discutirem estratégias de incidência junto ao poder executivo e judiciário, com pautas geradas a partir das violações de direitos detectadas pelo grupo. Essa iniciativa provocou as autoridades a conhecerem *in loco* os territórios onde vivem ou sobrevivem os adolescentes e jovens atendidos, tirando as autoridades de seus gabinetes e resignificando a relação de quem trabalha na ponta com quem decide sobre os territórios.

Mas qual o papel da política de assistência social diante do fenômeno do genocídio? Uma das questões da pesquisa buscou saber como o tema da violência (genocídio) era tratado pelos serviços do SUAS. Cinco profissionais responderam que o tema aparece nos debates, mas sem aprofundamento e sem deliberações de ações propositivas. Três responderam que o tema não era abordado e dois responderam que há debate e chega-se a tirar ações de enfrentamento à violência.

O assunto do genocídio, conforme mencionado anteriormente, é complexo e seu enfrentamento exige uma articulação intersetorial. A PNAS, ao introduzir a intersetorialidade como uma das dimensões do sistema, convoca à assistência a uma proatividade na articulação entre as políticas públicas, para o enfrentamento de demandas complexas de difícil resolutividade, conforme afirma Couto et al. (2011):

A intersetorialidade supõe também a articulação entre sujeitos que atuam em áreas que, partindo de SUAS especificidades e experiências particulares, possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado. (Couto et al, 2011, p. 40).

Com a dimensão da intersetorialidade, limitar-se à política de seguridade social já não é suficiente. Ela impõe, entre outras necessidades, a compreensão sobre a funcionalidade do

sistema de Segurança e Justiça com vistas a provocar seus atores a saírem da zona de conforto onde a vida e a morte permanecem numa relação apenas protocolar e abstrata.

Os dois últimos pontos da pesquisa buscaram levantar como os profissionais trabalhavam o tema do genocídio com as famílias e com os adolescentes atendidos pelos serviços, e, ainda, como se dava o comportamento dos adolescentes ao tomar conhecimento de uma morte violenta. As respostas à primeira pergunta incluíam o trabalho de conscientização e prevenção, escuta, práticas de autocuidado, formação política, denúncias, orientações, rodas de conversa com troca de experiências entre famílias. Uma das respostas chamou atenção ao referir-se à criação de estratégias para desconstruir o sentimento de culpabilização da família como responsável pelo ocorrido. Quanto ao comportamento dos adolescentes as respostas foram semelhantes. Os adolescentes ficam agitados, o assunto é comentado por dias e eles tendem a ficar mais agressivos. Transcrevemos uma das respostas que indica o processo de naturalização da violência por parte dos adolescentes, observado por uma profissional: “Quando se tratava de amigos deles, o que era bem comum, eles apresentavam tristeza e revolta. Mas, ao mesmo tempo, falavam como algo que fazia parte do cotidiano deles, sem muito estranhamento.”

A pesquisa demonstrou que a morte violenta é um tema vivo no cotidiano do profissional do SUAS e que altera de forma significativa a dinâmica de seu trabalho. A violência genocida traz sofrimento para as famílias e para os trabalhadores, incidindo negativamente na saúde física e emocional desses.

Não obstante a materialidade e os impactos da violência, os profissionais que não estão na relação direta com as vítimas e suas famílias, parecem negligenciar o assunto, chegando ao ponto de naturalizar a violência vivida nos territórios. Essa negligência acaba por não permitir orientações de procedimentos para quem trabalha com os adolescentes e suas famílias, pois a análise das respostas indica que o tema da violência é tratado intuitivamente segundo a sensibilidade e expertise de cada profissional e cada Serviço.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O tema do genocídio expõe as múltiplas deficiências do sistema político, econômico e de justiça. Embora as duas Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional, instaladas para apurar a existência do genocídio da juventude negra e pobre no Brasil, tenham reconhecido tal fenômeno, não houve providências contundentes para o enfrentamento do problema. Por outro lado, o pouco conhecimento sobre o conteúdo jurídico e político do crime

de genocídio por parte da sociedade, principalmente pelas pessoas mais atingidas, acaba abrandando a exposição e a problematização do tema.

No decorrer do artigo, foram apresentadas diferentes formas de como o genocídio pode ser notado na práxis cotidiana. As mortes, o encarceramento em massa, as mais diferentes formas de violência perpetradas por agentes do Estado, a criminalização da pobreza presente na institucionalização de crianças de famílias pobres, foram apontadas como faces diversas do genocídio, cujo impacto resulta no sofrimento de suas vítimas e dos profissionais que as atendem.

Analisar esse sofrimento como ético-político faz parte do processo emancipatório dos sujeitos atingidos por tal violência. Soma-se a esse processo o tratamento dispensado ao território onde se dá a práxis do SUAS e a relevância da intersetorialidade como possibilidade para se buscar caminhos de enfrentamento de temas complexos como é o genocídio.

Dos relatos e resultados da pesquisa apresentada, observou-se que o tema é pouco tratado pelos órgãos públicos, não havendo, portanto, nenhuma orientação para os profissionais que lidam diretamente com o problema. Embora o impacto da violência genocida seja sentido na práxis e na saúde do trabalhador da Assistência Social, o tema ainda é bastante negligenciado.

O artigo, sem pretender apresentar respostas, tinha como objetivo estimular a reflexão sobre o fenômeno do genocídio, o recorte racial nele implicado, apresentando elementos que pudessem evidenciar a necessidade de tratar sua relação com a práxis do SUAS. O silêncio, o medo e a indiferença alimentam a violência, adoecem os trabalhadores e dificultam qualquer perspectiva de emancipação. A reflexão apresentada indica que é preciso avançar no aprofundamento sobre os fatores que desencadearam e sustentam a violência genocida, bem como suas múltiplas implicações para a população-vítima, para os trabalhadores da assistência e para a sociedade em geral.



## REFERÊNCIAS

- BARRETO, Margarida. A humilhação na saúde do trabalhador. In: Sawaya, B. e Namura, M. R. (orgs.). **Dialética exclusão/inclusão: reflexões metodológicas e relatos de pesquisas na perspectiva da Psicologia social crítica**. Taubaté, SP: Cabral Editora Universitária, 2002.
- BOCK, A. M. Bahia; GONZALVES, M. Graça. M.; FURTADO, Odair. **A Psicologia Sócio-Histórica: uma perspectiva crítica em psicologia**. São Paulo: Cortez, 2001.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final Comissão Parlamentar de Inquérito Homicídios de Jovens Negros e Pobres**. Brasília, 2015.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.
- COUTO, Berenice R. et al. (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2011.
- EURICO, Márcia Campos. **A percepção do assistente social acerca do racismo institucional**. Serv. Soc., São Paulo, n. 114, p. 290-310 abr/jun.2013.
- FOUCAULT, Michel. **História da loucura**. 10. ed., São Paulo: Perspectiva, 2014.
- GONÇALVES FILHO, José M. **Humilhação social - Um problema político em psicologia**. Psicologia USP, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 11-67, 1998.
- KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, Boaventura de S. **A crítica da razão indolente**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SAWAIA, Bader B. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In B. Sawaia, (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. 7. ed., p.97-117, Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- SILVA, Dafny Arimateia da; VINHAS, Nelson Quadros; LANFRANCHI, Renato Paulino. **Humilhação social e saúde: percepções de profissionais que lidam com pessoas em situações de vulnerabilidade extrema, numa perspectiva interdisciplinar**. Trabalho de término de curso em Psicologia. Universidade Paulista, São Paulo, 2017.
- SPOSATI, Aldaíza. A Assistência Social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: Sposati, A.; Carvalho, M. do C. B.; Fleury, S. M. T. **Os Direitos (dos desassistidos) sociais**. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2012.
- WEIVHERT, Marlon Alberto. **Os crimes contra a humanidade em contextos democráticos**. SUR 25 – v. 14 n. 25, p.207-218, 2017.

## TECNOLOGIA MÓVEL DIGITAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

*Roberto Sanches Padula*<sup>49</sup>  
*Alice Dianezi Gambardella*<sup>50</sup>

### Resumo

As estratégias para conectar o ambiente das pessoas com deficiência à sociedade têm sido cunhadas ao longo dos séculos com uma mescla entre práxis e inovação. Na Era da Informação outros elementos puderam ser agregados ao dia-a-dia dessas pessoas produzindo efeitos paliativos e preventivos para o usuário. No Brasil, 23,9% de população tem ao menos um tipo de deficiência e ainda se lida com a projeção de que em 2050 que os idosos somem 22% da população nacional. Este artigo tem como objetivo geral inventariar apps Sociais delineados para pessoas com deficiência e, como específico, verificar como esses apps podem ser utilizados sob a égide de uma gestão social colaborativa, participativa, associativa, solidária e criativa. A pesquisa de base quantitativa com coleta de dados secundários, partiu do inventário de 104 Apps sociais, nas bases específicas para Android. Os apps foram categorizados por tipo de deficiência ou público a que se destina, país de origem ou referência, idioma, característica da prática e ano de catalogação. Os apps, na maioria gratuitos, demonstram potencial inigualável para auxílio, aprendizados e convívio social de pessoas idosas ou com deficiência e de cuidadores, apresentando potencial associativo de maneira colaborativa, criativa e inédita da relação entre o cidadão e governo na gestão de serviços específicos de saúde e de proteção social dessas pessoas. Os resultados colhidos mostram foco maior no desenvolvimento de apps para idosos, seguidos de deficientes visuais e auditivos. Os mecanismos de e-gov via apps devem ser apropriados para acompanhar essa emergente revolução geracional.

**Palavras-chave:** Pessoas com deficiência. Idosos. Apps. Smartphones. Gestão Social.

---

<sup>49</sup> Roberto Sanches Padula, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP/FEA-ADM  
[rspadula@gmail.com](mailto:rspadula@gmail.com)

<sup>50</sup> Alice Dianezi Gambardella, Universidade Federal da Paraíba – UFPB/PPGSS [alicedigam@gmail.com](mailto:alicedigam@gmail.com)

## DIGITAL MOBILE TECHNOLOGY FOR DISABLED PEOPLE

### Abstract

Strategies to connect the environment of people with disabilities to society have been minted over the centuries with a mix of praxis and innovation. In the Information Age, other elements could be added to the daily life of these people producing palliative and preventive effects for the user. In Brazil, 23.9% of the population has at least one type of disability and it is estimated that by 2050, the elderly will be 22%. This main objective of this article is to inventory social apps designed for people with disabilities. The specific objective is to verify how these applications can be used under the aegis of a collaborative, participatory, associative, supportive and creative social management. The quantitative research used secondary data collection, started from the inventory of 104 Social Apps, in the specific bases for Android. The apps were categorized by type of disability or intended audience, country of origin or reference, language, feature of practice and year of cataloging. Most free, the apps demonstrate unparalleled potential for assistance, learning and social interaction of elderly or disabled people and caregivers, presenting associative potential in a collaborative, creative and unprecedented way in the relationship between citizen and government in the management of specific health services and social protection. The results show a greater focus on developing apps for the elderly, followed by visually impaired and hearing impaired. E-gov mechanisms via apps should be appropriate to keep up with this emerging generational revolution.

**Keywords:** Disabled people. Seniors. Apps. Smartphones. Social Management.

## 1 INTRODUÇÃO

As estratégias de comunicação para conectar o ambiente das pessoas com deficiência à sociedade em geral têm sido cunhadas ao longo dos séculos com uma mescla entre práxis e inovação; desde a disposta sobre o livro de letras para ensinar mudos “*Reducción de las letras y arte para enseñar a hablar a los mudos*”, de Juan Pablo Bonet Barletserbant do ano 1620, como a linguagem de sinais desenvolvida por Charles-Michel, para deficientes auditivos em escolas, datado de 1755 na França, ou a escrita tátil para pessoas cegas por Louis Braille em 1884; todas exemplificam a presença, interação e relevância desta conexão socialmente pautada.

Esse público, segundo Vazquez et. al. (2016), é constituído de pessoas vulneráveis, ou seja, aquelas que estão em risco de abuso devido à sua condição de desvantagem social, econômica, cultural ou psicológica, incluindo idosos, deficientes, mulheres, crianças, povos indígenas, trabalhadores migrantes, refugiados políticos, minorias sexuais ou detidos. Citando Mechanic e Tanner (2007), os autores afirmam que a vulnerabilidade é devida a problemas de desenvolvimento, deficiências pessoais, estatutos sociais desfavoráveis, redes interpessoais deficientes, ambientes sociais degradados, além de interconexão entre esses fatores.

Isto posto, não apenas para reiterar a presença da pessoa com deficiência na história da humanidade, mas para lançar luz sobre como os aspectos da vida contemporânea e cultural tem aprimorado as possibilidades de convívio social, sobretudo sob a égide da Gestão Social, colaborativa, participativa, associativa, solidária e criativa a fim de contextualizar e comunicar as mais distintas expressões da vida humana.

Aqui lida-se com alguns pressupostos da Gestão Social como instrumento de produção para o bem comum, que pode irromper no campo do público ou do privado, mas cuja gestão se dá a partir da própria comunidade de usuários que implicam usos ou esquecimento, nesse caso em específico, dos aplicativos tecnológicos para pessoas com deficiência. Esta posição é contígua aos preceitos apontados por França Filho (2012) e igualmente convergentes com os alicerces dos negócios sociais que brecam o prevalecer a lógica da acumulação sobre a da propagação do bem social que arregimenta sob suas atividades (FISCHER, 2012). No entanto, reitera-se que o constructo da tecnologia digital móvel, ora analisado como um produto e produção para a pessoa com deficiência, está dotado de forte caráter colaborativo e de cunho social para o bem-estar das pessoas com deficiência e, portanto, nas palavras de Araújo (2014:88) “Enquanto modo de gestão, trata-se de uma modalidade que pressupõe um

humanismo radical, criatividade e ética. Enquanto objeto social para lidar com as contingências entre o público e o privado na consolidação das democracias (...)

Parte-se do pressuposto que na Era da Informação outros tantos elementos puderam ser agregados ao dia-a-dia da pessoa com deficiência produzindo efeitos paliativos e preventivos para o seu usuário. Neste sentido, o artigo em voga teve como **objetivo inventariar Apps Sociais delineados para pessoas com deficiência e discorrer sobre seu perfil, utilidade e destino por tipo de deficiência.**

## 2 ENTENDENDO O PÚBLICO ALVO

É sabido que as normativas legais estiveram acompanhando estes processos de afiança da segurança e proteção das pessoas com deficiência no mundo e no Brasil. Desde o Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que remete ao desprotegido por “desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice” e/ou circunstâncias fora de seu controle; somadas às normativas específicas nacionais como nossa Constituição Federal de 1988 no item Seguridade Social e das Políticas Públicas em específico para a pessoa com deficiência como a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) de Brasil, 2015. Também é notória a forte presença das organizações sociais enveredadas pelas mesmas bandeiras como a Associação de Assistência à Criança Defeituosa – AACD (1952); a Associação Brasileira Beneficente de Reabilitação – ABBR (1954); e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE (1955).

No Brasil, tem-se ainda a Cartilha do Censo Pessoas com Deficiência (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012) como um documento-chave que relaciona dados sobre a presença e qualidade das pessoas com deficiência residentes no país. O documento categoriza quatro tipos de deficiência: visual (18,6%), motora (7%), auditiva (5,1%), mental ou intelectual (1,4%), podendo ainda haver os casos de deficiências múltiplas. Em suma, relaciona-se um percentual de ao menos 23,9% de pessoas com ao menos um tipo de deficiência residente, ou seja, quase ¼ da população brasileira.

Outro dado bastante relevante provém do exame da transformação das deficiências em relação as faixas etárias, neste aspecto, pode-se inferir que a deficiência da infância (entre os 0 e 14 anos) é a visual (5,3%), seguida da auditiva (1,3%), motora (1%) e intelectual (0,9%). Quando a idade adulta vai avançando os percentuais sobre as deficiências vão se modificando, recaindo sobre os idosos as maiores taxas sobre todas elas, a saber: visual (49,8%), auditiva

(25,6%), motora (38,3%), intelectual (2,9%). Portanto, quanto mais avançada a idade da pessoa, maior a taxa de deficiência observada.

O Estatuto do Idoso (BRASIL, 2015), bem como a ONU, considera a “pessoa idosa” é aquela com 60 anos ou mais e “muito idosa” aquela com mais de 80 anos. De acordo com United Nations (2007), na América Latina e Caribe pessoas idosas e muito idosas eram 9,0% e 1,2% em 2005, cuja projeção para 2050 está na faixa dos 24,3% e 5,2% para pessoas idosas e muito idosas respectivamente. Segundo a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos (2012), essa projeção estima que em 2050 os idosos somem 22% da população total do Brasil.

É imprescindível notificar que dentre as prioridades pautadas na 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa de 2011 muitas fazem referência direta à proteção social da pessoa idosa, seja pela ampliação dos programas de prevenção e promoção à saúde, reabilitação, ampliação de política para inclusão educacional em todas as fases e ciclos, incluindo o sistema Braille e Libras, e a capacitação gestores, servidores e cuidadores para oportunizar acessos a instrumentos de lazer, protagonismo social, participação social, mídia e fóruns de deliberação pertinentes (CEPAL, 2012).

Em estudo elaborado pelos britânicos Kenny e Milne (2014), verificou-se que as pessoas com deficiência são classificadas de maneira um pouco diferenciada dos brasileiros; naquele país são classificados entre: pessoas totalmente incapacitadas, pessoas com deficiência auditiva, pessoa com deficiência visual, pessoa com deficiência motora e pessoa com deficiências múltiplas. Neste estudo, assim como ocorre em qualquer parte do mundo, o acesso à internet vai decaindo conforme avança a idade, portanto, quanto mais jovens mais conectados, quanto mais idosos o inverso. No caso das pessoas com deficiência essa máxima se reproduz e ainda é possível constatar algumas características particulares a cada uma delas, a saber: na idade jovem que compreende até os 34 anos o comportamento dos grupos é bastante semelhante, exceto os deficientes auditivos e sem deficiência – que demonstraram maior conexão frente aos demais grupos, sobretudo até os 64 anos; somente na fase idosa ela equaliza sinais semelhantes aos dos idosos sem deficiência – a pessoa idosa passa a apresentar limitações motoras, adquirir doenças e conviver com sinais característicos da pessoa com deficiência inata.

Wong e Carvalho (2006) consideram que a Transição da Estrutura Etária – TEE brasileira demanda um olhar bastante atento e ágil da governança pública para o *elderly-boom*. Uma população idosa demanda cuidados específicos com custos próprios. Nesse sentido, há que se desenhar condições de mudanças estruturais e infraestruturais para garantir a convivência



intergeracional com idosos saudáveis, bem cuidados e custos controlados por mecanismos preventivos.

### **3 TECNOLOGIA E INCLUSÃO DIGITAL**

Para Castells (2007), a penetrabilidade da tecnologia tem ocorrido em todos os domínios da atividade humana, e não somente como suporte, mas determinando o processo e induzindo a novos produtos. O conhecimento e informação são aplicados para a geração de novos conhecimentos e em novos dispositivos e novas tecnologias, “em um ciclo de realimentação cumulativo entre a inovação e seu uso”. Observa que esse ciclo de realimentação em novos domínios torna-se muito mais rápido no novo paradigma tecnológico, ampliando o poder da tecnologia “de forma infinita, à medida que os usuários se apropriam dela e a redefinem”.

A tecnologia móvel digital no Brasil ainda é um elemento que merece ser destacado por estar estruturado em dois pilares centrais: por um lado o acesso à infraestrutura, o que significa oferta de internet propriamente dita e, por outro lado possibilidade de aquisição de smartphones. De acordo com a Cetic (2017), há 23 milhões de domicílios acessando a internet por banda fixa e 9,3 milhões por banda larga móvel somando 54% dos domicílios do país; os não usuários relatam alto custo da conexão (26%) e desinteresse (18%). Reitera-se que a banda larga móvel está mais presente nas classes D e E, na região Norte e áreas rurais, que acessam majoritariamente pelo telefone celular. Mais recentemente, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (2017) registrou 240,9 milhões de linhas móveis em operação no país, cuja cobertura supera 100% em todas as regiões com exceção na região Norte com a taxa de 92,84% de linhas em operação por densidade de habitantes.

A literatura tem apontado que as tecnologias informacionais têm alavancado a inclusão social em diversos casos, seja pela comunicação mais rápida e barata que propiciou entre famílias distanciadas pelas guerras, como visto em casos de refugiados, poder participar de assuntos relacionados aos seus países de origem; em comunicação efetiva; conhecer a “nova sociedade” na qual estão residindo; e expressar a sua cultura identitária (ABUJAROUR; KRASNOVA, 2017). De acordo com os estudiosos, a evolução dos canais de comunicação se dá de maneira tão veloz que hoje já são realizados por meio de smartphones. Ademais, os refugiados creditam ao dispositivo um peso que extrapola o seu potencial de comunicação, pois agrega ainda aplicativos de GPS que lhes permite localizar trajetos absolutamente caros aos que cruzam inúmeras fronteiras nesta travessia para a paz. Mas isto significa que o seu inverso também ocorre, ou seja, quanto menor o acesso à internet e ao smartphone, menor será a

capacidade do cidadão se manter integrado socialmente isto é “a desigualdade digital dialoga com a desigualdade social, chegando mesmo a exacerbá-la” (DODEL et al, 2017).

No caso brasileiro, a comunicação da população de baixa escolaridade é feita sobretudo por *whatsapp* que permite uma comunicação por meio de ícones facilmente reconhecíveis e, quando não, novamente recorrem aos familiares para enviarem mensagens de texto (GUIMARÃES; GUIMARÃES, 2008), pesquisa publicada um ano antes do *WhatsApp* permitir ligações faladas/mensagens gravadas.

Souza e Sales (2016) advertem que as interfaces dos apps (design da tela do smartphone) devem oferecer soluções que não discriminem ou causem constrangimento quando da sua interação ou uso. As soluções devem ser flexíveis, acessíveis e usáveis respeitando a diversidade no grupo de usuários, ajustando-se a cada perfil de usuários (NIELSEN, 2002 apud SOUZA; SALES, 2016). É muito difícil fazer uma interface que seja fácil para a heterogeneidade de usuários, haja vista que existem pessoas ou grupo de pessoas com necessidades de interação e perfis de usuários com objetivos diferentes sobre a interface. Em um app, além das funcionalidades, a usabilidade deve ser considerada como essencial, pois é o que garante a facilidade de uso e de aprendizagem da ferramenta (SOUZA; SALES, 2016).

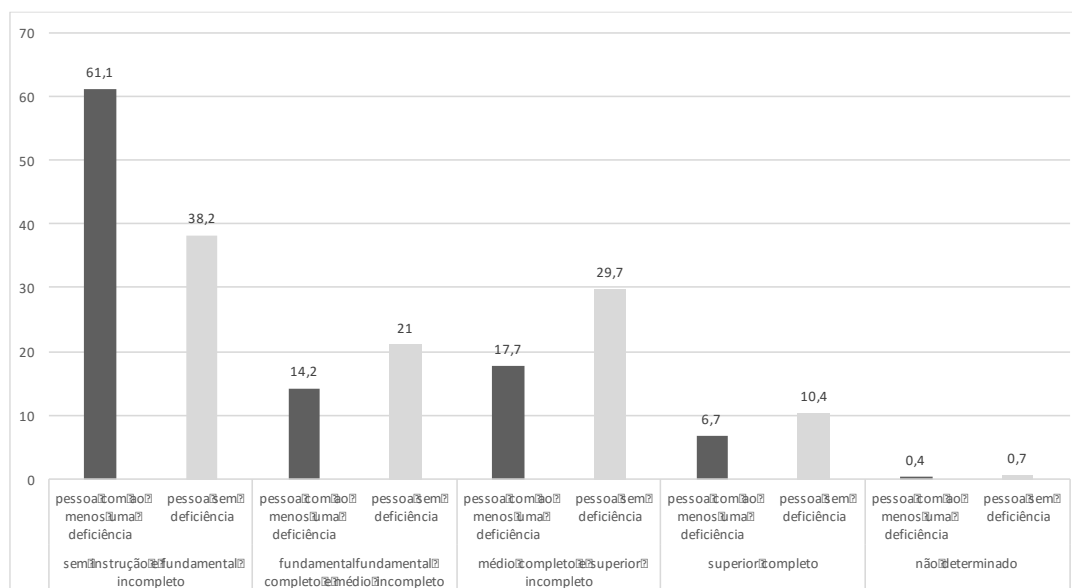
Pensando em tecnologias digitais, Ijsselsteijn, et al. (2007) apud SOUZA e SALES (2016) acreditam que os idosos são motivados a utilizarem a tecnologia quando percebem os benefícios que lhes são proporcionados. A falta desta percepção é suficiente para a não utilização da mesma. Para Carvalho e Ishitani (2012), os idosos costumam ter medo do novo e do desconhecido e geralmente precisam de incentivo para começar a utilizar as tecnologias. VAZQUEZ et. al. (2016).

#### **4 EDUCAÇÃO**

O desafio da escolaridade merece ser pontuado neste momento dado a utilização por apps muitas vezes depender de algum grau de instrução para acesso e referência de usabilidade. Embora o Censo IBGE (2010) tenha referenciado o total da população, conforme mostra a Figura 1, muitos idosos e residentes no campo seguem sem instrução e alteram o resultado do estudo; isto posto para balizar os resultados que apontam uma notável discrepância entre o grau de escolaridade entre as pessoas com deficiência (quaisquer) e as pessoas sem deficiência. Sob a perspectiva dos usuários com deficiência visual, em grande medida precisam de algum colaborador vidente para sanar alguma dúvida ou resolver situações pontuais que os aplicativos não conseguem dar solubilidade por si só (SILVA et al, 2016). Os idosos são consumidores

que não se encaixam em um perfil de consumidor padrão, estando em um meio termo entre um usuário convencional e outro com necessidades especiais (SOUZA; SALES, 2016).

**Figura 1** - Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais de idade por pelo menos uma deficiência e nível de instrução (5%)



Fonte: baseado em Cartilha do Censo – Pessoa com Deficiência, 2010:17.

Vazquez et. al. (2016) dizem que existe uma barreira digital que exclui aqueles que estão desconectados ou sem acesso a smartphones ou à internet, mas também uma barreira de conhecimento que exclui aqueles que não conseguem usar seus celulares para desenvolvimento pessoal ou melhorar a qualidade de suas vidas.

Os autores alertam que não devemos assumir que a inclusão digital pressupõe inclusão social. A inclusão digital que leva à inclusão social é aquela que envolve o exercício da cidadania, tais como autonomia, trabalho, integração social e produção de conhecimento. As barreiras sociais e digitais estão intimamente conectadas. Guetos sociais também são caracterizados por não estarem claramente conectados a circuitos de informação importantes; ou seja, aqueles que permitem o progresso individual e coletivo através do conhecimento. A alfabetização digital deve educar as pessoas para serem autônomas, reflexivas, críticas e responsáveis para transformar a sociedade; por isso é importante para pessoas ou grupos sociais marginalizados ou em risco de vulnerabilidade, a fim de combater a exclusão social.

## 5 SERVIÇO SOCIAL

Sobre telefones celulares e trabalho social, Vazquez et. al. (2017) dizem que estamos experimentando um crescimento acelerado de cuidados da saúde por meio de apps, os quais permitem o mapear dados como por exemplo: o nível de atividade do paciente, seu tratamento, seus hábitos, a mobilidade por meio do GPS e da cartografia, monitoraram sinais vitais, estados de humor, distúrbios do sono, frequência cardíaca ou temperatura da pele. Assim, dizem os autores, do ponto de vista social, os apps também possuem grande potencial para prevenção, diagnóstico e tratamento e criam desafios importantes para a prática de trabalho social e as terapias psicossociais online. Esta informação pode ser fundamental na intervenção do educador, terapeuta ou assistente social em programas de prevenção, tratamento e reabilitação visando marginalização e/ou vulnerabilidade social de pessoas e comunidades concretas. Complementam, alertando que é importante enfatizar que à medida que os telefones celulares podem coletar dados objetivos para avaliação psicossocial e vulnerabilidade; essa tecnologia apresenta grandes desafios e limitações na esfera ética e em relação à privacidade.

Vazquez et. al. (2017) comentam que a exclusão social não é exclusivamente material; dessa forma, a educação e o treinamento digital devem ser processos racionais e cognitivos, e não meramente instrumental (ensinar a mexer nos aparelhos e softwares). Este treinamento deve incluir o desenvolvimento de estratégias de processamento de informações cognitivas que tornem os usuários mais que simples consumidores de informações disponíveis on-line.

## **6 GESTÃO SOCIAL**

A principal característica das organizações da sociedade civil é atender as necessidades sociais de uma comunidade. Isso traz algumas especificidades em relações a outros setores, mas que não inibem a necessidade de uma organização sem fins lucrativos ter uma gestão que maximize seus resultados.

A gestão social é a forma que a sociedade possui de assegurar aos cidadãos, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Tenório (1998) diz que a gestão social se contrapõe à gestão empresarial estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.

É fundamental entender e compreender as mudanças que estão ocorrendo nos cenários nacionais e mundiais, provocados pela ebulição da gestão social. O que se busca agora é torná-la algo concreto e eficiente, capaz de gerar desenvolvimentos e melhorias sociais perceptíveis a todos os envolvidos (CORÁ e PADULA, 2005).

Uma Organização da Sociedade Civil é uma entidade criada para atender necessidades sociais e "por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente" (Carvalho 1999). Como qualquer organização, precisa de dados e informações para ser gerida. A interpretação e o uso dos dados difere entre os setores: os dados contábeis indicam onde os recursos estão sendo usados, mas o setor privado os usa para eliminar produtos não lucrativos, diminuir custos ou melhorar a eficiência econômica como um todo; já o setor público usa, por exemplo, para demonstrar ao congresso que fundos estão sendo aplicados em uma região específica, ou conforme determinada razão legal; o terceiro setor pode usar os dados para tentar convencer os doadores que os fundos não estão sendo usados para geração de lucro e sim para o cumprimento da missão.

Aqui lida-se com alguns pressupostos da Gestão Social como instrumento de produção para o bem comum, que pode irromper no campo do público ou do privado, mas cuja gestão se dá a partir da própria comunidade de usuários. Esta posição é contígua aos preceitos apontados por França Filho (2012) e igualmente convergentes com os alicerces dos negócios sociais que breca o prevalecer a lógica da acumulação sobre a da propagação do bem social que arregimenta sob suas atividades (FISCHER, 2012).

## **7 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Foram inventariados Apps sociais delineados para pessoas com deficiência nos últimos 5 anos, primeiramente em notícias saídas na imprensa e posteriormente nas bases para IOS e Android.

Os mesmos foram organizados com auxílio do software MS Excel pelas seguintes categorias: nome, citações, classificação por tipo de deficiência que se destina atender/auxiliar, descrição de usos, fonte, ano, plataforma. A análise dos dados foi realizada mediante produção de categorias de análise e crítica sobre uso e destino por tipo de deficiência. As análises versando sobre a satisfação foram realizadas sob a interveniência dos usuários Android exclusivamente.

O quadro 1 no apêndice mostra a lista dos apps inventariados e suas respectivas características.

## **8 ANÁLISE DOS DADOS**

A origem dos apps é muito diversa, pois prescinde de territorialização, trata-se de ferramenta *online*, podendo ser desenvolvida de maneira colaborativa por participantes de distintos países simultaneamente. Há que se registrar num determinado local para caracterizar o vínculo comercial do app, informação majoritariamente nula (vige Tabela1.), seguida do Brasil, Estados Unidos da América e Portugal. Ainda assim é relevante considerar que 72 casos, número bastante expressivo da amostra, dispensaram incluir a localização territorial de produção ou outro modo de correlacionar a origem do app.

Foi possível observar que além do Brasil, EUA, Polônia e Portugal têm-se produzido apps para pessoas com deficiências em todas as suas apresentações, seja ela auditiva, motora, intelectual ou visual. Enquanto que Inglaterra, Alemanha e Suécia em apenas uma área. Reitera-se que a Tabela 2 faz uma representação dos apps para o tipo de deficiência majoritária a que se destinam, muito embora possa relativizar deficiência múltiplas ou serventia para todos os usuários em geral, independentemente da deficiência acometida. O dado mais interessante que a categorização permite distinguir, contudo, é o da pessoa idosa frente as pessoas com deficiência. A figura 2 mostra a distribuição de apps por deficiência disponíveis no idioma português.

**Tabela 1** - Distribuição bruta da vinculação comercial dos apps por país de vínculo comercial primário

Países	Qtde apps
Alemanha	1
Brasil	14
Dinamarca	1
EUA	7
Inglaterra	1
Itália	1
Polônia	2
Portugal	4
Suécia	1
(vazio)	72
<b>Total Geral</b>	<b>104</b>

Apps categorizados com indicação de uso por parte de pessoas idosas são exponenciais, aplicados para 58 casos em estudo; seguidos dos apps para deficientes visuais (53 casos); apps para deficientes auditivos (38 casos); apps para deficientes motores (34 casos). O menor grupo de apps foi indicado para pessoas com deficiência intelectual, 27 casos no conjunto do estudo.

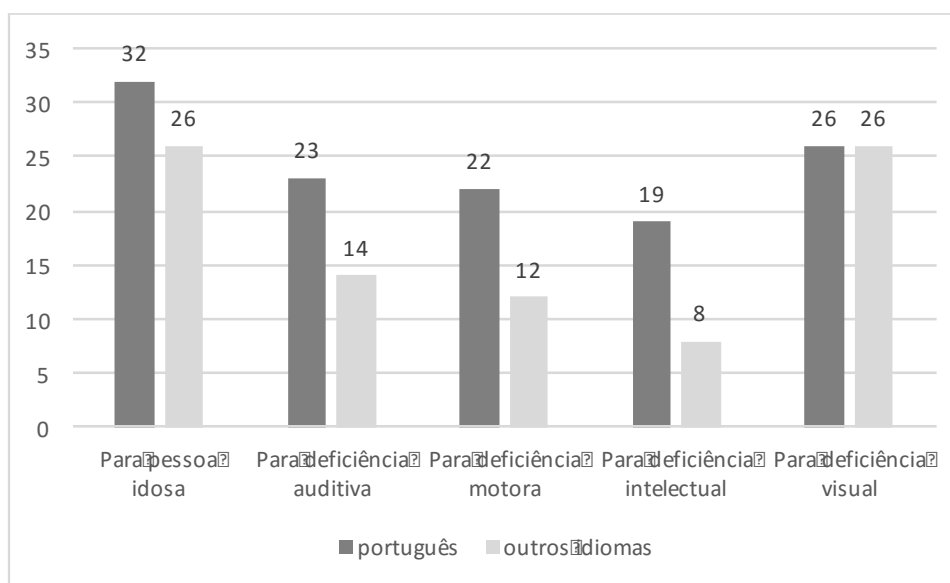


**Tabela 2** - Distribuição bruta de Apps por países e tipo de deficiência a que se destinam majoritariamente

Países	Apps idosos	Apps defic auditivo	Apps defic motora	Apps defic intelec	Apps defic visual
Alemanha			1		
Brasil	6	8	5	4	4
Dinamarca					1
EUA	2	1	1	1	6
Inglaterra					1
Itália		1			
Polônia	1	2	1	1	1
Portugal	3	2	3	2	2
Suécia	1				
(vazio)	45	24	23	19	38
<b>Total Geral</b>	<b>58</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>27</b>	<b>53</b>

A pesquisa localizou um total de 104 apps em utilização por pessoas com deficiência, arrolados entre deficiência auditiva, visual, motora, intelectual e múltiplas, além de específicos para a pessoa idosa. No geral, os apps para pessoas com deficiência intelectual têm apresentado um crescimento menos acelerado do que para as pessoas com deficiência auditiva e motora. O cenário mundial indica um crescimento mais adensado nos apps destinados às pessoas com deficiência visual e para a pessoa idosa. Vide Tabela 3.

**Figura 2** - Distribuição bruta de Apps por tipo de deficiência a que se destinam majoritariamente e idioma disponível



Os apps para a pessoa idosa incluem jogos digitais, muitos dos quais envolvem mecanismos para a prática de memorização e exercícios cerebrais para o retardo do envelhecimento deste órgão que, em muitos casos também são utilizados por pessoas jovens e/ou não deficientes, o que de certo modo elevam o número absoluto da comercialização, download e navegação nos mesmos.

Também uma série de apps utilizados por pessoas com deficiência são caracterizados como de utilizado pública e, portanto, se destinam e operam pelos diversos grupos de usuários aqui elencados, como no caso dos serviços de chamadas rápidas, GPS, botões de pânico, localização de medicamentos e custos em farmácias, mensuradores de pressão e localizadores de pessoas por exemplo.

Os apps com maior especificidade para pessoas com deficiência visual e deficiência auditiva demonstraram uma magnitude diferencial frente aos apps para pessoas com deficiência intelectual e deficiência motora.

A caracterização dos apps por tipo de deficiência a que se destina deixa claro como o entretenimento (7) é importante para a pessoa idosa. Para as pessoas com deficiência auditiva há um empenho na produção de apps para facilitar a comunicação (8) e utilidades (2). Com relação à deficiência motora nota-se um avanço na oferta de apps de navegação (2). Para a deficiência visual navegação (4) e utilidades (15) bastante mais avançada do que entre as deficiências anteriormente mencionadas. As utilidades em geral estão ligadas aos apps que trazem bem-estar e melhoria da qualidade de vida das pessoas com deficiência, pois facilitam o seu dia-a-dia e atividades da vida cotidiana. Vide Tabela 4.

**Tabela 3** - Distribuição bruta de Apps por tipo de deficiência a que se destinam

Deficiência	Qtde apps
deficiência auditiva	13
deficiência motora	8
deficiência visual	28
deficiência intelectual	2
doente	1
pessoa idosa	33
todos	25

**Tabela 4** - Características dos apps por público-alvo de referência majoritária

Característica	deficiência a auditiva	deficiência a motora	deficiência a visual	deficiência a intelectual	doente	pessoa idosa	todos	Total
comunicação	8		1			1	1	11

direitos		1						1
educação	1							1
entreteniment o						7		7
medicina						1		1
navegação		4	4			1	2	11
saúde		2	1			16	16	35
utilidades	2		15	1		2	6	26
(vazio)	2	1	7	1	1	5		17
<b>Total Geral</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	

**Tabela 5 - Distribuição bruta de Apps por ano de criação e público-alvo**

Ano	deficiência auditiva	deficiência motora	deficiência visual	deficiência intelectual	saúde	pessoa idosa	todas
2003							1
2013			5			1	1
2014	1		1			3	
2015	3	1	2	1		7	6
2016	3	2	10		1	5	4
2017	6	4	9	1		14	12
2018			1				
(vazio)		1				3	1
<b>Total Geral</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>32</b>	<b>23</b>

O grande *boom* dos Apps para pessoas com deficiência se deu nos últimos três anos, em especial nos anos de 2015 e 2017. Vide Tabela 5.

Este dado pode estar correlacionado ao acesso à tecnologia móvel digital pela população em geral, pelo envelhecimento de pessoas já letradas digitalmente que vêm envelhecendo gradativamente, mas com maior acesso e versatilidade no manejo dos apps bem como no próprio desenvolvimento de tecnologia digital produzida nacionalmente e internacionalmente. Isto significa dizer que esta configuração de cenário caminha *pari passu* ao desenvolvimento da era Tecnológica, mas ainda muito precoce ou inadequado proceder com um prognóstico único.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa deixa patente a relação entre três variáveis-chave no acesso e utilização de apps por pessoas com deficiência no Brasil, quais sejam: escolaridade, renda e faixa-etária. Nesse sentido quanto maior a escolaridade e renda da pessoa, melhor será sua condição de acesso aos meios de comunicação, em especial à tecnologia móvel digital (smartphones).

Vincular esta máxima à categoria idade supõe a associação as condições práticas da natureza humana, seja ela nata ou inata, assim, quanto mais avançada a idade da pessoa, maior seu grau de dependência. No Brasil, tem-se uma TEE indicando um envelhecimento absolutamente acelerado da população, somada a uma condição educacional profundamente desigual entre as pessoas com deficiência e sem deficiência que acessam a educação formal em todos os ciclos do ensino.

A análise dos dados permitiu uma releitura das categorias da pessoa com deficiência que, por um lado excluí a pessoa com deficiências múltiplas e o grau de dificuldade acometida (severa ou leve por exemplo), por outro lado, acabou trazendo uma diferenciação da pessoa com deficiência para a pessoa idosa, quase como uma distinção entre aqueles que possuem deficiências natas e inatas. Esta referência é bastante interessante para o desenho e implementação de políticas públicas, em especial de políticas públicas específicas para a pessoa com deficiência, pois remete a vetores que devem caminhar em direções muito próprias, seja pelo ciclo de vida, seja pelo tipo de deficiência.

A ponderação que versa sobre as condições de uso e acesso aos smartphones pela pessoa com deficiência exige um conhecimento aprofundado das suas especificidades, tanto do caso da pessoa física quanto dos aplicativos individualmente. É certo, contudo, que a literatura aponta uma maior facilidade na operação dos aplicativos pelas pessoas com deficiência auditiva e motora frente as pessoas com deficiência visual ou intelectual, que normalmente prescindem de um interlocutor pontualmente.

O grande *boom* dos apps para pessoas com deficiência se deu nos últimos três anos, em especial nos último três anos. Este dado pode estar correlacionado ao acesso à tecnologia móvel digital pela população em geral, pelo envelhecimento de pessoas já letradas digitalmente que vêm envelhecendo gradativamente, mas com maior acesso e versatilidade no manejo dos apps bem como no próprio desenvolvimento de tecnologia digital produzida nacionalmente e internacionalmente. Isto significa dizer que esta configuração de cenário caminha *pari passu* ao desenvolvimento da era Tecnológica, mas ainda muito precoce ou inadequado proceder com um prognóstico único.

As ferramentas informacionais são fortes mecanismos de integração ou desagregação social. Podem por um lado, manter os sujeitos à margem da sociedade ou, por ou lado, integrá-los fortemente pois são um poderoso instrumento de pertença social. Ainda assim o seu elevado custo e manutenção têm sido considerados impeditivos para muito usuários em potencial.

Contudo, os apps demonstraram em sua diversidade e possibilidade estratégicas de usos um potencial inigualável para aprimoramento de aprendizados para o convívio social de pessoas

com baixa capacidade de locomoção, de cuidadores assoberbados, para o potencial associativo de maneira colaborativa, criativa e inédita do saber fazer e das novas oportunidades estratégicas de relação entre o cidadão e governo na gestão de serviços específicos de cuidados de saúde e de proteção social das pessoas com algum tipo de deficiência. Nesse sentido, evocando uma forte perspectiva da presença e incorporação das práticas da Gestão Social tal qual Araújo (2014) remonta, ou seja, “com forte presença de valores de democracia, participação, justiça, equidade e bem-estar social (...).

O ineditismo desta tecnologia está no fato de que a grande maioria destes apps operam de maneira gratuita na sua funcionalidade objeto (em alguns casos podendo ofertar serviços “acoplados” pagos). Ora, isto significa que a prevenção está nas mãos da governança de maneira muito barata, pela possibilidade de gestão, oferta e acesso a apps e smartphones para comunicação com os usuários dos serviços de atenção prioritária, muitas vezes reclusos, que podem vir a se comunicar com maior agilidade com os serviços de referência sem necessariamente dever estar presencialmente no serviço. Muitos dos quais podem enviar dados e registros de medidas antropométricas, cardiovasculares entre outras com o auxílio dos apps de mensuração, de registro e monitoramento e envio e compartilhamento com o serviço de referência. O mesmo poderia se dar com os grupos de convivência, com a criação de salas interativas virtuais, e-groups ou chats de cuidadores entre outros.

Na área da Saúde os apps nacionais estão na dianteira destas ofertas aos cidadãos. O Serviço de Atendimento Móvel Urgência – SAMU e algumas farmácias passaram a operar apps com alguma funcionalidade ao cidadão. No caso do SAMU, com funcionalidades mais específicas aos trabalhadores como protocolos de abordagens, mapas de chamados entre outros. Quanto aos serviços de farmácia popular, absolutamente relevante para o usuário que busca localizar um medicamento em específico, está disponível apenas para a cidade de São Paulo.

Com a fluidez da sociedade na Era da Informação nos aparece que as alternativas de comunicação e relação entre governo e cidadão precisam ser repensadas e recriadas no mesmo ritmo e ao que parece, os mecanismos de e-gov via apps pela tecnologia móvel digital para pessoas com deficiência ainda demonstram pouco tônus para acompanhar essa emergente revolução.

## REFERÊNCIAS

ABUJAROUR, S.; KRASNOVA, H. **Understanding The Role Of Icts In Promoting Social Inclusion: The Case Of Syrian Refugees In Germany.** In Proceedings of the 25th European Conference on Information Systems (ECIS), Guimarães, Portugal, June 5-10, 2017 (pp. 1792-1806). ISBN 978-989-20-7655-3 Research Papers. [http://aisel.aisnet.org/ecis2017\\_rp/115](http://aisel.aisnet.org/ecis2017_rp/115). Disponível em: [http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1114&context=ecis2017\\_rp](http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1114&context=ecis2017_rp)

ANATEL. AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. **Brasil registra 240,9 milhões de linhas móveis em operação em outubro de 2017.** Artigo. Dezembro de 2017, 09h57. Disponível em: <http://www.anatel.gov.br/dados/component/content/article?id=283>

ARAÚJO, E.T. de. **Gestão Social.** In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. P.85-90.

BRASIL. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm)

CARVALHO, M. C. B. **Gestão Social: Alguns Apontamentos para Debate.** In: Rico, Elizabeth e Raichelis, Raquel (orgs). **Gestão Social, uma questão em debate.** São Paulo: Educ, 1999.

CARVALHO, R.N.S.; ISHITANI, L. **Motival Factors for Mobile Serious Games for ellderly Users.** PUC/MG. Mestrado em Informática, Brazil, 2012. Disponível em: [http://sbgames.org/sbgames2012/proceedings/papers/cultura/C\\_F3.pdf](http://sbgames.org/sbgames2012/proceedings/papers/cultura/C_F3.pdf)

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura - A sociedade em rede.** 1 vol. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CEPAL. **Informe Brasil para a III Conferência Regional Intergovernamental Sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe/ Informe Nacional Sobre a Implementação da Declaração de Brasília sobre Envelhecimento.** São José, Costa Rica, 8 a 12 de maio de 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/46849/Brasil.pdf>

CHIAVENATO, Idalberto. **Vamos abrir um novo negócio?** São Paulo: Makron Books, 1995.

CORÁ, M. A. J., PADULA, R. S. **Formas de Gestão: uma Análise das Diferenças e Similaridades.** São Paulo: SEMEAD/USP, 2005. Disponível em: (<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/158.pdf>). Acesso em 23/02/2014.

COMITE GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CETIC. **TIC Domicílios - Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e comunicação nos Domicílios Brasileiros, 2016.** São Paulo, 2017. Disponível em: [http://www.nic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC\\_DOM\\_2016\\_LivroEletronico.pdf](http://www.nic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf)

ODEL, M.; MENDEZ, I.; FASCIOLLI, F.; ROSA, S. **Digitalmente sem voz: o uso da internet por pessoas com surdez ou deficiência auditiva.** TIC Domicílios - Pesquisa sobre o uso das



Tecnologias de Informação e comunicação nos Domicílios Brasileiros, 2016. São Paulo, 2017.

FISCHER, R.M. **Empreendedorismo Social e Cidadania** in Gestão Social: mobilizações e conexões. LCTE Editora. São Paulo, 2012.

FRANÇA FILHO, G. A **Gestão Social entre a administração pública e o serviço social: um diálogo necessário** in Gestão Social: mobilizações e conexões. LCTE Editora. São Paulo, 2012.

GUIMAÃES, E.A.B.S; GUIMARÃES, Z.M.A.S. **Letramento e Saberes Populares: Usos do WhatsApp no Cotidiano das Pessoas Idosas**. Trabalho Apresentado no Congresso Nacional de Práticas Educativas – COPRECIS. Campina Grande/PB, 2017. EV077\_MD1\_SA6\_ID767\_20082017204811.pdf.

KENNY, R.; MILNE, C. **Mobile: a powerful tool for Digital Inclusion**. Communications Chambers, UK, 2014. Disponível em: <http://www.vodafone.co.uk/cs/groups/configfiles/documents/assets/vftst050316.pdf>

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa Com Deficiência; Coordenação-Geral do Sistema de Informações Sobre a Pessoa Com Deficiência. **Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência**. Brasília: SDH-PR/SNPD, 2012.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS; SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS. **Dados sobre o Envelhecimento no Brasil**. Brasília, DF, 2012. Acessível em: <http://www.mdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/dados-estatisticos/DadosobreoenvelhecimentoNoBrasil.pdf>.

SILVA, C.F.; FERREIRA, S.B.L.; RAMOS, J.F.M. **Acessibilidade do WhatsApp sob a perspectiva de pessoas com deficiência visual**. XV Simpósio sobre Fatores Humanos em Sistemas Computacionais (IHC2016). São Paulo, 2016. Disponível em: <http://nau.uniriotec.br/index.php/publicacoes/artigos-de-congressos-ou-conferencias/172-acessibilidade-do-whatsapp-sob-a-perspectiva-de-pessoas-com-deficiencia-visual>.

SOUZA, J. J. de; SALES, M. B. de. Tecnologias da Informação e Comunicação, smartphones e usuários idosos: uma revisão integrativa à luz das Teorias Sociológicas do Envelhecimento. Revista Kairós Gerontologia, 19(4), pp. 131-154. ISSN 2176-901X. São Paulo (SP), Brasil: FACHS/NEPE/PEPGG/PUC-SP, 2016, outubro-dezembro. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/31957>>. Acesso em 17/03/2018.

TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. RAP, v. 5 n. 32 setembro/ outubro 1998.

UNITED NATIONS, Department of Economics and Social Affairs, Population Division. **Word Population Prospects: The 2006 Revision, vol. 1, Comprehensive Tables**, October, 2007.

VAN DEURSEN; A., HELSPER; E., EYNON, R.; VAN DIJK, J. (2017). **The compoundness and sequentiality of digital inequality**. International Journal of Communication, 11, 452-473.

VÁZQUEZ, M.Y.G. et al. Mobile Phones and Psychosocial Therapies with Vulnerable People: a First State of the Art. J Med Syst (2016) 40: 157. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10916-016-0500-y>>. Acesso 17/03/2018.

WONG, L.A.R.; CARVALHO, J.A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. Rev. bras. estud. popul. vol.23 no.1 São Paulo Jan./June 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982006000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982006000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)

## APÊNDICE

**Quadro 1** - Listagem dos apps que constituíram a amostra Android, 2018

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>192 Smart</b>	I	A	M	C	V			utilidades	Para acionamento rápido do 192 ou automático em caso de colisões de veículos.	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Aipoly</b>					V	EUA		utilidades	Traduz as imagens da câmera em voz	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Alfabeto Libras</b>		A				Brasil	português	educação	Divulga aplicativos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Alzheimer Assistent</b>	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2014	<a href="#">fonte</a>
<b>Alzheimer's and Dementia Tips for Families</b>	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Alzheimer's Daily Companion</b>	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2014	<a href="#">fonte</a>
<b>AlzNav</b>	I					Portugal	português		Ajudar a voltar para casa	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Aqui tem remédio</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Ajuda a população a localizar medicamentos nas farmácias da rede de São Paulo	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Aramuro</b>				C			português		Jogo para auxiliar aprendizagem	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Ariadne GPS</b>					V		português	navegação	Verbaliza rotas	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Be my eyes</b>					V	Dinamarca	português	utilidades	Ajuda ler etiquetas e a se comunicar com voluntários para ler	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Beber água</b>	I						português	saúde	Motiva a beber água	2017	<a href="#">fonte</a>

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>Blindsquare</b>					V		português	utilidades	Lê informações do Foursquare	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>BlindTool</b>					V	EUA		navegação	Traduz as imagens da câmera em voz	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Boop Ligt Detector</b>	I				V			Utilidades	Identifica lâmpadas acesas ou janelas abertas	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Botão de Pânico</b>	I	A	M	C	V			utilidades	Botão de pânico	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Botão de Pânico</b>	I	A	M	C	V		português	utilidades	Botão de pânico	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>BP Watch</b>	I						português		Dados clínicos		<a href="#">fonte</a>
<b>BP Wiz - Bood pressure Log</b>	I	A	M	C	V			saúde	Dados clínicos	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Bus Alert</b>					V		português		Lê a placa do ônibus	2013	<a href="#">fonte</a>
<b>Caixa de remédio</b>	I	A	M	C	V	Brasil	português	saúde	Ajuda a controlar a compra e consumo de medicamentos	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Cine Acesso</b>		A			V			utilidades	Permite a inclusão de surdos e cegos nos cinemas oferecendo recursos em suas línguas naturais de comunicação.	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>CittaMobi Acessibilidade</b>	I	A	M	C	V	Brasil	português	navegação	Ajuda a encontrar linhas de ônibus e pontos de embarque	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Clap To Find My Phone</b>					V			utilidades	Palmas para encontrar o celular	2018	<a href="#">fonte</a>
<b>CogniFit exercício Cerebral</b>	I						português	saúde	Permite exercitar o cérebro de acordo com a idade do jogador	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Color id</b>					V	EUA		utilidades	Reconhece cores	2016	<a href="#">fonte</a>

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
Color Inspector					V			utilidades	Reconhece cores	2014	<a href="#">fonte</a>
CPqD Alcance	I			C		Brasil	português	utilidades	Facilita a usabilidade	2015	<a href="#">fonte</a>
Cuidar de idosos	I						português	medicina	Ajuda cuidadores	2015	<a href="#">fonte</a>
DaPraIr - Dá Pra Ir?			M					navegação	Ajuda a encontrar lugares com acessibilidade já visitados por outros usuários	2016	<a href="#">fonte</a>
Dementis Support	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2017	<a href="#">fonte</a>
Diabetes, Blood Pressure, Health Tracker App	I							saúde	Gerenciamento de medidas.	2017	<a href="#">fonte</a>
Diabetics Tracker: Monitor Cardiaco	I							saúde	Gerenciamento de medidas.	2017	<a href="#">fonte</a>
Diário de Esclerose Múltipla			M			Portugal	português		Controle de medicamentos	2016	<a href="#">fonte</a>
Digit-Eyes					V		português	utilidades	Lê código de barras	2016	<a href="#">fonte</a>
Dr. Security	I		M				português	saúde	Identifica quedas	2017	<a href="#">fonte</a>
Easy Idoso	I					Brasil	português	entretenimento	Catálogo de atividades para idosos	2017	<a href="#">fonte</a>
Elderly care	I					Suécia		saúde	Ajuda cuidadores	2015	<a href="#">fonte</a>
Elderly Care Tips	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2016	<a href="#">fonte</a>
Elderly Mobility Scale	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2015	<a href="#">fonte</a>

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>Emergência app 112</b>	I	A	M	C	V	Portugal	português	utilidades	Opções de emergência		<a href="#">fonte</a>
<b>Emergência RJ</b>	I	A	M	C	V		português	utilidades	Sistema emergencial de chamado. Opção para a região metropolitana do Rio de Janeiro	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Encontrar telefone pelo apito</b>					V			utilidades	Assobio para encontrar o celular	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>FallSafety Pro - Fall Detection</b>	I		M					saúde	Identifica quedas	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Farmácias APP - Compras Online</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Ajuda o usuários a comprar produtos com desconto em farmácias de todo o Brasil, inclusive manipulados	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Farmácias Portuguesas</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Ajuda o usuário a localizar medicamentos nas farmácias portuguesas	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Fit Brains Trainer</b>	I						português	entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Free Wheel</b>			M						Rastreia movimentos e atividades físicas de cadeirantes	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Frequência cardíaca Prank</b>	I	A	M	C	V			saúde	Gerenciamento de dados clínicos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Georgie</b>					V				Usabilidade: fala a tecla que está sendo apertada	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Geriatrics At Your Fingertips</b>	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2013	<a href="#">fonte</a>
<b>GetThere</b>					V	EUA		navegação	Diz onde você está e como chegar ao destino	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Giullia – a mão que fala</b>		A						comunicação	Transforma linguagem de sinais em sons	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Glimpse - AR Visual Aid</b>					V		português	utilidades	reconhece objetos, mede distâncias e reproduz a observação por voz	2017	<a href="#">fonte</a>



aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>Guiaderodas</b>			M			Brasil	português	navegação	Ajuda empreendimentos a se adequar às pessoas com deficiência motora	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Handtalk</b>		A				Brasil		comunicação	Tradução de áudio para Libras	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Hora do Medicamento</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Ajuda a controlar o horário da ingestão de medicamentos	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Hydro beba água</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Motiva a beber água	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Hydro+ beba água</b>	I	A	M	C	V	Polônia	português	saúde	Motiva a beber água	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>iBraille Notes</b>					V			utilidades	Teclado em braille para iPad	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>ICSee (I Can See)</b>					V			saúde	Aumentar as letras do texto de acordo com sua necessidade com agilidade	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Idoso Ativo</b>	I					Brasil	português	saúde	Exercícios para idosos		<a href="#">fonte</a>
<b>Jogos Mentais</b>	I							entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Jogos para idosos</b>	I							entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos		<a href="#">fonte</a>
<b>Jogos para idosos - exercite sua mente</b>	I						português	entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Kapta</b>			M					navegação	Ajuda a encontrar lugares com acessibilidade		<a href="#">fonte</a>
<b>Lei Brasileira da Inclusão a Pessoa com Deficiência</b>			M			Brasil	português	direitos	Ajuda o usuário saber seus direitos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Light Detector</b>	I				V			utilidades	Identifica lâmpadas acesas ou janelas abertas	2017	<a href="#">fonte</a>

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>Livox</b>		A				Brasil	português	comunicação	Monta frase, sintetiza voz	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Localizador&amp;Segurança Família</b>	I	A	M	C	V		português	utilidades	Localizador de familiares.	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>LookTel Voice Over Tutorial</b>					V			navegação	Fala o que está ao redor do usuário; Função iOS: fala a tecla que está sendo apertada	2013	<a href="#">fonte</a>
<b>Lumosity</b>	I					EUA	português	entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Lupa + Lanterna (Magnifier)</b>					V			utilidades	Aumentar as letras do texto de acordo com sua necessidade com agilidade	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Luzes em chamadas e mensagens</b>		A				Polônia		utilidades	Notificações por luz	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Memorando - Jogos de cérebro</b>	I						português	entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>NantMobile</b>					V	EUA	português	utilidades	Lê as notas de reais e dólar	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Parknet</b>	I	A	M	C	V	Brasil	português	navegação	Ajuda a achar vaga de estacionamento	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Peak - Treinamento Cerebral</b>	I						português	entretenimento	Jogos eletrônicos para idosos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>PictoVox</b>		A				Brasil	português	comunicação	Monta frase, sintetiza voz	2014	<a href="#">fonte</a>
<b>Poupe na Receita</b>									Ajuda o usuário a economizar em medicamentos.		<a href="#">fonte</a>
<b>Prancha Livre</b>	I							comunicação	Ajuda o cuidador e familiares na comunicação	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Pressão Arterial - SmartBP</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Gerenciamento de dados clínicos	2013	<a href="#">fonte</a>

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>Pressão arterial cardíaca pressão cardíaca</b>	I	A	M	C	V			saúde	Gerenciamento de dados clínicos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Pressão Arterial E Pulsação</b>	I	A	M	C	V			saúde	Gerenciamento de dados clínicos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>ProDeaf</b>		A				Brasil	português	comunicação	Tradução de áudio para Libras	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Qardio saúde do coração</b>	I	A	M	C	V		português	saúde	Gerenciamento de dados clínicos	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Ray</b>					V			utilidades	Usabilidade para cegos	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Samu For</b>	I	A	M	C	V			saúde	Permite acessar rapidamente os protocolos de atendimento do SAMU Fortaleza	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Sinalário Disciplinar em Libras</b>		A					português	comunicação	Auxílio no ensino e comunicação para educação de surdos.	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Skype</b>	I	A	M	C	V		português	comunicação	Ajuda o usuário a se comunicar por voz e/ou vídeo	2003	<a href="#">fonte</a>
<b>Tandera Dinheiro</b>					V	Brasil	português	utilidades	Lê as notas de reais	2013	<a href="#">fonte</a>
<b>Tap Tap</b>		A						utilidades	Identifica sons de portas, campainhas etc.	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>TapTapSee</b>					V			utilidades	Ajuda a indentificação de objetos do dia-a-dia	2013	<a href="#">fonte</a>
<b>Teste seu cérebro</b>	I							saúde	Jogos eletrônicos para idosos	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>TrackR</b>	I						português	navegação	permite localizar objetos/pessoas	2014	<a href="#">fonte</a>
<b>True-Kare</b>	I	A	M	C	V	Portugal	português	saúde	Usabilidade, medicamentos, dados clínicos	2017	<a href="#">fonte</a>

aplicativo	idoso	auditivo	motora	cognitivo	visual	país	Idiomas	característica do App	uso	data	
<b>TyoeInBraille</b>					V				Lê movimentos e transforma em braile	2013	<a href="#">fonte</a>
<b>Virginia ajuda deficientes</b>		A				Itália		comunicação	Sintetiza voz para situações determinadas	2017	<a href="#">fonte</a>
<b>Vlibras</b>		A						comunicação	Conjunto de ferramentas que auxiliam os surdos na comunicação	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>Wayfindr</b>					V	Inglaterra		utilidades	Ajuda o usuário se localizar no metrô de Londres	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>WebMD</b>	I	A	M	C	V	EUA		saúde	Dados sobre doenças	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Whatsapp</b>		A			V		português	comunicação	Ajuda o usuário a se comunicar por voz e libras	2015	<a href="#">fonte</a>
<b>Wheelmap</b>			M			Alemanha	português	navegação	Ajuda a encontrar lugares com acessibilidade já visitados por outros usuários	2016	<a href="#">fonte</a>
<b>YoTeCuido Alzheimer</b>	I							saúde	Ajuda o cuidador e familiares	2017	<a href="#">fonte</a>

## A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO

*Ana Lúcia da Silva Garcia<sup>1</sup>*

### **Resumo**

Neste trabalho, pretende-se correlacionar alguns elementos teóricos para analisar dois aspectos envolvidos na implementação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos- NOB-RH/SUAS, da Política Nacional de Assistência Social no Brasil: sua construção numa perspectiva de gestão democrática e participativa, e os mecanismos previstos para a participação cidadã na sua execução. Iniciamos com uma breve contextualização sobre o cenário mundial e nacional no qual essa Política é implantada no Brasil, considerando variáveis externas e internas que interferiram diretamente no desenho institucional legal e nas proposições dessa política. Em seguida faremos uma breve discussão teórica sobre conceitos de participação, cidadania e gestão democrática, tendo por referência a teoria marxista e autores como Marx, Coutinho, Netto, Souza Filho e Gurgel, Acanda. Para o debate sobre participação traremos autores como Dagnino, Paolli e Telles. Na terceira parte apresentaremos de maneira objetiva, os itens da NOB-RH/SUAS que mencionam de forma direta a questão da participação de usuários, trabalhadores e sociedade civil em suas instâncias ou ações/diretrizes. Por último, buscamos analisar a experiência do município do Rio de Janeiro, identificando os aspectos positivos e os entraves no sentido da ampliação dos espaços de participação e democratização dos espaços públicos conforme proposto na NOB-RH/SUAS.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas. Participação Social. Gestão Democrática. Assistência Social. Controle Social.

---

<sup>1</sup> Assistente social doutoranda do Programa de Pós-graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-RIO. Endereço eletrônico: ana-garcia2006@ig.com.br

## SOCIAL WELFARE POLICY AND SOCIAL PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT

### Abstract

in this work, we intend to correlate some theoretical elements to analyze two aspects involved in the implementation of the standard Basic Operating of Human Resources-NOB-RH/ITS, National Social assistance policy in Brazil: your with a view to building democratic and participatory management, and the mechanisms for citizen participation in your implementation. We will start with a brief background on the world stage and in which the policy is implemented in Brazil, considering external variables that interfere directly in the legal and institutional design in the propositions of this policy. Then we will make a brief theoretical discussion about concepts of participation, citizenship and democratic management, with reference to Marxist theory and authors like Marx, Coutinho, Netto, Souza Filho and Gurgel, Acanda. To the debate on participation we bring authors like Dagnino, and Paolli e Telles. In the third part we will present objective way, the items in the NOB-RH/you mention directly the question of participation of users, workers and civil society in its instances or actions/guidelines. Finally, we analyze the experience of the municipality of Rio de Janeiro, identifying the positive aspects and obstacles towards the expansion of the spaces of participation and democratization of public spaces as proposed in the NOB-RH/SUAS

**Keywords:** Public Policies. Social Participation. Democratic Management. Social Assistance. Social Control.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe apresentar a Política Nacional de Assistência Social- PNAS e sua Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS- NOB-RH/SUAS como propostas de política pública de caráter social, elaborada e implementada no Brasil com uma metodologia de Gestão Democrática, com mecanismos e instâncias de participação cidadã de trabalhadores, estudiosos e usuários.

Neste debate sobre a concepção teórica das categorias de Gestão Democrática e Participação Social estaremos apresentando os autores que nos influenciaram, cujo referencial é marxista e gramsciano :Netto, Coutinho, Souza Filho e Gurgel, Acanda. Trata-se de uma fundamentação teórica distinta da que vem sendo utilizada pelos principais autores que debatem Gestão Social, tais como Tenório, Caçado e Pereira, entre outros, que baseiam-se no referencial teórico habermasiano, com sua teoria da ação comunicativa.

Caçado, Pereira e Tenório (2015) entendem esfera pública como o espaço onde os indivíduos privados se encontram para tratar de assuntos referentes à sociedade, para além da esfera pública burguesa (Habermas, 2003). No entanto, uma esfera pública para a gestão social deve conseguir aproximar novamente as pessoas da política, pois “[...]para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim de deliberarem sobre suas necessidades e futuro. ( Caçado, 2011, p.172)

Apresentamos a NOB-RH/SUAS enfatizando como ela prevê em todo seu texto, processos participativos, instâncias de debate e negociação, que a caracterizam a nosso ver como uma proposta de Gestão democrática. Trazemos para essa reflexão os conceitos trazidos por Souza Filho e Gurgel, Coutinho e Netto, que trabalham as categorias “emancipação política”, “emancipação humana”, “democracia-método”, “democracia-condição social”.

Para finalizar, empreendemos o desafio de analisar uma experiência concreta da implantação da NOB-RH/SUAS no município do Rio de Janeiro, buscando verificar em que medida as propostas e a metodologia de Gestão democrática previstas no arcabouço normativo foi implementada.

Desta forma, esperamos contribuir para o debate sobre o tema, e lançar pistas para a atuação dos profissionais que trabalham com a Política de Assistência Social, na perspectiva da Gestão democrática.

## 2 DESENVOLVIMENTO

## **O contexto no qual foram elaboradas e implementadas a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS.**

A fase expansiva do capitalismo maduro começou a dar sinais de esgotamento em fins dos anos 1960, com consequências avassaladoras no final do século. A reestruturação produtiva, a revolução informacional, a financeirização, a mundialização do capital, associados à crise do modelo fordista de produção, resultou em uma longa onda recessiva da economia capitalista entre 1969-1973, tendo como consequências: aumento do desemprego estrutural, precarização das relações de trabalho, reduzidos índices de crescimento econômico, altas taxas de inflação.

As propostas neoliberais implantadas no final do séc. XX para combater os efeitos considerados negativos do Welfare State (seu alto custo e forte regulação estatal da gestão da força de trabalho e do mercado), implicaram em mudanças no papel do Estado, com medidas voltadas para desregulação da economia, redução dos gastos públicos, redução do investimento em políticas sociais e privatizações.

No Brasil a década de 80, marcada pelo processo de redemocratização do país após 20 anos de ditadura, é rica em surgimento e movimentações de diferentes atores sociais, os chamados movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, que participaram ativamente do processo de elaboração da nova Constituição, através de inúmeras iniciativas e projetos de lei apresentados à Assembleia Nacional Constituinte. Esta contou com a mobilização e participação popular de diversas categorias profissionais, militantes de movimentos sociais, partidos de esquerda, centrais sindicais, pastorais e comunidades eclesiais de base, que conseguiram inserir na Constituição Federal de 88, um novo conceito de cidadania, novas políticas e novos direitos a serem afiançados pelo Estado, com um grau de inovação política inédito no país. Segundo PAOLI e TELLES, 2000, esse período assume características bastante peculiares na história brasileira, no que diz respeito à construção de “novas formas de sociabilidade política” capaz de garantir a criação de novos direitos e sua inserção na dinâmica de políticas públicas no país:

Além de incorporar uma agenda universalista de direitos e proteção social, o novo texto legal traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena com as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania. É isso que se explicitou na incorporação de instrumentos legais e jurídicos para o exercício de uma soberania popular redefinida e ampliada para além da prática do voto \_ iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo popular, audiência pública e tribunal popular. E isso também se traduziu na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação de políticas públicas diversas. (PAOLLI e TELLES, 2000, p.109)

Apesar dos avanços que a PNAS obteve desde a sua inserção no sistema de Seguridade Social brasileiro, ao lado da Saúde e Previdência Social, com mudanças organizacionais e promulgação de leis, a sua concepção como política pública e como direito legal enfrentou diversas dificuldades para chegar ao campo de garantia de direitos sociais e intervenção do Estado, no sentido de efetivá-la, em virtude do contexto político econômico nacional e internacional de difusão e implementação das diretrizes estabelecidas pelo modelo neoliberal no Brasil a partir da década de 80, materializadas no Consenso de Washington. De maneira resumida, essas diretrizes são descritas por Tavares da seguinte forma:

Nesse conjunto de proposições que compõem o modelo neoliberal, encontra-se ainda a ideia de que com a privatização e a redução do tamanho do Estado, de modo geral, se estaria reduzindo o gasto público, com o que se eliminaria o déficit público, os dois grandes causadores de quase todos os “males”, sobretudo o da inflação. Nesse particular, presenciamos no Brasil um festival de medidas, como a demissão de funcionários, venda de automóveis e mansões, entre outras do mesmo teor, que foram denominadas de Reforma Administrativa. Evidentemente essas medidas não resultaram nem na eliminação do déficit público e muito menos na redução da inflação. Para fechar o discurso neoliberal, temos na pauta governista um segundo elenco propositivo que diz respeito à chamada liberalização do comércio exterior. Seu propósito essencial é o de tornar a nossa economia mais internacionalizada e moderna, fazendo com que as estruturas produtivas internas possam competir livremente no mercado internacional. (TAVARES 2003, p. 40)

No campo social registramos uma resistência do governo federal em adotar o padrão de seguridade social conforme previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS. No governo Collor de Mello, a Assistência Social não tinha o caráter de política pública universal, era promovida através da Legião Brasileira de Assistência- LBA, de forma incompatível com o ordenamento definido na Lei de Orgânica de Assistência Social, o que gerou um movimento de pressão que culminou com sua extinção.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso (década de 80), verificamos que a resistência em adotar as medidas necessárias para a implementação da LOAS, perdurou pelos dois mandatos. As ações sociais executadas anteriormente pela LBA foram substituídas pelo Programa Comunidade Solidária, conduzidas pela primeira dama Ruth Cardoso, com uma nova roupagem técnica e modernizante, estimulando a criação de organizações da sociedade civil (ONGs) para a realização de projetos sociais. O financiamento era obtido através de uma modalidade inovadora de “concurso de projetos” de curta duração e um forte apelo através de meios de comunicação de massa, convocando a sociedade civil a se mobilizar para ajudar a enfrentar os problemas sociais, com o intuito de desresponsabilizar o Estado pela promoção de políticas sociais.

Incluída pela primeira vez no tripé da Seguridade Social, a Assistência Social passa a ser tratada como política pública, sendo regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, promulgada em dezembro de 1993, com forte ênfase na universalização do acesso e de responsabilização do Estado, visando cumprir as determinações previstas na Constituição Federal. Porém, desde seu nascimento a LOAS encontra-se marcada por inúmeras contradições, que refletem a disputa de interesses antagônicos vigentes à época, conforme sinaliza Mota:

As políticas de Seguridade Social, nas quais se incluem a Saúde, a Previdência e a Assistência Social, podem ser consideradas um produto histórico das lutas dos trabalhadores, na medida em que respondem a necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelo campo do trabalho, e reconhecidas pelo Estado e empresariado. Todavia, na dinâmica reprodutiva do capitalismo, esta constatação não exime de ser o campo da Seguridade Social também um ambiente de intervenção política das classes dominantes, seja como mecanismo de integração social, seja como meio de compatibilizar capitalismo, direitos sociais e democracia. A Seguridade Social é por definição um campo de disputas, seja por parte do trabalho, seja por parte do capital, que continuamente tenta adequá-la aos seus interesses. (MOTA, 2006, p. 164-165)

Foi a partir da eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva que a PNAS recebeu por parte do governo federal, atenção e suporte legal, institucional e financeiro para sua concretização. No primeiro ano do governo Lula foi criado o Ministério de Assistência Social, sob a titularidade da ex-governadora Benedita da Silva. Um processo democrático e participativo foi desencadeado, visando promover uma discussão sobre o escopo da política, em torno das propostas discutidas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, com o tema central “A Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para Cidadania- LOAS 10 anos.” Esses debates contaram com a participação com a participação dos gestores, conselheiros, representantes de entidades, membros da sociedade civil, por meio da realização de seminários, oficinas, encontros reuniões e palestras, constituindo espaços de articulação e construção coletiva.

Somente 10 anos depois da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de dezembro de 1993), a Política Nacional de Assistência Social – PNAS foi publicada:

Em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e em seu âmbito, a instituição da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), aceleraram e fortaleceram o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), numa relação compartilhada com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Em dezembro deste mesmo ano, após ampla mobilização nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004). Tal documento apresenta as bases e

referências necessárias para a implantação e gestão do SUAS em todo o território nacional. (YAZBECK, 2008, p. 79)

O passo seguinte foi a aprovação da Norma Operacional Básica do SUAS – NOB-SUAS em 2005, e Norma Operacional Básica de Recursos Humanos-NOB-RH/SUAS em 2006, cabendo ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS um papel protagonista nesse processo. Coube à Secretaria Nacional de Assistência Social-SNAS/MDS a elaboração do documento preliminar, e ao CNAS a discussão em todos os estados, através da criação das Comissões Intergestores Tripartite - CIT, Comissões Intergestores Bipartite-CIB, Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social- CONGEMAS e Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social- FONSEAS. Um marco nesse processo foi a reunião ampliada realizada em Curitiba em abril de 2005, que contou com a participação de diversos segmentos, com um público de mais de 1500 participantes.

A gestão dos presidentes Lula e Dilma (Partido dos Trabalhadores) foi marcada por muitas contradições, o que gerou desconfiança e insatisfações da esquerda nacional considerada mais radical, que considerou negativa as alianças e concessões feitas em nome da garantia da governabilidade, ao mesmo tempo em que não agradava integralmente a elite capitalista e as classes média e alta, por implantar diversos programas sociais que favoreceram a classe subalterna, tais como: Programa Bolsa Família, Programa Minha Casa Minha Vida, Programa Universidade para Todos, entre outros.

Esse estilo de governo petista com forte ênfase no “social” é definido por alguns estudiosos como um “modelo neo-desenvolvimentista”, que associa ao desenvolvimento econômico o consumo de massa, a “inclusão social” e a oferta de políticas sociais básicas, imprimindo um caráter diferenciado das diretrizes da ortodoxia neoliberal. Segundo Pochman (2012):

Trata-se de um modelo que conjuga, além do crescimento econômico, a reafirmação da soberania nacional (Brasil como credor mundial, acúmulo de reservas externas e diversificação de parceiros comerciais); reformulação do papel do Estado (reforço nas empresas e bancos públicos, aumento do funcionalismo público e o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) e choque distributivo. Este último, sobretudo no que tange ao reajuste do salário mínimo e dos benefícios sociais (previdência, assistência, seguro-desemprego e abono salarial), política de habitação popular (o Programa Minha Casa Minha Vida), financiamento à agricultura familiar e expansão do crédito para pessoas físicas.” (POCHMAN 2012 apud MARQUES, Morena, 2016, p.58)

É nesse contexto contraditório em que as medidas neoliberais se fazem sentir cada vez mais fortes no país que a PNAS é efetivamente implementada, e são dadas as condições necessárias para instituir-se como política pública afiançadora de direitos, não contributiva: legalidade, institucionalidade, orçamento, sistema operacional orientado por normas e diretrizes



nacionais, trabalhadores nos diversos níveis de gestão e execução (federal, estaduais e municipais).

A construção do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) resulta do acúmulo gerado por experiências municipais; por estudos e pesquisas na academia; pela luta do Fórum Nacional de Assistência Social e seus correspondentes fóruns locais; pelas lutas da categoria dos assistentes sociais; e pelas experiências de efetivo controle social. Este conjunto trouxe os principais elementos que determinaram nova qualidade ao conteúdo das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social que foram pela primeira vez levadas em conta pela gestão federal.(...) o SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão de saúde, em particular com o SUS (SPOSATI, 2006: 103-104).

### **3 A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA COM PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

A preocupação com uma Gestão democrática esteve presente durante a formulação e deliberação da PNAS, da NOB-SUAS e NOB-RH, e se materializou na garantia de espaços de interlocução e participação entre as diferentes esferas de governo (governo federal, estaduais e municipais), com destaque para o caráter deliberativo e paritário (participação em igual número de representantes do governo e da sociedade civil) no Conselho Nacional, e nos Estaduais e Municipais de Assistência Social e nas Conferências Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, bem como através do reconhecimento da legitimidade das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, do Colegiado de Gestores Municipais, Estaduais e Nacional, do Fórum de Trabalhadores.

A partir de uma concepção de Gestão Democrática, com participação direta e institucionalizada de trabalhadores, estudiosos da área, organizações profissionais e partidos políticos, nas instâncias previstas, foram sendo estabelecidos pactos e consensos que formataram essa política. Segundo SENNA (2016), foi fundamental a participação de um grupo de profissionais que ela denominou de *“Movimento de resistência política em defesa da assistência social como política afiançadora de direitos”*.

Essa questão nos remete ao debate teórico sobre as diversas formas de participação e representação, seu alcance e repercussão nos processos de construção e ampliação da democracia, tendo em vista que ela assume diversas formas e significados, e pode ser avaliada sobre diversos prismas e concepções teóricas.

A participação da sociedade civil nas instâncias de governo na década de 90 assume novas feições, que SENNA (2016) vai chamar de *“participação negociada”*, de *“institucionalização da participação”* que podem levar a um afastamento dos processos de



participação coletiva e de exercício de cidadania direta, em contato com um conjunto maior de cidadãos, bem como de “transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil” na perspectiva neoliberal.

Esse risco de cooptação e afastamento das lideranças de suas bases tem se tornado realidade em diversas situações/localidades, onde as representações de usuários/trabalhadores ou organizações da sociedade civil em contato direto com o governo, participando das instâncias deliberativas, acabam afastando-se de suas origens e da interlocução direta com seus pares, e não compartilham/submetem posicionamentos, decisões e encaminhamentos a serem pactuados, enfraquecendo lutas e movimentos coletivos, assumindo posturas individualistas. Houve um processo de “esfriamento” dos movimentos sociais, de ações coletivas de grande impacto, o que levou muitos estudiosos a classificar esse período como sendo de “refluxo dos movimentos sociais”.

Dagnino (2004 apud Neves 2008) ao analisar esse tipo de fenômeno vai sustentar que existe um processo de apropriação das mesmas categorias (participação, comunidade, cidadania, direitos sociais) tanto pelos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e partidos de esquerda, como pelos defensores do modelo neoliberal, o que foi verificado em diversas situações, como por exemplo, em documentos publicados pelo Banco Mundial, nos quais defendem a participação da sociedade civil na solução dos problemas sociais, em propagandas de partidos de direita e programas governamentais. Tudo isso pode ter se constituído em uma “armadilha” para a população e seus representantes, no sentido de responsabilizá-los pela solução dos problemas que deveriam ser enfrentados pelo Estado..

Defendemos a concepção de que na perspectiva da Gestão democrática é válido todo o esforço de participação no sentido de interferir nos espaços e instâncias de políticas públicas, qualificando e democratizando as decisões e proposições, controlando e fiscalizando as ações do Estado, apesar dos riscos acima mencionados.

Partimos da compreensão inicial de que o Estado é um espaço complexo e contraditório, de lutas por disputa da hegemonia, e que reúne os órgãos e a burocracia de Estado e a sociedade civil, com suas diversas organizações. A Gestão democrática comporta essa interação por dentro do aparelho de Estado, com a interlocução direta e participação no interior das instâncias do aparelho estatal de governo dos diferentes níveis (federal, estaduais e municipais) e também nas organizações de assistência social, fóruns e conselhos, universidades, pois ambos constituem um importante espaço de luta para construção de uma perspectiva democratizante no processo de elaboração e execução da política de Assistência Social.

A luta para tornar a sociedade civil atuante e para fortalecê-la é uma luta política e exige permanente interação com o poder constituído a fim de, pelo menos, limitá-lo mediante a criação de instâncias de contra-poder que freiem sua dinâmica alienante. (ACANDA, 2006, p. 7)

Também nos reportamos às contribuições teóricas de Souza Filho e Gurgel (2016), a cerca do conceito de “Gestão Democrática”. Esses autores que recorrem à tradição marxista, para analisar o tema, desenvolvem uma linha de argumentação que considera as categorias “emancipação política” e “emancipação humana”, sendo a primeira limitada ao âmbito e circunstâncias postas pelo sistema capitalista, e a segunda representaria o resultado da luta pela superação desse sistema, tendo em vistas a sociedade socialista.

Esta interpretação mostra-se plausível, na medida da afirmação de Marx, citada anteriormente, de que a emancipação política é “a forma definitiva da emancipação humana dentro da ordem mundial vigente até aqui. (Marx, 2010, p.41) Nesse sentido, Marx, além de identificar a emancipação política como uma expressão limitada da emancipação humana, aponta também, para o entendimento de que a emancipação política se apresenta como uma das mediações que podem contribuir com processos orientados para a construção da emancipação humana. (...) Nesse sentido, entendemos que a democratização, enquanto processo social político e econômico, desvela as conexões existentes entre a emancipação política e a emancipação humana. (SOUZA FILHO e GURGEL, 2016, p. 67)

Aprofundando o debate, esses autores trazem a discussão da democracia como método e da democracia como condição social, com base em Coutinho (1977) e Netto (1990). Coutinho defende a concepção de que a ampliação da democracia ainda sob a égide da dominação burguesa é um método capaz de produzir novas práticas que levem à superação da dominação no momento presente (ordem capitalista), mas que contribui para alcançar novos patamares de sociabilidade:

Assim como as forças produtivas necessárias à criação de uma nova ordem econômico-social já começam a se desenvolver no interior da sociedade capitalista, também esses elementos de uma nova democracia – de uma democracia de massas – já se esboçam e tomam corpo, em oposição aos interesses burgueses e aos pressupostos teóricos do liberalismo clássico, no seio de regimes políticos democráticos ainda sob a hegemonia burguesa. (Coutinho, 1992, p.22-23 apud SOUZA FILHO e GURGEL, 2016)

Netto vai sintetizar os conceitos de democracia-método e democracia-condição social de maneira a mostrar que ambos se complementam e fazem parte de uma estratégia necessária para transformar a estrutura econômica de forma a criar as condições para a “democracia-condição social”.

A democracia-método é entendida como “o conjunto de mecanismos institucionais que [...] permitem, por sobre a vigência de garantias individuais, a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais”. Por outro lado, a democracia-condição social refere-se a um “ordenamento societário em que todos, a par da livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais, tem

iguais chances de intervir ativa e efetivamente nas decisões que afetam a gestão da vida social.” (Netto, 1990, p.84-85 apud SOUZA FILHO e GURGEL, 2016)

É com base nessas referências que defendemos a importância da democracia como método, e que analisamos a PNAS e a NOB-RH/SUAS, nos seus esforços para construir uma política nacional a partir de um modelo de Gestão democrática.

#### **4 A CONCEPÇÃO DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PROPOSTA PELA NOB-RH/SUAS**

A NOB-RH/SUAS foi publicada pela Resolução nº01 do CNAS, de 25 de janeiro de 2007. Ela é o documento que traduz as diretrizes para a Gestão do Trabalho, e está organizada por temas: princípios éticos para os trabalhadores do SUAS; definição de equipes de referência; política nacional de capacitação; planos de carreira, cargos e salários; diretrizes para entidades de assistência social; controle social da gestão do trabalho no SUAS; responsabilidades e atribuições do gestor federal, dos gestores estaduais, do gestor do Distrito Federal e dos gestores municipais para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS; organização do cadastro nacional de trabalhadores do SUAS.

Dentre os 10 princípios éticos que devem orientar a intervenção dos profissionais na execução da NOB-RH/SUAS, destacamos aqueles que explicitam a perspectiva de participação cidadã:

- . Incentivo aos usuários para que estes exerçam o direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção.

- . Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses.

- . Contribuição para a criação de mecanismos que venham a desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados. (FERREIRA, 2011, p. 22-23)

O outro item da NOB-RH/SUAS que aborda a questão da participação são as diretrizes para a Política Nacional de Capacitação, que ressalta importância do empoderamento dos usuários, com participação nas etapas de planejamento até a execução e avaliação:

A capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos (...), ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública, e de forma participativa, com “envolvimento de diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos”, sendo “avaliada e monitorada com suporte de um sistema

informatizado e com garantia do controle social”. (FERREIRA, 2011, p. 40-41).

Já o tópico sobre as diretrizes para os planos de carreiras, cargos e salários- PCCS, é o que enfatiza a participação dos trabalhadores nas negociações a respeito da carreira no SUAS. Destacamos aquelas que dizem respeito diretamente à participação dos trabalhadores:

- . Gestão partilhada das carreiras - garantia de participação dos trabalhadores através de mecanismos legitimamente constituídos, na formulação e gestão de seus planos de carreira. (criação de comissões paritárias reunindo representantes do governo e dos trabalhadores). A Resolução nº 172 de 20 de setembro de 2007 prevê a constituição de Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUAS.

- . Compromisso solidário – os PCCS são acordos entre gestores e representantes dos trabalhadores em prol da qualidade dos serviços, do profissionalismo e de garantia das condições necessárias à realização dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

- . A evolução na carreira deverá ser definida considerando-se a formação profissional, a capacitação, a titulação e a avaliação de desempenho, com indicadores e critérios objetivos (quantitativos e qualitativos), negociados entre os trabalhadores e os gestores da assistência social.

- . Deve ser estimulada a participação de usuários na avaliação de desempenho bem como a aplicação destes princípios e diretrizes aos trabalhadores contratados pelas entidades e organizações de Assistência Social, de modo a garantir a isonomia entre os trabalhadores públicos e privados do SUAS.

- . Nomear comissão paritária entre governo e representantes dos trabalhadores para a discussão e elaboração do respectivo PCCS no seu âmbito de governo.

- . Instituir uma Mesa de Negociação com composição paritária entre gestores, prestadores de serviço, trabalhadores da área da assistência do setor público e do setor privado. (FERREIRA, 2011, p. 49-51)

No item relativo ao Controle Social há previsão de instâncias de deliberação com participação de representantes da gestão governamental e das entidades privadas de assistência social, compreendidas como sociedade civil:

- . Deverão ser constituídas no âmbito dos Conselhos de Assistência Social estaduais, do Distrito Federal e dos municipais, comissões paritárias entre governo e sociedade civil para tratar da gestão do trabalho, visando acompanhar a implementação das deliberações dos conselhos acerca dos trabalhadores no SUAS, na respectiva instância de governo.

- . As representações de trabalhadores e de entidades ou organizações de Assistência Social conveniadas podem propor uma

agenda de discussão e ações ao plenário dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (FERREIRA, 2011, p.88-89)

O Controle Social sobre a Política de Assistência Social é realizado pelos Conselhos de Assistência Social, instância paritária e deliberativa, composta por 50% de representantes governamentais e 50% de organizações sociais eleitas para esta função. Objetivou-se com a implantação dos Conselhos, o exercício democrático de deliberação, acompanhamento da gestão e avaliação da política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros. Nessa esfera circulam tanto os representantes de segmentos conservadores quanto os mais progressistas, que em meio a muitos embates, confrontos e negociação, disputam a definição de prioridades para o uso dos recursos públicos e sua destinação, através de Assembleias públicas, com caráter deliberativo, de editais públicos para apresentação de projetos, dentro de uma nova lógica de distribuição de recursos e de prestação de serviços socioassistenciais, previstas no SUAS.

O SUAS propõe uma política de monitoramento e avaliação das ações da Política de Assistência, a partir de diversos sistemas informatizados, que articulam os dados enviados pelos órgãos da Assistência Social nos três níveis de gestão (União, Estados e Municípios). Além dos diversos sistemas, é realizado anualmente o CENSO SUAS, que coleta entre outras informações, as relativas aos recursos humanos e capacitações.

A estruturação de sistemas com critérios e parâmetros que permitam monitorar e avaliar políticas públicas nos remete à questão da democratização das políticas públicas, que deixam de ser impenetráveis e indecifráveis, de domínio exclusivo dos gestores públicos e políticos locais, passando a uma concepção de gestão pública profissionalizada, com transparência, com registros e documentos que permitem seu acompanhamento e avaliação, contribuindo para a conquista dos direitos de cidadania, da participação política da comunidade.

SCHERER WARREN aponta que um esforço de ampliação dos espaços de participação e de empoderamento democrático devem considerar uma progressiva participação da sociedade civil em instâncias decisórias de políticas públicas:

Preparar os sujeitos para se tornarem atores de novas formas de governança requer a participação em diversos espaços e mobilizações de base local na esfera pública; empoderamento através dos fóruns e redes da sociedade civil; participação nos conselhos setoriais de parceria entre sociedade civil e Estado; e nos últimos anos, a busca de uma representação ativa nas conferências nacionais e globais de iniciativa governamental em, parceria com a sociedade civil organizada. (SCHERER- WARREN, 2006, p. 123)

Diante da diversidade de instrumentos tecnológicos, pode-se afirmar que a REDE SUAS disponibilizou aos gestores, profissionais, conselheiros e organizações da sociedade civil,

mecanismos de agilidade e transparência, sendo que estes constituem, de forma inédita, uma ferramenta para uma gestão democrática com vistas ao desenvolvimento e aprimoramento da política pública de Assistência Social.

## **5 ANÁLISE DO PROCESSO PARTICIPATIVO E DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Apesar de todos os esforços de implantação, normatização consolidação e financiamento para a Política de Assistência Social, existem muitas tensões, conflitos e contradições em todo esse processo. Partindo dos eixos propostos e das diretrizes que preveem mecanismos de participação de trabalhadores, gestores e usuários na NOB-RH, farei uma análise pessoal com base na minha experiência profissional enquanto trabalhadora (servidora pública) da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, na qual assumi cargos de gestão na área/setor responsável pela Gestão do Trabalho durante o período 2013-2016.

A NOB-RH/SUAS é uma norma que apresenta diretrizes nacionais a serem observadas pelos gestores estaduais e municipais. Porém ela enfrenta os limites administrativos e jurídicos do ordenamento da administração pública, e não tem poder de interferir como uma lei, nas estruturas estaduais e municipais. Entretanto, quando essas diretrizes são emanadas dos órgãos oficiais desta política, incluídas e aprovadas nos planos nacional, estadual de assistência social, quando fazem parte de pactos firmados nas Comissões Intergestoras, elas tem um poder de pressionar os municípios para que as cumpram.

O sistema de financiamento do SUAS prevê o repasse de recursos federais e estaduais para os municípios executarem a política, seus serviços e as metas pactuadas. O gestor municipal tem autonomia para decidir se assume ou não determinados compromissos, serviços, programas e benefícios, porém só recebe o financiamento relativo ao que está previsto, pactuado e comprovado através de diversos documentos de controle.

As diretrizes que dizem respeito à participação dos usuários, não são incentivadas monetariamente, apenas politicamente. Os recursos para a realização das Conferências são provenientes dos estados e municípios, e refletem o baixo grau de investimento ou não do gestor local/regional com os processos democráticos.

No município do Rio de Janeiro, constatamos que a limitação de recursos para a realização das Conferências tem sido um forte componente para dificultar a participação de trabalhadores e usuários, em diversas gestões. Apesar de serem realizadas conforme as diretrizes nacionais, verificamos uma reduzida participação de trabalhadores das diversas



categorias profissionais que atuam na Secretaria, sejam eles servidores públicos ou conveniados. Esse fato se agrava quando se trata da participação de usuários nas Conferências, ainda muito insipiente.

Constatamos que a gestão municipal vem sistematicamente disponibilizando recursos insuficientes para garantir o transporte e alimentação de trabalhadores e usuários, limitando o número de participantes por questões econômicas. Não investe adequadamente na divulgação prévia e em eventos preliminares de preparação e capacitação para as conferências, que permitiriam mobilizar nos territórios os usuários e trabalhadores. São realizadas pré-conferências nas 10 coordenadorias de assistência social, apenas por meio período (manhã ou tarde), em função da escassez de recursos para disponibilizar alimentação para os participantes. Não tem sido prevista a contratação/definição de espaços que comportem um número maior de participantes representativos das diversas áreas da cidade, nem cursos que visem capacitar efetivamente estes para uma atuação mais qualificada.

Portanto, não há um interesse ou empenho maior dos gestores em promover uma participação ampliada de usuários e trabalhadores, e em alguns casos, nem em reconhecer as representações e lideranças. No município do Rio de Janeiro ainda não existem organizações ou associações de usuários fortes. A que mais se destacou foi a que representa a população em situação de rua, que foi capaz de se articular com apoio de alguns profissionais, e estabelecer pautas de negociação em Conferências e Fóruns sobre a temática de população de rua, principalmente numa gestão que foi mais autoritária e violenta com esse segmento dos usuários.

Com relação à diretriz de educação permanente, a SMAS conta em sua estrutura com um órgão específico para essa atividade, o Centro de Capacitação da Política de Assistência Social desde 2007, recentemente transformado em Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente (em 2017). Apesar de contar com recursos mínimos e insuficientes para as atividades de formação, houve um aumento progressivo do montante de recursos e infraestrutura disponibilizados para o setor, o que se refletiu numa evolução significativa do número de atividades de formação/capacitação realizadas, bem como no número de profissionais /usuários capacitados por esse órgão a cada ano. Também foram realizados eventos que valorizaram a apresentação de experiências e artigos elaborados pelos profissionais da Secretaria, e foram publicados três livros com esse material pelo mesmo órgão.

O Plano Municipal de Educação Permanente foi elaborado em 2016, sob a coordenação do Centro de Capacitação, com base em uma pesquisa junto aos profissionais, que visou conhecer seu perfil, escolaridade e demandas na área de formação, conforme proposto na NOB-RH. Esse processo foi realizado através de questionários eletrônicos, e depois foram feitas

algumas reuniões para apresentar o resultado da pesquisa sobre o perfil e as demandas para a área de capacitação, e as propostas para o Plano de Educação Permanente para o quadriênio. Foi utilizada uma metodologia de validação coletiva para as propostas a serem apresentadas no Plano, com a participação dos trabalhadores e gestores da Secretaria.

Tratou-se de um processo inédito na gestão da Secretaria, que contou a participação de mais de 80% dos trabalhadores, mas não podemos dizer que tenha sido reflexo de uma prioridade ou de uma metodologia participativa estabelecida pela Secretaria e seus gestores maiores (Secretário e Subsecretários). Entretanto, podemos dizer que foi a iniciativa de uma equipe específica da Secretaria, comprometida com o processo de construção coletiva. Este Plano de Educação Permanente também foi apresentado e submetido à aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social em Assembleia.

Com relação à implantação de Mesa de Negociação e elaboração coletiva de um Plano de Carreira, Cargos e Salários, não tivemos nenhum avanço, nem mesmo quando a gestão da Secretaria esteve sob a liderança de um Secretário do Partido dos Trabalhadores, com um mandato de quatro anos na gestão, que acumulou o cargo de vice-prefeito. Não foi autorizada a constituição de uma Mesa de Negociação, nem estimulados outros mecanismos de interlocução com representantes de organizações de trabalhadores.

O único ganho obtido no período foi a implantação das 30hs sem perda salarial para a categoria dos assistentes sociais, prevista em Lei Federal, e que constava da plataforma do Secretário durante sua campanha a vereador. A interlocução do gestor da Secretaria no período foi esporádica com o Sindicato de Assistentes Sociais, que não renova sua direção há anos, com baixa capacidade de ação e de mobilização dos assistentes sociais servidores públicos; e com o Conselho Regional de Serviço Social, mais combativo e com maior vínculo com a categoria. Porém, as reivindicações dessas instituições não foram atendidas: nenhum avanço nos quesitos realização de concurso público para ingresso de assistentes sociais, na revisão do quadro salarial dessa categoria que sofreu ao longo dos anos com uma grande perda salarial.

Também não houve avanços na revisão dos convênios com as ONGS responsáveis pela contratação de profissionais de diversas categorias para os serviços e unidades da Secretaria, no sentido de revisão (aumento) do quantitativo necessário para suprir as demandas e diversidade de profissionais. Foram várias as ocasiões em que os trabalhadores das ONGs ficaram prejudicados em função de problemas na prestação de contas e repasse de recursos, o que provocou o atraso no pagamento de salários, de vale-transporte, provocando impactos perversos na vida dos trabalhadores, na administração das unidades e no atendimento à população.

Não houve interlocução com o Sindicato e Conselho de Psicologia, tendo em vista que esses profissionais eram contratados pelas ONGs de forma inadequada, tanto do ponto de vista do cargo/função, quanto da jornada de trabalho e piso salarial da categoria definido legalmente.

Ainda é forte a prática de interferência político-partidária dos gestores da secretaria na contratação de profissionais pelas ONGS, processo que sempre se intensifica em períodos pré-eleitorais. Ainda ocorre a demissão de profissionais para dar a vaga a pessoas com indicação política, independente de qualificação para a função. Também ocorre no início de uma nova gestão um processo de demissão dos profissionais identificados com a gestão anterior para a contratação de pessoas vinculadas ao novo grupo político.

Estes problemas reforçam a importância da diretriz da NOB-RH que recomenda a realização de concursos públicos como estratégia preferencial para contratação de profissionais, no sentido de garantir melhores condições salariais, estabilidade, continuidade dos serviços e sua qualificação. Mas constatamos o quanto é difícil romper com os interesses de utilização da máquina pública como cabide de empregos, romper a cultura de barganha de benefícios por votos.

Por outro lado, não verificamos nenhum aumento da capacidade de organização, articulação e luta dos trabalhadores servidores públicos nem dos conveniados, que viesse a repercutir em mudanças de posicionamento seja do Secretário ou do Prefeito. Foram propostas paralisações e greves, que não contaram com adesão expressiva. Algumas audiências públicas foram realizadas na Câmara de Vereadores, sem uma grande mobilização de profissionais e usuários, capazes de pressionar por seus direitos.

O Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, como espaço de controle social, que conta com a participação de representantes da sociedade civil, neste caso, dirigentes e técnicos de entidades de assistência social privada, inscritas no Conselho. As ações do CMAS tem se pautado nas lutas pelo orçamento e critérios de financiamento com recursos públicos que possam ser revertido para suas instituições. Há uma polarização Estado-sociedade civil somente quando o repasse de recursos é atrasado ou bloqueado por problemas na prestação de contas das instituições (individualmente) ou atraso por falta de recursos na Secretaria.

Existe como organização coletiva uma Federação de Instituições Beneficentes, que congrega várias instituições, e cuja presidente tem um peso político importante para negociar seus interesses. Trata-se de uma liderança histórica, que assume sistematicamente a presidência do Conselho, e que não há renovação ou espaço para novas lideranças. Isso significa que não podemos falar em um movimento da sociedade civil organizada lutando pela ampliação de direitos, pela organização de trabalhadores ou usuários, ou pela implantação da Política de

Assistência Social na íntegra, mas que atuam prioritariamente na defesa/disputa pelos recursos públicos para instituições privadas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o cenário atual, no qual o governo federal, o estadual e o municipal conduziram suas gestões numa perspectiva neoliberal ortodoxa, empenhando-se sobremaneira em projetos e medidas que acarretam na redução de coberturas e direitos, penalizando trabalhadores e aposentados; as alterações propostas na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social; a extinção da Secretaria Estadual de Assistência Social e a reestruturação da Secretaria Municipal de Assistência Social, podemos afirmar que trata-se de um período turbulento, que aponta para a uma grave redução dos investimentos destinados à Política de Assistência Social, que provocará impactos bastante negativos em todas as esferas.

Todos esses fatos apontam para o fim do ciclo virtuoso de crescimento e fortalecimento dessa política conforme verificado nos 12 anos anteriores. Os retrocessos vivenciados nesse cenário adverso e desfavorável nos levam a constatar a fragilidade das instâncias de pactuação/participação da própria política em todos os níveis de gestão, incapazes de fazer frente às decisões de governos conservadores, autoritários e antidemocráticos.

Entretanto, não podemos desistir frente aos obstáculos. As experiências vivenciadas com base nas gestões anteriores no âmbito federal, favoráveis à implantação dos mecanismos legais e institucionais que possibilitaram o crescimento e aprimoramento da PNAS, NOB-SUAS e NOB-RH numa perspectiva que contemplou a participação, a descentralização, a criação de fóruns e comitês gestores, devem ser valorizados e avaliados, e os erros estratégicos, táticos, políticos revistos, no sentido de seu aprimoramento, do estímulo e apoio à organização de usuários e trabalhadores, das entidades da sociedade civil, de forma que se fortaleçam na luta pela garantia e ampliação de seus direitos, na manutenção dos avanços obtidos até então.

Porém, estes profissionais, militantes e gestores comprometidos com uma gestão democrática e com a participação cidadã, travam uma luta cotidiana contra práticas fortemente cristalizadas de clientelismo, populismo, autoritarismo, concentração de poder decisório. Assim, entre o que está proposto na NOB-RH com relação às formas de participação de trabalhadores e usuários, bem como de organizações da sociedade civil, na cogestão da política, e as vivências práticas nas gestões municipais e estaduais, muito temos que avançar.

Trata-se de luta a ser travada em diversos âmbitos: na escolha de presidentes, senadores, deputados, governadores, prefeitos e vereadores; na capacidade de estabelecer uma agenda

política que contemple os interesses e direitos de usuários e trabalhadores da assistência; no investimento na formação, informação e organização dos trabalhadores e usuários para que se coloquem como interlocutores ativos nesse processo.

Concluimos afirmando que a superação das práticas correntes na história brasileira na área da Assistência, fortemente marcada pelo caráter voluntarista, filantrópico, politiquero, só será possível se continuarmos a lutar por gestões democráticas, com a ampliação dos espaços de participação efetiva nas instâncias dessa política. Para levar a êxito essa proposta, faz-se necessário investir na formação dos diversos trabalhadores e usuários, na organização e aproximação dos diversos órgãos representativos dos trabalhadores, e na escolha de gestores capazes de contribuir efetivamente para a profissionalização e qualificação dos serviços oferecidos por esta política, de modo a que ela contribua para a ampliação do acesso aos direitos de cidadania.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, n. 8742 de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS. Brasília, 2006.

CANÇADO, A. C., TENÓRIO, F.G., PEREIRA, J.R. Gestão Social: reflexões teóricas e conceituais. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, 2011, 9 (3), 681-703.

CANÇADO, A.C., SAUSEN, J. O., VILLELA, L. E. Gestão Social e Gestão Estratégica: reflexões sobre as diferenças e aproximações de conceitos. In Revista de Gestão Social e Ambiental. São Paulo, v.10, n. 3, p. 69-84, set./dez. 2016.

COUTINHO, C. N. Democracia e Socialismo: questões de princípios & contexto brasileiro. São Paulo: Cortez, 1992.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (coord). Políticas de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

FERREIRA, Stela da Silva. NOB-RH Anotada e comentada. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

NEVES, Angela V. Espaços públicos e participação: os riscos de despolitização da participação na sociedade brasileira (p.11-36) In Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo. RJ: Ed. Gramma, 2008.

PAOLI, M. C., TELLES, V da S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. (orgs) Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

MARQUES, Morena. O fim do ciclo PT: do colaboracionismo de classe à ortodoxia neoliberal. Revista Ser Social, Brasília, v. 18, nº 38, p. 48-67, jan-junh/2016.

MARX, K. Sobre a questão judaica. São Paulo: Boitempo, 2010.

MOTA, Ana Elizabete, MARANHÃO, Cezar Henrique, SITCOUSKY, Marcelo. O sistema Único de Assistência Social e a formação profissional In *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, ano XXVII, n. 87,p. 163-177, 2006.



NETTO, José Paulo. Democracia e transição socialista: escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

SENNA, Mônica C. M. e SILVA, Dalva Eliá. O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS 2004 e NOB-SUAS 2005 In Sistema Único de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro: experiências locais- Mônica de C. M. Senna (org). Rio de Janeiro: Gramma, 2016, p. 1-37.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais In Revista Sociedade e Estado, Brasília, vol.21, p. 109-130, jan/abr 2006.

SILVEIRA, Jucimeri I. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS In Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária. Brasília, D.F.:MDS, 2011.

SOUZA FILHO, Rodrigo, GURGEL, Claudio. Gestão democrática e Serviço Social. Princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social. Vol. 7).

SPOSATI, Aldaíza. O primeiro ano do Sistema único de Assistência Social. In Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2006.

TAVARES, Laura Soares. O desastre social: Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro: Record, 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In *BRASIL, CapacitaSUAS, vol. I - SUAS: Configurando os eixos de mudança*. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: 2008.

## FORÇAS ARMADAS E SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A JUVENTUDE NO BRASIL

*ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar<sup>2</sup>*

*CELESTINO, Sabrina<sup>3</sup>*

*SOARES, Liliane Freichos Godoy<sup>4</sup>*

### Resumo

O presente trabalho busca partilhar algumas reflexões sobre o papel das Forças Armadas, na gestão de uma política pública para juventude no Brasil materializada pelo Serviço Militar obrigatório. Intencionamos analisar criticamente como, em se tratando da juventude pobre, do sexo masculino, o Serviço Militar Obrigatório tem cumprido historicamente, a função de inserção formal no mercado de trabalho.

Considerando a escassez de políticas públicas para juventude no Brasil e, em se tratando especificamente dos jovens do sexo masculino compreendemos que, o Serviço Militar Obrigatório, apesar de temporário, constitui-se como uma alternativa à inserção em uma atividade remunerada formal para os jovens de baixa renda, gerando em alguma medida processo protetivos e de estímulo a projetos de vida futuros. Em se tratando da gestão desta ação, assinalamos como desafio de sua execução, a efetivação das perspectivas interdisciplinar e intersetorial para a materialização de um atendimento ao jovem e a sua família, que ultrapasse as fronteiras institucionais.

**Palavras-chave:** Juventude. Serviço Militar Obrigatório. Política Pública. Gestão.

---

2Pós Doutora em Ciências Sociais pela EHESS-Paris/França, Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio, Docente do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Especialista em Políticas Sociais pela UERJ, Graduada em Serviço Social pela UFF. Vice Líder e Pesquisadora do NIEPSAS da PUC-Rio - Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Pesquisadora do NEPSAS da PUC-SP - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Coordenadora da especialização em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio. Atuação docente no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS). Pesquisas nas áreas de Controle Social e Democrático, Assistência Social, Vínculos Sociais e Transferência de Renda, Metrôpoles e Proteção Social. [sindely@ig.com.br](mailto:sindely@ig.com.br)

3Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense, Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Possui experiência de atuação profissional e pesquisa em Serviço Social e Políticas Públicas. É professora do magistério superior público federal vinculada ao Centro de Estudos de Pessoal do Exército e Forte Duque de Caxias. Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Forças Militares.

4Mestranda em Serviço Social (PUC-Rio); graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (2010); Assistente Social na Força Aérea Brasileira; membro do grupo de pesquisa "Políticas Públicas e Forças Militares".

## **ARMED FORCES AND MANDATORY MILITARY SERVICE: CONSIDERATIONS ON THE MANAGEMENT OF A PUBLIC POLICY FOR YOUTH IN BRAZIL**

### **Abstract**

The present work seeks to share some reflections on the role of the Armed Forces in the management of a public policy for youth in Brazil materialized by the Compulsory Military Service. We intend to critically analyze how, in the case of the poor male youth, the compulsory Military Service has historically fulfilled the function of formal insertion in the labor market. Considering the scarcity of public policies for youth in Brazil, and in the specific case of young men, we understand that compulsory military service, although temporary, is an alternative to entering into a formal paid activity for youth of low income, generating in some measure protective processes and stimulating future life projects. In relation to the management of this action, we point out the challenge of its execution. the effectiveness of the interdisciplinary and intersectoral perspectives for the materialization of a service to the youth and his family, that surpasses the institutional borders.

**Keywords:** Youth. Compulsory Military Service. Public Policy. Management.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca partilhar algumas reflexões sobre o papel das Forças Armadas, na gestão de uma política pública para juventude no Brasil materializada pelo Serviço Militar Obrigatório. Intencionamos analisar criticamente como, em se tratando da juventude pobre do sexo masculino, o Serviço Militar Obrigatório tem cumprido historicamente a função de inserção formal no mercado de trabalho.

A partir da experiência obtida como assistentes sociais, docentes e pesquisadoras junto à Força Aérea, ao Exército Brasileiro e por sobre as políticas públicas nacionais socializamos algumas indagações, acerca do Serviço Militar Obrigatório e sobre sua objetivação, como ação vinculada à política pública setorial de trabalho, emprego e renda, direcionada a jovens de determinada camada da classe trabalhadora.

A ação acima descrita é executada exclusivamente pelas Forças Armadas, instituições públicas vinculadas ao Estado brasileiro. O financiamento do Serviço Militar Obrigatório provém de recursos orçamentários repassados pela União, às diferentes Forças Singulares, cujo valor descentralizado tem sofrido significativa redução, conforme orçamentos aprovados nos últimos 4 (quatro) anos. Tal fato tem sido utilizado como argumento para justificar a constante diminuição do número de vagas oferecidas pelas Forças Armadas destinadas aos soldados recrutas e ao engajamento do quadro variável. Por outro lado verificamos a demanda crescente de jovens que são voluntário ao ingresso.

Embora o objetivo do serviço militar seja a mobilização de um contingente para defesa da soberania nacional e, apesar da obrigatoriedade prevista em lei para a apresentação, a experiência obtida junto às organizações militares demonstra que, esta ação tem se apresentado historicamente como alternativa de inserção no mercado de trabalho formal para muitos jovens brasileiros.

Levantamento realizado no ano de 2017, junto a 274 jovens do sexo masculino, com idade entre 18 e 20 anos, participantes do recrutamento à Força Aérea Brasileira, no Batalhão de Infantaria Especial do Rio de Janeiro (BINFAE-RJ) demonstrou que, 99% dos recrutas que se apresentavam por obrigatoriedade legal eram voluntários e optaram pelo ingresso no serviço militar, no momento do alistamento obrigatório. Além disso, 62% afirmou ter exercido atividade remunerada anteriormente – o que sugere uma realidade de inserção precoce desses jovens no mercado de trabalho. Por fim, 78% dos entrevistados afirmaram contribuir financeiramente com as despesas domésticas, sendo que 45% destes destinam, mais de um terço de seus rendimentos ao sustento da família. Os resultados permitem constatar que, os jovens

que ingressam no serviço militar compreendem esta atividade como alternativa de manutenção/ingresso no mercado de trabalho formal, a partir de uma iniciativa voluntária para suprir, majoritariamente, a necessidade de complemento de renda familiar.

Num contrassenso a esta realidade podemos compreender, por meio do arcabouço teórico sobre as transformações do mundo do trabalho, que a partir da década de 1970, se destaca o processo de flexibilização das relações de produção, trabalho e consumo – consequências da reestruturação produtiva engendrada pelo capital para superação da crise. Concomitantemente, o avanço do ideário neoliberal no Brasil, na década de 1990, provoca a reconfiguração das políticas sociais condicionando-as à lógica orçamentária e subordinando-as à estabilização da economia com redução dos gastos públicos e perspectivas privatizadoras. Como resultado, têm-se políticas descentralizadas, fragmentadas e focalizadas que não atendem às necessidades sociais apresentadas pela população brasileira.

Desta forma, considerando a escassez e/ou limitação do alcance das políticas públicas para juventude no Brasil e, em se tratando especificamente dos jovens do sexo masculino compreendemos que, o Serviço Militar Obrigatório, apesar de temporário, constitui-se como uma alternativa à inserção em uma atividade remunerada formal para os jovens de baixa renda, gerando em alguma medida processo protetivos e de estímulo a projetos de vida futuros.

O desafio neste espaço de atuação tem se destacado no âmbito da gestão, em especial, na capacidade de efetivação da perspectiva interdisciplinar, através do envolvimento de diferentes profissionais e áreas do conhecimento, no atendimento ao jovem soldado e à sua família, bem como, a perspectiva intersetorial, no que tange à aproximação e articulação desta ação desenvolvida no interior das Forças Armadas, às políticas sociais setoriais nacionais executadas no contexto regional e local.

## **2 O SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO NO BRASIL**

Segundo dados oficiais presentes no Portal Brasileiro de Dados Abertos, no ano de 2016, submeteram-se ao alistamento militar 1.794,016 jovens do sexo masculino, sendo 600.000 destes indicados para a seleção geral chegando, a distribuição de um contingente de 200.00 mil jovens, dos quais 3.505 incorporaram na Marinha do Brasil, 5.558 incorporaram à Força Aérea Brasileira e 93.132, o maior contingente, ingressou às fileiras do Exército Brasileiro para o cumprimento do Serviço Militar Obrigatório<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Vide <http://dados.gov.br/dataset/servico-militar-de-2000-a-2011>

O Serviço Militar no Brasil é regido pela Lei 4.375 de 1964, atualizado pelo Art 143 da Constituição Federal de 1988, que ratifica sua obrigatoriedade ressaltando no parágrafo segundo que as mulheres e os eclesiásticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir. (BRASIL, 1988).

A origem oficial desta atividade refere como marco, a primeira Constituição da República em 1891, a qual destacava no Art 86 que todo brasileiro era obrigado ao serviço militar, em defesa da Pátria e da Constituição, na forma das leis federais. (BRASIL, 1891). Sua regulamentação específica só irá ocorrer dezessete anos depois por meio de projeto de lei proposto por Alcindo Guanabara, à Câmara dos Deputados do Distrito Federal, então Rio de Janeiro, materializada na Lei 1.860 de 1908, a qual regulou o alistamento e sorteio militar.

O contexto de proposição do alistamento militar obrigatório no Brasil remonta eventos de profunda efervescência política e levantes populares contra o Estado. Refere ainda, a reconfiguração do Exército Brasileiro, por meio do processo de reforma implementado no início do século XX, com participação ativa do então Marechal Hermes da Fonseca, ministro da guerra que, em 1910 se tornaria presidente do país.

Apesar de regulado desde 1908, o sorteio militar não foi posto em prática de imediato tendo como principal obstáculo, segundo Castro (2010), o movimento operário que realizara manifestações contrárias à ação.

Foi criada a Liga Antimilitarista Brasileira, que em seu programa afirmava: “Sorteio é a volta da escravidão e é inconstitucional. É a destruição da família brasileira: atrasa o progresso, gera ausência do lar e triunfo dos estrangeiros no campo do trabalho. A guerra é um sentimento repulsivo. [...] A Pátria, em nome da qual se cria o Exército para defendê-la, não representa os interesses de todos os cidadãos, mas apenas dos capitalistas [...]” (CASTRO, 2010 p.2)

Focalizado no jovem do sexo masculino, o serviço militar em suas origens requeria a parcela da classe trabalhadora que, se constituía como força-de-trabalho prioritária para o processo de industrialização que eclodia na época. Era este também o perfil do público-alvo a ser incorporado pelo movimento dos trabalhadores, com vistas, à continuidade das lutas e reivindicações pautadas pela classe.

Considerando a força política do movimento dos trabalhadores, o alistamento obrigatório e o sorteio militar foram contidos até 1916, quando diante das campanhas em seu favor pautadas pelo discurso de defesa nacional, referenciados pelos eventos da Primeira Guerra Mundial e o intenso processo de repressão do governo ao movimento dos trabalhadores possibilitou a sistematização da referida ação.

O primeiro sorteio militar foi realizado em todo o Brasil, mas a cerimônia oficial fora estabelecida no Rio de Janeiro, no Batalhão do Tiro 7 localizado, aos fundos do Quartel General



do Exército, atual Palácio Duque de Caxias, instalado ao Centro da cidade e contou com a presença de autoridades tais como o presidente da república Wenceslau Braz e o ministro da guerra tendo sido sorteado 152 nomes (BENTO, 1987, p. 1).

Segundo Castro (2010), o período que se segue a realização do sorteio refere processo de euforia aos defensores da lei de alistamento obrigatório impactada, por frustrações quanto ao cumprimento da ação. dada a incapacidade do Estado brasileiro em fazer cumprir a determinação de incorporação aos que mesmo sorteados não se apresentavam. Ainda segundo o autor referido, a questão só fora reconfigurada ao longo das décadas de 1930 e 1940, com a promulgação da nova lei do serviço militar, decreto-lei 1.187 de 1939 e ratificada como compulsória determinando o fim do sorteio pelo decreto-lei 7.343 de 1945.

Pela análise da trajetória histórica da implementação do Serviço Militar Obrigatório no Brasil compreendemos, que esta ação cumpriu uma dupla função qual seja: a primeira estritamente militar se referia objetivamente, à preparação do contexto civil para a iminência de guerra e para a defesa nacional. A segunda não tão objetiva quanto a primeira, se relacionou indiretamente à “profissionalização” de um contingente de adolescentes e jovens pobres funcionando, como primeira iniciativa de inserção deste grupo, no mercado de trabalho formal.

Em se tratando do período que se estende a proclamação da república, até a década de 1940, Rizzini (2008) irá referenciar, como lastro onde se constroem as primeiras iniciativas por parte do Estado Brasileiro voltadas, à proteção e assistência aos chamados menores. A autora ao reconstruir as raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil, nos ensina, que o discurso de salvação da infância como salvação da nação fundamentava as ações voltadas para aqueles que seriam então o futuro do país.

Neste período, um conjunto de normativas e instituições foram criadas, com vistas a salvação da infância abandonada e delincente tendo o Estado papel central neste processo. As instituições sociais destinadas à infância e juventude pobre no Brasil funcionaram historicamente como recintos de ingresso e permanência compulsórios. O caráter de instituição total, tal como classificadas por Goffman (2001), previa um esquema de funcionamento e rotinas externas as necessidades dos indivíduos que, nelas viviam pautados por regras e procedimentos de disciplinarização dos corpos, conforme nos ensina Foucault (2011).

Ocorre que, o que pouco se relaciona neste processo é que em muito, os contextos e rotinas das instituições sociais voltadas para adolescentes e jovens pobres no Brasil, se assemelham às rotinas e formas de organização desenvolvidas em instituições militares, apropriados, como recursos voltados a educação dos abandonados e regeneração dos delinquentes.

Sendo assim, sobre a política de atendimento e proteção para a infância e juventude pobre no Brasil podemos afirmar, que vigorou sobre estas ações, a institucionalização e confinamento destes sujeitos e em se tratando dos recursos de atuação identificamos, a vigência do processo de profissionalização e a educação pelo trabalho.

Neste contexto, em se tratando dos jovens do sexo masculino, o Serviço Militar obrigatório fora historicamente utilizado, como recurso disciplinador voltado a regeneração e, em certa medida proteção, por meio do ingresso no contexto militar, pela segurança de acolhida, alimentar e de renda e pela prospecção de projetos de vida futuro pautados pelo ingresso na carreira militar.

Tal marca histórica se radicaliza no período de vigência do governo militar no Brasil e com a criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a qual cumpriu a dupla tarefa de assegurar a ordem vigente e de remodelar o atendimento, no enfrentamento do “problema do menor” (BAZÍLIO, 1985).

É válido ressaltar que, como primeiro ato normativo do governo militar, a criação da FUNABEM e a promulgação da Política Nacional de Bem-Estar do Menor (PNBEM), referiu o anseio de diversos grupos e atores envolvidos no atendimento ao “menor” no Brasil. A ação mais concreta neste sentido referenciou, a extinção do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), criado sob o governo de Getúlio Vargas, que vinha sofrendo críticas acerca da má gestão e do atendimento oferecido aos meninos e meninas sob sua tutela.

A criação da FUNABEM evidenciou o investimento estrutural e administrativo voltado para o atendimento da infância e juventude pobre sendo pautado, não apenas por critérios estruturais, mas igualmente pela condição técnico-profissional empregada nesta ação, conforme ressalta Rizzini e Celestino (2016).

Para além do investimento na estrutura física, a criação da FUNABEM demandou a composição de novos quadros profissionais de diversas áreas do conhecimento para que dessem conta da ampla missão prevista. Estes eram considerados os agentes operativos do governo, no “combate ao problema do menor”, incumbidos da função de identificar as causas do abandono e da delinquência e de propor formas de intervenção junto ao menor e a família. (RIZZINI e CELESTINO, 2016 p.238)

Sob a égide da FUNABEM a política de educação para o trabalho se assenta sendo inscrita no contexto educativo da instituição. Neste contexto podemos identificar pelos documentos históricos que referem o atendimento, a presença marcante dos aportes militares referenciados, sobretudo, pelo Exército Brasileiro. A educação física e a atividade esportiva, as bandas de música e a própria inserção no Serviço Militar Obrigatório são indicadores deste processo, que resguarda contradições e posicionamentos diferenciados.

Se por um lado o processo de disciplinarização e adestramento fora historicamente empregado à juventude pobre e negra, esta representou para muitos, a única possibilidade de segurança, proteção e profissionalização proposta pelo Estado brasileiro. Inúmeros são os relatos de ex-alunos da FUNABEM, que referiram as contradições deste processo, por um lado a forte disciplina empregada e o afastamento do convívio familiar, mas por outro, a possibilidade de ingresso na carreira militar relacionando inclusive, a segurança de renda para suas gerações futuras, dada a progressão na carreira e estabilidade alcançada como militares servidores públicos federais.

As críticas ao confinamento, maus-tratos, centralização administrativa e a institucionalização compulsória de crianças e adolescentes pobres culminaram, na extinção em 1990, da FUNABEM sendo criada a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA), responsável por realizar a transição da política de atendimento. a este grupo para a gestão dos estados e municípios, tal como prevê a diretriz de descentralização político-administrativa pautada pela Constituição Federal de 1988, e pela da Lei 8.069/1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente.

As contradições sobre o referido processo não se esgotam nesta esfera. Em se tratando da política pública, como ação programática destinada para jovens pobres no Brasil, o Serviço Militar Obrigatório ainda que não direcionado para este fim, sendo sua intencionalidade destinada ao atendimento das demandas de defesa e das Forças Armadas, permanece atuando indiretamente, de forma considerável, como recurso evidenciado como primeira inserção formal destes indivíduos no mercado de trabalho atuando ainda, como ação socializadora que em certa medida, evidencia processos de construção e progressão de projetos de vida, seja pautado pela carreira militar e/ou pela inserção na atividade de trabalho formal e protegida no âmbito civil.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO CONTEMPORÂNEO**

Segundo dados da Carta de Conjuntura nº 31 de 2016, publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e no que concerne ao mercado de trabalho, as considerações oferecidas por Sandro Sacchet de Carvalho, o setor populacional mais atingido pelo desemprego foram os jovens entre 14 e 24 anos, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos. (IPEA, 2016 p.31).

É possível constatar que, as transformações no mundo trabalho impactam diretamente a classe trabalhadora, mas alguns segmentos são mais afetados. Quiroga (2002) afirma que as maiores taxas de desemprego e as relações de trabalho mais precárias – como terceirização, subemprego e contratos temporários – recaem sobre os jovens. Ao mesmo tempo, as exigências por qualificação e experiência de trabalho impactam ainda mais este público específico, principalmente na fase de transição escolar.

A atividade de trabalho para a juventude pobre, conforme relacionamos acima historicamente cumpriu o papel educativo e regenerador para aqueles considerados abandonados e delinquentes. Contemporaneamente se este público permanece sendo atingido pelo processo de desemprego verificamos, a partir do destacado por Pochmann (2000), que há uma inserção precoce no mercado de trabalho de jovens de baixa renda, que interfere na qualidade das ocupações e no nível de remuneração.

“Geralmente, quanto menor da renda familiar, maior a proporção de jovens que precisa trabalhar. Nesse caso, o abandono da inatividade pelo jovem justifica-se, muitas vezes, pelo objetivo de atender às necessidades coletivas da família, diante da insuficiência da renda familiar”. (POCHMANN, 2000 p:56)

O contexto de trabalho vivenciado no Brasil no momento presente reflete, a trajetória inscrita no modo de produção capitalista. Na análise sobre o desenvolvimento histórico do capitalismo Netto e Braz (2007) apontam que, o estágio inicial deste sistema ocorreu durante o século XVI até meados do século XVIII. Designado como capitalismo comercial (ou mercantil), observa-se os primeiros passos de controle do capital sobre a produção de mercadorias e o surgimento de uma burguesia mercantil.

O segundo estágio, marcado pela consolidação do capitalismo nos principais países da Europa Ocidental, foi chamado de capitalismo concorrencial e vigorou a partir da oitava década do século XVIII (aproximadamente) até o último terço do século XIX. O terceiro estágio do capitalismo é o imperialismo. Conforme apontado pelos autores supracitados, neste estágio, o capital se desenvolve sob a égide dos monopólios, visando aumentar consideravelmente a taxa de lucros e evitar sua queda. É possível distinguir pelo menos três fases do estágio imperialista: “clássica”, entre 1890 e 1940, “anos dourados”, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da década de 1970, e capitalismo contemporâneo, de meados dos anos setenta até os dias atuais.

A chamada “onda longa expansiva” teve seu esgotamento no final da década de 1970. Deflagrada pelo colapso do sistema financeiro mundial e alta do preço do Petróleo, e manifestada através da redução do crescimento e queda das taxas de lucro, iniciava-se uma crise

que culminou em profundas mudanças no modo de produção, nas relações de trabalho e na forma de intervenção estatal.

O modelo fordista-keynesiano demonstrou-se incapaz de responder à crise, como sinaliza Harvey (1992), dada a rigidez nos investimentos, no padrão de produção e consumo em massa e forte intervenção estatal. A resposta do capital à crise baseou-se no tripé: reestruturação produtiva, financeirização da economia e ideologia neoliberal.

Observa-se diversas mudanças no padrão produtivo a partir de uma nova proposta baseada na flexibilização – não só da produção, mas também do consumo, das relações de trabalho e nas formas de contratação – e na desregulamentação do mercado e dos direitos trabalhistas. Algumas características são inerentes a este modelo de acumulação flexível: produção vinculada à demanda, melhor aproveitamento do tempo (just in time), desterritorialização da produção, e aumento significativo no investimento em novas tecnologias.

Todas as mudanças se dão em prol da flexibilização nos processos e nas condições de trabalho, e alteram significativamente a formação do trabalhador coletivo através de desemprego, terceirização, precarização do trabalho e dos vínculos formais de trabalho. Nota-se uma redução do proletariado fabril estável, e, em contrapartida, um aumento da terceirização, reforçando a precarização das relações trabalhistas.

A classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais. Criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador “polivalente e multifuncional” da era informacional, capaz de operar com máquinas com controle numérico e de, por vezes, exercitar com mais intensidade sua dimensão mais intelectual. E, de outro, há uma massa de trabalhadores precarizados, sem qualificação, que hoje está presenciando as formas de part-time, emprego temporário, parcial, ou então vivenciando desemprego estrutural. (ANTUNES 2011, p.198)

A reestruturação produtiva, portanto, redefine socialmente o processo de produção de mercadorias, não se caracterizando apenas por mudanças técnicas nos processos de trabalho, mas transformações nas relações sociais. Na análise de Harvey (1992) a flexibilização afeta a lógica cultural da sociedade, disseminando novos valores que dão coesão a este novo modo de viver em uma sociedade flexibilizada, interferindo na compressão da relação tempo-espço.

Tais mudanças ocorrem de forma diferenciada, e em momentos distintos, nos países centrais e periféricos. No Brasil, por exemplo, o processo de reestruturação produtiva interferiu, em maior escala, no campo das relações de trabalho e nas formas de sociabilidade. Por não se configurar um país com concentração de grandes polos industriais,

a marca da reestruturação produtiva no Brasil é a redução de postos de trabalho, o desemprego dos trabalhadores do núcleo organizado da economia

e a sua transformação em trabalhadores por conta própria, trabalhadores sem carteira assinada, desempregados abertos, desempregados ocultos por trabalho precário, desalento, etc. (...) esta estratégia consolida-se, no Brasil, como estruturadora de uma cultura moderna, tendo como principais vetores a competência e a eficiência do setor privado, a (des)responsabilização do Estado com a proteção do trabalho, a empregabilidade e as parcerias do capital com o trabalho, concretizando a difusão massiva de ideias e valores que reconceituam as reivindicações e conquistas históricas da classe trabalhadora. (MOTA, 2008 p: 35)

As principais mudanças no mundo do trabalho, entretanto, e um aprofundamento nas desigualdades sociais no Brasil, ocorreram a partir da década de 1990 – a “década neoliberal”, como denomina Alves (2003). Neste contexto, se a década de 1990 pode ser considerada como marco, no que concerne a reconfiguração da política pública para a criança e o adolescente no Brasil consideramos, que há vácuos programáticos, no sentido de se pensar a construção de ações sistemáticas voltadas para a chamada juventude.

A Lei 12.852 de 2013 instituiu o Estatuto da Juventude dispondo sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE) destacando que, são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade.

As ações destinadas para este público referem como gestor máximo, a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) criada em 2005, com a finalidade de promover pesquisas e diagnósticos sobre a juventude brasileira, além de elaborar, consolidar e executar as Políticas Nacionais de Juventude para isto verificamos, em destaque no sítio eletrônico da (SNJ), a descrição de um conjunto de programas voltados para o grupo eleito como público-alvo, conforme buscamos sistematizar no quadro abaixo.

<b>PROGRAMAS DESTINADOS À JUVENTUDE BRASILEIRA</b>	
<b>PROGRAMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
ID Jovem	Os requisitos para ser considerado beneficiário da ID Jovem são: Ter idade entre 15 e 29 anos; Pertencer a família cuja renda mensal seja de até dois salários mínimos; Estar inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e com as informações cadastrais atualizadas há pelo menos 24 meses.
Programa Estação Juventude	O Programa Estação Juventude oferece diversos serviços para promover a inclusão e emancipação dos jovens. São espaços espalhados pelo Brasil que têm o objetivo de ampliar acesso dos jovens às políticas públicas.
Plano Juventude Viva	Os homicídios são a principal causa de morte de jovens de 15 a 29 anos no Brasil e atingem especialmente jovens negros do sexo masculino, moradores das periferias e



	áreas metropolitanas dos centros urbanos o Programa se propõe a enfrentar esse quadro.
Juventude Rural	Programa de Fortalecimento da Autonomia Econômica e Social da Juventude Rural (Pajur) é uma ação para a juventude rural que associa formação cidadã com base nos princípios agroecológicos, o estímulo a geração de renda e a ampliação do acesso às políticas públicas e tecnologias sociais.
Participatório – Observatório Participativo da Juventude	O Participatório – Observatório Participativo da Juventude é um ambiente virtual interativo com o objetivo de produzir conhecimento sobre/para/pela a juventude brasileira e à participação e mobilização social.
Vale Cultura	O Vale-Cultura foi criado para beneficiar prioritariamente os trabalhadores que recebem até cinco salários mínimos em gastos com cultura a exemplo da compra de ingressos de teatro, cinema, museus, espetáculos, shows, circo, CDs, DVDs, livros, revistas e jornais entre outros.
CEUs – Centros de Artes e Esportes Unificados	Os CEUs – Centros de Artes e Esportes Unificados – integram num mesmo espaço programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e de inclusão digital, para promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras. Por meio da parceria entre União e municípios, estão sendo construídos 357 CEUs, com unidades já inauguradas nas cinco regiões do país.
Cotas no Ensino Superior	Agora, todas as universidades e institutos federais terão que reservar 25%, ou seja, 1/4 das suas vagas para alunos das escolas públicas. Em três anos serão 50%.
Idiomas sem Fronteiras (IsF)	O Idiomas sem Fronteiras (ISF) foi elaborado com o objetivo de proporcionar oportunidades de acesso, através do programa Ciência sem Fronteiras e de outros programas de mobilidade estudantil, a universidades de países onde a educação superior é conduzida em sua totalidade ou em parte por meio de línguas estrangeiras
Ciência sem Fronteiras	Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional.
Sisu - Sistema de Seleção Unificada	O Sisu - Sistema de Seleção Unificada - é o sistema informatizado do Ministério da Educação, por meio do qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do Enem.
Programa Mais Educação	O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral.
FIES - Programa de Financiamento Estudantil	O Fundo de Financiamento Estudantil(Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados

	em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.
PROUNI - Programa universidade para todos	Programa Universidade para Todos - Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005 oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa.
Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.
Projeto Rondon	O Projeto Rondon, coordenado pelo Ministério da Defesa, é um projeto de integração social que envolve a participação voluntária de estudantes universitários na busca de soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes e ampliem o bem-estar da população.
Pronacampo - Programa Nacional de Educação no Campo	Pronacampo é um Conjunto de ações articuladas que asseguram a melhoria do ensino nas redes existentes, bem como, a formação dos professores, produção de material didático específico, acesso e recuperação da infraestrutura e qualidade da educação no campo em todas as etapas e modalidades - Decreto nº 7.352/2010.
Pronaf Jovem - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	Pronaf Jovem é voltado para pessoas físicas com idade entre 16 e 29 anos, visando acesso ao crédito rural, integrantes de unidades familiares enquadradas no MCR 10-2 que, além da apresentação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa.
Projovem Urbano	O Projovem Urbano tem como objetivo elevar a escolaridade de jovens com idade entre 18 e 29 anos, que saibam ler e escrever e não tenham concluído o ensino fundamental, visando à conclusão desta etapa por meio da modalidade de Educação de Jovens e Adultos integrada à qualificação profissional e o desenvolvimento de ações comunitárias com exercício da cidadania, na forma de curso, conforme previsto no art. 81 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.
Projovem Trabalhador	Preparar o jovem para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda são os principais objetivos do Projovem Trabalhador. Podem participar do Programa os jovens desempregados com idades entre 18 e 29 anos, e que sejam membros de famílias com renda per capita de até um salário mínimo.

Quadro elaborado pelas autoras. Fonte: <http://juventude.gov.br/juventude/programas?npage=1>. Acessado em 20/04/2018.

Quando analisamos os programas acima dispostos concluímos que, apesar de direcionados genericamente a chamada juventude brasileira, estas ações possuem recortes, que referem determinados grupos tais como, juventude urbana e rural, e jovens candidatos ao ensino superior e/ou já inclusos neste nível.

Sendo assim, quando relacionamos os 200.000 mil jovens inclusos nas Forças Armadas, por meio do Serviço Militar Obrigatório, nos questionamos sobre a interlocução, ou a ausência desta, com os programas destinados à juventude brasileira pensando de forma específica, a porta de saída destes jovens, quando o término da atividade militar obrigatória.

As ações destinadas à execução do serviço militar obrigatório são de responsabilidade do Ministério da Defesa e contam com algumas etapas e atividades nelas contidas quais sejam:

- **Alistamento:** O período de Alistamento Militar inicia no primeiro dia útil do mês de janeiro e vai até o último dia útil de junho. A documentação exigida é a certidão de nascimento ou equivalente (identidade, carteira de motorista ou de trabalho) e duas fotos 3x4 (recente). O jovem deve se alistar no ano em que completar 18 anos, na Junta de Serviço Militar mais próxima de sua residência.
- **Seleção Geral:** O período da Seleção ocorre, normalmente, de julho a outubro e participam dele os jovens que se alistaram no início do ano (janeiro a junho) e os alistados em anos anteriores em débito com o Serviço Militar. O comparecimento à Comissão de Seleção deve acontecer na data e no local marcados no verso do Certificado de Alistamento Militar, documento expedido pelo Ministério da Defesa que identifica o conscrito (jovem alistado) e registra as etapas em que este passou durante o recrutamento para o Serviço Militar obrigatório. A opção pela Força Armada em que o convocado deseja prestar o Serviço Militar é feita nessa ocasião
- **Incorporação:** É o ato de inclusão do jovem em uma Organização Militar da Ativa das Forças Armadas. Os primeiros dias destinam-se a familiarizar o recruta com a rotina e as práticas comuns ao ambiente militar<sup>5</sup>.

Quando a incorporação nas diferentes Forças Armadas Singulares (Exército, Marinha e Força Aérea), os jovens passam a estar submetidos às rotinas institucionais e ao preparo e conforme referenciado institucionalmente o “adestramento militar”. No entanto, desde 2004 com a execução do Projeto Soldado Cidadão, o Ministério da Defesa orienta as ações inscritas no Serviço Militar Obrigatório para além de atividades inscritas nesta esfera exclusiva.

O referido projeto tem como missão, a qualificação profissional do recruta vislumbrando, o ingresso no mercado de trabalho após o término da obrigatoriedade do serviço militar. Segundo informativo do Projeto Soldado Cidadão publicado em 2013, para funcionamento o projeto contou com parcerias de diferentes órgãos incluindo o Ministério da Educação (MEC) para a

---

<sup>5</sup>Informações retiradas do site do Ministério da Defesa. Vide <http://www.defesa.gov.br/mobilizacao-nacional/servico-militar/etapas>. Acessado em 21 de abril de 2018.

efetivação da parceria para participação no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituições “do Sistema S” Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/CTGÁS), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) relacionando ainda, outras instituições públicas e organizações privadas. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Se as ações voltadas aos recrutas inscritas no Projeto Soldado Cidadão referem certa articulação e pactuações no âmbito da União, compreendemos que, o desafio possa estar exatamente, no nível de sua execução, em se tratando das articulações locais referindo neste espectro as perspectivas intersetoriais e interdisciplinares em sua implementação.

#### **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO: REFLEXÕES SOBRE A INTERDISCIPLINARIEDADE E A INTERSETORIALIDADE**

Ao analisarmos o Serviço Militar Obrigatório no Brasil, estamos tomando esta ação, como uma política pública estatal, que a priori encontra-se vinculada à Política Nacional de Defesa (PND) referenciada, como a atividade que conduz à garantia de participação de cidadãos na Defesa Nacional e contribui para o desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira (BRASIL, 2012 a).

Neste sentido, em se tratando das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END), se ressalta, a necessidade de manutenção do Serviço Militar Obrigatório sendo este compreendido como:

uma das condições para que se possa mobilizar o povo brasileiro em defesa da soberania nacional. É, também, instrumento para afirmar a unidade da Nação, independentemente de classes sociais, gerando oportunidades e incentivando o exercício da cidadania (BRASIL, 2012 b).

Ao destacar genericamente o preparo dos brasileiros para a defesa da soberania nacional, os marcos normativos acima destacados, não evidenciam o paradoxo que ainda perdura sobre esta atividade no Brasil, dirigida exclusivamente para jovens do sexo masculino, sendo impossibilitado o ingresso de mulheres neste âmbito.

Se o debate de gênero e o Serviço Militar Obrigatório ultrapassam as possibilidades da presente construção, faz-se necessário registrar que, este necessita ser realizado refletindo assim, sobre as fronteiras que ainda impedem o ingresso e o preparo das mulheres para a presença oficial nas situações de combate e guerra, haja vista que, a história já demonstrou que este grupo é envolvido de forma evidente em contexto de exceção.

Ao longo das reflexões partilhadas na presente construção buscamos ressaltar, nosso entendimento sobre o Serviço Militar Obrigatório, compreendendo esta atividade para além do campo restrito da Política Nacional de Defesa. Intentamos relacionar esta ação, como uma política pública voltada para a juventude que vem cumprindo historicamente no Brasil, o papel de proteção e que em alguma medida, se constitui como instrumento educativo e difusor de sociabilidade.

Destacamos que, as ações acima aludidas inscritas indiretamente, na atividade do Serviço Militar Obrigatório repercutem sobremaneira, junto aos adolescentes pobres, no entanto é essencial reafirmar que, não defendemos a construção da proteção social para este grupo pela via da militarização.

Consideramos a extrema necessidade de que estes jovens gozem dos mesmos direitos garantidos constitucionalmente para todos os cidadãos e cidadãs, sem distinção, porém não podemos deixar de ressaltar, a contribuição que a prestação do serviço militar refere para a trajetória de milhares de jovens no Brasil atuando, como lócus protetivo ressaltada pela segurança de renda e acolhida objetivada, como primeira atividade de trabalho formal e remunerada. O nó desta ação se encontra a nosso ver exatamente na saída.

Para o enfrentamento da questão posta compreendemos ser oportuno relacionar, o debate sobre gestão social. Como uma questão ainda a ser refletida no século XXI, Maria do Carmo Brant Carvalho ressalta acerca do tema que:

A Gestão Social funda-se na concepção de um Estado Social de Direito e, portanto, comprometido com a cidadania de todos os cidadãos de uma nação. Ancora-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, programas e aos serviços públicos. Reconhece no Estado a autoridade reguladora das ações públicas. (CARVALHO, 2010 p.42).

Para além da conceituação acima disposta, a autora discorre sobre as alterações no âmbito da Sociedade e do Estado, em meio ao que se poderia considerar como pós welfare state objetivado, por um Estado menos executor e mais indutor, articulador e agregador (CARVALHO, 2010 p.44).

Neste contexto, refletir sobre o mote do Serviço Militar Obrigatório e particularmente, sobre a permanência e, sobretudo, a saída dos jovens desta ação demanda, não apenas pensar o campo estrito da Política Nacional de Defesa, mas como esta, referenciada a um público específico requer, a articulação de políticas sociais setoriais como a política de educação, assistência social, emprego, trabalho e renda entre outras.

Para isto, se faz necessário um olhar ampliado tanto pelos órgãos gestores da ação, sobretudo, pelo Ministério da Defesa para a efetivação de pactuações, com os demais

ministérios gestores das políticas sociais setoriais, que estejam na retaguarda da ação militar, acolhendo em especial, as demandas postas aos jovens egressos do Serviço Militar Obrigatório.

A nosso ver é extremamente delicado que, um jovem que vivenciou um processo de suporte e segurança de renda e de acolhida em uma ação pública, se desvincule desta, sem perspectivas e/ou sem suporte para o enfrentamento dos desafios postos a esta faixa etária da vida relacionada, de forma evidente, a elaboração de projetos de vida e pela relação com o âmbito do trabalho.

Outro e essencial desafio que se expressa neste horizonte, se refere à execução das ações inscritas no Serviço Militar Obrigatório. É de extrema necessidade que, os profissionais que operam esta atividade consigam desenvolver articulação regional e local, com os executores das políticas sociais setoriais, para atuar de forma articulada e intersetorial, em especial, no momento em que o jovem passa a se constituir como soldado egresso das Forças Armadas.

Esta articulação possibilitaria assim, que o respaldo protetivo a que esteve submetido, quando da inclusão nas diversas organizações militares das Forças Armadas, se perpetue e se estenda para a família do jovem, por meio do investimento da aproximação local, através das políticas públicas setoriais e das instituições da sociedade civil. Investindo neste movimento a gestão social pública estaria direcionada para a prevenção aos inúmeros processos de vulnerabilidade a que os jovens, sobretudo, pobres e negros estão submetidos.

A gestão da política pública é chamada a imprimir sistemas abertos de coordenação e conduzir ações articuladas em redes mult institucionais e intersetoriais com vistas a mobilizar vontades, induzir, pactuar e fazer acontecer processos e ações de maior densidade e maior impacto na vida do cidadão. (CARVALHO, 2010 p.48).

Destaca-se como desafio neste contexto compreender a particularidade das ações nas quais se inscrevem Serviço Militar Obrigatório em sua esfera específica, mas transcende-la, ao longo deste cumprimento, mobilizando recursos junto aos demais programas e políticas públicas regionais e locais, mas tendo por intencionalidade, o suporte a este jovem no momento em que se desvincula das Forças Armadas.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como pensar o âmbito da proteção em uma atividade oficialmente considerada obrigatória? Este questionamento pode estar ecoando para muitos que leem o texto que aqui compartilhamos, e em muitos momentos, também se colocou presente nas reflexões das autoras que aqui se destacam. O que talvez não tenha ficado suficientemente claro, e que agora desejamos



demarcar, é que o Serviço Militar oficialmente destacado como obrigatório tem se colocado na trajetória de milhares de jovens no Brasil como um anseio.

As motivações conforme buscamos destacar acima referem, desde as alterações no mundo do trabalho até o contexto social, político e econômico vivenciado no momento presente no cenário global e particularmente no Brasil, que faz da juventude o grupo prioritariamente rebatido pelo desemprego e/ou por seus reflexos.

Acresce-se a este processo, a ausência e/ou limitação do alcance, de políticas públicas que destaquem o jovem como público-alvo prioritário e que dentre estes, se revele para o perfil daqueles mais vulnerabilizados rebatidos ademais pelos processos de preconceito e vitimização letal.

É neste contexto que compreendemos o Serviço Militar Obrigatório, como ação para além da busca pela defesa e soberania nacional. Em nossa experiência cotidiana esta atividade se destaca, junto aos jovens envolvidos, como uma política pública exclusivamente elaborada, gerida e executada pelo Estado brasileiro, com previsão orçamentária e procedimentos operativos cumpridos de forma programática, procedimentos estes, que ficam a desejar em diversos outros programas e projetos relacionados às políticas sociais setoriais.

Não visamos demarcar a instância militar como a política pública para a juventude brasileira, mas ressaltar que, este âmbito cumpre historicamente um papel junto a este público que merece ser acrescido e fortalecido pelas ações dos demais setores como educação, cultura, esporte e lazer, assistência social, saúde, trabalho e renda etc. Esta articulação é condição iminente para a proteção social que aqui aludimos.

Como desafio a ser enfrentado ressaltamos tanto a articulação em nível gerencial, quanto, o domínio e a apropriação da interlocução por meio da intersetorialidade e da interdisciplinariedade pelos profissionais que executam esta ação no âmbito das Forças Armadas, que junto às demais políticas sociais, em especial, nas esferas locais e regionais, podem fortalecer o contexto territorial e cultural vivenciado pelos jovens.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Desigualdade social da reestruturação capitalista: um balanço da “década neoliberal” no Brasil**. Revista de Políticas Públicas V.7 n. 2. Universidade Federal do Maranhão, São Luís: julho/dezembro 2003.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho. 15ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri. **O menor e a ideologia de segurança nacional**. Belo Horizonte: Veja-Novo Espaço, 1985.

BENTO, Cláudio Moreira. Serviço Militar Obrigatório no Brasil. Sua implementação através do 1º Sorteio Militar. A Defesa Nacional nº 729 jan/fev 1987 p 120-130. Disponível em: <<http://www.ahimtb.org.br/SERVI%20MILITAR%20OBRIGAT%20RIO%20NO%20BRASIL%202.pdf>>. Acessado em 21 de abril de 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acessado em: 21 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 1.860 de 1908**. Regula o alistamento e o sorteio militar e reorganiza o Exército. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1860-4-janeiro-1908-580934-publicacaooriginal-103780-pl.html>>. Acessado em 21 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei 1.187 de 1939**. Dispõe sobre o Serviço Militar. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1187-4-abril-1939-349238-publicacaooriginal-72193-pe.html>>. Acessado em 21 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei 7.343 de 1945**. Aprova novas disposições sobre o serviço militar e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7343-26-fevereiro-1945-416340-retificacao-61908-pe.html>>. Acessado em 21 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.375 de 1964**. Lei do Serviço Militar. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4375.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4375.htm)>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acessado em 21 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em 20 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em 20 de março de 2018.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. **Gestão Social e Políticas Públicas: Uma Questão ainda em Debate no Século XXI**. In Gestão social : mobilizações e conexões / organizadores, Luciano Antônio Prates Junqueira...[et al.]. -- São Paulo : LCTE Editora, 2012. Outros organizadores: Sylmara L. F. Gonçalves Dias, Mariangela Belfiore Wanderley, Patrícia Mendonça. Vários autores. Coleção Enapegs, vol. VI. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/cedepe/download/enapeg13-18-012-13.pdf>>. Acessado em 21 de abril de 2018.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. **Mercado de Trabalho**. In Carta de conjuntura nº 31. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/170324\\_carta\\_de\\_conjuntura\\_31.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/170324_carta_de_conjuntura_31.pdf)>. Acessado em 21 de abril de 2018.

CASTRO, Celso. **Lei do Sorteio Militar**. In CALICCHIO, Vera. Centro das Indústrias do Estado de São Paulo. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeirarepublica/LEI%20DO%20SORTEIO%20MILITAR.pdf>>. Acessado em 21 de abril de 2018.

FOUCALT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**: [tradução Dante e Moreira Leite]. São Paulo: Perspectiva, 2001.

HARVEY, David. **Transformações político-econômicas do capitalismo**. In: Condição Pós-moderna: uma pesquisa das origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

MOTA, Ana Elisabete. **A Nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas ao Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, v.1, 2007.

POCHMANN, Marcio. **A batalha pelo primeiro emprego: a situação atual do jovem e as perspectivas no mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo: Publisher, 2000. 95p.

RIZZINI, Irene. **O século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**.- 2 ed. rev. São Paulo, Cortez, 2008.

RIZZINI, Irene e CELESTINO, Sabrina. **A cultura da institucionalização e a intensificação das práticas de confinamento de crianças e adolescentes sob a égide da FUNABEM**. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org). História social da infância no Brasil. 9 e.d. – São Paulo : Cortez, 2016 (p.229-249).

QUIROGA, Consuelo. **O (não) trabalho: identidade juvenil construída pelo avesso? Praia Vermelha (UFRJ), Rio de Janeiro, v.7, 2002.**

## DIREITO À HABITAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ANÁLISE DE DOIS CASOS NO MUNICÍPIO DE IJUÍ/RS

*Sérgio Allebrandt<sup>5</sup>*  
*Luiz Raul Sartori<sup>6</sup>*

### Resumo

O trabalho busca destacar a precariedade do direito constitucional de habitação, desrespeitado pelo Estado. Pela análise de dois casos de Ijuí/RS, que foram levados ao Poder Judiciário, se objetiva destacar a gravidade da situação no território local, realidade não diferente em outras regiões do país. A habitação é condição básica de vida digna, e uma das principais necessidades do ser humano. Moradia digna evita uma série de demandas para o Estado. A CF não mediu preocupação no sentido de assegurar e reconhecer a moradia digna como um dos principais direitos do cidadão e obrigação do Estado. Mas a previsão legal não elimina a questão como um dos graves problemas sociais. Os dois problemas de habitação analisados tiveram a intervenção do Poder Judiciário, onde o Escritório Modelo da Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS (UNIJUÍ) atua diretamente. O Município, nos dois casos, constitucionalmente obrigado a prover o direito à moradia, juntamente com o Estado e a União, simplesmente usou da interpretação fria da norma da propriedade e buscou uma medida judicial para reintegrar-se na posse dos imóveis, não se preocupando com o destino das famílias. Atuou como se fosse um particular na defesa de sua propriedade. Por meio de acordos administrativos, foram retardados os cumprimentos das medidas liminares, pendente até então. O problema das 230 famílias envolvidas foi apenas postergado. Assim, se pretende chamar a atenção para esta grave questão social, que se afasta do desenvolvimento regional que se espera.

**Palavras-chave:** Direito à Habitação. Processo Judicial. Políticas Públicas. Controle Social.

---

<sup>5</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional, Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS – UNIJUÍ no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br).

<sup>6</sup> Mestre em Desenvolvimento, Doutorando em Desenvolvimento Regional na Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS – UNIJUÍ, [lrsartori@hotmail.com](mailto:lrsartori@hotmail.com).

## **RIGHT TO HOUSING AS A SUPPORT FOR REGIONAL DEVELOPMENT: ANALYSIS OF TWO CASES IN THE MUNICIPALITY OF IJUÍ / RS**

### **Abstract**

The work seeks to highlight the precarious constitutional right of housing, disrespected by the State. By analyzing two cases of Ijuí / RS, which were taken to the Judiciary, it is aimed to highlight the seriousness of the situation in the local territory, a reality not different in other regions of the country. Housing is a basic condition of a dignified life, and one of the main needs of the human being. Decent housing avoids a series of demands for the state. The CF was not concerned with ensuring and recognizing decent housing as one of the main rights of the citizen and obligation of the State. But legal prediction does not rule out the issue as one of the serious social problems. The two housing problems analyzed were the intervention of the Judiciary Branch, where the Model Office of the Regional University of the Northwest of the State of Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) acts directly. The Municipality, in both cases, constitutionally obliged to provide the right to housing, together with the State and the Union, simply used the cold interpretation of property law and sought a judicial measure to reintegrate into property ownership, not caring with the fate of families. He acted as if he were a private individual in the defense of his property. By means of administrative agreements, compliance with the injunctions pending before has been delayed. The problem of the 230 families involved was only postponed. Thus, it is intended to draw attention to this serious social issue, which departs from the regional development that is expected.

**Keywords:** Right To Housing. Judicial Process. Public Policies. Social Control.

## 1 INTRODUÇÃO

A precarização do direito constitucional de habitação pelo Estado é preocupante e implica em graves problemas que emergem na sociedade. O teto é condição básica de vida de qualquer cidadão. E, por se tratar de obrigação constitucional do Estado, não é admissível que não sejam desenvolvidas ações e políticas que façam este direito básico se concretizar na sociedade brasileira.

Por meio da análise de dois casos no Município de Ijuí/RS, que foram levados ao Poder Judiciário, se percebe a gravidade do problema.

Os dois casos são considerados problemas sociais, que foram parar no Poder Judiciário, visto que o Município de Ijuí ajuizou Ações de Reintegração de Posse para despejar os cidadãos dos locais ocupados há tempo.

Os dois problemas de habitação analisados tiveram a intervenção do Poder Judiciário, onde o Escritório Modelo da Universidade Regional do Noroeste do Estado do RS (UNIJUÍ) atuou e continua a atuar diretamente.

O primeiro caso tem como cenário o Bairro Quinze de Novembro, onde quase uma centena de famílias se instalaram irregularmente. Muitas com crianças, idosos, doentes e vulneráveis. Famílias inscritas em programas municipais de habitação, na espera da vagarosa fila da casa própria. Em determinado momento, não havendo uma solução do Poder Público, invadiram os imóveis públicos no local. As famílias instalaram-se precariamente, com barracas de lona. Outras, com o passar do tempo, foram reforçando seus abrigos com madeira e tijolos. Algum tempo depois, o Município ajuizou a Ação de Reintegração de Posse, cujo processo tramita na 2ª Vara Cível da Comarca e Ijuí. No primeiro contato com os autos, a julgadora entendeu que a reintegração merecia o deferimento da liminar de reintegração.

O segundo caso ocorreu no Bairro Getúlio Vargas onde 128 pessoas foram arroladas como Réis no Processo que tramitou na 2ª Vara Cível desta Comarca. Ou seja, 128 famílias que estavam acampadas nos imóveis municipais, todas devidamente inscritas nos programas habitacionais, receberam a ordem de desocupação, tendo em vista o deferimento liminar da Reintegração de Posse.

O Município, nos dois casos, constitucionalmente obrigado a prover o direito à moradia, juntamente com o Estado e a União, simplesmente usou da interpretação fria da norma da propriedade e buscou uma medida judicial para reintegrar-se na posse dos imóveis, não se preocupando com o destino das famílias. Atuou como se fosse um particular na defesa de sua propriedade.



Ao comparar o direito à propriedade do Município de Ijuí e o direito a uma moradia digna de todo o cidadão, ambos consagrados constitucionalmente, neste caso concreto, qual deve prevalecer?

O artigo vai analisar os casos à luz da ineficiência das políticas públicas de habitação e da forma como as políticas normalmente têm sido aplicadas, desconhecendo a participação dos potenciais beneficiários das políticas desde o início do ciclo das mesmas, do planejamento até a avaliação, o que aponta para a inexistência do controle social necessário para garantir a efetividade das políticas públicas de habitação.

Ao preocupar-se com a condição do indivíduo em sociedade, a Gestão Social resgata ideais nobres da vida humana em comunidade. A moradia é necessidade intrínseca à própria condição humana. Portanto, habitação é pressuposto de vida digna. A base do aporte teórico-metodológico é a produção da Rede de Pesquisa coordenada pelo PEGS/EBAPE/FGV, em especial as contribuições do Professor Fernando Guilherme Tenório.

## 2 DESENVOLVIMENTO

A habitação é condição básica de uma vida digna, consistindo em uma das principais necessidades do ser humano. É quase impossível imaginar um cidadão desprovido de um teto para se abrigar, repousar, descansar, se alimentar, se proteger, conviver com sua família. Mas, esta situação é, não raras vezes, identificada neste país onde a desigualdade econômica é assustadora e, infelizmente, cada vez mais acentuada. Sem desmerecer, ao contrário, elogiar, políticas públicas implementadas em um passado próximo não deram conta de atender a demanda social brasileira, onde a habitação não é priorizada.

Cidadão com moradia digna evita uma série de demandas para o Estado. Trata-se de um direito consagrado pela Constituição Federal, que expressamente dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

*Conforme o texto constitucional, a habitação ou moradia está elencada nos direitos sociais<sup>7</sup>. Direitos fundamentais para a sobrevivência do ser humano em sociedade. Além de*

---

<sup>7</sup> “São os direitos que toda a sociedade deve ter, e que são considerados fundamentais para a sobrevivência.” (Informal ...).

*ser um direito social que encontra previsão em cláusula pétrea<sup>8</sup>, a moradia volta a ser contemplada na Carta Magna, ao tratar dos direitos dos trabalhadores:*

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Como se denota, o direito à habitação é uma preocupação repetitiva na Lei Maior, ganhando, novamente, conotação quando abordada a Política Urbana Constitucional:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Conforme se percebe, a Constituição Federal de 1988 não mediu preocupação no sentido de assegurar e reconhecer a moradia digna como um dos principais direitos do cidadão e obrigação do Estado, visando justamente dar a importância que o assunto realmente merece. Aliás, é exatamente isto que se espera de um legislador constituinte, comprometido com os anseios sociais e com os princípios de uma vida digna a todos, sem qualquer distinção. Por tais razões, a Constituição brasileira não hesitou em, de forma explícita, assegurar o direito à moradia para todos, atribuindo ao Estado esta obrigação.

O Estado, aqui desde o início compreendido como *lato sensu*, nas suas três esferas (Municípios, Estados-Membros e União Federal), está constitucionalmente obrigado a assegurar este indispensável direito, condição básica de vida, ao seu povo. Não se trata de faculdade e sim obrigação legal com prescrição expressa na Carta Magna.

Esta necessária preocupação do legislador não se esgota na Lei Maior. O direito à moradia também ganha guarida em outras legislações infraconstitucionais. É o caso do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana,

---

<sup>8</sup> “Cláusulas pétreas são limitações materiais ao poder de reforma da constituição de um estado. Em outras palavras, são disposições que proíbem a alteração, por meio de emenda, tendentes a abolir as normas constitucionais relativas às matérias por elas definidas.” (Informal ...).

ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Parece, aliás, impossível, imaginar uma cidade sustentável, organizada e socialmente equilibrada sem o atendimento ao direito de moradia do cidadão. A previsão do Estatuto da cidade ainda contempla:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

Falar em função social da propriedade urbana com pessoas sem acesso à moradia é uma prática divorciada da previsão legal e dos anseios sociais dos vulneráveis que, infelizmente, perfazem uma parte significativa da população brasileira.

Conforme citado, políticas públicas importante já foram implementadas no Brasil, que parcialmente amenizaram algumas situações. Políticas que não tiveram, por exemplo, um seguimento. Apenas a título de exemplo, não se pode deixar de destacar o programa “Minha Casa Minha Vida”. Instituída pela Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009, que em seu primeiro artigo dispôs:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU); (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015)

II - o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR); e (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015)

III - (VETADO). (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015)

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: (Redação dada pela Lei nº 13.173, de 2015)

I - grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - imóvel novo: unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - oferta pública de recursos: procedimento realizado pelo Poder Executivo federal destinado a prover recursos às instituições e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH para viabilizar as operações previstas no inciso III do art. 2º; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

IV - requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

V - agricultor familiar: aquele definido no caput, nos seus incisos e no § 2º do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

VI - trabalhador rural: pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.

Sob o Governo Lula, o Programa “Minha Casa Minha Vida” trouxe, de fato, melhorias extremamente significativas. Além disto, o programa acarretou no aquecimento da economia do país e na geração de milhares de empregos.

No entanto, o “Minha Casa Minha Vida” não deu conta de resolver a grave situação social do Brasil, cujo modelo de exploração econômica de séculos vem se mantendo. Ademais, necessário destacar que não houve seguimento no programa da forma que se esperava quando de sua implantação. Portanto, com a nova política desenvolvida após o impeachment da Presidente Dilma, rendendo explícito louvor ao neoliberalismo, as questões sociais novamente atingem um nível de extremo alerta, visto que a pobreza tão combatida nas últimas duas décadas volta a ser o resultado decorrente do favorecimento do domínio absoluto do mercado.

E esses problemas sociais são sentidos em praticamente todos os Estados e Municípios do Brasil. Com maior ou menor intensidade, o fato é que não são todos os brasileiros que realmente tem o direito a moradia assegurado, como deve ser, nos termos constitucionais. Esta questão social perpassa todas as fronteiras internas do país, sendo também uma preocupação local.

A moradia, registra-se, é apenas um dos graves problemas sociais que avançam e se asseveram rapidamente. Ações precisam ser iniciadas para, se não resolver, amenizar este problemas sociais. Políticas públicas<sup>9</sup> são necessárias para caminhar rumo a uma menor desigualdade e maior distribuição das riquezas. Políticas públicas que, de fato, não sejam apenas

---

9 “Política Pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. De uma forma ainda mais abrangente, pode-se considerar as Políticas Públicas como 'o que o governo escolhe fazer ou não fazer'.” (Informal...).

ações temporárias e paliativas, mas que se firmem como alternativas permanentes, duradouras e efetivas, com resultados positivos do ponto de vista social.

O Brasil, lamentavelmente, como dito, é um dos líderes mundiais no ranking da desigualdade social. Um país com diferenciada geografia e com enorme território, com potencial de produção sustentável, se destaca por apresentar um quadro social onde o capitalismo<sup>10</sup> age de maneira fria, cruel e sem qualquer limite. Um capitalismo nocivo e predatório que, apesar da democracia<sup>11</sup>, não respeita os limites da dignidade humana.

Uma democracia prevista expressamente na Constituição Federal, já no seu art. 1º, em seu Parágrafo Único dispõe: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

Democracia que, no Brasil, a forma participativa não tem sido fomentada pelo Poder Público, fazendo que a forma representativa seja absoluta, o que não traz a efetiva participação do povo nos processos de decisão.

Para Rosenfield “democracia, no sentido etimológico da palavra significa o governo do povo, o governo da maioria.” (1994, p. 07). Entende-se, dessa forma, um governo exercido pelo povo, obviamente por meio de representantes escolhidos pela maioria da população.

Apenas a representação não é suficiente para uma efetiva participação da sociedade. Santos afirma que

[...] o debate sobre democracia da primeira metade do século XX foi marcado pelo enfrentamento entre duas concepções de mundo e sua relação com o processo de modernização do Ocidente. De um lado, a concepção que C.B. MacPherson batizou de liberal-democracia (MacPherson, 1966) e de outro uma concepção marxista de democracia que entendia a autodeterminação do mundo do trabalho como o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos entendidos como indivíduos-produtores (Pateman, 1970). Desse enfrentamento surgiram as concepções hegemônicas no interior da teoria de democracia que passaram a vigorar na segunda metade do século XX. Essas concepções estão relacionadas à resposta dada a três questões: a da relação entre procedimento e forma; a do papel da burocracia na vida democrática; e a da inevitabilidade de representação nas democracias de grande escala. (2002, p. 43).

---

10 “[S]ubstantivo masculino **1** Sistema de produção cujos fundamentos são a empresa privada e a liberdade do mercado, sendo o objetivo principal a obtenção de lucro. **2** Regime econômico caracterizado pelo grande desenvolvimento dos meios de produção cujo capital (bem material destinado à produção) está centralizado em empresas privadas que contratam funcionários, pagando-lhes um salário. **3** Reunião do que se relaciona com esse sistema: país que adota o capitalismo como sistema de governo.” (Houaiss...).

11 “[S]ubstantivo feminino **1** Governo em que o poder é exercido pelo povo **2** Sistema governamental e político em que os dirigentes são escolhidos através de eleições populares: o Brasil é uma democracia **3** Regime que se baseia na ideia de liberdade e de soberania popular; regime em que não existem desigualdades e/ou privilégios de classes **4** Nação ou país cujos preceitos se baseiam no sistema democrático.” (Houaiss...).

A democracia brasileira, num país de enorme extensão territorial com uma população de mais de 210 milhões de pessoas, tem se limitado, com algumas exceções, à forma representativa. No entanto, a participação do cidadão precisa ser despertada. A alienação à mídia televisionada precisa ser, de alguma forma, quebrada, e o cidadão precisa perceber a importância de sua participação direta, efetiva e permanente, tomando consciência da grave situação atual. Neste sentido, Allebrandt sustenta:

De fato, as pessoas envolvidas em um processo de participação devem ter a compreensão daquilo que estão vivenciando, logo não podem simplesmente agir sem entender as razões e consequências da sua ação, pois, neste caso, a participação não passa de adestramento, presente nos processos de dominação que, entre outros aspectos, negam o acesso à informação e à educação às pessoas. (2010, p. 51).

Priorizando a democracia apenas representativa, o risco que se tem de ter poucos eleitos decidindo por todos e priorizando seus interesses particulares é muito elevado. Aliás, é o que se vive, atualmente, no cenário democrático do Estado brasileiro.

A democracia brasileira clama maior participação. Nos termos de Demo:

Participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual. Todas estas figuras pertencem ao lado privilegiado da sociedade, ainda que nem sempre ao mais privilegiado. Tendencialmente buscam manter e aumentar seus privilégios. Se o processo de participação for coerente e consistente, atingirá tais privilégios, pelo menos no sentido de que a distância entre tais figuras e os pobres deverá diminuir (Demo, 1993:21).

Nesse contexto, de democracia fragilizada, de um sistema capitalista que se apega a uma nova onda neoliberal, onde o mercado mantém-se como o principal regulador da sociedade, como o foco central do mundo, as desigualdades não têm outro caminho a não ser se elevarem de maneira gritante e voraz.

Em nível de Estados-Membros, as Constituições Estaduais também trazem menção expressa à habitação. Na Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, a habitação ganha um capítulo especial:

Art. 173. A lei estabelecerá a política estadual de habitação, a qual deverá prever a articulação e integração das ações do Poder Público e a participação das comunidades organizadas, bem como os instrumentos institucionais e financeiros para sua execução.

§ 1.º A distribuição de recursos públicos priorizará o atendimento das necessidades sociais, nos termos da política estadual de habitação, e será prevista no plano plurianual do Estado e nos orçamentos estadual e municipais, os quais destinarão recursos específicos para programas de habitação de interesse social.

§ 2.º Do montante de investimentos do Estado em programas habitacionais, pelo menos setenta por cento serão destinados para suprir



a deficiência de moradia de famílias de baixa renda, entendidas estas como as que auferem renda igual ou inferior a cinco vezes o salário mínimo.

Art. 174. O Estado e os Municípios estabelecerão programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação, como condição essencial à qualidade de vida e ao desenvolvimento.

§ 1.º Os programas de interesse social serão promovidos e executados com a colaboração da sociedade e objetivarão prioritariamente:

I - a regularização fundiária;

II - a dotação de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais;

III - a implantação de empreendimentos habitacionais.

§ 2.º A lei estabelecerá os equipamentos mínimos necessários à implantação de conjuntos habitacionais de interesse social.

Art. 175. O Estado, a fim de facilitar o acesso à habitação, apoiará a construção de moradias populares realizada pelos próprios interessados, por cooperativas habitacionais e através de outras modalidades alternativas.

Parágrafo único. O Estado apoiará o desenvolvimento de pesquisas de materiais e sistema de construção alternativos e de padronização de componentes, visando a garantir a qualidade e o barateamento da construção. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL RS, 1989).

Mesmo com as previsões constitucionais expressas, a realidade mostra-se divorciada da legislação. O trabalho passa a analisar a questão sob o enfoque de dois casos no Município de Ijuí, interior do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí é um Município com aproximadamente 83 mil habitantes, localizado no Noroeste do Estado do RS, sendo uma cidade referência na região, especialmente pelo comércio de produtos e serviços. A saúde é referência para o interior do Estado, bem como a educação, que tem na Universidade Regional do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, o destaque em educação há mais de 60 anos. Enfim, Ijuí é considerada uma cidade pólo para dezenas de Municípios, não só do seu entorno, mas também diversos outros bem mais distantes.

Tomando por base de análise a cidade de Ijuí, é perceptível que o direito à moradia ganha previsão legal em diversas leis municipais e, inclusive, na Lei Orgânica do Município:

Art. 85 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (LEI ORGÂNICA, 1990).

Tal previsão não é uma preocupação exclusiva do legislador ijuiense, mas de praticamente todos os Municípios do Brasil. As Leis Orgânicas Municipais reproduzem, em sua unanimidade, os preceitos constitucionais básicos, onde a moradia também ganha o devido destaque.

No entanto, não basta a previsão legal em normas municipais para que tal questão não se mostre como um dos principais problemas regionais e locais. Para exemplificar esta preocupante situação, se analisa alguns problemas de habitação no Município de Ijuí, que tiveram a intervenção do Poder Judiciário, onde o Escritório Modelo<sup>12</sup> da Unijuí atuou e permanece envolvido diretamente.

O primeiro caso relatado tem como cenário o Bairro Quinze de Novembro, onde quase uma centena de pessoas, a maioria com suas famílias, se instalaram irregularmente no local. Muitas destas famílias com crianças, idosos, doentes e pessoas vulneráveis. Basicamente eram famílias inscritas em programas municipais de habitação, na espera da vagarosa fila da casa própria. Em determinado momento, não havendo uma solução do Poder Público, tais famílias invadiram os imóveis públicos no local citado. As famílias instalaram-se precariamente, com barracas de lona. Outras, com o passar do tempo, foram reforçando seus abrigos com madeira e, algumas, até com tijolos. Algum tempo depois, sob a tese de que o Município realizaria neste local o desenvolvimento de um programa habitacional, não havendo a concordância em desocupação das famílias, o Município ajuizou a Ação de Reintegração de Posse, cujo processo tramita sob o número 016/1.16.0001342-0, na 2ª Vara Cível da Comarca e Ijuí, com um pedido de liminar. No primeiro contato com os autos, a julgadora entendeu que a reintegração merecia o deferimento da liminar, assim determinado:

VISTOS, Trata-se de AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COM PEDIDO LIMINAR ajuizada por MUNICÍPIO DE IJUÍ contra ALESSANDRA DE OLIVEIRA e outros, todos qualificados na inicial, objetivando em sede de liminar, a reintegração de posse dos imóveis matriculados junto ao álbum imobiliário local sob os números 45832,45833, 45834, 45835, 45836, 45837, 45839, 45840, 45841, 45842, 45843, 45844, 45845, 45846, 45847, 45848, 45849, 45850, 45851, 45852, 45853, 45854, 45855, 45856, 45857, 45858, 45859, 45860, 45861, 45862, 45863, 45864, 45865, 45866, 45867, 45868, 45869, 45870, 45871, 45872, 45873, 45874, 45875, 45876, 45877, 45878, 45879, 45880, 45881, 45882, 45883, 45884, 45885, 45886, 45887, 45888, 45889 e 552834, isto pois, narra, em síntese, que os requeridos, de forma clandestina tomaram posse dos terrenos que tem como proprietário o requerente. Juntou documentos (fls.19-89). É o breve relatório.

---

12 O Escritório Modelo é o local de Estágio Supervisionado dos alunos do curso de direito, basicamente do oitavo e nono semestres, em que os acadêmicos, supervisionados por professores, têm acesso aos processos judiciais, atendimentos à clientes, consultas jurídicas, dentre outras atividades. O Escritório Modelo da Unijuí, a exemplo das Defensorias Públicas, atende somente a população mais vulnerável e carente, com prestação de serviços gratuitos.

Passo a decidir. Na situação, para a concessão de liminar na reintegração de posse necessários os requisitos contidos no artigo 927 do Código de Processo Civil, cujo ônus probatório é atribuído ao autor, quais sejam: a posse anterior; a prática de esbulho pelo réu; a perda da posse em razão de ato ilícito; e bem como a data de sua ocorrência. Na situação, a prova coligida pelo autor aos autos mostra-se apta a ensejar o deferimento do pedido liminar. Principalmente, com base na certidão de ocorrência de fls.22-23; e nas fotos anexadas nas fls.25-28 e 28-32. DEFIRO o pedido liminar inaudita altera pars, para reintegrar o autor na posse da área, bem como para determinar que as requeridas, no prazo de 05 dias, desfaçam a construção feita no imóvel, sob pena de despejo compulsório. Os requeridos deverão comprovar o cumprimento da liminar no prazo determinado. EXPEÇA-SE mandado de reintegração de posse. CITE-SE. Intimem-se. Diligências legais. (Julgadora: Maria Luiza Pollo Gaspar. 2ª Vara Cível de Ijuí. Data: 09/03/2016. Processo n. 11600013420).

Após a dilatação do prazo para desocupação do imóvel, as famílias foram saindo do local gradativamente. Algumas foram para casa de parente. Outras foram alocadas no chamado aluguel social, geralmente de seis meses, em que o Município arca com o aluguel, até que estas famílias sejam contempladas com uma moradia habitacional ou consigam suprir suas necessidades por sua conta. Ou seja, uma mera postergação do problema que, seis meses depois, restará no mesmo *status quo* anterior: novamente sem ter para onde ir.

A decisão acima exarada foi, inclusive, atacada por recurso no Tribunal de Justiça do Estado do RS que, manteve a decisão de desocupação, visto que o caminho estritamente legal conduz necessariamente a esta medida.

O processo ainda encontra-se em trâmite no Judiciário Gaúcho. No entanto, a expectativa é que a decisão liminar de desocupação se mantenha em definitivo na Sentença.

O fato a ser destacado é que o Município, no caso em tela, constitucionalmente obrigado a prover o direito à moradia a todos os cidadãos, juntamente com o Estado e a União, simplesmente usou da interpretação fria da norma da propriedade e buscou uma medida judicial para reintegrar-se na posse dos imóveis, não se preocupando com o destino das famílias.

O segundo caso a ser relatado, ocorreu no Bairro Getúlio Vargas onde, a exemplo do primeiro caso, 128 pessoas foram arroladas como Rés no Processo n. 016/1.16.0002123-7 que também tramitou na 2ª Vara Cível desta Comarca de Ijuí. Ou seja, 128 famílias que estavam acampadas nos imóveis municipais, todas devidamente inscritas nos programas habitacionais, receberam a ordem de desocupação, tendo em vista o deferimento liminar da Reintegração de Posse:

VISTOS, Trata-se de AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE CUMULADA COM PEDIDO DE DEMOLIÇÃO DAS CONSTRUÇÕES COM PEDIDO LIMINAR movida pelo MUNICÍPIO DE IJUÍ em face de ALEX DE LIMA VIEIRA e outros, na qual postula o ente público municipal em sede de liminar, que seja reintegrada a posse deste sob os imóveis de

matrícula nº 35913 e nº 36987, bem como para que os requeridos desfaçam as construções feitas nos referidos imóveis, retirando todos os materiais de construção depositados nestes. Alega o autor que os requeridos invadiram os imóveis descritos na inicial e sobre ele construíram casas de madeira a lona com nada mais do que dois cômodos. Juntou documentos (fls. 24 à 41). É o breve relatório. Passo a decidir. Na situação, para a concessão de liminar na reintegração de posse necessários os requisitos contidos no artigo 561 do NCPC, cujo ônus probatório é atribuído ao autor, quais sejam: a posse anterior; a prática de esbulho pelo réu; a perda da posse em razão de ato ilícito; e bem como a data de sua ocorrência. Na situação, a prova coligida pelo autor aos autos mostra-se apta a ensejar o deferimento do pedido liminar. Principalmente, com base na certidão de ocorrência de fls.26 à 28; e nas fotos anexadas nas fls.30 à 32 e 36. DEFIRO o pedido liminar inaudita altera pars, para reintegrar o autor na posse da área, bem como para determinar que as requeridas, no prazo de 05 dias, desfaçam a construção feita no imóvel, sob pena de despejo compulsório. Os requeridos deverão comprovar o cumprimento da liminar no prazo determinado. EXPEÇA-SE mandado de reintegração de posse. Designo o dia 16.06.2016, às 09h30min para audiência de conciliação. A audiência será realizada no Salão do Juri em razão do número de litisconsortes no presente feito. Cite-se e intime-se a parte Ré. O prazo para contestação será contado a partir da realização da audiência. A ausência de contestação implicará revelia e presunção de veracidade da matéria fática apresentada na petição inicial. Fiquem as partes cientes de que o comparecimento na audiência é obrigatório. A ausência injustificada é considerada ato atentatório à dignidade da justiça, sendo sancionada com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa. As partes devem estar acompanhadas de seus advogados. Decorrido o prazo para apresentação de contestação, intime-se a parte autora para manifestação. Intimem-se. Diligências legais. (Julgadora: Maria Luiza Pollo Gaspary. 2ª Vara Cível de Ijuí. Data: 09/03/2016. Processo n. 11600021237).

Novamente o Município simplesmente fez a Lei ser cumprida, obtendo uma liminar para reintegra o seu patrimônio.

Também neste processo houve atuação comprometida do Escritório Modelo, Defensoria Pública e Ministério Público, onde também foi conseguida a postergação maior do prazo de desocupação. Audiências foram realizadas, e o próprio Município comprometeu-se a, paliativamente, conceder aluguel social às famílias mais necessitadas.

Neste processo judicial, o prazo de desocupação foi sendo postergado até o corrente ano. No entanto, neste mês de abril de 2018 veio nova e derradeira decisão:

Trata-se de ação de reintegração de posse ajuizada pelo Município de Ijuí em face de 128 (cento e vinte e oito) pessoas, nominadas individualmente como requeridas, em razão de estarem ocupando irregularmente, mediante invasão, dois imóveis situados no Bairro Getúlio Vargas II, nesta cidade. A liminar de reintegração de posse foi concedida em 18/05/2016 (fls.44/5), sendo designada audiência de tentativa de conciliação para fins de desocupação pacífica do imóvel. Na audiência, realizada em 16/06/2016, foi deferido o prazo de trinta dias para efetiva retirada das famílias do local. A Defensoria Pública postulou a concessão de aluguel social às famílias/pessoas em situação

de risco até que fossem realocadas em outros imóveis públicos destinados à moradia familiar. Foi determinado, ainda, o levantamento das pessoas que efetivamente estão ocupando o imóvel público invadido. O Ministério Público manifestou-se pelo indeferimento do pedido de concessão de aluguel social aos requeridos (fls.79/82). Cumprida a diligência de verificação das pessoas ocupantes dos imóveis públicos invadidos, conforme auto de cumprimento de diligência das fls.85/6, em 16/06/2016. Defensoria Pública (fls.88/241) e Escritório Modelo da Unijuí (fls.298/301) apresentaram contestação em nome de alguns dos requeridos. Município de Ijuí replicou nas fls.255/97 e 304/7. O agravo de instrumento interposto contra a decisão que concedeu a liminar de reintegração de posse foi desprovido (fls.310/8). Intimadas as partes para produção de provas e o Município de Ijuí para dizer acerca do efetivo cumprimento da liminar (fl.321), os requeridos postularam a produção de prova testemunhal (fl.323) e o Município requereu a expedição de mandado de verificação (fl.322). Diante da notícia de que técnicos do DEMEI têm enfrentado problemas na área invadida, porquanto ocorrem ligações clandestinas de energia, causando problemas na rede e expondo os invasores, inclusive crianças, a riscos de acidentes fatais, o Ministério Público exarou parecer solicitando a realização de audiência com o Município de Ijuí, Defensoria Pública, Escritório Modelo da Unijuí, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social a fim de que fosse viabilizado o cumprimento da ordem judicial (fls.351/2). Realizada a audiência em 16/10/2017 (fl.365), a parte autora postulou a alteração do polo passivo para que constem os ocupantes do imóvel, tendo em vista a quantidade de modificações possessórias que ocorreram durante a tramitação do feito, dificultando o cumprimento da medida liminar. Ministério Público e Defensoria Pública não se opuseram ao pedido. Concedido prazo de três dias ao Defensor Público, para manifestação, os autos foram devolvidos sem petição (fl.365-verso). Relatei. Decido. Nas ações de reintegração de posse que envolvam número indeterminado de ocupantes em situação irregular, é necessária a citação por edital para a formação da relação processual entre as partes. O Novo Código de Processo Civil sistematizou a relação jurídica para esses tipos de relação possessória. De acordo com o artigo 554, parágrafos 1º e 2º, deve ser realizada a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital para os demais invasores. § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública. § 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados. Nesse sentido a decisão do STJ: RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. INVASÃO COLETIVA DE IMÓVEL POR NÚMERO INDETERMINADO DE PESSOAS. CITAÇÃO POR EDITAL DOS INVASORES NÃO ENCONTRADOS PELO OFICIAL DE JUSTIÇA. NECESSIDADE. LITISCONSÓRCIO PASSIVO MULTITUDINÁRIO FORMADO POR RÉUS INCERTOS. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO FICTA. NULIDADE DO FEITO. 1. É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que a ausência de intimação do Ministério Público não enseja, por si só, a decretação de nulidade do julgado, salvo a ocorrência de efetivo prejuízo demonstrado nos autos. 2. Nas ações possessórias voltadas contra número indeterminado de invasores de imóvel, faz-se obrigatória a citação por edital dos réus incertos. 3. O CPC/2015, visando adequar a proteção possessória a tal realidade, tendo em conta os interesses público e social inerentes a esse



tipo de conflito coletivo, sistematizou a forma de integralização da relação jurídica, com o fito de dar a mais ampla publicidade ao feito, permitindo que o magistrado se valha de qualquer meio para esse fim. 4. O novo regramento autoriza a propositura de ação em face de diversas pessoas indistintamente, sem que se identifique especificamente cada um dos invasores (os demandados devem ser determináveis e não obrigatoriamente determinados), bastando a indicação do local da ocupação para permitir que o oficial de justiça efetue a citação daqueles que forem lá encontrados (citação pessoal), devendo os demais serem citados presumidamente (citação por edital). 5. Na hipótese, deve ser reconhecida a nulidade de todos os atos do processo, em razão da falta de citação por edital dos ocupantes não identificados. 6. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 1314615 SP 2012/0055332-1, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 09/05/2017, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/06/2017) Assim, determino o cumprimento da liminar de reintegração de posse, devendo o oficial de justiça promover a citação/intimação daqueles que forem encontrados no local e pessoal, certificando seus nomes e, devendo os demais serem citados/intimados presumidamente e por edital. Expeça-se mandado. Com a juntada, vista ao autor e Ministério Público. Intimem-se. (Julgadora: Simone Brum Pias. 2ª Vara Cível de Ijuí. Data: 09/04/2018. Processo n. 11600021237).

Simplemente o Município insistiu na concessão e cumprimento da liminar de desocupação, sem qualquer piedade ou senso de coletivo. O Judiciário, por sua vez, com cumpridor da Lei, manteve as decisões anteriormente determinadas.

A crítica é direcionada, aqui, ao Poder Público que age como se particular fosse. As atitudes e postulações simplesmente desconsideram as obrigações constitucionais explícitas na Constituição Federal. As famílias sem teto são, pelo Município de Ijuí, consideradas inimigas e obstrutoras do desenvolvimento, levando-o cegamente a pedir a desocupação do imóvel, sem quaisquer preocupações com o destino que terão.

Nos dois casos relatados acima, judicializados nos processos destacados, além de não ter habitação, as mais de duas centenas de cidadão réus, com suas famílias, não tem qualquer estrutura de saneamento e outras condições básicas de vida. Uma condição em que o Município, ente público obrigado a providenciar os direitos básicos de todos, atuou como se fosse um particular na defesa de sua propriedade.

Ao comparar o direito à propriedade do Município de Ijuí e o direito a uma moradia digna de todo o cidadão, ambos consagrados constitucionalmente, neste caso concreto, qual deve prevalecer?

Necessário, ainda, destacar que o Escritório Modelo da Unijuí também desempenhou atuação ativa ao patrocinar uma Ação de Obrigação de Fazer, consistente em o Município de Ijuí conceder moradia a muitos despejados ou, provisoriamente, aluguel social, até chegar a vez da contemplação com a unidade habitacional. Esta Ação tramita sob o número



016/1.16.0002949-1, junto à 2ª Vara Cível da Comarca de Ijuí. Em sua decisão, o juiz singular assim determinou:

VISTOS, Trata-se de AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA movida por SIMONE PACHECO DOS SANTOS E OUTROS, em face do MUNICÍPIO DE IJUÍ, na qual postulam os autores liminarmente que o requerido providencie, no prazo de 48 horas, um local adequado para estes residirem, isto pois, alegam que estão passando por dificuldades e que estão vivendo em situação de extrema miséria, sem acesso a água e energia elétrica. Requereram a concessão de AJG. Juntaram documentos (fls. 08 e 107). É o breve relatório. Passo a decidir. Defiro o pedido de assistência judiciária gratuita postulado pela parte autora, uma vez que restou comprovada a informação de hipossuficiência mencionada. No mais, determino o apensamento ao feito 1160001342-0, como requerido na exordial e especialmente porque, ao consta, há conexão dos fatos e da matéria debatida entre o presente e aquele feito, e a decisão a ser tomada há de cotejar ambos em conjunto, aquele já em fase processual mais adiantada. Intimem-se. Diligências legais. (Julgador: Eduardo Giovelli. 2ª Vara Cível de Ijuí. Data: 08/06/2016. Processo n. 11600029491).

Conforme se verifica, o magistrado determinou que a Ação movida, com pretensão de que o Município de Ijuí forneça habitação para as 230 famílias envolvidas nas reintegrações, teve a determinação que fosse juntada aos dois processos do Município. Assim, aguarda-se a tramitação para, talvez, ao final, se ter uma decisão favorável.

Enfim, o problema destas quase 230 famílias se arrasta há mais de dois anos, sem esperança de solução em curto ou médio prazos. São vidas de adultos, crianças e idosos, à mercê da boa vontade do Poder Público, que muitas vezes age como se não fosse sua a obrigação de assegurar uma vida digna com moradia aos cidadãos. Uma triste realidade que, infelizmente, aflige grande parte dos Municípios do Brasil.

Não há como pensar um desenvolvimento regional sem enfrentar de forma séria e adequada estas questões sociais que, não raras as vezes, envergonham o Brasil no cenário mundial.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho desenvolvido buscou, a partir de dois exemplos locais, destacar um grave problema social que precisa ser priorizado pelo Estado, visto a necessidade da população carente e a obrigação constitucional do Estado em prover os direitos sociais ao cidadão, no qual o direito a habitação assume a condição, inclusive, de cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988.

O estudo destes dois casos na cidade de Ijuí/RS, constitui uma realidade não diferente nas demais cidades do país, onde a moradia constitui-se em um dos principais anseios da sociedade. Com estes exemplos da cidade de Ijuí, o que se pretende é chamar a atenção para esta grave questão social, que se afasta do desenvolvimento regional que se espera, e ensejar pesquisas neste assunto que busquem, ao menos, amenizar esta preocupante, degradante e desumana condição de inúmeras pessoas, cidadãos com direitos iguais a qualquer brasileiro.

A ineficiência e inoperância das políticas atuais estão agravando seriamente os problemas sociais. Direitos básicos, como é o caso da moradia, tem se ofuscado frente a nova onda neoliberal, abraçada por inteiro pelo atual governo, onde o mercado é endeusado ao extremo e priorizado sobre qualquer outra coisa.

Apesar do programa “Minha Casa, Minha Vida” ter contemplado milhares de brasileiros, o abandono deste programa e o cenário político e econômico atual asseveraram as desigualdades. A moradia deixou de ser uma possibilidade real para, agora, neste contexto, ser mais um sonho da população.

A pobreza no Brasil, com a política econômica atual, voltou a atingir índices alarmantes. Isso demonstra que o caminho que está se seguindo não é o adequado para o contexto social brasileiro.

Os dois casos acompanhados no Município de Ijuí/RS relatam, a nível local, o descaso total com o social, constatado hoje no país. Até quando os direitos sociais serão sacrificados e preteridos frente à priorização da dominação econômica?

A sociedade não pode assistir a todas estas barbáries aos direitos básicos do ser humano e nada fazer. Está mais do que na hora de participar ativamente do processo. Conforme Tenório e Rozenberg a participação integra o cotidiano de todos os indivíduos. Por desejo próprio ou não, somos, ao longo da vida, levados a participar de grupos e atividades. Esse ato nos revela a necessidade que temos de nos associar para buscar objetivos, que seriam de difícil consecução ou mesmo inatingíveis se procurássemos alcançá-los individualmente. Assim, a participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino. “Sua concretização [destino] passa pela organização coletiva dos participantes, possibilitando desde a abertura de espaços de discussão dentro e fora dos limites da comunidade até a definição de prioridades, a elaboração de estratégias de ação e o estabelecimento de canais de diálogo como poder público” (Tenório e Rozenberg, 1997, p.103).

A inércia social que se observa no Brasil, onde o poder econômico avança velozmente sobre todos os direitos básicos do cidadão precisa ser quebrada. Em uma era de informação

rápida e privilegiada, deixar sucumbir àqueles direitos conquistados com muita luta e sacrifícios é retroceder de forma absurda.

Os direitos básicos contemplados na Constituição Federal de 1988, logo após um duro e inesquecível período ditatorial de extremas violações, hoje estão sendo esquecidos e esmagados por uma nova onda neoliberal que assombra novamente o país e o mundo. Ainda é tempo de tentar reverter este quadro nacional, e tentar re-encaminhar o país na linha da prevalência do social sobre o econômico.

O bem-estar da sociedade é um dos objetivos da Gestão Social e, para alcançar este bem-estar, uma moradia digna, aliada aos direitos básicos, é condição *sine qua non*.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. 2010. Tese de doutorado em desenvolvimento regional. Universidade de Santa Cruz – UNISC.

\_\_\_\_\_. Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). Cidadania, território e atores sociais. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, v.4, p. 19-60.

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

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

DEMO, Pedro. **Participação é uma Conquista**: Noções da política social participativa. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

Dicionário Houaiss Eletrônico da Língua Portuguesa.

Dicionário Informal da Língua Portuguesa.

IJUÍ. **Lei Orgânica do Município de Ijuí**. 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-ijui-rs>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição** (1989). Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Assembléia Legislativa do RS: Centro Gráfico, 1989.

RIO GRANDE DO SUL. **Ação de Reintegração de Posse n. 016/1.16.0001342-0**.

Disponível em:

<[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_despacho.php?entrancia=%201&comarca=ijui&Numero\\_Processo=11600013420&num\\_movimento=4&nomecomarca=Iju%ED&orgao=2%AA%20Vara%20C%EDvel%20:%201%20/%201&code=1546](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_despacho.php?entrancia=%201&comarca=ijui&Numero_Processo=11600013420&num_movimento=4&nomecomarca=Iju%ED&orgao=2%AA%20Vara%20C%EDvel%20:%201%20/%201&code=1546)>. Acesso em 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ação de Reintegração de Posse n. 016/1.16.0002123-7**. Disponível em:

<[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_despacho.php?entrancia=%201&comarca=ijui&Numero\\_Processo=11600021237&num\\_movimento=13&nomecomarca=Iju%ED&orgao=2%AA%20Vara%20C%EDvel%20:%201%20/%201&code=0970](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_despacho.php?entrancia=%201&comarca=ijui&Numero_Processo=11600021237&num_movimento=13&nomecomarca=Iju%ED&orgao=2%AA%20Vara%20C%EDvel%20:%201%20/%201&code=0970)>. Acesso em 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ação de Obrigação de Fazer n. 1.16.0002949-1**. Disponível em:

<[http://www.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_despacho.php?entrancia=%201&comarca=ijui&Numero\\_Processo=11600029491&num\\_movimento=12&nomecomarca=IJU%CD&orgao=2%AA%20Vara%20C%EDvel%20:%201%20/%201&code=3916](http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_despacho.php?entrancia=%201&comarca=ijui&Numero_Processo=11600029491&num_movimento=12&nomecomarca=IJU%CD&orgao=2%AA%20Vara%20C%EDvel%20:%201%20/%201&code=3916)>. Acesso em 10 mar. 2018.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SANTOS. Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROZENBERG, Jacob Eduardo. “Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul/ago. 1997.

## QUAL O LUGAR DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PROTEÇÃO SOCIAL AOS REFUGIADOS? UMA DEMANDA EMERGENTE NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

*ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar<sup>1</sup>*

*BEZERRA, Vladimir Porfírio<sup>2</sup>*

*MACIEL, Heloisa Helena Mesquita<sup>3</sup>*

*PAIVA, Ariane Rego<sup>4</sup>*

*VASCONCELOS, Ângela Magalhães<sup>5</sup>*

### Resumo

Seguindo o proposto no Eixo 7, reforçamos o interesse em trazer ao debate os dilemas e contradições da gestão da política de assistência social para proteção aos imigrantes internacionais em situação de vulnerabilidade, em especial os refugiados, moradores no município do Rio de Janeiro. O relato faz parte de levantamentos preliminares realizados pela PUC-Rio em parceria com a UFF para a implementação de um estudo conjunto sobre esse debate emergente, pouco discutido e indispensável no cenário contemporâneo de crise política e econômica. O estudo se refere à problematização da demanda crescente por acesso a serviços e benefícios por imigrantes e refugiados nos equipamentos públicos da assistência social do município do Rio de Janeiro, e à reflexão acerca das fragilidades e potencialidades identificadas nos atendimentos dessas unidades. A pesquisa aponta para a ausência de serviços qualificados para atendimento às particularidades do público migrante, apesar da legislação garantir o acesso igualitário deste segmento nos serviços públicos. O processo de se estruturar uma rede de proteção aos migrantes e refugiados é tensionado pelas atuais medidas austeras do governo brasileiro para as políticas sociais que repercutem na esfera municipal, em contraposição à organização normativa de alguns marcos estaduais e federal na garantia e ampliação de direitos deste segmento.

**Palavras-chave:** Migração. Refúgio. Proteção Social. Assistência Social. Rio de Janeiro.

<sup>1</sup> Pós Doutora em Ciências Sociais pela EHESS-Paris/França, Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, Mestre em Serviço Social pela PUC-Rio, Docente do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Especialista em Políticas Sociais pela UERJ, Graduada em Serviço Social pela UFF. Vice-Líder e Pesquisadora do NIEPSAS da PUC-Rio - Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Pesquisadora do NEPSAS da PUC-SP - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Coordenadora da especialização em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio. Atuação docente no Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS). Pesquisas nas áreas de Controle Social e Democrático, Assistência Social, Vínculos Sociais e Transferência de Renda, Metrôpoles e Proteção Social. [sindely@ig.com.br](mailto:sindely@ig.com.br)

<sup>2</sup> Graduado em Psicologia (UNESA-RJ), com formação permanente em Psicanálise. Especialista em Gênero, Sexualidade e Direitos Humanos pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/ Fiocruz - RJ). Mestrando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisador associado ao Grupo DADÁ, Grupo de Pesquisa em Relações de Gênero, Sexualidade e Saúde da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE - UAST). Estuda especificamente as ressonâncias da cultura, e as expressões e relações (de gênero, sexualidade e saúde) na sociedade e no indivíduo. Experiência e interesse nos seguintes temas: Teoria Psicanalítica, Antropologia Cultural, Antropologia do Corpo e das Emoções. [vladimir.bezerra@uol.com.br](mailto:vladimir.bezerra@uol.com.br)

<sup>3</sup> Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense. Mestrado em Serviço Social pela PUC-Rio, Especialização pela UNB-CEAD em Serviço Social e Política Social, Pós-graduação Lato Sensu pela UFF em Metodologia do Serviço Social (1994), graduação em Serviço Social pela UFF graduação em História pela Fundação Cultural de Campos/ Faculdade de Filosofia. Ocupação de cargos públicos em diversos órgãos das três esferas de governo na área de Assistência Social. Professora no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu - Escola de Ciências Sociais Aplicadas da UNIGRANRIO, professora em Curso de Especialização em Gestão da Atenção Básica e Promoção do Desenvolvimento Social – ENSP/ FIOCRUZ e professora do Curso de Pós Graduação: Especialização Lato Sensu em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio e Professora da PUC-Rio no Departamento de Serviço Social e membro pesquisador do NIEPSAS-PUC/Rio (Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social). Desenvolve atividade de ensino no CAPACITASUAS (Política de Educação Permanente do SUAS) tendo participado da capacitação no Distrito Federal (pela UNIS), em Dourados -MS (Instituto Sociedades Brasil) e no estado do Rio de Janeiro como professora convidada pela UFRJ e no estado de Minas Gerais como professora convidada pela UNIS, Supervisão Técnica em Projetos na área de Assistência Social desenvolvido por Ongs. Tem experiência na execução, supervisão e gestão de ações profissionais em Serviço Social e em consultoria a municípios, com ênfase em Proteção Social, Gestão e Controle Social na área de Assistência Social. [mesquita.heloisa@gmail.com](mailto:mesquita.heloisa@gmail.com)

<sup>4</sup> Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Mestrado e Doutorado pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense - UFF/Niterói. Atualmente é Professora do Departamento de Serviço Social da PUC - Rio, onde desenvolve projetos na Linha de Pesquisa: Violência, Direitos, Serviço Social e Políticas Intersetoriais. É coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais - GESPD. Tem experiência na área de Serviço Social e Política Social, com ênfase em Serviço Social, Assistência Social, Violência e Direitos Humanos. [arianerpaiva77@hotmail.com](mailto:arianerpaiva77@hotmail.com)

<sup>5</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985). Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1990). Professora Adjunta na Escola de Serviço Social da Universidade Federal



## WHAT IS THE PLACE OF SOCIAL ASSISTANCE IN SOCIAL PROTECTION FOR REFUGEES? AN EMERGING DEMAND IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

### Abstract

Following the proposal in Axis 7, we reinforce the interest in bringing to the debate the dilemmas and contradictions of the management of the social assistance policy for the protection of internationally vulnerable immigrants, especially refugees living in the municipality of Rio de Janeiro. The report is part of preliminary studies conducted by PUC-Rio in partnership with UFF to implement a joint study on this emerging debate, which is not discussed and indispensable in the contemporary scenario of political and economic crisis. The study refers to the problematization of the growing demand for access to services and benefits by immigrants and refugees in public social welfare facilities in the city of Rio de Janeiro, and to the reflection on the fragilities and potentialities identified in the attendance of these units. The research points to the absence of qualified services to meet the particularities of the migrant public, despite the legislation guaranteeing equal access of this segment to public services. The process of structuring a protection network for migrants and refugees is strained by the current austerity measures of the Brazilian government for social policies that have repercussions in the municipal sphere, as opposed to the normative organization of some federal and state landmarks in the guarantee and extension of rights of this segment.

**Keywords:** Migration, Refuge. Social Protection. Social Assistance. Rio de Janeiro.

## APRESENTAÇÃO

O presente relato é resultado de levantamentos preliminares realizados em parceria por pesquisadores da PUC-Rio e da UFF para a implementação de um estudo conjunto sobre esse debate emergente, pouco discutido e indispensável no cenário contemporâneo de crise política e econômica. O estudo se refere à problematização da demanda crescente por acesso a serviços e benefícios por refugiados e solicitantes de refúgio nos equipamentos públicos da assistência social do município do Rio de Janeiro, e à reflexão acerca das fragilidades e potencialidades identificadas nos atendimentos descentralizados dessas unidades. A pesquisa aponta para a ausência de serviços qualificados para atendimento às particularidades deste público migrante, apesar da legislação garantir o acesso igualitário deste segmento nos serviços públicos. O processo de se estruturar uma rede de proteção aos refugiados e solicitantes de refúgio é tensionado pelas atuais medidas austeras do governo brasileiro para as políticas sociais que repercutem na esfera municipal, em contraposição à organização normativa de alguns marcos estaduais e federal na garantia e ampliação de direitos deste segmento.

Para tanto, esta produção está dividida em três partes, a saber: 1- Introdução, 2- Desenvolvimento e 3- Reflexões Finais. A Introdução trata da questão do refúgio e suas motivações no âmbito dos direitos humanos. O Desenvolvimento mostra a legislação de aporte, a perspectiva de integração local, a gestão do refúgio e como ela atravessa, considerando o viés intersetorial, o sistema único da assistência social. Para tanto, define o refugiado como categoria e o seu lugar na dinâmica social. As reflexões finais indicam os limites, as possibilidades e as tendências da gestão da assistência social com o foco neste segmento.

## 1 INTRODUÇÃO

O ponto de partida é a articulação entre os direitos das pessoas migrantes tendo como foco o instituto do refúgio, no debate mais amplo dos direitos humanos. Dados da Organização das Nações Unidas - ONU indicam que os direitos humanos incluem o direito à vida e ao exercício da liberdade; além disso, o direito internacional dos direitos humanos garante ao sujeito a liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, além de estabelecer as obrigações dos governos – responsáveis por promover e proteger as liberdades de grupos ou indivíduos (ONU, 2018).

A expressão formal dos direitos humanos se origina a partir de 1945, em meio ao forte lembrete sobre os horrores da Segunda Guerra Mundial. Desde o estabelecimento das Nações

Unidas, em 1945, é através de normas internacionais de direitos humanos, oriundas de uma série de tratados internacionais e outros instrumentos de Direito que confeririam uma forma legal aos direitos humanos, que um dos objetivos mais fundamentais dos direitos humanos tem sido “promover e encorajar o respeito aos direitos humanos para todos, conforme estipulado na Carta das Nações Unidas” (ONU, 2018).

Segundo a ONU, algumas das características mais importantes dos direitos humanos a) são fundados sobre o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa, b) são universais, o que quer dizer que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas, c) inalienáveis, e ninguém pode ser privado de seus direitos humanos (ONU, 2018). Os direitos humanos (sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outro tipo, origem social ou nacional ou condição de nascimento ou riqueza) são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, já que é insuficiente respeitar alguns direitos humanos e outros não. Todos os direitos humanos, na concepção da ONU, devem, portanto, ser vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa.

Diversos escritos do autor Boaventura de Souza Santos, cuja concepção “multicultural” (SANTOS, 1997) de direitos humanos predomina na discussão contemporânea. Tanto ONU, como Santos e outros autores, numa discussão transdisciplinar indicam que os direitos humanos é tema que resulta de um processo histórico, permeado por lutas sociais contra os poderes constituídos numa dimensão de absolutismo.

Para Bezerra (2017), os direitos humanos delineiam-se como “um conjunto de direitos resultantes da reação a um determinado absolutismo, ou direitos que visam delimitar o poder de controle do Estado sobre os homens” (BEZERRA, 2017, p.2). Esta ideia pode ser entendida a partir de uma passagem de *A Era dos Direitos* (2004), de Norberto Bobbio, que postula que:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não de uma vez e nem de vez por todas. (BOBBIO, 2004, p. 9).

Isto é, pensar direitos humanos representaria pensar circunstâncias históricas, caracterizadas pelas lutas por novos direitos e liberdades contra os poderes instituídos e solidificados com o passar dos tempos. Esta é a situação para compreensão dos novos fluxos migratórios na ótica dos direitos humanos e da necessidade de que haja disponibilidade de outros Estados receberem e protegerem os novos habitantes.

O desenvolvimento capitalista e o acirramento das precárias condições de vida de grandes parcelas populacionais pelo mundo implicam em fluxos migratórios cada vez mais complexos. Harvey (2013) indica que as mudanças do regime de “acumulação flexível” a partir

da década de 1970 estão associadas a um novo sistema de regulamentação política e social, que também impactam em novas formas de controle do trabalho e do emprego. Para o autor, novos grupos de imigrantes nas grandes cidades podem significar “coisas bem diferentes em diferentes lugares” (HARVEY, 2013, p. 145). Podem significar novas estratégias de sobrevivência para desempregados ou pessoas que vivenciam situações de discriminações, bem como podem existir apenas grupos de imigrantes tentando entrar em um sistema capitalista.

As “novas guerras” por disputas econômicas e políticas no cenário internacional também têm contribuído para as migrações forçadas devido à violação de direitos humanos – sobretudo de mulheres e crianças.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, agência da ONU que trata da questão dos refugiados, em 2017 no mundo foram cerca de 65,6 milhões de pessoas sob seu mandato sendo 22,5 milhões refugiados e 2,8 milhões solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado.

No mesmo ano, os dados do Ministério da Justiça indicam 10.145 refugiados reconhecidos no Brasil sendo que apenas 5.134 continuam com registro ativo e residindo no país, com 35% de sírios. Neste registro ativo, 52% moram em São Paulo, 17% no Rio de Janeiro e 8% no Paraná. A inatividade do registro ocorre por diversas razões tais como aquisição da nacionalidade brasileira, óbito, mudança de país, cessação ou perda declarada pelo Comitê Nacional para Refugiados - CONARE.

Com relação ao número de solicitações de refúgio, 86.000 solicitantes aguardam decisões do CONARE. Em 2017 foram 33.866 solicitações contabilizadas em todo o país, quase o triplo dos pedidos registrados em 2016. Com o acirramento da crise da Venezuela foram realizadas 17.865 solicitações de refúgio de venezuelanos, seguido pelos cubanos (2.373), os haitianos (2.362) e os angolanos (2.036). Os estados com mais pedidos de refúgio são Roraima (15.955), São Paulo (9.591) e Amazonas (2.864), segundo dados da Polícia Federal.

Os senegaleses foram o grupo com maior número de pedidos de refúgio indeferidos em 2017, com 156 solicitações negadas, seguidos dos angolanos, com 120 negativas. O CONARE rejeitou 706 solicitações no ano passado, 59,9% do total.

Dados de junho de 2017 do Programa de Atendimento a Refugiados da Cáritas (PARES Cáritas-RJ) mostram que o estado do RJ possuía 7.500 refugiados com aproximadamente 5.000 vivendo na cidade do Rio de Janeiro. A dificuldade de obtenção do número de solicitantes e refugiados por estado e município é enorme o que dificulta o planejamento, monitoramento e avaliação de qualquer plano ou organização de políticas públicas. Bases de dados como a Polícia Federal, PARES Cáritas e CONARE mostram-se insuficientes.

Neste quadro cabe destacar a situação de vulnerabilidade inerente à natureza desta imigração e a tendência aos fluxos migratórios mistos. Primeiro com os haitianos que passam a chegar no Brasil em 2010, como consequência do terremoto e da catástrofe humanitária que a ele se segue. E mais recentemente os cerca de 40 mil venezuelanos que solicitando refúgio ou com pedido de residência via resolução normativa, vêm cruzando as fronteiras terrestres ao norte e começam a chegar nos centros urbanos, inclusive no Rio de Janeiro, como movimento de interiorização da imigração no território brasileiro em geral e a de venezuelanos, em particular, impulsionada pelo governo federal.

Silva et al. (2017, p. 17) ressaltam:

[...] um exemplo bastante atual dessa situação é o que vem ocorrendo na fronteira entre Brasil e Venezuela. A partir de 2015, houve um significativo aumento do número de venezuelanos dirigindo-se ao Brasil, o que, conforme avaliação dos representantes do Acnur no Brasil, configura um caso típico de fluxo misto, reunindo pessoas que se enquadram nas hipóteses específicas para a concessão do refúgio e outras em condição migratória distinta.

Mesmo compreendendo as motivações que originam as migrações mistas por apátridas, indocumentados, imigrantes econômicos, deslocados climáticos, imigrantes humanitários e ser fundamental acolher a todos através de políticas públicas em novo território inclusive aqueles em situação irregular que recorrem a coíotes, traficantes humanos e a outros meios ilegais. É importante destacar que as pessoas refugiadas (o instituto do refúgio) concentram-se numa categoria específica, pois integram o sistema protetivo internacional que congrega tratados, protocolos e declarações de âmbitos internacional, nacionais e regionais e agências como o ACNUR e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA) que lhes conferem direitos e garantias como a aplicação do princípio do '*non-refoulement*' e acesso à serviços e/ou políticas públicas no país de destino.

O ACNUR se empenha em organizar soluções temporárias ou duráveis para os grupos de refugiados, em parceria com os Estados receptores e organizações da sociedade civil: instalação de campos, repatriamento, reassentamento e integração local. Moreira (2014) chama atenção para a ausência de participação dos próprios refugiados nesses processos de formulação e implementação das políticas a eles destinadas.

No Brasil, diante desta realidade, a inserção em novos territórios e a possibilidade de integração local dos migrantes e refugiados perpassa o acesso às políticas públicas brasileiras que envolvem o aprendizado do idioma, o trabalho, a moradia, a saúde, a educação, a assistência social, entre outros.

De acordo com Moreira (2014, p. 89), a 'integração local' não é concebida como consenso entre os autores, sendo altamente complexo e deve considerar diversas esferas, entre

as quais: a social, a cultural, a étnica, a religiosa, a econômica, a política, a psicológica, a espacial. Contudo este estudo apoia-se na compreensão da integração numa perspectiva dialética. São mudanças no modo de vida e cultura local que devem ser operadas tanto pela comunidade que recebe os refugiados como pelos próprios criando um espaço de convivência, aprendizado e oportunidades bem como de garantia de direitos sociais e políticos.

A 'política migratória brasileira' não tem vindo articulada com serviços de proteção adequados em quantidade e qualidade, o que dificulta o atendimento da população refugiada nas instituições públicas e principalmente, resulta em pouco acesso aos serviços e benefícios, e implica na ausência de procedimentos e burocracia institucionais para análise das particularidades das demandas deste público. Mais do que isso, não existe uma política pública voltada ao refúgio. Com base na legislação as pessoas permanecem como solicitantes de refúgio no país aguardando períodos que vão até quatro anos, a 'entrevista' do CONARE, que definirá se terão o *status* de refugiado e poderão ou não permanecer no Brasil. Com isso, todas as dificuldades cotidianas que vão desde o idioma ao local de moradia, passando pela necessidade de acesso ao trabalho são enfrentadas na grande maioria das vezes com o apoio da sociedade civil organizada em parceria com organismos internacionais.

Na perspectiva da política de assistência social, o atendimento de indivíduos e famílias em fluxo migratório está em consonância com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que em seu artigo 4, apresenta seus princípios norteadores:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - **universalização dos direitos sociais**, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- 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**;
- IV - **igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza**, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (Grifos nossos).

A Lei não faz distinção entre cidadãos brasileiros e imigrantes, reforçando o artigo constitucional 203 que aborda a assistência social enquanto política pública destinada a quem dela necessitar. Desde 2005, a política de assistência social tem sido implementada em todo o



território brasileiro a partir de um novo sistema de gestão pública, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Este sistema inclui uma organização de serviços, programas e benefícios e que devem levar em consideração as particularidades dos diversos segmentos em situação de vulnerabilidade para serem ofertados e seus territórios de vivências. Inclui níveis hierarquizados de proteção, de forma a garantir serviços e benefícios aos indivíduos e famílias que necessitam de assistência devido às precárias condições de sobrevivência e de fragilidades nos vínculos (proteção social básica), e àqueles que necessitam de proteção devido às experiências de violação de direitos e de situações de violência, e que requerem serviços especializados e que garantam acolhimento institucional e atendimento integral (proteção social especial de média e alta complexidade).

Sendo assim, a pergunta é: como a complexa gestão do refúgio interage com um sistema fomentado pela elegibilidade como a assistência social para garantir tanto os direitos colocados pela política como pelas leis que regem o instituto do refúgio?

## **2 IMIGRAÇÃO, REFÚGIO E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Os processos migratórios mundiais têm revelado múltiplas motivações, expressões da globalização. Numa “nova fase do capitalismo avançado, a acumulação primitiva passa a ser resultado de novos, especializados e complexos mecanismos que vão desde a logística das terceirizações aos algoritmos das finanças” (SASSEN, 2016, p.21). Se a geração de capital não é ruim por si mesma, a opção em como aplicá-la, o porquê e para quem, tem demonstrado nestas últimas décadas a opção pelo esgarçamento social e desigualdade extrema.

A destruição é tão grande e crescente que adquiriu um formato inumano onde tudo é admissível em nome do aprofundamento sistêmico das relações capitalistas. Parte expressiva da população mundial está sujeita a múltiplas expulsões continuadas, processo brutal que se encontra em expansão. As guerras civis, questões climáticas, pobreza e miséria, construções de hidrelétricas, perseguições políticas, violência generalizada, desemprego, grandes epidemias, especulação imobiliária, hipoteca subprime são alguns exemplos da expulsão de crianças, jovens, homens, mulheres, idosos, trabalhadores em geral, forçados a se deslocarem para outros territórios na incerteza de acolhimento e vida digna (SASSEN, 2016, p. 11-21).

Paradoxalmente, o mundo globalizado tem, hoje, cada vez mais o controle de suas fronteiras visíveis como forma de impedimento e rejeição à entrada de imigrantes além de dificultar a sua permanência. Há uma seleção prévia do perfil do imigrante que é interessante

ser acolhido no país, mediante a necessidade de cada governo soberano. Esses países utilizam discursos excludentes no qual reiteram “novas expulsões”. Indicam a desqualificação para o trabalho, a falta de condições em absorver mais pessoas em seus programas assistenciais, de transferência de renda ou políticas de seguridade social, além de utilizarem em primeiro plano a questão da segurança nacional. Aqueles que conseguem entrar e permanecer nos países, principalmente os solicitantes de refúgio e refugiados, passam a enfrentar outras fronteiras, as invisíveis.

Esse ciclo permanente de expulsões naturaliza-se concomitantemente em diferentes regiões do território mundial. Configura o que Agamben definiu como estado de exceção:

O estado de exceção é a resposta imediata do poder estatal aos conflitos internos mais extremos. [...] o totalitarismo moderno pode ser definido como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil legal que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao processo jurídico. Tal ação apresenta-se como o paradigma de governo dominante na política contemporânea (AGAMBEN, 2004, p. 12).

### **3 QUEM É ESSA PESSOA REFUGIADA?**

#### **3.1 COMO CATEGORIA**

Dentre os diversos grupos sociais precarizados, os refugiados aparecem como um corpo biopolítico porque, ao serem produzidos pela destituição do nexos entre direitos do homem e Estado nacional, eles são inscritos na vida nua, conforme Agamben (2004). Antes de deixar sua nação e, por vezes em trânsito, ele sofre diferentes tipos de violências que vão de bombardeios à violência sexual, perseguições religiosas, passando pela diminuição de expectativa do tempo que terá de vida. O refugiado é a expressão do corpo biopolítico incorporado ao estado de exceção no qual se materializou a perda de direitos juris.

Bauman (2016. p.01) coloca:

[...] as pessoas que estão vindo agora são refugiados que não são famintos, sem pão ou água. São pessoas que, ontem, tinham orgulho de seus lares, de suas posições na sociedade, que, frequentemente, tinham um alto grau de educação e assim por diante. Mas, agora eles são refugiados. E eles vêm para cá. Quem eles encontram aqui? O precariado. O precariado vive na ansiedade. No medo. Nós temos pesadelos. Tenho uma ótima posição social e quero mantê-la. “Precariado” vem da palavra francesa *précarité* que, em livre tradução, significa andar em areias movediças. Agora, surgem estas pessoas da Síria e da Líbia. Elas trazem esta ameaça de países distantes para

nossas casas. De repente, eles aparecem ao nosso lado. Não conseguimos omitir suas presenças. Os refugiados simbolizam, personificam nossos medos. Ontem, eram pessoas poderosas em seus países. Felizes. Como nós somos aqui, hoje. Mas, veja o que aconteceu hoje. Eles perderam suas casas, perderam seus trabalhos [...].

Para Moreira (2014, p.87)

A categoria de refugiado carrega em si as noções de transitoriedade, provisoriedade e temporalidade. Os refugiados se situam entre o país de origem e o país de destino. Ao transitar entre os dois universos, ocupam posição marginal, tanto em termos identitários, culturais e sociais, assentada na falta de pertencimento pleno enquanto membros da comunidade receptora e nos vínculos introjetados por códigos partilhados com a comunidade de origem; quanto em termos jurídicos, ao deixar de exercer, ao menos em caráter temporário, o status de cidadão no país de origem e portar o status de refugiado no país receptor'

### 3.2 PERANTE À LEI:

A legislação brasileira que protege os refugiados segue a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que define em seu artigo 1º que o refugiado é todo indivíduo que:

-devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer à proteção de tal país;

-não tendo nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar;

- devido a grave e generalizada violação dos direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país (Lei brasileira n. 9.474, de 22 de julho de 1997, Título I, Capítulo I, Seção I, Artigo 1, Incisos I, II e III);

Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, incidirão as garantias e os mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social decorrentes da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, promulgada pelo Decreto n. 50.215, de 1961, e da Lei 13.445, de 2017.

No caso brasileiro foi instituído o visto humanitário, primeiro com os haitianos depois com os sírios, devido ao desastre ambiental e conflito armado, respectivamente. O visto

temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário (Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017, Art.36. Regulamenta a Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração). No caso dos haitianos, em Portaria Interministerial nº10 de 06 de abril de 2018, as solicitações de visto humanitário deverão ser realizadas na Embaixada do Brasil, em Porto Príncipe. Ao chegarem ao Brasil terão o visto temporário e ao final de dois anos poderão ter permanência. Outra Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018 substituiu a Resolução 126 de março de 2017 do Conselho Nacional de Imigração - CNIg, já expirada, com alterações significativas como a possibilidade de entrar no país por outras vias além da terrestre e a manutenção da isenção para o pagamento da taxa. Ela diz respeito à concessão de residência temporária a cidadãos de países fronteiriços ao Brasil que não façam parte do Acordo de Residência do Mercosul e países associados. Além dos venezuelanos, a medida beneficia também cidadãos da Guiana e Suriname.

A pessoa que solicita o refúgio pode ser reconhecida através do processo de elegibilidade, via reunião familiar, através do reassentamento solidário e pela ajuda humanitária. De acordo com a legislação, o refugiado encontra-se fora do seu

país de nacionalidade e/ou residência e, por medo de perseguição, não pode mais recorrer ao seu governo para obter proteção. Ele perdeu a proteção diplomática de seu país de origem e, como consequência da necessária resolução moderna que atrela o exercício dos direitos humanos ao Estado e ao cidadão se torna, por essa razão, um sujeito sem direitos [...] Ele só os readquire com a reintegração territorial e, por consequência, jurídica ao espaço da política governamental. É esta condição limiar do refugiado de ser um indivíduo entre soberanos que o torna figura emblemática das limitações do discurso humanitário (MOULIN, 2011).

### 3.3 ASPECTOS DA GESTÃO DO REFÚGIO

A Lei de proteção aos refugiados instituiu o CONARE, que possui representação do Alto Comissariado das Nações Unidas para refugiados - ACNUR, órgãos do governo federal, e representantes da sociedade civil. Em seu artigo 12, estabelece como competências do CONARE:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante

requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Mediante tantas legislações internacionais e nacionais observamos que a gestão do refúgio no Brasil no que lhe confere materialidade institucional é realizada por atores, ora dependentes com interlocução, ora autônomos. São eles: o Estado brasileiro, através dos Governos em seus três poderes (legislativo, executivo e judiciário) e esferas (federal, estadual e municipal), o ACNUR como agência internacional e a Sociedade Civil Organizada. Como reflete Facundo (2015, p.79) é um modelo de gestão tripartite onde existem três relações centrais: Cáritas (sociedade civil) – ACNUR; ACNUR - Governo brasileiro; Governo brasileiro -Cáritas. As Cáritas recebem os refugiados prestando apoio jurídico, social e financeiro além das doações que recebem da sociedade, exercendo seu lado filantrópico. Contudo elas são importantes canais de comunicação do ACNUR para dialogar com o governo e a sociedade civil organizada. Desta forma se tem um organismo internacional, ACNUR, que impulsiona fortemente o movimento da sociedade civil para inserção dos refugiados que por sua vez tensionam os governos.

Se a Constituição de 1988 não definiu os objetivos de políticas migratórias em direção à proteção e cidadania e os imigrantes ficaram sendo controlados pelo Estatuto do Estrangeiro entre a regulação do mercado de trabalho e a segurança nacional (BARALDI, 2015), com a nova Lei da Migração, em vigor desde novembro de 2017, aguarda-se a regulamentação de vários pontos para maiores garantias de direitos aos imigrantes e refugiados.

O ponto central, a regulamentação do Art. 120 da Lei de Migração, que diz respeito à organização da Política Nacional para Migrantes, Refugiados e Apátridas, descentralizada, com controle social orçamento próprio parece ter sido guardado dando lugar a ações judicializadas pontuais e emergentes além dos Decretos, Resoluções Normativas e Portarias Interministeriais criadas sucessivamente para conter a tensão social provocada pela ausência de uma política.

Que pese ao CONARE as dificuldades de uma estrutura administrativa, acentuadas pela burocracia na contratação de pessoal qualificado para a realização das entrevistas de elegibilidade verifica-se uma tendência progressiva na diminuição da concessão do *status* de refugiado. Sendo assim, o instituto do refúgio que guarda em si garantias fundamentais no sistema protetivo internacional pode estar dando lugar à organização de um conjunto de

imigrantes temporários vulneráveis em condições semelhantes à de refúgio que podem ou não permanecer no país após dois anos, conforme legislação específica.

#### **4 A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INCLUSÃO DE REFUGIADOS NOS SERVIÇOS E BENEFÍCIOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Para iniciarmos a discussão sobre a gestão da política de assistência social e as questões pertinentes à inserção de refugiados nos serviços e benefícios desta política pública, invoca-se as bases legais brasileiras sobre o assunto, com destaque para a Constituição Federal de 1988 que prevê igualdade no acesso aos serviços públicos a todos os residentes no Brasil, sejam brasileiros ou migrantes. Cabe destacar a nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) que traz avanços como o rompimento com o entendimento de que o migrante representa uma ameaça à segurança nacional e passa-se a um olhar acolhedor que desburocratiza e facilita sua presença no país, repudia a discriminação e a xenofobia, ajuda no combate à segregação social. Portanto, Oliveira (2017) destaca que:

Enfim, não obstante alguns vetos inspirados em visões que defendem medidas restritivas, o país passa a ter uma das legislações mais modernas no trato das políticas migratórias, avançando no tratamento dos pilares que sustentam a integração plena do migrante à sociedade brasileira ao assegurar o pleno acesso aos serviços, garantindo a reunião familiar, reconhecendo a formação acadêmica obtida no exterior, permitindo a associação sindical e política, facilitando a inclusão laboral, repudiando práticas de discriminação e descriminalizando a migração e repudiando práticas de deportações coletivas (OLIVEIRA, 2017, p 01).

Os reconhecidos avanços que envolvem a igualdade de acesso aos serviços impõem desafios às políticas públicas, inclusive à assistência social que se depara com novas demandas para o atendimento à população, implicando para a gestão, dentre outras coisas, o preparo de sua equipe tanto para saber lidar com novas culturas como para ser mediadora na relação entre os povos de diferentes culturas no território, garantido que prevaleça os princípios constitucionais como a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos.

Trata-se, portanto, de responder na perspectiva da gestão, ou seja, na formulação, implementação, execução e avaliação das ações, diferentes demandas de forma a que princípios e diretrizes dessa política garantam o alcance de direitos por todos que dela necessitarem.

De acordo com Tenório (1998), o tema gestão social, nas últimas décadas, tem estado em voga relacionado às questões sociais para os “sistemas-governo”, em particular, na



elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse âmbito, o presente estudo propõe-se a fazer este recorte a partir da política pública de assistência social.

Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como "alvo", "meta", "cliente" de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo no processo de elaboração dessas políticas. Este processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado. (TENÓRIO, 1998:41)

A política de assistência social tem passado por um intenso processo de (re) afirmação de seus preceitos e (re) ordenamento de suas ações, o que rebate na tradicional relação com as entidades socioassistenciais, que durante anos exerceram o papel que deve ser de primazia de responsabilidade do Estado, como prevê o artigo 5 da LOAS – uma das diretrizes dessa política. Essa relação entre entidades e organizações da assistência social e poder público vem aos poucos sendo reorganizada.

Dentre as muitas mudanças e avanços na forma de gestão, planejamento e financiamento da política de assistência social em todo o território nacional, este novo modelo propõe a integração da rede de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, de forma que sejam regulados pelos governos municipais, estaduais, do Distrito Federal e federal (Lei 12.435 de 2011 que alterou a LOAS). A partir da implementação do SUAS, os serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social foram divididos hierarquicamente de acordo com os níveis de proteção social ofertados: a proteção social básica e a proteção social especial, de média e alta complexidade.

A *proteção social básica* “tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2005, p.33). Ou seja, o foco são as situações de vulnerabilidades sociais decorrentes da pobreza e/ou fragilidades dos vínculos sociais. As ações estão direcionadas à prevenção de situações que violem os direitos dos sujeitos e famílias em determinado território. Sendo assim, o Benefício de Prestação Continuada - BPC e outros benefícios continuados ou eventuais encontram-se na proteção social básica, pela natureza de complemento de renda e de auxílio em situações específicas (natalidade, velhice, morte, calamidade, etc). Seus serviços são ofertados em unidades descentralizadas chamadas Centros de Referência de Assistência Social  
– CRAS.

A *proteção social especial* está voltada para o atendimento das situações de risco que envolve as violações dos direitos humanos, que pode levar à fragilidade de vínculos familiares e/ou comunitários e à exclusão social. Conforme a PNAS, a proteção social especial:

(...) é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (PNAS, 2005, p.37)

Por isso, são serviços considerados mais complexos que os serviços ofertados pela proteção social básica. Por esse motivo, os serviços de proteção social especial estão intrinsecamente vinculados ao sistema de garantia de direitos e de segurança pública, havendo necessidade de estreita articulação com delegacias, ministério público, conselho tutelar, judiciário, e com outros serviços das políticas setoriais, para garantir a proteção integral às famílias e indivíduos com direitos violados.

A proteção social especial é dividida pelo nível de complexidade. Os serviços de média complexidade se diferem dos da alta complexidade, sendo os primeiros caracterizados pelo não rompimento de vínculos familiares e comunitários e ofertados nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS. Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são ofertados aos sujeitos e famílias que necessitam de proteção integral, que precisam ser retirados do núcleo familiar ou comunitário por medidas de proteção e segurança, como é o caso das diferentes modalidades de acolhimento institucional.

O marco normativo para a regulação da rede de serviços socioassistenciais no SUAS foi aprovado pela Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, pelo CNAS, que regulamenta a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Os serviços são hierarquizados em níveis de complexidade e há a preocupação de priorizar os serviços de proteção básica, que estão relacionados à prevenção de vulnerabilidades e riscos e valorizam ações que garantam o convívio familiar e comunitário. De acordo com a Tipificação, os serviços socioassistenciais são assim estabelecidos:

1. Serviços de proteção social básica:

- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF;
- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

2. Serviços de proteção social especial de média complexidade:

- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI;
- Serviço Especializado em Abordagem Social;

- Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC;
- Serviço de Proteção Social para pessoas com deficiência, idosos (as) e suas famílias;
- Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

### 3. Serviços de proteção social especial de alta complexidade:

- Serviço de Acolhimento institucional, nas seguintes modalidades:
  - abrigo institucional;
  - Casa-lar;
  - Casa de passagem;
  - Residência inclusiva.
- b) Serviço de acolhimento em república;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências.

Assim, foram ampliadas as modalidades de atendimento aos segmentos prioritários da assistência social, tanto na prevenção das situações de vulnerabilidades, quanto nos serviços voltados para situações de exposição ao risco e à violação de direitos e tem-se criado regulações para que instituições públicas e privadas se adequem ao SUAS.

Trata-se de um olhar estratégico e pleno, integrando necessidades e ofertas, possibilitando o desenho de melhores ações para a prevenção e redução de agravos, contribuindo para o planejamento, gestão e execução da política e dos serviços, objetivando sempre o fortalecimento da função de proteção social do Sistema Único de Assistência Social.

O município do Rio de Janeiro tem área territorial de 1.182 km<sup>2</sup>, com uma população estimada em 6.320.446 habitantes conforme censo de 2010, dos quais 178.815 encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Possui porte de metrópole e está habilitado em gestão plena na assistência social (MDS, 2016). Atualmente, a rede governamental de serviços é composta por 47 CRAS, 14 CREAS, 29 instituições de acolhimento que atendem crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, além das entidades da sociedade civil que prestam serviços socioassistenciais para públicos diversos, sendo 55 unidades conveniadas através do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, distribuídos por 10 Coordenadorias de Assistência Social, que incluem uma distribuição territorial realizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro.

Segundo estimativa do IBGE (2017), o estado do RJ tem uma população de 16.718.956 pessoas. Tomando como base os dados recentes apresentados pelo CONARE, o estado do RJ tem 17% ou seja, 873 refugiados dos 5.134 refugiados reconhecidos no Brasil o que significa 0,05% da população do estado. Considerando os dados do PARES Cáritas de aproximadamente 7.500 refugiados e solicitantes no estado e 5 mil no município do RJ significa que 70% estão no município e a grande maioria é de solicitantes de refúgio. Aqui não está contabilizado o número de imigrantes em condições de refúgio, como os venezuelanos que tem chegado na cidade.

Apesar dessa extensa rede, não há serviços governamentais especializados para acolhimento de imigrantes e refugiados, que enfrentam questões específicas para se inserirem nos serviços públicos tais como intérpretes.

Ainda não há a constituição formal de uma política municipal do Rio de Janeiro voltada exclusivamente à migração e ao refúgio. No âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos existem ações pontuais para o atendimento e acompanhamento de situações que surgem nos equipamentos e em outros locais. Recentemente o Ministério de Justiça propôs a implementação de um Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI) na cidade mas não seguiu com a proposta tendo em vista corte nos gastos do governo federal. Há uma articulação direta e permanente de profissionais desta secretaria com os agentes institucionais que participam do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas de Atenção aos Refugiados e Migrantes (CEIPARM), que tem viabilizado a formação e ampliação de uma rede local integrada.

Nos levantamentos preliminares do estudo dos pesquisadores ficou evidenciado a ausência de instrumentos de trabalho dos profissionais da assistência que viabilizem conhecer o percentual da população refugiada atendida nos equipamentos desta política bem como os serviços e os benefícios que têm sido entregues e como, a este segmento.

O município do Rio de Janeiro, no âmbito da assistência social, além das legislações, possui três marcos para elaborar sua política de proteção aos imigrantes e criar a gestão da rede de serviços, com especial atenção aos refugiados:

1-O Plano Estadual de Políticas aos (às) Refugiados (as); 2- O Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026)

3- Plano de Ação do Brasil: Um Roteiro Comum para Fortalecer a Proteção e Promover Soluções Duradouras para as Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe em um Marco de Cooperação e Solidariedade.

No que tange ao Plano Estadual, o governo iniciou a articulação de um Comitê Estadual para Refugiados através do Decreto estadual nº 42.182, de 11 de dezembro de 2009, cujo propósito foi criar um plano de atenção a refugiados. Em seguida, este comitê avançou para abarcar as demandas dos imigrantes, independente da condição de sua permanência no Brasil, quando se criou o CEIPARM. Este comitê reúne entidades governamentais e não governamentais, inclusive com participação de representantes do governo municipal, Defensoria Pública da União, Ministério Público, órgãos do sistema de justiça, universidades, além do ACNUR e CONARE.

O CEIPARM aprovou em 2014 o Plano Estadual de Políticas aos (às) Refugiados (as), que possui seis eixos de atuação com suas respectivas diretrizes.

A) Documentação: Diretrizes:

1. Garantia da emissão do protocolo de solicitação de refúgio de forma célere; 2. Intercessão pela emissão de documentos adequados e inteligíveis, aptos a atestar que o(a) solicitante de refúgio e o(a) refugiado(a) são estrangeiros(as) que se encontram em situação regular do país; 3. Garantia de que toda a população refugiada tenha condições de manter sua documentação atualizada. Isso se refere à necessidade de se disponibilizar informações sobre procedimentos de renovação e locais de emissão da documentação para solicitantes de refúgio e refugiados(as).

Este eixo possui grandes limitações para ser executado pelo CEIPARM, devido ao papel dos estados e municípios no pacto federativo brasileiro, visto que a responsabilidade pela documentação dos refugiados é do governo federal. As ações do CONARE não possuem controle social e nem participação de representantes de refugiados, sem a obrigatoriedade de apresentar dados e informações de suas ações.

B) Educação – a lei brasileira reconhece o direito dos refugiados e solicitantes de refúgio ao acesso à educação. Diretrizes:

1. Promoção dos esforços necessários ao acesso à educação tal qual assegura a legislação internacional e brasileira; 2. Estudo e promoção das práticas de integração local de refugiados(as) nas escolas e outros espaços educativos; 3. Pesquisa e articulação da inserção de refugiados(as) em espaços educativos e de formação que fomentem em médio prazo a auto-suficiência dos(as) refugiados(as); 4. Utilização de espaços educativos como veiculadores de informação sobre a condição dos(as) refugiados(as) no Rio de Janeiro e no Brasil.

Nas escolas, há um número insuficiente de cursos específicos de português para refugiados, não há facilidade para o reconhecimento/revalidação de diplomas no nível superior e certificações no ensino básico e fundamental. No caso do ensino superior é bastante complicado tendo exigências como a tradução juramentada da documentação bem como o pagamento da taxa à universidade além da avaliação solicitada pelo curso. No estado

do Rio de Janeiro o Projeto de Lei 2080/2016 que diz respeito à isenção da taxa para reconhecimento/revalidação de diplomas para refugiados, nas universidades públicas do estado, foi vetado pelo governador em março de 2018, apesar da articulação da sociedade civil organizada e universidades que continuam pressionando a Assembleia Legislativa do Estado do RJ (ALERJ). Para os solicitantes de refúgio tem havido dificuldade para acessarem a certificação do ensino médio e o diploma do ensino superior, mesmo cumprindo as exigências.

C) Emprego – os refugiados e solicitantes de refúgio, apesar de terem acesso à carteira de trabalho, possuem muitos obstáculos para inserção no mercado de trabalho formal. Seja pela dificuldade da revalidação do diploma, pela situação do desemprego, seja pela dificuldade no idioma nacional. Diretrizes:

1. Promoção de esforços, objetivando a inclusão dos(as) refugiados(as) (e em alguns casos, dos(as) solicitantes de refúgio) nos mesmos direitos, benefícios e auxílios assistenciais, previdenciários e trabalhistas dos nacionais, tais como bolsa família e etc;
2. Disseminação de informações a respeito das regras trabalhistas no país e no estado, de modo a eliminar o desconhecimento, o preconceito e minimizar restrições à inclusão laboral de refugiados(as) e solicitantes de refúgio;
3. Fomento a implementação de iniciativas que promovam a formação e a qualificação profissional de refugiados(as) para o mercado de trabalho nacional;
4. Apoio e incentivo às iniciativas baseadas no associativismo, empreendedorismo e economia solidária envolvendo refugiados(as), bem como incentivar política de contratação em seu benefício.

D) Moradia - talvez este seja o maior desafio do plano. A ausência de moradias populares e centros de acolhida municipais e/ou estaduais específicos é uma questão a ser enfrentada. Diretrizes:

1. Mapeamento e busca da inclusão de refugiados (as) em políticas de moradia de baixo custo;
2. Ampliação dos serviços existentes de acolhida e abrigo para refugiados (as) e solicitantes de refúgio;
3. Articulação de políticas de concessão de crédito para a construção e reforma de casas para refugiados (as);
4. Elaboração e viabilização de planos de reassentamento intermunicipais que facilitem a inserção socioeconômica em municípios diferentes daqueles de primeira acolhida dos (as) refugiados(as).

E) Saúde – a legislação e normativas do Sistema Único de Saúde garantem o acesso de todos aos serviços de saúde. O plano implica as seguintes diretrizes:

1. Mapeamento, articulação e divulgação de políticas e serviços sanitários federais, estaduais e municipais nos espaços de atenção aos(as) refugiados(as);
2. Mapeamento, divulgação e orientação dos serviços de saúde no estado para o atendimento das principais enfermidades físicas e psicossociais que acometem a população refugiada;
3. Emprego dos serviços de saúde como espaços estratégicos para identificar demandas e encaminhá-las aos serviços especializados do Estado;
4. Apoio às iniciativas existentes de atenção à saúde integral dos(as) refugiados(as) e



solicitantes de refúgio, potencializando espaços já sensibilizados para qualificação dos serviços.

F) Ambiente sociocultural e conscientização para a temática – este eixo aborda as condições sociais e culturais de respeito, prevenção e assistência aos casos de xenofobia e ações de incitação ao ódio. O plano se organiza por quatro diretrizes:

1. No fomento a iniciativas e projetos que valorizem a diversidade cultural e política da *comunidade refugiada* e o valor de seu capital social no marco de uma cultura de tolerância e diversidade no Rio de Janeiro;
2. Promoção de um movimento de conscientização transversal (entre setores) e vertical (entre governo e sociedade) sobre o *caráter humanitário* das políticas de atenção aos(as) refugiados(as);
3. Ampliação do conhecimento e da informação disponível à população em geral sobre a temática, bem como sobre as culturas e realidades experimentadas em seus países originários do refúgio;
4. Promoção de espaços e iniciativas de aproximação entre brasileiros(as) e refugiados(as) por meio de projetos e espaços culturais de consumo e produção dos dois grupos em contínua interação.

O CEIPARM está longe de viabilizar as diretrizes colocadas nos eixos principais do Plano aprovado. Contudo, é um dos únicos espaços, se não o único onde as instituições dialogam e realizam ações com sentido público e coletivo para a proteção de migrantes e refugiados, no estado.

Ao Comitê foi entregue uma responsabilidade que não é possível cumprir. São vários os motivos: o estado do RJ não constituiu uma política pública para migrantes e refugiados; o Comitê não é autônomo e não tem o necessário apoio do CONARE; a Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos na qual está vinculado não apresenta nenhum programa efetivo para uma inserção qualificada de migrantes e refugiados. Para além, o Comitê não é um conselho de política ou de direito e não há qualquer sistema descentralizado com controle social e fundo público. A gestão da migração e do refúgio no estado é uma parceria entre instituições que tentam resolver as situações caso a caso e de forma emergencial, muitas das vezes com sucesso, pela articulação, compromisso e competência dos profissionais, órgãos e instituições envolvidos.

Se há complicadores na execução das diretrizes do plano estadual isto implica em dificuldades no cumprimento de ações municipais voltadas ao segmento.

Ao que se refere ao Plano Decenal, em relação especificamente à assistência social, as três esferas de governo pactuaram o II Plano Decenal da Assistência Social - "Proteção Social a todos/as os/as brasileiros/as - que determina as prioridades desta política pública por dez anos (2016-2026). O plano incluiu pela primeira vez a população de imigrantes e refugiados, para acessar os serviços e benefícios como um dos públicos prioritários.

Considerar, **na regulação do SUAS:**

i. as diversidades e especificidades de públicos: indígenas, quilombolas, ciganos, população negra e outros grupos étnico-raciais; **migrantes, refugiados**, população em situação de rua e outros grupos em situação de risco pessoal e social, com violação de direitos; gênero e população LGBT; ribeirinhos, pescadores, marisqueiros, comunidades de religião de matriz africana e de terreiro, e outros povos e comunidades tradicionais; geracional; presença de deficiência e/ou dependência de cuidados; pessoas retiradas da situação de tráfico de pessoas; famílias com presença de trabalho infantil; e

ii. as diversidades e especificidades territoriais, tais como áreas de fronteira, de grande extensão territorial, semiárido, amazônia legal e territórios rurais' (2016, p.23)

. Priorizar a **plena integralidade da proteção socioassistencial**:

-Integrar e fortalecer as redes de atenção aos direitos dos migrantes, nacionais e estrangeiros, independente da condição de entrada no país e do status jurídico, qualificando os serviços de proteção social básica e especial, para garantir a proteção integral, especialmente das pessoas retiradas da situação de tráfico humano, refugiados ou resgatadas do trabalho escravo;

Fortalecer a intersetorialidade, como estratégia de gestão, em especial, com os Direitos Humanos, visando a garantia de direitos e proteção social às mulheres, pessoas com deficiência, população LGBT, ciganos, comunidades tradicionais, de matriz africana e de terreiro, pescadores e marisqueiros, ribeirinhos, comunidades rurais, **migrantes, refugiados**, pessoas idosas, população em situação de rua, filhos recém-nascidos de mulheres encarceradas. (2016, p.28)

No que diz respeito ao Plano de Ação para o atendimento aos refugiados. Ele é produto de consultas aos países da América Latina e Caribe, servindo de roteiro comum a esses países ao longo dos próximos dez anos, para apresentar propostas de programas tendo em conta os sistemas jurídicos e as legislações nacionais sobre o assunto, com o apoio do ACNUR e da sociedade civil. Este Plano apresenta o “Programa Integração local”, que trata da organização de serviços, programas e projetos que acolham e incluam os refugiados nas políticas públicas, de forma a viverem com dignidade nos espaços urbanos.

Entendendo que qualquer planejamento local pressupõe a organização de uma rede de atendimento de migrantes e refugiados, intersetorial e transversal no que tange às políticas sociais. Há de se prever que esta 'integração local' de migrantes e refugiados no RJ mediante os motivos elencados e ao arranjo político-institucional e agentes envolvidos é, apesar da urgência, um processo à medio e longo prazo.

## 5 REFLEXÕES FINAIS

Esses levantamentos preliminares do estudo sobre o campo do refúgio na assistência social indicam dificuldades e tendências.

1-A gestão do refúgio integra uma série de leis nacionais e internacionais e é realizada por organismo internacional, governo e organização não governamental sem se configurar em política pública. Esse sistema parece movimentar-se com autonomia e a necessidade o faz articular-se com as políticas sociais no sentido de garantir a proteção dos migrantes, refugiados e solicitantes, como o caso da assistência social.

2-É necessário criar a política pública de migrações e refúgio para consolidar direitos e reiterar a participação destes segmentos em um sistema descentralizado com formulação, implementação, monitoramento e controle social da política. Em especial os artigos 198, 204 e 206 da Constituição de 1988 deram origem a criação de conselhos de políticas públicas. Sem isso, os migrantes e refugiados continuarão ocupando o lugar de observadores e não o de protagonistas.

3-A dificuldade na obtenção de dados gerais e específicos sobre migrantes, refugiados e solicitantes dificultam o planejamento das políticas, com destaque a assistência social, a qual se detem nosso estudo. Devem ser criados nos instrumentos metodológicos de trabalho itens específicos para qualificar os migrantes e refugiados, garantindo o sigilo.

4-A ausência de capacitação em migrações e refúgio dos profissionais que trabalham nos equipamentos da assistência social, interfere diretamente no atendimento qualificado das demandas da população refugiada. O SUAS é um sistema que integra este segmento como público-alvo com a diversidade de serviços e benefícios demandados.

5-A integração local aparece como um sistema funcionalista onde tanto a comunidade que recebe os refugiados como eles mesmos não criam uma identidade, o que favorece a criação de pequenas comunidades de refugiados que convivem dentro de sua própria cultura e interesses.

6- Há tendência para a movimento permanente dos migrantes e refugiados que buscam territórios onde tenham melhores condições de trabalho e vida, o que pressupõe a garantia de direitos numa 'cidadania em mobilidade'.

7- A judicialização da gestão do refúgio têm crescido assim como das políticas públicas brasileiras devido à condução política do país. Contudo, a ausência de uma política faz com que as ações sejam individualizadas, em detrimento ao coletivo.

8- Dada as vulnerabilidades com as quais estes segmentos chegam no Brasil e um rol de necessidades que enfrentam aqui pela dificuldade de acesso aos bens, serviços e benefícios faz com que vivam em territórios precarizados de infra-estrutura e demarcados

pela violência.

9- Parece ser uma tendência quase intencional o acúmulo de 86 mil processos para concessão do refúgio. Mesmo que a legislação seja clara de que os direitos dos solicitantes de refúgio são os mesmos do que os dos refugiados há uma dificuldade na aceitação da documentação do solicitante e em alguns casos como na assistência social não é possível obter o Benefício Assistencial, o BPC e na educação, as certificações, diplomas e revalidações/reconhecimentos de diplomas em alguns casos têm sido dificultados e negados.

10- É fundamental a defesa do instituto do refúgio. Os refugiados concentram-se numa categoria específica, pois integram o sistema protetivo internacional que congrega tratados, protocolos e declarações de âmbitos internacional, nacionais e regionais e agências como o ACNUR e a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA) que lhes conferem direitos e garantias como a aplicação do princípio do '*non-refoulement*' e acesso à serviços e/ou políticas públicas no país de destino.

11- A defesa do instituto do refúgio não deve desqualificar, em função do crescimento dos fluxos migratórios mistos, os inúmeros migrantes em condições de refúgio que devem atendidos em suas demandas pela assistência social. A política garantir e ampliar direitos socioassistenciais.

12- O Sistema Único da Assistência Social, em tese, apresenta os equipamentos, serviços e benefícios que podem atender as demandas dos refugiados. Contudo, a restrição de direitos e o considerável aumento dos segmentos atendidos no plano decenal da assistência não é compatível com a diminuição do orçamento tendendo esse segmento assim como os demais não terem suas demandas atendidas.

Há dificuldades concretas para implementação das políticas públicas, principalmente as de cunho social. Após a crise econômica mundial que foi sentida no Brasil a partir de 2014, o governo brasileiro tem assumido uma postura austera. Conforme aponta Behring (2016), além dos ajustes e dos cortes de recursos, trata-se de um projeto de alteração da concepção e de perdas das poucas conquistas dos últimos anos, o que inclui uma política social ainda mais residual, ultraliberal e conservadora.

São tempos difíceis, em que a classe trabalhadora será duramente afetada, tanto nas proteções trabalhistas e previdenciárias, mas também nas outras políticas de proteção social e que afetarão gravemente alguns segmentos, tornando-os ainda mais vulnerabilizados. Esse é o caso dos migrantes e refugiados. São muitos os desafios que deverão ser enfrentados, em um campo de tensão entre as normativas progressistas e as disputas entre forças políticas, econômicas e culturais para implementá-las.

Como colocado inicialmente, estamos diante de considerações preliminares de estudos realizados pela PUC-Rio em parceria com a UFF, reconhecendo a necessária contribuição acadêmica, diante da emergente demanda por acesso a serviços e benefícios por imigrantes e refugiados nos equipamentos públicos da assistência social do município do Rio de Janeiro. No decorrer da exposição ficaram evidentes as fragilidades e potencialidades presentes nos atendimentos das unidades públicas, bem como a sistematização dos dados que podem dar visibilidade aos demandantes e, conseqüentemente, sustentar a responsabilidade do Estado na gestão social que se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que sustente a relação sociedade-Estado colocando os demandantes como participantes ativos na elaboração dessas políticas, o que deve ocorrer num processo que envolve: a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado, conforme destaca TENÓRIO (1998).

No entanto, em que pese ter o Brasil legislações avançadas, os ciclos em que a participação tem sido viabilizadas estão muito aquém do que podemos chamar de modelo democrático e participativo.

Reitera-se que as pesquisas até então realizadas vem apontando para a ausência de serviços qualificados para atendimento às particularidades do público migrante e refugiado, apesar da legislação garantir o acesso igualitário aos serviços públicos. O processo de estruturação de uma rede de proteção a esse público é tensionado pelas atuais medidas austeras do governo brasileiro para as políticas sociais que repercutem na esfera municipal, em contraposição à organização normativa de alguns marcos estaduais e federal na garantia e ampliação de direitos deste segmento.

Reitera-se que o caminho para avanços está no reconhecimento do Dever de Estado, Direito do Cidadão o que exige um outro modelo de gestão e se coloca como um desafio para as universidades para que se avancem em pesquisas que apontem caminhos; pesquisas que também devem ter modelos metodológicos que respeitem a escuta dos envolvidos ou seja os gestores, os trabalhadores e, acima de tudo o cidadão que deseja e necessita acessar seus direitos.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Declaração de Cartagena* (1984). Acesso em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em 01/03/2017.
- AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: BARALDI. Camila B. F. Migrações internacionais, direitos humanos e cidadania sul-americana: o prisma do Brasil e da integração sul-americana. Tese (Doutorado)– Instituto de Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da USP, São Paulo, 2014.
- ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. *Das Políticas Nacionais aos planos municipais: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades no Rio de Janeiro e de São Paulo*. Tese de Doutorado. PUC/SP. 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. O medo dos refugiados. 2016. Disponível em: <<http://www.fronteiras.com/artigos/zygmunt-bauman-o-medo-dos-refugiados>>. Acesso: 16 nov. 2016.
- BERTINO, Júlia M. *Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local*. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014.
- BEZERRA, Vladimir Porfírio. *Uma família de sírios refugiados no divã: psicanálise, antropologia e direitos humanos*. In: Dignidade Re-Vista. Pluralismo cultural e religioso. Pastoral Universitária Anchieta PUC-Rio, v.2, n.4, dezembro 2017.
- BOBBIO, Norberto, *A era dos direitos*. tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Nova ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 7ª reimpressão.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Estatuto do estrangeiro: Lei nº 6.815 de 19 de agosto de 1980. Brasília, 1980a.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Estatuto do refugiado: Lei nº 9474 de 22 de julho de 1997. Brasília, 1980b.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. IPEA. Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 57, 2015. Disponível em: <<http://www.pensandodireito.mj.gov.br>>. Acesso: 22 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Relatório. Brasília: jun. 2017a.
- \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Imigração. Resolução normativa nº 126 de 2 de março de 2017. Brasília: 2017b.
- \_\_\_\_\_. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto n. 9.199, de 20 de novembro de 2017. Brasília: 2017c.



\_\_\_\_\_. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei da Migração nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Brasília: 2017.

\_\_\_\_\_. IPEA. Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014). Brasília: IPEA, 2017e.

\_\_\_\_\_. MDS. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004.

\_\_\_\_\_. SNAS-MDS. *II Plano Decenal da Assistência Social (2016/2026)* “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal da República*, 1988. Acesso:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado).

\_\_\_\_\_. *Lei de Refúgio*. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov>  
HYPERLINK

\_\_\_\_\_. LOAS. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm) "www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L8742compilado.htm"

FACUNDO, Ângela. Êxodos, refúgios e exílios: colombianos no Sul e Sudeste do Brasil. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2017.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna*. 24ª ed. São Paulo: Ed. Loyola, 2013.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates (et all). *Gestão social: mobilizações e conexões* / São Paulo : LCTE Editora, 2012. Outros organizadores: Sylmara L. F. Gonçalves Dias, Mariangela Belfiore Wanderley, Patrícia Mendonça. Vários autores. Coleção Enapegs, vol. VI.

MOULIN, Carolina. Os direitos humanos dos humanos sem direitos: refugiados e políticas de protesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, jun. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092011000200008>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Rev. bras. estud. popul.* vol.34 no.1 São Paulo Jan./Apr. 2017.

ONU. Carta Internacional dos Direitos do Homem de 1947.

\_\_\_\_\_. Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948.

\_\_\_\_\_. Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.

\_\_\_\_\_. Declaração de Cartagena de 1987.

OUA – ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos. 1969.

SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais. Rev. Crítica de Ciências Sociais, n.48, 1997. Disponível em:

[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao\\_multicultural\\_direitos\\_humanos\\_RCCS48.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF) . Acesso em: 14 abr. 2018.

SASSEN, Saskia. Expulsões. Brutalidade e complexidade na economia global. Tradução de Angélica Freitas. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SILVA, J. C. J. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Org.). 60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro. São Paulo: CLA Cultural, 2011. p. 201-220.

\_\_\_\_\_, BOGUS, Lúcia M. M.; SILVA, Stefanie A. G. J. Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. R. Bras. Est. Pop., Belo Horizonte, v. 34, n. 1, p. 15- 30, jan./abr. 2017.

TENÓRIO, Fernando G. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. RAP Rio de Janeiro, SET.OUT, 1998. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7754/6346>.

\_\_\_\_\_. *Gestão social: Metodologia, Casos e Práticas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

## **CENÁRIO MULTIGERACIONAL: CONFLITO E COOPERAÇÃO NAS RELAÇÕES ENTRE OS GRUPOS GERACIONAIS EM DUAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGs)**

*Laura Araújo Oliveira<sup>1</sup>*  
*Edileusa Godói-de-Sousa<sup>2</sup>*  
*Karem Cristina de Sousa Ribeiro<sup>3</sup>*

### **Resumo**

Este artigo apresenta um estudo realizado em duas Organizações Não Governamentais sobre as relações de conflito e cooperação entre diferentes gerações. O objetivo foi de conhecer e analisar as experiências das relações multigeracionais na percepção dos colaboradores do ambiente do terceiro setor. Utilizando referencial bibliográfico sobre gerações, bem como suas divisões em períodos o estudo compreendeu características de cada geração. Após entrevistas aplicadas em duas ONGs a assalariados e voluntários, pôde-se constatar que existem conflitos devido a crenças, valores e vivências divergentes, como conflitos entre mais velhos e mais novos. Mas há um reconhecimento muito mais significativo em relação à cooperação, a qual se encontra frequente no dia a dia das organizações em estudo.

**Palavras-chave:** Geração. Conflitos geracionais. Cooperação. ONG.

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração, lauraoliveira194@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorado em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, edileusagodoi@ufu.br.

<sup>3</sup> Pós-Doutorado em Administração, Universidade Federal de Uberlândia, kribeiro@ufu.br.

## **MULTIGENERATIONAL SCENARIO: CONFLICT AND COOPERATION IN RELATIONSHIPS BETWEEN GENERATING GROUPS IN TWO NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (NGOs)**

### **Abstract**

This article presents a study carried out in two Non - Governmental Organizations on the relations of conflict and cooperation between different generations. The objective was to know and analyze the experiences of the multigenerational relations in the perception of collaborators of the environment of the third sector. Using bibliographical reference on generations, as well as their divisions in periods, the study comprised characteristics of each generation. After interviewing salaried workers and volunteers of two NGOs, it was possible to verify that there are conflicts due to different beliefs, values and experiences, such as conflicts between older and younger people. But there is a much more significant recognition regarding cooperation, which is frequent in the day-to-day of the organizations under study.

**Keywords:** Generation. Generation conflicts. Cooperation. NGOs.

## 1 INTRODUÇÃO

O tema gerações vem sendo alvo de atenção no meio corporativo e acadêmico. Geração não está relacionada somente com a data de nascimento do indivíduo, não havendo um padrão de tempo para a formação de uma geração que pode permanecer por tempo variado (MANNHEIM, 1993). Os autores que pesquisam os perfis das gerações nem sempre apresentam exatamente os mesmos períodos para identificar o nascimento dos integrantes de cada um dos grupos. Porém, no que diz respeito às descrições das características dos indivíduos, não há divergências e sim um maior consenso (COMAZETTO et al. 2016).

Nesse universo multigeracional, existem aqueles indivíduos que compõem a parcela dos profissionais ativos (tomando como base os dias atuais), e que se encaixam em quatro gerações distintas: a geração *Baby Boomers*, a geração X, a geração Y e a geração Z. Desse modo, vê-se um ambiente diversificado onde indivíduos de idades, crenças, valores e visões de mundo diferentes precisam conviver diariamente em qualquer tipo de ambiente, sendo o corporativo um deles. Dessa forma o convívio de diferentes gerações no ambiente organizacional precisa ser o mais agradável possível para que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Esse ambiente saudável é possível de ser conquistado, respeitando e valorizando a diversidade de valores de cada geração (OLIVEIRA, 2014).

Há uma considerável produção de estudos sobre as características e relações das diferentes gerações em diferentes contextos, porém as relações de conflitos e cooperação no ambiente de Terceiro Setor não têm sido alvo de frequente interesse pela academia. Em uma pesquisa em plataformas que reúnem periódicos, não identificamos trabalhos que abordam a realidade multigeracional nas organizações de Terceiro Setor.

Assim, o problema de pesquisa desse estudo é: como se manifestam as relações de conflito e cooperação entre os grupos geracionais na percepção dos colaboradores de duas organizações não governamentais (ONGs)? Esta pesquisa visa compreender as diferentes gerações de pessoas existentes no ambiente de trabalho e suas experiências nas relações de conflitos e cooperação dentro das ONGs em que trabalham. A análise de dados utilizada foi de caráter qualitativo e a coleta de dados foi via entrevista, que foi dividida em blocos (categorias) de perguntas de acordo com a fundamentação teórica.

Portanto, a relevância deste estudo está em promover uma análise das experiências das relações multigeracionais no contexto do Terceiro Setor. Algo, ainda, pouco pesquisado por estudiosos do setor.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 TERCEIRO SETOR: HISTÓRIA, DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E COMPONENTES**

Cazumbá (2013) explica que a expressão Terceiro Setor se torna conhecida no Brasil nos anos de 1990 e surge para conceituar aquelas entidades, sem fins lucrativos, que já desempenhavam um papel de acolher as demandas sociais e que tinham como objetivo solucionar os problemas do contexto social por meio de captação de recursos como doações e parcerias com o governo.

Com o passar dos anos o Terceiro Setor foi sendo gradualmente absorvido e retratado por acadêmicos e por diversas vezes de forma superficial sem a devida definição e compreensão. Entretanto, para Coelho (2000), o termo Terceiro Setor foi adquirindo uma relevância grande, se diversificou e foi sendo retratado de diversas maneiras como: organizações sem fins lucrativos, organizações voluntárias, organizações não governamentais (ONG's), entre outros. Entretanto, apesar de todas essas terminologias serem empregues com o objetivo de se referirem a algo em comum, elas podem revelar coisas diferentes.

Desse modo, faz-se necessário uma maior especificação da composição do Terceiro Setor, dos tipos de organizações que compõem essa esfera da sociedade e as suas características. De acordo com o Manual do Terceiro Setor (FUCHS, 2013), antes de um grupo de indivíduos decidir constituir uma organização sem fins lucrativos, é necessário que seja identificado em qual forma jurídica a mesma se enquadra: associação ou fundação.

Consta na Cartilha do Terceiro Setor da OAB (2007) que a associação se enquadra em pessoa jurídica de direito privado e se caracteriza por um agrupamento de pessoas reunidas em prol de um objetivo em comum e sem interesse na divisão do lucro entre as partes. Já a fundação, também é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que “se forma



a partir da existência de um patrimônio destacado pelo seu instituidor para servir a um objetivo específico, voltado a causas de interesse público” (OAB, 2007, p. 7).

Partindo para uma análise mais aprofundada, têm-se as ramificações que incorporam o contexto das fundações e associações, são elas: Organizações Não-Governamentais (ONGs), Instituições, Entidades e Organizações. Vale ressaltar que são formas de autodenominação de pessoas jurídicas e não denominação jurídica de fato como as Associações e Fundações.

As ONGs, juntamente com diversas formas de organização da sociedade, exercem um papel de extrema importância em relação às demandas sociais. As Organizações Não Governamentais trazem a oportunidade para uma parcela da população que, por algum motivo, não consegue usufruir de seus direitos e deveres assegurados por lei (SOCZEK, 2008).

Dentro desse universo do Terceiro Setor encontram-se personagens que atuam direta e indiretamente nas organizações e que agregam de alguma forma no processo de criação e preservação do trabalho exercido nas ONGs e demais organizações desse contexto. Dentre esses atuantes, é de extrema importância ressaltar o papel dos voluntários e dos trabalhadores assalariados.

No Brasil o trabalho voluntário é regido pela lei 9.608 (sancionada em 18 de fevereiro de 1998), atualizada em 2016, que considera o trabalho voluntário como uma “atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa” (BRASIL, 2016, p. 1). Também determina que a atividade voluntária não gera vínculo empregatício nem obrigações de natureza trabalhista, previdenciária ou afim.

A Organização das Nações Unidas (ONU) define o voluntário como aquele jovem, adulto ou idoso provido de um espírito cívico e que dedica uma porcentagem de seu tempo e disposição a fim de exercer uma atividade em prol da sociedade, seja promovendo a paz, justiça ou outros campos, e que não haja remuneração pelo trabalho exercido.

Seja contratado ou voluntário, o perfil de quem compõem a esfera das ONGs se mescla e deve constituir os seguintes atributos: responsabilidade, compromisso, dedicação e envolvimento sincero com o trabalho desenvolvido na organização (COSTA, 2002). Em uma

visão mais ampla, temos um leque de grupos geracionais envolvendo os assalariados e voluntários.

## 2.2 GERAÇÕES: CONTEXTUALIZAÇÃO

Entende-se geração como dimensões analíticas necessárias para o entendimento da dinamicidade das mudanças sociais de formas de pensar e agir de uma época, e o que constrói uma geração não está relacionado somente com a data de nascimento do indivíduo, não havendo um padrão de tempo para a formação de uma geração que pode permanecer por tempo variado (MANNHEIM, 1993). Já Kupperschmidt (2000) defende que grupos que compartilham os mesmos anos de nascimento e que viveram experiências sociais significativas em seus desenvolvimentos, podem ser entendidos como um grupo de uma mesma geração.

Os autores que pesquisam os perfis das gerações nem sempre apresentam exatamente os mesmos períodos para identificar o nascimento dos integrantes de cada um dos grupos. Porém, no que diz respeito às descrições das características dos indivíduos, não há divergências e sim um maior consenso (COMAZETTO et al. 2016).

De acordo com Tomizaki (2010), após revisão da literatura acerca dos conceitos de geração, chega-se a sintetização dos aspectos fundamentais que devem compor o quadro de análise dos grupos geracionais, e são eles: (i) idade; (ii) situação de classe; (iii) experiências comuns (concretas ou simbólicas); (iv) relações com outras gerações (que antecedem ou precedem na ordem cronológica); (v) condição histórica (social, econômica e política); (vi) questão familiar, parentesco.

Nesse universo das gerações existem aqueles indivíduos que compõem a parcela dos profissionais ativos (tomando como base os dias atuais), e que se encaixam em quatro gerações distintas: a geração *Baby Boomers*, a geração X, a geração Y e a geração Z.

Na geração *Baby Boomers*, são considerados os indivíduos nascidos entre 1945 e 1964 (atualmente entre 53 a 72 anos), e surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial em um boom de natalidade. De acordo com Barbosa e Cerbasi (2009) a geração *Baby Boomer* rejeita o equilíbrio pessoal para que o desempenho profissional se sobreponha e ainda fatores como tempo e produção estão vinculados à vida do indivíduo uma vez que, quanto mais for produzido, maior será o reconhecimento e a remuneração financeira. Outras características que envolvem essa

geração segundo os autores Gursoy et al. (2008) e Kupperschmidt (2000) são: busca do desafio profissional, valorização do sucesso e conforto material, respeito à autoridade e hierarquia, gosto pelo comando, ética nas ações e lealdade na organização em que trabalham.

Em ordem cronológica, a geração precedente é a geração X que traz o grupo de pessoas nascidas em 1965 a 1979 (atualmente entre 52 e 38 anos). Essa geração não compartilha o mesmo compromisso com a organização assim como os Baby Boomers, pelo contrário, a geração X valoriza trabalhar para si próprio como donos de negócios e seu comportamento referente a autoridade se dá de maneira informal (SMOLA e SUTTON, 2002). Essa geração presenciou a era das inovações eletrônicas como telefone sem fio e celular e as empresas que revolucionaram a *internet* como *Google, Amazon e Youtube* foram criadas por indivíduos dessa geração.

A parcela da população nascida do início dos anos de 1980 a 1995 (atualmente entre 22 e 36 anos) constitui a chamada geração Y. Comazetto et al. (2008) aponta que a geração Y cresceu em contato com a tecnologia de informação e são indivíduos mais individualistas de opinião forte e priorizam o lado pessoal em relação às questões profissionais. E nessa linha da profissão a geração Y deixa de encarar o trabalho apenas como um meio de sobrevivência e passa a vê-lo como uma fonte de satisfação, de desenvolvimento e significado pessoal.

Complementando, tem-se os nascidos entre o começo dos anos de 1996 a 2009 (idade atual entre 8 e 21 anos), nomeados de Geração Z. para Nonato, Pimenta e Ferreira (2012), a geração Z é constituída por indivíduos nativos da era digital, ou seja, nasceram em meio a “explosão” do acesso à internet. Essa geração vive conectada em redes sociais e são jovens rodeados de opções entre canais de televisão e tudo que envolve tecnologia. São indivíduos acostumados a comunicação rápida.

Sendo várias as características de cada grupo, a seguir o Quadro 1, a seguir, sintetiza os aspectos que compõem a vida de cada geração:

**QUADRO 1 - Características Das Gerações**

CARACTERÍSTICAS	<i>Baby Boomers</i>	Geração X	Geração y	Geração Z
Ano de nascimento	1945 a 1964	1965 a 1979	1980 a 1995	1996 a 2009
Valores	Ética e lealdade	Busca de dinheiro para atender aos desejos	Trabalho baseado em crenças e valores	Busca pelo propósito de vida

Qualidade de vida	Não é algo priorizado	Busca equilíbrio entre vida pessoal e profissional	Buscam a flexibilidade das obrigações e tarefas	Mais riqueza e menos tempo
Tecnologia	Dificuldade com as novas tecnologias	Facilidade com a tecnologia em relação a geração passada (contato já na fase adulta)	Vivenciando a tecnologia (desde criança, jovens)	Já nasceram digitais
Vivencia	Passaram por momentos difíceis da economia mundial	Avanço da educação; tempo de incertezas	Criados por pais “superprotetores”	Era da inovação; maior liberdade de expressão
Carência	Flexibilidade; conhecimentos tecnológicos	Visão mais positiva da vida	Respeito à hierarquia;	Leitura; foco; compromisso
Palavras chave	Trabalho; foco em resultado; carreira sólida; disciplina; <i>status</i> e poder	Liderança; ambição; competitividade; independência	Liberdade; autonomia; trabalho em equipe; tecnologia; multitarefa; impulsivos	Inclusão social; digital; mídia social; globalização; inquietude; geração silenciosa

Fonte: elaborado pelas autoras com base na revisão da literatura

Em decorrência desse cenário multigeracional abordado na revisão da literatura, entende-se que as diferenças entre esses grupos no que se refere à visão de mundo, diferenças sociais, culturais, econômicas, modo como foram criados e experiências ao decorrer de seus crescimentos, repercute na esfera social, relacionamentos pessoais, ambiente familiar e ambiente organizacional, sendo este de qualquer tipo.

No campo da administração existe uma considerável produção de estudos sobre gerações em diferentes contextos. No entanto as diferenças geracionais no contexto do Terceiro Setor, e mais especificamente nas Organizações Não Governamentais, ainda não foi alvo de interesse pela academia. Nessas circunstâncias, se faz necessário referenciar o tema no contexto das organizações como um todo.

### 2.3 O CONFLITO E A COOPERAÇÃO NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES GERACIONAIS NO AMBIENTE ORGANIZACIONAL

Na esfera organizacional, o fato da presença simultânea das gerações *Baby Boomer*, X, Y e Z podem repercutir em conflitos. Desse modo, entende-se por conflito: “a percepção de diferenças incompatíveis, que resulta em interferência ou oposição. Essa definição abrange uma gama ampla de ações desde atos abertos de violência até formas sutis de desacordo” (ROBBINS, 2005, p. 268). De acordo com Rahim (2010), os teóricos das organizações clássicas

destacam o conflito como algo negativo para a organização, algo que deveria ser minimizado o máximo.

Para Hitt, Miller e Colella (2006) existem três tipos de conflitos: conflito de relacionamento, que surge em meio às diferenças pessoais, como: valores divergentes, personalidade, objetivos entre outros. Outro tipo é o chamado conflito de processos relacionado à responsabilidade e características do trabalho. E o último, o conflito de tarefas que está ligado ao conteúdo ou essência do trabalho e aos seus objetivos e metas. Uma pesquisa realizada pela Câmara Americana de Comercio (AMCHAM, 2011), mostra que de 80 executivos e gestores de relações humanas de diversas empresas, 75% deles identifica dificuldade em seus ambientes corporativos devido aos conflitos geracionais.

Como complemento para a atmosfera de conflitos na organização, existe o fator competição onde Gilbert (2011) escreve que os ambientes organizacionais com equipes multifuncionais estão sendo preenchidos por gerações distintas de trabalhadores que acabam competindo por posições nas empresas e no mercado de trabalho.

Para alguns autores (HITT, MILLER e COLELLA, 2006), o conflito pode trazer um lado positivo no ambiente organizacional. São conflitos chamados construtivos e são aqueles que promovem maior espontaneidade e comunicação, que facilitam a resolução de problemas e tomadas de decisões, estimulam a mudança e a criatividade, entre outros.

Como forma de amenizar os conflitos, de acordo com Lannes (2007), as organizações buscam entender o que significa a filosofia da cooperação e sua aplicação no mundo organizacional. Dessa forma o convívio de diferentes gerações no ambiente organizacional precisa ser o mais agradável possível para que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Esse ambiente saudável é possível de ser conquistado, respeitando e valorizando a diversidade de valores de cada geração (OLIVEIRA, 2014).

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

Em relação à abordagem, foi realizado como procedimento técnico um estudo de campo de caráter qualitativo. O estudo de campo consiste numa etapa importante da pesquisa que de acordo com Gil (2008) é responsável por extrair dados e informações diretamente da realidade do objeto em estudo por meio da observação ou entrevistas para adquirir explicações e

interpretações da situação ou problema abordado. A análise de dados qualitativa pode ser definida como “uma sequência de atividade, que envolve a redução de dados, a categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório” (GIL, p. 133, 2008).

Para coleta de dados, foi utilizada a entrevista que para Marconi e Lakatos (2002), se trata de um encontro entre duas pessoas para que uma delas extraia informações necessárias verbalmente sobre determinado assunto. O público alvo do presente estudo se caracteriza por colaboradores assalariados e voluntários de duas Organizações Não Governamentais situadas na cidade de Uberlândia, Minas Gerais. A primeira delas é a ONG Ação Moradia (reconhecida como ONG em 2000) fundada em 17 de março de 1993 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de comunidades de baixa renda, oferecendo ferramentas sociais e atualmente cerca de 1200 pessoas, mais de 400 famílias em vulnerabilidade social participam dos projetos de transformações socioeconômicas. A segunda instituição onde foram realizadas as entrevistas é o Centro de Formação Comunitário São Francisco de Assis, conhecido como a ONG Estação Vida, fundada oficialmente no dia 12 de março de 2004 e que hoje atende 150 crianças e adolescentes em situação de risco social.

As entrevistas foram realizadas nas sedes das referidas ONGs. A pesquisa foi dividida em duas partes sendo a primeira constituída por dados sociodemográficos, como idade, grau de escolaridade, gênero, entre outros. A segunda parte foi dividida também em blocos: bloco A, bloco B e bloco C cada um com cinco perguntas somando um total de quinze perguntas sendo que todas abordam as experiências relativas ao conteúdo abordado no trabalho.

Para a análise dos dados coletados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo que de acordo com Godoy (1995), prevê três fases: a pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Nesta pesquisa, as entrevistas foram analisadas da seguinte forma: foram lidas todas as respostas e em seguida separadas pelas partes 1 e 2 e posteriormente pelos blocos A, B, e C. Foram agrupadas de acordo com a semelhança na resposta e de acordo com as categorias pré estabelecidas combinadas com o objetivo da pesquisa e o roteiro. Em seguida as respostas foram analisadas uma a uma novamente precedidas de comentários e observações e por último, considerando toda a revisão da literatura, fizemos a interpretação do material.

## **4 RESULTADOS**



Os resultados foram apresentados em três seções: (4.1) perfil dos entrevistados; (4.2) perspectiva dos entrevistados sobre as características das gerações (4.3) perspectiva dos entrevistados sobre conflitos e cooperação (4.4) discussão. Os nomes dos entrevistados foram transformados em codinomes para preservar a identidade dos mesmos.

#### 4.1 PERFIS DOS ENTREVISTADOS

Na primeira parte da entrevista, sintetizada no Quadro 2, a seguir, se refere ao perfil dos entrevistados.

**QUADRO 2 - Perfil Entrevistados ONG Ação Moradia e ONG Estação Vida**

	IDADE	GRAU ESCOLARIDADE	TAREFA ORGANIZAÇÃO	REMUNERADO OU VOLUNTÁRIO	GENERO	RENDA FAMILIAR
Daiane	29	Segundo grau completo	Instrutora de cursos livres	Remunerado	Feminino	Em torno de 1.500,00
Natalia	22	Superior cursando	Assistente de projetos	Remunerado	Feminino	Acima de 15 salários mínimos
Janete	39	Cursando ensino médio	Agente Social	Remunerado	Feminino	Em torno de 4 salários mínimos
Fabio	38	Técnico	Manutenção de computador	Remunerado	Masculino	Em torno de 2.000,00
Orlando	65	Superior completo	Diretor Administrativo	Remunerado	Masculino	Em torno de 5.000,00
Silvio	57	Segundo grau incompleto	Presidente	Voluntário	Masculino	Até 3 salários mínimos
Juliana	22	Superior completo	Assessoria de Projeto e captação de recursos	Remunerado	Feminino	2 salários mínimos
Mariana	59	Segundo grau completo	Instrutora em curso de capacitação	Remunerado	Feminino	Em torno de 2.500,00
Eliza	34	Ensino Médio completo	Monitora	Remunerado	Feminino	2.500,00
Elena	51	Superior Completo	Assistente Social	Voluntário	Feminino	Acima de 4 salários mínimos
Gabriela	23	9º ano cursando	Auxiliar de cozinha	Voluntário	Feminino	2 salários mínimos

Rodolfo	33	Segundo grau completo	Instrutor de música	Remunerado	Masculino	Em torno de 5.000,00
José	39	Superior completo	Professor e coordenador de oficina de música	Remunerado e voluntário	Masculino	Em torno de 10.000,00
Beatriz	29	Superior cursando	Assessoria de comunicação	Remunerado	Feminino	Acima de 1.500,00
Marcela	53	Superior Completo	Gestora de Projetos	Remunerado	Feminino	De 2.000,00 a 3.000,00
Leandra	55	Segundo grau completo	Coordenação	Remunerado	Feminino	2.800,00
Cassia	23	Superior cursando	Instrutora de dança	Remunerado	Feminino	1 salário mínimo

Fonte: elaborado pelas autoras com base em entrevistas

É possível observar que há uma faixa de idade que vai dos vinte e dois até sessenta e cinco anos. O grau de escolaridade varia bastante como também a tarefa que os entrevistados desempenham na organização, sendo que quatorze são remunerados e três voluntários, existindo entre eles um entrevistado que faz parte dos dois grupos, fazendo parte tanto do grupo de empregados assalariados como de voluntários na organização. Dos dezessete entrevistados têm-se doze do gênero feminino e cinco do gênero masculino. E por último temos uma renda familiar que varia entre um salário mínimo a quinze salários mínimos.

#### 4.2 PERSPECTIVAS DOS ENTREVISTADOS SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DAS GERAÇÕES

A primeira categoria refere-se às características das gerações. Primeiramente foi solicitado aos entrevistados para que identificassem em qual das gerações descritas no Quadro 1 os mesmos consideravam-se parte tendo como orientação não se preocuparem com a data de nascimento. Dos dezessete entrevistados, oito se identificaram com duas gerações, uma vez que encontraram características em si que correspondem a gerações distintas. Outros três entrevistados também se identificaram com mais de uma geração, mas conseguiram decidir-se por apenas uma. E os outros seis entrevistados se identificaram com apenas uma geração e mostraram certeza na escolha.

**QUADRO 3 - Geração de Acordo Com a Escolha dos Entrevistados**

<i>Baby Boomers</i>	Geração X	Geração y	Geração Z
---------------------	-----------	-----------	-----------

Daiane			X	X
Natalia		X		X
Janete		X		X
Fabio	X	X		
Orlando		X		
Silvio	X			
Juliana			X	
Mariana	X	X		
Eliza		X	X	
Elena	X	X		
Gabriela			X	
Rodolfo			X	
José		X	X	
Beatriz			X	
Marcela			X	
Leandra	X			
Cassia			X	

Fonte: elaborado pelas autoras com base em entrevistas

Foi requisitado aos entrevistados que apontassem no Quadro 1 as características que mais identificavam em si dentro de cada geração que elegeram. Na geração dos Baby Boomers, Fabio, Silvio, Elena e Leandra deram destaque aos valores de “ética e lealdade”. Elena também considerou a “dificuldade com as novas tecnologias” uma das características de maior relevância. Alguns destacaram que não concordam com status e poder como característica dessa geração.

Já na geração X, foi realçado o quesito qualidade de vida que possui como característica dessa geração a “busca de equilíbrio entre vida pessoal e profissional” e Natalia ainda enfatizou que “isso é uma coisa que eu sempre tô tentando alcançar”. Ainda na geração X, Natalia, Orlando, José e Janete destacam a “maior facilidade com a tecnologia em relação à geração passada (maior contato já na fase adulta)” e Janete justifica “eu acredito que na minha geração a dificuldade na tecnologia foi bastante, eu tô tendo mais contato agora. Eu não tinha esse contato como tenho agora quando eu era mais jovem”.

No contexto da geração Y, as características mais ressaltadas foram em relação aos valores: “trabalho baseado em crenças e valores” e as palavras chaves: “liberdade, autonomia, trabalho em equipe, tecnologia, multitarefa, impulsivos”. Para Barbara “é a questão mesmo da liberdade, de não querer se sentir preso num local”. Já no quesito vivencias Rodolfo e Marcela

não concordam com a característica “criado por pais superprotetores” assim como Julia, mas ela complementa “eu não concordo muita não, criados por pais superprotetores, mas assim, isso no meu caso né. Mas acho que tem outras pessoas que vão se encaixar bem”.

Já na geração Z, apesar de ter sido escolhida por três entrevistados, apenas Daiana destaca como “era da inovação, maior liberdade de expressão” sendo parte da vivência para compor as características de destaque de acordo com o que a entrevistada identifica em si.

A maioria dos entrevistados informou que não acrescentariam mais nenhuma característica ao quadro 1, apenas colocariam algumas características de uma geração que não escolheram dentro das que identificaram em si. Julia por sua vez, diz que acrescentaria a ansiedade na geração Y. Já Leandra incluiria o “respeito”, Marcela a “identificação com ideologia política” e Silvio o “companheirismo” como características pertencentes a geração Baby Boomers. E na geração X “acho que tá faltando a perseverança” (ORLANDO, em entrevista, 2017).

Quando questionados se a classificação da sociedade em diferentes gerações condiz com a realidade, a maioria dos entrevistados concordaram e Daiane acrescenta:

Eu acho que sim, acho interessante porque faz a gente analisar, faz a gente entender o comportamento das pessoas das gerações passadas porque as vezes a gente observa os nossos pais os nossos avós e percebe a diferença com a geração atual. (DAIANE, em entrevista, 2017).

Na opinião de Eliza, as características mantêm um equilíbrio entre o nascimento dos indivíduos e o que vai acontecendo com o mundo e dessa forma vai se seguindo uma ordem. Já Orlando indaga que se fossem fazer uma média com as pessoas que nasceram no mesmo ano que ele, esses indivíduos representariam as características presentes no Quadro 1, mas que em contrapartida outros aspectos não fariam parte da realidade de algumas pessoas nascidas na mesma época, mas Orlando acrescenta que isso se dá pela personalidade de um e outro.

Outros entrevistados como Fabio e Mariana apontam que há uma mistura, ou seja, a característica de uma geração também se encaixa em outra e que varia de pessoa para pessoa. E Barbara acredita que “condiz muito com o avanço da tecnologia”. Já a entrevistada Natalia possui uma visão mais questionadora:

Acho que é bem relativo assim. Claro que a gente enxerga muitas vezes um padrão em algumas coisas, por exemplo, a gente tá dando aulas para adolescentes aqui que são da geração Z e a gente vê que, tipo assim, que mesmo sendo carentes eles sabem fuçar na internet.

Mas assim, acho que essas características aqui são muito elitizadas e não englobam tanto assim a realidade da desigualdade social. Cê não vê essas características tão nítidas em crianças carentes, é mais em crianças burguesas onde a gente pode enxergar melhor (NATHALIA, em entrevista, 2017).

#### 4.3 PERSPECTIVAS DOS ENTREVISTADOS SOBRE CONFLITO E COOPERAÇÃO

A segunda categoria, encontrada no Bloco B da entrevista, remete aos conflitos geracionais. Foi perguntado aos entrevistados se esses consideram desafiador a convivência de diferentes gerações dentro da organização e com isso, treze responderam que sim e quatro alegaram que não acreditam ser um desafio. Para Leandra é sim desafiador, mas é algo muito agradável e que deve existir o respeito e ainda acrescenta: “esse desafio faz a gente crescer, desde que a gente tenha esse respeito que eu te falei, a gente cresce muito.” (LEANDRA, em entrevista, 2017).

Alguns entrevistados comentaram das dificuldades nos desafios entre a convivência das diferenças entre gerações, como Rodolfo que alegou que percebe uma dificuldade na comunicação no que diz respeito à tecnologia, onde muitos ainda não sabem utilizar o *whatsapp* (ferramenta de comunicação). Juliana e Silvio comentaram sobre as divergências de pensamentos e das ações dos mais velhos e dos mais novos. Para Juliana muitas vezes os mais novos têm interesse em implementar mudanças, querem fazer alguma reestruturação e os mais velhos acabam negando por terem mais experiência na organização e dão a justificativa de que não vai dar certo, e isso na opinião de Julia acaba sendo sufocante. O entrevistado Sergio compartilha do mesmo pensamento e enfatiza “as idades é um desafio muito grande porque os jovens querem fazer coisas diferentes e os mais velhos não aceitam mudanças”.

De acordo com Flávio e José, esse desafio não diz respeito às diferentes gerações, mas sim “pelo fato de ser humano né” (FLÁVIO, em entrevista, 2017). Para os entrevistados, se trata de estilo de vida, criação e jeito de ser de cada indivíduo e as pessoas devem aprender a conviver entre si e isso é um grande desafio independentemente da idade.

Os entrevistados foram questionados se acreditam que há conflitos entre as gerações nas ONGs e para contextualizar, pedimos para que dessem exemplos de situações conflituosas que haviam presenciado. Apesar de alguns terem respondido que existe uma dificuldade nessa convivência, muitos acreditam que não chega a gerar um conflito. De acordo com Gabriela, a

ONG é um lugar muito agradável no qual ela gosta bastante de trabalhar, e destaca ainda a diferença entre a ONG e uma empresa que trabalhou anteriormente onde havia constantes reclamações mesmo quando ela tentava fazer o seu melhor. Outra visão parte da entrevistada Elaine que respondeu: “eu acho que na organização não tem conflito porque aqui você tem mais liberdade de expressão”.

Outros entrevistados acreditam que há sim conflitos nas ONGs em que trabalham e dentre eles está Marcela que ressaltou que os conflitos de gerações existem não só em ONGs, mas também em qualquer instituição como escolas públicas, na família e em grandes empresas. Para Juliana e Beatriz essa realidade dos conflitos geracionais é verdadeira e esta última citou a dificuldade de uma nova proposta ser implantada e de os colaboradores mais antigos da ONG aceitarem essa nova ideia. Juliana citou um episódio que demonstra esse cenário:

A gente tem a horta e tem um muro em volta dela e não tinha esse muro. E por exemplo, na minha perspectiva é que não deveria colocar o muro porque a gente tem que ensinar as crianças que tavam indo lá a cuidar da horta, porque é importante e tal. E aí, os mais velhos acham que tem que isolar porque a criança não pode ir ali de jeito nenhum. Então é essas diferenças de pensamento. (JULIANA, em entrevista, 2017).

Por outro lado, os entrevistados Carol, Jose, Osvaldo e Marcia responderam nunca terem presenciado algum tipo de conflito entre gerações e esta última ainda destaca “aqui exatamente não, mas em outras instituições e organizações sim” (MARCIA, em entrevista, 2017). Em contrapartida o entrevistado Osvaldo respondeu que existe sim o conflito, porém classifica-o como um conflito social e não de gerações. O entrevistado Pablo também acredita num ambiente onde há conflito, e assim como Osvaldo, não acredita que seja entre gerações e relatou uma situação específica:

Tem direto. Eu fico meio nervoso, tipo situação de conflito: trabalho, mexo com computador e acho a maior parte ruim que tem é eu faço uma planilha pro serviço ser colocado, pra ele ser feito e o pessoal não sabe respeitar. Tem pessoas aqui que faz os trem deles e meio que é aquele negócio, você tem que seguir o meu e eu não sigo o seu. E isso nem é de idade, é independente disso (FLAVIO, em entrevista, 2017).

Compondo a última questão do Bloco B temos as atitudes e medidas que devem ser tomadas para a resolução dos conflitos identificados e aqueles que podem vir a surgir dentro do contexto das organizações em estudo. As respostas dos entrevistados foram bastante semelhantes, e incluíram: maior respeito ao próximo, a compreensão do modo de ser do outro, a melhor gestão e trabalho em equipe, formação e qualificação dos colaboradores sugerido por Marcia onde a mesma respondeu que uma instituição não tem capacidade de se manter sem um planejamento estratégico e de um regimento interno para controlar esses conflitos seja ele qual for.



O diálogo foi a opção encontrada por José, Leandra, Juliana, Silvio Fábio, Daiane e Cassia. Para todos esses entrevistados o diálogo vem em primeiro lugar para resolução dos conflitos, pois com ele é possível ponderar a situação ouvindo ambas as partes e entendendo o ponto de vista de cada um e assim gerar um ambiente mais colaborativo para a organização.

Partindo para o Bloco C da entrevista, temos a terceira categoria que se refere à cooperação entre as diferentes gerações no ambiente das ONGs. A primeira pergunta vem como um complemento as respostas do Bloco B e diz aborda se há benefícios na convivência de diferentes gerações e a resposta dos entrevistados foi sim unanimemente. Na pergunta posterior foi solicitado que os entrevistados fornecessem exemplos de cooperação na ONG em que trabalha e o Quadro 4 mostra alguns deles:

**QUADRO 4 - Situações de Cooperação Relatadas pelos Entrevistados**

<b>Daiane</b>	"Sim, já sim. O caso por exemplo de pedir ajuda para uma pessoa mais antiga da organização, de uma idade mais avançada e a pessoa ser solícita. Nunca tive problemas com isso, sempre fui atendida prontamente e sempre deu tudo certo"
<b>Janete</b>	"Voluntários por exemplo, cooperação que eu vejo na nossa equipe de limpeza. Ali a cooperação é bem interessante porque tipo as funcionárias são mais jovens e as voluntárias são mais idosas, e elas se ajudam entre si. Elas procuram tipo, serviço mais pesado, ela não pode por conta da idade. Elas reconhecem que a geração das mais idosas não pode ter um trabalho mais pesado então elas dividem o trabalho de acordo sabe. Então é bem legal"
<b>Orlando</b>	"Sim, acho que o dia a dia. A cooperação a gente vê até por estarmos numa situação de trabalhar com um público desde a infância, adolescência e juventude e outro público de adultos e essa relação de cooperação eu vejo que acontece no dia a dia (...). Existe uma disposição muito grande de cooperação entre gerações."
<b>Leandra</b>	"Muitas, mas muitas mesmo. Se eu for te falar aqui a gente vai escrever um livro. Eu tenho muito mais coisas positivas pra falar do que negativas. Então aqui a equipe minha aqui eu falo que ela é maravilhosa. A gente é unido uns pelos outros sabe, na maioria das vezes é raro um ou outro que sai assim fora do rumo. Mas assim a equipe é maravilhosa, quando um ve que o outro ta fazendo alguma coisa o outro já corre pra ajudar independente de cada um ter sua função a gente se ajuda."
<b>Cassia</b>	"Sim, aqui acontece isso tipo sempre. É, as vezes igual aconteceu esses dias: a Marileia que é nossa cozinheira aqui ela não tava conseguindo mexer no tablete dela. Peguei e rapidinho falei toma ta aí. É coisa simples do dia a dia, isso acontece muito principalmente aqui dentro da ONG, porque ONG todo mundo faz tudo, isso é bom também."
<b>Beatriz</b>	"Sim, principalmente pelo fato de ser uma ONG, a gente já tem uma... a cooperação é uma coisa que faz parte mesmo, tem que fazer parte pro negócio funcionar, não é como uma empresa que as vezes é cada um por si. Aqui um depende do outro."
<b>José</b>	"Isso aqui sempre. Isso é sempre. Quando se trabalha numa ONG a cooperação é uma palavra que ta no topo de tudo. É um cooperando com o outro o tempo todo."

Fonte: elaborado pelas autoras com base em entrevistas

Foi questionado qual a geração que mais coopera na organização na opinião de cada entrevistado e podemos dividir em três grupos de respostas. O primeiro constituído pelos entrevistados que apontaram uma das gerações como sendo mais cooperadora. Juliana, Mariana e Eliza optaram pelos Baby Boomers e pela X e justificaram como sendo as gerações mais experientes, mais consistente nas decisões e mais sábia que consegue controlar bem o ambiente e dá mais valor na organização por estar a mais tempo nela. Já Natalia, Beatriz e Orlando acreditam ser a geração Y que mais coopera e este último ainda faz um complemento:

(...) não é um trabalho normal você trabalhar numa ONG. Isso daí você precisa ter vontade, você ganha a mesma coisa se for trabalhar em qualquer outro lugar, mas o que leva você a trabalhar numa ONG se os desafios são maiores, os problemas são maiores? É uma coisa que tem um forte instinto de fazer uma coisa mais do que o trabalho para sobrevivência. Isso faz muita diferença o sentimento, não é só pelo dinheiro. (ORLANDO, em entrevista, 2017).

Outro grupo já opina que a cooperação independe da geração, e são eles: Daiane e Fábio que defendem que depende do jeito de ser de cada um. E por último o grupo dos entrevistados: Janete, Sergio, Jose, Marcela e Leandra que alegam que todos da organização cooperam de forma parecida na mesma proporção.

A última pergunta questiona se há uma maneira de incentivar a cooperação entre as diferentes gerações. A grande maioria respondeu que é preciso diálogo e saber ouvir o próximo, e outros responderam ser preciso demonstrar com ações para que o outro veja o exemplo e siga o mesmo padrão de comportamento. Marcela respondeu que é preciso trabalhar com um planejamento estratégico “para construir com, não para construir para” (MARCELA, em entrevista, 2017) e complementa que é preciso existir o incentivo ao empoderamento e o protagonismo tanto dos funcionários assalariados, como também voluntários e comunidade.

#### 4.4 DISCUSSÃO

De acordo com a classificação das gerações por data de nascimento considerada na literatura, teríamos cinco entrevistados pertencentes a geração Baby Boomers, quatro da geração X, oito da geração Y e nenhum da geração Z. Porém, assim como MANNHEIM (1993) acredita, os entrevistados também não se fixaram na data de nascimento e consideraram que as gerações não se dão apenas pela data de nascimento, mas sim em aspectos como experiências

comuns, condição histórica e entre outros assim como Tomizaki (2010) propõe como aspectos fundamentais que compõe o quadro das gerações.

Quando indagados sobre as características que identificavam em si, respondentes da geração Baby Boomers destacaram que não acreditam que o status e poder fazem parte das características e essa constatação vai contra a parte em que os autores Gursoy et al. (2008) e Kupperschmidt (2000) citam quando dizem que a valorização do sucesso e conforto material fazem parte da realidade dessa geração.

Assim como Smola e Sutton (2002), os entrevistados que se identificaram como pertencentes a geração X, apontaram a qualidade de vida na questão da busca de equilíbrio onde, para os autores, existe o interesse por horários flexíveis de trabalho e uma maior independência caracterizando o equilíbrio entre vida profissional e pessoal que os entrevistados destacaram. Já na geração Y, a característica mais destacada foi o trabalho baseado em crenças e valores que vai de acordo com o que Comazetto et al. (2008) acredita ser característica dessa geração onde a vida profissional está ligada com o lado pessoal dos indivíduos, como uma fonte de satisfação. Já os entrevistados que se identificaram com a geração Z e destacaram a tecnologia e era da inovação, não enfatizaram a questão do uso de redes sociais, nem o constante contato com o mundo tecnológico como os autores Nonato, Pimenta e Ferreira (2012) e Santos Neto e Franco (2010) descreveram como características dessa geração.

Há uma grande semelhança nas respostas dos entrevistados e nas escritas dos autores no que se refere ao questionamento sobre a divisão da sociedade em gerações, onde ambos entendem que existem padrões de comportamentos das gerações e que as experiências que tiveram ao longo do crescimento interferem no jeito de ser de cada indivíduo. Mas por outro lado, muitos entrevistados se identificaram com gerações que não pertenciam ao seu ano de nascimento e com isso, vai contra o que Kupperschmidt (2000) e Tomizaki (2010) destacam quando descrevem que as gerações compartilham anos de nascimento.

Questionados se a convivência de diferentes gerações no contexto da ONG em que trabalham é desafiador, a grande maioria dos entrevistados respondeu que sim e fizeram menção as dificuldades encontradas nos relacionamentos entre os mais velhos e os mais novos, o que remete ao que foi lido na literatura a respeito de visão de mundo, diferenças de criação, entre outros aspectos referentes as diferentes gerações. A respeito da existência de conflitos, entrevistados que haviam confirmado existir um desafio na convivência das gerações

responderam não haver conflitos. Desse modo, diferente do que mostrou a pesquisa da Amcham com 75% das organizações relatando terem conflitos de gerações, alguns entrevistados afirmaram que no ambiente da ONG existem apenas desentendimentos e que não podem ser caracterizados como conflitos.

Outros entrevistados acreditam que existem conflitos, mas não são relacionados às gerações e sim a um conflito devido ao jeito de ser de cada pessoa. Porém, essa justificativa se assemelha aos conflitos de gerações, pois remete aos aspectos destacados pelos autores como modo em que o indivíduo foi criado, o que ela vivenciou ao decorrer do crescimento, os valores e desse modo todas essas características influenciam o modo de ser das pessoas.

Entretanto, a grande maioria dos respondentes afirmou a existência de conflitos e acrescentaram como sendo algo positivo, o que se assemelha ao que Hitt, Miller e Colella (2006) descrevem como conflitos construtivos. Porém verificou-se que, de acordo com Rahim (2010) essa ideia vai contra o que os teóricos das organizações clássicas acreditavam, onde o conflito só resulta em consequências negativas e não traz benefícios a organização devendo ser minimizado ao máximo. Já outros entrevistados trazem certa semelhança à afirmação deste último autor no que se refere às dificuldades que resultam em conflitos no contexto de convivência das diferentes gerações e destacam exemplos como divergência de pensamentos, diferentes modos de agir e vai de acordo também com os autores Hitt, Miller e Colella (2006) quando destacam os conflitos de relacionamento, de processos e de tarefas.

Como medidas para resolução dos conflitos, foram destacadas algumas alternativas e as respostas foram bastante semelhantes, com destaque para o diálogo que foi a resolução mais comentada pelos entrevistados, incluindo também à lista: maior respeito ao próximo, a compreensão do modo de ser do outro, a melhor gestão e trabalho em equipe.

Partindo para o contexto da cooperação, foi questionado se há benefícios na convivência de diferentes gerações e todos responderam sim. Foram abordadas também, as situações de cooperação entre os grupos geracionais e muitos entrevistados responderam que a cooperação é algo característico na organização, é espontâneo entre os colaboradores, acontece a todo o momento. Essa informação contrasta com a ideia de cooperação descrita por Lannes (2007) nas organizações, onde é necessário que seja abordada a cooperação em treinamentos e que sejam feitas ações para incentivarem os empregados a colaborarem ao invés de competirem entre si.

Quando questionados qual a geração que coopera mais, os entrevistados se dividiram entre Baby Boomers, Geração X, Geração Y e outros responderam que todos cooperam independentes de geração, demonstrando assim o que foi falado no parágrafo anterior, onde a cooperação é algo natural na organização e constantemente presente no dia a dia.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo atingiu o objetivo inicialmente proposto de conhecer e analisar diferentes gerações e suas relações no contexto do conflito e da cooperação no ambiente da Organização Não Governamental.

Percebemos que existem conflitos entre gerações nas ONGs estudadas assim como em qualquer tipo de organização e é natural que existem divergências de pensamentos, valores, crenças em um ambiente tão diversificado. Apesar de uma ou outra característica ser absorvida pelas partes, existem fatores que estão atrelados à personalidade dos envolvidos em virtude do contexto socioeconômico político em que foram criados, em como por suas experiências de vida e forma de criação. É necessário que haja o espaço para diálogo e que o conflito seja visto como algo benéfico para a resolução de quaisquer problemas e assim gerar maior interação, respeito e aprendizado e que a cooperação continue prevalecendo como algo espontâneo e constante.

A cooperação, nas ONGs de estudo, se mostra como cultura da organização e não é algo imposto, nem precisa ser incentivado com programas de Sustentabilidade Social como acontece em outras empresas, pois se mostra característico das pessoas que trabalham no Terceiro Setor.

São escassas as pesquisas realizadas sobre esse assunto, e esperamos que com este trabalho novos estudos de gerações no contexto do Terceiro Setor sejam realizados para que se torne possível o desenvolvimento do conhecimento acerca dessa realidade. Esperamos também que seja possível que colaboradores de diferentes gerações no contexto das ONGs, possam trabalhar em harmonia, dialogando, desenvolvendo uma gestão e métodos para os conflitos geracionais que surgirem para que assim tanto o conflito como a cooperação estejam sempre vinculados ao crescimento e aprendizado.

## REFERÊNCIAS

- Associação Brasileira de Organizações não Governamentais. ABONG. **O que é uma ONG.** Disponível em: <[http://www.abong.org.br/quem\\_somos.php?id=3](http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=3)>. Acesso em 29 ago. 2017.
- BRASIL. **Lei 9.608/1998.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19608.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2017.
- Câmara Americana de Comercio, (2011). Pesquisa Conflito entre líderes das Gerações Baby Boomer, X e Y. Disponível em: <https://www.amcham.com.br/noticias/gestao/75-das-empresas-enfrentam-problemas-causados-por-conflitos-entre-lideres-das-geracoes-baby-boomer-x-e-y-aponta-pesquisa-da-amcham>. Acesso em: 12 de nov. 2017.
- BARBOSA, C.; CERBASI, G. **Mais tempo, mais dinheiro:** estratégias para uma vida mais equilibrada. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2009.
- CAZUMBÁ, N. **Terceiro Setor: a origem do termo.** Disponível em: <http://nossacausa.com/terceiro-setor-a-origem-do-termo/> Acesso em: 11 ago. 2017.
- COELHO, Simone de Castro Tavares, **Terceiro Setor:** um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos, São Paulo: Editora SENAC, São Paulo, 2000.
- COMAZETTO, L. R.; VASCONCELLOS, S. J. L.; PERRONE, C. M.; GOBÇALVES, J. A. geração Y no mercado de trabalho: um estudo comparativo entre as gerações. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 36, n. 1, p. 145-157, jan./mar. 2016.
- COSTA, S. F.. Gestão de Pessoas em Instituições do Terceiro Setor: uma reflexão necessária. **Revista Terra e Cultura**. ano, v. 18, 2002.
- FUCHS, R. M. **Manual do Terceiro Setor.** Jardim Paulista: Instituto Pro Bono, 2013. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/ongs.php?id=4463>>. Acesso em: 25 de ago. 2017.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. Editora Atlas SA, p. 133, 2008.
- GILBERT, J. The millennials: a new generation of employees, a new set of engagement policies. **Ivey Business Journal.** Disponível em: <https://iveybusinessjournal.com/publication/the-millennials-a-new-generation-of-employees-a-new-set-of-engagement-policies/>. Acesso em: 12 de nov. 2017.
- GODOY, A. S.. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GURSOY, DOGAN; MAIER, THOMAS A.; CHI, CHRISTINA G. Generational differences: an examination of work values and generation gaps in the hospitality workforce. **International Journal of Hospitality Management**, Orlando, FL, 27(13), 448-458, 2008.
- HITT, M.A.; MILLER, C. C.; COLELLA, A.. **Comportamento Organizacional:** uma abordagem estratégica. Rio de Janeiro: LTC.2006.



LANNES, L., (2007). **Cooperação nas Organizações: Enganação, perda de tempo, ou sinal dos novos tempos ? Portal Administradores. Disponível em:** <<http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/cooperacao-nas-organizacoes-enganacao-perda-de-tempo-ou-sinal-dos-novos-tempos/13891/>>. Acesso em: 12 de nov. 2017.

MANNHEIM, K. El problema de las generaciones. In: **Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)**, n. 62, p. 21-22, 1993.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. V. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, p. 92 – 93, 2002.

NONATO, M. N.; PIMENTA, T. A. F.; PEREIRA, F. J. **Geração Z: Os Desafios da Mídia Tradicional**. In: CONGRESSO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE, 14, 2012, Recife. Anais... [recurso eletrônico]. São Paulo: Intercom, 2012.

OLIVEIRA, M.. **Liderança Offshore: inspire, valorize e lidere pessoas**. Rio de Janeiro: Brospport, 2014.

ONU. Voluntariado. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/vagas/voluntariado/>>. Acesso em: 18 de set. 2017.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Cartilha Terceiro Setor. Comissão de Direito do Terceiro Setor. secção SP. 2. ed. 2007.

RAHIM, M. A.. **Managing conflict in organizations**. Transaction Publishers, 2010.

ROBBINS, S.P. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, p. 268, 2005.

SANTOS NETO, E. S.; FRANCO, E. S. Os professores e os desafios pedagógicos diante das novas gerações: considerações sobre o presente e o futuro. **Revista de Educação do Cogeime**, v. 19, n. 36, p. 9-25, 2010.

SMOLA, K. W.; SUTTON, C. D. **Generational differences: Revisiting generational work values for the new Millennium**. Journal of Organizational Behavior, 23, 363-382, 2002..

SOCZEK, D.I. **ONGs e Democracia: metamorfoses de um paradigma em construção**. Curitiba: Juruá, 2008.

TOMIZAKI, K. Transmitir e herdar: O estudo dos fenômenos educativos em uma perspectiva intergeracional. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 327-346, 2010.

KUPPERSCHMIDT, B. R. Multigeneration employees: strategies for effective management. **The Health Care Manager**, v. 19, n. 1, p. 65-76, 2000.

VOLUNTÁRIO, G. d. Conselho Nacional de Promoção Voluntariado. 2002. Disponível em: <[http://www.voluntariado.pt/preview\\_documentos.asp?r=37&m=PDF](http://www.voluntariado.pt/preview_documentos.asp?r=37&m=PDF)>. Acesso em: 18 set. 2017.

## **GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

*ARCELINO, S. C. P.<sup>4</sup>  
FONSECA, T. M. A.<sup>5</sup>*

### **Resumo**

Este trabalho é um artigo em formato de relato de experiência de trabalhadoras da política de Assistência Social - de formação em Serviço Social - em diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro a partir de uma análise de um CRAS e um CREAS de dois diferentes municípios. Assim destacamos que o aporte teórico é o referencial crítico, dialético, pautado na gestão social participativa e nos referenciais / normativas da Política Nacional da Assistência Social. Trata-se de um trabalho no campo da Gestão Social que privilegia aspectos teóricos e vários elementos da gestão pública: planejamento, práticas intersetoriais e avaliação da política pública de Assistência Social.

**Palavras-chaves:** Assistência Social. Gestão Social. Recursos Humanos. SUAS.

---

<sup>4</sup>Assistente Social, graduada pela Universidade Augusto Motta – UNISUAM. Especialista em Atendimento a Criança e Adolescente Vítima de Violência Doméstica pela PUC RJ. Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Assistência Social e Saúde pela FAGOC RJ. Tem experiência nas áreas de responsabilidade social, educação, Assistência Social, seguridade social e saúde. Servidora pública no CRAS IV São Jorge no município de Queimados. E-mail: sidecarvalho@rocketmail.com

<sup>5</sup>Assistente Social graduada pela UERJ. Doutora e Mestre em Política Social pela UFF. Servidora Pública do Município do RJ atuando como Direção do CREAS João Manoel Monteiro desde 2014. Atua como coordenadora do NEZO Educacional, Assessoria e Consultoria, bem como no Núcleo de Pós Graduação da FAGOC no RJ; Tem experiência em gestão e planejamento na área de Serviço Social / Política Social / Políticas Públicas / Violência, além de atuar no campo da pesquisa, docência, assessoria e consultoria com ênfase em Seguridade Social - Assistência Social e Saúde- Políticas Públicas voltadas às pessoas com deficiência, estudos sobre o Benefício de Prestação Continuada, Proteção Social Básica e Especial Experiência em Gestão de Recursos humanos, Programa de Preparação para a Aposentadoria e Gestão de Competências. Tatianam\_fonseca@yahoo.com.br

## **MANAGEMENT OF HUMAN RESOURCES IN SOCIAL ASSISTANCE POLICY: EXPERIENCES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

### **ABSTRACT**

This paper is an article in the form of an experience report of workers of the Social Assistance policy - training in Social Work - in different municipalities of the State of Rio de Janeiro from an analysis of a CRAS and a CREAS from two different municipalities. Thus, we emphasize that the theoretical contribution is the critical, dialectical referential, based on participatory social management and the norms / standards of the National Social Assistance Policy. It is a work in the field of Social Management that emphasizes theoretical aspects and several elements of public management: planning, intersectoral practices and evaluation of public policy of Social Assistance.

**Key words:** Social Assistance. Social Management. Human Resources. SUAS.

## 1 INTRODUÇÃO

Ao nos reportarmos à Política de Assistência Social, lembramos que ela tem seu escopo inserido no campo da Seguridade Social, como rege a Constituição Federal de 1988. No capítulo 194 da carta magna determina que a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública componham o conjunto de Políticas Sociais cujo objetivo é amparar e assistir aos usuários e as famílias em situações de velhice, adoecimento e desemprego.

É importante reconhecermos que mudanças históricas profundas, como as realizadas na Política de Assistência Social demandam tempo, e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social (BRASIL, 2006), foi um marco para a organização da profissionalização das equipes técnicas trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social. A NOB-RH SUAS representa um avanço no que diz respeito à profissionalização da política de assistência social, com vistas a garantir aos usuários do Sistema Único de Assistência Social serviços públicos de qualidade. As diretrizes da NOB-RH/SUAS orientam a ação de gestores das três esferas de governo, trabalhadores e representantes das entidades de assistência social que, cotidianamente, lidam com os desafios para a implantação do SUAS. (BRASIL, 2006)

A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados à sociedade, depende da estruturação do trabalho, da qualificação e da valorização dos trabalhadores. Sendo assim reconhecemos a importância da valorização e investimento público dos profissionais para a efetivação da Assistência Social como Política de Governo e de direito da sociedade.

Para ampliarmos nosso campo de discussão consideramos Tenório (2005) que nos fornece elementos para pensar a gestão social no âmbito da Assistência Social que se constrói no coletivo, na participação e na escuta. A natureza da política de Assistência Social aliada e representada pelos seus recursos humanos tem na gestão social uma prática como um processo intersubjetivo, dialógico, no qual todos têm direito a fala. E este processo deve ocorrer em um espaço social, na esfera pública. Pensar em gestão social é pensar em humanização dos serviços, em valorização dos recursos humanos, considerando cada profissional como importante na realização dos serviços.

Levando em consideração que a Política de Assistência Social tem sua história marcada por lutas de classes profissionais para que ela se efetivasse como Direito Social. Desta forma, não podemos negligenciar o entendimento de que durante anos, profissionais comprometidos com a causa, foram fundamentais para a construção de uma política cidadã. E na história contemporânea não é diferente. É importante a resistência para dar continuidade à efetivação

do SUAS, embora os conflitos que envolvem o sistema vigente no Estado, estejam atrelados a uma política reducionista, afetando cada vez mais as classes mais vulneráveis.

O Serviço Social foi à primeira classe a se mobilizar em defesa da assistência social como direito. Sempre de forma articulada com a classe trabalhadora, dentre os quais os usuários da Assistência Social. A interpretação profissional de que o indivíduo é um ser social individual e coletivo foi fundamental para a construção e o fortalecimento de espaços de representação e controle democrático, onde possam ter voz e ação. Também foi esta, a primeira classe profissional a compor o quadro técnico de atenção aos usuários na Assistência Social.

A partir da resolução n.º 17 de 20 de junho de 2011, as equipes técnicas passam a ter um novo formato e a contar com novas categorias profissionais, em conformidade com a NOB RH/SUAS, aprovada por meio da resolução 269/2006 CNAS que delibera:

“Art. 1º Ratificar a equipe de referência, no que tange às categorias profissionais de nível superior, definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, aprovada por meio da Resolução nº269, de 13 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Parágrafo Único.”

Este trabalho busca contribuir para a discussão de gestão social, permitindo-se que no debate sobre o tema da gestão social aplicado à gestão da Política de Assistência Social seja implementado importantes espaços científicos numa leitura interdisciplinar.

## **2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A origem da Assistência Social no Brasil está ligada a caridade, a religiosidade, a filantropia e ao assistencialismo. Com o advento da 2ª guerra mundial, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, que tinha como objetivo atender as famílias dos militares combatentes envolvidos neste evento. Iniciou com um cunho de atendimento materno-infantil e devido ao agravamento das condições políticas e econômicas do país, com objetivo de controle social, a Assistência Social foi passando para o viés de atendimento as classes em condições de vulnerabilidade social.

Como marco legal da Política de Assistência Social, podemos referenciar a Constituição de 1988 e em seqüência a LOAS, a PNAS, a SUAS, a NOB SUAS 2012, NOB RH/SUAS, entre outros.

A LOAS teve origem legal a partir da Constituição de 1988 e passa a vigorar em 1993 para romper com o assistencialismo em toda esfera de governo. A PNAS foi formulada para

formatar a política de assistência social, deliberando o que cabe a cada esfera de governo realizar. Sendo aprovada em 1998 por unanimidade pelo CNAS a PNAS e a Norma Básica Operacional do SUAS, foi construída com a participação de Estados e Municípios.

Houve muitos entraves para que a Política de Assistência Social se materializasse, e até os dias atuais não é diferente. Para que ela se tornasse um direito do cidadão, rompendo com o assistencialismo até então evidente. Foram anos de debates e de lutas para sua efetivação. E podemos dizer que ela passou a ter força em 2004 com a criação do MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome<sup>6</sup> na gestão do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que através da participação de uma equipe de profissionais comprometidos, obtiveram resultados em expandir a proposta original da Política em território Nacional, criando a NOB SUAS e NOB RH SUAS, construindo a Política de Assistência Social atendendo e respeitando as expectativas de cada território, em cada Município. A partir da resolução n.º 145, de 15 de outubro de 2004, a PNAS estabelece que a Proteção Social seja dividida em Básica e Especial de Média e Alta complexidade. Com a proposta de garantir a oferta das seguranças sociais, assegurando a responsabilidade do Estado em manter a proteção social das famílias em condições de vulnerabilidade e risco social.

São inúmeros os desafios enfrentados para a funcionamento do SUAS<sup>7</sup>. Na atual conjuntura política e econômica do país nos deparamos com retrocessos constitucionais que trarão danos irreparáveis para todas as políticas públicas brasileiras e em especial a esta que estamos realizando este estudo.

### **3 A EXPERIÊNCIA DE TRABALHO NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NO CREAS JOÃO MANOEL MONTEIRO – ZONA OESTE DO RJ.**

Neste tópico vamos abordar a experiência de trabalho de gestão de recursos humanos no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) no

---

<sup>6</sup> “Em 2004, no Governo Lula, tem-se nova versão da Política Nacional, em que se apresenta um redesenho, na perspectiva de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), traduzindo o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistentes Sociais. Dentro desse campo de conquistas, a Assistência Social passa a ser pensada como Política de direito, não como dádiva, favor, como obrigação moral de assistir os pobres, como filantropia ou caridade, de uma prática guiada por falta de planejamento, pontual e improvisada, passa a ser definida como uma prática que exige formulação de política, determinação de objetivos, critérios, métodos e diretrizes.” Sociedade em Debate, Pelotas, 13(2): 153-173, jul-dez. /2007.

<sup>7</sup>O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza os serviços de assistência social no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e os recursos dos três níveis de governo, isto é, municípios, estados e a União, para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.



CREAS João Manoel Monteiro – 10ª CASDH/SMASDH-RJ localizado na região de Guaratiba<sup>8</sup> na cidade do Rio de Janeiro.

Em 2009 através da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais há um aprimoramento da organização dessa oferta de serviços no âmbito da Proteção Social Básica e Especial. No âmbito da proteção social especial, na média complexidade temos a oferta de Serviços Especializados pelos CREAS que devem orientar-se pela garantia dessas Seguranças a partir da superação das situações de violações de direitos.

Os serviços de Proteção Social Especial destinam-se a famílias e indivíduos cujos direitos tenham sido violados e/ou ameaçados. São serviços que requerem o acompanhamento familiar e individual e maior flexibilidade e resolutividade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos efetivos e monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva. Os serviços de Proteção Social Especial têm estreita interface com o sistema de Garantia de Direitos exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo. Podem ser organizados com base local em municípios com maior incidência da violação dos direitos ou por meio de serviços de referência regional, coordenados e executados pelos estados ou por intermédio de consórcios públicos entre os municípios.

O CREAS João Manoel Monteiro oferta acompanhamento técnico especializado desenvolvido por uma equipe interdisciplinar, de modo a potencializar a capacidade de proteção da família e favorecer a reparação da situação de violação. O atendimento é prestado no CREAS, ou pelo deslocamento de equipes no território e a domicílios. O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) funciona em estreita articulação

---

<sup>8</sup>O CREAS João Manoel Monteiro foi inaugurado no dia 12 de agosto de 2010, funcionando em um dos prédios do complexo SESI / SENAI que foi desativado e cedido à Prefeitura do Rio de Janeiro. Os serviços de assistência são oferecidos aos moradores dos bairros de Paciência e Guaratiba, detalhadamente: Barra de Guaratiba, Ilha de Guaratiba, Estrada do Mato Alto, Areal, Largo do Correia, Pedra de Guaratiba, Jardim Guaratiba, Jardim Maravilha, Catruz, Capoeira Grande, Estrada do Magarça, Cinco Marias, Estrada da Pedra, Piraquê, Vila Mar, ABC, Morro Cavado, Av. das Américas, Brisa. Outro funcionando no CRAS Maria Helenice, atendendo as comunidades de Paciência e parte de Santa Cruz:: Saquassu, Urucânia, Barro Vermelho, , Beco do Brizola, Estrela Dalva, Jardim Palmares, Vila Alzira, Tancredo Neves, Jardim Boa Esperança de Santa Cruz, Estrela Dalva, Jardim Belizário, Bairro Martinho, Bairro Faria, e Linha Austin, Vila Geni, Nova Dheli, Vila Maria Helena, Bairro União, Jardim Bela Vista, Jardim Nossa Senhora das Graças, Bairro Farias, Jardim Vitoria, Vila Sabiá, Bairro Modelo, Manguariba, Vale dos Palmares, Sagrado Coração, Dreno, Cinco Marias, Paciência, Sete de Abril, Parque Estoril, Primeiro de Abril, Jardim dos Vieiras, Bairro Matin, Gouveia, Ponto Chic, Monte Sinai, Paçuaré, Nova Jersey, Estrada dos Vieiras, Julia Miguel, 31 de Outubro, Cesarinho, Divineia, Roberto Morena, Parque São Rafael, Jardim Julia Miguel, Dreno Santa Eugenia, Jesuino Correia de Sá, Três Pontes e Aço.

com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e outras Organizações de Defesa de Direitos, bem como com os demais serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social.

No CREAS programamos as abordagens grupais com famílias e jovens, porém ainda são muitos os desafios, pois nosso território apresenta demanda de atendimento muito significativa. O que, requer de toda equipe compromisso, dedicação em cada atendimento, ética na condução dos acompanhamentos, organização cotidiana sobre os processos de trabalho e muita qualificação técnico-operativa e teórico-metodológica

Neste artigo apresentaremos o PAEFI a partir de uma leitura da Política, porém alinhada à realidade de um CREAS situado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro. Tal análise está circunscrita a um determinado campo de desafios, que delimitamos e consideramos os mais relevantes para serem explorados nesse momento: o agravamento das expressões da questão social, a materialização da intersectorialidade e a precariedade de recursos.

A proposta do trabalho do CREAS João Manoel Monteiro tem como base a construção de um trabalho interdisciplinar, considerando como o foco o atendimento aos indivíduos e famílias com violação de direitos, conforme preconiza o SUAS (Sistema Único de Assistência Social)

Os serviços que compõem o atendimento de média complexidade são oferecidos de segunda à sexta feira, das 8 às 17 horas, pela equipe técnica e de apoio, através de atendimentos individuais e grupais. Temos ações de abordagens noturnas periodicamente onde o educador e um membro da equipe técnica realizam propostas de acolhimento e reinserção familiar e social.

Os plantões de acolhimento são diários sendo realizado a cada dia por um profissional da equipe interdisciplinar (assistente social(2), pedagogo(1), psicólogo(1)no momento estamos sem advogado; As equipes sofrerão redução de 20% do quadro total. Eram 20 profissionais e hoje são 11, a saber os já citados, mais também diretor(1), vigia(1), auxiliar de serviços gerais(1), educadores sociais(4), agente administrativo(1). O acolhimento na recepção do CREAS é feito por educador e/ou agente comunitário. Em seguida, o atendimento e/ou acompanhamento é feito pela equipe técnica, quando necessário é encaminhado aos demais profissionais da equipe de acordo com a especificidade da situação apresentada de acordo com o saber especializado de cada profissional.

É feito um planejamento dos acompanhamentos individuais e dos grupos do PAEFI traçados pela equipe. São realizados atendimentos aos usuários e seus familiares, visitas domiciliares, visitas institucionais à rede de serviços para acompanhamento intersectorial pelas políticas públicas dos grupos de usuários e seus familiares.

Os serviços encontrados no CREAS são: o serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos – PAEFI, que consiste na orientação e acompanhamento de famílias em situação de ameaça ou violação de direitos, serviço de proteção social especial para pessoa com deficiência, idosos e familiares; O serviço especializado para pessoas em situação de rua; cumprimento de medida sócio educativa de liberdade assistida e de prestação de serviços á comunidade, que se refere a adolescentes encaminhados pelo poder judiciário que recebem atendimento especializado com atividades, cursos e orientações específicas para que não voltem a cometer infração e o enfrentamento à violência, abuso sexual e exploração sexual, que tem como objetivo prevenir e evitar que essas violações tenham continuidade - a equipe do CREAS realiza o mapeamento das situações de risco que as crianças e adolescentes atendidos estão envolvidos.

O público-alvo do CREAS João Manoel Monteiro no âmbito do PAEFI nos termos da PNAS é: famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: Violência física, psicológica e negligência; Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; Situação de rua e mendicância; Abandono; Vivência de trabalho infantil; Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos. Não temos identificado ocorrências no território de violação por Tráfico de pessoas; Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar.

Juntamente com o agravamento das expressões da questão social o que percebemos no âmbito do PAEFI, é uma estreita relação com o judiciário que vem ocasionando o que a academia já convencionou denominar de judicialização da questão social. Tal fenômeno reconhece, no Poder Judiciário, a institucionalidade privilegiada em detrimento de um compromisso mais efetivo do Estado e da esfera pública, em seu sentido mais amplo, para com as demandas de direitos da população. Aparece também como uma tendência na construção social de respostas às desigualdades sociais e à efetivação de direitos humanos e cria um fluxo de demandas inverso onde o judiciário supervaloriza o lugar da Assistência e sobrecarrega as equipes dos CREAS, num contexto de esvaziamento dos profissionais da ponta.

2Mesmo diante desse cenário, o otimismo da vontade Gramsciano é muito presente na equipe. O CREAS compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as

vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2009). O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e de seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (MDS, 2016).

3 O CREAS articula os serviços de média complexidade e tenta estabelecer mecanismos de referência e contra-referência – nosso principal desafio - com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e movimentos sociais.

Cada serviço ofertado no CREAS se articula diretamente com o PAEFI e o plano de ação estabelecido em cada atendimento é sistematizado no Prontuário SUAS – ferramenta que permite o acompanhamento das famílias e auxilia a equipe e a gestão no que tange ao planejamento de ações e vigilância.

### **3 A EXPERIÊNCIA DE TRABALHO NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA CRAS IV SÃO JORGE EM QUEIMADOS – BAIXADA FLUMINENSE DO RJ.**

Neste tópico vamos abordar a experiência de trabalho de gestão de recursos humanos do CRAS IV São Jorge<sup>9</sup> no Município de Queimados, Baixada Fluminense do Rio de Janeiro. Por se tratar de uma Unidade de proteção social básica estabelecida pela PNAS, esta unidade está subordinada a Secretaria de Assistência Social - SEMAS<sup>10</sup> que tem como principais

---

<sup>9</sup> O CRAS IV São Jorge, situado na Rua Henrique, n.º 7- Bairro Novo Rio – Queimados, Baixada Fluminense do Rio de Janeiro. A sua equipe é composta por 01 coordenador, 02 agentes administrativos, 02 assistentes sociais e 02 psicólogas. A abrangência do CRAS tem como referência os seguintes bairros: Bairro da Paz; Bairro do Carmo; Conde de Aljezur; Copacabana; Fanshem; Jaqueira; Jardim Jaciara; Laranjal/São Sebastião; Novo Rio; Penápolis; Santa Teresinha; Santo Antonio; São Francisco; São Geraldo; São Jorge; São Sebastião; Tricampeão; Vila Aurea; Vila Cristina e Vila São Jorge. Nesse território temos o Bairro da Paz, Morro do “Kisuco” e Tricampeão como locais de maior índice de violência e que limitam a atuação do equipamento no acesso as famílias. Até o momento o CRAS possui 4183 famílias referenciadas. E 129 famílias inseridas no PAIF. Além do PAIF a unidade oferece o acolhimento psicossocial, visita domiciliar e os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Atualmente o equipamento atende a crianças e adolescentes, idosos e mulheres distribuídos nos 04 Serviços de Convivência e Fortalecimento de vínculos existentes no equipamento.

<sup>10</sup> Secretaria Municipal de Assistência Social em Queimados.

competências administrativas regidas pela Lei de Organização Administrativa do Município de Queimados.

Pautada pela orientação da NOB SUAS e pela Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais, a Assistência Social no Município se divide em serviços da proteção social básica e serviços da proteção social especial de média complexidade e de alta complexidade. Como o nosso campo de pesquisa se deu em um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS IV São Jorge, vamos nos reportar mas especificamente a dinâmica que envolve o seu funcionamento no Município.

Como unidade pública de gestão governamental, o CRAS São Jorge é responsável por organizar e ofertar os serviços de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social no Bairro e adjacências. Funciona como a principal porta de entrada para as famílias que requerem atenção básica de assistência social. Tem um dos papéis fundamentais de fortalecimento do SUAS, onde tem por objetivo principal a prevenção das situações de vulnerabilidades e riscos sociais no território onde está inserido. Os serviços ofertados prezam pelo fortalecimento dos vínculos familiares, promovendo a proteção e a prevenção necessária para os membros que compõem as famílias, sendo essas crianças, adolescentes, homens, mulheres, idosos e portadores de necessidades especiais.

A proposta para o funcionamento do CRAS tem como referência a matricialidade sócio familiar e o território<sup>11</sup>. Esses critérios utilizados são fundamentais para descentralização da política de assistência social e são esses os eixos estruturantes da identidade do Centro de Referência de Assistência Social. A partir dessa descentralização torna-se possível a construção de uma política de assistência social participativa com a presença da comunidade e dos “atores” envolvidos nela. Pois os mesmos promovem a visibilidade das fragilidades, bem como também das potencialidades contidas em seu território. Os profissionais que atuam no equipamento, a partir do compromisso ético propõem como rege o SUAS que a Assistência Social seja uma política que supere a idéia de uma política construída para pobres.

---

<sup>11</sup> A matricialidade sócio familiar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. A família, segundo a PNAS, é o conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou solidariedade, cuja sobrevivência e reprodução social pressupõem obrigações recíprocas e o compartilhamento de renda e ou dependência econômica. Destaca-se que o território não se restringe a delimitação espacial. Constitui um espaço humano, habitado. Ou seja, o território não é somente uma porção específica de terra, mas uma localidade marcada pelas pessoas que ali vivem. É nos espaços coletivos que se expressam a solidariedade, a extensão das relações familiares para além da consangüinidade, o fortalecimento da cumplicidade de vizinhança e o desenvolvimento do sentimento de pertença e identidade. O conceito de território, então, abrange as relações de reconhecimento, afetividade e identidade entre os indivíduos que compartilham a vida em determinada localidade. (Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 2009, p. 12-13)



“O efetivo funcionamento do CRAS é imprescindível para o desempenho das suas funções e oferta com qualidade de serviços socioassistenciais. Constituem alguns dos elementos a serem observados para o funcionamento do CRAS: seu espaço físico, período de funcionamento e sua identificação. A preocupação com esses itens deve-se ao fato de que o SUAS pretende superar a prática da assistência social como uma política pobre, destinada aos mais pobres, por meio de ações pobres, ofertadas em unidades pobres. Cuidar dos atributos de funcionamento do CRAS significa, além de garantir um ambiente de caráter público adequado, inaugurar uma era na qual os direitos socioassistenciais não possuam status inferior aos demais direitos sociais e na qual os usuários dessa política possam acessá-los ao adentrar um equipamento do SUAS, ao reconhecê-lo em qualquer território do país e acioná-lo em um horário adequado as suas necessidades (Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 2009, p. 47).

Para a política de Assistência Social a família é compreendida por um espaço contraditório. Pois é através dela que se constrói um meio de proteção, como também de violações de direitos. Os diversos modelos existentes são marcados por tensões, conflitos, desigualdades e também pela violência. Pressupondo que cada família é composta pelo seu contexto histórico, sócio cultural e econômico, com composições distintas e dinâmicas, sujeitas a todo tipo de violação de direitos, como também de ser participante nesta violação é que a família é tida como um dos eixos de atuação do SUAS, no que tange os serviços oferecidos na Unidade de proteção social básica.

O critério de atender por territorialização permite com que haja aproximação com as questões diversas que envolvem o território em que o CRAS está inserido, assim como também identificar seus potenciais.

“É no território que se evidenciam as contradições da realidade: os conflitos e desigualdades que perpassam e ressignificam as relações familiares e comunitárias.”(Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 2009, p. 13)

A NOB/SUAS (2005) reconhece a dificuldade para estabelecer as condições de vulnerabilidades em determinados locais, por este motivo foi estabelecido que os CRAS's fossem instalados prioritariamente em regiões onde a renda per capita das famílias sejam de até ½ salário mínimo. Considerando que as vulnerabilidades sociais estão atreladas principalmente as questões de empobrecimento, por falta de acesso aos serviços. Portanto, identificam-se a maior necessidade de intervenção do Estado em prover o acesso as políticas de governo nessas localidades.

Diversos tipos de serviços, programas e projetos podem ser ofertados na Unidade básica de Assistência Social. Porém o PAIF<sup>12</sup> é o “carro chefe” da atenção básica de assistência social e é exclusividade do CRAS executá-lo. Este serviço consiste no trabalho social com famílias,

---

<sup>12</sup> Programa de Atenção Integral a Família.



de caráter continuado. Visa à qualidade de vida dos usuários que compõe os grupos familiares, fortalecendo a função protetiva das famílias, prevenindo o rompimento dos vínculos familiares.

As ações do PAIF, sendo elas em grupo ou individual, possuem foco na troca de informações sobre diversas questões amparadas pela assistência social e demais políticas públicas, dentre elas: a primeira infância, a adolescência, a juventude, o envelhecimento, a deficiência, o combate ao uso abusivo das drogas, a saúde mental, entre outros. Criando espaços de trocas de conhecimentos, expressando suas dificuldades e reconhecendo as possibilidades.

Esses são os serviços que são oferecidos no CRAS: Acolhimento psicossocial, visita domiciliar, Programa Bolsa família – programa de geração de renda do governo federal (Cadastro Único para acessar o benefício), PAIF, SCFV<sup>13</sup> e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos.

Os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos são direcionados por idade e ou gênero. Esses serviços atuam em consonância com o PAIF e tem por objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Eles valorizam as condições culturais do território e promove o autoconhecimento de cada cidadão inserido como cidadão de direitos na sociedade. Sendo assim o trabalho social com as famílias apreende as origens, significados atribuídos e as possibilidades de enfrentamento de situações de vulnerabilidade vivenciadas por toda a família, contribuindo para a sua proteção de forma integral.

Conforme a NOB RH/SUAS, os trabalhadores têm como premissa ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades e da emancipação de seus usuários. Portanto, o princípio ético de cada profissional envolvido na política de assistência social deverá ser levado em consideração ao elaborar os serviços, programas e projetos a serem prestados aos usuários. E são esses, os princípios que orientam a intervenção a ser realizada pela equipe técnica.

“A composição das equipes técnicas de referência é composta por categorias profissionais de nível superior orientadas por códigos de ética e, portanto, agregam essa dimensão aos serviços e benefícios, à gestão do SUAS.”  
(Ferreira, 2011, p.19).

Por trás de um Estado Mínimo na provisão dos direitos, há décadas há a investidura para a promoção da desqualificação progressiva do servidor público, sendo esse um dos pré-requisitos para o desmonte do Estado. Com o processo histórico de privatizações e de reduções em investimentos nas políticas públicas anunciadas pelo atual governo, vemos o abandono Estatal nos investimentos em pessoal, seja na forma de contratação, na formação ou capacitação dos recursos humanos.

---

<sup>13</sup> Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

O SUAS rompe com o paradigma de que a Política de Assistência Social pode ser realizada de qualquer maneira. Ou seja, uma política pobre para pobres. Através dela e da NOB RH/SUAS, fica estabelecido que os profissionais/trabalhadores atuantes na Política de Assistência Social devem ter vínculo empregatício de servidores públicos; as equipes deverão ser multidisciplinares agregando conhecimentos diferenciados aos serviços prestados, gerando qualidade para os usuários; a capacitação deve ser continuada; deve existir plano de carreira, cargos e salários para a qualificação profissional com foco na qualidade dos serviços prestados à população. Ou seja, a Legislação que profissionaliza a política, reconhece os profissionais que compõem as equipes técnicas como aqueles que viabilizam o acesso aos direitos e as garantias sociais preconizadas na PNAS e no SUAS. Convém ressaltar que desde 2013 a equipe técnica do CRAS são Jorge e demais equipamentos de Assistência Social em Queimados conta com profissionais Estatutários efetivos. O que infelizmente ainda não acontece em alguns Municípios do Rio de Janeiro.

Os profissionais que compõe as equipes técnicas do SUAS devem atuar em interface com as demais políticas da saúde, Previdência Social, Educação, Trabalho, Lazer, Meio Ambiente, Comunicação Social, Segurança e Habitação. Pressupõe que a interface com as demais políticas promoverá o acesso dos usuários aos direitos sociais. São esses profissionais que serão responsáveis pela gestão territorial da proteção básica, organização dos serviços, e pela oferta do PAIF. É a NOB SUAS E NOB RH/SUAS que regulamenta a composição de cada equipe conforme a capacidade de atendimento anual.

O trabalho interdisciplinar requer de nós profissionais envolvidos, o planejamento e a realização permanente de reuniões e debates conjuntos, com objetivo de traçar metas e estabelecer as particularidades da intervenção profissional.

“Considerando que as equipes de referência são compostas por diferentes categorias profissionais, do ponto de vista da gestão do trabalho, a coordenação do CRAS fomenta o trabalho articulado entre os profissionais, estimulando a troca de conhecimento e a produção de novos saberes. Ao mesmo tempo, reconhece as necessidades de capacitação e formação continuada da equipe que coordena com vistas a superar dificuldades e melhorar a qualidade dos serviços prestados”. (Ferreira, 2011, p.31).

A NOB SUAS e NOB RH SUAS prevêem as condições fundamentais, para o funcionamento e existência de proteção social para a população nos Municípios. Condições estas que estabelece desde os recursos humanos aos recursos materiais. A proposta do SUAS visa romper com a idéia de que a Assistência Social deve se dar de qualquer maneira. Os

serviços devem ser prestados em equipamentos com as condições e higiene necessárias e os profissionais devem ser valorizados e capacitados constantemente.

Diante das demandas e dificuldades encontradas pelas equipes técnicas dos CRAS em Queimados, foi solicitada uma reunião com gestores da Assistência para explorar os pontos a serem melhorados, a fim de que o trabalho de Assistência Social se efetive em cada unidade. Uma pauta foi criada pelos profissionais, a fim de que a reunião tivesse seus objetivos traçados e respondidos na medida em que cada um fosse exposto. Este encontro aconteceu em 08 de julho de 2017, e contou com a presença de gestores e trabalhadores dos CRAS, CREAS e abrigo. Diversos assuntos que dificultam o funcionamento da política de assistência social no Município foram abordados, dentre eles a precariedade ou até mesmo a falta de recursos humanos e materiais.

O reatamento com as burocracias enfrentadas pelos usuários ao acionar os serviços, a falta de proximidade entre CRAS e CREAS, equipamento com condições precárias para funcionamento, entre outros assuntos abordados tornou perceptível que as questões que dificultam a realização do trabalho, são praticamente as mesmas em cada equipamento de Assistência Social no Município.

Diante de todos os mecanismos e barreiras enfrentados através do sistema vigente, buscamos avançar na construção de uma política mais justa e igualitária, ora tecendo questionamentos e buscando respostas, ora efetivando a política com os recursos que possuímos no momento, na expectativa de que estamos traçando um caminho de diálogo entre a gestão e o cidadão para o avanço do SUAS.

## **5 DESAFIOS PARA A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS E A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Ao realizar este estudo foi possível identificar a questão política é a luta para efetivação do SUAS como Política Pública. Na sua construção histórica houve muitos avanços, como também houve entraves e retrocessos. Em todos esses momentos podemos considerar que a participação dos profissionais envolvidos foi fundamental para o fortalecimento da Política de Assistência Social. As questões trazidas da prática cotidiana são requisitos fundamentais para a construção da Assistência Social como política cidadã. É através do campo de atuação que vão surgindo as demandas, bem como a necessidade de um olhar crítico e construtivo para avançar rumo a consolidação do SUAS. É o olhar técnico multiprofissional e o compromisso ético e político que vai identificar as barreiras e sugerir possibilidades para as questões apresentadas.

A qualidade dos serviços socioassistenciais disponibilizados a sociedade, depende da estruturação do trabalho, da qualificação e da valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS. A capacitação dos trabalhadores, conforme a NOB RH/SUAS, tem por fundamento a educação permanente e deve ser feita de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada, descentralizada, avaliada e monitorada. Esta deve ser promovida pela União, pelos Estados, pelos Municípios e Distrito Federal.

Diante dessa abordagem e dos enfrentamentos históricos encontrados para então efetivação da Política, podemos então citar diversos desafios que ainda poderão ser enfrentados pelos profissionais que atuam no SUAS, dentre eles: o funcionamento da rede sócio assistencial com as demais políticas, com o financiamento adequado para a garantia de serviços de qualidade, tornando efetiva a Política de Assistência Social, de forma qualitativa. Onde os números deixem de ser mais significativos do que a atenção as vulnerabilidades trazidas pelas expressões da questão social<sup>14</sup>, a promoção de contratos de trabalhos concursados, que garantam a segurança dos profissionais empenhados em fazer valer o Sistema Único de Assistência Social, pois ainda temos o conhecimento de que há em muitos municípios brasileiros, a prestação de serviços dos trabalhadores por intermédio de contratos precarizados.

Também são barreiras significativas para o SUAS, a falta de planos de carreiras, cargos e salários evidenciando a qualificação profissional como recurso fundamental para qualificação dos serviços prestados; o rompimento com práticas meramente burocráticas, levando os usuários a terem acesso não só aos mínimos sociais<sup>15</sup>, mas aos máximos sociais, sendo estes providos pelo Estado como rege a Lei, a capacitação continuada de profissionais atuantes na Política de Assistência Social, melhor acompanhamento e monitoramento do Ministério Público na aplicabilidade e efetivação dos programas e projetos do SUAS nos municípios. A efetivação da proposta de descentralização dos serviços por território, não só o de assistência social como todos os demais, pois uma política necessita estar em consonância com as demais para que se efetivem os direitos dos cidadãos.

4 Com o amadurecimento da política de Assistência Social um novo ‘vernáculo’, espécie de novo siglário (PAIF, PAEFI, CRAS, CREAS etc.), vem na verdade a se traduzir numa nova

---

<sup>14</sup> IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. Cap. II. São Paulo: Cortez, 2010. A “questão social” surgiu por volta de 1830. Muitos pesquisadores associam-na a pobreza das massas populares e às desigualdades sociais geradas pelo capitalismo. Defini-la desta forma é, todavia, defini-la por meio das suas expressões, e não do seu núcleo central. A teoria social de Marx e Engels nos fornece um instrumental teórico-metodológico capaz de dar precisão conceitual à expressão “questão social”, definindo-a como a exploração do trabalho assalariado pelo capital e a luta política do movimento operário contra esta exploração e suas múltiplas expressões (Castelo, 2010, p. 85)

<sup>15</sup> (BRASIL, art.1º, LOAS, 1993)

concepção acerca da consolidação dos serviços no interior da referida política. Dentre esses o PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos e o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento integral a família, que prestam serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos.

Nessa direção, o primeiro grande desafio trata-se do aumento de acesso do público da proteção social especial e da proteção social básica às políticas públicas de modo geral, num cenário capitalista de precarização das relações de trabalho e de retrocesso de direitos sociais com o encolhimento estatal. Esse pano de fundo manifesta o agravamento das manifestações da “questão social” que expressam situações peculiares inerentes ao modo capitalista, isto é, a contradição entre capital e trabalho. São as violações de direitos que expressam as hierarquias e desigualdades sociais presentes na sociedade. É atualíssimo para se pensar a Política pública da Proteção Social Especial e básica, a análise da obra de Marx que observou que a superpopulação relativa adquire formas variadas, sendo que três são principais: a flutuante, constituída pelos trabalhadores que, nos grandes centros industriais e mineiros, ora estão empregados, ora estão desempregados; a latente, que existe nas áreas rurais quando nelas se desenvolvem relações capitalistas e que, surgindo a oportunidade, acaba por migrar para as zonas industriais; e a superpopulação relativa estagnada, formada por trabalhadores que jamais conseguem um emprego fixo e perambulam entre uma ocupação e outra. Nabase desse contingente, e descontado o lumpemproletariado (a parcela degradada do proletariado: vagabundos, criminosos, prostitutas, rufiões), estão os que vegetam na miséria e no pauperismo, trabalhadores aptos, mas que há muito não encontra emprego, órfãos, filhos de indigentes, mutilados, viúvas, enfermos etc. (NETTO e BRAZ, 2006, p. 134).

5Rebate, portanto, num segundo desafio que é fortalecer a estrutura dos CREAS para oferta do PAEFI e dos CRAS para oferta do PAIF, através do investimento em recursos materiais e humanos. Desde a NOB-RH de 2005 as equipes da Assistência Social puderam se estruturar quantitativamente para o trabalho no âmbito da cidade do Rio de Janeiro e o que se aplica também ao cenário do CRAS e CREAS em questão.

6Devido ao fato do CREAS e CRAS em epígrafe estarem localizados em regiões empobrecidas na cidade do Rio de Janeiro e devido à extensão de seus territórios, ainda é insuficiente os recursos humanos destinados à nossa atuação. Os recursos materiais também são escassos relacionados à tecnologia e subsídios como telefonia e ausência de espaço físico diversos tanto para atendimento coletivo e individual. O espaço onde ambos utilizam para

realizarem as atividades e prestarem os serviços à população não são prédios públicos e não atendem as especificidades norteadas pela legislação da Assistência Social.

70 CREAS e o CRAS compreendem atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2009). O atendimento fundamenta-se no respeito à heterogeneidade, potencialidades, valores, crenças e identidades das famílias. O serviço articula-se com as atividades e atenções prestadas às famílias nos demais serviços socioassistenciais, nas diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e de seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (MDS, 2016).

Num terceiro campo de desafios destacamos que é de suma importância a articulação entre as políticas sociais – capacidade intersetorial.

A intersetorialidade não é uma estratégia técnica, administrativa ou simplesmente de boa prática gerencial. Pelo contrário é um processo eminente político e, portanto vivo e conflituoso. A intersetorialidade envolve interesses competitivos e jogo de poderes, que na maior parte das vezes, se fortalecem na sua individualidade, ao cultivarem castas intelectuais, corporações, linguagens herméticas e auto-referenciamento de seus pares. Por isso, a tarefa de intersetorializar as políticas sociais não é fácil, mas também não é impossível desde que a maioria esteja consciente de que vale a pena persegui-la. (PEREIRA, 2014, p. 37).

A Política de Assistência Social através da Proteção Social Especial e proteção social básica precisará estabelecer interfaces com outras políticas setoriais a fim de assegurar direitos sociais. Esse é um dos principais desafios do cotidiano do PAEFI e PAIF – materializar ações intersetoriais que subsidiem a garantia de direitos.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Destarte, um dos grandes desafios da assistência social hoje é a árdua tarefa de permitir que esta se consolide de fato como uma política pública, e isto têm suscitado embates tanto para os profissionais que atuam em sua execução quanto para os seus beneficiários, que vêm na mesma a única possibilidade de acessar, mesmo que minimamente, direitos de cidadania.

No âmbito da proteção social para fins deste trabalho, sob um recorte de realidade acerca da zona oeste e da baixada fluminense da cidade do Rio de Janeiro, os desafios que foram



possíveis de se elencar foram: o agravamento das expressões da questão social, a materialização da intersetorialidade e a necessária ampliação e permanente qualificação dos recursos humanos e materiais destinados a execução dos trabalhos sociais nos equipamentos.

O agravamento das expressões da questão social é o pano de fundo pelo qual objetivamos nossa intervenção para superação das violações de direitos. Vem requerendo da equipe capacidade crítica, criativa e propositiva, mas também constante articulação intersetorial.

Já os problemas sobre a articulação da intersetorialidade dizem respeito às burocracias e estas têm vida, têm cultura, têm normas escritas e não escritas. São criadas com regras próprias às quais ficam presas. As burocracias brasileiras são sobrecarregadas e as ações intersetoriais que devem se dar em seu interior demandam tempo, partilha de poder, interdisciplinaridade, vontade política. Por isso, enfrentam importantes dificuldades de materialização.

De que forma os profissionais estão em permanente qualificação? Trabalhando em condições precárias, muitas vezes com deficiências teórico-metodológicas e inseridas precariamente nos espaços socio-organizacionais poderão contribuir com as famílias para a conquista da autonomia e da emancipação propostas na PNAS? Como poderão intervir na realidade sem os aportes críticos que permitam desvelar o real? De que maneira poderão "ouvir" as demandas e "ler" a PNAS situando-a no contexto das tendências contemporâneas da política social? Como garantir que os profissionais que atuam no SUAS não reproduzam o conservadorismo histórico da assistência social? De que maneira os profissionais poderão romper com as práticas de culpabilização das famílias? Como implementar a PNEP – Plano Nacional de Educação Permanente em todos os municípios brasileiros?

Ainda são muitos os desafios e as demandas diversificadas e complexas exigem uma equipe sempre qualificada e com maior nº de profissionais, infra-estrutura apropriada com apoio logístico de mais um carro e espaços que assegurem sigilo profissional, necessidade de um telefone fixo e móvel, acesso a internet, dentre outros, que através de estratégias cotidianas temos conseguido superar.

## REFERENCIAS

BRASIL. Lei nº 10.216, de 06 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 abr. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110216.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Resolução n.º 269 de 26 de dezembro. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social/ CNAS, Resolução n.º 109 de 11 de novembro. Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, Resolução n.º 130 de 15 de julho. Norma Operacional Básica do SUAS. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Resolução n.º 145 de 15 de outubro, Política Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. **Caderno de perguntas e respostas do serviço de abordagem social**. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. v. 4.

\_\_\_\_\_. Orientações Técnicas: Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Brasília, DF, 2011. Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social. Uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Questão Social no Capitalismo. In: *Temporalis*, n.º 3, ano II, Brasília: ABEPSS-UNB, janeiro a junho, p. 09-32, 2001.

Organização Administrativa da Prefeitura Municipal de Queimados - Lei n.º 1130/13 de 03 de janeiro de 2013.

Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 2009.

Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social - Serie: Trabalho e Projeto profissional nas Políticas Sociais. Brasília (DF) - 2011.

PEREIRA, P. A. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. In: *Sociedade em Debate*, Pelotas, 13(2): 153-173, jul.-dez./2007.

TENÓRIO, F. G. (Re) *Visitando o Conceito de Gestão Social* 1. 2. DESENVOLVIMENTO EM QUESTÃO. Editora Unijuí • ano 3 • n. 5 • jan./jun. • 2005 p. 101 – 124. 1.

## INVISIBILIDADE E EMPATIA NOS TEMPLOS DE CONSUMO CONTEMPORÂNEOS: UM ESTUDO EM SUPERMERCADOS DE BELO HORIZONTE/MG

*Mariana de Lima Caeiro<sup>16</sup>*  
*Daniela Viegas da Costa-Nascimento<sup>17</sup>*  
*Armindo dos Santos de Sousa Teodósio<sup>18</sup>*

### Resumo

O objetivo deste estudo consistiu em compreender se o consumo responsável torna visíveis trabalhadores distantes dos consumidores, preocupados com a exploração de trabalho escravo e/ou infantil, por exemplo, em territórios afastados dos centros urbanos de residência desses consumidores, ao mesmo tempo em que permanecem invisíveis os trabalhadores mais próximos aos consumidores, quais sejam, os trabalhadores dos supermercados. Isso porque esses trabalhadores são facilmente encontrados descansando, nos intervalos, deitados no chão do estacionamento e das calçadas nos arredores dos supermercados. Para tanto, foi feita uma revisão de literatura acerca dos conceitos de invisibilidade social e trabalho, e empatia e também pela CCT (*Culture Consumer Theory*). A metodologia contou com registros fotográficos de trabalhadores nas situações de descanso as quais despertaram o interesse por essa investigação. Foram feitas entrevistas junto a esses trabalhadores e a consumidores de produtos sustentáveis, mostrando a estes as imagens. A análise dos dados conduz ao entendimento dos significados de consumir produtos orgânicos e a relação entre esse consumo e as condições de trabalho observadas entre os funcionários dos supermercados. As entrevistas realizadas com os trabalhadores, por sua vez, sinalizaram que o uso desses espaços tem a ver com “liberdade”, “respirar ar puro” e “ver o movimento da rua”. As conclusões apontam para a necessidade de se ampliar a compreensão sobre as motivações envolvidas no consumo de produtos sustentáveis e também sobre a percepção de um trabalhador dotado de subjetividade e costumes que atravessam as fronteiras da organização.

**Palavras-chave:** Invisibilidade. Empatia. Trabalho. Consumo. Sustentabilidade.

---

<sup>16</sup>Mestra, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Administração da PUC Minas, caeiro.marianadelima@gmail.com

<sup>17</sup>Mestra, doutoranda do Programa de Pós-graduação em Administração da PUC Minas, dvcnascimento@gmail.com

<sup>18</sup>Doutor, professor do Programa de Pós-graduação em Administração da PUC Minas, armindo.teodosio@gmail.com

## INVISIBILITY AND EMPATHY IN CONTEMPORARY CONSUMPTION TEMPLES: A STUDY AT SUPERMARKETS IN BELO HORIZONTE / MG

### Abstract

The aim of this study was to understand whether responsible consumption makes visible workers who are distant from consumers, concerned with the exploitation of slave and/or child labor, for example, in territories far from the urban centers of residence of these consumers, while remaining the workers closest to consumers, as supermarket workers. That's because these workers are easily found resting at their lunch time lying on the parking floor and sidewalks next to the supermarkets. The literature review has concepts of social invisibility and work, and empathy, as well as the CCT (Culture Consumer Theory). The methodology included photographic records of workers in rest situations which aroused interest in this investigation. Interviews were conducted with these workers and consumers of sustainable products, showing the images. Data analysis leads to an understanding of the meanings of consuming organic products and the relationship between this consumption and the working conditions observed among supermarket employees. The interviews with the workers indicated that lying on the floor means "freedom", "to breathe fresh air" and "to see the movement". The conclusions shows that it is importante to broaden the understanding of the motivations involved in the consumption of sustainable products and also the perception of a worker with subjectivity and customs that cross the borders of the organization.

**Keywords:** Invisibility. Empathy. Work. Consumption. Sustainability.

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi motivada pela observação de um fenômeno bastante comum nos arredores de grandes supermercados na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais: trabalhadores que recorrem ao chão das calçadas das ruas para descansar, durante o intervalo em suas respectivas jornadas. Não é raro encontrar esses trabalhadores dormindo ou descansando em locais impróprios, deitados em papelões no chão ou sentados à sombra ao longo das calçadas, muitas vezes, em ambientes sujos e barulhentos, o que desvela uma realidade de trabalho indigna a qualquer trabalhador.

Este estudo visa lançar luz sobre a percepção desses trabalhadores e também dos clientes dos supermercados sobre esse fenômeno, especificamente daqueles consumidores que manifestam, *a priori*, em suas experiências de consumo, alguma preocupação com questões sociais e ambientais.

Pretendeu-se, portanto, compreender se o consumo responsável torna visíveis trabalhadores distantes dos consumidores, preocupados com a exploração de trabalho escravo e/ou infantil, por exemplo, em territórios distantes dos centros urbanos de residência desses consumidores, ao mesmo tempo em que permanecem invisíveis os trabalhadores mais próximos aos consumidores, quais sejam, os trabalhadores de supermercados. O argumento principal encontra respaldo nas discussões sobre empatia, ou seja, na capacidade dos sujeitos de se reconhecerem como semelhantes, enquanto sujeitos da realidade psíquica e social, ao mesmo tempo em que percebem as diferenças entre si, aprofundando a conexão, diálogo e interação uns com os outros como sujeitos sociais.

A situação desses trabalhadores remete ao conceito de invisibilidade social, cunhado por Costa (2004). Associado ao fenômeno da humilhação social, o conceito surge em decorrência de uma experiência social feita por esse autor, que realizou uma etnografia junto a garis que trabalhavam na Universidade de São Paulo (USP), acompanhando-os em suas atividades de trabalho. Ao se vestir como gari, Costa (2004) percebeu o próprio desaparecimento e invisibilização, pois as pessoas de seu círculo social passaram a não cumprimentá-lo, tampouco reconhecê-lo. Dessa maneira, quando se discute invisibilidade social, fala-se de reificação, ou seja, quando o sujeito se torna mais um dos objetos que compõem a realidade, desvelando aspectos de classe e de relações de poder. Sobretudo, é preciso destacar que a invisibilidade social se encontra atrelada à ausência de empatia entre os sujeitos, seja no contexto das relações interpessoais, seja na esfera pública, em um contexto de desigualdade endêmica, no qual diversos cidadãos aspiram por melhor qualidade de vida, sem

condições de acessar as necessidades básicas de saúde, educação, alimentação, habitação e trabalho (Carmona, Bacinello & Tomio, 2017)

Trata-se de um estudo inserido no campo da Gestão Social, que visa articular a temática de consumo e sustentabilidade, em especial a chamada *Culture Consumer Theory* (CCT), com discussões sobre as relações de trabalho a partir da noção teórica de empatia, a partir de uma matriz epistemológica crítica e reflexiva. Para tanto, recorre-se à construção de uma investigação de natureza qualitativa, ligada à transformação social para analisar esse fenômeno, profundamente relacionado à cidadania, direitos, trabalho e consumo nas sociedades contemporâneas.

## **2 INVISIBILIDADE SOCIAL E EMPATIA: IMPLICAÇÕES NO TRABALHO**

O conceito de invisibilidade social relaciona-se ao fenômeno observado e vivenciado pelo pesquisador e psicólogo social Fernando Braga da Costa quando este decide se vestir de gari para executar uma atividade solicitada para uma disciplina que estava cursando. Usar a vestimenta de gari foi o mesmo que observar o próprio desaparecimento diante de colegas e professores que passaram a não reconhecê-lo nesses trajes. Esse desaparecimento de um homem em meio aos demais expressa um processo de humilhação social e, também, reificação, colocando-o em posição de inferioridade (Costa, 2004). A invisibilidade social faz com que se apaguem as expressões corporais e simbólicas de determinados sujeitos, tornando-os “coisas”, “objetos” que apenas compõem uma realidade.

Costa (2004) desenvolveu um trabalho etnográfico junto a esses garis e recorreu à sociologia, à antropologia e à filosofia para explicar esse “tornar-se invisível” em sua dissertação. Durante o doutorado, Costa (2008) segue em sua investigação, lançando luzes sobre as histórias de vida de dois dos sujeitos investigados.

O conceito de invisibilidade, no caso exposto por Costa (2004), desvela uma situação vivenciada por trabalhadores cuja atividade também é invisível, sendo impossível precisar se aquele sujeito (trabalhador) é invisibilizado antes ou depois de assumir o posto de trabalho, uma vez que a invisibilidade social traz consigo aspectos inerentes às discussões de classe. No entanto, considera-se que algumas profissões demonstram-se capazes de potencializar esse tornar-se invisível, como por exemplo: porteiros, faxineiras, coveiros, lixeiros e, também, trabalhadores de supermercados.

De maneira geral, pode-se dizer que esses trabalhadores invisíveis desempenham atividades para as quais não há grandes exigências quanto à escolarização, tampouco lhes é



exigido que dominem algum conhecimento específico. São lançados à invisibilidade, ainda, aqueles trabalhadores cuja ocupação é vista como monótona ou desprovida de desafios, provocando uma homogeneização entre eles, o que se associa a um alto grau de rotatividade.

Um outro aspecto fundamental na compreensão do trabalho invisível diz respeito ao não-reconhecimento, no sentido de admirar ou querer para si aquele posto de trabalho, por parte da sociedade, de maneira geral. A invisibilidade, portanto, é vivenciada por trabalhadores de profissões desprovidas de reconhecimento social, status, glamour e com baixa remuneração (Celeguim & Roesler, 2009).

Aparecer em meio de outros homens é um fenômeno que decorre da solicitação de um sujeito pela subjetividade de um outro (Costa, 2004). O fenômeno da invisibilidade social tem impacto nas construções subjetivas e na noção de reconhecimento, sendo esse último um dos fatores para que o trabalho seja fonte de prazer, como orientam Morrone e Mendes (2003) e Macedo e Heloani (2013).

Discutir invisibilidade remete ao conceito de trabalho sujo (*dirty work*), expressão utilizada por Hughes (1958) para designar atividades de pouco prestígio e visibilidade social, em geral estigmatizadas, apesar de serem importantes. Tratam-se de ocupações exercidas por grupos estigmatizados pela sociedade em geral, a qual necessita desse tipo de trabalho, mas priva de status aqueles que o executam (Bendassoli & Falcão, 2013).

Entende-se que o trabalho é orientado tanto pela história do sujeito, quanto pelo contexto social (laboral) em que este se insere, passando, ainda, pelas expectativas dos outros, sejam eles prescritores, coautores ou clientes daquele trabalho. Salienta-se a necessidade de se reconhecer o trabalho de maneira a articular sua concepção dentro das unidades sociais e da vida psíquica dos sujeitos (Lhuilier, 2014).

O “trabalho sujo” é definido a partir de uma divisão moral e psicológica, sendo lançado à invisibilidade por contemplar atividades desinvestidas e desvalorizadas pela sociedade. Inclusive, salienta-se a categorização das profissões entre prestigiadas ou estigmatizadas, cujas tarefas são entendidas como fonte de gratificação ou como castigo (Lhuilier, 2014).

Dessa forma, a questão da invisibilidade é uma das facetas do trabalho sujo, o que significa que o fato de uma pessoa tornar-se invisível frente às demais encontra suas raízes no fato de que aquela está fazendo algo entendido como desprestigiado por estas. Dessa maneira, o trabalho sujo não é, necessariamente, sinônimo de informalidade, precarização, e/ou invisibilidade. Isso porque esses fenômenos não são capazes de abarcar isoladamente a complexidade do conceito de trabalho sujo, considerando-se o fato de que há outras dimensões psicossociais que o definem (Bendassoli & Falcão, 2013)

O ato de reconhecer o outro também se relaciona à empatia, compreendida por muitos psicólogos como sendo a capacidade das pessoas de se compreenderem umas às outras, percebendo o que acontece ao outro como se ela mesma estivesse vivenciando aquela experiência (Sampaio, Camino & Roazzi, 2009). Discutir invisibilidade social é falar sobre a desigualdade e a hierarquia justificadas por aspectos ligados à classe, ao gênero, à orientação sexual e, também, ao trabalho. É um desafio investigar a empatia em contextos de desigualdades latentes, já que esta é a capacidade de um sujeito de perceber uma parte de si vivendo em um outro, admitindo, em algum grau, igualdade.

A empatia tem a ver com o desenvolvimento de um senso cognitivo sobre a existência de outras pessoas, ao mesmo tempo em que se configura como uma diferenciação de si mesmo (*self*). Os sentimentos produzidos durante os episódios empáticos e o nível de desenvolvimento sociocognitivo dos sujeitos influenciam a maneira como cada um sentirá subjetivamente a empatia (Hoffman, 1987; 1991). É muito comum que as crianças, quando ainda não aprenderam a diferença entre ela própria e o outro, tenham sentimentos empáticos ao presenciar a angústia ou dor de outra criança, comportando-se como se a situação estivesse ocorrendo com elas mesmas. Dessa forma, ao ver um colega se machucar e chorar, ela também chora, comportamento ao qual Hoffman (1989) nomeia de angústia empática.

Apesar da polissemia que permeia o assunto, é possível observar um consenso em relação à importância da empatia nos processos de tomada de decisão, especialmente quando se trata de questões ligadas ao cuidado, ao respeito e à moralidade (Sampaio et al., 2009). A empatia, portanto, se refere à ação de enxergar o outro em sua singularidade e buscar compreender a realidade a partir do olhar desse outro.

Por fim, a empatia pode ser compreendida como uma resposta emocional derivada da percepção da condição de outra pessoa (Eisenberg & Strayer, 1987). Difere da simpatia e da angústia pessoal porque a primeira tem a ver com uma preocupação intensa com o sofrimento de outra pessoa, relacionando-se, quase sempre, à tristeza ou lamento e a segunda leva o sujeito a um estado auto-orientado e egoísta, na medida em que diz respeito somente àquele que o sente, não tendo relação com um outro (Cecconello & Koller, 2000).

### **3 CULTURA DE CONSUMO E DESAFIOS PARA A SUSTENTABILIDADE**

A necessidade da expansão do consumo se tornou evidente no final do século XIX, para o escoamento das mercadorias advindas da Revolução Industrial, uma transformação cultural que conduziu a recepção positiva dos objetos da produtividade, iniciando a constituição da

“cultura do consumo” (Fontenelle, 2015b). Esse movimento ressignificou o uso dos objetos, valores, desejos e ilusões, passíveis de realização pela via do consumo. A cultura do consumo, portanto, é a cultura do capitalismo (Fontenelle, 2015a). Tendo em vista o desafio da realização de valor, o resultado visível da reorganização do capitalismo foi a aceleração do consumo, proporcionando a venda antes mesmo da produção (Fontenelle, 2015b).

Se a sociedade de consumo produziu o excesso, que gera a maioria dos problemas ambientais, o desafio seria lidar com esse excesso (Fontenelle, 2010). Torna-se fundamental discutir o consumo responsável, a fim de que se elucidem os aspectos que levam as pessoas a posturas mais sustentáveis enquanto consumidoras, para a transformação do modo de consumir. Na perspectiva do consumo responsável, os sujeitos, enquanto consumidores e cidadãos, deveriam ter condições de fazer escolhas mais sustentáveis, desenvolvendo a consciência do impacto coletivo, ambiental e social para a promoção da qualidade de vida (Costa & Teodósio, 2011). O excesso – e a garantia de erradicá-lo sem abrir mão do consumo - que movimenta o consumo responsável (Fontenelle, 2010).

Segundo Lipovetsky (1989), no final da década de 1970, emergem formas de consumo responsável que recusam o consumismo sem consciência, característico dessa fase da economia, um exemplo do hiperindividualismo peculiar ao consumo moderno. Significaria consumir melhor, com mais qualidade e de maneira mais responsável com a natureza, buscando ainda, uma observação atenta às grandes instituições, às posturas individuais e à qualidade de vida. A partir da década de 1990, emerge o consumo responsável, que enfatiza a ética e o fator ambiental (Fontenelle, 2010), discutindo-se o papel do sujeito nas decisões de consumo. De acordo com Fontenelle (2010), vive-se em uma forma social na qual o consumo tornou-se o ato social por excelência.

As empresas possuem um papel relevante, a partir da adoção de práticas responsáveis junto à coletividade (Silva & Cândido, 2014) para uma melhor atuação no mercado. A contribuição do consumo mais sustentável consiste em mostrar que as tendências contemporâneas no comportamento de consumo são insustentáveis para um desenvolvimento sustentável e com equidade (Sen, 2013). As demandas originárias do desenvolvimento econômico e social atual, denotadas do desenvolvimento sustentável mantém foco no meio ambiente (Tukker et al., 2008), sobretudo no que diz respeito ao consumo sustentável, o que exige o desenvolvimento de mercados sustentáveis (Oliveira, Gómez & Correia, 2018).

O estudo desses mercados é um desafio da *Consumer Culture Theory*, que discute a distribuição heterogênea dos significados e a multiplicidade de grupos e manifestações culturais existentes nas diferentes formações sociais, uma construção de experiências. Ela estuda a

constituição, manutenção e transformação das manifestações particulares de cultura de consumo. Empreende um sistema interconectado de imagens, ideias e objetos que os grupos produzem para a criação de sentidos de seus ambientes e para orientar as experiências, a partir de significados envolvidos e negociados pelos consumidores em situações sociais.

Portanto, a CCT se dedica ao estudo das formas como os consumidores geram e modificam sucessivamente os significados simbólicos de seu consumo, determinando expressões de suas particularidades individuais e coletivas (Arnould & Thompson, 2005). A CCT enxerga a cultura como um sistema heterogêneo de significados “compartilhados coletivamente, ou como estilos de vida e valores unificantes adotados pelos membros de uma sociedade” (Casotti & Suarez, 2016, p. 355).

Explora a variedade da distribuição de significados e a “multiplicidade de agrupamentos culturais que se sobrepõem, coexistindo dentro do contexto sócio-histórico mais amplo da globalização e do capitalismo de mercado” (Casotti & Suarez, 2016, p. 355). Por este motivo, torna-se preciso pesquisar as relações entre práticas de consumo, mercado e representações para o entendimento da cultura de consumo. As principais temáticas envolvem os significados sociais, dinâmicas e influências sócio-históricas que moldam as experiências do consumidor e suas identidades nos diferentes contextos. (Casotti&Suarez, 2016).

Desta maneira, estratégias voltadas ao comportamento do consumidor isoladas não são capazes de equalizar os impactos ambientais da sociedade de consumo. O debate ultrapassaria a economia e a cultura consumista (Tukker et al., 2008; Brown & Vergragt, 2016), pois incluiria fatores estruturais, institucionais e de mercado (Oliveira, Gómez & Correia, 2018), constituindo-se em um desafio para os estudos do consumo e da sustentabilidade.

#### **4 METODOLOGIA**

Optou-se por uma abordagem qualitativa de pesquisa, de maneira a privilegiar a compreensão acerca do fenômeno investigado. O estudo contou com observação não-participante, registros fotográficos e entrevistas semiestruturadas. O critério de seleção dos supermercados pesquisados levou em consideração a necessidade de que o estabelecimento oferecesse certa gama de produtos orgânicos e que privilegiasse sistemas de produção sustentáveis.

Nesse sentido, foram escolhidas duas redes de supermercados em Belo Horizonte, Minas Gerais, que se caracterizam por oferecerem experiências de consumo singulares a seus clientes, as quais se relacionam à comercialização de produtos de marcas selecionadas e

importadas, atendimento diferenciado, serviços de degustação in loco dentre outros. Essas redes foram denominadas aqui de “supermercados A” e “supermercados B”. Portanto, diante desses fatos, observa-se que não se tratam de redes cujo diferencial se encontra no preço praticado, mas sim na experiência de consumo ofertada.

As lojas dessas redes estão localizadas em bairros nobres da cidade de Belo Horizonte, onde residem cidadãos de classe média e classe média alta. O público frequentador desses espaços caracteriza-se, ainda, pelo grau de escolaridade mais elevado e pela vivência de outras experiências capazes de aproximá-los ao consumo de produtos mais sustentáveis, visto que, muitas vezes, esse tipo de produto apresenta preço mais alto.

Os pesquisadores observaram o fenômeno dos trabalhadores sentados ou deitados no chão das calçadas, canteiros, estacionamentos e gramados, e, para registrá-lo, utilizaram uma câmera de celular, a princípio sem pedir a autorização desses trabalhadores, a fim de não descaracterizar a cena, mas sem identificar seus rostos. A pesquisa de campo aconteceu ao longo de uma semana, no mês de março de 2018, em períodos do dia em que havia uma maior concentração de trabalhadores em horário de descanso, ou seja, entre 13h e 15h.

Em seguida, os pesquisadores aproximavam-se desses sujeitos, normalmente em pequenos grupos, e iniciavam uma conversa, apresentando-se como pesquisadores e buscando obter informações relativas à atividade por eles desenvolvida no supermercado e à opção por utilizarem o espaço da rua para descansar.

Feito isso, os pesquisadores se dirigiam ao interior do supermercado, posicionando-se próximos às gôndolas onde se comercializam produtos orgânicos e sustentáveis, abordando aqueles consumidores que buscavam algum produto nessas prateleiras. A conversa era iniciada informando que se tratava de uma pesquisa com finalidade acadêmica e o cliente era questionado, em um primeiro momento, sobre o que o levava a consumir aquele tipo de produto. Após sua resposta, mostravam-se os registros fotográficos, contendo os trabalhadores na situação de descanso nos arredores dos estabelecimentos comerciais, solicitando a esses consumidores que elaborassem reflexões sobre aquelas imagens. Isso possibilitou aos pesquisadores a identificação de posturas e sentimentos de empatia por parte dos consumidores em relação aos trabalhadores do supermercado.

A título de ilustração, abaixo são apresentadas duas das imagens mostradas aos consumidores:

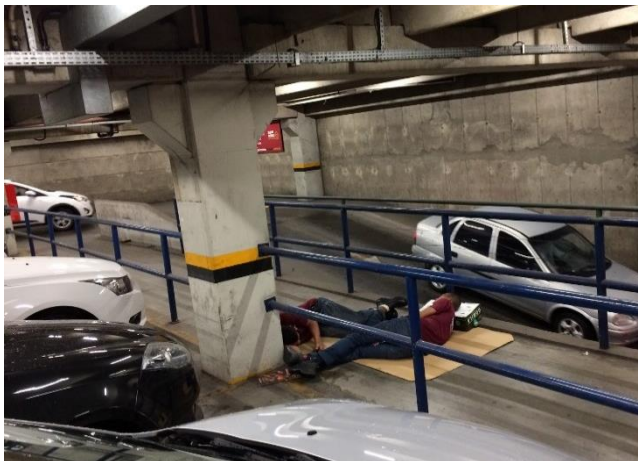


**Figura 1** - Trabalhadores em horário de descanso no canteiro central da avenida em frente ao supermercado A



Fonte: acervo dos autores (Março/2018).

**Figura 2** - Trabalhadores em horário de descanso no estacionamento e na calçada sobre papelões do supermercado B



Fonte: acervo dos autores (Dezembro/2017)



Fonte: acervo dos autores (Março/2018)

Foram recolhidos dados demográficos dos participantes de ambos os grupos (trabalhadores e consumidores). Embora as entrevistas não tenham sido gravadas, em virtude da agilidade necessária à coleta das informações, devido à pressa observada entre os



consumidores, de maneira geral, e à importância de não tomar muito o tempo dos trabalhadores que estavam no momento de descanso, foi feito um diário de campo pelos pesquisadores. As anotações contemplavam as respostas dos entrevistados, de maneira praticamente literal, bem como outras reflexões suscitadas através da experiência vivenciada pelos pesquisadores nas ocasiões de coletas de dados.

Foram realizadas ao todo 24 entrevistas, sendo que destas, 11 são de trabalhadores e 13 de consumidores. O Quadro 1 apresenta as informações que caracterizam os participantes deste estudo. Esse número de entrevistas foi definido em razão da saturação dos dados coletados em campo, quando os pesquisadores identificaram a repetição das informações relatadas.

**QUADRO 1 - Perfil dos Entrevistados**

		Número da Entrevista	Sexo	Cargo/ Ocupação	Escolaridade	Faixa etária
Supermercado A	trabalhadores	1	M	Promotor de vendas	Ensino Médio Completo	18 a 22 anos
		2	M	Operador de câmera	Ensino Médio Completo	28 a 35 anos
		3	F	Forneira	Ensino Médio Completo	23 a 27 anos
		4	F	Assistente de loja	Ensino superior em curso	28 a 35 anos
		5	M	Repositor	Ensino Médio Completo	18 a 22 anos
	consumidores	6	F	Advogada	Superior completo	28 a 35 anos
		7	F	Dona de casa	Superior completo	36 a 43 anos
		8	F	Representante de roupas	Superior completo	36 a 43 anos
		9	F	Psicóloga	Superior completo	28 a 35 anos
		10	F	Bióloga	Superior completo	36 a 43 anos
		11	M	Arquiteto	Superior completo	44 a 60 anos
Supermercado B	trabalhadores	12	M	Auxiliar de compras	Ensino Médio Completo	18 a 22 anos
		13	M	Encarregado de loja	Ensino Médio Completo	28 a 35 anos
		14	M	Repositor	Ensino Médio Completo	18 a 22 anos
		15	F	Fiscal de loja	Ensino Médio da Completo	44 a 60 anos

consumidores	16	F	Fiscal de loja	Ensino Médio Completo	36 a 43 anos
	17	M	Padeiro	Ensino Fundamental Incompleto	25 a 35 anos
	18	F	Professora aposentada	Superior Completo	60+
	19	M	Engenheiro de Produção	Superior Completo	28 a 35 anos
	20	F	Dentista	Superior Completo	36 a 43 anos
	21	M	Gerente Financeiro	Superior Completo	36 a 43 anos
	22	F	Autônoma	Superior Completo	28 a 35 anos
	23	F	Aposentada	Ensino Fundamental Completo	+ 60 anos
	24	F	Gerente de RH	Superior Completo	36 a 43 anos

Fonte: elaborado pelos autores.

O Quadro 1 apresenta, esquematicamente, os dados dos participantes da pesquisa de campo, divididos entre Supermercado A e Supermercado B. Os perfis dos grupos de entrevistados (trabalhadores e consumidores) são semelhantes quando se comparam os dados entre supermercados. A discrepância entre os dois grupos é aparente no item Escolaridade, no qual, da parte dos trabalhadores, verifica-se formação até o nível médio, enquanto que dos consumidores, a formação se enquadra em nível superior. Ressalta-se que o perfil do público freqüentador dos supermercados pesquisados é das classes mais altas, revelando a desigualdade e a convivência entre diferentes classes, ainda que - e lamentavelmente - distantes em seus papéis.

Buscou-se representatividade variada de gêneros na pesquisa, porém, a maior parte do público consumidor verificado nos estabelecimentos foi feminino, fenômeno ainda recorrente na sociedade de marca patriarcal. Do ponto de vista dos trabalhadores, há predominância do público masculino, visto que as atividades exercidas nos supermercados, muitas vezes operacionais e que demandam esforço físico, são ocupadas por representantes masculinos. Em

relação à faixa etária, foi possível registrar entrevistados trabalhadores na faixa de 18 a 22 anos - o que não ocorreu no grupo dos consumidores - demonstrando que, em grande parte, a atividade em supermercado é a primeira experiência profissional, como relatado em algumas entrevistas, sobretudo dos Repositores e Promotores de Vendas.

A análise dos dados, por sua vez, foi conduzida em torno dos núcleos de sentidos observados pelos pesquisadores ao organizarem o material das entrevistas e do diário de campo, quais sejam: sustentabilidade e consumo; supermercado como templo de circulação de mercadorias e pessoas; relação do trabalhador com a rua, costumes e subjetividade.

#### **4 ANÁLISE DOS DADOS**

A sustentabilidade articula os aspectos sociais, econômicos e ambientais, de maneira que se estabeleça uma relação equilibrada entre estes. O consumo sustentável também perpassa por essa perspectiva de considerar a exploração racional e ética desses fatores. Os sujeitos, enquanto consumidores e cidadãos, deveriam ter condições de fazer escolhas mais sustentáveis, desenvolvendo a consciência do impacto coletivo, ambiental e social para a promoção da qualidade de vida (Costa & Teodósio, 2011).

A pesquisa de campo desvelou que os consumidores de produtos orgânicos, de maneira geral, são movidos pelo bem-estar prometido pelo produto, no sentido de serem mais saudáveis, e também sinalizaram preocupação com o meio-ambiente, embora não tenham demonstrado uma compreensão mais aprofundada sobre isso, como demonstram os trechos abaixo:

Não degradar, ter saúde, preocupação com a saúde (entrevista 6).

Não agride o meio ambiente, menos agrotóxicos, menos lixo. Muito resíduo por aí (entrevista 7).

Não polui, não agride o meio ambiente (entrevista 8).

Observa-se que as respostas ao questionamento sobre o que leva a consumir produtos sustentáveis contemplaram apenas o aspecto ambiental, quando se considera o tripé da sustentabilidade (social, econômico e ambiental). Dessa maneira, um dos pressupostos que norteou a condução dessa pesquisa não encontrou ressonância entre os consumidores. Esse pressuposto dizia respeito ao fato de que o consumo de produtos sustentáveis tornava visíveis trabalhadores distantes dos consumidores, preocupados com a exploração de trabalho escravo e/ou infantil, por exemplo, em territórios afastados dos centros urbanos de residência desses consumidores, ao mesmo tempo em que invisibilizava os trabalhadores mais próximos aos consumidores, quais sejam, os trabalhadores de supermercados. Essa questão relativa ao

trabalhador foi considerada como uma parte dos aspectos sociais que compõe o tripé da sustentabilidade.

Observa-se que os consumidores de produtos sustentáveis entrevistados nesta pesquisa sequer manifestaram tal preocupação. Assim, as questões sociais envolvidas no processo produtivo dessas mercadorias sustentáveis são invisíveis a esses consumidores e a relação entre “consumo de produtos sustentáveis” e “vivências do trabalhador no processo produtivo” não foi feita de maneira imediata por esses consumidores sendo que os trechos extraídos revelam uma preocupação muito centrada em si mesmos, não cabendo esse outro (trabalhador). Além disso, mesmo quando o impacto é na coletividade, isto é, quando se fala em reduzir o impacto no meio ambiente, por exemplo, a preocupação maior do consumidor é com a influência sobre sua própria vida.

No entanto, de maneira geral, ao serem confrontados com as imagens dos trabalhadores sentados/deitados no chão, os clientes demonstraram preocupação quanto a essa situação, atribuindo ao supermercado a responsabilidade de criar um espaço mais adequado para o descanso de seus funcionários:

Nossa, muito complicado, porque não têm um local adequado pra eles, não é? Todo supermercado deveria ter uma sala com tv, umas cadeiras ou sofá, pra eles ficarem (entrevista 10).

Acho que a empresa deveria se preocupar melhor com eles. Eles ficam lá, parece quase que jogados [...] A empresa deveria se preocupar. Se preocupa com os produtos para os clientes, com a loja toda bonita, deveria se preocupar mais com os funcionários. (entrevista 20)

As entrevistas realizadas junto aos trabalhadores dos supermercados mostraram que esse espaço para descanso existe. De maneira geral, trata-se de uma sala com TV, algumas cadeiras e uma mesa, onde eles podem fazer as refeições e permanecer até o fim do intervalo. Inclusive, esse é um quesito obrigatório para supermercados de grande porte, como afirmou o entrevistado 11, que é arquiteto:

Eu sou frequentador do supermercado A e do supermercado B. E os dois têm sala de descanso, de tomar café, fazer refeição e tal. Porque é obrigado por lei. Todo supermercado grande tem que ter vestiário masculino e feminino, e também área de funcionário, com local para alimentação. (entrevistado 11).

Dessa maneira, diante da existência de um espaço reservado para essa finalidade, a do descanso, por quê esses trabalhadores recorrem às ruas? “Respirar um ar fresco” e “ver o movimento” foram as principais justificativas desses sujeitos para a utilização desses espaços. Alguns deles, inclusive, chegaram a comparar o supermercado a uma prisão, daí a necessidade de escapar desse local sempre que possível. Os trechos abaixo ilustram essa compressão:

Ar livre, ver a rua, local mais aberto. O supermercado já é uma canseira, ficar aí dentro o tempo todo?! (entrevista 2)

Aqui fora, ver o movimento, arzinho batendo, bem tranquila. Tem uma sala lá em cima, mas eu gosto de ficar aqui. (entrevista 3)

Nesse sentido, é fundamental compreender que a relação estabelecida por esses trabalhadores com a rua e com as calçadas é atravessada por questões de classe. É bastante usual que a população pobre trate a rua como extensão da própria casa. Para esses trabalhadores, sentar-se ou deitar-se ao chão não provoca tanto estranhamento, uma vez que se trata de uma prática bastante comum em seu cotidiano. Isso porque nem sempre as casas possuem quintal, varanda ou espaços equivalentes, muito pelo contrário, pois costumam ser espaços pequenos e abafados, com vizinhos e/ou familiares próximos. A rua para essas pessoas foi aqui compreendida como sinônimo de liberdade.

As imagens utilizadas para ilustrar essa investigação tinham gerado desconforto em um primeiro olhar, tanto para os pesquisadores quanto para os consumidores entrevistados. No entanto, é preciso destacar que o diálogo estabelecido com os trabalhadores possibilitou o rompimento de alguns paradigmas, especialmente em relação à percepção sobre o papel do trabalhador como um sujeito passivo e, por vezes, vítima das condições de trabalho.

O entrevistado 4, por sua vez, explica que passar o horário de almoço na rua impede que ele seja chamado para retornar às atividades antes do término desse período de descanso, devido ao movimento da loja. Assim, estar na rua também pode ser compreendido como uma maneira de estar fora do alcance das demandas da organização. Sabe-se que essa é uma prática bastante comum nas empresas, onde os funcionários, muitas vezes, interrompem suas tarefas apenas para fazer a refeição, retornando tão logo possível ao posto de trabalho:

Mas também, quando o bicho pega na loja, o povo já vem chamar a gente pra voltar mais cedo, porque a demanda tá muita. Então, às vezes eu vou pra fora, igual agora. Aí não tem ninguém pra chamar antes do horário. (entrevista 4)

A relação desses trabalhadores de supermercado desvela certa resistência destes para com a organização, além de possibilitar-lhes a apropriação de um espaço que soa mais familiar a eles do que o ambiente do supermercado, preparado e climatizado para a experiência de consumo de determinados clientes. Além disso, as áreas externas ao supermercado oportunizam a esses trabalhadores uma experiência de ócio bastante distinta daquela a que estão acostumados os outros trabalhadores brasileiros, de um modo geral, que consiste na sesta, ou seja, no cochilo logo após o almoço. Para tanto, observa-se uma resignificação de materiais que, a princípio, são lixo, como o papelão - proveniente das caixas que acondicionam os produtos até que eles sejam depositados nas gôndolas.

Esse uso do papelão automaticamente remete às pessoas em situação de rua, uma vez que estas também ressignificam esses materiais que para muitos não tem serventia, fazendo deles colchões, travesseiros ou mesmo uma moradia completa, quando a caixa é maior. No entanto, no caso dos trabalhadores dos supermercados, tem-se um paradoxo sinalizado pelo uso do uniforme, pois este se associa a situações de trabalho, ao passo que o ato de deitar-se em papelões, tal qual as pessoas em situação de rua, anuncia o não-trabalho. Esse paradoxo gera estranhamento e incômodo, não sendo possível precisar nessas sensações a capacidade dos consumidores de sentirem empatia por esses trabalhadores.

O supermercado, como templo de consumo contemporâneo, pode ser compreendido como um espaço que visa a circulação de pessoas e mercadorias, inclusive a arquitetura desses locais e a disposição dos produtos propiciam essa compreensão. No entanto, no caso das redes de supermercados investigadas nesse estudo é preciso considerar que há muitas estratégias envolvidas no processo de ampliar a permanência do consumidor, fazendo com que ele compre, consuma e conviva dentro de um mesmo espaço. Essas estratégias relacionam-se à climatização da loja, à decoração e à oferta de restaurantes próprios que servem comida japonesa ou pizza e crepe. Tudo isso para que os clientes desses supermercados possam circular em uma perspectiva “*slow*”.

Por outro lado, entende-se haver aspectos simbólicos capazes de comunicar ao funcionário a necessidade de que “circule” caso não esteja em horário produtivo, pois o ócio ou esse “estar parado” do trabalhador é algo indesejado nesses templos. Um outro aspecto que reforça esse argumento de que o supermercado pressupõe circulação é o fato de que em todas as perguntas foram respondidas de maneira bastante sucinta, tanto pelos trabalhadores quanto pelos consumidores, que por vezes deram a entrevista como encerrada.

Muitos consumidores demonstraram estar se dando conta da presença dos trabalhadores nos arredores do supermercado no momento em que eram entrevistados, especificamente quando os pesquisadores mostraram as imagens. Isso reforça que os aspectos sociais que compõem o tripé da sustentabilidade ainda não encontram ressonância nesses clientes que optam por produtos sustentáveis. Quando os pesquisadores questionaram se as imagens traziam alguma reflexão imediata, a maioria dos clientes demonstrou se incomodar com o fato de o supermercado visar somente o lucro ou oferecer produtos diferenciados aos clientes, sem se preocupar com o próprio funcionário, como ilustram os trechos a seguir:

Discrepante, almejam lucro e não investem no funcionário. (entrevista 6)  
Acho que a gente compra orgânico, preocupa com a gente, a loja preocupa em fornecer isso pra gente. Agora não preocupa em fornecer o mesmo padrão para o funcionário. (entrevista 20)



Essa pergunta feita aos consumidores, especificamente, também obteve respostas que desvelaram certo senso de justiça e igualdade, na medida em que os respondentes, em sua maioria, manifestaram lamentar que os supermercados comercializassem produtos orgânicos e sustentáveis que os próprios funcionários desses locais não poderiam consumir. Embora seja perceptível no discurso a existência de “nós” e “eles”, conforme trechos a seguir:

Acho que todo mundo tinha que ter a oportunidade de consumir os mesmos produtos. Se a gente compra orgânico, ele também tinha que comer. Ele está vendendo aquilo, ele tinha que saber o que ele vende. Todo mundo tinha que ter acesso. (entrevista 18)

A gente começou a falar sobre orgânico. Eu acho que essas pessoas não têm a chance de comer orgânico. Isso pra mim é um contrassenso. Porque se usa menos química, menos agrotóxico, a produção deveria ser mais barata ué. Porque não gastam com esse produto. Agora, porque é orgânico (ou seja, não gasta com produto químico), ainda é mais caro. Deveria ser o contrário. (entrevista 10)

Sobre esse questionamento, houve ainda aqueles consumidores que não viram relação entre o próprio consumo de produtos orgânicos e a situação dos trabalhadores ilustrada nas imagens. Esse tipo de relato pode ter relação com uma perspectiva meritocrática, no sentido de atribuir somente ao indivíduo a responsabilidade pelo que ocorre em sua própria vida, especialmente quando o assunto é trabalho e acesso ao estudo.

Olha, não tem. Porque essa relação não existe. Cada um está aqui no supermercado com seu propósito. (entrevista 10)

Não diretamente. Acho que todo ser humano tem que ter dignidade, ter trabalho, mas cada um sabe o que faz da vida, e tudo bem com isso. (entrevista 19)

O entrevistado 11, inclusive, enxerga a situação dos trabalhadores deitados sobre os papelões como “muito normal” porque “a gente tem que sair do ambiente. Ninguém aguenta ficar o dia inteiro no mesmo lugar, olhando pra cara das mesmas pessoas. Precisa arejar, tomar um ar, respirar ar puro, e voltar mais renovado. Sempre fiz isso”. Esse depoimento vai ao encontro do que os próprios trabalhadores alegaram ao serem perguntados sobre suas preferências para o espaço de descanso no horário do intervalo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pesquisa detectou entre os consumidores certa naturalização da situação desses trabalhadores e muitos sequer se dão conta da presença destes nos arredores do supermercado, antes de se depararem com os registros fotográficos. É importante apontar que a invisibilidade dos trabalhadores do supermercado se torna mais evidente quando estes são visibilizados através dos registros fotográficos.

Os consumidores informaram consumir esses produtos por causa da própria saúde, por crerem que esses produtos são menos tóxicos do que os convencionais, além de não prejudicarem o meio ambiente, embora não tenham clareza sobre esse impacto ambiental. Os consumidores reconhecem que se tratam de produtos mais caros e, portanto, menos acessíveis ao grande público, no entanto, não se observou a preocupação com as condições de trabalho envolvidas na produção desses produtos.

Dessa maneira, o pressuposto que norteou essa pesquisa não encontrou ressonância entre os sujeitos pesquisados, o que certamente indica a necessidade de se aprofundar nessas questões em investigações futuras. A invisibilidade, portanto, não é uma exclusividade dos trabalhadores dos supermercados investigados quando se encontram no período de intervalo, mas sim um elemento presente quando se propõe articular as relações de trabalho e consumo.

Discorrer acerca do consumo e suas conexões com a responsabilidade social e a sustentabilidade mostra-se fundamental a fim de que se elucidem os aspectos que levam as pessoas a posturas mais conscientes enquanto consumidoras, atentando-se para a procedência dos produtos, bem como para o impacto social, econômico e ambiental de todo o processo produtivo daquela mercadoria.

Ao mesmo tempo, é importante reconhecer que os trabalhadores de supermercados são dotados de costumes que atravessam as fronteiras organizacionais e isso propicia a compreensão, cada vez mais necessária, de que vida privada e trabalho são dimensões indissociáveis. Considerar isso é reconhecer o trabalho dentro das unidades sociais e da vida psíquica dos sujeitos (Lhuillier, 2014), o que vai ao encontro da concepção de um sujeito que se constitui pela fala, por intermédio da qual constrói e ressignifica sua própria existência (Chanlat, 1996). Esses costumes também trazem consigo aspectos subjetivos e simbólicos que não puderam ser tão bem explorados neste estudo, o que também se configura como uma agenda de pesquisa.

Existem estudos de natureza crítica e reflexiva, orientados para a transformação social visando não apenas a construção de conhecimento, mas também a ampliação de direitos e da cidadania, que podem ampliar a trajetória de pesquisas no campo da Gestão Social. O presente trabalho acredita ter contribuído nesse sentido, ao propor uma aproximação entre os campos das Relações de Trabalhos e da Cultura de Consumo com a Gestão Social, além de incorporar ao debate uma noção ainda pouca problematizada nos estudos brasileiros e mesmo internacionais orientados para a ampliação da cidadania: a noção de empatia.

A empatia é aqui compreendida como uma postura fundamental no combate à onda de intolerância, radicalismo, violência e negação de direitos de proteção social que assola o país

(e o mundo). A capacidade de se colocar no lugar do outro é fundamental em processos de ampliação de direitos e respeito à cidadania, pressupondo a ação de enxergar o outro, ou seja, retirá-lo da invisibilidade e reconhecer sua subjetividade.

## REFERÊNCIAS

- Arnould, E. J. & Thompson, C.J. (2005). Consumer Culture Theory (CCT): Twenty Years of Research. *Journal of Consumer Research*, 31(4), 868-882.
- Bendassoli, P. F. & Falcão, J. T. da R. (2013). Psicologia social do trabalho sujo: revendo conceitos e pensando em possibilidades teóricas para a agenda da psicologia nos contextos de trabalho. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1155-1168.
- Brown, H. S. & Vergragt, P. J. (2016). From consumerism to wellbeing: toward a cultural transition? *Journal of Cleaner Production*, 132: 308-317.
- Casotti, L. M. & Suarez, M. C. (2016). Dez Anos de Consumer Culture Theory: Delimitações e Aberturas. *Rev. Adm. Empresas*. São Paulo, 56(3): 353-359.
- Cecconello, A. M., & Koller, S. H. (2000). Competência social e empatia: um estudo sobre resiliência com crianças em situação de pobreza. *Estudos de psicologia (Natal)*. Vol. 5, n. 1 (jan./jun. 2000), p. 71-93.
- Celeguim, C. R. J. & Roesler, H. M. K. N. (2009). A invisibilidade social no âmbito do trabalho. *Interação Revista Científica da Faculdade das Américas*, 3(1).
- Chanlat, J. F. (1996). *O indivíduo na organização: dimensões esquecidas*. 1a ed. – 7ª reimpressão. São Paulo: Atlas.
- Costa, D. V. da; Teodósio, A. S. de S. (2011). Desenvolvimento sustentável, consumo e cidadania: um estudo sobre a (des)articulação da comunicação de organizações da sociedade civil, do estado e das empresas. *Revista de Administração da Mackenzie*, 12(3), 114-145.
- Costa, F. B. (2004). *Homens invisíveis: relatos de uma humilhação social*. Rio de Janeiro: Globo.
- Costa, F. B. D. (2008). *Moisés e Nilce: retratos biográficos de dois garis*. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas (Tese, Universidade de São Paulo).
- Fontenelle, I. A. (2015a) O consumo e a cultura do capitalismo. *Revista GV EXECUTIVO*, 14(1), 26-29.
- Fontenelle, I. (2015b). Organisations as producers of consumers. *Organization*. 22(5) 644–660.
- Fontenelle, I. A. (2010). O fetiche do eu autônomo: consumo responsável, excesso e redenção como mercadoria. *Psicologia & sociedade*, 22(2).
- Hoffman, M. L. (1989). Empathy, role-taking, guilt and development of altruistic motives. In N. Eisenberg, J. Reykowski, & E. Staub (Eds.), *Social and moral values: Individual and societal perspectives* (pp. 139-152). Hillsdale, NJ: Erlbaum.

Hoffman, M. L. (1991). Empathy, social cognition and moral action. In W. M. Kurtines & J. L. Gewirtz (Eds.), *Handbook of moral behavior and development* (pp. 65-87). New Jersey: LEA.

Lhuillier, D. (2014). Introdução à psicossociologia do trabalho. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 17(1), 5-19.

Macêdo, K. B. & Heloani, R. (2013). Identidade. In Vieira, F. O.; Mendes, A. M.; Merlo, A. R. C. (Orgs). *Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho*. Curitiba: Juruá.

Morrone, C. F. & Mendes, A. M. (2003). A resignificação do sofrimento psíquico no trabalho informal. *Revista Psicologia, Organizações e Trabalho*, 3(2), 91-118.

Oliveira, V. M. de; Gómez, C. R. P. & Correia, S. É. N. (2018). Os papéis da sociedade civil como protagonista no processo de promoção do consumo sustentável: uma análise baseada na percepção de especialistas brasileiros. *O&S - Salvador*, 25(85): 229-246.

Oxley, J. C. de. (2011). *The moral dimensions of empathy: limits and applications in ethical theory and practice*. Palgrave Macmillan.

Sampaio, L. R., Camino, C. P. dos S. & Roazzi, A. (2009). Revisão de aspectos conceituais, teóricos e metodológicos da empatia. *Psicologia: ciência e profissão*, 29(2), 212-227.

Sen, A. (2013). The ends and means of sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 14(1), 6-20.

Silva, M. E.; Cândido, G. A. (2014). The business contribution for sustainable consumption: a proposal of theoretical categories and analytical parameters. *Revista Eletrônica de Ciências Administrativas - RECADM*, 13(1).

Tukker, A. et al. (2008). Foresting change of sustainable consumption and production: an evidence based view. *Journal of Cleaner Production*, 16(11): 1218-1225.

## REFÚGIO NO BRASIL E A LEI 9.474/97: ALGUNS ELEMENTOS PARA ANÁLISE

*Tathiana Costa dos Santos<sup>19</sup>*

### **Resumo**

O artigo em questão consiste em uma análise crítica da lei 9.474/97, que até o momento corresponde ao instrumento normativo de maior relevância para a garantia de proteção ao refugiado no Brasil. Esta lei não somente reitera como também amplia o conceito de refúgio previsto na Convenção de 1951, incluindo a percepção de grave e generalizada violação de direitos. Entretanto, nosso principal pressuposto está relacionado ao fato de somente a lei não ser suficiente para a real garantia de direitos sociais e proteção cabível aos refugiados que vivem na sociedade brasileira, diante do evidente imperativo de criação de políticas públicas eficazes a médio e longo prazo. Tal pressuposto será destacado a partir da exposição de alguns importantes elementos para a compreensão das lacunas e fragilidades desta lei, que precisam ser solucionadas, visando à garantia da integração local e acesso aos direitos pelos refugiados que buscam o Brasil como país de acolhida.

**Palavras-chave:** Refúgio. Lei 9.474/97. Análise. Brasil.

---

<sup>19</sup> Assistente Social, mestranda do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense (PEPGPS/UFF). E-mail: tathicosta@hotmail.com



## REFUGEE IN BRAZIL AND LAW 9.474/97: SOME ELEMENTS FOR ANALYSIS

### Abstract

The article in question consists of a critical analysis of Law 9.474/97, which until now corresponds to the normative instrument of greater relevance for the guarantee of refugee protection in Brazil. This law not only reiterates but also extends the concept of refuge provided for in the 1951 Convention, including the perception of gross and widespread violation of rights. However, our main assumption is related to the fact that the law alone is not sufficient for the real guarantee of social rights and adequate protection for refugees living in Brazilian society, given the obvious imperative of creating effective public policies in the medium and long term. This assumption will be highlighted from the exposition of some important elements for understanding the gaps and weaknesses of this law, which need to be solved, aiming to guarantee local integration and access to rights by refugees seeking Brazil as a host country.

**Keywords:** Refuge. Law 9.474/97. Analyze. Brazil.

## 1 INTRODUÇÃO

O refúgio tem se configurado como tema emergente no Brasil nas discussões políticas e acadêmicas, sobretudo, devido ao crescente fluxo migratório forçado que representa atualmente uma importante questão humanitária, envolvendo temor de perseguição, violência e pobreza. Conforme dados divulgados pelo ACNUR- Agência da ONU para Refugiados existem aproximadamente 65,6 milhões de pessoas deslocadas à força no mundo, dentre este quantitativo 22,5 milhões são refugiadas. Estas pessoas normalmente são vítimas de guerras civis e atentados às liberdades e aos direitos fundamentais da pessoa humana, motivados por disputa pela riqueza e poder dos territórios.

Segundo Jubilut (2007) situações como a intensificação dos conflitos étnicos após o final da Guerra Fria, a perseguição às minorias religiosas, os riscos representados pela manipulação do patrimônio genético, a convivência não pacífica entre povos pertencentes a culturas diferentes e as ameaças acarretadas pelo terrorismo são motivos que ocasionam a busca por novos locais para viver.

O atual cenário internacional marcado por conflitos armados, crises econômicas e diferentes formas de violações de direitos, associado ao fechamento de portas e criminalização da migração, especialmente, em países desenvolvidos, vem obrigando pessoas e grupos a migrar para locais considerados mais seguros. Neste sentido, o Brasil tem atraído muitos refugiados, pois dentre os fatores positivos como proximidade geográfica e possibilidades econômicas, existe no país um instrumento normativo específico que regulamenta a condição dos refugiados em todo território nacional, que é a lei nº 9.474/97. Convém destacar que desde a década de 1970 o Brasil já recebia fluxos de pessoas provenientes de países da América do Sul, tais como: Uruguai, Argentina, Paraguai e Chile, deslocados pelas crises institucionais que afetavam os países da região. Desde esta época já existia no Brasil o ACNUR- também denominado Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, considerado braço humanitário e social das Nações Unidas, voltado para a proteção de populações atingidas pelas guerras civis e perseguições de ordem geral.

Neste início de século XXI, o Estado brasileiro tem se mostrado cada vez mais receptivo às vítimas de violência generalizada, aceitando refugiados de toda parte do mundo. Uma vez que o Estado assume o compromisso internacional de recebê-los em seu território. (BOGUS e RODRIGUES, 2011, p.102). Dados divulgados pelo CONARE- Comitê Nacional para Refugiados, no relatório “Refúgio em Números”, apontam que o Brasil reconheceu, até o final

de 2016, um total de 9.552 refugiados, cujos países com maior número de refugiados reconhecidos foram: Síria (326), República Democrática do Congo (189), Paquistão (98), Palestina (57) e Angola (26). De acordo com o oficial de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados no Brasil, Gabriel Godoy, em entrevista fornecida à Agência Brasil, no ano de 2015, os países que mais acolheram os refugiados no mundo foram os países pobres, em desenvolvimento.

Contudo, esta “receptividade” tem sido ameaçada diante das tomadas de decisões políticas no governo de Michel Temer, afetando diretamente o sistema de proteção social brasileiro, sobretudo, de forma negativa para os mais pobres e vulneráveis, tendo em vista o momento de retrocesso e supressão de direitos, culminado no aumento da pobreza e das desigualdades sociais no país.

Em contexto de crise, as políticas sociais são os principais alvos da mercantilização, da focalização, da privatização, da transformação de bens e serviços em mercadorias destinadas a manter aquecido o consumo e a competitividade, e sofrem diretamente a ofensiva capitalista em sua permanente busca por superlucros. (BOSCHETTI, 2017, p. 65)

Diante disto, nosso argumento principal é que apenas a lei não é capaz de garantir a proteção necessária aos refugiados na sociedade brasileira. Para isso, requer dentre outras medidas importantes, proposição de políticas públicas e a prática do controle social destas. Todavia, sabemos que no Brasil, não há esta tradição que se justifica pela própria formação histórica e social de domínio econômico e político das elites.

Nosso objetivo é realizar uma análise crítica da lei 9.474/97 com a finalidade de salientar alguns importantes elementos que interfere diretamente na garantia de direitos e proteção aos refugiados que vivem na sociedade brasileira, como por exemplo, o acesso à moradia, trabalho, escolarização, além do estigma sofrido por este segmento social. Por isto, entendemos que se faz necessário a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas para a efetivação dos direitos humanos, onde se inclui o direito de migrar. No caso dos refugiados, é preciso levar em consideração suas especificidades e particularidades neste processo.

## **2 POR QUE ANALISAR ESTA LEI?**

O refúgio corresponde a uma questão atual, que necessita de estudos e pesquisas para aprimoramento das políticas sociais e políticas públicas voltadas para uma população com seus direitos humanos violados e que buscam o Brasil como local de sobrevivência. O refúgio

corresponde à violação de direitos humanos na ordem do capital que é regido pela máxima acumulação, expulsando pessoas de territórios. É, portanto, expressão da questão social e, como tal, requer intervenção por profissionais, como os assistentes sociais que atuam nas políticas sociais e são demandados a intervir nas diversas situações de violência.

Os assistentes sociais são chamados a intervir no âmbito da gestão desse bárbaro processo de expropriação das condições mínimas de vida. Constitui, portanto, um imenso desafio debater como essa “expressão” dramática da questão social está sendo abordada no âmbito da política de assistência social. (BOSCHETTI, 2017, p. 57)

Estudos revelam que o número de pessoas que buscam sobrevivência no Brasil vem aumentando e o perfil destes tem se modificado, trazendo com isso desafios e novas demandas que precisam ser incluídas no bojo da proteção social. Para isso requer compromisso e responsabilidade social, envolvendo diferentes e novos atores sociais e políticos na gestão da política de refúgio no país. Apesar das estatísticas, até o momento não há políticas públicas que contemplem as demandas específicas desse grupo no país, dificultando a assistência e a integração dessas pessoas.

Trata-se de um tema bastante complexo e permeado por mitos, que precisam ser esclarecidos. O estudo da lei nº 9.474/97 contribui para ampliar o conhecimento sobre o refúgio e proporcionar uma visão mais abrangente sobre este importante instrumento normativo, a partir de uma perspectiva crítica daquilo que a lei não prevê, mas que interessa na garantia de acolhimento e proteção aos refugiados. É inegável que a lei 9.474/97 seja uma importante iniciativa pública, mas carece de refinamento.

Barreto (2010) aponta que apesar da lei brasileira de refúgio ser considerada pela Organização das Nações Unidas como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo, esta ainda é pouco conhecida na sociedade em geral, pelos operadores do direito e até mesmo no meio acadêmico.

### **3 CAMINHOS METODOLÓGICOS E A IMPORTÂNCIA DE SE ANALISAR UMA LEI**

Para efetuar esta análise foi necessário revisar a literatura sobre refúgio, buscando embasamento dos elementos que serão elencados. Como procedimento metodológico, adotamos um roteiro de análise documental pautado, nas cinco dimensões sinalizadas por Cellard (2012): o contexto de criação da lei 9.474/97; os principais atores; a autenticidade e a confiabilidade do documento; a natureza do documento; os conceitos-chave e a lógica interna do documento;

polifonia do documento; temas ausentes, bem como as contradições e ambiguidades do documento.

O aporte teórico-metodológico utilizado neste trabalho foi o da análise qualitativa e documental, considerando a complexidade que envolve a temática. Esta alternativa possibilita complementar a análise sobre a efetividade da lei 9.474/97, trazendo novos elementos para a discussão que podem auxiliar na gestão social desta problemática. Foi utilizada a perspectiva histórico-crítica, pois corresponde à possibilidade de entender a problemática de forma mais abrangente, facilitando a elucidação de novos aspectos sobre o tema.

A importância de se analisar uma lei decorre do fato de considerarmos como documento escrito e fonte de informação. “Tudo o que é vestígio do passado, tudo o que serve de testemunho, é considerado como documento ou ‘fonte’”. (CELLARD, 2012, p. 296). Numa perspectiva ampla, a lei pode ser considerada como um princípio, um preceito, uma norma, criada para estabelecer as regras que devem ser seguidas, ou seja, um ordenamento. No Estado democrático de direito, como é o caso do Brasil, as leis são expressões da vontade comum, para propiciar o convívio civilizado. As normas sociais, por sua vez, são criação humana, ou mais exatamente, produto da cultura humana e são adaptáveis ao momento histórico, aos valores sociais de cada povo e ao lugar em que devam ser aplicadas, segundo a evolução cultural. (SCHMIEGUEL, 2010, p.131)

Na perspectiva jurídica, a lei é “o instrumento de que se utiliza o legislador, para atribuir efeitos jurídicos aos atos e fatos, segundo valores socioculturais por ele adotados.” (SCHMIEGUEL, 2010, p.134).

O legislador se vale da lei para, através dela, atribuir efeitos jurídicos aos atos e fatos da vida em sociedade, visando primordialmente à promoção da paz entre os seres humanos. Por isso, em geral, as leis têm a finalidade de proteger alguns valores que o legislador considera socialmente relevantes, tais como a vida, a honra, a liberdade, a justiça, a segurança, a igualdade, a integridade física e moral, o trabalho, o bem estar e outros dessa natureza. (SCHMIEGUEL, 2010, p. 131).

Concordamos com Bravo (1991), ao afirmar que documentos são todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver. Como toda lei, é uma ação política e como tal vem carregada de sentido e discurso. De acordo com Charaudeau (2008) a ação política e o discurso político estão indissociavelmente ligados.

Segundo Cellard (2012) o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Referente à construção, formulação e aprovação da lei, Silva (2009) ao

citar Le Goff (1984), destaca que o documento é produto da sociedade que o fabricou segundo as relações de forças que nela detinham o poder. Neste sentido, Manini (2002), vai enfatizar a importância da ação humana na construção da lei e o poder de influencia que esta exerce na sociedade, ao afirmar que o documento é a concretização de toda informação registrada (e útil, para ser guardada) independente de qual seja o suporte desta informação passível de transmitir conhecimento; é o testemunho da realização da atividade humana.

Conforme Sá- Silva et al. (2009) o uso de documentos em pesquisa deve ser apreciado e valorizado, pois a riqueza de informações que deles podemos extrair e resgatar justifica o seu uso em várias áreas das ciências humanas e sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Os documentos estão ligados às suas realidades sociais e dizem muito a respeito das sociedades aos quais foram ou estão inseridos, porém as abordagens críticas feitas aos documentos irão depender de cada pesquisador.

Para esses autores a pesquisa documental é um procedimento metodológico decisivo em ciências humanas e sociais porque a maior parte das fontes escritas, ou não, são quase sempre a base do trabalho de investigação. Tal procedimento pode se caracterizar como principal caminho de concretização da investigação ou se constituir como instrumento metodológico complementar, dependendo do objeto de estudo e dos objetivos da pesquisa.

Por isto, é importante destacar que no campo da abordagem qualitativa, existem diversos métodos qualitativos utilizados pelos pesquisadores, e a análise documental é um destes. Para Ludke e André (1986) a análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema. Na visão de Cellard (2008) a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

Sendo assim, o foco desta análise visa trazer novos elementos, a partir da análise crítica e contextualizada da lei, contemplando a complexidades das relações sociais e dos agentes envolvidos.

#### **4 A LEI COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS**

No Estado moderno há uma supremacia da lei escrita para à efetividade dos direitos sociais e humanos que contribuem para a noção de dignidade e cidadania. No âmbito



internacional, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) os direitos sociais foram reconhecidos juntamente com os direitos civis, políticos e humanos. Estes últimos são considerados como direitos naturais, ou seja, são essenciais à pessoa humana.

Os direitos humanos são baseados na dignidade e liberdade da pessoa humana, e são norteados por princípios morais universais como o respeito a vida, a liberdade, a justiça, a igualdade, a fraternidade e a paz. No caso do Brasil, alguns estudiosos defendem que a principal garantia dos direitos humanos reside na própria Constituição Federal (1988) e os direitos sociais estão expostos no texto da Carta Magna com a finalidade de nivelar as desigualdades existentes em nossa sociedade.

Convém destacar que o Direito Internacional dos Refugiados consiste no direito de qualquer pessoa procurar obter asilo em outros países contra perseguições que sejam alvo. Está descrito na própria Declaração Universal de Direitos Humanos, tendo como importante princípio a não devolução, onde os Estados ficam proibidos de impedir a entrada de um pretendente ao refúgio no momento que este se encontra em seu limite fronteiro, bem como fica impedido de enviá-lo de volta ao seu país de origem ou a qualquer outro em que possa vir a sofrer ameaça ou risco de vida.

No Brasil, o instrumento de garantia de direitos dos refugiados é também aquele que regula sua situação com alcance nacional- a lei 9.474/97, também conhecida como Estatuto do Refugiado. Esta corresponde à primeira legislação abrangente que se dedica a temática do refúgio na América Latina sancionada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 22 de julho de 1997. Apresenta dois importantes aspectos que merecem destaque: o uso da definição clássica da Convenção de 1951 para além da limitação temporal desta Convenção, incorporando a definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena, de 1984, onde também inova com a criação do Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que tem a finalidade de analisar os pedidos de solicitação de refúgio e de declarar o reconhecimento deste status, além de decidir sobre a eventual perda da condição de refugiado.

Conforme previsto no parágrafo 2º, do Artigo 1º da Convenção de 1951, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais

acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR, 2011, p.11)

Desta forma, defendemos que as leis assumem importante papel na sociedade brasileira ao contribuir como uma valiosa ferramenta para a garantia de direitos e deveres, na medida em que também regulamentam práticas sociais e discursos. “O discurso é constitutivo do político. Ele está intrinsecamente ligado à organização da vida social como governo e como discussão, para o melhor e para o pior.” (CHARAUDEAU, 2008, p. 42-43).

## **5 AS DIMENSÕES E OS ELEMENTOS DE ANÁLISE**

### **5.1 O CONTEXTO**

De acordo com Cellard (2010) é importante verificar o contexto social global no qual foi produzido o documento, em todas as etapas de uma análise documental, seja em qual tenha sido a época em que o texto em questão foi escrito. Por isto, nos cabe trazer uma breve contextualização do cenário histórico político, cujos elementos foram intervenientes para a elaboração da lei de refúgio no Brasil.

Segundo Barreto (2010) o fim da Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a ruína do Império Otomano colocaram o mundo diante de movimentos massivos de pessoas, com cerca de 1,5 milhão de deslocados e refugiados. Com a Segunda Guerra Mundial, o problema dos refugiados tomou proporções jamais vistas. Dezenas de milhões de pessoas se deslocam por diversas partes do mundo, a maioria fugindo do delírio expansionista nazista.

Conforme Haydu (2009), o período de maior importância no que se refere ao envolvimento brasileiro nessa temática se dá no pós-Segunda Guerra Mundial.

Dados históricos revelam que início da década de 1990 foi marcado por importantes mudanças a nível global, com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, dando início a um período de consolidação da democracia, globalização e capitalismo global. Entretanto, como consequência do término da Guerra Fria, surge o terrorismo nos países em desenvolvimento, como foi o caso da Ásia.

Nesse período, o mundo passava por diversos conflitos e guerras. No ano de 1992 deu-se fim a guerra civil em Moçambique. Em 1994 ocorreu a Primeira Guerra da Chechênia, na Rússia. No ano de 1995 terminou a Guerra da Bósnia. Neste mesmo ano iniciou o processo de paz na Irlanda do Norte. Em 1999, o Paquistão mandou tropas para ocupar a Caxemira. Entre os

anos de 1998 a 2002 houve a Segunda Guerra do Congo. Diante disso, alguns tratados de paz também foram assinados, como ocorreu no ano de 1994 entre Israel e Jordânia.

No âmbito nacional, mediante o processo de redemocratização no país, um fluxo maior de refugiados se dirigiu ao Brasil no início dos anos 1980, quando chegam milhares de angolanos em razão da guerra civil em Angola. Após o ano de 1992, começam a ingressar intensamente, refugiados de Angola, da República Democrática do Congo, da Libéria e da ex- Iugoslávia.

Perante o cenário de guerra e aproveitando os ideais contidos na Constituição de 1988, considerada como cidadã, o Brasil buscava demonstrar sua solidariedade e melhorar sua imagem a nível internacional perante a ONU, acolhendo refugiados. Contudo, cabe destacar que a atitude do poder público com a causa dos refugiados foi estimulada pela pressão da sociedade civil, sobretudo da igreja católica, que durante anos acolheu refugiados no país<sup>82</sup>.

Convém lembrar que o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais de direitos humanos e parte da Convenção das Nações Unidas de 1951 e do seu Protocolo de Nova Iorque, assinado em 1967, um dos motivos que contribuíram para promulgação sua lei de refúgio - nº 9.474/97, contemplando os principais instrumentos regionais e internacionais sobre o tema. Todavia, Haydu (2009) destaca que a lei não foi fruto da vontade exclusiva do governo brasileiro, mas, sobretudo da sociedade civil, a quem os problemas referentes aos refugiados são tratado sob viés mais humanitário.

## 5.2 OS PRINCIPAIS ATORES

Desde o início de 1996, parcerias foram firmadas entre Irmã Rosita - referência nacional nos direitos dos povos migrantes. Diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e membro do Setor Mobilidade Humana da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o deputado Pedro Wilson, à época membro da Comissão de Direitos Humanos (CDH), da Câmara dos Deputados. Houve movimentos em torno da preparação do anteprojeto que motivou o presidente da Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, Hélio Bicudo, a levar o processo adiante.

Desta forma, a lei 9.74/97 foi fruto de forte pressão por parte da sociedade civil, sobretudo de religiosos que durante muito tempo lutaram pela causa dos refugiados no Brasil,

---

<sup>82</sup> Em 1976, a Arquidiocese do Rio de Janeiro iniciou um trabalho pioneiro de assistência a refugiados que chegavam à cidade. Dom Eugênio Sales, designou a Cáritas RJ para assumir essa tarefa, dando origem ao primeiro trabalho sistematizado de atendimento os refugiados no Brasil.

tais como: D. Paulo Evaristo Arns - que recebeu vários prêmios no Brasil e no exterior como reconhecimento por sua obra humanitária, como o Prêmio Nansen do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (Acnur), o Prêmio Niwano da Paz (Japão), e o Prêmio Internacional Letelier-Moffitt de Direitos Humanos (EUA), e D. Eugenio Sales - que acolheu e protegeu, entre 1976 e 1982, mais de cinco mil refugiados políticos de toda a América Latina e autorizou seus auxiliares a alugarem cerca de 80 apartamentos para abrigar estes perseguidos das ditaduras militares do cone sul, além da irmã Rosita Milesi.

Foram estes religiosos, representantes da sociedade civil, sobretudo da Cáritas Arquidiocesana, que estiveram diretamente envolvidos no processo de construção da normativa e proporcionaram que o projeto de lei, elaborado em 1996 por funcionários do ACNUR, fosse aprovado pelo Congresso Nacional. Esta iniciativa contou a época com a presença constante e incansável do representante do ACNUR, Cristian Koch-Castro, com a colaboração técnica do Oficial de Proteção, José Henrique Fischel de Andrade e do Oficial de Programas, José Samaniego que demonstram empenho na criação desta lei. Isto porque que durante anos segmentos da sociedade civil vinha refletindo e buscando caminhos para uma lei nacional que implementasse a Convenção de 1951 e já estavam em curso, na sociedade civil, iniciativas em torno do desejo de reformulação do Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), como comprovam as cartas encaminhadas ao Ministério da Justiça manifestando a necessidade de uma legislação brasileira relativa ao refúgio e a adoção do conceito ampliado de refugiado. (BRASÍLIA, 2011)

Para a edição da legislação brasileira especificamente voltada para os refugiados, diálogos e trocas com a sociedade civil que já desenvolvia algum tipo de assistência para esses migrantes, foram fundamentais. Entretanto, destacamos um importante ator internacional - o ACNUR- Alto Comissariado da Organização das Nações Unidas, cujo objetivo é conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas.

No âmbito nacional, o ator público de grande peso político e administrativo é o Ministério da Justiça - órgão da administração federal brasileira, responsável por tratar assuntos relativos à cidadania, ordem jurídica e garantias pessoais. A este órgão compete a gestão de assuntos pertinentes ao Poder Judiciário, onde também atua em temas de direito, referentes à relação do Poder Executivo com entidades e com o cidadão.

Incumbe ao Ministro da Justiça tomar decisões relacionadas à segurança pública em âmbito nacional, isto se aplica na defesa do cidadão brasileiro, bem como ao estrangeiro que esteja de passagem pelo país ou mesmo vivendo permanentemente. Juntamente com este, destacamos o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) - órgão de deliberação coletiva, no

âmbito do Ministério da Justiça, cujos membros são designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

O CONARE é um órgão interministerial atualmente composto por: Ministério da Justiça e Cidadania - que o preside, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Departamento de Polícia Federal, Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, como representantes da sociedade civil organizada, e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, como suplente, o ACNUR, como membro consultivo com direito a voz, sem voto. Além do Instituto de Migração e Direitos Humanos e a Defensoria Pública da União que também participam como membros consultivos. A crítica que fazemos é que desde a sua criação até hoje não foi incluído o refugiado e ou solicitante de refúgio na composição deste Comitê, já que os assuntos tratados são de seu real interesse. Este colegiado assume as competências de analisar os pedidos, declarar o reconhecimento, decidir a cessação e determinar a perda da condição de refugiado, orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados e aprovar as instruções normativas relativas à lei. No entanto, sabemos que diante do número de solicitações e escassez de profissionais, demandas são acumuladas e o tempo para avaliação dos processos se torna moroso.

### 5.3 A AUTENTICIDADE E A CONFIABILIDADE DO DOCUMENTO

O documento em questão por se tratar de uma lei federal, tem abrangência nacional. O Presidente da República é o único que pode alterá-la, mediante determinados critérios. O acesso é universal com divulgação feita através do Diário Oficial da União - um dos veículos de comunicação pelo qual a Imprensa Nacional tem de tornar público todo e qualquer assunto acerca do âmbito federal. A aprovação de uma lei federal é fruto de um conjunto de procedimentos previamente estabelecidos, denominado processo legislativo.

A iniciativa para criação das leis pode ser dos Parlamentares, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador Geral da República e de grupos organizados da sociedade. Neste caso, a lei 9.474/97 surgiu dos acordos e consensos possíveis diante da pressão da sociedade civil ao Congresso Nacional, bem como cooperação tanto no fornecimento de conteúdos, quanto na elaboração do anteprojeto e acompanhamento, passo a passo, de sua tramitação.

Em termos jurídico-políticos, o documento apresenta confiabilidade por ser tratar de uma lei federal aprovada pelo Congresso Nacional que corresponde a uma instituição política que tem a responsabilidade de exercer o Poder Legislativo. Este órgão é composto pela Câmara dos

Deputados (formada pelos deputados federais) e pelo Senado Federal (formada pelos senadores), que assumem compromisso político com a sociedade na defesa de seus interesses. Muito embora saibamos que compromissos nem sempre são efetivados, diante dos interesses em jogo na sociedade.

Por ser uma lei direcionada para uma população refugiada, isto é, sujeitos ainda marcados pelo estigma, preconceito e xenofobia, sua legitimidade encontra-se ameaçada pela grande parcela da população, que tem dificuldade de aceitar o refugiado como sujeito de direitos. Fatores como: cor da pele, trações culturais, orientação sexual, idioma, escolaridade, interferem na aceitação do seu pedido de refúgio.

A legitimidade deve ser entendida como resultado de um reconhecimento, por parte dos outros, daquilo que dá poder a alguém de fazer ou de dizer em nome de um determinado *estatuto* (ser reconhecido em função de um cargo institucional), em nome de um *saber* (ser reconhecido como sábio) ou em nome de um *saber-fazer* (ser reconhecido como especialista). (Charaudeau, 2008, p.67).

### **3.4 A natureza, o conceitos-chave e a lógica interna do documento**

Como já apontamos a lei nº 9.474/97 corresponde a uma lei federal, por isso, trata-se de documento de caráter público. É um documento escrito, fonte primária, de natureza jurídica. O nível de formalidade expresso é alto, por ser tratar de um documento legal que busca o cumprimento de determinadas normas. Todavia, o que observamos na prática é um alto nível de desconhecimento da população brasileira em geral e até mesmo no âmbito acadêmico em diversas áreas. Enquanto lei devia ter maior controle de órgãos de fiscalização sobre o cumprimento de suas prerrogativas. Está é uma grande lacuna desta lei, na medida em que não prevê qual a sanção para seu descumprimento e qual principal organismo de punição. Pelo seu caráter público, toda a população brasileira pode e deve ter acesso, inclusive aqueles que são alvo de suas garantias - os refugiados. Atualmente, o acesso às leis de caráter nacional tem sido facilitado com o avanço da tecnologia, sobretudo, proporcionado pela internet. Isso significa que até mesmo fora do país, é possível tomar conhecimento desta legislação, inclusive em diferentes idiomas. Apesar do seu grande potencial de abrangência via internet, bem como em relação ao tempo em que foi sancionada, ainda é pouco conhecida

a nível nacional e por profissionais que atuam nas diferentes políticas sociais.



O conceito-chave apontado na lei é o próprio conceito de refugiado e é em torno deste que o documento se organiza. Um dos motivos que impulsionou sua criação foi à adoção da definição ampliada de refugiado estabelecida na Declaração de Cartagena de 1984<sup>83</sup>, que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma das causas de reconhecimento da condição de refugiado.

A Lei 9.474/97 no seu Artigo 1<sup>a</sup> reconhece como refugiado todo indivíduo que:

- I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se a proteção de tal país;
- II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, e obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Ao tratar sobre a condição de refugiado, o artigo 2<sup>o</sup> da lei destaca que este conceito se estende ao grupo familiar, abarcando cônjuges, antecessores e descendentes. Neste sentido, inclui também todos aqueles familiares que se encontram vivendo no território nacional e dependem economicamente deste refugiado.

O órgão que avalia essa condição é o CONARE, presidido pelo Ministério da Justiça. Contudo, este órgão avalia cada caso individualmente, nem sempre facilitando o direito aos familiares.

Há uma lógica interna na lei, pois a mesma compreende 8 títulos, 17 capítulos, 3 seções e 49 artigos com a finalidade de abordar quem de fato será considerado um refugiado pela legislação brasileira. Desta forma, o que a lei de fato formaliza e busca instituir, é o caráter jurídico-legal que regulamenta a condição de refugiado no Brasil, o que Jubilit (2015) chama de reconhecimento de *status* de refugiado.

Outras garantias que dizem respeito não somente a entrada, mas a permanência e a integração dos refugiados no país, não foram abordadas na lei. Não se observa claramente, assim como não está especificado, as principais ações e responsabilidades do Estado, através dos órgãos públicos, que garantam a permanência dos refugiados no país, numa perspectiva humanitária, não excludente.

---

<sup>83</sup>A Declaração de Cartagena é um instrumento regional não vinculante elaborado em 1984 que tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados. É conhecida por expandir a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951, adotada pela legislação nacional de pelo menos 14 países.

Convém destacar que diante de um cenário marcado por guerras, no processo de formulação da lei, a maior preocupação era com a segurança nacional, muito influenciada pela lógica securitária e proteção de fronteiras, embasada na noção de soberania nacional. Seu objetivo principal era definir quem podia ser considerado refugiado e, deste modo, controlar e limitar a entrada daqueles que estariam em desacordo com o determinado pelo órgão majoritário de segurança nacional que é o Ministério da Justiça. Ou seja, fica claro sobre a exclusão<sup>84</sup> do sujeito indesejado, evidenciando a lógica securitária presente no caráter humanitário da lei.

## 5.5 POLIFONIA DO DOCUMENTO

Partindo do pressuposto que todo discurso é parte do processo político e histórico de uma determinada realidade, esta lei nos deixa pistas para quem ela está direcionada. A lógica securitária foi o principal embasamento para sua edição, no período marcado por conflitos e guerras internacionais, com possibilidade de migrações para o Brasil. A preocupação estava voltada para possíveis “invasores” e “ameaças”, tais como “terroristas” que buscavam adentrar o território em busca de sobrevivência. Infelizmente, esses adjetivos até hoje perpassam o imaginário da população brasileira, ao se referir aos refugiados.

Conforme apontamos, o Brasil diante do cenário de deslocamentos forçados percebeu a necessidade de propor medida política a nível internacional, certamente impulsionado pela pressão e acordos com a sociedade civil que buscava posicionamento do poder público diante da chegada de pessoas perseguidas e traumatizadas no país, em busca de ajuda e proteção. Seguramente, a preocupação com a garantia de direitos humanos não era o foco do Estado e sim o papel diplomático que assumiria naquele momento.

O caráter humanitário da lei perpassa a lógica securitária e configura-se por meio do discurso legitimado pelo Estado. Segundo Charaudeau (2008) o discurso político é, por excelência, o lugar de um jogo de máscaras. Toda palavra pronunciada no campo político deve ser tomada ao mesmo tempo pelo que ela diz e não diz. Jamais deve ser entendida ao pé da letra, numa transparência ingênua, mas como resultado de uma estratégia cujo enunciador nem sempre é soberano. Uma das características de todo discurso social é circular no interior dos grupos que

---

<sup>84</sup> Art. 3º- Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que: III – tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas.

o constituem, depois se exportar e atravessar outros grupos que frequentemente dele se apropriam ao preço de uma alteração (CHARAUDEAU, 2008, p. 42).

Enquanto discurso político, a lei traz à tona os principais atores interessados na sua criação. De um lado, os órgãos públicos ligados ao Ministério da Justiça, preocupados com a segurança das fronteiras do país, de outro, as instituições religiosas que já desenvolviam ações de caráter humanitário e solidário, preocupadas com a garantia de direitos humanos deste segmento, e de certa forma, visibilidade e legitimidade das ações desenvolvidas com este segmento.

## 5.6 CONTRADIÇÕES E AMBIGUIDADES DA LEI

As principais contradições e ambiguidades do documento estão relacionadas aos seus atores e suas respectivas competências. Ou seja, aqueles que a lei inclui ou que exclui. Se por um lado, tem-se uma lei que se propõe humanitária, por outro lado, o órgão de maior poder político e decisão das ações é o Ministério da Justiça e Segurança Pública e os ligados a este, como a Polícia Federal e o Itamaraty. Logo, uma questão nos surge: como o Estado brasileiro pensa o refúgio na medida em que coloca nas mãos de organismos de segurança pública, fortemente influenciado pela lógica securitária, o domínio para tratar de uma questão humanitária?

Se por um lado a lei é abrangente ao considerar as pessoas refugiadas como aquelas que sofrem violações de direitos e estão vivenciando situações de fundados temores, por outro, os organismos e agentes de elegibilidade, tendem a criar barreiras de acesso e “elegibilidade” para as pessoas que solicitam refúgio, seja por meio de entrevistas e formulários, seja pelo atendimento hostil, associado a morosidade das ações e falta de preparo para atender este segmento, como é o caso por exemplo, dos agentes da Polícia Federal.

Segundo a lei, compete a Polícia Federal<sup>5</sup> o atendimento adequado para preenchimento do formulário de solicitação de refúgio<sup>6</sup>, mas a experiência do Rio de Janeiro mostra que muitos solicitantes de refúgio são levados ou direcionados à Caritas para esta finalidade.

Apesar de prevê a garantia da entrada do solicitante de refúgio no país, a lei não esclarece quanto às ações e condições para a permanência dessas pessoas, embora seja embasada pelo princípio da não devolução como um direito. Não fica claro na lei de que forma diferentes órgãos devem atuar juntos ou isolados no sentido da garantia da integração e inserção social humanitária. Quem tem atuado neste sentido, são as ONGs, ofertando assistência e acolhida, muitas delas custeados com recursos públicos.

Embora seja uma lei voltada para o refugiado, à presença desses sujeitos ainda é pouco percebida. A participação dos refugiados na construção e deliberação de ações de seu interesse, não está prevista na lei. No momento, refugiados são normalmente representados pela sociedade civil e por ONGs que lutam pela causa, e em alguns estados brasileiros se inicia uma participação tímida dos refugiados em conselhos, como é o caso de São Paulo, pioneiro em muitas ações de assistência aos refugiados no Brasil.

Desta forma, a lei tem significados diferentes para os grupos. Ela tanto pode expressar um avanço para aqueles que vão executá-la com foco na segurança nacional, quanto pode ser insatisfatória para as demandas e especificidades a quem ela se direciona – os refugiados. No entanto, o aspecto positivo é obrigação do país reconhecer como refugiado todo aquele indivíduo que busca escapar de conflitos, perseguições e violações de direitos humanos que ocorrem no seu país de origem, considerando o ato de migrar como uma necessidade e não apenas como uma simples escolha.

Outro aspecto que destacamos é apesar de sua validade em todo território nacional, há discrepâncias regionais quanto à qualidade e tipo do atendimento prestado aos refugiados, o que prejudica o acesso às ações, fazendo com que muitos, quando possível, se desloquem dentro do país em busca de atendimento específico e mais humanizado.

## 5.7 TEMAS AUSENTES E AS FRAGILIDADES DA LEI

A referida lei indica como principal tema ausente à questão da permanência e integração dos refugiados no país, bem como propostas de soluções duradouras. Com isso, deixa de mencionar órgãos, ações e definição de papéis e responsabilidades dos importantes atores na garantia do direito a permanência do segmento refugiado. Não especifica, por exemplo, o papel de cada Ministério para o acesso às diferentes demandas relacionadas à moradia, educação, assistência social e emprego, que correspondem as maiores dificuldades relacionadas à integração e permanência atualmente.

O perfil das pessoas que buscam o país como refúgio tem mudado (perseguição religiosa, violências sexuais, orientação sexual, posicionamento político, crise financeira) e a

<sup>5</sup> Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível. Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

<sup>6</sup> A solicitação deverá ser apresentada por meio do formulário de solicitação de refúgio, devidamente preenchido, o qual deverá ser entregue em qualquer Unidade da Polícia Federal. O Formulário de Solicitação de Refúgio está disponível no site <http://www.justica.gov.br/seusdireitos/estrangeiros/refugio>, nas Unidades Descentralizadas da Polícia Federal e também nas organizações da sociedade civil parceiras do CONARE.

maioria dos refugiados está concentrada nos grandes centros urbanos, onde novas ações precisam ser propostas para contemplar suas especificidades. Um exemplo disso é a necessidade de garantir assistência pública na área social, de saúde, educação e trabalho. Ainda que a lei reconheça o refugiado com os mesmos direitos que um brasileiro, exceto o direito ao voto, na prática o que se observa é uma segregação destas pessoas.

Apesar de seu caráter abrangente defendido por alguns estudiosos, sobretudo os da área jurídica, podemos questionar se a lei 9.474/97 de fato contempla aspectos para além do reconhecimento da condição de refugiado e sua entrada no Brasil, visando à garantia da sua permanência no país. Ainda persistem barreiras ligadas ao idioma, a xenofobia, acesso à moradia, educação, assistência social, saúde, trabalho e renda.

A lei até hoje não incluiu, por exemplo, o Ministério do Desenvolvimento Social, que tem importante papel na proposição e execução de ações de assistência social no país, voltadas para os segmentos mais vulneráveis e que sofrem violações de direitos, ou seja, quem dela necessitar

O financiamento é outro aspecto que o documento deixou escapar. Não se tem ainda definição de orçamento público que garanta a criação de políticas públicas de atendimento específicos em todas as regiões do país, ou pelo menos para aquela com maior número de refugiados. A falta de financiamento inviabiliza a criação de políticas públicas, planos, projetos, ou seja, de uma efetiva política de refúgio no país. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. (SALVADOR, 2012)

Segundo dados públicos, o ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países doadores e precisa desenvolver grandes campanhas de captação de recursos. Os fundos são buscados junto à comunidade internacional, ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo.

A respeito das soluções duráveis, apenas dois artigos tratam da integração local, cujo destaque é dado ao reconhecimento de certificados e diplomas de forma facilitada. Entretanto, não define as ações e procedimentos cabíveis. Até hoje se observa a luta pela isenção do reconhecimento dos diplomas e certificados. Recentemente há um projeto de lei esta em tramitação na Câmara dos Vereadores no Rio de Janeiro que é considerado o segundo estado com maior número de refugiados.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com esta análise, observamos que fatores relacionados ao acesso a moradia, trabalho, escolarização, além do estigma sofrido por este segmento precisam ser mais estudados e incluídos na legislação. Poucos são os organismos públicos específicos para atendimento aos refugiados contemplados na lei. O que nos leva a concluir, sobre a necessidade de proposição e implementação de políticas públicas eficazes que garantam não somente a entrada, mas a permanência das pessoas no país.

É urgente à necessidade de dar visibilidade às questões inerentes à população refugiada que busca o nosso Brasil como local de proteção e acolhida, e por isto, buscamos trazer nesta análise alguns elementos que contribuem para uma nova perspectiva de abordagem sobre a temática do refúgio que é bastante atual na nossa sociedade.

Apontamos aspectos inerentes à análise de políticas que podem contribuir para a problematização sobre a principal lei que regulamenta o refugio no país. Destacamos o contexto político de implantação desta lei que se deu na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo foco era a segurança nacional, e não exatamente, humanitário com propostas para além da segurança das fronteiras do país.

Apontamos como as pressões da sociedade civil, foram essenciais e demonstraram o protagonismo desse segmento ao longo dos anos, demarcando quem de fato tem sido responsável pelo atendimento ao refugiado no Brasil. Do ponto de vista jurídico-político existe na arena política fortes disputas de poder que justificam essa postura.

Concordamos com Charaudeau (2008) ao destacar que a política é um domínio de prática social em que se enfrentam relações de forças simbólicas para a conquista e gestão de um poder, ela só pode ser exercida na condição mínima de ser fundada sobre uma legitimidade adquirida e atribuída. Mas isso não é o suficiente, pois o sujeito político deve também se mostrar crível e persuadir o maior número de indivíduos de que ele partilha certos valores.

Distante de tentar esgotar o assunto, destacamos como a análise de uma lei pode servir de suporte e embasamento para discussões mais amplas sobre um tema tão complexo como o refúgio, no sentido de ampliar as possibilidades de propostas para uma efetiva política nacional de refúgio no Brasil.



## REFERÊNCIAS

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados**, 2011.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à lei brasileira de refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1ª. ed., Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado e RODRIGUES, Viviane Mozine. Os refugiados e as políticas de proteção e acolhimento no Brasil: História e Perspectivas. In: **Dimensões**, vol. 27, 2011, p. 101-114. ISSN: 2179-8869

BOSCHETTI, Ivanete. Agudização da barbárie e desafios ao Serviço Social. In **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 128, p. 54-71, jan./abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9474, de 22 de Julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF.

BRASÍLIA. Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). **Refúgio, migrações e cidadania**. v. 6, n. 6. Dez. de 2011. Brasília: Alliance, 2011.

BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social: Teoria e exercícios**. 7ª ed. Ver. Madrid: Paraninfo, 1991.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

CHARADEAU, Patrick. **Discurso político**. Tradução Fabiana Komesu e Dilson Ferreira da Cruz. 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2008.

HAYDU, Marcelo. O envolvimento do Brasil com a problemática dos refugiados: um breve histórico. **Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais**, n. 6, p.183-200, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra (Coord). **Migrantes, apátridas e refugiados: subsídios para o aperfeiçoamento de acesso a serviços, direitos e políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): IPEA, 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ornamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. Tradução Bernardo Leitão [et. all.]. 4ª ed. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP, 1996 (Coleção Repertórios).

LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MANINI, Miriam Paula. **Análise documentária de fotografias: um referencial de leitura de imagens fotográficas para fins documentários.** 2002. 226f. Tese (Doutorado em Ciência da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais.** Serv. Soc. Rev., Londrina, V. 14, N. 2, p. 04-22, Jan/Jun. 2012.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <[https://:www.rbhcs.com](https://www.rbhcs.com)> ISSN: 2175-3423. Acesso em: 12 abr. 2018.

SCHMIEGUEL, Carlos. Conceito de lei em sentido jurídico. In **Ágora: Revista de Divulgação Científica**, ISSN 2237-9010, Mafra, v. 17, n. 1, 2010.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da. (et. al). Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: **IX Congresso Nacional de Educação – EDUCERE. III Encontro Brasileiro de Psicopedagogia.** PUCPR. Paraná, 2009.

## **A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS A PARTIR DA TEORIA DA DÁDIVA: UMA VISÃO ANTIUTILITARISTA**

*Fernanda Saldanha Demarco  
Eduardo Vivian da Cunha*

### **Resumo**

O presente trabalho busca entender a cooperação na mediação de conflitos a partir da teoria da dádiva, considerada neste contexto como uma explicação alternativa à teoria dos jogos, predominantemente utilizada na literatura que estuda este fenômeno. A mediação de conflitos aqui estudada é o instrumento jurídico alternativo para resolver situações que ocorrem especialmente em relações continuadas e/ou preexistentes, típicas da esfera familiar. Do ponto de vista metodológico o trabalho pode ser classificado como qualitativo, utilizando como técnica a revisão bibliográfica. Para fundamentar e aproximar a perspectiva da dádiva na mediação de conflitos neste trabalho são apresentados conceitos como laço social, reciprocidade, simbolismo e fato social total. Como resultados percebe-se que a teoria da dádiva pode compreender de forma mais completa o fenômeno da cooperação na mediação de conflitos, entendendo-o para além do cálculo utilitário do interesse. Isto porque esta teoria informa que elas são imbricadas de binômios como interesse-desinteresse e obrigação-liberdade, concebendo a vida social como um mundo de relações simbólicas, onde nem sempre se age de forma a buscar um ganho econômico/utilitário, mas sim em função da preservação do laço social. Por outro lado, nos casos em que este laço se encontra excessivamente desgastado, a mediação se torna menos eficaz e as disputas passam a ser competitivas ou no máximo colaborativas. Sem prejuízo da leitura conceitual pela dádiva, principalmente nos casos em que não há laço social forte (e não há a pretensão de formá-los) a teoria dos jogos poderia fornecer também uma explicação válida.

**Palavras-chave:** Mediação de Conflitos. Teoria da Dádiva. Teoria dos Jogos. Cooperação.

## THE CONFLICTS MEDIATION FROM THEORY OF GIFT: AN ANTI-UTILITARIAN VISION

### Abstract

The present work tries to understand the cooperation in the Conflicts Mediation from the theory of the gift, considered in this context as an alternative explanation to the game's theory of, predominantly used in the literature that studies this phenomenon. The mediation of conflicts studied here is the alternative legal instrument to resolve situations that occur especially in ongoing and / or preexisting relationships, typical of the family sphere. From the methodological point of view, the work can be classified as qualitative, using as a technique the bibliographic review. Concepts such as social bond, reciprocity, symbolism and total social fact are presented to support and approach the perspective of gift in the Conflicts Mediation in this work. As a result, it can be seen that gift theory can more properly fully understand the phenomenon of cooperation in Conflict Mediation, understanding it beyond the utilitarian calculation of interest. This is because such theory informs that they are interwoven with binomials such as interest-disinterest and obligation-freedom, conceiving social life as a world of symbolic relations, where it is not always necessary to seek an economic / utility gain, but rather a function of preservation of social bond. On the other hand, in cases where this bond is excessively worn, mediation becomes less effective and disputes become competitive or at most collaborative. Without prejudice to the conceptual reading of gift, especially in cases where there is no strong social bond (and there is no pretense of forming them), game theory could also provide a valid explanation..

**Keywords:** Conflicts Mediation. Gift Theory. Games Theory. Cooperation.

## 1 INTRODUÇÃO

A mediação de conflitos é um método de resolução de controvérsia que, a partir do diálogo entre os envolvidos busca a reconstrução dos canais de comunicação, utilizada preferencialmente em relações familiares. Fundamentalmente, a mediação de conflitos necessita da cooperação dos envolvidos para que se obtenha êxito no processo.

Faz-se necessário aqui um esclarecimento a respeito da relevância deste tema para o estudo jurídico. Em primeiro lugar considerando-se que o direito enquanto uma área das ciências sociais aplicadas, busca a pacificação social como nos apresenta o preâmbulo da Carta Magna, através de ações para que a prestação jurisdicional seja efetiva e em um tempo justo. Neste contexto a mediação de conflitos tem um papel importante, já que a mediação vem tendo reconhecimento normativo como uma das formas possíveis de que estes resultados sejam efetivados.

Em segundo lugar, cabe apontar como uma teoria antropológica poderia contribuir nesta discussão. Os manuais e a literatura relacionada à mediação de conflitos explicam a cooperação na mediação através da teoria dos jogos, uma teoria de base contratualista onde as ações humanas são pautadas por cálculos de ganho e perda. Entretanto, a mediação de conflitos é em sua natureza uma linha de estudos interdisciplinar, já que trata-se de um fenômeno complexo e passível de ser compreendido sob diversas perspectivas.

Neste sentido percebe-se que há muitas motivações e fatores que levam as pessoas a entrar em um acordo, que são reduzidos pela percepção utilitarista da teoria dos jogos. No estudo da teoria da dádiva, pode-se perceber que, para além dos motivos econômico-financeiros, estão presentes diversos outros que podem ser explicados pela teoria de Mauss (1950) da tríplice obrigação de dar receber e retribuir.

Assim, este trabalho tem por objetivo compreender a Mediação de Conflitos a partir da teoria da dádiva. Para tanto seguiu-se o caminho de analisar os princípios e objetivos da mediação, compreender a evolução da concepção de justiça através das ondas de acesso à justiça, assim como apresentar a cooperação na mediação a partir de uma perspectiva antiutilitarista. O trabalho apresenta primeiramente o tratamento do conflito no judiciário, as definições de mediação de conflitos bem como as questões de acesso à justiça e resolução adequada de disputas. Em seguida, trata aspectos relacionados ao tratamento dos conflitos e as diferentes percepções. A partir daí, apresenta a teoria dos jogos, suas origens e a aplicação na mediação de conflitos como teoria que tenta justificar a autocomposição, bem como a teoria da dádiva, suas origens e como ela poderia ser aplicada para a leitura da Mediação de Conflitos.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica, onde foi analisada a literatura existente no arcabouço doutrinário do direito, principalmente relacionados à mediação e as inovações do novo código de processo civil, bem como as reflexões filosóficas e conceituais a respeito de trocas e dádiva contidas nos textos de Mauss (1950) e Godbout (1992) e Caillé (2002).

## **2 O TRATAMENTO DE CONFLITOS NO JUDICIÁRIO E A MEDIAÇÃO**

O Processo judicial é a priori competitivo. As partes em lide defendem através de seus procuradores a sua versão de um fato, agora jurídico, e busca naquele procedimento que a justiça seja feita, no caso, que sua versão seja aceita, e que o outro seja condenado.

O posicionamento das cadeiras e mesas dentro de um tribunal deixa claro que existem dois lados, e que entre os dois está alguém investido do poder jurisdicional que decidirá a controvérsia. Em virtude da importância do princípio do contraditório e da ampla defesa, o processo judicial é extremamente ritualístico, onde todas as regras deve ser observadas minuciosamente sob pena de nulidade.

As técnicas de mediação trazem algumas inovações na resolução dos problemas judiciais. A primeira grande mudança trata-se da forma como as partes devem agir para se chegar a uma resolução. Em um processo judicial as partes se colocam em posição de competição, em lados opostos, usando seus argumentos para que o magistrado seja convencido de suas alegações. Já nas Técnicas Adequadas de Resolução de disputas (RAD's) é primordial a cooperação, sem a qual não existe acordo; apenas quando não há acordo é que o judiciário tome para si a tarefa de decidir.

O estudo da mediação nasce na Universidade de Harvard, relacionado à área negocial, mas por se tratar de uma técnica interdisciplinar, aborda temáticas relacionadas a comportamento humano, direito, e negociação dentre outras. Nos Estados Unidos, local de sua origem, é utilizada principalmente nos juizados de pequenas causas. Esta prática influenciou fortemente o legislador brasileiro a ponto de este incluir conciliação em seu sistema dos juizados especiais. Todavia, a autocomposição prevista pelo legislador brasileiro na Lei n. 9.099/1995 é muito diversa do modelo norte-americano, pois dá menor ênfase às técnicas e ao procedimento a ser seguido (BRASIL, 2015).

Desde a década de 1990, houve estímulos na legislação processual à autocomposição, acompanhada de diversos projetos-piloto nos mais diversos campos: mediação civil, mediação comunitária, mediação vítima-ofensor (ou mediação penal), conciliação previdenciária,



conciliação em desapropriações, bem como práticas autocompositivas inominadas como oficinas para dependentes químicos, grupos de apoio e oficinas para prevenção de violência doméstica, oficinas de habilidades emocionais para divorciandos, oficinas de prevenção de sobre endividamento, entre outras (BRASIL, 2015).

A história da mediação no Brasil está intimamente ligada ao movimento de acesso à justiça iniciado ainda na década de 70 (BRASIL, 2015). Este movimento propunha algumas mudanças na maneira de se pensar a justiça, para que ela fosse mais ampla, justa e abrangente, no sentido de ampliar o acesso à justiça àqueles a quem Têmis (a deusa da justiça) não alcançava. Para Cappelletti e Garth (1988), o acesso não é apenas um direito social fundamental é também o ponto central da moderna processualística.

O acesso a justiça foi sendo buscado e assegurado em políticas distintas que são descritas por Cappelletti e Garth (1988) como ondas de acesso à justiça. A primeira onda surge em 1965 nos países ocidentais, e estava voltada para a assistência judiciária, buscando proporcionar serviços jurídicos aos pobres. A segunda onda estava relacionada a propiciar acesso a representação jurídica dos direitos difusos, principalmente os relacionados ao direito ambiental e de consumidor. Já a terceira onda tem uma abrangência mais ampla e busca o acesso à justiça de forma a atacar as barreiras de forma mais articulada e compreensiva, sendo concebido como um acesso a uma solução efetiva para o conflito por meio de participação adequada (BRASIL, 2015).

Cappelletti e Garth (1988) afirmam ainda que o acesso à justiça pode ser encarado como requisito básico de direitos humanos de uma sociedade que busque garantir e não apenas proclamar os direitos de todos. Desta forma, a mediação de conflitos surge ante a ineficiência do Estado na prestação Jurisdicional (TARTUCE, 2016).

Do ponto de vista normativo, em busca de atender a necessidade de acesso à justiça, prevista na Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça aprovou em 29 de novembro de 2010 a Resolução 125, que foi criada com o propósito de estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento de práticas já adotadas pelos tribunais (BRASIL, 2015). A criação de uma resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que dispõe sobre conciliação e a mediação parte de uma premissa de que cabe ao judiciário estabelecer a política pública de tratamento adequado de conflitos de interesses resolvidos no seu âmbito – seja por meios hétero compositivos, seja por meios autocompositivos (BRASIL; 2015).

A ação ativa do CNJ em se perceber responsável pela mudança das práticas é de suma importância para que no ano de 2015 as regras processuais sejam modificadas e criadas uma etapa autocompositiva no processo judicial brasileiro.

Um dos resultados recentes sobre a resolução adequada do conflito foi a criação da lei 13.140/2015. Da mesma forma a criação do novo Código de Processo Civil (CPC/2015) tem o cuidado de tratar da temática, para que também dentro do processo judicial, possa-se instaurar uma etapa autocompositiva e contribuir para a celeridade processual. Spengler (2016) ressalta, entretanto, que o campo da mediação coexiste em separado ao campo do juízo (processo judicial); ambos têm autonomia, mas esta autonomia é relativa e não absoluta. O autor reforça que entre o sistema de justiça e a autocomposição deve haver comunicação, tendo em vista que são mundos completamente desconexos entre si, respeitando suas peculiaridades.

## 2.1 MEDIAÇÃO E AS TÉCNICAS ADEQUADAS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS (RADS)

Como vimos acima o processo judicial, como mecanismo de resolução onde o Estado-Juiz é chamado a substituir a vontade das partes e decidir a lide, foi utilizado até o início dos anos 80 para todas as lides. Foi-se percebendo que esta técnica era inadequada para alguns casos, como os casos de família, de parentesco ou de vizinhança. Assim surgem as RAD's, que são meios capazes de solucionar conflitos oferecendo aos envolvidos opções para se chegar ao consenso (BRASIL, 2015).

Originalmente, a sigla RAD's significava Resolução Alternativa de Disputas, servindo como denominação conjunta dos métodos alternativos ao julgamento pelo Judiciário. Atualmente, tem-se adotado com mais frequência a expressão Resolução Adequada (ou mesmo amigável) de Disputas para denotar uma escolha consciente de um processo ou método de resolução de conflitos, entre vários possíveis, considerando o contexto fático da disputa. (BRASIL, 2015).

As práticas de resolução adequada de disputas são mecanismo de composição pacífica que buscam perceber as pessoas de forma ampla, complexa, com interesses que não são apenas de satisfação imediata, mas também com interesses relacionados a afetividade e a moral, que são satisfeitos de forma mediata. Outro ponto importante é que as RAD's ampliam as pesquisas processualísticas para mais além dos tribunais utilizando os métodos de análise da sociologia, política, psicologia, economia cujas fontes bebem inclusive outras culturas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Assim, a mediação de conflitos é um mecanismo de resolução de controvérsias que busca a pacificação social através da reconstrução dos canais de comunicação rompidos em virtude da disputa que se instaurou na relação. Spengler (2016) nos esclarece que a técnica

exige daqueles que participam uma prática que se funda na ética da alteridade, bem como em uma honestidade que permita empoderar o conflitante para encontrar uma resolução cooperativa. Para que haja mediação é necessário que as partes tenham interesse em resolver por si só a demanda, sendo fundamental que as partes busquem um denominador comum para sua contenda.

A Mediação é facilitada por um mediador, que é uma terceira parte sem poder decisório, que segue determinados procedimentos que visam a garantir o seu sucesso. Nas audiências de mediação, há um momento conhecido como sessão de abertura, onde o mediador apresenta o procedimento e deixa claro os princípios que norteiam a prática, sendo alguns deles: a voluntariedade, a autonomia de vontades, informalidade independência, parcialidade, cooperação e boa-fé. A conversa é conduzida, então, por esta terceira parte, que por meio de uma escuta ativa e de outras técnicas, contribui para que as partes envolvidas cheguem a um acordo. Em toda a doutrina da mediação é uníssono o discurso de que o acordo não é o importante, e sim a reconstrução dos laços, afinal, trata-se de uma técnica aplicada a lides de relação continuadas, que se compõe de um vínculo anterior e que tende a persistir após a mediação. Esta definição é muito similar àquela estabelecida ainda no Manual de Mediação Judicial (BRASIL, 2015).

De forma similar, Sales (2010) informa que a mediação de conflitos é um método consensual, que busca a resolução objetiva do problema, tratando-se de um mecanismo de solução de divergências através do diálogo, por um terceiro imparcial, que contribui para encontrar uma alternativa ponderada. Tartuce (2016) diz ainda tratar-se de um meio consensual voluntário e informal de prevenção, condução, e pacificação de conflitos.

Para Sales (2010) a mediação busca a assimilação de novos comportamentos, assim como a flexibilização de valores das partes envolvidas bem como o ganho de autonomia. Segundo Spenguel (2016) a técnica evoca o significado centro, de equilíbrio, equilíbrio de vontades e paridade na contenda.

Vasconcelos (2008) defende ainda que a mediação de conflitos e as práticas restaurativas devem ser compreendidas como um novo paradigma na condução dos conflitos a partir do pensamento sistêmico. Este conceito está ligado ainda, ao da complexidade, que segundo Morin (2005), surge onde o pensamento simplificador falha, integrando estes modos simplificadores de pensar e recusando as consequências mutiladoras, redutoras, unidimensionais e ofuscantes de uma simplificação. A complexidade é apontada como algo próprio do conflito (SALES, 2010) e que precisa ser entendida para que evitemos percepções reducionistas da medição.

Por sua vez, Bonafé-Schimidt (1997 apud SPENGLER, 2016) defende que a mediação se apresenta como possibilidade quando se propõe considerá-la uma justice douce cujo processo tenta, mediante a organização de trocas entre as partes, confrontar as opiniões, procurando o tratamento para o conflito que as opõe. O autor traz a definição mais próxima do que se busca abordar no presente trabalho, pois considera a mediação uma troca, em que a pessoa recebe um benefício, seja ele material (financeiro, mensurável) ou imaterial (apoio, compreensão, perdão, imensurável) pela concessão de outro benefício.

Por fim, Sales (2010) aponta que a mediação incentiva o diálogo, cooperação e respeito, estimula a paz ao estabelecer pontes entre as pessoas, resgatando a comunicação e demonstrando a possibilidade da construção pacífica de soluções consensuais.

## 2.2 ABORDAGENS DO CONCEITO DE CONFLITO

Para a Mediação, o conflito não é visto como uma anomalia, mas sim como algo a ser trabalhado durante seu processo. Segundo Sales (2010), o conflito é algo natural nas relações humanas, não necessariamente negativo, e deve ser entendido como instrumento de mudança.

Assim, a mediação busca compreender o conflito a partir de uma abordagem positiva, como algo natural às relações humanas e que inevitavelmente provoca mudanças naqueles que o experienciam. A possibilidade de se mudar o olhar sobre o conflito, percebendo-o de uma forma positiva, é uma das principais contribuições da moderna teoria do conflito, sendo tratado de forma natural nas relações humanas (BRASIL, 2015).

Segundo Spengler (2016), o conflito é baseado na complexidade das relações, um fenômeno que acontece por várias pequenas disputas, que podem ser social, políticas, psicanalíticas, familiares, étnicas, religiosas, internas, externas e ainda de valores entre pessoas ou entre nações, sendo sempre um desequilíbrio de uma relação harmônica dentro de um mesmo contexto social.

O conflito acontece e se desenvolve, em espirais que devem ser compreendidas para que se possa dar o tratamento adequado. Trata-se de uma escalada crescente em um círculo vicioso de ação e reação que pressupõe um crescimento na disputa (BRASIL, 2015). Este fenômeno se dá em virtude da necessidade de responder “à altura” a ofensa recebida, assim desta forma a tornar muito mais difícil o diálogo entre aqueles que estão em desacordo sem a interferência de um terceiro imparcial.

O conflito também se apresenta como aparente ou real. Durante a prática da mediação é fundamental que se possa perceber os níveis de conflito existente. O conflito que chega a

mediação costuma ser classificado como conflito aparente, pois não reflete o conflito real, o conflito aparente é a ponta do iceberg, é o estopim que fez explodir o conflito, e muitas vezes não reflete o motivo real da divergência. Na prática da Mediação, o mediador deve buscar o conflito real. A partir de treinamento, da paciência uma escuta ativa, este é discutido na audiência, propiciando assim o reestabelecimento da comunicação entre os mediandos (SALES, 2010). Segundo a autora, “A principal tarefa da transformação dos conflitos é gerar opções criativas que possam simultaneamente abordar problemas superficiais, mudar as estruturas sociais e padrões de relacionamento que estão subjacentes” (SALES, 2010, p. 15).

É reconhecido na literatura que na Mediação de Conflitos o importante é o reestabelecimento dos laços. E a abordagem positiva do conflito pode ser um importante meio de conhecimento, amadurecimento e aproximação dos seres humanos (BRASIL, 2015 p. 50). No mesmo sentido Vasconcelos (2008) nos ensina que o restabelecimento das relações entre as partes concorre para a continuidade dos vínculos pessoais, familiares ou de negócio, tendo o acordo assim, eventualmente, obtido maior probabilidade de cumprimento espontâneo (VASCONCELOS, 2008, p. 46).

A construção do consenso, portanto, fundamenta-se no diálogo inclusivo, na participação de todos, no reconhecimento das diferenças, na complexidade do conflito que comportam *posições, interesses e valores* (SALES, 2010). Também afirma Lília Maia de Moraes Sales (2010) que o diálogo participativo deve ter como fundamento o ganho mútuo, a visão positiva do conflito, a cooperação entre as partes e a participação facilitadora do mediador (*apud* SALES, 2010).

As posições podem ser compreendidas como o que “eu quero”, os interesses são os “porquês”, a justificativa da posição e os valores são os fundamentos que justificam querer algo. (SALES, 2010). Pessoas tendem a manter suas posições e por se sentirem ameaçadas em uma disputa tem dificuldade de demonstrar seus interesses e valores, quando em um processo de mediação, consegue-se deixar claro os valores que norteiam os pedidos ou mesmo a resistência ao pedido, consegue-se avançar na construção de um consenso.

Contudo há certa tensão e divergência envolvida no conflito, e a perspectiva jurídica busca enfrentá-la a partir de noção de satisfação de interesses. Satisfazer alguém, contudo, tende a ser algo mais complexo que simplesmente lhe apresentar a resposta oferecida pelo ordenamento jurídico (TARTUCE, 2016).

### **3 TEORIAS PARA COMPREENSÃO DA MEDIAÇÃO**

### 3.1 TEORIA DOS JOGOS E MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Em 1950, Jonh Forbes Nash Júnior, matemático estadunidense que conquistou o prêmio Nobel de economia em 1964, um dos principais nomes da teoria dos jogos, formado pela Universidade de Princeton, desenvolve a tese dos Non-Cooperative Games (Jogos não cooperativos, publicada em 1951) que lhe valeu mais tarde a indicação para o Nobel. Nessa tese, Nash provou a existência de ao menos um ponto de equilíbrio em jogos de estratégia para múltiplos jogadores. Alemida (2006) aponta, entretanto, que para que ocorra o equilíbrio é necessário que os jogadores se comportem racionalmente e não se comuniquem antes do jogo para evitar acordos.

Pode-se evidenciar que a teoria dos jogos não restringiu sua aplicação apenas à matemática, percebendo-se uma repercussão em outras áreas, como economia, biologia e ciências políticas. Na economia, segundo Almeida (2006), sua importância se estabelece ao “analisar a forma como os agentes econômicos ou sociais definem suas estratégias no mercado, para avaliar as prováveis decisões que esses agentes tomarão” (Idem, p.6). Já na Biologia esta teoria deu sua contribuição para o desenvolvimento das estratégias evolucionárias estáveis. (Almeida, 2006).

Assim, a teoria dos jogos procura explicar as mais diversas situações, concebendo-as como jogos, não se restringindo a nenhuma área do conhecimento. A teoria dos jogos possui o objetivo de compreender a lógica dos processos de decisão e ajudar a responder as seguintes questões: o que é necessário para haver colaboração entre os jogadores? Em que situação o mais racional é não cooperar? Que políticas devem ser empregadas para garantir a cooperação entre jogadores? (SOUZA, 2003).

A teoria dos jogos pode ajudar a sanar conflitos quando estão envolvidas duas ou mais pessoas que tem que tomar algum tipo de decisão. Segundo Zuben (2006), não se trata de analisar tal teoria na perspectiva de “jogar um jogo”, mas usar dessa técnica para deliberar um uma maior compreensão dos conflitos de interesse.

Do ponto de vista da mediação de conflitos, a teoria dos jogos é quem oferece subsídios teóricos para a compreensão da autocomposição a partir de uma análise matemática (BRASIL, 2016). Esta teoria busca modelar fenômenos que podem ser observados quando dois ou mais “agentes de decisão” interagem entre si, fornecendo linguagem para a descrição dos processos conscientes e objetivos envolvendo mais do que um indivíduo (SARTINI et al. 2004, p. 1). A premissa, segundo Adamo Alberto de Sousa (2003) é a de equacionar, por meio do raciocínio lógico os conflitos de interesses que ocorrem frequentemente na sociedade, verificando as



tendências entre jogadores de maximizar o ganho individual, com o objetivo de compreender a lógica dos processos de decisão (SOUZA, 2003).

Assim, a referida teoria procura explicar a cooperação na mediação de conflitos a partir da escolha racional pelo resultado ótimo para todos os jogadores (alcance do ponto de equilíbrio de Nash). Esta escolha somente pode ocorrer após uma análise e escolha racional entre as partes, chegando-se após um tempo a uma posição de menor perda e maior ganho possível (SOUZA, 2003).

O equilíbrio de Nash trata-se de um par de estratégias em que, dadas as escolhas, nenhum dos jogadores se arrepende (BRASIL, 2016). Para se atingir o equilíbrio cada jogador depende daquilo que espera que o outro jogador fará (SOUZA, 2003). Para Almeida (2006) o teorema de Nash pode ser aplicado para qualquer jogo não cooperativo para um número qualquer de pessoas, de soma zero ou não, onde os jogadores possuam um número finito de estratégias puras e no mínimo um conjunto de estratégias de equilíbrio (ALMEIDA, 2006). O equilíbrio de Nash acontece, então, quando os jogadores percebem que o máximo de ganho pessoal não é possível e busca, com e contra o outro jogador um equilíbrio onde se possa, ainda que não seja o ganho máximo, obter ganho. O manual de mediação do CNJ traz a noção de que é possível maximizar ganhos individuais cooperando com o outro participante (até então adversário) (BRASIL, 2015).

Um exemplo clássico do teorema de Nash é o dilema dos prisioneiros. Este dilema está inserido em uma lógica utilitarista das relações. Evidentemente que não se espera que algum acusado aja de forma altruísta confessando um crime para libertar o seu cúmplice, mas evidencia-se muito corriqueiramente pais e mães assumindo crimes dos quais os filhos são os verdadeiros autores, com o intuito de que seus filhos não sejam culpados. Este caso apresentado não se encontra abarcado nestas justificativas de raciocínio lógico-matemático.

A teoria dos jogos é utilizada por quase todos os autores de mediação para justificar os motivos pelos quais as partes cooperam, uma teoria a partir da ideia lógico-matemática de ganho e perda. O jogo ganha-perde / ganho-ganha é assim percebido nas mediações, mas não contempla a totalidade dos casos. A teoria dos jogos é um estudo abarcado por um paradigma individualista e utilitarista, que se apresenta como a única chance de se compreender a ação individual, se não de forma egoísta, pelo menos interessada, da mesma forma que afirma que é possível e necessário relacionar o conjunto de fenômenos sociais exclusivamente e decisões a cálculos do indivíduo (CAILLÉ, 1944). O paradigma utilitarista é do tipo contratualista, o que faz com que seja tão natural para os estudiosos do direito compreenderem-no como explicação possível.

Percebe-se então, algumas dúvidas e lacunas neste modelo explicativo da realidade da mediação de conflitos. No primeiro dos casos, que explicações poderiam ser dadas para o movimento no sentido da cooperação que ocorre em muitos casos, que não necessariamente se estabelecem na posição de equilíbrio (com uma parte cedendo mais do que outra ou, dito de outra forma, com outra parte se contentando com “menos”)? E para o caso oposto, em que não há o acordo, ou seja, em que a solução não é racional, já que se opta evidentemente pela solução com mais perdas, como seria explicado o resultado? Além disto, o que determina um ou outro?

Além disto, a resolução do conflito entendida a partir da lógica da teoria dos jogos consegue explicar em parte (nem todos os casos chegam ao equilíbrio de Nash) os resultados da mediação, mas deixa de fora a compreensão de todo o fenômeno complexo que remete ao reestabelecimento do laço entre as partes. Os próprios manuais de mediação recomendam que o mediador estabeleça uma “concentração das energias nas relações e estruturas subjacentes, evitando o antagonismo e a destruição” (SALES, 2009). Como justificar um processo cujo foco é nas relações sociais, eminentemente complexas, a partir de um cálculo de interesse egoísta?

### 3.2 TEORIA DA DÁDIVA E A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

As ciências sociais e a filosofia moral nos afirmam que há um confronto entre os paradigmas individualista e holista (CAILLÉ, 2002). Neste contexto surge um terceiro paradigma, que pretende explicar de forma mais clara algumas relações e situações que não são alcançadas de forma plena por nenhum dos paradigmas anteriores. Este é o paradigma da dádiva, que foi construído a partir de inter-relações entre os dois paradigmas.

O primeiro paradigma (individualismo) é também conhecido como utilitarista, contratualista, instrumentalista. Trata-se do paradigma dominante, que aposta ser ao mesmo tempo possível e necessário relacionar o conjunto de fenômenos sociais exclusivamente com as decisões e os cálculos dos indivíduos (CAILLÉ, 2002). Tendo como um grande ícone Max Weber, busca a explicação da ação humana voltada para a lógica racional. A interpretação dada para o jogo dos atores sociais geralmente reflete a visão utilitarista, onde estes buscam maximizar suas satisfações de interesses materiais e busca de poder (GODBOUT, 1992). Assim, a ação social normal deve ser tida como resultante do raciocínio pessoal que relaciona de modo eficiente meios escassos com fins construídos autonomamente. Dois pontos destacam-se em tal concepção. O primeiro é a noção de uma reflexão consciente e constante dos custos e benefícios de todas as consequências das atividades ordinárias. O segundo ponto é a ideia de

que os agentes transformam o mundo e as pessoas em mecanismos operacionais para a obtenção de seus interesses particulares (CARVALHO, 2007).

A crítica a este paradigma se funda no fato de se crer poder vincular as ações humanas necessariamente à busca de ganhos individuais egoísticos, desconsiderando uma ampla gama de exemplos de práticas altruístas e de naturezas diversas, praticadas pelas pessoas sem que estas estejam racionalmente agindo. Alain Caillé nos esclarece que é evidente que na ação social entra o cálculo e o interesse, seja ele material ou imaterial, porém o autor esclarece que se encontra também, obrigação, espontaneidade, amizade, e solidariedade, em suma o dom (CAILLÉ, 2002).

Já o segundo paradigma, o holístico, ou funcionalismo, ou culturalismo, ou estruturalismo, ou coletivismo (dentre outros), é a tradição onde os fatos sociais aparecem como o produto do entrecruzamento dos planos individuais racionais, sendo o conjunto das ações dos indivíduos comandadas por uma totalidade social, infinitamente mais importante que estes indivíduos isolados, e que predetermina seus atos de uma ponta a outra (CAILLÉ, 2002). Uma crítica que se faz a esta visão é que nenhuma sociedade, entretanto, pode funcionar baseada na sociabilidade secundária fundamentada no altruísmo (GODBOUT, 1992). De maneira ampla, o holismo designa todas as teorias que partem da sociedade e não do indivíduo. Esse movimento tenta quebrar o isolamento do indivíduo e situá-lo no contexto das suas relações sociais (FLACH; SUSIN, 2006).

Por questões várias poderia se pensar que o paradigma do dom seria um desdobramento do paradigma holístico, visto a sua concepção de laço social. Da mesma forma que o laço social pode ser visto como uma espécie de contrato, nesta visão, o paradigma do dom poderia muito bem ser inserido naturalmente em um quadro de pensamento individualista, ou pós-estruturalista, mas a descoberta de Mauss vai além do holismo ou do utilitarismo, já que pensa a relação social sob um outro aspecto (CAILLÉ, 2002).

Para Godbout para se chegar a uma visão mais realista do dom é necessário romper com as teorias utilitaristas, centradas no ego, pois a teoria das escolhas racionais, que apresenta o ser humano como um egoísta natural. Segundo o autor, estas teorias centram-se sistematicamente na ação do indivíduo isolado (GODBOUT, 1992). Complementando esta afirmação de Godbout, Flach e Susin (2006), nos afirmam que:

Marcel Mauss não quer a abolição do mercado ou do Estado (cuja a estruturação, segundo os autores, é um processo irreversível), mas o pensou na reinserção em uma ordem social e política que sintonize com o senso comum. Aliás, o dom não vem substituir o mercado e o Estado como modelo econômico e político. Apenas afirma que fazem parte do registro do dom (FLACH; SUSIN, 2006, p.189).

Tanto os paradigmas de mercado (ligados ao individualismo) quanto os do Estado (ligados ao coletivismo) são incapazes de explicar o funcionamento e formação do laço social e da aliança, já que estes são regidos pela lógica do dom, e não há nestes paradigmas espaço para este (FLACH; SUSIN, 2006).

O terceiro paradigma (o paradigma da dádiva) tem como texto fundamental o clássico *Ensaio sobre a Dádiva*, de Marcel Mauss. Faz-se necessário um adendo, pois parte dos autores se referem à dádiva sob o nome de dom, normalmente tratados como sinônimos. Um segundo adendo é a compreensão de que para Allain Caillé paradigma é compreendido como um conjunto de teorias e modelos, de explicação reconhecida, de maneira a fazer sentido, comumente admitidas para a comunidade científica, e que configura o campo do pensável e dos questionamentos legítimos (CAILLÉ, 2002).

Para Mauss a totalidade social (concepção holística) não preexiste aos indivíduos como tampouco o inverso (concepção individualista) (CAILLÉ, 2002). O dom ou a dádiva se caracterizam por uma interdependência e uma inter-relação entre o social e o individual que se estabelece por meio de um mecanismo simbólico evidenciado na tríplice obrigação de dar, receber e retribuir.

Além disto, Caillé (2002) aponta que se faz necessário compreender alguns elementos para o entendimento da dádiva. São eles: simbolismo, laço social, reciprocidade, fato social (CAILLÉ, 2002).

Para que se possa compreender a noção de simbolismo é preciso entender que para Mauss (1950) símbolo vai além dos sinais linguísticos e pictóricos, concebendo também palavras, cumprimentos, presentes solenemente trocados e recebidos. Estes obrigatoriamente deveriam ser retribuídos (CAILLÉ, 2002).

Esclarece-nos Lévi-Strauss na introdução da obra de Mauss (1950), que é da natureza da sociedade expressar-se simbolicamente nos seus costumes e nas suas instituições. As condutas individuais normais nunca são simbólicas por si mesmas; elas são elementos a partir dos quais se constrói um sistema simbólico, que não pode ser senão coletivo (MAUSS, 1950).

Assim qualquer grupo pode ser considerado como um conjunto de sistemas simbólicos. Na primeira linha deste simbolismo se colocam a linguagem, as regras matrimoniais, as relações econômicas, a arte, a ciência e a religião. Todos esses sistemas pretendem expressar determinados aspectos da realidade física e da realidade social, e mais ainda, as relações que estes dois tipos de realidade mantêm entre si e que os próprios sistemas simbólicos mantêm uns com os outros (MAUSS, 1950).

Por sua vez, Durkheim acreditava poder explicar tudo pela religião (CAILLÉ, 2002 p.38). Assim como Durkheim, Mauss parte de uma premissa de que se pode compreender a realidade a partir do simbólico. O primeiro se utiliza das dicotomias, enquanto Mauss (1950) esclarece a respeito de uma gradual e recíproca relação entre simbólico e utilitário (MAUSS, 1950).

Entretanto, o teórico do dom avança no entendimento a respeito de simbolismo e mesmo sem nunca ter afirmado ter se afastado da compreensão de Durkheim, cria um novo entendimento. Para Allain Caillé, Mauss havia se desembaraçado das dicotomias insustentáveis que herdara de Durkheim: as dicotomias do sagrado e do profano, do sociológico e do psicológico, do indivíduo e da sociedade, do normal e do patológico, presentes no pensamento durkheimiano (CAILLÉ, 2002).

O segundo conceito citado, e importante na teoria de Marcel Mauss (1950) é o fato social total. Ele se refere a um sistema de interpretação dos aspectos físicos, fisiológicos, psíquicos e sociológicos de todas as condutas, um único estudo da vida em sociedade (MAUSS, 1950). O Dom vincula as pessoas e as coisas; ou nas relações que criamos, nós nos vinculamos aos outros. É o que cimenta a vida em sociedade é o que cria o laço social, o vínculo; é o que funda a sociedade como fato social total (FLACH; SUSIN, 2006).

Sobre o terceiro conceito, Para Allain Caillé o laço é mais importante que o bem (CAILLÉ, 1944). Em uma relação de troca, o laço imaterial que une os que interagem é mais valioso que o próprio bem negociado. A essência do dom é criar vínculo, estabelecer confiança e criar alianças com o outro e o transcendente (FLACH e SUSIN, 2006).

Para o paradigma da dádiva, os laços sociais são estruturados por binômios, sendo eles interesse e desinteresse, liberdade e obrigatoriedade, que se apresentam em uma imbricada relação de existência paradoxal. Sendo as ações e relações ao mesmo tempo livres e obrigatórias, por estarem relacionadas a uma perspectiva, também imaterial de aceitação, honra e compromisso. Da mesma forma que as ações e relações são interessadas e desinteressadas por serem permeadas pela complexidade da vida. Allain Caillé nos ensina que Mauss não cansará de insistir sobre a estreita imbricação entre o utilitário e o simbólico, o interesse e o desinteresse. (CAILLÉ, 2002).

Já o quarto conceito está relacionado a reciprocidade. A reciprocidade seria energia da dádiva que circula na triplece obrigação, não importante o valor ou natureza da troca e também não se limitando aos pares, mas circulando como uma energia que vincula as comunidades ou grupos, sem desconsiderar o valor atribuído ao prestígio e a honra. Para Mauss, dádiva é o oposto das trocas mercantis, nos demonstrando que a essência da reciprocidade tem o caráter

universal da tríplice obrigação de dar, receber e retribuir, sendo este um duplo paradoxo do Ensaio da Dádiva (SABOURIN, 2008).

Conceituando-se dádiva de forma geral, pode-se afirmar que a dádiva compreende a relação de interesse/desinteresse inerente às ações humanas. Assim, neste paradigma, a vida é composta de inter-relações e interesses. Sabourin (2008) entende dádiva como um crescimento da consciência do ser, um incremento de autoridade e de fama do doador sendo que a dádiva e a contradádiva pertencem a uma dialética social e econômica polarizada pelo prestígio e pela honra (SABOURIN, 2008 p 133).

Uma questão que se estabelece é que se o dom é ao mesmo tempo indissociavelmente livre e obrigatório, tendo esse caráter paradoxal por ser livre e gratuito e ao mesmo tempo forçado e interessado (CAILLÉ, 2002), o faz com que esta “energia” circule? O que faz com que aquele que recebe a dádiva se sinta compelido a retribuir? A resposta para isto seria o interesse no vínculo social (amizade, aliança, solidariedade, bem viver) (FLACH; SUSIN, 2006). Mauss, compreende clara e logicamente, nesse sistema de ideias, que é necessário retribuir a outrem aquilo que é, na realidade, parcela da sua natureza e substância (MAUSS, 1950), a fim de que o laço se concretize e/ou se fortaleça.

Godbout se dedicou a estudar a existência do dom na atualidade, e percebeu que são três as esferas de atuação do dom, sendo elas o mercado, o Estado e a esfera doméstica, sendo esta última o lugar natural do dom na sociedade moderna (GODBOUT, 1992). Como o próprio autor nos ensina, a esfera doméstica é a relacionada a sociabilidade primária (família, amigos e vizinhança) o que nos será importante no momento de relacionar a teoria da dádiva a mediação de conflitos. Por sua vez, os espaços mais amplos são característicos de uma sociabilidade secundária, em que os laços sociais estão mais soltos e baseados nas relações de altruísmo e de uma relação de dádiva menos intensa.

Godbout (1992) nos informa ainda que a dádiva na atualidade pode ser percebida principalmente em países do leste europeu ou países considerados de terceiro mundo, onde as inter-relações e imbricações do mercado não atingiram com tanta força os laços sociais e ainda há espaço para a solidariedade e o altruísmo. Souza (2003), por sua vez, afirma que nem mesmo em sociedades civilizadas foi resolvido o dilema entre o indivíduo e o coletivo, e que, de fato, por causa deste dilema, a solidariedade só seria possível se todos agissem de forma altruísta. Em contraponto Godbout (1992) nos questiona se a formação do laço social não obedece a regras que nos escapam, e que mantém relações estranhas e paradoxais com a lógica econômica mesmo no contexto contemporâneo ocidental, sendo a vida social um mundo de relações simbólicas (MAUSS, 1950).



### 3.3 CONSIDERAÇÕES PARA A LEITURA DA MEDIAÇÃO A PARTIR DA TEORIA DA DÁDIVA

No contexto da mediação de conflitos, o conceito de laço social de Mauss é de suma importância para que se possa compreender de forma abrangente o mecanismo de funcionamento. Conforme Mauss o laço é mais importante que o bem, em muitos casos, é de fato o que motiva as mediações, mesmo nas lides relacionadas a questões financeiras, (pensões, partilhas etc.). Elas seriam o que os autores da mediação chamam o conflito aparente, e o laço que vem ser reestabelecido, pode-se entender como o conflito.

Como afirma Godbout (1992) família é o lugar de base do dom em toda a sociedade, onde ele se concretiza (GODBOUT, 1992 p.44). Para o autor a transmutação de um estranho em família é o fenômeno de base do dom, que permite em seguida a reciprocidade, mas primeiramente permite a perpetuação da sociedade, a sua renovação e a aliança entre as gerações (GODBOUT, 1992). Normalmente as mediações se dão em contextos familiares, onde está presente a sociabilidade primária, e a necessidade da preservação deste laço social explica em muitos casos os resultados obtidos nos seus processos.

Por outro lado, crê-se que o comportamento individual de jogo dos cidadãos no contexto ocidental/moderno é espelho de um comportamento competitivo e individualista da sociedade capitalista pós-moderna. Entretanto, este comportamento nem sempre invade todos os espaços sociais dos indivíduos, onde estão presentes outros valores, mais associados com a lógica da dádiva.

Mauss insiste sobre a estreita imbricação entre o utilitário e o simbólico, o interesse e o desinteresse (Idem apud Caille, 2002). Assim, estes pontos compõem a forma de pensar e de agir dos indivíduos/sujeitos nos processos de mediação, sendo que estamos tratando de fato de laços de dádiva, imbricados com estes elementos e suas contradições que em muitos casos suplantam o cálculo racional de interesses.

Abordar a mediação de conflitos a partir da perspectiva da teoria sociológica e antropológica traz elementos de suma importância para a compreensão em disputas familiares, onde há um laço social primário envolvido. A busca da remediação deste laço ora rompido é muitas vezes objeto, se não principal, pelo menos colateral, da mediação de conflitos. Para que este laço se reestabeleça, seja como ele existia anteriormente, seja ressignificado, é necessário que se efetive trocas, seja de favores, gentilezas ou mesmo trocas pecuniárias.

Deve ser observado que em uma mediação de conflitos as trocas que acontecem não são apenas relacionadas às esferas utilitária e racional, como busca explicar a teoria dos jogos. Elas perpassam por aspectos relacionados ao foro íntimo (como traição, cuidado com os filhos, sentimento de gratidão pelos familiares do ex-companheiro).

A Teoria da Dívida nos explica que as relações são imbricadas de uma inter-relação de dar receber e retribuir, e que essas ações são ao mesmo tempo, interessada e desinteressada, livres e obrigatórias. Quando uma mãe aceita um acordo onde a pensão alimentícia fica estipulada em um valor abaixo do que se julgaria justo, percebe-se que ela o faz por contabilizar neste acordo outros ganhos não financeiros, como, por exemplo, manter o respeito e o carinho (e a relação) da ex-sogra, que é quem ajuda a cuidar de suas crianças. Quando um homem que traiu sua esposa chega a uma sessão de mediação oferecendo uma pensão que se julgaria acima do valor comumente acordado, ele busca “quitar” uma dívida relativa à quebra do acordo de fidelidade conjugal, recompondo minimamente o laço da dívida. Esses acordos, diuturnamente celebrados nos centros de mediação não são compreendidos totalmente pela teoria dos jogos, e possa de forma muito mais completa ser explicados pela teoria da dívida.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tivemos como objetivo neste trabalho analisa a mediação a partir da perspectiva da dívida. Em síntese, ao contrário da teoria dos jogos, a perspectiva dívida tem uma base antiutilitáriata, que mesmo reconhecendo a importância econômica das decisões individuais, também reconhece outros valores imateriais das decisões. A partir da dívida, entende-se que a forma como a decisão é tomada na Mediação de Conflitos está pautada por diversos outros elementos que se relacionam com a manutenção dos laços sociais entre os indivíduos.

Pensar que as relações sociais são totalmente baseadas em equações lógico-matemáticas (individualismo metodológico) é tão ingênuo quanto se pensar que todas as relações sociais se baseiam em altruísmo individual (holismo). Para Allain Caillé (2002). Resta importante ressaltar que a teoria da dívida não desconhece as relações de mercado e de estrutura de estado, mas compreende as ações individuais e de doação desinteressada como parte de uma lógica de reciprocidade.

A realidade da mediação parece ainda confirmar o achado de Mauss, de que o laço social é mais importante que os bens. Isto explicaria porque nem sempre o equilíbrio de Nash é atingido, já que, provavelmente, o equilíbrio do laço social é o que estaria sendo atingido. Neste caso, e apoiando-se ainda no fluxo da dívida (dar, receber e retribuir), que é a formadora

fundamental deste laço social, provavelmente o que ocorreria, quando uma parte cede aparentemente mais do que o “normal” é uma compensação do fluxo, por um sentimento de dívida. Neste caso, a mediação somente funcionaria quando há interesse prévio das partes em preservar algo do laço anteriormente estabelecido; caso contrário, a mediação não se torna eficaz e a disputa passa a ser competitiva, situação em que se rompe definitivamente o fluxo da dívida.

Concordando com Sales (2010), vemos que para que a cooperação dentro da mediação produza os frutos necessários para a adequada resolução da lide é necessário tirar o foco do individual egoísta para o coletivo solidário, tirar o foco de si mesmo, e colocá-lo no todo (família, empresa, vizinhança, grupos, municípios, estado), buscando que os envolvidos percebam que seus atos individuais têm resultado na relação com o todo.

Depreende-se daí que a explicação da teoria dos jogos deve ser tida apenas como uma válida no caso específico em que o equilíbrio de Nash coincide com o equilíbrio do fluxo da dívida, possivelmente nos casos em que os laços já estão mais esgaçados, ou no seu extremo oposto, em que eles fluiriam plenamente (situação que provavelmente não demandaria mediação). De qualquer forma, não parece apropriado que ele seja prescrito como norma geral, posição que pode ser ocupada pela explicação da dívida.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alecsandra Neri de. Teoria dos Jogos: As origens e os fundamentos da Teoria dos Jogos, Disponível em: <http://www.gilmaths.mat.br/artigos/teoria%20dos%20jogos.pdf>  
Acesso em : 13 de mai de 2017.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 mar. 2000. Disponível em: [http://livraria.senado.leg.br/e\\_CPC\\_2015](http://livraria.senado.leg.br/e_CPC_2015). Acesso em: 25 março. 2017.

BRASIL. Constituição (1988).Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Diário Oficial da república Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 jul. 2000. Disponível em: <http://www.in.gov.br> . Acesso em: 25 março. 2017.

BRASIL, Manual de Mediação Judicial CNJ, 2015 Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 25 março. 2017.

CAPPELETTI, Mauro e GARTH, Bryant. Acesso a Justiça;Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAILLÉ, Alain. Antropologia do dom:o terceiro paradigma; Petropolis: Vozes, 2002.

CAILLÉ, Alain. Nem holismo nem individualismo metodológico. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v13n38/38caille.pdf>. Acesso em: 05 de mar. de 2017.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. As "boas razões" e as diferenças entre o individualismo metodológico de Raymond Boudon e a teoria da escolha racional. Disponível em: [http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiTkODk7s7TAhVDHZAKHQ3kCMoQFgg0MAI&url=http%3A%2F%2Fwww.sbsociologia.com.br%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D1645%26Itemid%3D170&usq=AFQjCNE31pdb9kHaHuXKaKtbLjllZASdHw&sig2=\\_dsyu8ewXuZCOzvlqD4rJA](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiTkODk7s7TAhVDHZAKHQ3kCMoQFgg0MAI&url=http%3A%2F%2Fwww.sbsociologia.com.br%2Fportal%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D1645%26Itemid%3D170&usq=AFQjCNE31pdb9kHaHuXKaKtbLjllZASdHw&sig2=_dsyu8ewXuZCOzvlqD4rJA) . Acesso em:01de mai de 2017.

FLACH, José Loini; SUSIN, Luiz Carlos. O Paradigma do Dom, Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/teo/article/%20viewFile/1674/1207>. Acesso em : 07 de abril de 2017.

FREITAS, Alexandre Simão de, Fundamentos para uma Sociologia Crítica da formação humana: Um estudo sobre o papel das redes associacionistas. Disponível em: [http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/9763/arquivo9299\\_1.pdf?sequence=1](http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/9763/arquivo9299_1.pdf?sequence=1)  
Acesso em: 14 de maio de 2017.

GODBOUT, Jacques T. O Espírito da Dádiva; Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

MAUSS, Marcel. Ensaio sobre a Dádiva; Lisboa: Edições 70, 2015.

MORIN, Edgar. Introdução ao pensamento Complexo; 5a. ed. – Porto Alegre: Sulina, 2015.

SALES, Lilia Maia de Moraes. *Mediare: um guia prático para mediadores*. 3. Ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: GZ ed, 2010.

SABOURIN, Eric, Marcell Mauss: *Da dádiva à questão da reciprocidade*. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100008) Acesso em: 13 de mai de 2017.

SOUZA, Ádamo Alberto de. *A teoria dos jogos e as ciências sociais*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2003.

SARTINI, Brígida Alexandre, at all. *Uma introdução a teoria dos Jogos* – Universidade federal da bahia, 2004. Disponível em: <https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf> Acesso em: 05 de mar de 2017.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à Mediação: Por uma outra cultura no tratamento de conflitos*; 2a. ed. – Ijuí: Ed. Unisuí, 2016.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*; 3a.ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

UMA MENTE BRILHANTE. Direção: Ron Howard, Produção: Dream Works. US, 2001, 1 DVD (200 min).

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos e Práticas restaurativas*; São Paulo: Método, 2008.

ZUBEN, Fernando J. Von, *A Teoria dos Jogos*. Disponível em [ftp://ftp.dca.fee.unicamp.br/pub/docs/vonzuben/ea072\\_2s06/notas\\_de\\_aula/topicoP2.7\\_06.pdf](ftp://ftp.dca.fee.unicamp.br/pub/docs/vonzuben/ea072_2s06/notas_de_aula/topicoP2.7_06.pdf) Acesso em: 13 de mai de 2017.

## A GESTÃO SOCIAL DO BEM COMUM: UM DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA SOCIAL DE EDUCAÇÃO FRENTE AO FEDERALISMO BRASILEIRO

*Renata Callaça Gadioli dos Santos<sup>85</sup>  
Rosana de Freitas Boullosa<sup>86</sup>*

### Resumo

Este artigo tem como objetivo problematizar as possíveis relações entre os conceitos de gestão social e de “comuns”. A gestão social seria o meio para se concretizar os chamados processos de “fazer junto” de atores que estariam envolvidos em processos de políticas públicas fortemente estruturados pela ação de governos, em particular ambientes federativos descentralizados brasileiros. Para esta discussão, assume-se como pano de fundo a educação e como categorias de problematização/análise o federalismo brasileiro e sua descentralização. Este artigo organiza-se em quatro momentos: na conceituação e a aporte teórico da gestão social, na conceituação e aporte teórico do bem comum, na descrição do federalismo brasileiro voltado à análise da política social da educação e por fim na problematização da relação entre o comum e a educação e sua gestão social.

**Palavras chave:** Gestão Social. Bem Comum. Federalismo. Educação. Descentralização.

---

<sup>85</sup> Geógrafa, doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília/Brasil e em Geografia do Desenvolvimento pela Universidade de Paris Diderot/Paris/França. Bolsista Doutorado Sanduíche pelo CNPq em 2016. E-mail: [renatagadioli@unb.br](mailto:renatagadioli@unb.br)

<sup>86</sup> Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, bolsista de produtividade tecnológica do CNPq e professora permanente do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. E-mail: [zanzanzan@gmail.com](mailto:zanzanzan@gmail.com)



## **SOCIAL MANAGEMENT OF THE COMMON GOOD: A CHALLENGE OF THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL POLICY OF EDUCATION AGAINST BRAZILIAN FEDERALISM**

### **Abstract**

This article aims to problematize the possible relations between the concepts of social management and "common". Social management would be the means to implement the so-called processes of "getting together" actors who would be involved in public policy processes heavily structured by the actions of governments, particularly Brazilian decentralized federal environments. For this discussion, the Brazilian federalism and its decentralization are assumed as the background of education and as categories of problematization / analysis. This article is organized in four moments: in the conceptualization and the theoretical contribution of social management, in the conceptualization and theoretical contribution of the common good, in the description of Brazilian federalism focused on the analysis of the social policy of education and finally in the problematization of the relationship between the education and its social management.

**Keywords:** Social Management. Common Good. Federalism. Education. Decentralization.

## 1 INTRODUÇÃO

As transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas no século XXI ganharam velocidade, mas também enfrentaram o reconhecimento popular de seus fatos e resultados, estes últimos impulsionados por processos de comunicação inovadores, pela incorporação de dados locais e/ou globais em análises e pelos novos atores que pleiteiam espaços nas arenas políticas para tomadas de decisão. Inevitavelmente, os processos de condução de políticas públicas passaram também a sofrer alterações e embates para novas configurações.

As abordagens teóricas da administração pública, que entraram em crise na década de 1980, são também chamadas de tradicionais. Entretanto; estas ainda não estão substituídas, uma vez que a gestão social ainda se encontra em construção e delimitação de sua forma, técnicas e metodológicas de atuação.

No Brasil, ainda vemos uma gestão e administração públicas com fortes traços gerencialistas e quiçá burocrático. Entretanto, Draibe (2006) argumenta que foi a partir da segunda metade da década de 1990 que o Brasil se viu lutando por alterações políticas no campo social, que anteriormente estavam dissociadas das políticas econômicas e em consequência dos processos democráticos de gestão. As questões sociais encontravam-se praticamente negligenciadas. Para a autora esse processo de luta por novas formas e modelos de gestão foi fortalecido pelo quadro de instabilidade econômica e a busca pela redemocratização em nosso país.

Inseriu-se, nesse mesmo período, ainda que lentamente, a abordagem, modelo e processo teórico e prático de gestão social. Na concepção de Tenório (2006: 1146) “o adjetivo social qualifica o substantivo gestão e é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala”. A gestão social pretende-se, portanto, mais participativa, cooperada, com o sentido de corresponsabilidade entre os atores.

Pode-se afirmar que estes são os mesmos valores e princípios que conduzem a governança dos chamados comuns ou, para alguns, bens comuns. Tanto para a gestão social como para o bem comum o coletivo, a definição de interesses coletivos acordados entre o grupo possui maior importância e valor que os interesses individuais e privados.

Nesse sentido, reconhecendo que podem ser denominados comuns além de recursos naturais, alguns patrimônios urbanos materiais e imateriais ou até mesmo serviços públicos e que entre as políticas sociais encontramos a educação, consideramos neste artigo a possibilidade de gestão social da educação sendo esta um comum em cotejo com a complexidade de sua gestão frente ao sistema federativo brasileiro.

Tanto a gestão social como o princípio dos “comuns” recaem sobre formas de gestão mais democrática e comunitária, envolvendo preferencialmente todos os envolvidos ou os que sofrem as consequências de um problema público, baseiam-se na dialogicidade e na tomada de decisão pelo coletivo, permitindo a emancipação de sua população. A forma de organização político-administrativa no Brasil distribui a autoridade e a capacidade de coordenação governamental de políticas de forma diferente para cada ente, o que pode gerar dificuldade de articulação entre os diversos níveis de governo.

## **2 BEM COMUM E SEUS PRINCÍPIOS DE GESTÃO**

A década de 1990 foi um período dual no contexto mundial e brasileiro. Por um lado, a linha de condução neoliberal foi articulada e conduzida em sintonia com vários organismos internacionais, entre eles o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Foram promovidas diversas deliberações políticas nesta linha ideológica, tais como: políticas de privatização de empresas estatais, desregulamentação, redução do aparelho gestor do Estado e outras linhas de atuação resultando, por outro lado, na elevação dos índices de desigualdade, de miserabilidade e exclusão principalmente pela redução dos gastos públicos com problemas sociais. Além destes, elevaram-se os problemas ambientais no Brasil e no mundo, como conflitos de acesso e uso da água, redução das florestas e problemas de saúde gerados pelo uso de agrotóxicos na produção de alimentos.

Esse contexto foi propício para o iniciar de vários movimentos organizados pela sociedade civil ou por ONGs interessados pela reversão dos resultados da política neoliberal para a sociedade. Segundo Brettas (2007: 4), tornaram-se visíveis o “aumento da miséria, a retração do Estado e a desarticulação do parque industrial”. A sociedade pagou caro por essas políticas que elevaram o índice de desigualdade social, reduziu o quantitativo e a qualidade de empregos, segregaram a população do acesso aos bens de saúde e educação de qualidade e públicos, pois estes sofreram também com o apoio governamental a serviços privados nessas áreas.

Os movimentos sociais, Ongs e sociedade civil iniciaram o pedido por reformas sociais e políticas ambientais. Seu clamor foi ouvido, até certo ponto, pois a apropriação dos discursos também foi promovida pelo sistema corrente. Como resultados, vimos os organismos mundiais também pleitearem melhorias na qualidade de vida da população indicando a melhoria dos serviços sociais. A inclusão de saúde e educação na composição do indicador de

desenvolvimento – IDH, por exemplo pode ser considerada um dos exemplos. Tivemos ainda a elaboração de políticas de desenvolvimento endógeno, que objetivam fortalecer a população local e sua cultura criativa. Mas, a sociedade queria uma ruptura ainda maior, sem as mãos controladoras do mercado, que ainda assim excluía quem não se encaixasse.

No bojo deste cenário iniciou-se a luta por preservação comunitária de bens comuns ou os chamados “commons”, em inglês. Tal processo ocorreu, mesmo e apesar de Garrett Hardin, em 1968, não acreditar na viabilidade humana de solução dos problemas gerados pelo uso de recursos necessários a todos. Dizia ele: “a lógica inerente do que é comum impiedosamente gera tragédia” e dessa forma a disputa pelo recurso seria uma expressão da liberdade que ao mesmo tempo é fatal e inevitável. (HARDIN, 2009: 1244) Como solução Hardin propunha a privatização e inevitavelmente a supressão do comum.

O ressurgimento da luta pela preservação do “comum” acontece, portanto, enquanto ação prática, na década de 1990, épico das lutas pela preservação da natureza. Enquanto debate epistemológico, o conceito de “comum” ressurge com Elinor Ostrom, uma cientista política, em seu primeiro livro Governando os Comuns, lançado em 1990, resultado de suas pesquisas que duraram cerca de dez anos, que lhe renderam o Nobel de Economia, somente em 2009. Suas pesquisas sobre a preservação desses elementos, intitulados pela linha liberal como recursos naturais, foram desenvolvidas sob a égide dos estudos sustentáveis e das abordagens neoinstitucionalistas.

Os estudos de Ostrom abordam a governança dos comuns, tendo como espaço de análise e experiência algumas pequenas comunidades. Seu foco encontra-se na busca das instituições que os atores criam para resolver seus problemas coletivos de maneira auto-organizada e autogovernada. Foram destacados alguns interessantes princípios elencados por Ostrom (1990) que ajudariam na governança dos comuns:

- a *cooperação* contra a competição, uma vez que se houvesse a competição pelos recursos escassos estes findariam mais rapidamente;
- a *confiança* entre os membros;
- a *clareza* no desenho de normas e regras locais construídas e modificadas por todos os envolvidos e interessados na gestão do comum;
- o *respeito* às normas por todos os envolvidos, seja cidadãos comuns ou autoridades internas e externas, com o monitoramento do cumprimento das regras estabelecidas de maneira sistêmica;
- a *compreensão* do problema por todos os envolvidos, de suas causas e suas consequências.

Segundo Harribey (2013: 395), a principal contribuição de seus estudos está no “desenvolvimento de uma teoria validada no plano empírico sobre as formas de auto-organização e autogovernança da ação coletiva”, porém o autor afirma que ela parou de se interrogar sobre a natureza dos “comuns”. Nosso posicionamento é de que Ostrom se preocupou com instituições e terminou por estabelecer regras necessárias à governança, de maneira prescritiva, tais como: direito de acesso ainda relacionado ao tamanho da propriedade privada de cada um, definição de regras claras, criação de arenas de escolhas coletivas, elaboração de mecanismos de resolução de conflitos, definição gradual de penalidades para infratores, entre outros. (HARRIBEY, 2013: 396)

Harribey (2013) ressalta ainda, que os casos mais assertivos dos estudos de Ostrom foram vivenciados em pequenas comunidades, cujas sociedades eram pré-capitalistas ou possuíam uma dinâmica de acumulação ainda inicial. Conquanto, os casos estudados em cidades americanas, fortemente reguladas por instituições estatais, os conflitos se demonstraram complexos demais para serem resolvidos nessa escala de gestão, bem como foi encontrada uma leve imbricação entre o “comum” e o público.

Nesse sentido vale lembrar que apesar do conceito de comum de Ostrom não é ontológico. Aristóteles (1997: 30) relacionava a questão do bem comum como um dos princípios do Estado, que era chamado também por ele de sociedade política, uma vez que Estado era uma conjunção de pessoas da sociedade e que, portanto, nenhum bem privado poderia ser maior que o bem comum, pois seria a conjunção do interesse da sociedade que compõe o Estado. Dizia ele sobre o comum ser o objetivo maior de todo cidadão, que excluía os estrangeiros e os escravos: “Eis, portanto, o nosso fim principal, comum a todos e a cada um em particular [...], mas não é apenas para viver juntos, mas sim para bem viver juntos que se fez o Estado” (ARISTÓTELES, 1997: 96). Aristóteles já anunciava o princípio coletivo do bem comum, mas não as modalidades de gestão.

Para Ostrom e Hess (2007: 349), entretanto, o comum é caracterizado como um “recurso partilhado por um grupo de pessoas e que podem oferecer vulnerabilidade social quando em escassez”. Segundo as autoras o “comum” é um dos importantes bens econômicos e ele pode ser classificado entre os elementos naturais ou os elaborados pelos seres humanos (neste caso elas tratam especificamente sobre o conhecimento) não sendo permitida a exclusão de uso. A governança dos comuns para Ostrom é uma “forma particular de propriedade que não deve estar separada de uma deliberação coletiva permanente”. (HARRIBEY, 2013: 397). O foco de sua teoria está nas instituições e em como estas podem promover a governança dos “comuns” e não na natureza destes ou nas relações sociais necessárias para sua preservação.

A ampliação do debate e superação da teoria de Ostrom, superação esta necessária dentro das ciências, aborda a inclusão de outros tipos de natureza dos “comuns”, como alguns serviços públicos, e suas definições acordadas de escolhas, tais como as que surgiram a partir de grandes eventos mundiais como o Fórum Mundial Econômico – FEM, também chamado de Fórum de Davos/Suíça, e seu antípoda, o Fórum Social Mundial – FSM, realizado pela primeira vez em parceria com o jornal *Le Monde Diplomatique*, em Porto Alegre/Brasil. A educação, nos debates promovidos por estes eventos, é serviço público e considerada também um serviço social. Este artigo trata dessa possibilidade de tratamento da educação como um bem comum pela gestão social. Sua inclusão como um “comum” inscreve-se, em nossa leitura, em uma construção de conquistas, resistências e ação coletiva.

### **3 EDUCAÇÃO - POSSIBILIDADES DE UM COMUM**

Para Laval e Dardot (2015: 15) coordenar a vida por meio da gestão de comuns é uma alternativa política de luta anticapitalista e ecológica, de estabelecimento de um governo coletivo. Uma nova forma de organização política e social que depende de um novo de sistema de normas e instrumentos. Nesta linha de pensamento o comum não é somente um bem em si, mas um meio, um processo de gerir determinados bens. A gestão dos comuns é “fundamentalmente uma transformação profunda da economia e da sociedade, invertendo o sistema de normas que ameaça diretamente a humanidade e a natureza”. Pressupõe a ação coletiva politizada em busca de “condições e formas possíveis de atuar em comum” (LAVAL E DARDOT, 2015: 17)

Diante do quadro de ação coletiva e participativa, a decisão do que é considerado um “comum” também pressupõe concordância coletiva para posterior tomada de ação. Este é também o posicionamento de Proulx (2004), quando ele afirma que “um bem é comum quando, por causa do interesse geral, pertence a todos”. O que se ressalta nesta frase é a necessidade de articulação dos interesses de todos e em convergência.

O avanço nos estudos e deliberações sobre o tema dos “comuns”, posteriores aos estudos de Ostrom, inserem serviços públicos também como comuns. Temos, desta forma, comuns materiais e comuns imateriais. Para Harribey (2013: 391) certos tipos de bens não podem ser fornecidos pelo mercado, sendo de responsabilidade do Estado suprir sua carência universal e de qualidade, sem excluir o acesso quando dele alguém precisar e sem se preocupar, em primeiro momento, com os interesses do capital.



Abraçando também essa necessidade de inclusão de serviços sociais públicos como comuns encontramos um campo forte de luta nos encontros do FSM. A luta do FSM é por alternativas transformadoras da sociedade global, estímulo a iniciativas locais e regionais de gerir seu cotidiano, contra a mercantilização da vida societária e contra a austeridade e a favor do livre acesso dos povos aos serviços públicos de qualidade.

Desde cedo o FSM vem crescentemente abordando a temática do comum. Neste ponto, nos voltamos para os resultados apresentados pelos debates ocorridos nos FSM de 2016, especificamente, que vem promovendo o entendimento de que os serviços públicos podem e devem ser caracterizados como bens comuns. A Declaração dos Movimentos Sociais sobre a Mercantilização e o Acesso dos Serviços Públicos expõe o perfil dado por governos no processo de mercantilização excludente destes que são considerados necessários ao desenvolvimento da vida humana e da reprodução da sociedade. Esse processo submete os serviços públicos aos interesses do capital e descredibiliza o Estado fragilizando os princípios destes serviços e das políticas públicas sociais, quanto ao seu controle democrático, sua acessibilidade e universalidade e sua independência.

De acordo com a Declaração institui-se um clamor pela sensibilização ao direito e acesso universal dos povos ao serviço público. Em seu texto é feita a declaração definidora dos serviços públicos considerados comuns e o papel do Estado, quais sejam:

*O Estado deve garantir a igualdade de acesso a todos os serviços públicos. Para responder ao interesse geral, deve ser completamente e notoriamente assegurado os domínios de saúde, de educação, dos serviços sociais, da proteção social para todos os grupos de idade. Deve proteger o acesso à água potável, ao meio ambiente, à habitação, à energia, aos meios de comunicação e de informação, aos serviços postais, à investigação, à justiça, à função pública” (FSM, 2016)*

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu Artigo 26, declara que “toda pessoa tem direito à educação”. A Constituição Federal do Brasil/1988, em seu Artigo 205 declara também que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Apesar deste ser um ponto de tomada de decisão da educação como um direito e como responsabilidade do Estado e da família, este é um ponto de partida para a decisão de transformar o direito e serviço público social em também um bem comum. O advento da sociedade do conhecimento também reforçou o perfil comum e público da educação.

Temos então, a educação como um direito, um bem público e, para muitos, um bem comum. A responsabilidade de cuidar e gerir esse bem é do Estado e da sociedade. Não sendo, portanto, propriedade de nenhum deles. A gestão desse “comum” compreende, portanto, ação

coletiva e participação ativa do público na orquestração das políticas que mudarão os contextos sociais, tal como na teoria do “comum”.

A experiência que cada um possui e que coletivamente perfaz uma leitura de um mesmo problema pode ser capaz de unir os atores em busca de soluções cooperadas dando um tom de corresponsabilidade entre eles. Dessa forma, o comum transpõe a barreira de ser ele uma teoria, de uma forma de gestão, para ser ele próprio um princípio político e uma reestruturação de gestão econômica. Um princípio que se aproxima aos valores da gestão social ao necessitar da participação dos atores e de cidadãos para uma gestão de comuns por todos. Governar comuns requer a elaboração de política democrática e participativa, de valorização de bens, de ações, de maneiras de gerir governos atuando em comum acordo, reconhecendo corresponsabilidades na produção de uma mesma tarefa ou função. O Estado possui seu papel na justiça redistributiva dos serviços sociais, mas na questão da gestão do comum esta pretende ser compartilhada e cooperada sem subserviência de imposições do capital financeiro. Como nos ressalta Laval e Dardot (2015: 19) “não se trata de uma condenação ao neoliberalismo ou das intervenções sociais, culturais ou educativas do Estado, mas ao contrário, de libertá-las dos limites burocráticos e de submeter a atividade social e a participação política a uma maioria”. Dessa forma, o público participativo será caracterizado por sua emancipação.

Abordaremos, neste ensaio, as questões relativas à *gestão* do bem comum educação em seu processo possível de gestão social que pode favorecer a construção e preservação coletiva desse serviço público. Por meio de processos como o de “fazer junto” (“doing together”) de atores que estariam envolvidos em processos de políticas públicas ligadas a esse setor fortemente estruturado pela ação de governos idealizados em ambientes federativos descentralizados.

A forma de organização político-administrativa no Brasil distribui a autoridade e a capacidade de coordenação governamental de políticas de forma diferente para cada ente, o que pode gerar dificuldade de articulação entre os diversos níveis de governo. Este artigo organiza-se em quatro momentos: na conceituação e a aporte teórico da gestão social, na conceituação e aporte teórico do bem comum, na descrição do federalismo brasileiro voltado à análise da política social da educação e por fim na problematização da relação entre a educação vista como um bem comum e sua gestão social em uma nova territorialidade, como a metropolitana, frente ao pacto federativo brasileiro.

Dessa forma, compreendendo os limites prescritivos e normativos da concepção de governança, mas acreditando na necessidade de confirmação de alguns dos princípios elencados

por Ostrom acima, acreditamos na viabilidade não da governança dos comuns, mas na gestão social destes, conforme pode-se entender na seção que se segue.

#### **4 A GESTÃO SOCIAL NO LUGAR DA GOVERNANÇA**

Algumas afinidades e relações entre a gestão social e a *gestão* de bens comuns podem ser identificadas neste artigo. Entre eles alguns princípios que orientam as práticas políticas para ambas as propostas. Ressaltamos a importância de tratarmos, de gestão dos comuns contrariamente à governança. Nossa escolha na terminologia de gestão dos comuns repousa no fato de a governança dos comuns, como sugere Ostrom, possuir limites como fato associativo, na perspectiva de buscar este ser um fato organizacional.

Nossa leitura é a de que o conceito de governança, termo de origem de raiz anglo-saxônica, foi difundido com mais força sob a direção do Banco Mundial, United Nations Development Programme (UNDP), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e União Europeia para expressar o conjunto de poderes e arranjos institucionais voltados para os governos exercerem suas ações e buscarem mais eficiência.

Segundo o conceito oficial elaborado pelo Banco Mundial, governança pode ser caracterizada como “maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções”.

Ainda que nos anos oitenta o termo *governance* tenha começado a conquistar novos públicos e a ganhar novas variações interpretativas estas se concentravam quase todas situadas no tênue limiar entre abordagens mais descritivas de processos de governo ou de gestão e abordagens mais normativas destes mesmos processos. Em outras palavras, o conceito de *governance* passaria não somente a explicar determinados processos de governo ou de gestão, mas também a prescrever como tais processos deveriam ser. No bojo desses processos podemos encontrar arranjos correlatos à *accountability* pública, domínio da lei, transparência e participação cidadã.

A compreensão de *governance* como um processo de governo da coisa pública obteve em pouco tempo potentes promotores que passaram a reconhecer o conceito de *governance* como um conceito mais amplo do que o conceito de *government*, difundindo o aforisma “*from government to governance*”. Seis elementos caracterizariam a *public governance*: privatização, marketização, inspiração em modelos de gestão empresarial, regulamentação, descentralização e controle político. E todos juntos levariam a um esvaziamento do governo (*hollowing out of*

the state) (RHODES, 1997) sem, no entanto, incluir o público na tomada de decisão ativa, cooperada e autônoma, acabando por ignorar na sua perspectiva analítica a natureza do fato associativo e quando o intenta busca-o a partir do terceiro setor.

Se o conceito de governança tem se revelado insuficiente na sua capacidade de apreender a especificidade do universo das práticas de organizações atuando no campo da sociedade, no Brasil crescem os estudos com este tipo de preocupação traduzidos no desenvolvimento do conceito de gestão social.

## **5 A GESTÃO SOCIAL COMO PROPOSTA ASSOCIATIVA**

A gestão social é considerada uma proposta de organização administrativa que ainda está em construção. Surge no Brasil a partir da década de 1990, quando as teorias tradicionais já apresentavam uma considerável ineficiência em dar resposta aos problemas públicos ou de organizar adequadamente a administração pública. Seu desenvolvimento no Brasil ocorre a partir da oferta de um curso promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento a professores latino-americanos da área de administração e afins.

O curso não agradou os participantes brasileiros por ter um caráter de “gerência social” que orientava uma prática gerencialista dos programas sociais dos governos nacionais. Apesar da crítica, os professores e pesquisadores brasileiros vislumbraram a possibilidade de reconstruir o conceito e trazê-lo para mais próximo de uma realidade que já era facilmente percebida no Brasil: a explosão do chamado terceiro setor que já há algum tempo vinha demandando instrumentos de gestão que fossem mais alinhados aos seus valores organizacionais.

É, portanto no Brasil, uma proposta divergente das teorias organizacionais tradicionais pautadas excessivamente nos aspectos econômicos e contrária também à proposta de gestão estratégica. Os teóricos e gestores envolvidos na difusão e aprimoramento da gestão social fortaleceram esse campo de ação e estudo de maneira mais proeminente no início do século XXI. Por esta razão existem ainda algumas divergências em seu consenso, uma vez que é um campo relativamente novo.

Para alguns, a gestão social é área afeta ao terceiro setor, para outros é área de envolvimento com políticas sociais. Há ainda o pensamento de ser ela área sugestiva no modo e processo democrático de elaboração, planejamento, implementação de políticas públicas participativas (TENÓRIO, 2006; CANÇADO, TENÓRIO e PEREIRA, 2011, BOULLOSA e SCHOMMER, 2008). Podemos encontrar entre esses mesmos autores citados, correntes e

formas de abordagens diferentes. A primeira corrente surge com o grupo liderado por Tenório (2006, 2008)

Segundo o grupo e seu dirigente a gestão social tem sido objeto de estudo e prática mais associada ao combate à pobreza e às questões ambientais, que à “discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer nas relações de caráter produtivo” (TENÓRIO, 2006:1146). Seu grupo desenvolve o conceito de gestão social a partir dos trabalhos de H. Arendt sobre esfera pública e J.Habermas sobre esfera pública e o agir comunicativo. Ressalta Tenório e Saravia (2006: 110) que uma das confusões quanto ao seu conceito está exatamente nesse entendimento de que esta seria uma abordagem teórica da administração pública responsável por promover a gestão das chamadas políticas públicas sociais.

No posicionamento do grupo, portanto, a gestão social buscaria uma esfera pública que conseguisse aproximar novamente as pessoas da política, pois, “para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço onde, novamente (mas com diferentes intenções), as pessoas privadas se encontrem em um espaço público a fim de deliberar sobre suas necessidades e futuro” (CANÇADO, 2011, p.172). Para Bouldosa e Schommer (2011: 9), a esfera pública pode ser compreendida como

*“Um grande espaço de diálogo e de intermediações de visões de mundo de interesses diversos, associado a sujeitos e instituições que se articulam e agem coletivamente em torno de propósitos comuns, seja no âmbito estatal, das relações entre Estado e sociedade e nas interfaces entre o público e o privado”.*

Este conjunto de atores desenvolvem coletivamente estratégias de ação e instrumentos de planejamento e execução de suas deliberações e segundo Tenório (2006: 1147) “a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”. Tenório (2008) e Nascimento (2012), ressaltam ainda que com eles estão a democracia a cidadania como ideais norteadores das ações de gestão social. Estes mesmos princípios estão inseridos nos processos de governança de comuns.

Em concertação com as conclusões dos teóricos acima mencionados encontram-se Botrel, Araújo e Pereira (2010), quando afirmam que a gestão social se desenvolve no âmbito da esfera pública e baseia-se na democracia deliberativa, sendo, desta maneira, uma forma de gestão onde o interesse público da sociedade deve sobressair, bem como a participação de novos e diferenciados atores; tais como organizações públicas não-estatais e a participação popular emancipada com consciência crítica e politizada.

Essa abordagem de gestão social coloca uma carga de responsabilidade nos espaços de diálogo, nas esferas públicas e no entendimento de todos do bem a ser gerido, do interesse comum construído e reconstruído no processo dialógico. Boullosa e França-Filho (2017) consideram essa abordagem como a de “gestão institucionalizada de demandas”. A gestão social nessa abordagem institucionalizada e de construção sociopolítica dos bens a serem geridos, quando definidos pela ação pública, é também chamada de **gestão social pela ação pública**. A gestão social passa a ser um meio.

Levando em consideração que os interesses comuns precisam ser elaborados coletivamente e que antes dessa construção não há a sua existência, uma segunda abordagem foi sendo conduzida com foco no bem a ser gerido. Uma vez que o comum, conseqüentemente não existe ontologicamente, é uma construção social, a gestão social nessa abordagem, ao associar-se à ação pública decorre da aproximação conceitual da gestão social com a ideia de coprodução de bens e serviços públicos. **Uma gestão social para a ação pública** voltada aos serviços públicos sociais.

Essa abordagem desvia o olhar exatamente para essa produção coletiva do fato a ser gerido, da vontade coletiva, sendo interpretada por sua natureza, por ter a finalidade de estar voltada ao social (BOULLOSA e SCHOMMER, 2008), e por ele promover as ações.

Por vezes, as políticas sociais foram tratadas como mecanismos de manutenção da força de trabalho e em outros momentos como conquistas dos trabalhadores (PIANA, 2009: 21). O fato é que após os movimentos reivindicatórios realizados no Brasil, no período da redemocratização e reorganização da sociedade civil brasileira que lutou por uma agenda que incluísse políticas sociais anteriormente excluídas no regime militar, a reforma constitucional inseriu alguns serviços como políticas sociais, bem como estruturou o sistema de gestão descentralizado e desconcentrado em municípios, estados e a própria União. Foram criados no âmbito da gestão pública o sistema federativo exigindo uma concentração dos municípios com os demais entes da federação.

São consideradas políticas sociais: saúde, saneamento básico, transporte coletivo, **educacional**, habitacional, programas de assistência, de enfrentamento à pobreza, seguridade social, cultura, desenvolvimento rural, igualdade racial e de gênero (IPEA, 2000). A gestão social, no entanto, apesar de também atuar com esses setores da vida cotidiana não se resume a eles.

Segundo Gomes et al. (2008: 59), “[...] pensar em gestão social, é pensar além da gestão de políticas públicas, mas sim estabelecer as articulações entre ações de intervenção e de



transformação do campo social, que é uma noção mais ampla, e que não se restringe à esfera público-governamental”.

Complementando o pensamento e inserindo outra dimensão detalhada por Bouldosa e Schommer em seus trabalhos, pode-se concluir que a gestão social propõe a inserção de múltiplos atores locais, de níveis de poder diferentes em dinâmicas inovadoras de relacionamento para democraticamente alcançarem a construção do bem comum, coletivamente construído e acordado, sem competição e com cooperação.

Segundo Bouldosa e Schommer (2008) esta pode ser considerada a dimensão processual, que se refere ao modo de exercer processos gerenciais em busca da resolução de questões; a dimensão societária, que é relativa à esfera de ação de sujeitos democratizando suas ações e por último a dimensão organizacional, relativa a um modo de gerir que integra a coletividade, inserindo a sociedade civil na dinâmica deliberativa. Chamamos aqui de **gestão social como ação pública**, uma abordagem da gestão social voltada para a inovação na construção de redes sociotécnicas.

A concepção de gestão social que utilizaremos para este ensaio teórico é alinhada a concepção descrita acima: campo de práticas participativas e democráticas, de processo dialógico e que, portanto, os atores possuem uma forte influência e importância no desenvolvimento de uma gestão de fato social construindo. Nessa abordagem o fato associativo é elemento central e as formas de sua organização dependem de seus grupos, não havendo normatizações para o desenho de atuação. Outro princípio é a dimensão do grupo no território. Grandes regiões tendem a ter maiores dificuldades de incluir seus multiatores e a construir redes sociotécnicas efetivas. Desta forma, França-Filho e Bouldosa (2017) argumentam que

*“a gestão social passaria a ser problematizada como particularmente associada à produção de um pequeno conjunto de instrumentos de políticas públicas que estariam embasados ou justificados pela noção de coprodução política. A coprodução política não refere-se a qualquer forma de produção compartilhada de bens e serviços entre governo e sociedade, mas, sim, aos processos nos quais os atores que os ativaram se compreendem em um processo de coprodução social, ou melhor, se compreendem em um fluxo multiatorial de políticas públicas”.*

Pretende-se, portanto, uma administração da coisa pública de maneira participativa, democrática, tanto na formulação de políticas públicas como na operacionalização cotidiana dos projetos e programas que serão ofertados aos cidadãos. No caso deste ensaio teórico abordamos o serviço público educacional, entendido como um bem comum. A gestão desse comum, preferencialmente e se possível, coordenada a partir da gestão social com seus princípios em sinergia. Busca-se problematizar a gestão social a partir da compreensão desta como um conjunto de instrumentos que permitiria, em tese, um processo de coordenação da

construção e preservação desse serviço, constituído e conduzido essencialmente pelo Estado e regulamentado também por ele, sob uma égide de sistematização de desconcentração e descentralização federativa entre os entes que compõem o Estado Brasileiro.

## **6 O FEDERALISMO BRASILEIRO**

A promoção do serviço público, sendo também um bem comum educacional no Brasil, pelo modelo de gestão social ganha um outro componente que o complexifica, qual seja: a estrutura descentralizada e desconcentrada da gestão dos serviços públicos aplicada constitucionalmente a partir de 1988 que propôs o sistema federativo de responsabilidade social. O federalismo brasileiro foi proposto como forma de organização político-federativa oferecendo uma autonomia aos estados e municípios. As políticas brasileiras passaram a ser executadas por uma proposta de federalismo cooperativo entre todos os entes. Estados e municípios passaram a compor o corpo político administrativo brasileiro com estrutura verticalizada, ou como também é chamado, de sistemas decisórios multinível onde a cooperação é elemento fundador. Como nos ressalta Silveira (2007: 9) a cooperação aqui precisa ser entendida como um compromisso constitucional.

As políticas sociais brasileiras, originárias de direitos constitucionalmente reconhecidos em 2015 pelo Art. 6º como educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância (BRASIL, 1988) estão sendo geridas de maneira descentralizadas onde um número considerável de atribuições é repassado para níveis de gestão estadual e municipal. A descentralização financeira, na educação especificamente, alcança o nível local. Esta é implementada, por exemplo, pelo Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, um programa Federal que atende não somente os municípios, mas diretamente às escolas. De acordo com nossa Constituição, vemos reforçado o caráter de direito público e subjetivo da educação à sua população.

Quanto à verticalização das políticas sociais e dos serviços públicos de competência comum e concorrentes à União, Estados, Distrito Federal e Municípios temos que considerar ainda a vontade política e sua capacidade de atendimento aos cidadãos. São competências comuns aqueles de cunho administrativo, enquanto as competências concorrentes são relativas aos atos legislativos.

A partir dessa definição, constitucionalmente compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, mas compete concorrentemente a todos os entes que compõem a federação legislar sobre os demais níveis educacionais. Enquanto que a competência comum, a administrativa, define a CF/88 responsabilidade de todos os entes da federação elaborar atos administrativos para oportunizar meios de acesso à educação, por níveis educacionais restritos para cada ente federado.

O Art. 208 da Constituição Brasileira determina que aos Estados é atribuída a responsabilidade da oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito com uma progressiva universalização em direção ao ensino médio. Quanto aos municípios, a eles competem, segundo o Art. 30 da mesma Constituição “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Na prática, o Estado se responsabiliza pelos anos finais do ensino fundamental e o ensino médio, enquanto os municípios se responsabilizam pela educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental.

Entretanto, em virtude das desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) e limitações entre os entes federados na capacidade de prover políticas públicas (ANDRADE E GOMES, 2012: 134) a cooperação na implementação de projetos e programas ou a transferência de recursos financeiros ou técnicos são desenhos possíveis de cooperação entre os entes, porém não são ações impostas em virtude do reconhecimento do perfil autônomo dos entes. Há a necessidade, enquanto ato de cooperação, da aceitação por parte dos estados subnacionais. O estado pode não aderir aos programas propostos pela União e conseqüentemente o município também não o fará, bem como o município pode não aderir aos programas do Estado e/ou da União e no final, quem permanece sem o serviço prestado é o cidadão.

O federalismo brasileiro de cooperação oportunizou a escolha da adesão a projetos e programas idealizados pela União ou pelo Estado. Essa adesão ocorre ou deixa de ocorrer, segundo Arretche (1999), pois os administradores locais avaliam os ganhos a serem obtidos entendendo que

*“A adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e os benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa”.*

Silveira (2007: 10) acrescenta que em sociedades multiculturais a grande dificuldade na gestão de sistemas federativos é a oportunização de espaços deliberativos, o que na gestão pela ação pública chamamos de esferas públicas de gestão. Espaços em que os atores possam articular seus interesses e responsabilidades deliberando sobre o bem comum e evitando a

anomalia, reduzindo, preferencialmente os conflitos. Dessa forma, no Brasil foram atribuídas competências exclusivas para cada ente em algumas situações e em outras a competência é concorrente, sugerindo o reforço no princípio da cooperação.

Como bem nos ressalta Arretche (1999: 114) mesmo com o trabalho cooperado e responsabilidade específicas para entes locais e estaduais, a União, em certos casos, encontra-se em contexto complexo de atuação, complicando a oferta do direito social quando também se ausenta no nível municipal ou estadual. Alguns municípios, quando passam a assumir algumas responsabilidades de operação e gestão anteriormente centralizadas não o conseguem exercê-lo por ausência do que aqui chamamos de aprendizagem coletiva ou de capacidade financeira. Ao mesmo tempo, estes podem desenhar uma forma própria de gestão de suas políticas sociais, otimizando alternativas inovadoras para atingir seus objetivos e trazendo a sociedade para participar de processos decisórios e fortalecendo uma verdadeira gestão social da educação, quando a reconhece como um bem comum.

Compreende-se, portanto, a educação como um direito constitucionalmente reconhecido e de forte responsabilidade estatal, apesar da também responsabilidade da família/sociedade ser determinada constitucionalmente. A educação é, portanto, fortemente gerida pelo Estado, porém no nível municipal e local (por unidades escolares) é possível uma efetiva gestão social compartilhada e emancipatória, com desenhos de ação coletiva a serem elaborados com os entes gestores do estado e da sociedade. Um desafio de inovação da gestão social específico para cada comunidade aprendendo a gerir a educação em um processo social de fazer junto, o “doing together”.

## 7 CONCLUSÃO

O bem comum possui princípios interligados à gestão comum quanto estes tratam da forma de pensar e gerir a partir de linhas associativas mais autônomas, democráticas e participativas e cooperadas.

Pereira, Cabral e Pereira (2015:113) elencam como o principal princípio da gestão social o princípio da cooperação, que se materializa, segundo os autores, em atitudes, objetivos, metas e comportamentos reproduzidos de forma unificada. Sugerimos aqui a ação política participativa e democrática como outro princípio importante das categorias que estamos aqui analisando. Entretanto, essa mesma participação democrática intenta ser consciente e autônoma, para que se faça o devido distanciamento e ruptura das imposições do mercado. Não se negligencia o papel do Estado no processo de gestão social de comuns. A esfera pública

tratada anteriormente poderá ter o Estado garantindo o acesso equilibrado e justo de todos os participantes na construção coletiva e democrática de políticas. O Estado poderá ser um dos integrantes da esfera pública, sem segregar demais participantes da população. O estímulo a novas formas de participação ativa da comunidade pode ser um aspecto inovador, além de oportunizar aprendizagens coletivas e novos conhecimentos ao estimular, via consciência crítica e politizada, novas formas de organização de redes sociotécnicas.

Todos os entes devem prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis, desenvolvendo uma estratégia que deve abranger as instituições educacionais em todos os níveis. Dessa forma, para uma ação pública conjunta e cooperada todos os entes precisam entender a educação como um comum e buscar formas de geri-la no nível local, com atores e comunidade. Com a sociedade que vive cotidianamente a realidade local da relação escola com sua cidade.

Acredita-se que a gestão social como processo seja campo de práticas participativas e democráticas, de processo dialógico onde os atores possuem uma forte influência e importância no desenvolvimento de uma gestão de fato social construindo suas próprias normas e maneiras de gerir os bens comuns que definirão coletivamente, com possibilidades de definições específicas e próprias de regras e maneiras de gerir os conflitos da ausência e violação das mesmas. Não acreditamos, portanto, na forma prescritiva e normativa do sistema de governança de comuns, que centraliza principalmente a gestão no poder dos governos.

Como nos ressalta Araújo et al (2011: 18) a gestão social pressupõe articulação multifatorial com a **diversidade** que possui visões de mundo, lógica e valores diferenciados em espaços de diálogo e dialógica oportunizando diferentes formas de se manifestar e se expressar com a **inclusão** de conhecimentos e atores capazes de construir e consolidar novas ações e práticas políticas coletivas que nos possibilitam infinitas possibilidades associativas de **aprendizagem coletiva**.

Nos termos acima apresentados o conceito de gestão social aponta um horizonte de ressignificação da própria ideia de governança numa perspectiva de radicalização da democracia. Ao salientar novos mecanismos de ação pública e enfatizar-se a busca pela emancipação como fim último dentro do próprio processo de gestão, abre-se a possibilidade de um outro tipo de governança que parece mais apropriado à realidade do fato associativo, além de, no nível macro, potencializar novas relações entre sociedade, Estado e mercado. A premissa assumida nesta abordagem é de que os indivíduos têm o direito de opinar sobre decisões (de todas as naturezas) que trarão impactos para suas vidas em todas as dimensões (social, econômica, ambiental, cultural ou política). A perspectiva do interesse bem compreendido

aliada à emancipação como fim último parece avançar assim para além da discussão clássica do desenvolvimento sustentável, pois inclui nesta discussão como sujeitos as pessoas que sofrerão os impactos deste desenvolvimento. Neste sentido, pensar a gestão social como nova forma de governança é apostar na possibilidade dos indivíduos terem a autonomia de decidir seu próprio destino para além da tutela dos especialistas, que também têm seus interesses. Não se nega a importância desses especialistas das diversas áreas e do seu conhecimento que pode ser bastante útil, porém, no contexto da gestão social, eles têm o papel de tornar a discussão mais esclarecida e não de tomar as decisões por outras pessoas.



## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Edson Francisco de e GOMES, Alfredo M. Estado federativo brasileiro: Implicações na gestão da educação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 133-154, Jan. /Jun. 2012.
- ARAÚJO, Edgilson Tavares de et al. Gestão Social como possibilidade de ampliação da esfera pública: o que desejamos no V Enapegs? In: SCHOMMER, Paula Chies e BOULLOSA, Rosana de F. *Gestão Social como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.
- ARISTÓTELES, Política. Trad., de Mário da Gama Kury. Brasília: UNB, 1997.
- ARRETCHE, Marta Teresa da S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *RBCS Vol. 14 no 40 junho/1999*.
- ARRETCHE, Marta Teresa da S. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. *SÃO PAULO EM PERSPECTIVA*, 18(2): 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta Teresa da S. Estado Federativo e políticas sociais: Determinantes da Descentralização. São Paulo: FAPESP/Ed. Revan, 2011.
- BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, Paula C. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais..., Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD ROM.
- BOULLOSA (org.). *Gestão Social como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública*. Florianópolis: UDESC, 2011.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Centro de Documentação e Informação. Brasília: CEDI, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- BRASIL. Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1 - (jun. 2000). – Brasília: Ipea, 2000.
- BRETTAS, Tatiana. A POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL NA DÉCADA DE 1990. Anais da III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS - São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007. Disponível em: [http://www.joinpp2013.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/307b046553e986a40f0aTatiana\\_Brettas.pdf](http://www.joinpp2013.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/307b046553e986a40f0aTatiana_Brettas.pdf).
- CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme; PEREIRA, José Roberto. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 9, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro. p.681–703. 2011.
- DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. Anais do 30º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 24-28 de outubro de 2006.

FRANÇA-FILHO, Genauto Carvalho de e BOULLOSA, Rosana de F. Governança, gestão social para a economia: re-significando a análise do fato associativo. Paris: no prelo. 2017.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons\*. Journal of Natural Resources Policy Research, v. 1, n. 3, p. 243-253, 2009.

HARRIBEY, Jean-Marie. La richesse, la valeur et l'inestimable: fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste. Paris: Les Liens qui libèrent, 2013.

HESS, Charlotte; OSTROM, Elinor. Understanding knowledge as a commons. From theory to Practice. London, England: The MIT Press Cambridge, Massachusetts. 2007.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI. Barcelona/Espanha: Editorial GEDISA, 2015.

OLIVEIRA, Cleiton de. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Revista Brasileira de Educação, v. 15, n. 45, p. 586-588, 2010.

OSTROM, Elinor. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

PEREIRA, Juliana Rabelo; CABRAL, Eloisa Helena de S.; PEREIRA, José Roberto. Gestão Social e Governing the Commons: a Cooperação como Elo de Convergência. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis, p. 112-122, dez. 2015. ISSN 2175-8077. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/40499>>.

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

PROULX, Jean-Pierre. L'éducation, un bien commun très particulier. Éthique publique. Revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, v. 6, n. 1, 2004. Disponível em: <http://ethiquepublique.revues.org/2053>.

RHODES, R.A.W (1997) *Understanding governance* and 'Understanding Governance: ten years on', *Organization Studies*, 28 (8) 2007: 1243-1264.

SCHOMMER, Paula Chies e BOULLOSA, Rosana de F. (org). Gestão Social como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública. Florianópolis: UDESC, 2011.

SILVEIRA, Alessandra. Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos: Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistema federativos. Coimbra/Portugal: Almedina, 2007.

TENÓRIO, F. G. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). Rev. Adm. Pública, v.40, n.6, dez., 2006.

TENÓRIO, Fernando G. (Re) visitando o conceito de gestão social. In: JUNIOR, Jeová Torres Silva et al. (orgs). Gestão Social: Práticas em Debate, Teorias em Construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008. 248p.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAVIA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio M.; PIERANTI, Octavio P. Estado e gestão pública.

## INTERSETORIALIDADE E REDES PARA A CONSTRUÇÃO DE UM INTELLECTUAL: A TRAJETÓRIA NA GESTÃO SOCIAL DE LUCIANO ANTÔNIO PRATES JUNQUEIRA

*Maria Amelia Jundurian Corá<sup>87</sup>  
Rodrigo Guimarães Motta<sup>88</sup>*

### Resumo

Por ocasião dos dez anos de ENAPEGS, este artigo tem como objetivo analisar a maneira pela qual a construção de um novo campo de estudos e a consolidação de um intelectual se dão de forma simultânea. Para isso, optou-se por trabalhar a obra de Luciano Antônio Prates Junqueira, professor e pesquisador na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Como metodologia, e a fim de narrar sua trajetória, foram feitas entrevistas com o próprio pesquisado, além de seis pesquisadores reconhecidos do campo de gestão social e integrantes da Rede de Pesquisadores de Gestão Social. Na sustentação deste estudo, foi feita, ainda, uma análise das citações dos artigos de Luciano Junqueira referenciados pelo SPELL. Dentre as contribuições do presente trabalho, a principal foi compreender o papel do intelectual como agente social, ou seja, quando a sua presença e participação garantem legitimidade e fortalecem o campo do conhecimento. Além disso, observou-se que as suas características pessoais e as suas práticas de trabalho são aderentes e compartilham dos seus objetos de estudo, o que demonstra que Luciano atua de forma intersetorial, promovendo redes de compartilhamento do saber, marcadas pela confiança e afetividade.

**Palavras-chave:** Intersetorialidade. Redes. Intelectual. Gestão Social. Luciano Antônio Prates Junqueira.

---

<sup>87</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP; Professora Adjunta da Universidade Federal de Alagoas – UFAL – , campus Arapiraca. *Email:* <maria.cora@arapiraca.ufal.br>.

<sup>88</sup> Mestre em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP; Doutorando em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP.

## **INTERSETORIALITY AND NETWORKS FOR THE CONSTRUCTION OF AN INTELLECTUAL: THE TRAJECTORY IN THE SOCIAL MANAGEMENT OF LUCIANO ANTÔNIO PRATES JUNQUEIRA**

### **Abstract**

On the occasion of the ten years of ENAPEGS, this article aims to analyze the way in which the construction of a new field of studies and the consolidation of an intellectual take place simultaneously. For that, the work of Luciano Antônio Prates Junqueira, professor and researcher at the Pontifical Catholic University of São Paulo (PUC-SP) was chosen. As a methodology, and in order to narrate its trajectory, interviews were made with the researcher himself, as well as six recognized researchers from the field of social management and members of the Network of Social Management Researchers. In support of this study, an analysis of the quotations of articles by Luciano Junqueira referenced by SPELL was also made. Among the contributions of the present study, the main one was to understand the role of the intellectual as a social agent, that is, when its presence and participation guarantee legitimacy and strengthen the field of knowledge. In addition, it was observed that his personal characteristics and his work practices are adherent and share his objects of study, which shows that Luciano acts in an intersectoral way, promoting networks of knowledge sharing, marked by trust and affectivity.

**Keywords:** Intersetoriality. Networks. Intellectual. Social Management. Luciano Antonio Prates Junqueira.

## 1 INTRODUÇÃO

*O que é rede? Rede é ligação, é relação, é a capacidade de conectar. Até o objeto que Luciano trabalha tem a ver com ele como pessoa. O objeto dele fala muito bem dele, que é a relação, o elo, o afeto.* (CARRION, 2018)

O evento em que este artigo se propõe para debate, Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), completa dez anos, e, como consequência direta, o campo de estudo da gestão social que se encontrava em construção ou *in progress* (BOULLOSA, 2009) ganhou maturidade e expandiu-se como objeto e processo de gestão tanto na academia quanto nas práticas de gestão das organizações da sociedade civil e da gestão das políticas públicas.

Para Inojosa e Junqueira (2008, p. 172), a gestão social é entendida como a gestão “das políticas públicas que têm por objetivo regular o acesso das pessoas às riquezas materiais e imateriais da sociedade, de acordo com uma visão datada e localizada, isto é, no tempo e no espaço”.

Para ganhar espaço na agenda de pesquisadores e de universidades, foi necessária a abertura do campo do conhecimento com estudos de vanguarda sobre gestão social e, dessa forma, pesquisadores de diversas áreas encontraram na gestão social um campo a ser construído em busca de respostas que as teorias já existentes de administração e administração pública não eram capazes de responder.

A gestão social surge dentro dos templos universitários como possibilidade inovadora de pesquisa e ensino no campo da Administração. Passa-se a trabalhar com releituras de conceitos valorizando as contemporâneas práticas que buscam a inovação e mudança social, e as novas estratégias de intervenção para o desenvolvimento, de modo que muitas vezes não trabalhem com análises de elementos estruturais do sistema, não alterem modelos produtivos nem modos de distribuição de renda e de universalização de direitos. (ARAÚJO, 2012, p. 33).

França Filho (2008, p. 26) adverte que a gestão social “parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos mediáticos”.

Quanto aos participantes das discussões precursoras sobre a gestão social, Araújo (2012) destaca a produção de professores como Ladislau Dowbor (PUC-SP), Tania Fischer (UFBA), Fernando Tenório (FGV-RJ) e Luciano Junqueira (PUC-SP), Genauto França (UFBA) e Rosinha Machado Carrion (UFRGS), trazendo visões diferenciadas em termos de ampliação da



temática, principalmente no que diz respeito ao combate à pobreza, garantia dos direitos de cidadania e promoção do desenvolvimento, como focos centrais que a gestão social deve ter.

Desses pesquisadores, três entre eles, Tania Fischer (UFBA), Fernando Tenório (FGV-RJ) e Luciano Junqueira (PUC-SP), são comumente referenciados como os “papas” da gestão social, sendo que cada um deles construiu um caminho particular sobre a gestão social.

Luciano, Tania e Tenório já possuíam seus projetos interdisciplinares de estudos. Mesmo estando os três na macro área de administração, eles já estavam agregando pessoas ao redor e estudando esses temas. (...) Luciano trabalhava com terceiro setor, Tania, com poder local, e Tenório, com democracia deliberativa. A gestão social é apropriada nos grupos de pesquisa até chegar um ponto que eles se encontram de novo, mesmo que não seja um encontro físico, já nasce com esta tríplice interpretação: a gestão social, como gestão social dos territórios, com Tania; a gestão do terceiro setor, com Luciano; e a gestão não estratégica, democrática e dialógica, de Tenório. Esse momento é muito importante e fixa os três como cabeças de chave. (BOULLOSA, 2018)

Nesse contexto, esta pesquisa encontra-se em curso e tem como objetivo analisar como a construção de um novo campo de estudos e a consolidação de um intelectual se dão de forma simultânea. Para isso, optou-se por trabalhar a obra de Luciano Antônio Prates Junqueira, professor e pesquisador na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP – há aproximadamente 35 anos, e, em especial, os conceitos de intersetorialidade e redes sociais que se constituíram como quase unanimidade, ao se observar os trabalhos no campo da gestão social para as temáticas afins por ele elaborados.

A escolha deste intelectual foi motivada pelo fato de os autores acompanharem o cotidiano de trabalho deste professor e pesquisador e, a partir dessa vivência, ter sido possível perceber o vínculo existente entre a sua trajetória como agente social e o campo da gestão social delimitada nesta pesquisa pelos pesquisadores da Rede de Gestão Social (RGS).

Como metodologia, foram realizadas entrevistas com roteiro livre, com seis pesquisadores da RGS reconhecidos como referências no campo da gestão social (Quadro 1):

**Quadro 1** - Pesquisadores entrevistados

<b>Pesquisador</b>	<b>Universidade</b>
Edgilson Tavares Silva	Universidade Federal do Recôncavo Baiano
Edson Sadao Iizuka	Faculdade de Engenharia e Indústria
Jeová Torres Silva Junior	Universidade Federal do Cariri
Paula Schommer	Universidade Estadual de Santa Catarina
Rosana Boullosa	Universidade Federal da Bahia
Rosinha Machado Carrion	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Fonte: Elaborado pelos autores.

As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo que em todas elas os pesquisadores

apresentaram suas vivências e impressões sobre o professor Luciano Antônio Prates Junqueira, analisando sua obra e sua influência intelectual tanto do ponto de vista teórico quanto como agente social.

Foi feita ainda uma entrevista em profundidade, com o professor Luciano, que permitiu a visualização do panorama compreendido desde sua formação na graduação até o presente momento, possibilitando, dessa forma, maior compreensão da sua história de vida. Em virtude da dimensão dos fatos narrados, tal conversa foi efetuada em dois momentos, totalizando mais de três horas de gravação.

Além disso, foi realizado um estudo das citações de Junqueira referenciadas na plataforma do SPELL, na qual foram identificados 37 artigos, em uma linha do tempo que cobre de 2011 a 2018, citando quinze textos diferentes de Junqueira, conforme Quadro 2, mais adiante.

## **2 O PAPEL DO INTELLECTUAL**

Em 2010, houve o primeiro contato dos autores deste artigo com o livro *Representações do Intelectual*, de Edward Said (2005), que cria, nesta obra, um argumento em que define o papel público do intelectual como um *outsider*, um amador e um perturbador do *status quo*. Uma das tarefas do intelectual reside no esforço em derrubar os estereótipos e as categorias redutoras que tanto limitam o pensamento humano e a comunicação.

Naquele momento, houve a conexão entre o professor Luciano Junqueira e seu papel como intelectual. Essa relação foi feita, mas ficou guardada até 2017, quando houve mais um elemento provocador que foi a reflexão histórica sobre os dez anos de ENAPEGS, como importante promotor da gestão social que progressivamente vem ganhando corpo e espaço para a produção de conhecimento. Assim, o estímulo para esta pesquisa se encontrava pronto e disponível.

Para Said (2005), o intelectual é um indivíduo com um papel público na sociedade, que não pode ser reduzido simplesmente a um profissional sem rosto, mas, sim, dotado de uma vocação para representar, dar corpo e articular uma mensagem, um ponto de vista, uma atitude, filosofia ou opinião para (e, também, por) um público.

O intelectual, no sentido proposto por Said (2005), não é nem um pacificador nem um criador de consensos, mas alguém que empenha o senso crítico, na recusa em aceitar fórmulas fáceis ou clichês prontos.

O que o intelectual menos deveria fazer é atuar para que seu público se sinta bem: o

importante é causar embaraço, ser do contra e até desagradável. Alguém que visivelmente representa um certo ponto de vista, e alguém que articula representações a um público, apesar de todos os tipos de barreiras. E vocação é importante na medida em que é reconhecível publicamente e envolve, ao mesmo tempo, compromisso e risco, ousadia e vulnerabilidade.

Os intelectuais pertencem ao seu tempo e, para Said (2005), o objetivo da atividade intelectual é promover a liberdade humana e conhecimento, através de narrativas de emancipação e esclarecimento.

## **2 TRAJETÓRIA DE VIDA DE LUCIANO ANTÔNIO PRATES JUNQUEIRA**

*O Luciano é um exemplo de uma pessoa que exerce no seu cotidiano a simplicidade, que revela em si mesmo uma série de valores que a gestão social deveria adotar. (ARAÚJO, 2018)*

Luciano Antônio Prates Junqueira, nascido em Minas Gerais, possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1969), graduação em Filosofia pelo Studium Generale Santo Alberto Magno (1962), mestrado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1979) e doutorado em Administração da Saúde pela Universidade de São Paulo (1996). É professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, universidade em que ingressou em 1981, coordenando, hoje, o Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor-NEATS/PUCSP. De 1976 a 1998 trabalhou na Fundap (Fundação de Amparo Administrativo), ligada ao governo estadual, em que atuou como consultor em políticas públicas.

Essa é uma síntese do currículo, mas que não conta toda a trajetória vivida por Junqueira e suas relações firmadas profissionalmente e intelectualmente, buscando apenas fazer um relato dos principais pontos de intersecção entre a trajetória de vida e a gestão social.

*Entendo o Luciano como um grande intelectual. É um grande intelectual da administração pública, na verdade, com papel fundamental na área de redes, de intersetorialidade da gestão pública. De fato, ele colaborou como intelectual orgânico, principalmente porque ele foi uma pessoa que sempre se preocupou em desenvolver um conhecimento situado, conhecimento útil, um conhecimento aplicado. E que é algo raro, também na academia, muitas vezes porque as pessoas ficam muito mais preocupadas na construção teórica pela construção teórica, sem necessariamente experimentar aplicar. Acho que é essa característica fundamental dele: a aplicação do conhecimento. (ARAÚJO, 2018)*

*A contribuição do Luciano com intersetorialidade e redes vem lá do passado vinculada à gestão pública e à saúde, em que ele percebe a insuficiência de política pública sem trazer a intersetorialidade e redes. Assim, essa foi a temática, a partir da relação dele com a*

*administração pública, com a saúde, com a Fundap, pois naquele momento as políticas estavam muito separadas, mas para acontecer elas tinham que interagir de forma intersetorial. Essas temáticas são de longo prazo e isso traz uma identidade. (...) E, de onde vem? Vem da preocupação com a questão social, preocupação com o outro, entender outras lógicas, outras possibilidades. (IIZUKA, 2018)*

Sempre interessado em pesquisa, quando estudante de graduação de Ciências Sociais, trabalhou na pesquisa “Origem e destino do metrô”, no início da década de 1970. Quando se formou em Ciências Sociais, trabalhou no Plano de Amparo Social – PAS –, uma fundação pública, sendo demitido na época da ditadura militar, por ser subversivo, quando estava trabalhando na pesquisa “Marginalidade social no estado de São Paulo”.

Após esse episódio, ele foi indicado para trabalhar numa pesquisa na área de saúde, primeiramente na Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e, em seguida, para a Faculdade de Saúde Pública da USP, na qual, mais uma vez, foi impedido de ingressar na carreira docente.

No Cenafor (Centro Nacional de Formação Profissional) o Luciano passou a trabalhar como consultor em uma pesquisa nacional de avaliação de escolas agrícolas e após um ano e meio quando foi ser contratado, foi impedido de ingressar na carreira.

Diante deste contexto político, Luciano começou a procurar outros espaços de pesquisa para que conseguisse trabalhar. Paralelamente, em 1976, estava sendo criada a Fundap, que tinha três eixos: pesquisa, formação e consultoria. Mesmo tendo interesse na área de pesquisa, acabou ingressando na área de consultoria.

Ali, passou por treinamento na área de consultoria e um ano de treinamento em pesquisa-ação, e seu primeiro projeto foi uma consultoria de reforma administrativa na Pinacoteca do Estado de São Paulo.

Na Fundap foram criados quatro núcleos de áreas fins, e um deles era saúde, núcleo que ele passou a coordenar. Assim, começa de forma pontual e vigorosa a sua inserção na área da saúde, com consultorias, cursos de formação, e, nesse processo, Luciano cria e consolida relações de ordem técnica com profissionais da saúde pública.

Conseguiu pactuar projetos na Secretaria de Saúde durante o governo Montoro, sendo um período bastante enriquecedor, viajando por todo o Brasil replicando as experiências aprendidas, merecendo destaque os trabalhos realizados como consultor no governo do Espírito Santo e também na Secretaria Estadual de Saúde do Ceará e, depois, especificamente, na prefeitura de Fortaleza.

*O Luciano tinha uma trajetória pesada nas políticas pública, da saúde e de organizações; ele tem uma vivência de campo ao lado da construção teórica e, por isso, nós*

*sempre o alocamos nas discussões de rede, por conta da sua experiência.* (SILVA, 2018)

Na consultoria junto à prefeitura de Fortaleza, foi convidado para desenvolver algo inovador, o que favoreceu o surgimento do conceito de intersetorialidade, pensando na reformulação da gestão da prefeitura a partir da gestão das políticas públicas em si. Assim, foi proposta uma inovação, pois, como o próprio Luciano afirmou: *“Eu acho interessante ter uma coisa nova, as coisas não precisam ser feitas da mesma forma sempre”*.

No período de transição entre os mandatos, o prefeito de Fortaleza aceitou o desafio e participou ativamente do projeto, havendo adesão de boa parte dos gestores públicos. O projeto acabaria com as secretarias municipais específicas e no lugar seriam criadas secretarias mais amplas, focando o trabalho em equipes interdisciplinares.

Toda essa (des)construção foi discutida na Câmara dos Vereadores e com os novos secretários, além disso, eram realizadas reuniões abertas nas Unidades de Gestão da cidade com intensa participação da sociedade. Assim, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Social em que havia uma ação intersecretarial da Saúde, da Assistência Social e da Educação para realizar uma gestão integrada.

O projeto nuclear era a intersetorialidade, de forma que o conceito da interdisciplinaridade passasse a ser uma prática e que toda a relação constituída para a execução de políticas públicas se desse dessa forma.

Após a finalização da consultoria, por questões políticas, o prefeito, mesmo acreditando no projeto, teve que regredir em algumas das suas iniciativas, mas do ponto de vista intelectual, para o Luciano, essa experiência garantiu uma discussão teórica de diferentes visões, considerando o SUS como um norteador, já que ele sempre buscou essa intersetorialidade como uma prática dinâmica.

Do estudo de intersetorialidade, como uma oportunidade de gestão integrada, passar para a perspectiva de redes foi um pulo, pois nos dois casos os estudos passavam pela construção das relações em todo o ciclo das políticas públicas – elaboração, implementação e avaliação, propondo uma gestão integrada dessas políticas e, por isso, a perspectiva de redes é importante para viabilizar a intersetorialidade.

Em paralelo ao trabalho na Fundap, Luciano começou a sua carreira de docente na PUC-SP, ministrando a disciplina “Metodologia de pesquisa”, nos cursos de Administração e Economia no começo da década de oitenta, acumulando os dois espaços de trabalho, a Fundap, com as consultorias, e a PUC-SP, com a docência.

No final dos anos 90, com a redução dos projetos de consultoria da saúde realizados pela Fundap, as demandas de trabalho passaram a ser de várias áreas, acabando por ser pouco

motivador para Luciano, situação que culminou com a sua adesão ao Programa de Demissão Voluntária, em 1998. Nesse momento, Luciano foi dedicar-se à vida acadêmica na PUC-SP.

A trajetória de Luciano na PUC-SP se destaca pela aplicação do tripé universitário: sempre atuou na pesquisa, ensino e extensão, tanto na pós-graduação quanto na graduação, tendo sublinhado seu papel como orientador de pesquisa de iniciação científica, mestrado e, posteriormente, doutorado.

Institucionalmente buscava a construção do conhecimento interdisciplinar, relacionando com outros programas de pós-graduação, como economia, contabilidade, ciências sociais, psicologia social, serviço social, educação e currículo, entre outros. Outra característica foi se aproximar de outras universidades para criar espaços de troca e compartilhamento de experiências.

*O tempo que estive como professor na pós-graduação percebi que o Luciano, como intelectual, como professor, como profissional, tinha que lutar contra tudo e contra todos para fazer as coisas acontecerem na pós-graduação, dentro do programa um dos caras que mais fez para tornar a pós graduação melhor, fui testemunha da luta dele. Ele lutava para manter a identidade da PUC e se aproximar de coisas que ele via em outros programas. Ele não fica só no âmbito das palavras, ele é coerente quanto suas atitudes (IIZUKA, 2018).*

Um dos grandes feitos do Luciano foi assumir o Núcleo de Estudos Avançados de Terceiro Setor (NEATS). Inicialmente o núcleo foi fundado por estudantes, com o apoio do professor Ladislau Dowbor, porém, quando Luciano ingressa no Programa de Pós-Graduação, é convidado para participar no núcleo, incumbindo-se, logo em seguida, da sua coordenação.

Neste momento, a agenda de estudos no âmbito do terceiro setor ainda é bastante incipiente, com iniciativas isoladas de pesquisadores em diversas universidades, e os estudantes também sentindo essas ausências, impulsionaram encontros entre os pesquisadores, por exemplo com o Prêmio Fenead<sup>89</sup>.

*O Prêmio Fenead acabou por impulsionar o encontro destes professores, eles estavam cada um com sua agenda, mas os estudantes de alguma forma deram evidência aos professores que tinham mais compromisso com o social, que estavam mais interessados com uma gestão que não fosse a gestão tradicional. É nessa hora que o Luciano aparece, o Merege, a Rosinha, esses professores estavam fazendo suas agendas isoladamente, e o Prêmio Fenead foi o catalisador dos núcleos de estudos sobre o terceiro setor no país (IIZUKA, 2018).*

---

<sup>89</sup> Prêmio Fenead foi uma iniciativa de estudantes da Federação Nacional de Estudantes de Administração que premiava iniciativas de terceiro setor dos estudantes de graduação em administração.



A frente do NEATS, Luciano vai consolidando os trabalhos no núcleo, agregando novos pesquisadores e docentes e, em 2000, iniciou os preparativos para a realização do Congresso de Voluntariado, trabalhando durante um ano na construção de relações com as organizações do terceiro setor com apoio da pesquisadora Ana Maria Domeneghetti. O Congresso de Voluntariado ocorreu em 2001 e teve mais de 700 participantes, dando visibilidade nacional ao NEATS.

*O Luciano era um pioneiro. A primeira vez que tive contato com el, foi num encontro na PUC, que ele fez sobre terceiro setor e voluntariado (...) e fiquei muito impressionada, pensei que o Luciano era um pioneiro que conseguiu organizar um evento bem significativo que tratava de temas ainda marginais na gestão. (SCHOMMER, 2018)*

Após o Congresso de Voluntariado, o NEATS passa a ter uma proposta de expansão de atuação, trazendo novos pesquisadores, criando espaços de escuta da prática das organizações do terceiro setor, fortalecendo as pesquisas realizadas nesse campo de conhecimento. Nesse contexto, a PUC-SP, por meio do NEATS e do Luciano, vai assumindo um papel de referência em pesquisa de assuntos voltados ao terceiro setor, junto com a FGV e a USP, logo, quem se interessasse por essa temática acabava buscando uma das três instituições para realização e aprofundamento de estudos a ela relacionados.

Uma característica do Luciano é que ele é um impulsionador de novos pesquisadores e novos atores. Esta referência é bastante forte, pois ele acredita que todos interessados devem ser estimulados a conquistar seus anseios, ainda mais em um espaço em construção como o terceiro setor e a gestão social.

*Quando eu era recém formado, garoto, ele me chamou para dar um curso. Eu não tenho nenhuma dúvida que ele me impulsionou, que me jogou para frente e me incentivou. Se não fosse o Luciano, primeiro estabelecendo contato, fazendo a ponte para eu dar o curso, eu talvez hoje estivesse com outra carreira, então eu acho que ele, foi sem dúvida, uma primeira porta de entrada na carreira docente e como pesquisador (IIZUKA, 2018).*

Com isso, muitas vezes ele quebra as regras, as convenções que a academia espera de um professor titular, pois quando ele vê que algo é substantivo, que é importante e ele acredita e faz acontecer.

Luciano ainda destaca sua participação na Anpad, no subgrupo de Administração Pública, como fundamental para construir parcerias com outras universidades e, principalmente, com pesquisadores do campo da gestão pública, publicando diversos números de revistas temáticas e fortalecendo a visibilidade das pesquisas do NEATS e, conseqüentemente, da PUC-SP no campo de pesquisa.

A Rede de Gestão Social começou a ser desenhada em 2003 e, desde então, vem desenvolvendo discussões a partir de uma agenda pautada na gestão de problemas sociais e ambientais, por meio de articulações democráticas e mediante uma visão intersetorial e interorganizacional. Nesse sentido, todos os entrevistados afirmaram que o papel do Luciano é fundamental para a consolidação da RGS:

*Para mim é fundamental, prova disso que para fazer o primeiro ENAPEGS<sup>90</sup> aqui no Cariri, Luciano foi o terceiro nome que falei. E ele foi bem solícito, na hora já pudemos contar que ele vinha (SILVA, 2018).*

*Luciano, na Rede de Gestão Social, é uma pessoa que consegue colocar o freio necessário em algumas discussões, (...) as pessoas entendem seus freios porque ele é respeitado. Então ele consegue puxar a cordinha quando a gente está devaneando demais. Ele também é um ser aglutinador, ele consegue, por exemplo, fazer com que as pessoas estabeleçam determinado consenso com relação a práticas dentro da rede. Acho que isso é muito do perfil dele, enquanto profissional, talvez até uma coisa da própria sabedoria da experiência de vida. (ARAÚJO, 2018)*

*O Luciano é uma linha de continuidade que garante legitimidade, alguém que acompanha essa história desde o início, e ele legitima a construção do campo pela própria presença. Uma presença generosa, reflexiva e que ajuda os pesquisadores mais novos a se desenvolver nessa área, estimulando e abrindo espaço e oportunidade, sempre estando presente. (SCHOMMER, 2018)*

*Luciano foi se tornando, além de uma referência teórica, uma força centrípeta dentro da gestão social. É bom estar com ele, ele agrega a segunda geração de pesquisadores, que é o Jeová, Paula, Edgilson, Airton, Rosinha e uma terceira geração que sou eu, Valéria ... Eu vejo a importância de Luciano assim, faz parte da história da gestão social e ele dá leveza à discussão. O Luciano faz um contraponto em que a intersetorialidade é um instrumento de gestão e um instrumento de análise. (BOULLOSA, 2018)*

*Nas discussões que tivemos sobre a Rede, se seria formalizada ou não, ele trouxe o aporte da experiência, não só da vivência, mas também teórico-conceitual, e essa base conceitual de pesquisa empírica nos iluminou nas nossas próprias discussões sobre a rede de pesquisadores. (SCHOMMER, 2018)*

Como apontado pelos entrevistados, as intervenções de Luciano para o debate da Rede de Pesquisadores em Gestão Social foram decisivas para consolidação da Rede no formato em

---

<sup>90</sup> O primeiro ENAPEGS foi realizado em 2008, em Juazeiro do Norte, pela Universidade Federal do Cariri.

que se encontra hoje, tanto nas intervenções como pesquisador do tema, como para agente de atuação em rede.

Em maio de 2012, o ENAPEGS foi realizado em São Paulo, sob a coordenação do Luciano, com a participação, além da PUC-SP, como proponente, de docentes da USP e da FEI. O evento contou com mais de 350 participantes, 200 trabalhos apresentados, com participação de palestrantes de referência nacional e internacional no campo, além de uma aproximação efetiva dos docentes e pesquisadores do curso de Serviço Social da PUC-SP.

*No final do ENAPEGS, fizemos uma homenagem ao Luciano, pois foi incrível perceber como o evento foi tão bacana, envolvendo tanta gente, de tantas instituições e com todos comprometidos (...). E o Luciano era aquela figura que estava à frente, e, ao mesmo tempo, ele não se coloca como o líder, o principal, embora ele seja, porém ele faz todos serem protagonistas. Isso reflete bastante o espírito da gestão social, do nosso campo, que é baseado numa construção coletiva, da amizade, do ouvir mais do que falar. Assim, ele encarna o próprio sentido que a gente identifica como gestão social. (SHOMMER, 2018).*

*Temos no Luciano o principal interlocutor, e sabemos que, se as coisas estão bem, elas devem estar bem com ele, pois ele é uma referência como pessoa. (SILVA, 2018)*

Pesquisando sobre a trajetória do Luciano, na perspectiva dos outros pesquisadores da gestão social, fica bastante evidente que ele tem uma presença significativa, tanto na constituição da história da Rede, quanto nos projetos futuros dos pesquisadores, isso porque Luciano constituiu laços fortes (GRANOVETER, 1973), dando segurança e legitimidade para os envolvidos, como também construindo relações afetivas consolidadas.

*Eu entendo que Luciano tem um papel, muito mais que uma referência histórica, em termos de defesa de valores, de novas possibilidades, de ser o mais humanizado. Então, quando eu digo que ele é uma referência histórica, é porque ele é uma pessoa que carrega consigo o papel de transmitir valores da gestão social. Acho que isso é algo muito significativo na trajetória dele. (...) Luciano está muito relacionado ao carisma, a esse poder de agregar as pessoas, também de polemizar quando tem que polemizar e de parar determinadas discussões que muitas vezes não levam a lugar nenhum. (ARAÚJO, 2018)*

*Ele tem um jeito de ser que é muito doce, muito amigo, diferente de muitos que a gente vê na academia. Eu me recordo do evento de 2012, quando ele coloca os colegas mais à frente, como protagonistas. Não sei se para ele o conceito de liderança servidora é o termo correto, mas é esse líder que está sempre ali permitindo que as pessoas desenvolvam seu potencial, que assumam seu protagonismo e ele se coloca mais como um servidor do que um autor principal, mas na verdade ele está o tempo todo orquestrando, não sei se deliberadamente ou*

*naturalmente, mas ele faz isso. Ele nos dá a segurança de que estamos seguindo o correto.* (SCHOMER, 2018)

*Luciano pode discordar quando todos acham que ele deve concordar, ele se permite. Eu acho que é uma relação mais franca com a história e o presente, pois, nesse caso, a história e o presente dialogam. (...) O Luciano tem essa liberdade para com ele, e isso é inspirador.* (BOULLOSA, 2018)

*Percebo a presença dele quase como um cimento, como um elo, como uma pessoa capaz de entrar naqueles meandros perdidos, tendo uma capilaridade que consegue chegar e reunir, e trazer de forma harmoniosa. Percebo o Luciano como uma pessoa capaz de agregar e extremamente sagaz. Ele mescla essas características com uma ternura nas relações pessoais (...) ele consegue dar uma alfinetada para trazer de volta o bom senso e sair do campo da crítica.* (CARRION, 2018)

*Ele tem posição, crítica e tenta fazer da forma dele, uma forma mineira, simpática que ele sempre teve, e ele adora dar uma chacoalhada nas coisas. Ele também sempre foi muito perspicaz sabendo a hora de falar* (IIZUKA, 2018).

Os valores pessoais de Luciano aparecem como características essenciais para fazer dele um intelectual conforme proposto por Said. Ele promove o saber, mesmo quando isso significa tirar da ordem, ser subversivo, ser sagaz, ou, como Boullosa afirma, ter a liberdade de se posicionar conforme sua história e seu presente, sem que isso o impeça de criar outras frentes de trabalho e de defender posturas nas quais acredita.

#### **4 PRODUÇÃO TEÓRICA**

Para análise da produção teórica do intelectual, foram selecionadas duas temáticas recorrentes nas pesquisas realizadas por Junqueira, intersetorialidade e redes sociais, além da própria conceituação da gestão social.

A partir de uma análise de conteúdo das citações referenciadas pelo SPELL, identificaram-se 37 artigos, em um horizonte temporal de 2011 a 2018, dos quais foram citados quinze textos diferentes de Junqueira, conforme Quadro 2:

**Quadro 2 - Citações de obras de Luciano Junqueira**

<b>Artigo</b>	<b>No. citação</b>
JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. <i>Revista de Administração Pública</i> , Rio de Janeiro, FGV, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov.-dez., 2000.	8
PINTO, A. M. G. & JUNQUEIRA, L. A. P. Relações de poder em uma rede do terceiro setor: um estudo de caso. <i>Revista de Administração Pública</i> , v. 43, n. 5, p. 1091-1116, 2009.	8
JUNQUEIRA, L. A. P.; MAIOR, J. S. & PINHEIRO, F. P. Sustentabilidade: A produção científica brasileira entre os anos de 2000 e 2009. <i>Revista de Gestão Social e Ambiental – RGSA</i> , 5 (3), 2011.	6
MENDONÇA, P. M.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão Social: notícias sobre o campo de estudos e práticas a partir das interações e debates do VI Enapegs. <i>Revista Administração Pública</i> , Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1.391-1.408, set.-out., 2012.	6
JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. <i>Saúde e Sociedade</i> , v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.	5
INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. <i>Organização &amp; Sociedade</i> , v. 15, n. 45, p. 171-180, 2008.	4
JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão social: organização, parceria e redes sociais. In: CANÇADO, A. C. et al. <i>Os desafios da formação em Gestão Social</i> . Palmas, TO: Provisão, p. 87-103. 2008.	4
JUNQUEIRA, L. A. P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: CAVALCANTI, M. (Org.). <i>Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração para o terceiro setor</i> . São Paulo: Saraiva. v. 1, p. 195-218, 2006.	3
JUNQUEIRA, L. A. P.; Misoczky, M. C. Redes sociais: apresentação. <i>Revista de Administração Pública</i> , v. 43, n. 5, p. 1003-1005, 2009.	3
FARO, E. S. C.; AMORIM, M. C. S.; TREVISAN, L. JUNQUEIRA, L. A. P. Âncoras de carreira e transformações no modelo de administração: estudo de caso do Tribunal de Contas da União (TCU). <i>Cadernos EBAPE.BR</i> , v. 8, n. 4, p. 710-733, 2010.	2
JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. <i>Revista de Administração Pública</i> , Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998.	2
JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização, intersetorialidade e rede como estratégias de gestão da cidade. <i>Revista FEA-PUC-SP</i> , São Paulo, v. 1, p. 57-72, nov. 1999.	1
JUNQUEIRA, L. A. P. Porto e Meio Ambiente. <i>Revista Administração Pública</i> , Rio de Janeiro, 40(6): 971-3, nov.-dez. 2006. Disponível em: < <a href="http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/02.pdf">http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/02.pdf</a> >. Acesso em: 14 mar. 2013.	1
JUNQUEIRA, L. A. P. Trabalho Voluntário e Gestão das Políticas Sociais. In: Clotilde Perez; Luciano A. Prates Junqueira. (Org.). <i>Voluntariado e Gestão das Políticas Sociais</i> . v. 1, São Paulo: Editora Futura, p. 136-147, 2002.	1
SOUSA, M. R.; JUNQUEIRA, L. A. P.; LAS CASAS, A. L. O Perfil do Franqueado Divulgado pelos Franqueadores na Fase de Prospecção de Candidatos. <i>Revista Organizações em Contexto-online</i> , v. 10, n. 19, p. 213-243, 2014.	1

Fonte: Elaborado pelos autores.



Observa-se que as obras mais citadas estão alinhadas aos temas de intersectorialidade, redes sociais e gestão social, sendo que se destacam do ponto de vista da construção teórica das três temáticas.

Em relação à consolidação de conceitos que permeiam a gestão social, reitera-se que a importância de trazer o debate da intersectorialidade, como o entrevistado Araújo (2018) afirma:

*Para além da ser uma referência histórica do campo da gestão social, Luciano tem uma pesquisa profunda, do ponto de vista teórico, sobre uma das principais bases do conceito de gestão social que é o conceito de intersectorialidade, ele estuda as relações entre Estado e sociedade civil.*

Sobre essa dimensão, cabe destacar o conceito de Junqueira (2004, p. 27) a respeito da intersectorialidade como:

um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população de um determinado território, saindo, entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. O homem é considerado na sua integralidade, superando a autonomização e a fragmentação que têm caracterizado a gestão das políticas sociais para uma dimensão intersectorial. (JUNQUEIRA, 2004, p. 26).

A ação intersectorial propiciada pela gestão social traz, portanto, uma nova lógica de superação da fragmentação das políticas, considerando o cidadão em sua totalidade, já que estabelece novas relações sociais (JUNQUEIRA, 2004, 2008). A gestão social é, por conseguinte, mediadora e articuladora de processos intersectoriais voltados para o desenvolvimento e superação da exclusão (ARAÚJO, 2012). E, ainda como enfatiza Luciano:

Essa nova realidade que está sendo construída estabelece uma nova relação entre Estado e sociedade, entre público e privado. Até período recente, o Estado era o promotor exclusivo das políticas sociais, mas essa situação começou a mudar em função das demandas e das pressões advindas de pessoas e grupos organizados, até mesmo dos organismos governamentais que buscam novas formas de gestão, novas maneiras de atender às necessidades sociais. (JUNQUEIRA, 2006, p. 198).

Essa perspectiva, interage diretamente com a noção de rede em que os objetivos são definidos coletivamente, articulam pessoas e instituições que se comprometem a superar de maneira integrada os problemas sociais. Essas redes são construídas entre seres sociais autônomos, que compartilham objetivos que orientam sua ação, respeitando a autonomia e as diferenças de cada membro. Daí a importância de que cada organização pública — estatal ou



privada — desenvolva seu saber para colocá-lo de maneira integrada a serviço do interesse coletivo (JUNQUEIRA, 2000, p. 39).

Quanto a esse aspecto, Junqueira mantém a preocupação de trazer os elementos da intersectorialidade para a compreensão das redes sociais, pois, segundo o pensamento que o orienta, a relação que se estabelece entre pessoas, Estado e organizações é parte de uma ação mais integrada com o ambiente e, sobretudo, na busca do bem comum, respeitando o saber e a autonomia de cada membro da rede.

Nas redes, os objetivos definidos coletivamente articulam pessoas e instituições que se comprometem a superar, de maneira integrada, os problemas sociais. Essas redes são construídas entre seres sociais autônomos, os quais compartilham objetivos que orientam sua ação, respeitando a autonomia e as diferenças de cada membro. Daí a importância de que cada organização pública, estatal ou privada, desenvolva seu saber para colocá-lo, de modo integrado, a serviço do interesse coletivo (JUNQUEIRA, 2008).

As redes empoderam seus participantes, pois elas vivem do fluxo das relações. Em um território, muitos atores podem articular-se em rede, mobilizados por visões e objetivos compartilhados, a fim de transformar situações. Redes acolhem entes autônomos, com suas identidades peculiares, para que, em um relacionamento horizontal, realizem ações com parceria, articulando múltiplos saberes, experiências e poderes, os quais tornam o conjunto mais apto para lidar com os complexos problemas apresentados à gestão social (INOJOSA; JUNQUEIRA, 2008, p. 178).

As redes de organizações se mostram como um meio para intervir na realidade social existente, tornando possível a construção de estruturas que se organizam de tal forma que permitam que seja posta em prática a chamada gestão social.

Conforme menciona Junqueira (2004, p. 25), “a intersectorialidade e a rede, para dar eficiência e eficácia à gestão das políticas sociais, exigem mudanças significativas na lógica da gestão para atender os interesses coletivos”. Nesse sentido, poderiam ser realizadas mudanças dentro das organizações, dos sistemas, serviços e profissionais que atuam nas políticas públicas, com o objetivo de tornar o aparelho estatal mais ágil e eficaz.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O papel do intelectual é promover o conhecimento e trazer uma ruptura do *status quo*, proporcionando novos debates e geração de ideias que possam significar um processo de aprendizagem.

Os dois conceitos, intersetorialidade e redes, tornaram-se referência na obra de Junqueira, sobretudo pelo fato de que ele, como agente social, atua articulando redes e propõe a intersetorialidade como projeto de promoção do conhecimento.

Mesmo ainda incipiente, esse ensaio demonstra como um intelectual vai se consolidando junto com um campo de formação, principalmente quando o intelectual, além de estudar o conceito, pratica em suas relações cotidianas aquilo que estuda, comprovando como novas relações de redes são fundamentais para abertura de novos espaços do saber.

O que pode ser observado é que o conceito de intersetorialidade trabalhado por Luciano está muito enraizado em sua experiência como consultor de políticas públicas, especialmente na área da saúde. Essa relação entre a prática e a academia trouxe uma bagagem que fez os textos sobre o tema se tornarem referência nas áreas finalísticas de políticas sociais, principalmente na saúde pública e na assistência social.

Trabalhar em espaços nos quais era possível pôr em prática sua criatividade, como a Fundap e a PUC-SP, possibilitaram ao Luciano as experimentações como pesquisador e agente social, desde a coordenação de projetos inovadores para as políticas públicas, como a condução de forma interdisciplinar do NEATS, a organização de congressos e encontros, além da prática docente nos Programas de Pós-Graduação e de Graduação que fizeram com que Luciano estivesse sempre em contato com novas agendas de pesquisa e de práticas sociais, tanto na gestão pública quanto nas organizações do terceiro setor.

Essas iniciativas sempre propiciaram e o conduziram para que colocasse em prática seus conceitos de interdisciplinaridade e a formação de redes na condução dos trabalhos.

Observou-se também, a partir das entrevistas realizadas, que o Luciano ainda se constitui como uma forte referência para a segunda e terceira gerações de pesquisadores da RGS, muito mais em razão de seu papel como agente social, do que por seus escritos. Quanto aos jovens pesquisadores, que se encontram em formação, esses desconhecem a obra e a pessoa do Luciano, demonstrando que há uma diversidade de novos autores de referência no campo da gestão social, provocando um distanciamento teórico das obras do Luciano.

Talvez isso se dê pelos diversos caminhos epistemológicos que os pesquisadores estão percorrendo no campo da gestão social, e pode haver baixa identificação com as temáticas por ele trabalhadas. O fato é que, em outros campos do conhecimento, como as áreas da saúde pública e assistência social, o Luciano ainda é uma forte influência, participando de eventos e bancas com outros pesquisadores dessas áreas.

Hierarquizando a trajetória intelectual do Luciano Junqueira no campo da gestão social, pode-se considerar que ele é um agente social de referência no campo, legitimado como

intelectual sério, consistente e engajado, quanto às teorias de intersetorialidade e redes sociais que possuem destaque na gestão social, especialmente as áreas fins de políticas públicas, como a saúde e a assistência, porém sem se constituir como autor de referência dos pesquisadores em formação.

As características de personalidade e os valores pessoais de Luciano o tornam um laço que conecta os atores que atuam no campo da gestão social, respeitando as autonomias, os interesses por meio do afeto, do conhecimento e do respeito.

*Nós temos um profundo respeito pelo Luciano, a influência que ele tem é de uma trajetória, alguém que a gente reconhece como uma história, é o respeito por esse homem Luciano: alguém que passou por momentos difíceis, mas é extremamente digno, com uma trajetória linda. Tudo que eu sei do Luciano, na realidade, é contado por ele mesmo e me inspira muita confiança.* (CARRION, 2018)

Por fim, ainda se espera que Luciano continue sua trajetória pioneira, como o próprio Silva (2018) afirma, quando justifica o convite feito ao Luciano em participar o Enapegs 2018: “o Luciano ainda tem muito a oferecer, tanto que a experiência dele ainda é fundamental para a Rede”.

Assim, encerra-se essas considerações, destacando a fala de Iizuka (2018) que afirma que “o Luciano jamais é uma representação, o Luciano é o Luciano, é íntegro, é fiel aos princípios, as defesas que ele faz e a prática que ele tem. Ele não é uma pessoa que diz defender a democracia e a gestão social e tem uma atitude diferente disso, de forma alguma. É no cotidiano que você percebe os valores”. E agora falando pelos autores deste texto, viver o cotidiano com o Luciano é um prazer, é uma prática de generosidade de compartilhamento de saberes e de afetos, com certeza sendo um intelectual que nos inspira na prática do saber.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, E. T. (In)consistências da gestão social e seus processos de formação: um campo em construção. **Tese de Doutorado em Serviço Social**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

BOULLOSA, Rosana. Contribuições conceituais e metodológicas para a avaliação de processos e práticas de Gestão Social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. In Colóquio Internacional sobre Poder Local, 11, 2009, Salvador. **Anais...**, Salvador: CIAGS/UFBA, 2009.

FRANÇA FILHO, G. C. de. **Definido Gestão Social**. In: SILVA JR., J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

GRANOVETTER, M. "The strength of weak ties". **American Journal of Sociology**, 78 (6): 1360-1380, 1973.

INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. A. P. Práticas e saberes: desafios e inovações em gestão social. **Organização & Sociedade**, v. 15, n. 45, p. 171-180, 2008.

JUNQUEIRA, L. A. P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: CAVALCANTI, M. (Org.). **Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração para o terceiro setor**. São Paulo: Saraiva. v. 1, p. 195-218, 2006.

JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão social: organização, parceria e redes sociais. In: CANÇADO, A. C.; SILVA JR., J. T.; SCHOMMER, P. C.; RIGO, A. S. **Os desafios da formação em Gestão Social**. Palmas- TO: Provisão, 2008.

JUNQUEIRA, L. A. P. Gestão Intersetorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo: v. 13, n. 1, p. 25-26, 2004.

JUNQUEIRA, L. A. P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 34(6):35-45, nov./dez. 2000.

SAID, E. W. **Representações do Intelectual: as Conferências Reith de 1993**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

## NOS PASSOS DO “PADIM”: UM OLHAR SOB OS PATRIMÔNIOS CULTURAIS DA CIDADE DE JUAZEIRO DO NORTE A PARTIR DO PROJETO ANDANÇAS CULTURAIS

*Jeová Torres Silva Júnior<sup>91</sup>  
Bibiana Belisário Santana<sup>92</sup>  
Tatianne Manuelle Freire<sup>93</sup>  
Anne Heloise Castro Ness<sup>94</sup>*

### Resumo

O projeto Andanças Culturais é promovido pelo Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS) e pelo Programa de Educação Tutorial do curso de Administração, com apoio da Pró Reitoria de Cultura da Universidade Federal do Cariri - (PROCULT/UFCA). O projeto propõe interligar a comunidade acadêmica da instituição com a cultura e memória da região do Cariri cearense, estabelecendo a interação direta dos docentes, discentes e técnicos administrativos da instituição com um roteiro guiado a fim de traçar o percurso histórico do destino escolhido, sempre um local de registro representativo da história e da cultura caririense. Desta forma, em sua última edição que ocorreu em junho de 2017, o projeto promoveu o resgate da memória da cidade de Juazeiro do Norte a partir dos passos do Padre Cícero Romão Batista, moldando o circuito a fim de maior entendimento da relevância deste religioso e político caririense e sua vinculação direta com a formação da cidade de Juazeiro do Norte.

*Palavras-chave:* Memória social. Patrimônio histórico. Preservação da cultura. Padre Cícero. Juazeiro do Norte.

---

<sup>91</sup> Doutor em Administração. Professor no Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Cariri (UFCA). jeova.torres@ufca.edu.br.

<sup>92</sup> Graduanda em Jornalismo pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). bibianabelisario@gmail.com.

<sup>93</sup> Graduanda em Administração pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). tatiannefreire@gmail.com.

<sup>94</sup> Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal do Cariri (UFCA). anneheloneess@gmail.com.

## **IN THE FOOTSTEPS OF "PADRE CICERO": A VIEW OF THE JUAZEIRO DO NORTE HISTORICAL-CULTURAL HERITAGE FROM THE 'CULTURAL RIDES PROJECT'**

### **Abstract**

The Cultural Rides Project' is promoted by the Interdisciplinary Laboratory of Social Management Studies (LIEGS) and the Tutored Education Program (PETADM) for the undergraduate management course, with support from the Department of Culture Promotion at the Federal University of Cariri - (PROCULT/UFCA). The project aims to connect the UFCA academic community with the culture and memory of the Cariri region in Ceará (Brazil), establishing the direct interaction of professors, students and administrative technicians with a guided tour in order to trace the historical path of the chosen destination (always a place of Cariri representative historical and cultural record). Thus, in its last edition that took place in June 2017, the project promoted the rescue of the memory of the city of Juazeiro do Norte from the steps of Father Cícero Romão Batista, shaping the circuit in order to better understand the relevance of this Cariri religious and politician and its direct link with the foundation of that city.

**Keywords:** Social memory. Historical heritage. Cultural preservation. Padre Cícero. Juazeiro do Norte.



## 1 INTRODUÇÃO

O projeto Andanças Culturais é uma ação integrada ao Laboratório Interdisciplinar em Gestão Social – LIEGS e ao Programa de Educação Tutorial de Administração – PETADM, que propõe interligar a comunidade acadêmica da Universidade Federal do Cariri – UFCA com a memória patrimonial da região, estabelecendo uma ponte para a interação direta dos docentes, discentes e técnicos administrativos da instituição com a vastidão das identidades culturais do semiárido caririense, que se destacam dentro dos mais diversos cenários. A partir de planejamentos, pesquisas e estudos durante o ano, foram construídos roteiros guiados para lugares que carregam bagagens de fatos históricos, sociais, políticos e econômicos, promovendo o reconhecimento dos envolvidos em relação ao seu patrimônio, bem como instigando a preservação e a transmissão dos saberes adquiridos.

A região do Cariri é um território rico em bens culturais e muitos desses se encontram em estado de pouca visibilidade ou mesmo de superficialidade sobre os acontecimentos que foram vividos ali. É por meio desse pensamento que se gera o Andanças, a fim de gerar empoderamento dos que moram nesse âmbito, mas não vivem de fato sua memória. A comunidade acadêmica se mostra por vezes, a necessidade do proveito dos lugares que trazem essa bagagem de fatos, encontrando diversos grupos que antes do cenário acadêmico tiveram poucas oportunidades de ter essa experiência. O projeto como um todo se insere num contexto em que se provoca, possibilita e estimula os olhares e interpretações dos acervos, gerando um intercâmbio entre o visitante e o objeto.

No 1º semestre do ano de 2017 o roteiro que deu abertura às atividades se incumbiu da ideia de resgate da memória do Padre Cícero Romão Batista, onde o circuito de visitação foi moldado a fim de maior entendimento da história desse ícone caririense e sua ligação direta com a formação da cidade de Juazeiro do Norte. Destarte, o percurso foi englobado por espaços que nos permitiram criar, afirmar ou até mesmo desfazer pensamentos que talvez fossem prematuros dessa trajetória, tal como o Memorial Padre Cícero, a Capela de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, a Casa Museu do Padre Cícero e o Horto. De acordo com Ivan Turgueniev (1971, p. 91): “A arte de um povo é a sua alma viva, o seu pensamento, a sua língua no significado mais alto da palavra; quando atinge a sua expressão plena, torna-se patrimônio de toda a humanidade” e é justamente desse princípio que cresce até hoje a antiga Tabuleiro Grande, se dando forma a partir da mais pura expressividade de um povo de muita fé.

O Laboratório Interdisciplinar em Gestão Social – LIEGS, se constitui em um programa de extensão e pesquisa desde 2006, o mesmo possui as seguintes linhas de pesquisa: Formação

em Gestão Social, Territórios Sustentáveis, Turismo e Economia Criativa. Dessa forma, já remete em seu nome sua comunicação direta em trabalhos com base nos princípios da Gestão Social e, como proponente do Andanças Culturais, podemos tomar como exemplo a construção e desenvolvimento das identidades físicas e ideológicas da cidade de Juazeiro do Norte, onde temos noções claras desse tipo de organização, pois como ilustrado por Tenório (2008, p. 40) a Gestão Social é um “processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação”. Em outras palavras, uma característica deste modelo é a estimulação da participação popular nas tomadas de decisão, ressaltando a importância do diálogo. Dessa forma, justamente na emancipação da cidade, temos um exemplo preciso desse ideal, onde se teve a conquista de sua independência da província de Crato a pedido da massa, em meio a oração, mas também por intermédio de uma grande manifestação aglomerada de convicções formadas por um povoado (NETO, 2009, p. 316).

## **2 O PADRE CICERO DE JUAZEIRO DO NORTE E O JUAZEIRO DO 'PADIM CIÇO'**

A observação do comportamento e da reação dos integrantes no percurso se destacou quando associado aos sentimentos gerados diante ao que se conheceu, compreendeu e aprendeu, contudo, tivemos como método utilizado o qualitativo e o quantitativo, pois posteriormente aplicamos um questionário objetivo e subjetivo para maior aprimoramento dos próximos roteiros, bem como de explanação sobre as impressões de cada um, fazendo complemento ao que foi analisado durante o percurso que gerou diversas visões e suposições.

Quando o percurso foi mapeado, foram realizadas pré-visitas a fim de que a equipe se atualizasse sobre o que seria encontrado e assim, buscar maneiras de contribuir. Os docentes, discentes e técnicos administrativos são convidados através do site oficial da Universidade Federal do Cariri – UFCA e pelas redes sociais que estão atreladas de alguma forma com a proposta do projeto e seu devido roteiro. Em meio a isso, foram abertas inscrições na plataforma FORMS e dado um número limitado de vagas decorrente ao transporte que fora fornecido. Objetiva-se a realização de 04 visitas anuais, sendo duas no primeiro semestre do ano e duas no segundo. A primeira visita, a qual deu abertura às atividades, foi na cidade de Juazeiro do Norte, mais precisamente no Memorial Padre Cícero, onde vislumbrou-se o acervo pessoal do Padre Cícero e os marcos históricos da cidade, em seguida a Casa Museu do Padre Cícero, onde retratou em objetos memórias afetivas do mesmo, indo logo após a Capela de Nossa Senhora do Perpétuo Socorro, a qual nos transmitiu um pouco da relação fervorosa que há sobre esse grande revolucionário, e por fim o Horto, que mostra por si só a tamanha força que o padre

sertanejo tinha e até hoje tem de mover multidões.

A história de Juazeiro do Norte, outrora denominado Fazenda Tabuleiro Grande, começou a ser escrita alguns anos antes do nascimento do Padre Cícero. Mas a relação que há entre o município e o sacerdote, patriarca e fundador, é tão forte que para falar de um, obrigatoriamente, fala-se no outro. As terras do pequeno povoado Joaseiro – como grafava a escrita da época, abrigavam apenas uma pequenina capela, meia dúzia de casas, poucos moradores e três grandes pés de Juá – que segundo os primeiros habitantes foi o que posteriormente deu nome à vila (WALKER, 2010). Fazer relações com o contraste que se dá hoje na atual situação de potência econômica da cidade gerou discussões proveitosas para relacionarmos a questão do tempo para tamanho desenvolvimento, pois hoje com seus 106 de emancipação é considerada a metrópole do Cariri Cearense.

Daniel Walker (2009) conta que o Padre Cícero, primeiramente, não tinha a intenção de fixar residência na localidade, teria ido ao lugar somente pelo convite que lhe foi feito por dois dos cidadãos de posse no povoado, pelo fato de que há muito tempo a cidade encontrava-se sem capelão. No entanto, um sonho veio a lhe fazer mudar de ideia, tornando o mesmo a morar no vilarejo. Sua fama de santo nos sertões inicia-se no final da década de 1877, período em que o Nordeste encontra-se assolado por graves secas, fato que gerou grandes fluxos migratórios tanto para o litoral, como para o Cariri, que se apresentavam como localidades mais amenas. Por tamanha força de vontade e disposição a mudar a realidade dali, acreditando ser um pedido dos céus o “Padim Ciço” passa a ser o Jesus do sertanejo:

Mais de 1800 anos após ter sido pregado numa cruz pelos soldados romanos no monte Gólgota, em Jerusalém, Jesus Cristo, o homem em cuja memória se fundou a Igreja que congrega mais de 2 bilhões de fiéis espalhados por todo o mundo, voltou à Terra. Nasceu de novo, na cidade do Crato, interior do Ceará. Cristo retornou na forma de um bebê sertanejo, com traços nitidamente caboclos, mas de cachinhos dourados e olhos azuis. O Menino Jesus redivivo chegou dos céus em meio a uma explosão de luz, com a força de mil sóis, no meio do sertão. Foi trazido por um anjo de asas cintilantes, que na mesma hora levou embora a filhinha recém-nascida de uma católica fervorosa, a cearense Joaquina Vicência Romana, mais conhecida como dona Quinô. De tão intenso, o clarão deixou a mulher temporariamente cega, bem na hora do parto, o que a impediu de perceber a troca das duas crianças. (NETO, 2009, p. 23)

Assim, como ocorre em famosos centros de manifestações populares, a crença ou descrença em suposições geradas por grandes líderes, houve no percurso proposto pelos que acompanhavam, pois sob o olhar religioso, cético, curioso, apaixonado ou até mesmo desiludido gerou-se conflitos internos. As relações para/com o Padre Cícero Romão Batista estudada hoje sob os enfoques teológico, antropológico, sociológico, histórico e psicológico, a

religiosidade popular e seus acontecimentos abrem espaços para serem encarados naturalmente ou não, como visto que até dentro da própria Igreja Católica ainda há dirigentes com tendência à análise cultural “elitista”, de forma a mascarar os vários mistérios alicerçados e difundidos pela fé.

Dessa forma, o roteiro nos trouxe reflexões e novas impressões tanto da história de povoamento da cidade de Juazeiro do Norte quanto do Padre Cícero Romão Batista, o seu legado, a sua história de vida e morte, as suas benfeitorias, lutas travadas e acima de tudo a sua fé. Destarte, o percurso foi englobado por espaços que nos permitiram criar, afirmar ou até mesmo desfazer pensamentos que talvez fossem prematuros dentro da sua trajetória. Posteriormente, realizamos como culminância um debate com o professor José Carlos da Universidade Regional do Cariri – URCA, que possibilitou outras discussões e relatos de experiência.

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

No complexo do todo, foi verificado um processo de identificação entre os participantes e os bolsistas engajados na atividade com as histórias, espaços físicos e nas próprias memórias, gerou-se um conflito interno sobre o que temos como tradição, cultura, povos, religião e política, criando o sentimento de salvaguardar aquilo, tornando preocupante a transmissão oral e a preservação do acervo físico.

O Memorial Pe. Cícero traz todo um aparato em objetos que foram contextualizados por meio da guia Karla de Lima, atual responsável pelo espaço. Dessa forma, pode-se ter toda uma explanação desde quando a cidade de Juazeiro do Norte ainda era a Fazenda Tabuleiro Grande, conhecendo os marcos históricos que firmou sua sedição e os milagres que alavancou sua identidade de Capital da Fé.

**Figura 1** – Visita ao Memorial Pe. Cícero, Juazeiro do Norte- CE



Fonte: Iarley Loppes, 2017.

Quando se remete a essa época, é de praxe que o “Padim Ciço” esteja nas entrelinhas dessa passagem memorável em duas versões, a primeira sendo o missionário que soube falar a língua do povo e com sua determinação e espírito de coletividade conquistou o coração de muitos com sua singela pastoral sertaneja, que foi injustiçado por um clero intransigente ou em segundo o plano como o sujeito engenhoso que usou a batina em seu próprio benefício, conquistando fortunas as custas do povo, se alimentando da bondade e ingenuidade dos seus seguidores (NETO, 2009, p. 14).

Adentrando mais no contexto histórico/político visitou-se na Colina do Horto o muro construído na sedição de Juazeiro, em 1914, elemento que faz parte do famigerado Círculo da Mãe de Deus, construído para defender a cidade das tropas de Franco Rabelo, fazendo relação direta com as informações dadas no Memorial, pois lá se encontra as armas usadas na rebelião e o canhão enviado para ajudar os soldados que vieram para combater a fortificação. Especificamente nos espaços que compõem a Colina do Horto se fez necessária a intervenção dos membros da equipe do projeto para facilitação e mediação dos bens desse espaço, pois não há pessoas específicas dispostas a guia nesse percurso.



**Figura 2** – Muro da Resistência na Colina do Horto, Juazeiro do Norte- CE



Fonte: Iarley Loppes, 2017.

Ainda na Colina do Horto existe o Museu dos Ex-votos, onde se pode perceber a relação fervorosa da fé até hoje atrelada a figura do Pe. Cícero, pois muitas pessoas vão ao local deixar seus ex-votos, que como retrata Oliveira (2007, p. 05):

Em alguns compêndios o ex-voto aparece como oferenda entregue após um voto formulado e atendido pelos deuses, nos tempos do paganismo, a Deus, a Virgem Maria e aos Santos, na vigência do Cristianismo, em ocasião de angustia, doença mortal, perigo de morte dos animais doméstico e semelhantes. De modo geral, em publicações ilustrativas e em dicionários, o ex-voto vem a ser o quadro pictórico, desenho, escultura, fotografia, peças de roupa, joia, mecha de cabelo ou outro qualquer objeto que se ofereça ou exponha nas capelas, igrejas ou salas de milagres, em regozijo de graça de alcançar. (OLIVEIRA, 2007, p. 05).

Dessa forma, os visitantes se depararam com salas e mais salas que se distribuem ex-votos como esculturas de madeira de partes do corpo – entregues quando alcançada a cura de alguma doença ou acidente atrelado a esse membro –, diplomas de formatura, vestidos de noiva, etc.



**Figura 3** – Museu dos Ex-votos na Colina do Horto, Juazeiro do Norte- CE



Fonte: Iarley Loppes, 2017.

Com base em encontros avaliativos com os participantes, tivemos respostas significativas para compreendermos até que ponto eles se envolveram com o percurso, quais os aspectos marcantes do roteiro e dos locais da visita e a postura adotada pelos proponentes do projeto. Um dos resultados das avaliações foi a necessidade de elaborar um documento com as reflexões dos próprios membros proponentes do projeto, gerando a conscientização e responsabilidade enquanto organizador dessa ação, buscando sempre maior comprometimento com o que se é repassado.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em suma, passou-se a ver algo que anteriormente era sucinto, com complexidade, abriu-se espaços para novas questões e percepções, criaram-se dúvidas e fora compreendido que são importantes quando nos geram novos olhares. Estudar e viver a história de um povo é como criar um próprio museu em sua cabeça e quando se tem relação com a sua cultura, vista por um

conceito antropológico, vai além disso, pois memoramos lembranças de um passado local. O Padre Cícero Romão Batista, sem dúvidas gerou um sentimento de perseverança, pois por mais de todas as alusões e contradições que se cria a partir de quem seria esse homem, o consenso mais importante encontrado foi de que não lhe faltou insistência, principalmente quando olhamos para a atual Juazeiro do Norte, o tal fruto do padre sertanejo.

A participação de mentes com matrizes culturais divergentes enriquece o debate, traz análises de acordo com a visão e bagagem de cada um, dessa forma se cria a responsabilidade de ouvir, respeitar e contestar, três etapas que se dependem para acontecer. É perceptível a necessidade de maior aprofundamento de muitos, observou-se que a ideia do projeto possibilita o acesso a essa complexidade, o Andanças Culturais termina por entender que seu papel vai além do comprometimento com o físico.

## REFERÊNCIAS

NETO, L. **Padre Cícero: poder, fé e guerra no sertão**. São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

OLIVEIRA, José Claudio Alves de. Ex-votos escritos: A riqueza e pobreza da gramática e da ortografia nas salas de milagres do Brasil, . Trabalho apresentado ao NIPintercom – Folkcomunicação, **VII Encontro dos Núcleos de Pesquisa comunicação**, 289, 2007, no Intercom – XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, em Santos, São Paulo.

TENÓRIO, F. G. (Re) visitando o Conceito de Gestão Social. In: Silva Júnior, J. T. et al. (Org.). **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008, p. 37.

TURGUENIEV, I. **Pais e Filhos**. São Paulo: Abril Cultural, 1971.

WALKER, D. **História da Independência de Juazeiro do Norte**. Juazeiro do Norte: HB gráfica, 2010.

WALKER D. **Padre Cícero: a sabedoria do conselheiro do sertão**. Fortaleza: Expressão Gráfica Editora, 2009.