

Dra. Cristina Schmidt  
Me. Rafael Lima Medeiros Ferreira  
(Org.)



# ANAIIS DO

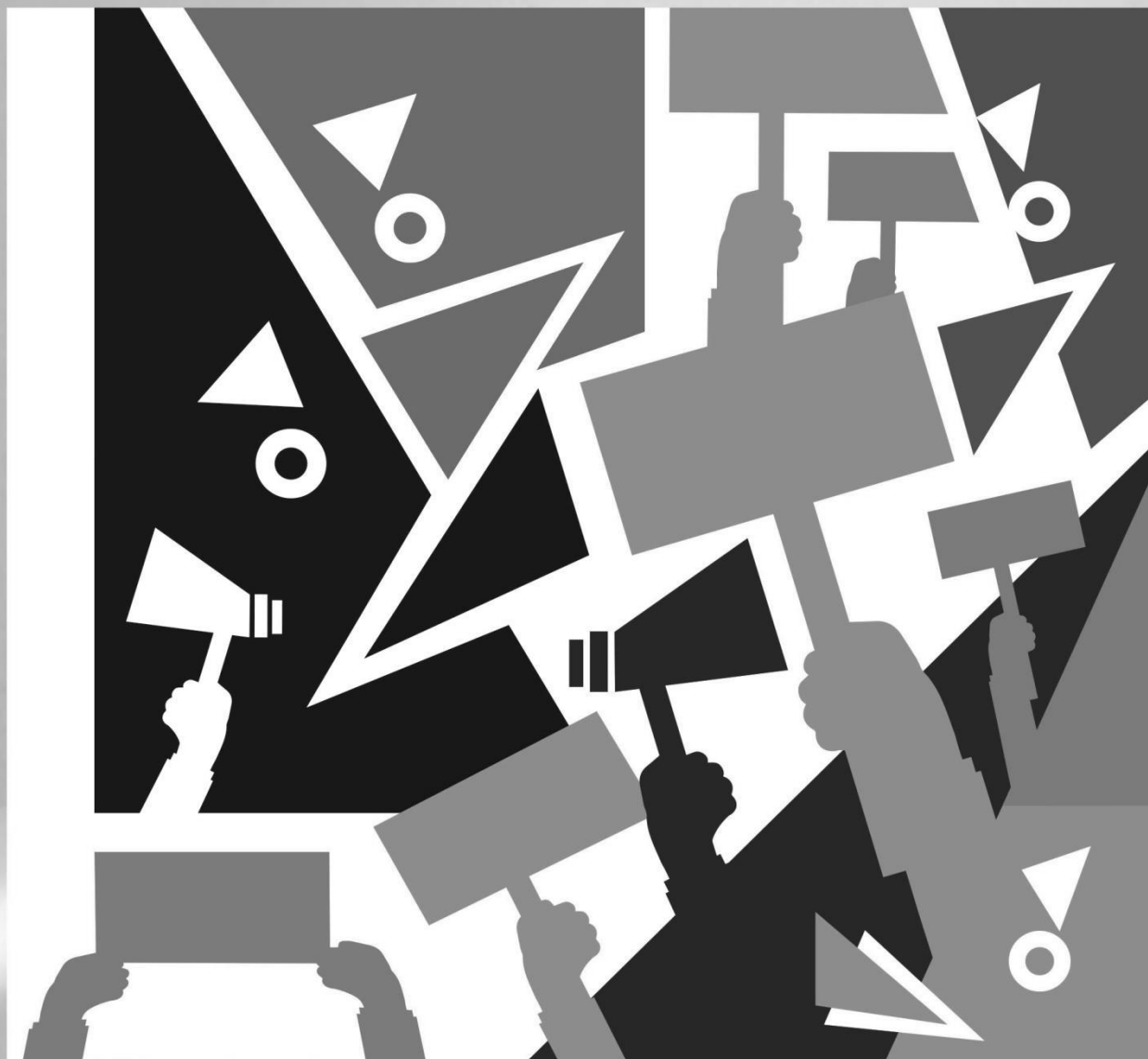
**VI SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Políticas públicas para cidadania:  
Desafios para a cultura, formação  
humana e qualidade de vida**

**UMC**  
UNIVERSIDADE

**VI SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Universidade de Mogi das Cruzes. Programa de Mestrado em Políticas Públicas  
15 a 17 de maio de 2018, Mogi das Cruzes - SP

Dra. Cristina Schmidt  
Me. Rafael Lima Medeiros Ferreira  
(Org.)



# ANAIIS DO

**VI SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Políticas públicas para cidadania:  
Desafios para a cultura, formação  
humana e qualidade de vida**

**UMC**  
UNIVERSIDADE

**VI SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Universidade de Mogi das Cruzes. Programa de Mestrado em Políticas Públicas  
15 a 17 de maio de 2018, Mogi das Cruzes - SP

## FICHA CATALOGRÁFICA

A532 Anais do VI Seminário de Políticas Públicas: políticas públicas para cidadania: desafios para a cultura, formação humana e qualidade de vida / Dra. Cristina Schmidt; Me. Rafael Lima Medeiros Ferreira (Org.). – Mogi das Cruzes, SP: UMC, 2019.  
241 p.: il. color. tab. gráf.; 30 cm.

Evento realizado pelo Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) no período de 15 a 17 de maio de 2018 na cidade de Mogi das Cruzes, SP.

1. Políticas públicas. 2. Cidadania. 3. Qualidade de vida. I. Schmidt, Cristina (org.). II. Ferreira, Rafael Lima Medeiros (org.). III. Seminário de Políticas Públicas (6.: 2018: Mogi das Cruzes, SP).

CDU 364  
CDD 362

## **APRESENTAÇÃO**

O Seminário de Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) chegou à sua 6ª edição em um ano decisivo, peculiar e imprevisível. Em outubro de 2018, o Brasil foi às urnas decidir quem serão os novos representantes a ocupar os cargos de presidente, governador, senador, deputado federal e estadual pelos próximos quatro anos.

Com mais de 14 milhões de desempregados, uma reforma trabalhista retirando direitos de quem produz e os gastos públicos congelados por 20 anos, inclusive em áreas fundamentais como educação e saúde, o país enfrenta uma de suas crises políticas, econômicas e sociais mais dramáticas desde a redemocratização, na década de 1980.

De lá para cá, nunca a democracia brasileira foi tão ameaçada, as conquistas sociais depreciadas e a cidadania ferida por escândalos de corrupção, disseminação em série de notícias falsas e ondas ideológicas extremistas que atacam vorazmente a educação, a cultura e os direitos, visando o retrocesso de décadas em nome de um conservadorismo.

É nesse contexto que o evento organizado pelo Mestrado em Políticas Públicas da UMC debate o tema “Políticas públicas para cidadania: desafios para a cultura, formação humana e qualidade de vida”. Desta vez, o seminário trouxe uma novidade importante em relação aos anos anteriores: os anais online com a publicação de artigos acadêmicos.

Divididos em três Grupos de Trabalho (GT), os artigos são inéditos e divulgam resultados de estudos sobre 1) Políticas públicas de promoção à qualidade de vida, saúde e meio ambiente; 2) Políticas públicas para a formação humana; e 3) Políticas públicas de cidadania: direitos e desenvolvimento social.

Ao explorar os textos, você encontrará pesquisas regionalizadas cujas análises levantam questões importantes, sensíveis e urgentes à agenda política, pois impactam o cotidiano das pessoas. Os artigos abordam temáticas culturais, urbanas, ambientais, sociais e de saúde, avaliando as políticas públicas setoriais vigentes nos municípios metropolitanos.

Nós, professores, alunos, palestrantes, pesquisadores e ouvintes que fazemos parte do Seminário de Políticas Públicas da UMC, desde 2013, estamos felizes pelo sexto ano consecutivo dessa realização. Temos, portanto, o privilégio de apresentar os anais online e convidar você a se debruçar nos trabalhos e os compartilhar com amigos e familiares.

Não sabemos quais caminhos o Brasil trilhará daqui para frente. Independentemente do que aconteça, porém, nada nos impedirá de continuar lutando em favor do conhecimento, da pesquisa científica, da análise crítica, dos direitos das minorias, do meio ambiente, da educação, da democracia, da cidadania e claro, das políticas públicas sociais que legitimam todas essas pautas.

Seja bem-vindo!



**Prof. Dra. Cristina Schmidt**

Coordenadora do Mestrado em Políticas Públicas da UMC

## **COMITÊ CIENTÍFICO**

### **Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti**

Doutorado em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP), Mestrado em Filosofia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS-UFRJ) e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

### **Dra. Cristina Schmidt Silva Portéro**

Doutorado em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestrado em Teoria e Ensino da Comunicação pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP) e Graduação em Jornalismo pela Universidade Metodista de São Paulo (UMESP).

### **Dra. Ivone Panhoca**

Doutorado em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Mestrado em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Bacharelado em Letras: Português-Inglês pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-SP) e Graduação em Fonoaudiologia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-SP).

### **Dra. Renata Jimenez de Almeida-Scabbia**

Doutorado em Ciências Biológicas (Biologia Vegetal) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Mestrado em Ciências Biológicas (Biologia Vegetal) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) e Graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Lavras (UFLA).

### **Profa. Dra. Rosália Maria Netto Prados**

Doutora em Semiótica e Linguística Geral pela Universidade de São Paulo (USP), Graduação em Pedagogia pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) e Graduação em Letras pela Universidade de Mogi das Cruzes (UMC).



## SUMÁRIO

<b>O bem-estar social da pessoa com deficiência: uma discussão acerca dos marcos legais da educação inclusiva</b>	06
Me. Rafael Lima Medeiros Ferreira; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti	
<b>O Casarão da Mariquinha de Mogi das Cruzes e seus múltiplos territórios culturais</b>	18
Ana Carolina Sanches; Mônica Ferreira dos Santos; Dr. Francisco Carlos Franco	
<b>A comunicação e o empoderamento nas redes sociais formando lideranças, ampliando a proteção e a inclusão social</b>	31
Ma. Silvia Aparecida do Carmo Rangel; Dra. Cristina Schmidt	
<b>Cuidadores de abrigo para crianças e adolescentes: revisão integrativa</b>	38
Ma. Adriele Costa Carvalho; Dra. Ivone Panhoca	
<b>Cumprimento da medida de segurança no Brasil e as características de prisão perpétua</b>	50
Ma. Patrícia Santos Coutinho; Dra. Ivone Panhoca	
<b>Estado de bem-estar social e políticas de cidadania LGBT</b>	62
Jair do Prado Silva; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti	
<b>Estado de bem-estar social no Brasil: o caso do PRONAF como políticas públicas para a agricultura familiar</b>	76
Me. Fábio Camacho Gonçalves; Dra. Bárbara Lucchesi Ramacciotti; Dr. Ricardo Sartorello	
<b>Estado de bem-estar social (welfare state) e sua influência nas políticas públicas brasileiras em saúde</b>	89
Eduardo Roberto Bagne; Dra. Tatiana Ribeiro de Campos Mello	
<b>Estado e políticas públicas: a questão dos refugiados</b>	102
Gustavo Fernandes Ambrósio; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti; Dra. Cristina Schmidt	
<b>Gentrificação e pobreza</b>	118
Jéssica Cristina Figueira de Alvarenga; Dra. Luci Mendes de Melo Bonini	
<b>Matrizes culturais e identidade visual: contribuições para a leitura do patrimônio Festa do Divino de Mogi das Cruzes</b>	128
Fábio de Castro Bortoloto; Dra. Cristina Schmidt	

<b>Migração forçada e refúgio sob a perspectiva do welfare state</b>	141
Simone Batista; Dra. Luci Mendes de Melo Bonini; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti	
<b>Oficina de Parentalidade e Divórcio: a forma educativa da cultura da paz no ambiente familiar</b>	155
Márcia de Fátima do Prado; Dra. Luci Mendes de Melo Bonini; Dra. Rosália Maria Netto Prados	
<b>Polarização política e guerras culturais</b>	169
Me. Marcelo Batista da Fonseca; Dra. Cristina Schmidt	
<b>Práticas restaurativas na mediação escolar como um caminho para uma educação eficiente</b>	180
Ma. Valéria Bressan Candido	
<b>Realidade prisional e as leis que norteiam a formação escolar dentro do sistema</b>	191
Me. Luiz Fernando da Costa; Dra. Rosália Maria Netto Prados	
<b>Trabalho formal como fonte de cidadania: avaliação do Programa Jovem Aprendiz</b>	205
Luciana Nolli; Clerio Alves Costa; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti	
<b>Violência contra a mulher e o estado de bem estar social</b>	216
Ana Carolina Sanches; Patrícia Martins Braga; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti	
<b>O welfare state e a política de habitação: a trajetória do Programa Minha Casa Minha Vida e a aplicação de seus conceitos no município de Mogi das Cruzes, SP</b>	228
Ma. Adriana Aparecida de Siqueira; Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti	



**O BEM-ESTAR SOCIAL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA:  
UMA DISCUSSÃO ACERCA DOS MARCOS LEGAIS DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA**

Me. Rafael Lima Medeiros Ferreira  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti

**RESUMO**

Este estudo discute a questão do estado de bem-estar social para a pessoa com deficiência. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza descritiva e exploratória da legislação vigente em nosso país, a qual contribui para a dignidade da pessoa humana com deficiência. O referencial teórico privilegiou a literatura especializada, com autores internacionais e nacionais que balizam o debate acerca do estado de bem-estar social. A pesquisa documental explorou o marco legal que garante à pessoa com deficiência pleno acesso aos direitos firmados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e reforçados pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, mais especificamente o direito à educação e acesso à informação e ao conhecimento.

**Palavras-chave:** Bem-estar social. Pessoa com deficiência. Acessibilidade em bibliotecas.

**ABSTRACT**

This study discusses the issue of the welfare state for the disabled person. It is a bibliographical and documentary research, of a descriptive and exploratory nature of the legislation in force in our country, which contributes to the dignity of the human being with disabilities. The theoretical referential privileged the specialized literature, with international and national authors that mark the debate about the welfare state. The documentary research explored the legal framework that guarantee the disabled person full access to the rights established by the Universal Declaration of Human Rights, Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988, and reinforced by the Statute of the Person with Disabilities, more specifically the right to education and access to information and knowledge.

**Keywords:** Welfare state. Disabled person. Accessibility in libraries.

## 1 INTRODUÇÃO

O surgimento do Welfare State (WS) no Brasil se deu a partir de decisões autárquicas, e de caráter político, em regulamentar a organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia (MEDEIROS, 2001).

Para Bresser-Pereira (apud KERSTENETZKY, 2012, ix):

A construção do estado do bem-estar social ganhou impulso decisivo a partir da transição democrática de 1985 e da Constituição de 1988, uma constituição voltada para a defesa dos direitos sociais. A transição democrática aconteceu no Brasil a partir da formação de um grande pacto político democrático-popular que começou a se formar no final dos anos 1970.

Segundo Draibe (1993), a industrialização foi tardia e o WS se desenvolveu no Brasil dentro de um quadro bastante complexo de fatores e causas. A economia passou do modelo agrário-exportador para o urbano-industrial. Por volta de 1930 o WS começou a ter relação direta com a industrialização, a partir da promulgação de leis inerentes às condições de trabalho e à venda de força de trabalho (BARCELLOS, 1983).

Medeiros (2001) afirma que as políticas sociais no período anterior à Revolução de 1930 existiam de forma fragmentada e emergencialista, mas que apesar disso, percebiam-se atuações mais globais por parte do Estado.

A oferta de serviços de saúde e educação existia à medida que favoreciam grupos políticos, o que culminou em um caráter conservador e autoritário de WS em nosso país, características que resistem ao longo do tempo apesar de todo avanço econômico.

Para Draibe (1993), o caso brasileiro iniciou com características conservadoras e autoritárias, ou seja, havia poucas intervenções por parte do Estado sobre o mercado, e uma baixa distribuição dos serviços sociais para o coletivo. Porchman (2004) reafirma ao dizer que apesar de o Brasil nas últimas décadas ser um dos países que mais cresceu economicamente, pouco foi seu avanço no âmbito social.

Apesar dos altos índices produtivos entre 1930 e 1980, quando o PIB foi multiplicado por 18,2 vezes (6,0% ao ano), o Estado não investiu em proteção social, como fizeram os países de capitalismo avançado. O que demonstra a falta de um papel efetivo do Estado como ator principal no processo de desenvolvimento social Porchman (2004).



## **2 A PESSOA COM DEFICIÊNCIA E O BEM-ESTAR SOCIAL**

No contexto atual, muito se discute sobre os direitos à saúde, educação, informação, entre outros. A dignidade humana é objeto de inúmeras pesquisas científicas, e vem sendo utilizada inclusive como plataforma política.

De acordo com Furlan et al. (2007), a dignidade da pessoa humana não é criação recente, pelo contrário, surge em discussões filosóficas, religiosas e jurídicas há bastante tempo, mas foi na pós-modernidade que ganhou ênfase, devido às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial. Após esse marco histórico, houve a necessidade de uma reorientação das políticas internacionais e do direito positivo dos diversos Estados no sentido de se proteger a dignidade da pessoa humana.

Existem outros que também consideram as violações cometidas na Segunda Guerra Mundial o marco histórico das discussões acerca da “dignidade humana”. A partir daí, o tema passou a ser destaque no campo científico e filosófico e foi necessária a constitucionalização do princípio da dignidade da pessoa humana, que teve início na Alemanha e, posteriormente, se consolidou em diversas outras constituições (MARTINS, 2003).

Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Os direitos humanos incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre e muitos outros. Todos merecem estes direitos, sem discriminação. O Direito Internacional dos Direitos Humanos estabelece as obrigações dos governos de agirem de determinadas maneiras ou de se absterem de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos (ONU, 2017).

No contexto deste ensaio, se discute o bem-estar social da pessoa com deficiência à luz dos seus direitos, e, a ruptura da dignidade humana destas pessoas pela falta de cuidados já preestabelecidos em legislações internacionais e brasileiras. Cabe, enquanto dado estatístico, informar que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), “[...] 6,2% da população brasileira tem algum tipo de deficiência”. O levantamento realizado pelo Ministério da Saúde em parceria com o IBGE (2015) considerou quatro tipos de deficiências: auditiva, visual, física e intelectual.



Existe no Brasil uma legislação específica sobre a inclusão da pessoa com deficiência e seu direito ao esporte, lazer, cultura, saúde, mobilidade, educação e acesso ao mercado de trabalho, a Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015.

Hoje, no Brasil, milhares de pessoas com algum tipo de deficiência estão sendo discriminadas nas comunidades em que vivem ou sendo excluídas do mercado de trabalho. O processo de exclusão social de pessoas com deficiência ou alguma necessidade especial é tão antigo quanto à socialização do homem. A estrutura das sociedades, desde os seus primórdios, sempre inabilitou os portadores de deficiência, marginalizando-os e privando-os de liberdade. Essas pessoas, sem respeito, sem atendimento, sem direitos, sempre foram alvo de atitudes preconceituosas e ações impiedosas (MACIEL, 2000, p. 51).

Mas o que é ser uma pessoa com deficiência? A partir do art. 1º da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência dirigida pela Organização das Nações Unidas (ONU) (apud BRASIL, 2012, p. 26), pessoas com deficiências são:

[...] aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A Convenção da ONU contou com a efetiva participação de pessoas com deficiência, que se formalizou no final do Século XX e início do Século XXI, momento quando houve a preocupação com a inclusão e a integração das pessoas com deficiência, buscando uma igualdade de oportunidades para todos.

No Brasil, aos 25 dias de agosto de 2009, a partir da publicação no Diário Oficial da União (DOU) do Decreto n. 6.949, incorporou-se à sua legislação a “Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo”. Os princípios da Convenção listavam:

- a) O respeito pela dignidade inerente, à autonomia individual, inclusive a liberdade de fazer as próprias escolhas, e a independência das pessoas;
- b) A não discriminação;
- c) A plena e efetiva participação e inclusão na sociedade;
- d) O respeito pela diferença e pela aceitação das pessoas com deficiência como parte da diversidade humana e da humanidade;



- e) A igualdade de oportunidades;
- f) A acessibilidade;
- g) A igualdade entre o homem e a mulher;
- h) O respeito pelo desenvolvimento das capacidades das crianças com deficiência e pelo direito das crianças com deficiência de preservar sua identidade.

Em 06 de julho de 2015 é publicada no DOU a Lei n. 13.146, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que ratifica o acordo assinado em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, durante a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2015) dispõe sobre os direitos fundamentais garantidos à pessoa com deficiência, sendo eles:

- a) Direito à vida;
- b) Direito à habilitação e à reabilitação;
- c) Direito à saúde;
- d) Direito à educação;
- e) Direito à moradia;
- f) Direito ao trabalho;
- g) Direito à assistência social;
- h) Direito à previdência social;
- i) Direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer;
- j) Direito ao transporte e à mobilidade.

Neste sentido, o país deu mais um passo para combater a discriminação da pessoa com deficiência e segue na luta de promover à igualdade de direitos e oportunidades a todos sob a jurisdição do território nacional.

Reis; Mota; Jesus (2017) afirmam que a nova lei surge para assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais à pessoa com deficiência, visando à inclusão social e a cidadania.

Dentre os direitos assegurados à pessoa com deficiência, esta pesquisa foca no direito à educação com ênfase na inclusão, tendo em vista o levantamento de discussões acerca: do acesso ao ensino superior; do uso de ferramentas assistivas; da adaptação da estrutura física e construção de ambientes seguros; e, da promoção e adequação de serviços de informação ofertados por bibliotecas universitárias à pessoa com deficiência.

Apesar de a nova lei promover o acesso da pessoa com deficiência à educação, esse direito já era algo garantido a todos os brasileiros, pois o Art. 205 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), traz a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No Brasil, foram gradativas as conquistas obtidas por esta minoria, sendo todo o período que antecedeu ao marco constitucional um momento marcado por muitas lutas sociais empreendidas por esta população marginalizada (MIRANDA, 2004).

O direito da pessoa com deficiência à educação inclui em seus aspectos: a obrigatoriedade de matrícula; a qualificação de professores para atender o aluno especial; a aquisição e utilização de recursos eletrônicos, tecnologias assistivas e materiais didáticos especializados; bem como, a adequação da estrutura física e construção de ambientes seguros ao aluno com deficiência.

A pessoa com deficiência pode superá-la se tiverem à sua disposição ambientes planejados, a mobilidade com autonomia é um direito universal, juntamente com o conceito de cidadania e de acessibilidade, e deve ser aplicada a todo indivíduo, inclusive os que têm necessidades especiais (LUNARO; FERREIRA, 2005). Segundo Maciel (2000), devemos sempre lembrar que o princípio fundamental da sociedade inclusiva é o de que todas as pessoas com deficiência devem ter suas necessidades especiais atendidas.



### 3 DISCUSSÕES

Durante a busca pelo referencial teórico deste estudo, observou-se, a partir de consultas em bibliotecas, bases de dados e sites de busca, que muitas das pesquisas e discussões sobre o direito à educação da pessoa com deficiência estão voltadas para a educação básica, hoje, a maioria dos trabalhos refletem a realidade da criança com deficiência.

Constata-se que há uma negligência ao adulto com deficiência e seu direito à educação continuada, a entender como o seu acesso à universidade, ao ensino superior, à graduação, à pós-graduação. Neste contexto, a pesquisa adentra as universidades, mais especificamente a universidade pública.

Para Wanderley (2017), existem 07 preconceitos sobre a educação superior, aqui, serão destacadas as que se aplicam, na percepção do autor deste artigo, à pessoa com deficiência, a saber, o primeiro, terceiro, quarto e o sexto preconceito:

1. A educação superior deve ser para uma elite e não para as massas;
3. Só uma proporção mínima é apta para a educação superior;
4. Para a educação superior se deve selecionar os mais aptos;
6. O estado já está gastando demasiado em educação superior.

Se pensarmos a pessoa com deficiência enquanto um participante marginalizado da sociedade, ele está longe de possuir os privilégios de uma elite, e desta forma não deverá acessar a educação superior.

Da mesma forma, se enxergarmos a pessoa com deficiência como alguém possuidor de limitações que interferem no seu desenvolvimento dentro da sociedade, ele não está apto para a educação superior.

Se levarmos em conta os recursos financeiros necessários para adequar os serviços de educação à pessoa com deficiência tendo em vista seu carácter especial, a pessoa com deficiência não terá acesso à educação superior.



Na estrutura organizacional das universidades existem órgãos que a auxiliam no alcance de seus objetivos, dentre os quais, a biblioteca, neste contexto, a biblioteca universitária, desempenha um papel indispensável, pois atua no tratamento, armazenamento, uso e geração do conhecimento científico e tecnológico.

A biblioteca universitária deve ser um espaço de conhecimento, lazer e cultura, e para tal, a mesma oferece produtos e serviços de informação a fim de dar suporte ao ensino, à pesquisa e à extensão. Desta forma, a biblioteca precisa, assim como o professor dentro da sala de aula, estar preparada para atender o usuário com deficiência.

De acordo com Ramos et al. (2014), grandes desafios são exigidos atualmente para que as organizações, e dentre elas, as bibliotecas, para se adaptarem as novas exigências inerentes à globalização, aos avanços tecnológicos e as transformações dos paradigmas econômicos, produtivos e educacionais.

Cabe acrescentar aos desafios citados acima, a adequação dos serviços e produtos de informação a atender as necessidades da pessoa com deficiência. Entende-se por “serviço de informação”, atender a uma demanda, ou seja, satisfazer aos interesses de informação do usuário na temática que ele vier a procurar em uma biblioteca. Por “produto de informação”, temos algo mais palpável, algo que é construído por meio do uso de informação, como exemplo: os catálogos, os informativos, os guias, entre outros (DUARTE, 2015).

Para Ramos et al. (2014), a principal tarefa da biblioteca é aproximar o livro, entenda-se informação e conhecimento, do leitor, que neste contexto é a pessoa com deficiência, despertando o seu interesse pela leitura e atuando na geração e uso do conhecimento.

Estudos como este são de grande relevância, pois podem contribuir para a elaboração e implementação de políticas públicas que promovam o bem-estar social da pessoa com deficiência, por permitir o acesso aos serviços e produtos de informação oferecidos pelas bibliotecas. No que diz respeito às instituições que se preocupam em tornarem-se acessíveis à pessoa com deficiência, estas, por sua vez, serão reconhecidas pelo seu caráter inclusivo, atuando como promotores de cidadania. Da mesma forma, publicações sobre essa temática contribuem positivamente, pois levantam discussões e trazem melhorias a um problema da sociedade contemporânea.

Deve-se pensar em políticas públicas que promovam o bem-estar social, e para tal, a sociedade deve exigir do Estado um posicionamento acerca dessa problemática social, que segrega, estratifica, reprime e discrimina.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do recorte histórico e das discussões teóricas acerca do WS pode-se entender mais sobre sua origem, abordagens e tipologias, desta forma percebe-se que falar de proteção social e de direitos básicos é resultado de anos de estudos e lutas. As políticas públicas são ações afirmativas que visam promover o acesso de todo e qualquer cidadão aos instrumentos da sociedade, diminuindo as barreiras que o impedem de fazê-lo por conta própria.

Apesar de possuir uma forte legislação que ampare a pessoa com deficiência, o Brasil ainda necessita dar grandes passos para que haja um Estado de bem-estar social em relação a esta temática, infelizmente, apenas a criação de leis não garante que o acesso de todos ao todo. Cabe ao Estado, regulamentar, conscientizar e fazer cumprir a legislação.

Percebe-se que o primeiro passo foi dado, há hoje no país, uma legislação que abrange a pessoa com deficiência em sua totalidade, porém necessita-se agora, investimentos públicos para a conscientização e fiscalização do que a lei prevê.

No contexto da educação e informação em bibliotecas, precisa-se investir na capacitação de todos os agentes envolvidos no processo, uma vez que os produtos e serviços de bibliotecas são realizados por esses atores, e sua falta de tato e preparo para atender à demanda desse usuário com deficiência demonstra contrariedade ao objetivo das bibliotecas, que é permitir o acesso à informação e auxiliar na geração do conhecimento.

Ainda, criar espaços acessíveis, tendo em vista a promoção de mobilidade e autonomia para à pessoa com deficiência. A Lei 13.146/2015 faz menção à Norma 9050:2015 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), e estipula uma série de recomendações que devem ser seguidas para que se tenha “acessibilidade” nos instrumentos públicos e/ou privados.



Existem no mercado, tecnologias [assistivas] que são capazes de alterar o formato de diversos documentos a fim de torna-los acessíveis à pessoa com deficiência. Livros impressos podem ser traduzidos para livros táteis (braille) e/ou audiolivros, desta forma uma pessoa cega consegue acessar a informação.

A Libras existe como uma língua oficial brasileira e é usada como uma alternativa de comunicação entre surdos e ouvintes, desta forma, investir na capacitação da universalização da Libras seria uma maneira eficaz de diminuir barreiras para a pessoa surda.

Como mencionado acima, mesmo com todas as possibilidades, poucos são seus usos em nossa sociedade, instituições públicas e privadas parecem não dar importância às recomendações, e pior, não percebem como a falta desses instrumentos criam barreiras entre as “pessoas normais” e a “pessoa com deficiência”.

O momento agora é para a criação de políticas públicas<sup>1</sup> de conscientização e apoio, que refaçam a imagem da pessoa com deficiência, não com “coitadismo”, mas sim como igual, apesar de suas limitações. O Estado pode intervir, seja por meio de incentivos fiscais e/ou editais de fomento para adequação e equipamentação dos instrumentos públicos e privados, e assim lutar a favor da universalização das bibliotecas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **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)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**: Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Decreto Legislativo n. 186, de 09 de julho de 2008: Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. 4. ed. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Brasília, DF: Senado Federal, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/t2GTxq>> Acesso em: 01 mar. 2018.

<sup>1</sup>Segundo Rodrigues (2010, p. 13-14), política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. [...] [As] políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015.** Brasília, DF: Senado Federal, 2015.  
Disponível em: <<https://goo.gl/DuPizT>> Acesso em: 01 mar. 2018.

DUARTE, Evandro Jair et al. Os serviços e os produtos de informação oferecidos pela Biblioteca Pública de Santa Catarina. **Revista ACB.** Florianópolis, v. 20, n. 3, p. 606-620, set./dez., 2015. Disponível em: <<https://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/1100/pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

DRAIBE, Sônia. Welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa.** n.8, p. 1-50, Campinas, NEPP-Unicamp, 1993.

FURLAN, Alessandra Cristina et al. Dignidade da pessoa humana. **Revista UNOPAR,** Londrina, v. 8, p. 73-80, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/juridicas/article/viewFile/1051/1008>>. Acesso em: mar. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo demográfico:** deficiência. Brasil: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/08052002tabulacao.shtm>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão.** Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2012.

LUNARO, Adriana; FERREIRA, Marcos Antônio Garcia. Os espaços públicos e a questão da acessibilidade. **Ciência & Engenharia (Science & Engineering Journal),** v. 15, n. 2, p. 67-72, 2005. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/cieng/article/view/547/2691>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MACIEL, Maria Regina Cazzaniga. Portadores de deficiência: a questão da inclusão social. **Revista São Paulo em perspectiva,** São Paulo, v. 14, n. 2, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n2/9788.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MARTINS, F. J. B. Dignidade da pessoa humana: princípio constitucional fundamental. Curitiba, PR: Juruá, 2003.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil:** papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: Ipea, 2001.

MIRANDA, Arlete Aparecida Bertoldo. História, deficiência e educação especial. **Revista HISTEDBR,** Campinas, n. 15, p. 1-7, set. 2004.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. **O que são os direitos humanos**. Brasília, DF: ONU, 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

PORCHMAN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. n. 18(2), 2004, p. 3-16.

RAMOS, Magda Camargo Lange. A biblioteca universitária e seu papel social. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14., Florianópolis, SC: UFSC, 2014. **Anais...**, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/131866/2014-223.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

REIS, Anderson de Araújo; MOTA, Paloma Marcelino; JESUS, Danilo Mota de. Lei brasileira de inclusão n. 13.146/2015: do direito à educação. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E FÓRUM PERMANENTE DE INOVAÇÃO EDUCACIONAL, 10., 2017. **Anais...**, 2017. Disponível em: <<https://eventos.set.edu.br/index.php/enfope/article/view/4784/1759>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

RODRIGUES, M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo, SP: Publifolha, 2010.  
TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é universidade**. São Paulo, SP: Brasiliense, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Wcw5Ac>>. Acesso em: 20 mar. 2018.



## **O CASARÃO DA MARIQUINHA DE MOGI DAS CRUZES E SEUS MÚLTIPLOS TERRITÓRIOS CULTURAIS**

Ana Carolina Sanches  
Mônica Ferreira dos Santos  
Prof. Dr. Francisco Carlos Franco

### **RESUMO**

Este artigo tem por foco o Casarão da Marinha localizado na cidade de Mogi das Cruzes. Tem por objetivo demonstrar que o local é um ponto alternativo de cultura que agrega valores e reforça identidades, democratizando a cultura. Este estudo se justifica dada a importância do local para a cidade. No entanto, não é foco das políticas públicas do Município, razão pela qual se faz necessário refletir a respeito desse contexto. Assim, o problema que se vislumbra se refere a ausência de políticas públicas que seriam capazes de subsidiar reformas com vistas à manutenção do patrimônio material. A metodologia utilizada foi revisão bibliográfica, valendo-se de material já publicado (livros, artigos e dispositivos legais ligados ao tema). Tem seu referencial teórico baseado em Botelho, Santos, Simis, Pereira e outros.

**Palavras-chave:** Casarão da Mariquinha. Cultura. Políticas públicas.

### **ABSTRACT**

This article focuses on the Navy House located in the city of Mogi das Cruzes. It aims to demonstrate that the place is an alternative point of culture that adds values and reinforces identities, democratizing the culture. This study is justified given the importance of the place to the city. However, it is not a focus of the public policies of the Municipality, which is why it is necessary to reflect on this context. Thus, the problem that is glimpsed refers to the absence of public policies that would be able to subsidize reforms with a view to the maintenance of the material patrimony. The methodology used was a bibliographical review, using material already published (books, articles and legal devices related to the theme). It has its theoretical reference based on Botelho, Santos, Simis, Pereira and others

The abstract should be written in Times New Roman font, size 12, with single line spacing and justified alignment. Must be typed without paragraph. It should not contain citations, acronyms and references. Must have a minimum of 200 and a maximum of 300 words. It should contain an introduction to the theme, the paper objective, the methodological procedures, the results and the final considerations.

**Keywords:** Casarão da Mariquinha. Culture. Public policy.





## 1 INTRODUÇÃO

O Casarão da Mariquinha está localizado na cidade de Mogi das Cruzes. Trata-se de espaço cultural inaugurado em 2014, considerado um patrimônio material que contempla patrimônio imaterial. O imóvel foi construído no século XIX, e mesmo com a transformação do seu entorno conseguiu resistir ao tempo.

Desse modo, este artigo terá por objeto de estudo esse importante patrimônio cultural. Tendo por objetivo demonstrar que o local é um ponto alternativo de cultura que agrega valores e reforça identidades, democratizando a cultura (promove a democratização cultural).

Justifica-se o presente estudo em razão da importância do local para a cidade. Além de patrimônio cultural, ponto alternativo, promove inúmeros eventos, feiras e atrações capazes de destacá-lo de tal forma que possibilitou a conquista de premiação. Entretanto, não é foco das políticas públicas do Município.

Logo, o problema que se visualiza se refere a ausência de políticas públicas que seriam capazes de subsidiar reformas com vistas à manutenção do patrimônio material. Além disso, políticas públicas capazes de promover a cultura ainda mais (além da já promovida), o acesso a todos ao patrimônio cultural da cidade, ressaltando a memória local e identidade.

Para atingir o objetivo proposto serão discutidos os conceitos de cultura, patrimônio cultural, os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que envolvem a temática. Além disso, uma abordagem a respeito de território e identidade, movimento contracultural, história do Casarão, bem como dos projetos atualmente realizados.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. Cultura

Segundo Santos, “cultura é uma preocupação contemporânea, bem viva nos tempos atuais. É uma preocupação em entender os muitos caminhos que conduziram os grupos humanos às suas relações presentes e suas perspectivas de futuro”.



Isso, porque, “o desenvolvimento da humanidade é marcado por contatos e conflitos entre modos diferentes de organizar a vida social, de se apropriar dos recursos naturais e transformá-los, de conceber a realidade e expressá-la”. (SANTOS, 2006, p. 7)

A história, de acordo com o autor, “registra com abundância as transformações por que passam as culturas, seja movidas por suas forças internas, seja em consequência desses contatos e conflitos, mais frequentemente por ambos os motivos” (SANTOS, 2006, p. 7). Com isso, ao se falar em cultura, tem-se em mente a humanidade em toda a sua extensão, riqueza e multiplicidade de formas de existência. “São complexas as realidades dos agrupamentos humanos e as características que os unem e diferenciam, e a cultura as expressa”, acrescenta. Diz respeito à humanidade, aos povos, nações, sociedades e grupos.

Note-se, porém, que cada realidade cultural possui sua lógica interna que deve ser conhecida, de modo que faça sentido suas práticas, costumes, concepções, bem como transformações que passam ao longo da história. (SANTOS, 2006)

Em 1877 “Tylor empregou pela primeira vez o termo cultura, o qual foi utilizado para se referir a todos os produtos comportamentais, espirituais e materiais da vida social humana”. (MINTZ, 1982, p. 224). “Cultura é o todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem enquanto membro de uma sociedade” (TYLOR, 1920 apud GODOY, SANTOS, 2014 p.20).

Segundo Mintz: “define-se cultura como uma propriedade humana ímpar, baseada em uma forma simbólica, ‘relacionada ao tempo’, de comunicação, vida social, e a qualidade cumulativa de interação humana, permitindo que as ideias, a tecnologia e a cultura material se “empilhem” no interior dos grupos humanos” (MINTZ, 1982, p.223). Para Botelho “a cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”. (BOTELHO, 2001, p. 2)

“As preocupações com cultura se voltaram tanto para a compreensão das sociedades modernas e industriais quanto das que iam desaparecendo ou perdendo suas características originais em virtude daqueles contatos” (SANTOS, 2006, p.21). Todavia, toda preocupação não possibilitou uma definição clara e aceita por todos do que seja cultura. Há diferentes abordagens com vistas à definição do termo.



Note-se que cultura está muito associada a estudo, educação, formação escolar. Ou associada tão somente às manifestações artísticas, como por exemplo, teatro, a música, a pintura e a escultura. Também pode ser identificada com os meios de comunicação de massa (rádio, cinema, televisão). Assim, há várias maneiras de entender o que é cultura. Entretanto, todas derivam de um conjunto comum de preocupações. Há duas concepções básicas: a primeira se preocupa com todos os aspectos de uma realidade social e a segunda concepção se refere ao conhecimento (SANTOS, 2006).

O Ministério da Cultura aborda a concepção de cultura articulada em três dimensões: a simbólica, a cidadã, bem como a econômica, tendo em vista as metas do Plano Nacional da Cultura, o qual foi instituído pela Lei número 12.343 de dezembro de 2010. A dimensão simbólica “aborda o aspecto da cultura que considera que todos os seres humanos têm a capacidade de criar símbolos que se expressam em práticas culturais diversas como idiomas, costumes, culinária, modos de vestir, crenças”, assim como “nas linguagens artísticas: teatro, música, artes visuais, dança, literatura, circo, etc” A dimensão cidadã a entende como um direito básico do cidadão. Logo, é necessário “garantir que os brasileiros participem mais da vida cultural, criando e tendo mais acesso a livros, espetáculos de dança, teatro e circo, exposições de artes visuais, filmes nacionais, apresentações musicais, expressões da cultura popular” (MINISTÉRIO DA CULTURA, online, p.1).

E, por fim, a dimensão econômica: “envolve o aspecto da cultura como vetor econômico. A cultura como um lugar de inovação e expressão da criatividade brasileira faz parte do novo cenário de desenvolvimento econômico, socialmente justo e sustentável” (MINISTÉRIO DA CULTURA, online, p. 1).

Cabe destacar o artigo 1º da referida Lei n. 12.343/2010, o qual elenca os princípios que regem o Plano Nacional, dentre eles liberdade de expressão, criação e fruição; respeito aos direitos humanos; direito de todos à arte e à cultura; direito à informação, à comunicação e à crítica cultural, dentre outros.



Trata-se de princípios que estão em consonância com o artigo 215 da Constituição Federal que prevê de forma expressa que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”, cabendo ainda, a proteção “das manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 215, caput e §1º). Determina também no artigo §3º que “a lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 215, §3º)

Além disso, “II produção, promoção e difusão de bens culturais; III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões”. Com destaque a “IV democratização do acesso aos bens de cultura; V valorização da diversidade étnica e regional” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 215, §3º, incisos II a V)

O artigo 216 da Carta Magna deixa claro que o patrimônio cultural brasileiro é constituído pelos “bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 216), incluindo as formas de expressão (inciso I); os modos de criar, fazer e viver (inciso II); as criações científicas, artísticas e tecnológicas (inciso III); as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais (inciso IV) e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (inciso V).

“Meio ambiente cultural aponta a história e a cultura de um povo, as suas raízes e identidade, sendo integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico e turístico” (cf. Arts. 225, caput, 215 e 216) (LENZA, 2015, p. 1426)

O Casarão da Marinha, objeto de estudo deste artigo, se enquadra na definição de patrimônio cultural da Cidade de Mogi das Cruzes, uma vez que se refere à identidade e a memória local. Dessa forma, cabe ao Estado, em conjunto com a comunidade, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. Isso, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 216, §3º).



Nesse sentido, cumpre salientar o artigo 1º da Lei da Ação Popular, a Lei n. 4.717 de 29 de junho de 1965, cuja dispositivo dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a nulidade ou a declaração de anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, Estados e Municípios. E entende-se por patrimônio público todos “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico” (§1º do artigo 1º da Lei 4.717/1965).

Segundo Zaneti e Garcia (2015, p. 363), a CF/88 atualizou a norma do artigo 1º da lei de Ação Popular (LAP), haja vista o previsto no artigo.5º, LXXIII. Refere-se à ação popular a “defesa de direitos difusos, tendo por titulares pessoas indeterminadas, nos termos do art. 81, parágrafo único do CDC que prevê a disciplina dos direitos coletivos lato sensu, aplicável para todo o microsistema do processo coletivo”. Desse modo, pode-se dizer que o patrimônio cultural além de bem de valor excepcional, o qual faz referência à identidade, a ação e a memória dos variados grupos, é direito constitucional que deve ser respeitado em sua integralidade.

## **2.2. Políticas Públicas Culturais**

A discussão a respeito de política pública surgiu como ramo da Ciência Política em meados de 1930, “e se constituiu como campo de conhecimento e disciplina nos Estados Unidos, onde as análises não tinham o papel do Estado como foco, diferentemente dos estudos desenvolvidos na Europa” (BEZERRA, GUERRA, 2012, p.2). Lynn define “como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (LYNN, apud BEZERRA, GUERRA, 2012, p.3) e para Dye “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE apud BEZERRA, GUERRA, 2012, p.3).

Segundo Simis (2007, p.133/155) a política cultural faz parte das políticas públicas. Pois “políticas culturais são formulações e/ou propostas desenvolvidas pela administração pública, organizações não-governamentais e empresas privadas, com o objetivo de promover intervenções na sociedade através da cultura” (FÉLIX; FERNANDES, s/ ano, p.1).

Resumem-se a um “conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem” ou ainda de transformação social (CANCLINI 2001, apud FÉLIX; FERNANDES, s/ ano, p. 1).

Para Coelho (1997, apud FÉLIZ; FERNANDES, s/ ano, p.1) as iniciativas desses agentes buscam “promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável”.

Contudo, isoladamente as políticas culturais não conseguem atingir o plano do cotidiano, pois para tanto são necessários dois tipos de investimento. “O primeiro é de responsabilidade dos próprios interessados e poderia ser chamado de estratégia do ponto de vista da demanda”, ou seja, “organização e atuação efetivas da sociedade, em que o exercício real da cidadania exija e impulse a presença dos poderes públicos como resposta a questões concretas e que não são de ordem exclusiva da área cultural”. O segundo tipo se refere à área da cultura dentro do aparato governamental. Isto é, “uma política cultural que queira cumprir a sua parte tem de saber delimitar claramente seu universo de atuação, não querendo chamar a si a resolução de problemas que estão sob a responsabilidade de outros setores de governo”. (BOTELHO, 2001, p.75).

Assim, “junto aos demais setores da máquina governamental, a área da cultura deve funcionar, principalmente, como articuladora de programas conjuntos, já que este objetivo tem de ser um compromisso global de governo”. A cultura exige a articulação política efetiva de todas as áreas da administração, acrescenta o autor. (BOTELHO, 2001, p.75).

Note-se que no chamado Estado democrático, o papel do poder estatal no âmbito da cultura, segundo Simis, não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, dirigi-la, tampouco conduzi-la. Pelo contrário, o papel do Estado é no sentido de “formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la” (SIMIS, 2001, p. 2)



Ocorre que, porém, no caso em tela, no Casarão da Mariquinha, em que pese se tratar de patrimônio cultural, o qual remonta a identidade e história da cidade, e por se tratar de relevante ponto alternativo de cultura, não se vislumbra políticas públicas culturais lá inseridas. A manutenção do local se dá por meio da promoção de eventos semanais, os quais serão melhor tratados nos próximos tópicos.

### 3 MÉTODO

Conforme Gil (2010, p.43) a pesquisa ‘é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos’. Para tanto, necessário o uso de método de pesquisa, porque permite uma abordagem mais ampla. Assim, do ponto de vista da abordagem do problema, esta pesquisa é qualitativa. Do ponto de vista dos objetivos é exploratória. Trata-se de pesquisa bibliográfica, a qual teve por base material já publicado.

### 4 DISCUSSÕES

#### 4.1 Breve histórico do movimento contracultural

A passagem da década de 50 a 60 foi um período de grandes transformações. Na de 50 os Estados Unidos obteve um grande crescimento econômico e consolidou-se como uma superpotência capitalista. No entanto, esses avanços econômicos acarretaram impactos negativos em muitos setores da sociedade, que não viam a riqueza do país ser distribuídas igualmente (SCALIA, 2016). Note-se que não é estranho que a contracultura tenha surgido no seio da sociedade norte americana, porque foi justamente lá que a tecnocracia “atingiu o auge de seu desenvolvimento, obrigando o jovem a adaptar-se rapidamente a uma realidade mecânica, árida e desprovida de qualquer impulso criativo” (SANTOS, 2005, p.64). Nessa corrente de alienação desenfreada os jovens universitários, intelectuais, artistas e escritores contestavam a espetacularização do consumo.





O movimento de contracultura dentro da filosofia hippie surge basicamente opondo-se a essa condição de consumo, de acúmulo de bens, da ideia de família, ter um bom emprego, etc. (SCALIA, 2016). A contracultura marcou o final da década de 60 e continuou durante a década de 70, espalhando-se dos Estados Unidos para o resto do mundo. As músicas de protesto, a cultura hippie e a negação aos valores da sociedade norte-americana expandiram-se para os outros continentes, adequando-se aos mais diferentes contextos e tomando as mais diferentes formas.

No Brasil, a década de 60 foi marcada por uma profunda agitação política e diversas correntes culturais. Havia a cultura engajada dos Centros Populares de Cultura que continha uma intensa militância política na qual uma parte do movimento da bossa nova evoluiu para as canções de protesto com o objetivo de conscientizar as classes populares.

Nessa fase o movimento estudantil voltava-se a ideologia comunista, com vistas de libertar o Brasil das amarras opressoras impostas pelo regime militar. O surgimento de outros movimentos estudantis durante os anos 60 no Brasil marcou o período, como por exemplo, as revoltas estudantis, os movimentos juvenis contracultura, a luta pelos direitos civis. Esse período também atestou o movimento das identidades individuais e coletivas que surgiam assentadas em raça, etnia, sexo e orientação sexual advindas dos Estados Unidos e da Europa. (PEREIRA, 2016). Ademais, no universo musical outro movimento contestador surgiu após o período da Bossa Nova, o Tropicalismo. Liderado por artistas como Caetano Veloso e Gilberto Gil. Foi um movimento contracultural, pois os valores defendidos eram diferentes dos aceitos pela cultura dominante com referências consideradas cafonas, ultrapassadas e subdesenvolvidas. Os tropicalistas pretendiam subverter as convenções, transgredir as regras vigentes, tanto nos aspectos sócio-políticos, quanto nas dimensões da cultura e do comportamento.

#### **4.2 Casarão da Mariquinha: espaço contracultural de resistência**

O Casarão da Mariquinha é um espaço cultural que foi inaugurado em 2014, está localizado no centro do município e fica no Largo Bom Jesus, é um patrimônio material que contempla o patrimônio imaterial.



Promove projetos dedicados à cidade, especialmente no que diz respeito a memória cultural de Mogi das Cruzes. O imóvel foi construído no século XIX, e mesmo com a transformação do seu entorno conseguiu resistir ao tempo.

O casarão virou propriedade do avô do funcionário público João Benedito de Souza. “Aqui nasceu minha mãe e meu tio. Meu avô tinha armazém de secos e molhados na frente e o local servia como moradia também”, explica Souza. O amor pela história do local fez com que João não vendesse o imóvel, que não é tombado como patrimônio histórico. Em vez do lucro imobiliário, ele afirma que preferiu transformar o lugar em uma casa de cultura e preservar a memória do imóvel e da cidade. “Durante esse tempo tentei fazer algumas coisas e não deu certo. Procurando lei de incentivo e sempre desanimando, fui levando esse tempo todo. Poderia fazer um museu, mas como viabilizar isso? Eu sempre tinha essa ideia. ( G1, Online, 2017).

1 Fachada do Casarão da Mariquinha



Fonte: <http://glaucoricciele.blogspot.com.br/2011/05/no-mes-de-abril-de-2011-foi-criado-o.html>

O proprietário João Benedito de Souza preocupado com a preservação da memória da família e por consequência, do município, conseguiu preservar o casarão mesmo sem subsídio público ou privado, e com a parceria firmada com o gestor e produtor cultural José Luiz “Rabicho”, mais conhecido por todos como Rabicho, está conseguindo manter o imóvel e preservá-lo.

O espaço cultural se tornou uma Organização Não Governamental (ONG) de artes e entretenimento, e desenvolve vários projetos culturais, como apresentações musicais, grupos folclóricos, peças teatrais, sessão de cinema, entre outras coisas que envolvem a cultura, a dignidade humana, a inclusão (de todos e em todos os sentidos). Alguns projetos do casarão: Documento Vivo: Registros audiovisuais de personalidades de diversos segmentos da sociedade mogicruzense; Samba de Quintal: Projeto dedicado a manutenção cultural de um dos mais importantes gêneros musicais; Sarau da Mariquinha: Espaço aberto à diversidade cultural, dedicado aos amantes das diversas formas de arte; Choro Contente: Encontro de chorões dedicado a um gênero

genuinamente brasileiro; Cine Mariquinha: Exibição de filmes e documentários fora do circuito comercial com debate acerca do tema da obra e Programa de Membros: Agenda de eventos, elaboração de projetos e na sustentabilidade da Associação.

Esses são alguns dos projetos realizados pelo casarão, com vistas à cidadania por intermédio da cultura. Os membros participantes são todos voluntários que trabalham em prol de um bem comum, sendo o casarão um espaço que congrega culturas.

[...] Um espaço cultural, como atualmente é entendido, implica, de fato, uma desterritorialização da cultura ou dos modos culturais: práticas inicial ou originariamente exercidas num determinado lugar passam a sê-lo num outro lugar com o qual não estão histórica e socialmente ligadas, num primeiro momento. (COELHO, 1997, p.166).

Nesse sentido, o espaço não se define por demarcações, único em sua homogenia, mas múltiplo em sua heterogenia. O trabalho que está sendo realizado no espaço é tão próspero que lhe rendeu o Prêmio Governador do Estado de São Paulo. O prêmio é uma ação que visa reconhecer a importância dos movimentos culturais do Estado de São Paulo, homenageando artistas, grupos e entidades culturais frente ao seu protagonismo social. O Casarão da Mariquinha foi campeão na categoria Território Cultural, com 59% de voto popular.

Um espaço que envolve tantas culturas e territórios não é um patrimônio tombado. No entanto, o artigo 123 do Decreto Estadual nº 7.730, de 23 de março de 1976, estabelece que nenhuma obra poderá ser executada na área compreendida num raio de 300 (trezentos) metros em torno de qualquer edificação ou sítio tombado, sem respectivo projeto aprovado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico e Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado (CONDPHAAT). Neste caso, o casarão encontra-se no raio das Igrejas do Carmo que foram tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), tornando-se assim um imóvel com garantia de proteção oficial.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pode-se dizer que a cultura se relaciona a conhecimentos, crenças, arte, lei, costumes, capacidades humanas e hábitos adquiridos aos longo do tempo, enquanto membros de uma sociedade. Está intimamente relacionada a história dos povos e o modo como interagem.



Hoje, é abordada em três perspectivas (simbólica, cidadã e econômica), tendo em vista o Plano Nacional de Cultura. É direito constitucional de grande relevância, haja vista uma seção dedicada exclusivamente a cultura. Devendo, desse modo, todo patrimônio cultural ser defendido quando alvo de lesão por meio de ação popular.

As políticas públicas culturais (as quais são parte das políticas públicas) representam significativa relevância nesse cenário, na medida em que tornam a cultura acessível, por meio de divulgação, fomento e promoção de meios de produzi-la.

Diante dos dados e referenciais coletados foi possível demonstrar a importância dos espaços alternativos de cultura. Também denominados de espaços culturais, os quais são referência de preservação da memória, na resistência da cultura de massa, e no fortalecimento da identidade cultural.

Esses territórios não se justificam por demarcações que definem um determinado grupo, mas sim por grupos muitas vezes desterritorializados que são afetados pelo sentimento de pertença. Desse modo, o Casarão da Mariquinha, por meio de seus projetos, contribui de maneira significativa no protagonismo identitário daqueles que muitas vezes estão na contramão da indústria cultural, e se consolidando a cada dia mesmo sem apoio institucional ou privado. Portanto, o objetivo proposto foi atingido, dessa forma espera ter contribuído com outros estudos relacionados ao tema e com a comunidade acadêmica.

## REFERÊNCIAS

BEZERRA, Thais Samara de Castro; GUERRA, Lemuel Dourado. **Breve panorama da literatura sobre políticas culturais públicas no Brasil**. Artigo online. Disponível em <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Thais-Samara-de-Castro-Bezerra-et-alii.pdf>> Acesso em 08/11/2017

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura e políticas públicas**. Publicado em Scielo São Paulo Perspec., vol.15, no.2, São Paulo, Apr/June 2001

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

\_\_\_\_\_, Lei n. 12.343 de dezembro de 2010. Instituiu o Plano Nacional de Cultura

\_\_\_\_\_, Lei n. 4.717 de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular.

FÉLIX, Paula; FERNANDES, Taiane. **Política cultural**. Mais definições em trânsito. Online. Disponível em: < <http://www.cult.ufba.br/maisdefinicoes/POLITICACULTURAL.pdf> > Acesso em: 08/11/2017

IGLESIAS, Patrícia. **Direito Ambiental – Difusos e coletivos**. Elementos do Direito, Revista dos Tribunais (RT), São Paulo, 2013

GARCIA, Leonardo de Medeiros; ZANETI, Hermes. **Direitos difusos e coletivos**. 6ed, Editora Juspodivm, São Paulo, 2015

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar uma pesquisa**. 4ed, Atlas, São Paulo, SP, 2010.

GODOY, Elenilton; SANTOS, Vinício. **Um olhar sobre a cultura**. Publicado em Educação em Revista, Belo Horizonte, v.30, n.03, p.15-41, julho-Setembro 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 19 ed, Saraiva, São Paulo, 2015

MINTZ, Sidney W. **Cultura: uma visão antropológica**. Tradução James Emanuel de Albuquerque. Online. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/tem/v14n28/a10v1428.pdf> > Acesso em 07/11/2017

SANTOS, Gisele S. **Movimentos contraculturais: mitos de uma revolta, poetas de uma revolução**. Akrópolis - Revista de Ciências Humanas da UNIPAR, v.13, n.1, p.63-65, 2005. Disponível em <http://revistas.unipar.br/index.php/akropolis/article/view/458/417> Acesso em 05/11/2017.

SANTOS, José Luiz. **O que é cultura**. 16ed, Coleção Primeiros Passos, Brasiliense, São Paulo, 2006

SCALIA, Flamarion. Movimento da contracultura hippie e a geração Beatnik. [online] Disponível em <<http://www.cidadaocultura.com.br/movimento-da-contracultura-hippie-e-a-geracao-beatnik/>> Acesso 02/11/2017

SIMIS, Anita. **A política cultural como política pública**. Trabalho apresentado no III ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, realizado entre os dias 23 a 25 de maio de 2007, na Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil.

**TROPICALISMO: movimento mudou a cultura brasileira**. [online] 2008. Disponível em <<https://educacao.uol.com.br/disciplinas/artes/tropicalismo-movimento-mudou-a-cultura-brasileira.htm>> Acesso em 02/11/2017.

**A COMUNICAÇÃO E O EMPODERAMENTO NAS REDES SOCIAIS FORMANDO  
LIDERANÇAS, AMPLIANDO A PROTEÇÃO E A INCLUSÃO SOCIAL**

Ma. Silvia Aparecida do Carmo Rangel  
Dra. Cristina Schmidt

**RESUMO**

O objetivo do presente estudo é analisar e identificar como o processo de comunicação pode fortalecer o conhecimento das garantias de direito dentro dos espaços comunitários sendo propulsores do empoderamento, fortalecendo a formação de novas lideranças e consequentemente ampliando a proteção social. O método de pesquisa se deu através da análise bibliográfica para embasamento teórico e científico demonstrando que a articulação das redes socioassistenciais formatam discursos seletivos e regionalizados, utilizados como ferramentas de mobilização e controle da comunidade, refletindo na participação das decisões políticas e sociais e nos processos de quebra da situação de miserabilidade, inclusão e exclusão social. Observa-se a existência de discursos ativistas extremamente politizados que estabelecem vínculos sociais fragilizados que podem ser fortalecidos pela comunicação eficiente da garantia de direitos construindo pontes para a participação e desenvolvimento social.

**Palavras-chave:** Empoderamento. Comunicação. Redes sociais.

**ABSTRACT**

The objective of the present study is to analyze and identify how the communication process can strengthen the knowledge of the law guarantees within the community spaces being thrusters of empowerment, strengthening the formation of new leadership and Consequently expanding social protection. The method searches through the literature analysis to theoretical and scientific basis showing that the articulation of networks socioassistenciais format selection and regional speeches, used as tools of mobilization and Community control, reflecting the participation of political and social decisions and break the situation of miserabilidade, inclusion and social exclusion. Observe the existence of extremely politicized activists discourses that establish social fragile ties that can be strengthened by effective communication of rights guarantee building bridges for participation and development social.

**Keywords:** Empowerment. Communication. Social networks.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de comunicação dentro dos espaços comunitários aproxima pessoas e possibilita o envolvimento coletivo, respeitando os diferentes saberes e culturas, sendo fundamental para que haja um desenvolvimento social e consequente fortalecimento da sociedade civil e surgimento de novas propostas que atendam as demandas sociais principalmente dos grupos vulneráveis.

Neste espaço de discussão, denominado “redes sociais”, existem diversos conflitos e interesses, a influência do discurso político e da cultura popular são intensificados pelo sentimento de luta pela justiça social dentro de um processo que forma lideranças sociais “empoderadas” para representação coletiva, e direcionados ao incentivo de novas propostas de políticas públicas de cidadania, garantia dos direitos e desenvolvimento social.

As redes, dentro das comunidades, iniciam-se como espaços de articulação e troca de informações, onde indivíduos se organizam para fins coletivos, engajados na proposição de mudanças sociais, direcionando-se para a constituição de organizações e comunidades responsáveis, mediante um processo no qual os indivíduos que as compõem obtêm controle sobre suas vidas e participam democraticamente no cotidiano de diferentes arranjos coletivos e compreendem criticamente seu ambiente.

Uma das apropriações de conhecimento de extrema importância no limiar entre a exclusão e a inclusão se deve a compreensão dos direitos individuais, a descoberta pela individualidade, e o resgate da dignidade, condições que fazem parte de um processo complexo de ruptura da condição de vulnerabilidade e que pode trazer o indivíduo a frente de uma multidão discutindo ideologias e propagando a voz, até então silenciada.

É fato que a garantia de qualquer direito se dá, sobretudo, na prática dos conflitos sociais, nos enfrentamentos políticos, econômicos, e nas relações de poder. No entanto, as lutas também surgem no campo das ideias; na formação dos discursos políticos; na construção de conhecimento; nos conflitos ideológicos e culturais; e nas disputas pela autoridade, segundo Marx Engel (2005) “ Realmente não se pode limitar apenas em interpretar o mundo de diferentes maneiras, mas sobretudo transformá-lo”.

A influência da diversidade cultural, dos diferentes discursos e linguagens que multiplicam os conhecimentos das garantias de direitos é um processo de apropriação e comunicação que constitui uma reflexão fundamental para que se entenda como se fortalecem os vínculos que impulsionam os indivíduos na busca pelo bem-estar, ampliando a proposição de ações de desenvolvimento local.



Neste contexto o processo de empoderamento é elemento relevante para a compreensão das possibilidades de participação e atuação comunitária social e política impondo limites aos discursos de poder, se apresentando como uma prática dinâmica com o surgimento de novos líderes sociais emergidos do seio da comunidade buscando alternativas, novos significados e valores que venham afastar a imagem da pobreza e da injustiça, com um discurso politizado, resignificando o conhecimento e discutindo caminhos que levam a inclusão conduzindo a um desenvolvimento que seja cada dia mais sustentável e não excludente.

O debate sobre a comunicação e o fluído das informações dentro das redes sociais, espaços de articulação comunitária, que fomentam o nascimento dos líderes e atores sociais, apresenta uma perspectiva de dimensões em diferentes níveis, iniciando pelo individual com o empoderamento pessoal, reconhecendo a emancipação individual que se referênciam no pertencimento culminando na atuação grupal através de práticas solidárias e coletivas, levando ao cume do processo de empoderamento, quando se viabiliza o engajamento, a articulação e a participação sócio política estrutural

O tema traz uma realidade de superação dos conflitos das relações vivenciadas no contexto comunitário, instigando a pesquisa deste processo de articulação onde o poder do discurso provoca a alienação ou o crescimento coletivo, portas se abrem a um novo mundo de perspectivas inclusivas e de rompimento das fragilidades sociais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Segundo Friedmann (1996) a pobreza retira dos pobres a condição de usufruir substantivamente das garantias e direitos de cidadania, com esta articulação nascem as redes sociais que vem ganhando espaço de estudo científico nos bancos universitários nos cursos de ciências sociais, inclusive da sociologia política, administração, economia, pois constituem um local de transformação, participação, debates, negociações e deliberações políticas que de alguma maneira mesmo que de forma indireta atinge os envolvidos.

As redes sociais possuem, segundo Augusto de Franco, um entendimento complexo de sua estrutura, muitos ainda se remetem a ideia de redes digitais, mas é dentro destes espaços de mobilização que ocorrem os processos de aprendizagem e levam ao empoderamento.

A palavra empoderamento é traduzida como fortalecimento, tendo dois sentidos mais utilizados, especificamente no Brasil, um que refere-se ao processo de mobilizações e práticas e tem por objetivo promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida,



ampliando sua autonomia; e o outro se traduz em ações destinadas a promover a integração dos excluídos, carentes e vulneráveis que necessitam de bens elementares à sobrevivência, em sistemas precários, que não contribuem com sua organização e os suprem individualmente através de projetos e ações assistencialistas. (GOHN, 2004).

As redes sociais são constituídas para reunir e organizar pessoas e instituições de forma igualitária e democrática na implementação de ações e projetos que intensifiquem e agilizem o investimento social de forma crítica e que promovam melhorias no bairro, na cidade e na vida da comunidade de maneira geral, segundo Augusto de Franco “são pessoas interagindo, não ferramentas”, pessoas que tem mudanças provocadas por seus ambientes.

Constata-se a relevância da comunicação para o empoderamento em virtude da insuficiência do direito a liberdade de expressão e à informação para que se possa garantir a dignidade humana, em um processo de constante troca de conhecimentos e valorização sócio cultural.

A conquista da supremacia e do poder relaciona-se a estrutura econômica, organização política e ao processo de comunicação que promove e direciona valores e culturas através do convencimento moral através de estratégias de persuasão e argumentação que levam a interpretação de fraternidade e interesses coletivos

Contribuir e interagir com este espaço de diálogos e reconstrução de múltiplos saberes possibilita um debate e uma visão diversificada contribuindo com a gestão de políticas, formado por uma variedade de atores sociais que compartilham de ideologias comuns, entre elas liberdade, democracia, igualdade e solidariedade.

A influência das mídias na comunicação de massa, o acúmulo de falsas filosofias, submissos e resignados ao discurso de influência e poder que permeiam as camadas vulneráveis são um fardo que impede o caminhar das comunidades, seu desenvolvimento econômico e social.

Assim, um estudo mais aprofundado, sobre o processo de comunicação, o caminho da informação junto aos atores sociais e lideranças, possibilita uma melhor fundamentação sobre o tema contribuindo para ampliação do conhecimento e novas propostas para o incentivo e acompanhamento dos fluidos de comunicação, que fortalecendo os vínculos das redes sociais locais.

### 3 MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica exploratória, uma vez que procura explicar o problema através da análise da literatura publicada em livros, publicações avulsas e da internet, principalmente as publicações que envolvam o tema explorado.

Quanto aos objetivos, foi feita uma abordagem descritiva, buscando descrever os conceitos, suas características, além de explicar e interpretar os fatos. Segundo Cervo; Bervian e da Silva (2007), a pesquisa exploratória descreve a situação e busca descobrir as relações existentes entre seus elementos componentes. Esse tipo de pesquisa requer um planejamento bastante flexível possibilitando a consideração dos mais diversos aspectos do problema ou da situação.

Analisar a comunicação e o tráfego de informações resignificando novas experiências que levam ao empoderamento através da participação popular nos espaços de interlocução das redes sociais comunitárias contribui para o entendimento do processo do desenvolvimento social.

Esse embasamento teórico e científico contextualiza a história da exclusão, a relação de poder, o desenvolvimento da pessoa humana, as redes sociais e a potencialidade das lideranças sociais.

#### **4 DISCUSSÕES**

Ao conceber o empoderamento como um processo que busca responder aos anseios da construção de Políticas Públicas por direito de igualdade, justiça e de desenvolvimento social, com uma perspectiva intercultural, como do reconhecimento de lideranças e espaços de troca de informações e conhecimento, através das propostas políticas, de organização comunitária e dos discursos que fortalecem os vínculos, podemos nos questionar.

A comunicação entre os atores sociais, sua articulação, troca de saberes, conhecimento e engajamento é um instrumento que fortalece o processo de empoderamento e abre caminhos para construção e fortalecimento político rumo ao desenvolvimento social?

Através dessa questão central, podemos abordar se através do processo de comunicação, os atores sociais estão conquistando e ampliando seus espaços e compartilhando conhecimentos e saberes que tragam a garantia de sua dignidade humana, através do exercício de direitos e deveres, se contemplam uma vida de qualidade e bem-estar, fortalecendo vínculos comunitários e disseminando possibilidades para outros atores dentro das redes sociais e locais.

Para tanto, necessita averiguar e investigar o processo de comunicação, os laços que são frutos deste fluido comunicacional e os vínculos que são fortalecidos e propulsionam empoderamento e desenvolvimento de lideranças e atores sociais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aquisição de novos conhecimentos, saberes e o fortalecimento de vínculos favorece a quebra dos paradigmas da miséria, minimizando a vulnerabilidade, e trazendo às redes sociais oportunidades de solidificação no caminho do empoderamento, identificando o poder do discurso entre as lideranças, comunidade e os agentes formados institucionalmente e ressignificação de novas experiências.

A importância do estudo sobre a comunicação que faz ecoar a voz de um povo sofrido e marginalizado, sufocado pela dor da miséria e do abandono são questionamentos que podem nos abrir caminhos para uma nova cultura de apropriação do caminho para o desenvolvimento.

Uma reflexão aprofundada sobre o poder do discurso exercido nos bastidores dos salões comunitários que funcionam como propulsores de novas ideologias políticas partidárias abre portas para a apropriação de novos conceitos que podem fomentar a liberdade de um povo oferecendo-lhes o conhecimento como ferramenta de luta e transformação.

A legitimação do interesse público, através da constituição de espaços comunicacionais viabilizam o diálogo com a sociedade, Esteves (2004) relata que a formação da opinião comum entre os públicos nem sempre se consolida através de consenso, mas o sentimento de partilha promove experiência que solidifica o grupo como um agente social coletivo. Assim, muito além da associação física, cooperam fatores como afinidades, filtros e comportamentos para uma espécie de “seleção natural” dos indivíduos que por si, se agrupam em públicos – o que se denomina como “superioridade como forma de sociabilidade”.

Na linha obscura da exclusão, ocorre o processo de empoderamento e fluidez da informação e seus públicos, enquanto redes interagindo e comunicando, reservam um papel essencial à afirmação das características individuais dos seus membros, em espaços sociais fortemente personalizados fazem emergir “individualidades”, ou seja, dependem de agentes sociais, empenhados em afirmar sua personalidade e subjetividade próprias – o que torna, afinal, cada membro dos públicos um interlocutor, isto é, um sujeito de discurso e um destinatário crítico das opiniões dos outros (ESTEVES, 2004).



Mesmo diante de conflitos, o fortalecimento de atores sociais contribui para a deliberação de avanços democráticos, desenvolvimento de pessoas, ampliação de espaços de interesses público e na política comunicacional faz-se mister não esgotar o tema, mas dar continuidade a este universo de conceitos que se interligam e abrem portas a uma futura tese de Doutorado, abrindo novas linhas de debates e fronteiras.

## REFERÊNCIAS

BELTRÃO, Luiz. **Folkcomunicação: a comunicação dos marginalizados**. São Paulo: Cortez, 1980.

CERVO, Amado L; BERVIAN, Pedro A; SILVA, Roberto da. **Metodologia Científica**. 6º Edição. São Paulo: Person, 2007.

ESTEVES, João. Espaço Público. In: ALBINO, Antônio; RUBIM, Canelas (Org). **Comunicação e Política: conceitos e abordagens**. Salvador: Ed. UNESP, 2004.

FRIEDMANN, J. (1996). **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Celta: Oeiras.

GOHN, Maria da Glória. **Educação popular na América Latina no novo milênio: impactos do novo paradigma**. ETD – Educação Temática Digital, Campinas, v. 4, n. 1, p. 53-77, dez. 2002.

\_\_\_\_\_. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. Saúde e Sociedade, São Paulo**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago. 2004.

MARX, K. & ENGELS, F. (1982), *Collected Works (MECW)*. Vol. 38. 1844-1851. Londres, Ed. Lawrence & Wishart.

MARQUES, Francisca Ester de Sá. **As contradições entre a liberdade de expressão e a liberdade de informação**. 1997. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/marques-ester-contradicoes-liberdades.pdf>>.

PERUZZO, C.M.K. . **Revisitando os conceitos de comunicação popular, alternativa e comunitária**. In: XXIX Congresso Brasileiro de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2006, Brasília. XXIX Congresso INTERCOM. São Paulo: Intercom, 2006.

ROMANO, J.O. & ANTUNES, M. (org). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid, 2002.



## **CUIDADORES DE ABRIGO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: REVISÃO INTEGRATIVA**

Ma. Adriele Costa Carvalho  
Dra. Ivone Panhoca

### **RESUMO**

São feitas, aqui, reflexões com base na literatura da área que retrata a realidade de cuidadores de abrigos de crianças e adolescentes, profissionais que estão em contato direto com o público alvo. As reflexões apresentadas são parte de pesquisa intitulada: “Reflexões sobre cuidadores de crianças e adolescentes que vivem em abrigo: Análise de um Plano Diocesano e revisão integrativa da literatura da área”, cujo objetivo é analisar as possibilidades de integração igreja-Estado-abrigo visando à melhoria dos cuidados oferecidos aos menores abrigados. A pesquisa tem caráter descritivo, com recorte transversal, pois pretende chegar ao resultado em curto espaço de tempo. É de natureza quali-quantitativa, por se utilizar do método revisão integrativa, analisando-se dados percentuais e estatísticos do material coletado, com reflexões e comentários tecidos a partir deles. Os problemas dentro das instituições começam quando a formação acadêmica, a realidade profissional e a demanda não suportam uma à outra, resultando em despreparo do profissional, que por sua vez encontra falta de possibilidades de capacitação no ambiente de trabalho. A solução seria o trabalho interdisciplinar, envolvendo redes de apoio, que também tem suas dificuldades. Outra dificuldade é a compreensão por parte da instituição, de que a criança e o adolescente são os principais atores das próprias histórias de vida, e que precisam ser ouvidos em relação a seus desejos e vontades em relação à sua família de origem, à possível adoção e apadrinhamento e aos motivos que os trouxeram até o abrigo. Cuidadores precisam de capacitação e de apoio para que possam desenvolver melhor as ações esperadas.

**Palavras-chave:** Instituição. Políticas públicas. Capacitação. Funcionários.

### **ABSTRAT**

The reflections that are made here based on the literature on this area that reports the reality of caregivers in shelters for children and adolescents, professionals who are in direct contact with the target public. These reflections presented are part of a research entitled: "Reflections on caregivers of children and adolescents living in shelters - Analysis of a Diocesan Plan and an integrative review of literature in the area", whose objective is to analyze the possibilities of church-state-shelter integration aimed at the improvement of the care offered to sheltered children. The research has a descriptive, with a transversal cut, since it intends to reach the result in short time. It is qualitative-quantitative in nature, using the integrative review method, analyzing percentage and statistical data of the collected material, with reflections and comments woven from them. Results: Problems within institutions begin when academic training, professional reality and demand do not support each other, resulting in unprepared professionals, who in turn find lack of possibilities for training in the work environment. The solution would be interdisciplinary work, involving support networks, which also has its difficulties. Another difficulty is the institution's understanding that children and adolescents

are the main actors in their own life histories and that they need to be heard regarding their desires and wishes in relation to their family of origin, to the possible adoption and patronage and the motives that brought them to the shelter. Caregivers need training and support so that they can better develop the expected action

**Keywords:** Institution. Public policy. Training. Officials.

## 1 INTRODUÇÃO

Segundo Peixoto (2016, p.58) “como reflexo das idéias de vigilância e do controle, nos anos 1920, o conceito de infância adquire uma dimensão social, deixa de ser de interesse apenas do âmbito privado, família e Igreja, tornando-se de competência do Estado”.

Romite e Selow (2016, p.242) consideram que “As legislações atuais sobre Instituições de Acolhimento apontam a necessidade do acolhimento ser excepcional e provisório, com intuito de causar menos danos possíveis para crianças e adolescentes sob essa medida de proteção.”

Sobre a legislação é importante lembrar que cada meio tem suas políticas reguladoras, sendo que a política que regula as ações sociais de entidades filantrópicas, como o abrigo para crianças/adolescente, é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. E para que as ações desse ministério sejam fomentadas por atividades que levem efetivamente a uma “cultura inclusiva” são necessárias atitudes conceituais propositivas e transversalistas, como lembra Silva (2011).

Para que se alcance a construção de uma cultura inclusiva, com base na legislação vigente, é preciso refletir sobre as ações sociais e as políticas públicas reguladoras destas ações. Também são necessárias atitudes propositivas voltadas ao alvo desejado, avaliando as políticas públicas norteadoras sem perder de vista as ações desenvolvidas em busca de uma organização transversalista, ou seja, ações realizadas em curto espaço de tempo, com objetivos claros e com foco definido.

É preciso cuidar para que as ações sociais não se tornem um simples produto da globalização levando a uma cultura de olhar hierárquico na escala vertical, fomentando briga de poderes e desviando o olhar do foco principal.





“A cultura? A diversidade? As práticas? As manifestações? Tornam-se produtos culturais a serem comercializados pela nova categoria profissional dos tempos de globalização econômico-cultural: o produtor cultural” (SILVA, 2011, p. 107).

Segundo Barros e Naiff (2015), com o surgimento do ECA em 1990, houve um reordenamento dos abrigos, tendo os funcionários como foco, devendo ser oferecido a eles cursos de capacitação, oficinas, palestras e outros dispositivos que pudessem, entre outras coisas, colocar os profissionais dos abrigos a par da legislação que regulamentam suas praticas. Segundo Silva (2017), existem diversos estudos no Brasil sobre a preparação no processo de adoção, porém o que falta são estudos de como estes processos são conduzidos por profissionais do psicossocial e do judiciário.

São encontradas, no entanto, dificuldades da parte das instituições em manter o foco na maneira como deve ocorrer o processo de adoção, de apadrinhamento ou de volta à família de origem das crianças e adolescentes.

No Brasil, apesar da existência do (ECA) Estatuto da Criança e do Adolescente, “Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente” (ECA, p.9). Existe uma barreira entre o Estado e a instituição, que sofre por falta de apoio. Embora o ECA tenha tornado imprescindível a implementação de políticas públicas norteadoras dos abrigos, eles não recebem os recursos materiais, financeiros e humanos necessários para diminuir a invisibilidade da violência praticada atrás das portas destas instituições (RIOS, 2006).

### **1.1 As instituições para crianças e adolescentes**

Nesta pesquisa é usado o termo abrigo para falarmos da instituição que protege os direitos de crianças e adolescentes que sofreram vulnerabilidades, porém, na literatura é possível encontrar os termos “abrigo” e a “casa-lar”, diferindo um do outro, sendo que no primeiro os cuidadores se revezam nos cuidados com as crianças e adolescentes em regime de plantão, o que não ocorre na casa-lar, onde as figuras de referencias são mães sociais (FARIAS 2012).

Como forma de comunicação entre o abrigo e o Estado existem as técnicas judiciárias, psicólogas e assistentes sociais representantes do Estado e responsáveis por orientar o abrigoe a equipe técnica da própria instituição, que também é composta por psicóloga e assistente

social. As técnicas judiciárias, e a equipe técnica do abrigo, têm o objetivo de fazer movimentar as ações relacionadas ao abrigo, ou seja, manter a qualidade nos acolhimentos, nas adoções, na preparação da criança e adolescente para voltar a família, orientar para que os direitos previstos no ECA sejam respeitados na prática.

Existe dentro das instituições grande rotatividade de funcionários e de adolescentes abrigados, fator que pode provocar uma “couraça” ou seja, uma dificuldade de construir vínculos entre adolescentes e funcionários, tornando o ambiente de difícil convivência, pois o adolescente tenta se proteger de mais abandonos e os funcionários tentam se proteger de seu próprio despreparo, sem um apoio necessário para saber lidar com os adolescentes (AGLIO, SIQUEIRA,2010).

Ainda que a instituição de abrigo tenha como objetivo promover o acolhimento da criança/adolescente em curto espaço de tempo, muitas vezes acontece do beneficiário permanecer por anos na instituição, o que pode gerar sofrimento, embora estudos apontem que esse fato pode até ser bom para a criança/adolescente, que estaria melhor na instituição do que em um lar com potencial para lhe causar mais sofrimento ainda (FERREIRA &Cols, 2017).

As crianças-adolescentes, então, são sempre os principais prejudicados quando o Estado, a sociedade e a instituição não conseguem se comunicar de forma efetiva, tornando-se o sintoma dessa falta de comunicação. Ferreira (2017) cita sobre esse prejuízo na vida destas crianças e adolescentes, diz sobre a possibilidade do processo de adoção ser um processo doloroso para a criança/adolescente, pois a própria situação carrega uma bagagem de história pelo qual resultou no abrigamento da criança/adolescente e que a resiliência para uma nova construção do simbólico da família pode gerar mecanismos de defesa através de sentimentos de angústia e sofrimento.

## **1.2 Os cuidadores de crianças e adolescentes**

A cultura inclusiva começa a ser desenhada a partir da organização do sistema da rede de apoio, com clareza do trabalho desenvolvido em cada órgão da rede.

Segundo Casagrande (2013, p.2) “Essa profissão surge vinculada a programas de políticas públicas como resposta para alguns problemas sociais da época como, por exemplo, os maus tratos e o abandono”.

O desafio da profissão é de compreender o trabalho que deve ser desenvolvido, os limites e as possibilidades de atuação do cuidador, que deve criar laços de afeto com a criança e o adolescente em situação de acolhimento, mas compreendendo que se trata de uma relação estabelecida por um período limitado de tempo, pois a prioridade é o restabelecimento da convivência com a família de origem, contribuindo para o fortalecimento do vínculo com esta família de origem ou com uma nova família, no caso de adoção (PEIXOTO, 2016).

É possível observar que os cuidadores muitas vezes sentem-se desprotegidos falta de informação sobre o seu objeto de trabalho- as crianças e os adolescentes- amparados apenas por leis que muitas vezes não chegam ao seu conhecimento, por falta de treinamento e capacitação. Moré; Speranceta (2010, p.524) lembram que “Em uma pesquisa realizada em um abrigo no Estado de Santa Catarina, a autora conclui que os profissionais precisam adquirir clareza a respeito de como e por que devem executar as atividades que lhes competem”.

Também é possível observar, com frequência, uma desmotivação dos cuidadores em relação aos adolescentes considerando que fazem seu trabalho de forma adequada (da forma que acham adequado) e não são valorizados pelo seu público alvo ou até mesmo pela própria instituição, ocorrendo falta de capacitação, atraso de salário, falta de treinamento: “A partir dos estudos revisados, percebe-se a ênfase dada à necessidade de uma política de recursos humanos que envolva capacitação permanente, incentivos e valorização dos profissionais cuidadores de instituições de acolhimento” (MORÉ; SPERANCCETA, 2010, p.526).

Para que não ocorram generalizações, contribuindo para a manutenção de estereótipos que alimentam o preconceito, é importante que o cuidador entenda que as crianças/adolescentes vem de ambientes familiares diferentes, sofrendo violações em seus direitos, das mais diferentes formas. Segundo Papalia (2006), para compreender a criança/adolescente, é preciso compreender seu contexto familiar e social



A pesquisadora escolheu o cuidador como porta de entrada para ações inclusivas considerando que tais ações não devem ser destinadas apenas aos beneficiários das entidades, ou seja, as crianças-adolescentes. É fundamental que o cuidado voltado a tais sujeitos não fique na dependência nem da subjetividade do funcionário cuidador nem dos seus conceitos pessoais sobre família e sobre infância

Este trabalho tem como objetivo identificar através de revisão integrativa as dificuldades de instituições que se caracterizam-se como abrigo para crianças e adolescentes com base nos cuidadores e nos beneficiários

### **1.3 A cultura inclusiva**

A inclusão torna-se cultura inclusiva quando o grupo percebe que não é necessária uma distribuição igualitária para todos, mas sim uma distribuição justa, levando em consideração as necessidades e oportunidades que cada indivíduo tem dentro do meio social. Já em 1949 Marshall destacou “Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida” (MARSHALL, 1949 p.62).

Porém, por diversos motivos, existem fortes discursos que acreditam que esta não é a melhor forma de se fazer a inclusão e a cultura inclusiva. Há, no país, grande desigualdade que sustenta o processo de vulnerabilidade social. Como destaca Evangelista (2007, p. 3): “O Brasil é, reconhecidamente, um país marcado por muitas contradições e profundas desigualdades sociais, reflexo primeiro da forte concentração de renda que caracteriza a sua economia”.

Quando falamos em apoio da assistência social, logo vem ao pensamento ações voltadas a públicos de alguma forma excluídos, especialmente os de baixa renda. Segundo o IBGE (2014) “O acesso sem discriminação na Política de Assistência Social compreende, portanto, o reconhecimento do direito do usuário a serviços de qualidade, independentemente das condições econômicas, sociais, culturais e religiosas.”

Ainda que existam políticas públicas reguladoras, que fomentam a inclusão, através de ações sociais, para que ela se torne uma cultura sólida, é necessário a conscientização de que as oportunidades não são as mesmas para todos, fato este que tem uma origem histórica, como destaca Portela (2011, p.114) “A visibilidade da benéfica relação da cultura com a economia



para o desenvolvimento do capital surgiu em um processo histórico repleto de conflitos de interesses e de pressupostos teóricos diferenciados.”

A UNESCO é um grande exemplo de responsabilidade para com ações sociais, fazendo valer diversas políticas públicas de ações inclusivas, pelas quais se constrói e enriquece uma cultura inclusiva. Esse enriquecimento de ações sociais direcionados à cultura inclusiva é responsável por regeneração urbana, pela internacionalização de cultura local, por desenvolvimento econômico, e por melhoria de vida para determinados territórios, sendo a cultura uma estratégia para integrar políticas sociais (SILVA, 2011). “A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). É a agência das Nações Unidas que atua nas seguintes áreas de mandato: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação.” (NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Na era digital as redes sociais servem como máscaras para proteger o verdadeiro ser ali por de trás das teclas, dando a ilusão de que nesta “terra de ninguém”, ou seja, no mundo digital da internet, pode-se falar tudo, Vive-se a ilusão de que todos estão te ouvindo que um grande publico concorda com a sua opinião apenas porque alguém “deu um like” e que as soluções dos problemas já estão por vir. “Mas um sujeito menos avisado pode não perceber que a unidade do discurso não implica na sua verdade; os discursos apresentam uma multiplicidade de sentidos na medida em que tencionam as relações de poder presentes” (PORTELA, 2011, p.112).

E é nesse contexto de “discursos isolados” que ocorrem as armadilhas do enfraquecimento da cultura inclusiva, pois cada vez mais é possível observar discussões com bases pobres, sem a intenção de fazer com que as vozes sejam de fato ouvidas.

Quando as vozes se juntam, elas têm mais forças para se propagar. E se os meios de informação e comunicação forem usados para isto, ou seja, para dar “volume às vozes”, é mais provável que elas comecem a ser ouvidas e atendidas, inicialmente dentro das “micro sociedades” que chamamos de cidades (PORTELA, 2011).



## 2 MÉTODO

### 2.1 Natureza do Estudo

A pesquisa tem caráter descritivo “[...] normalmente feita na forma de levantamento de dados ou observações sistemáticas do fato/fenômeno/ problema escolhido” (SANTOS, 1999, p. 26) e terá o recorte transversal, pois pretende chegar ao resultado em curto espaço de tempo. Também terá caráter quantitativo, por se utilizar do método revisão integrativa, analisando-se dados percentuais e estatísticos do material coletado e voltado à problemática aqui em foco.

Está em curso uma revisão integrativa, método que propõe uma revisão criteriosa da literatura da área. O tema focado, como já foi dito aqui, é abrigo para menores. Nas buscas de artigos científicos a serem analisados tem sido utilizadas as palavras-chave: infância, adolescência, abrigos para menores, cultura inclusiva, políticas sociais para infância nas bases de dados Scholar Google, LILACS e MEDLINE. Estão sendo buscados artigos científicos dos últimos cinco anos.

Na captação dos dados estão sendo consideradas as fases do processo que compõem o método “revisão integrativa”. 1ª fase: definição dos estudos que serão incluídos na pesquisa: artigos científicos em português, publicados de 2013 em diante; 2ª fase: buscou-se amostragem, na literatura, de artigos contendo as palavras-chave definidas no estudo.

## 3 DISCUSSÕES

### 3.1 Revisão Integrativa

A amostra a ser analisada aqui nesse trabalho foi constituída por três artigos científicos, selecionados pelos critérios de inclusão previamente estabelecidos. Destes, um foi encontrado na base de dados LILACS e dois no Google acadêmico. Após uma exaustiva leitura em outras bases de dados, destes foram selecionados três artigos dos últimos cinco anos, em conformidade com as diretrizes do presente estudo.

Primeiro artigo: “A Psicologia nos serviços de acolhimento institucional e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Este artigo cita a importância em reestruturar as instituições de abrigo para crianças e adolescentes a fim de romper o caráter





asilar, massificador e excludente, á partir do trabalho do psicólogo na instituição. Foi um estudo de caráter qualitativo, utilizou como coleta de dados entrevista semiestruturada e foram analisados a partir de análise de conteúdo temático categorial. A pesquisa teve a amostra de seis Psicólogos de serviço de acolhimento de dez municípios do litoral catarinense.

Segundo artigo: “Avaliação psicológica forense no contexto da adoção nacional, internacional e em pares”. Através de pesquisa bibliográfica, este estudo tem o objetivo de contextualizar os aspectos teóricos da avaliação psicológica forense no contexto da adoção nacional, internacional e em pares. A pesquisa salienta a importância do ECA como forma de diretriz tanto para as crianças e adolescentes em direção a sua proteção, quanto para os profissionais que atuam com este publico, além de destacar a importância para o trabalho de equipe interprofissional para buscar o bem-estar do adotado.

Terceiro artigo: “A atuação das equipes técnicas de instituições de acolhimento de crianças e adolescentes na articulação com rede de garantia de direitos.”. Este estudo de revisão bibliográfica tem como objetivo explanar sobre a atuação das equipes técnicas de Instituições de Acolhimento de crianças e adolescentes na articulação com a Rede de Garantia de Direitos. Conclui que as equipes técnicas são necessárias para garantir os direitos das crianças e adolescentes, a fim de fiscalizar os trabalhos desenvolvidos em direção a este publico, e a estrutura física do prédio dos abrigos

De acordo com a pesquisa realizada por Silva & Cols (2015, p.60) com psicólogas de instituições de acolhimento do litoral catarinense “observa-se uma distância significativa entre a formação acadêmica, a realidade profissional e as demandas da sociedade.”

O desenvolvimento do trabalho interdisciplinar é essencial neste contexto, pois permite a troca de diferentes saberes e praticas no acolhimento institucional, possibilitando um entendimento maior na compreensão do serviço prestado na instituição, ao mesmo tempo em que possibilita aproximar a sociedade da problemática, abrindo oportunidade para discussões, com o apoio do Estado, representado pelas técnicas judiciárias. A consequência direta da contribuição de diferentes saberes é a melhoria do trabalho prestado aos acolhidos (SILVA & Cols. 2015).

A equipe técnica - seja a que atua dentro da instituição, seja a que diz respeito às técnicas judiciárias - promove o acesso das famílias às políticas públicas e à rede de garantias de direitos (ROMITE e SELOW, 2016).



E uma das dificuldades encontradas aí é justamente a compreensão da história individual de cada criança/adolescente. Além disso, eles deveriam ser vistos como seres com direito à voz e como “atores” de destaque na construção da história da própria vida: “Em vista das dinâmicas interativas que são estabelecidas, torna-se fundamental considerar a participação infantil no que se refere às práticas desenvolvidas nos contextos inseridos” (SILVA& Cola. 2015, p.62).

O processo de adoção, ainda hoje, é cercado por preconceitos, construídos historicamente e que até o presente momento mantém-se engessado, principalmente na adoção tardia e na adoção em pares. É importante que a sociedade se conscientize de que o bem-estar destas crianças e adolescentes é um direito, como de qualquer outra pessoa (FERREIRA, 2017, p.15).

Por este motivo o foco no trabalho dos cuidadores, pois quando bem preparados, eles podem colaborar com um novo simbólico de família para o seu público alvo, e assim colaborar no encaminhamento do processo de adoção, apadrinhamento ou a volta da criança para a família de origem.

Ainda que a instituição de abrigo tem como objetivo acolher a criança/adolescente, em pouco tempo, muitas vezes acontece do beneficiário permanecer por anos na instituição, o que pode gerar sofrimento, mas também outros estudos apontam que esse fato pode ser bom para a criança/adolescente pois ela está distante de um lar que poderia estar lhe causando ainda mais sofrimento (FERREIRA &Cols, 2017).

“É nesse sentido que a produção de políticas públicas de acolhimento pauta-se para assegurar o exercício da cidadania e da socialização dos acolhidos” (SILVA, 2015, p.63).

Em termos de inclusão, o estudo visa os cuidadores dos dois abrigos para crianças e adolescentes da cidade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo do estudo foi pesquisar, através da revisão integrativa, os problemas que ocorrem dentro de instituições de abrigo para crianças e adolescentes. Os dados analisados mostram que os problemas dentro das instituições começam quando a formação acadêmica, a realidade profissional e a demanda não suportam uma à outra, resultando em despreparo do



profissional, que por sua vez encontra falta de possibilidades de capacitação no ambiente de trabalho. A solução seria o trabalho interdisciplinar, nas reuniões de rede de apoio do município, mas como podemos ver, até mesmo essa rede de apoio tem suas dificuldades, com o trabalho perdendo seu foco e tendo olhar hierárquico, vertical, das problemáticas que deveriam ser resolvidas.

Outra dificuldade que podemos observar é a compreensão por parte da instituição, de que a criança e o adolescente são os principais atores das próprias histórias de vida, e que precisam ser ouvidos em relação a seus desejos e vontades em relação à sua família de origem, à possível adoção e apadrinhamento e aos motivos que os trouxeram até o abrigo.

A proposta, aqui, é fazer com que o conceito de família se estenda chegando até os abrigos voltados a crianças e adolescentes que sofreram violação em seus direitos, em sua família de origem, e que não podem continuar sendo vítimas de preconceitos e exclusão social.

## REFERÊNCIAS

AGLIO, D.D.D; SIQUEIEA, A.C. Crianças e adolescentes institucionalizadas: Desempenho Escolar, Satisfação de Vida e Rede de Apoio Social. Rev. Teoria e Pesquisa. Jul-Set 2010, v. 26, n.3, pp. 407-415.

BARROS, N. S.; NAIFF, L. A. M.. Capacitação para educadores de abrigo de crianças e adolescentes: identificando representações sociais. Rev. Estudos e Pesquisas em Psicologia. Rio de Janeiro, v.15, n.1, p. 240-269, 2015.

BRASIL. Estatuto da criança e do adolescente, Câmara dos deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990- ECA. Brasília-DF.

BRASIL. Nações Unidas. Brasília 2018. Disponível em:  
<https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

CASAGRANDE, L. A atividade de mão social no Brasil. 2013.

EVANGELHISTA, D. O. Sem eira, nem beira: adolescentes em conflito com a lei e as políticas públicas de atendimento. Rev. Inter-legere. Ano 1. n. 1. Jan/jun 2007.

FARIAS, L. C. O fazer Psicológico na Casa Lar. Porto Alegre, mar. 2012.



FERREIRA, A. A. C. & Cols. Avaliação psicológica forense no contexto da adoção nacional, internacional e em pares. 2017.

IBGE. As Entidades de assistência social privadas sem fins lucrativos no Brasil: unidades de prestação de serviços sociassistenciais 2014-2015.

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

MORÉ, C. L. O. O. & SPERANCETTA, A. Práticas de pais sociais em instituições de acolhimento de crianças e adolescentes. Rev. Psicologia & Sociedade. Santa Catarina. p. 519-528. 2010.

PAPALIA, D. E. Desenvolvimento humano. Trad. Daniel Bueno – 8ª. ed.- Porto Alegre. Artmed, 2006.

PEIXOTO, J. M.. Casa-Lar: desafios e possibilidades no trabalho do educador/cuidador residente com crianças e adolescentes. 2017. 190 f.

PORTELA, T. B.. Sentidos da cultura: conceito reacionário e linhas de fuga. 2011.

RIOS, T. A.. As pessoas que a gente vê. Instituto Camargo Correa. São Paulo. 2006.

ROMITE, P; SELOW, M. L. C.. A atuação das equipes técnicas de instituições de acolhimento de crianças e adolescente na articulação com a rede de garantia de direitos. Vitrine Prod. Acad., Curitiba, v.4, n.2, p.230-245, jul/dez. 2016.

SANTOS, A. R. Metodologia Cientica: a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: DP & A, 1999.

SILVA, C. D. L. & Cols. A Psicologia nos serviços de acolhimento institucional e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Rev. Pesquisas e praticas psicossociais, 10 (1), São João Del Rei, janeiro/junho, 2015.

SILVA, P. S. & Cols. A equipe psicossocial na colocação das crianças nos processos de adoção. Psicologia: Ciência e Profissão Jul/Set. 2017 v. 37 n°3, 608-623.

SILVA, R. Helena A. Políticas Públicas de Cultura?. Cadernos. 2011.

**CUMPRIMENTO DA MEDIDA DE SEGURANÇA NO BRASIL E AS  
CARACTERÍSTICAS DE PRISÃO PERPÉTUA**

Ma. Patrícia Santos Coutinho  
Dra. Ivone Panhoca

**RESUMO**

Esse estudo se propõe a refletir sobre o cumprimento da medida de segurança no Brasil a partir das considerações doutrinárias e jurídicas e sobre a criação e delimitação da sanção de caráter preventivo, com escopo curativo. A medida de segurança será aplicada aos inimputáveis e semi-inimputáveis que ao tempo do delito não tinham capacidade de reconhecer o ato ilícito praticado. Trata-se de um estudo qualitativo com base em dados da literatura da área.

**Palavras-chave:** Absolvição imprópria. Medida de segurança. Hospital de custódia.

**ABSTRACT**

This article proposes to reflect on the fulfillment of the security measure in Brazil from the doctrinal considerations on the creation and delimitation of the sanction of preventive character. The security measure will be applied to the unenforceable and semi-inimitable ones who at the time of the offense were not able to recognize that the crime practiced.

**Keywords:** Inappropriate absolution. Security measure. Hospital of custody.



## 1 INTRODUÇÃO

Os hospitais de custódia foram instituídos no Brasil em 1903 com a criação da lei especial para a organização da assistência médico legal de alienados no Distrito Federal (Decreto 1132 de 22 de dezembro de 1903). Cada estado deveria disponibilizar recursos para a construção dos referidos hospitais e, caso isso não fosse possível, deveriam ser construídos anexos em asilos públicos para o recolhimento de indivíduos que sofrem de alguma doença ou distúrbio psíquico e os presos que enlouqueceram em prisões. Porém, a construção de determinado estabelecimento especial, só aconteceria quase duas décadas depois em 1921, localizada no Rio de Janeiro, primeiro estado a possuir estabelecimento especial.

A Medida de Segurança será aplicada aos casos em que o agente do delito seja inimputáveis e semi-inimputáveis, e que a prática do fato prevista como delito seja punível com detenção e reclusão.

No Brasil não é possível haver prisão perpétua, podendo o infrator cumprir o máximo de 30 anos, o prazo para cumprimento da Medida de Segurança não poderá ser superior a pena igual a cominado em abstrato à infração penal.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONCEITO DE MEDIDAS DE SEGURANÇA

O conceito de Medida de Segurança não está expresso no ordenamento jurídico brasileiro, tratando-se de conceitos doutrinários.

Trata-se de uma forma de sanção penal, com caráter preventivo e curativo, visando a evitar que o autor de um fato havido como infração penal, inimputável ou semi-imputável, mostrando periculosidade, torne a cometer outro injusto e receba tratamento adequado. (NUCCI, 2013, p.19).

A medida de segurança, diferentemente de como muitos pensam, é especificamente a imposição ao doente mental, por sentença transitada em julgado, de um tratamento psiquiátrico, seja na forma ambulatorial, seja na de internamento. Assim, a medida de segurança não é uma sanção penal, que tem em seu conteúdo uma repressão, mas tão somente uma medida eficaz de tratar o doente que praticou um fato descrito como crime, mas que não gozava das faculdades mentais quando realizou a conduta. (NUNES, 2012, p.163)





As medidas de segurança são conseqüências jurídicas do delito, de caráter penal orientada por razões de prevenção especial. Consubstanciam-se na reação do ordenamento jurídico diante da periculosidade criminal revelada pelo delinqüente após a prática de um delito. O objetivo primeiro da medida de segurança imposta é impedir que a pessoa sobre a qual atue volte a delinqüir a fim de que possa levar uma vida sem conflitos com a sociedade. (PRADO, 2010, p.632).

A Medida de Segurança deve ser tratada como uma sanção penal de caráter não prisional e sim de caráter preventivo, imposta pelo Estado aos indivíduos considerados inimputáveis e semi-inimputáveis. Aqueles que ao tempo da ação ou omissão, não eram capaz de entender o caráter ilícito do fato, previsto nos artigos 26, 96 e 97 do Código Penal Brasileiro de 1940, vejamos:

Art. 26 - É isento de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento. Art. 97 - Se o agente for inimputável, o juiz determinará sua internação (art. 26). Se, todavia, o fato previsto como crime for punível com detenção, poderá o juiz submetê-lo a tratamento ambulatorial. Art. 98 - Na hipótese do parágrafo único do art. 26 deste Código e necessitando o condenado de especial tratamento curativo, a pena privativa de liberdade pode ser substituída pela internação, ou tratamento ambulatorial, pelo prazo mínimo de 1 (um) a 3 (três) anos, nos termos do artigo anterior e respectivos §§ 1º a 4º.

O agente do ato ilícito possui uma patologia mental à época do delito, podendo, a depender do seu grau de periculosidade, praticar outro delito, se não for tratado de forma compulsória e imediata. O instituto da Medida de Segurança é um instrumento que tem como finalidade defender a sociedade de agentes incapazes de compreender o ato ilícito. A periculosidade é elemento essencial para a aplicação da medida, pois previne que o autor do delito volte a causar danos a sociedade.

Para a doutrina majoritária, o indivíduo deve ser retirado da sociedade para que diminua o risco de uma possível “recaída” e que o agente não possa cometer outro ato ilícito. Porém, há vertentes que uma sociedade se define também pelos seus marginalizados, os quais ela mesmo cria e não sabe lidar, que em sua grande maioria estão reclusos em hospital de custódia, considerados e denominados de “loucos infratores”. Os doentes mentais internos nos hospitais de custódias e tratamento psiquiátricos são pessoas aparentemente normais que por alguma razão tiveram um surto psíquico e cometeram crimes contra pessoas de suas próprias famílias, geralmente os seus cuidadores (DINIZ, 2011).



## **2.2 ESPÉCIES DE MEDIDA DE SEGURANÇA NO BRASIL**

De acordo com artigo 97 do Código Penal Brasileiro de 1940, a medida de segurança está dividida em duas: Detentiva e Restritiva.

A medida de segurança detentiva é a internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, a pena deve ser exclusivamente de reclusão. Não há tempo pré determinado para o cumprimento da medida, perdurará até que seja cessado a periculosidade do agente. Com prazo mínimo de 3 anos para o cumprimento da sanção, porém nunca um prazo máximo.

Já no caso da medida de segurança restritiva, o juiz submete o agente a tratamento ambulatorial, o delito deve ser punido com detenção e o prazo mínimo varia de um a três anos para o cumprimento da medida.

## **2.3 MEDIDA DE SEGURANÇA E O CUMPRIMENTO NO BRASIL**

De acordo com Goffman (1974), em 16 de dezembro de 1824 surgia o Código do Império Brasileiro, que marcou a ruptura das Ordenações Filipinas, o novo Código era formulado a partir da ideologia brasileira e não mais da ideologia Espanhola como o antigo ordenamento.

O Código do Império Brasileiro trazia em seu rol 211 crimes contra os bens tutelado pelo Estado. O referido Código garantia aos agentes portadores de qualquer doença mental praticante de crimes tratamento diferenciado daqueles indivíduos em plena capacidade mental, porém ainda não se caracterizava Medida de Segurança e sim uma pena a qual os indivíduos eram entregues aos cuidados de familiares ou se oferecesse perigo a sociedade eram entregues a chamada "Casa de Loucura". O critério para aferição da inimputabilidade cabia apenas a convicção íntima do Juiz.

O Decreto n. 847 de 11 de outubro de 1890 que tinha como finalidade a descaracterização dos preceitos monárquicos presentes no ordenamento penal anterior. O Decreto fazia menção ao fato do doente mental ter sua internação compulsória se oferecesse algum perigo para a sociedade. Não mais cabia ao juiz a aferição da loucura do indivíduo, e sim fundamentada na periculosidade do agente.



Porém para ele foi no Código de 1940, vigente, que a figura da Medida de Segurança ganha força e se torna regular, eficiente aos criminosos portadores de doenças mentais. Tais indivíduos não são apenados, porém sofrem de sanção privativa de liberdade, denominada Medida de Segurança, que tem por finalidade proporcionar ao doentes mentais tratamento diferenciado e ambulatórias a sua doença, os separando dos criminosos comuns.

O cumprimento das Medidas de Segurança no Brasil se dá em hospital custódia e tratamento psiquiátrico. Os estabelecimentos recebem os considerados inimputáveis para o ordenamento jurídico brasileiro, inimputáveis são todos aqueles indivíduos que cometem ato tipificado como crime para o Código Penal Brasileiro e não estão em suas plenas capacidades mentais. O rol de doenças mentais considerados para os fins de medida de segurança estão elencadas na Classificação de Doenças (CID), sendo esse rol taxativo. Para a execução da medida de segurança segue parâmetros elencados na Lei de Execuções Penais (LEP).

Após a sentença transitada em julgado que fixou o cumprimento da medida de segurança, será expedida uma guia de internação ou de tratamento ambulatorial pela autoridade judiciária competente, e esta é encaminhada para a autoridade administrativa encarregada pela execução. A internação somente será autorizada com a apresentação da referida guia, conforme os artigos 171, 172 e 173 da LEP.

A internação será realizadas em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, ou na falta deste, em outro estabelecimento adequado, podendo ser em estabelecimento comum ou particular, porém nunca em presídio público<sup>2</sup>. Ao iniciar a internação, é obrigatório a realização de exame criminológico, recomenda-se juntamente o exame de personalidade para a classificação da doença, para que verifique a melhor maneira de desenvolver o tratamento.

Além disso, ao iniciar a internação, é obrigatória a realização do exame criminológico, e também recomendável o exame de personalidade para a classificação, com o escopo de possibilitar a individualização do tratamento. E, de acordo com o artigo 99 do Código Penal, o internado será recolhido a estabelecimento dotado de características hospitalares e será submetido a um tratamento adequado.

<sup>2</sup> RJTJSP, 91/388; Damásio E. de Jesus, Comentários, cit., v. 2, p. 230.

Quanto ao prazo de cumprimento das medidas de segurança, é indeterminado, enquanto não verificada a cessação da periculosidade do agente, mas a sentença que decide pela absolvição imprópria do doente mental, obrigatoriamente, deverá estabelecer um prazo mínimo de duração, que poderá ser de um a três anos.

No decorrer da execução da medida de segurança, o juiz poderá mediante requerimento do Ministério Público ou do advogado do interessado, solicitar exame para verificar a cessação da periculosidade, ainda que não tenha findado o prazo mínimo do cumprimento da medida. Encerrado este prazo, realizar-se-a o exame de cessação da periculosidade, iniciado de ofício pela autoridade administrativa. A desinternação está condicionada à cessação da periculosidade.

Se houver a cessação da periculosidade, o juiz determinará por sentença, a desinternação do doente ou a sua liberação condicional, no caso de tratamento ambulatorial. A liberação somente se dará após o trânsito em julgado desta sentença, conforme o art. 179 da LEP.

A internação, ou tratamento ambulatorial, será por tempo indeterminado, perdurando enquanto não for averiguada a cessação da periculosidade, mediante perícia médica. O prazo mínimo deverá ser de 1 (um) a 3 (três) anos. De acordo com o artigo 97 do Código Penal de 1940, a internação, ou tratamento ambulatorial, será por tempo indeterminado, perdurando enquanto não for averiguada, mediante perícia médica, a cessação de periculosidade.

A perícia médica será realizada ao término do prazo mínimo fixado e deverá ser repetida de ano em ano, ou a qualquer tempo, se o determinar o juiz da execução. Portanto, o prazo para cumprimento da medida de segurança não se compara ao prazo de pena de um delito cometido por indivíduo que não sofre de patologia mental, pois há prazo pré estabelecido para o cumprimento da pena, não maior a 30 anos, enquanto na medida de segurança há um prazo mínimo, porém nunca máximo.

Se o agente desinternado, antes do lapso de um ano, praticar fato que indique a persistência da periculosidade, será revogada a desinternação ou a liberação condicional e restabelecida a situação anterior, a periculosidade do indivíduo é presumida.

[...] a lei presume a periculosidade dos inimputáveis, determinando a aplicação da medida de segurança aquele que cometeu o ilícito e se apresenta nas condições do art. 26 (art. 97). Nesse caso, a aplicação da medida de segurança é obrigatória, não podendo ser dispensada apenas porque o agente já está sendo voluntária e particularmente submetido a tratamento. [...] (MIRABETE, 2007, p.377).

Após o prazo de um ano, se o agente não voltar a apresentar periculosidade, considera-se a medida de segurança extinta.

A desinternação será sempre condicionada, devendo ser restabelecida a situação anterior se o agente, antes do decurso de um ano, pratica fato indicativo de persistência de sua periculosidade, estabelecida no artigo 97 do Código Penal de 1940 em seu parágrafo 3º, já o parágrafo 4 do mesmo artigo expõe que, se for necessário para fins curativos, o juiz poderá solicitar a internação do doente que estiver sob tratamento ambulatorial.

Ao termino do prazo estipulado pelo juiz, o doente será submetido a um novo exame, e, se verificada a cessação da periculosidade, será mantido em liberdade vigiada por um ano, para constatação de que não há sinais de possível reincidência.

Outra hipótese, se o sentenciado ao prazo de cumprimento de sua pena apresentar distúrbios mentais, e somente, nesse caso, poderá o juiz da execução substituir a pena para internação se assim achar necessário, conforma redação do artigo 183 da LEP, porém quando se verificar a recuperação do interno, deverá o mesmo retornar imediatamente ao presídio para continuar cumprir sua pena, e o prazo que ficou internado servirá para a contagem da pena.

Portanto, nota-se que a internação hospitalar é a mais grave das medidas de segurança, tendo em vista que o réu é afastado do convívio familiar. No entanto, o tratamento ambulatorial é a modalidade de tratamento preferida pelo legislador ordinário, já que a internação somente será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes.

A Medida de Segurança deverá ser aplicada após o transito em julgado da sentença penal que absolveu o réu impropriamente, devendo o considerado inimputável ser internado e tratado em estabelecimento adequado, entretanto aos jurista o entendimento majoritário é que cabe ao julgador optar pelo tratamento mais adequado e que surtirá mais efeitos ao inimputável, indiferente se o fato criminoso seja com pena de detenção ou reclusão, porém a

lei é clara que somente poderá o juiz modificar o tratamento ao doente se a pena do mesmo for de detenção, artigo 97 do Código Penal brasileiro de 1940.

### 3 MÉTODO

Trata-se de um estudo qualitativo com base em dados da literatura da área. Segundo Dalfovo, Lana e Silveira (2008) a pesquisa qualitativa utiliza majoritariamente dados qualitativos, ou seja, as informações coletadas pelo pesquisador não são retratadas em números, ou a representação numérica assume um papel menor na análise.

As características da pesquisa qualitativa são: objetivação do fenômeno; hierarquização das ações de descrever, compreender, explicar, precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno; observância das diferenças entre o mundo social e o mundo natural; respeito ao caráter interativo entre os objetivos buscados pelos investigadores, suas orientações teóricas e seus dados empíricos; busca de resultados os mais fidedignos possíveis; oposição ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.32).

A pesquisa assume uma tipologia bibliográfica, sobre a qual Fonseca afirma que “é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de websites”. (FONSECA, 2002, p.32). Para elucidar nosso objeto, consultamos a legislação que estabelece critérios e políticas públicas sobre saúde mental e apresentamos a definição de cultura presente na Constituição Federal de 1988. Os dados coletados são constituídos por fonte secundária. De acordo com Gerhardt e Silveira, “a coleta de dados é a busca por informações para a elucidação do fenômeno ou fato que o pesquisador quer desvendar”(GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p.68).

### 4 DISCUSSÕES

No que se trata do cumprimento da Medida de segurança, foi estabelecido um prazo mínimo de duração de um a três anos, aplicado a qualquer fato considerado ilícito praticado pelo agente, de acordo com artigo art. 97, § 1o do Código Penal (BRASIL, 1940).

Para o nosso Código Penal que está em vigor desde 1940 a Medida de Segurança possui prazo indeterminado, porém há forte discussão doutrinária a cerca do tema.





Existem duas correntes doutrinária, a primeira trata que não há prazo máximo para cumprimento da medida de segurança, que a sanção deverá perdurar até a cessação da periculosidade do agente, o que poderá acarretar na internação pelo resto de sua vida, corrente essa acatada pelo Código Penal de 1940 como demonstrado em seu artigo 97, parágrafo primeiro.

[...] não tem prazo certo de duração, persistindo enquanto houver necessidade do tratamento destinado à cura ou à manutenção da saúde mental do inimputável. Ela terá duração enquanto não for constatada, por meio de perícia médica, a chamada cessação da periculosidade do agente, podendo, não raras as vezes, ser mantida até o falecimento do paciente. (GRECO, 2006, p.729).

A segunda corrente, e essa mais benéfica para a doente e a sociedade, considera que a Medida de Segurança deve ter prazo determinado para o seu cumprimento, sendo tal prazo estipulado previamente, sob pena de se fazer presente o caráter perpétuo, o que de pronto tornaria a pena Inconstitucional.

[...] Não é constitucionalmente aceitável que a título de tratamento, se estabeleça a possibilidade de uma privação de liberdade perpétua, como coerção penal. Se a lei não estabelece o limite máximo é o interprete quem tem a obrigação de fazê-lo.[...] (ZEFFARONI E PIERANGELI, 2011, p.858).

Sobre a prisão com caráter perpétuo, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo artigo 5o, XLVII, b, "não haverá penas (...) de caráter perpétuo".

[...] Privar alguém do direito de liberdade para o resto da vida. Além de contrariar anseio de todo homem, abonado no mundo civilizado, nenhuma utilidade social é extraída. Ao contrário, apenas efeitos negativos [...] (CERNICCHIARO, 2005, p.130-131).

Para a segunda corrente especifica também que a medida de segurança deverá ter a pena igual a cominado abstratamente ao fato concreto, portanto se o indivíduo cometeu um delito de homicídio simples, o cumprimento da sanção não poderá ultrapassar o prazo de vinte anos, uma vez que essa é a pena máxima aplicada ao agente que comete esse tipo de delito.

A medida de segurança deve ter o limite máximo de qualquer pena cominado em abstrato para a execução das penas, a pena não poderá ultrapassar o prazo máximo de 30 anos.



[...] Totalmente inadmissível que uma medida de segurança venha a ter uma duração maior que a medida da pena que seria aplicada a um imputável que tivesse sido condenado pelo mesmo delito. Se no tempo máximo da pena correspondente ao delito o internado não recuperou sua capacidade mental, injustificável é a sua manutenção em estabelecimento psiquiátrico forense, devendo, como medida racional e humanitária, ser tratado como qualquer outro doente mental que não tenha praticado qualquer delito. (COPETTI, 2000 apud GRECCO, 2006, p.730).

Portanto, o mais adequado é o reconhecimento da inconstitucionalidade da indeterminação do prazo das Medidas de Segurança, por ferir a Constituição Federal no que diz respeito a pena de caráter perpétuo, um dos preceitos principais da nossa Carta Magna, elencada no artigo 5º XLVII alínea “b”.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É necessário estabelecer um lapso temporal máximo para o cumprimento da referida medida, de modo a respeitar os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade, portanto não se pode manter sob custódia o indivíduo por período extenso e acima do prazo máximo legal.

A Medida de Segurança é um recurso de proteção social e sua execução deve basear nos dispositivos Constitucionais de negativa de Prisão Perpétua, e acima de tudo, na violação da Dignidade da Pessoa Humana, por se tratar de pessoas diferenciadas, que não poderiam ter os seus Direitos e Garantias Fundamentais violadas.

A Dignidade da Pessoa Humana como fundamento primário em nosso ordenamento jurídico, não se deve aplicar qualquer sanção seja ela de caráter prisão ou de medida de segurança, de forma a violar os direitos básico inerentes a todos os indivíduos, tratando os iguais como iguais e os desiguais na medida da sua desigualdade.

## **REFERÊNCIAS**

ANDRADE, Haroldo da Costa. **Das Medidas de Segurança**. 1. ed. São Paulo: América Jurídica, 2014.

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

\_\_\_\_\_. **Lei 10216/2001.** Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 2001.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940:** institui o Código Penal brasileiro. *Vade Mecum*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.210, de 11 de julho de 1984:** institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Diário Oficial da União, 1984.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito pena*,. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal:** Parte Geral, 18. ed Saraiva, 2014

CARRARA, Sérgio Luis. **A História Esquecida:** os Manicômios Judiciários no Brasil. In: *Rev. Bras Crescimento Desenvolvimento Hum.* 2010; 20(1): 16-29. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/jhgd/article/viewFile/19939/22019>>. Acesso em: 04 de setembro de 2014.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. In: **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**. Blumenau, v.2, n.4, Sem II. 2008.

DINIZ, Débora. **A Custódia e o Tratamento Psiquiátrico no Brasil, censo 2011.** ed. Letras Livres, 2011.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002.

GARCIA, Basileu. **Medidas de Segurança.** In: *Revista da USP*. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66041/68651>>. Acessado em: 04 de setembro de 2014.

CERNICCHIARO, Luiz Vicente; COSTA JR, Paulo José. **Direito Penal na Constituição.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GERHARDT, Tatiana Engel (Org.); SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa.** 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. v. 1.

GOFFMAN, Erving: **Manicômios, Prisões e Conventos.** ed. Perspectiva. São Paulo 1974.

GRECO, Rogério. **Curso de direito Penal.** 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Manual de direito penal, volume 1:** parte geral, arts. 1º a 120 do CP. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2007.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de Processo Penal e Execuções Penal. 10 ed. Revistas dos Tribunais, 2013.

NUNES, Adeildo. **Execução da Pena e da Medida de Segurança**. São Paulo: Malheiros, 2012.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**, arts 1º a 120. 9. ed. São Paulo: RT, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl e PIERANGELI JOSÉ HENRIQUE. **Manual de Direito Penal Brasileiro**. Parte Geral. 9. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

## **ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E POLÍTICAS DE CIDADANIA LGBT**

Jair do Prado Silva  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti

### **RESUMO**

Este artigo tem por objetivo geral fazer uma breve revisão bibliográfica sobre os modelos de classificação do Welfare State, para compreender as diferenças entre políticas públicas universais e focalizadas de proteção social. Visa especificamente ampliar o debate sobre políticas de promoção da cidadania LGBT no contexto do Estado de Bem-Estar-Social no Brasil. Examina o problema da diversidade sexual e dos direitos sexuais para poder avaliar as políticas públicas formuladas para lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis e transexuais no Brasil. Parte da seguinte hipótese: as políticas públicas para a proteção das minorias sexuais são mais eficazes quando promovem a cidadania LGBT, ou seja, quando partem da defesa de direitos fundamentais e universais para todo cidadão.

**Palavras-chave:** Diversidade. Sexualidade. Cidadania.

### **ABSTRACT**

This article aims to provide a brief bibliographical review of Welfare State classification models to understand the differences between universal and focused public policies on social protection. It specifically aims to broaden the debate on policies to promote LGBT citizenship in the context of the Welfare State in Brazil. It examines the problem of sexual diversity and sexual rights in order to evaluate the public policies formulated for lesbian, gay, bisexual, transgender, transvestite and transsexuals in Brazil. Part of the following hypothesis: Public policies for the protection of sexual minorities are more effective when they promote LGBT citizenship, that is, when they depart from the defense of fundamental and universal rights for every citizen.

**Keywords:** Diversity. Sexuality. Citizenship.



## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo geral fazer uma breve revisão bibliográfica sobre os modelos de classificação do Estado do Bem-Estar Social (Welfare State em inglês), para compreender as diferenças entre políticas públicas universais e focalizadas de proteção social. Visa especificamente ampliar o debate sobre políticas de promoção da cidadania LGBT no contexto do Estado de Bem-Estar-Social no Brasil. Examina o problema da diversidade sexual e dos direitos sexuais para poder avaliar as políticas públicas formuladas para lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis e transexuais no Brasil. Parte da seguinte hipótese: as políticas públicas focalizadas para a proteção das minorias sexuais são mais eficazes quando promovem a cidadania LGBT.

O Estado de bem-estar social desempenha um papel fundamental na promoção do bem-estar social e econômico de seus cidadãos. Baseia-se nos princípios da igualdade de oportunidades, da distribuição equitativa da riqueza e da responsabilidade pública para aqueles que não têm as provisões mínimas. Abrange diversas formas de organização econômica, social, democracia, bem-estar e capitalismo (MARSHALL, 1967)

Partindo do quadro de referência histórica e conceitual do Estado do Bem-Estar Social, pretende-se analisar as políticas públicas implementadas para a comunidade LGBT. A história e os marcos legais tardios para proteção das minorias LGBT revelam a negligência de direitos institucionalizada séculos após séculos e a negação da cidadania, que vem com a não aceitação da diversidade que gera preconceito e crimes violentos. Desse modo, esse estudo bibliográfico faz uma revisão da literatura na busca pela compreensão dos dilemas e desafios da proteção social à população LGBT em um Estado do Bem-Estar Social (VIANA, 2005).

Titmuss (1958) formula uma tipologia sobre dois modelos de Welfare State: Residual e Institucional (Redistributivo), depois da revisão de 1974, acrescenta um terceiro modelo: o Industrial.<sup>3</sup> Kerstenetzky (2012) resume os três modelos nos seguintes termos:

<sup>3</sup> Residual Welfare modelo of social policy, o industrial achievement performance modelo of social policy e o redistributive modelo of social policy. (TITMUSS, 1974).





- i) **Modelo Residual:** baseado no princípio da subsidiariedade, no qual o mercado e a família são os canais de satisfação das necessidades individuais, e apenas quando eles falham as instituições do Estado do Bem-Estar Social (Ebes) entram em cena (ex. EUA). No modelo residual há uma redistribuição mínima em resposta às disfuncionalidades das instituições de promoção do bem-estar;
- ii) **Modelo Industrial:** baseado no mérito/desempenho, que reserva as instituições do Ebes o papel, coadjuvante ao mercado, de assegurar que as necessidades sejam satisfeitas com base no mérito, desempenho no trabalho e produtividade (ex. Alemanha). No modelo industrial a redistribuição promovida pelo Ebes é proporcional à distribuição de recompensas que ocorre no mercado;
- iii) **Modelo Institucional:** com base nas necessidades sociais, que atribui um papel central ao Ebes, principalmente na provisão de serviços universais (ex. Inglaterra). No institucional a redistribuição é progressiva e respeita as necessidades sociais.

Esping-Andersen (1991) parte da tipologia de Titmuss para formular uma nova classificação dos três tipos básicos de regimes de Welfare State: (i) Liberal (Residual); (ii) Conservador-corporativo (Industrial); (iii) Socialdemocrata (Institucional ou Universalista). O autor comparou os padrões de proteção social de dezoito países capitalistas desenvolvidos e analisou os condicionantes que deram origem às formas distintas de regimes de Welfare State em função do grau de desmercadorização presente na sociedade. O conceito de desmercadorização é formulado a partir do conceito de mercadorização das relações sociais nas sociedades modernas.

Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. (...). Isto significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (ESPING-ANDERSEN, 1991, P.102)



Kerstenetzky (2012) resume os três modelos de Andersen:

- i) **Liberal** (laissez faire): com elevada provisão privada, baixo grau de desmercantilização e dualização do bem-estar. A formação liberal se caracteriza pela ausência de tradições estatistas (mas não ausência de Estado, que viabilizou o papel chave ocupado pelo mercado) e por um papel menor dos movimentos trabalhistas;
- ii) **Conservador-Corporativo** (corporações e sindicatos): com forte provisão pública, grau intermediário de desmercantilização e segmentação ocupacional do bem-estar. A herança católica como força política e o legado histórico do estatismo autoritário são decisivos para um viés conservador e corporativista estatista;
- iii) **Socialdemocrata**: com elevada provisão pública, desmercantilização e universalismo. O legado político socialdemocrata aparece como decisivo nos resultados da desmercantilização.

O principal referencial para o diagnóstico do problema de gênero, da diversidade étnica, da modernização e do poder são oferecidas por Leibfried e Mau. Revisam análises teóricas, empíricas e conceituais centrais na literatura do estado do bem-estar social da década de 1970. Abordam os discursos de poder, questões sociopolíticas, bem como questões de gênero, diversidade étnica e social e resultados do estado do bem-estar social. Suas escolhas e princípios de organização trazem coerência e visão adicional, fornece uma apresentação abrangente dos principais problemas empíricos, conceituais e normativos (LEIBFRIED E MAU, 2008).

## 2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

O Estado do Bem-estar Social (EBES), em inglês, Welfare State (WS), nomeia o Estado Social ou Assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda, exercício de direitos igualitários e seguridade social a todos.

O termo Welfare State foi originalmente cunhado pelo historiador e cientista político britânico Sir Alfred Zimmern nos anos 1930.<sup>1</sup> Estudioso das relações internacionais, não propriamente das políticas sociais, Zimmern visava registrar terminologicamente a evolução do Estado britânico, em seu entender positiva, de um Power State para um Welfare State. Este último se caracterizaria pelo predomínio da lei sobre o poder, da responsabilidade sobre a força, da Constituição sobre a revolução, do consenso sobre o comando, da difusão do poder sobre sua concentração, da democracia sobre a demagogia.<sup>2</sup> Nessa acepção, um Welfare State não se distinguiria muito de um estado democrático de direito. (KERSTENETZKY, 2012, p.1).

O EBES incide de forma positiva na qualidade de vida e nos recursos econômicos para satisfazer necessidades básicas, não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias, mas a partir das atividades estatais que se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Os conceitos de justiça social estão no coração do Estado de bem-estar social, bem como a igualdade de acesso e de tratamento. Produto da reforma do modelo clássico de Estado Liberal, reconhecimento de direitos coletivos e de serviços sociais pela intervenção do Estado aos cidadãos, de modo a proporcionar iguais oportunidades a todos (CRUZ, 2007).

Os primeiros acordos públicos de proteção e bem-estar social foram concebidos em meio ao declínio do feudalismo, ao período pós-guerra e ao surgimento da sociedade industrial. Em tempos passados, o Estado era uma autoridade para a administração da lei, justiça, cobrança de impostos, ou seja, um estado policial que tinha apenas um papel negativo a desempenhar.

É comum, também o Estado de bem-estar garantir a segurança social e o bem-estar econômico: em uma combinação de traços capitalistas e socialistas. O conceito de Welfare State não é unívoco e admite uma série de variações e modelos, são muitas as correntes teóricas e muitos os autores, isto é, não há um modelo único (DRAIBE, 1993).

O fim do período medieval é marcado pela mudança do cenário estruturalmente rural para urbano. A desordenada aglomeração trouxe pessoa de distintos hábitos e novos riscos sociais e o apoio aos necessitados, especialmente os pobres dos mais pobres, foi proporcionado em grande parte da Europa pelas Igrejas e pelos Mosteiros. Esse auxílio eclesial, apesar de seu aspecto carregado de doutrinação, tornou possível que alguns pobres sobrevivessem, deixasse a terra e chegassem às cidades. Pobres, vagabundos, mendigos e ladrões eram vistos frequentemente como perigosos ou poderiam espalhar doenças. (BOYER, 2017).

Antes do século XIX, muitas nações assumiram alguma responsabilidade pública pelo bem-estar dos cidadãos. Otto Von Bismarck (1815-1898) transformou a Alemanha no primeiro país do mundo com sementes de um Estado do Bem-Estar Social. Em 1883, promulga a lei dos seguros de saúde. Em 1884, a lei dos seguros de acidente de trabalho. Em 1889, a lei do seguro de velhice e invalidez.

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram constituir seguridade social no século XX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, durante o governo do Chanceler Otto Von Bismarck (1815-1898), resposta às greves e pressões dos trabalhadores. O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se referem aos direitos, os benefícios cobrem principalmente os trabalhadores, o processo é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada [...] (BOSCHETT, 2009 p.324)

O pioneirismo social alemão influencia o britânico. A Lei dos Pobres foi uma Política Social britânica, que persistiu aproximadamente 350 anos, (1601-1950). Era uma combinação de provisão mútua e voluntária, posteriormente complementada pela ação do governo. As preocupações britânicas, com a eficiência nacional alimentaram o desejo de uma infraestrutura de serviços públicos: estes serviços foram deliberadamente fornecidos fora da Lei dos Pobres, para evitar o estigma associado ao pauperismo.

Depois da Segunda Guerra Mundial (1945) a melhoria do padrão de vida europeu ocorreu em curto espaço de tempo, em aproximadamente trinta anos. Foram firmados pactos entre "capital e trabalho". A reconciliação desses interesses opostos foi sustentada pelas políticas econômicas que visavam crescimento e pleno emprego e pelas instituições do Welfare State. A questão social passou a ser vista como "direito humano".

O modelo de Estado do Bem-estar que emergiu na segunda metade do século 20 na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países, chegou ao auge no transcurso dos anos 70, porém, esse modelo de Estado entrou em crise. A "idade de ouro" do Estado de bem-estar social não durou eternamente. Com o surgimento da globalização e crise do petróleo em 1973, o Estado novamente passou por mudanças e a situação mundial sentiu a necessidade de novos ajustes (BRESSER PEREIRA, 2009).

De 1500 a 1822 não havia preocupações no âmbito social na realidade brasileira. O Brasil Colônia conseguiu manter sua unidade linguística apesar da rivalidade entre as províncias, mas não havia a ideia de um projeto de nação, e cada morador possuía uma identidade baseada na sua localidade de origem.

De 1822 a 1889, após três séculos de exploração econômica por parte de Portugal, diante do novo contexto da economia mundial de expansão do capitalismo, que impunha uma nova postura dos países em relação à produção e a comercialização, houve o enfraquecimento

econômico e político de Portugal e ocorreu a conquista brasileira de sua autonomia política e econômica, surgindo o Brasil Império.

A Independência brasileira foi conquistada em 1822, com base em acordos políticos de interesse da classe dominante em sintonia com o capitalismo europeu. Os brasileiros continuaram a sofrer as amarras da colonização, continuavam quase em sua totalidade analfabetos, incapazes de ler um texto elementar e sem prática alguma de exercício cívico.

Com a proclamação da República, em 1889, foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Esse é um período de reformas, o Brasil adotou o federalismo e o poder foi dividido entre o presidente e os governos estaduais. O período foi marcado pelo desenvolvimento da indústria, pela reestruturação da força de trabalho - não mais escrava -, pelas greves operárias e pela Semana de Arte Moderna.

De 1930 a 1963 o Brasil começou a introduzir um Estado de Bem-Estar Social, com intervenção estatal na economia nacional no início na Era Vargas, em um intenso movimento de conquista e concessão de direitos destinados inicialmente aos trabalhadores urbanos, visto que a industrialização estava sendo impulsionada pelos dirigentes da época tornando-se necessário a regulamentação das relações entre capital e trabalho para que houvesse um crescimento harmônico da economia. O populista e desenvolvimentista governo getulista teve papel determinante no processo de constituição dos direitos sociais. (DRAIBE, 1985).

Os anos de 1964 a 1984 compõem um período marcado pelo universalismo básico (massificação). O segundo período brasileiro do EBES é marcado pela Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora, isto é, um momento de crescimento com características de política de massa, aqui tem se como referência o quadro mais geral da ação social do Estado incluindo assim, educação, saúde, habitação. Estruturou-se uma política social do regime militar, enquanto na Europa, havia um ambiente democrático, com direitos sociais universais e participação social como bases do regime do WS. (DRAIBE, 1985)

Redemocratização (1988-2016): O Brasil começa a vivenciar uma experiência de administrar uma crise econômica dentro de um processo mais ou menos intenso de democratização, esse período é marcado por ser universalista redistributivo. Vive-se uma segunda fase da reforma social iniciada pós Plano Real (1994), destaca-se uma visão mais generosa e universalizante de direitos. (DRAIBE, 1993)



No Brasil a construção de um WS é um princípio que se consolida de fato no conceito de Segurança Social da Constituição Federal de 1988. Uma ruptura com o anterior modelo de proteção social existente, que se baseava em seguro social estratificado para trabalhadores formais, e caridade ou algum tipo de benefícios para os pobres e excluídos. A luta por um modelo abrangente de proteção social teve um componente original da mobilização social a favor da expansão dos direitos sociais como parte da transição para um processo democrático.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO LGBT**

Por muito tempo a diversidade sexual e as relações de gênero permaneceram em um campo de invisibilidade nos debates e na estrutura organizacional cultural, social e religiosa. A maioria das abordagens sobre o tema fez poucas tentativas de integrar gênero e sexualidade na perspectiva de análise no desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social, permanecendo no campo médico e moral. O tema é uma ameaça para a identidade do indivíduo supostamente sadio, religioso e aceito socialmente.

Vemos tal comportamento desde a chegada dos portugueses ao Brasil, que continuaram aqui a ação do Estado conjunto à Religião. A compilação das legislações era vinculada aos preceitos bíblicos: provendo crenças específicas e ensino confessional. Seguia-se as Ordenações Filipinas, que tratava pecado, moral e crime de modo equivalentes, deste modo, a homossexualidade era um crime, com sanções ao travestismo e a condenação à pena de morte da sodomia. O Livro V, Título XIII, das Ordenações Filipinas dizia:

*Toda a pessoa, de qualquer qualidade que seja, que peccado de sodomia per qualquer maneira cometer, seja queimado, e feito per fogo em pó, para que nunca de seu corpo e sepultura possa haver memoria, e todos os seus bens sejam confiscados para a Côroa de nossos Reinos, postoque tenha descendentes; pelo mesmo caso seus filhos e netos ficarão inhabiles e infames assi como os daquelles que commetem crime de Lesa Magestade (ORDENAÇÕES FILIPINAS, liv. 5.º, tit. XIII). (PORTUGAL, 1595)*

A orientação homossexual foi descriminalizada no Brasil a partir de 16 de dezembro de 1830, D. Pedro I assinou o código penal do Império eliminando todas as referências à sodomia. Com essa revogação das Ordenações Filipinas, o novo código em questão não traz em si proibições referentes a atos homossexuais.





No Brasil a partir do final dos anos 1970, aparecem movimentos em favor da diversidade sexual, a princípio predominantemente formado por homens gays. Mas logo nos primeiros anos, as lésbicas começam a se afirmar como sujeito político relativamente autônomo; e nos anos 1990, travestis e depois transexuais passam a participar de modo mais orgânico. No início dos anos 2000, bissexuais começam a se fazer visíveis e a cobrar o reconhecimento do movimento, formando a Comunidade LGBT (CRP, 2017).

Em 1995 Marta Suplicy propôs o projeto de lei 1151, relativo à união civil. Com base no regimento interno da casa, se criou uma comissão especial que substituiria todas as demais comissões. O relator apresentou um projeto substitutivo, alterando alguns pontos. Esse substitutivo foi aprovado na comissão, estando pronto para ser votado em plenário, todavia foi arquivado diversas vezes e não aprovado, mas tornou-se um projeto de grande originalidade e relevância para história do país.

Segundo Mello (2005), o Projeto de Lei 1151/95, elaborado por Marta Suplicy, quando senadora, tinha por objetivo instituir a união civil entre pessoas do mesmo sexo, sendo um marco político que desencadeou o debate tanto na sociedade civil quanto no Estado. Foi inspirado na legislação sueca, que contou com a participação da autora Sra. Barbro Westerholm, que foi convidada a participar dos debates na Câmara dos Deputados em uma das reuniões da Comissão Especial destinada a apreciar a proposição.

Em 1999 o Conselho Federal de Psicologia (CFP, 1999) deixou de considerar a opção sexual como doença. Por meio de uma resolução define que não constitui doença, nem distúrbio e nem perversão, proibiu os profissionais de oferecer, participar de eventos e/ou serviços que proponham tratamento e cura gay. São aproximadamente 500 anos tendo como crime ou depois doença algo que nada mais é que um modo de viver a própria a sexualidade (CRP, 2017).

Foram lançadas campanhas de conscientização contra a homofobia, como a Brasil sem homofobia em 2004. O Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania é uma das bases fundamentais para ampliação e fortalecimento do exercício da cidadania no Brasil. Consolidação de avanços políticos, sociais e legais conquistados, segundo o documento Brasil sem Homofobia (CONSELHO, 2004).



Entre os dias 05 e 08 de junho de 2008 aconteceu na cidade de Brasília a primeira Conferência Nacional LGBT. O evento constituiu um marco histórico positivo para discussão de problemáticas através do tema “Direitos Humanos e Políticas: O caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, travestis e Transexuais (GLBT)”. Das propostas ali apresentadas resultou o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (FIGUEIRÊDO, 2013).

Em agosto de 2008, o Ministério da Saúde oferece oficialmente atenção às pessoas da letra T, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) desde a publicação da Portaria Nº 457, de agosto de 2008. O processo transexualizador, cirurgia de mudança de sexo ou redesignação sexual começa a ser oferecido oficialmente e pode ser definido como um conjunto de estratégias assistenciais para transexuais que pretendem realizar modificações corporais do sexo, em função de um sentimento de desacordo entre seu sexo biológico e seu gênero – sempre em atendimento às legislações e com pareceres médicos e de especialistas em saúde. (LIONCO, 2009).

Em sancionada a Lei Maria da Penha (n.º 11.340/06), a primeira lei federal no país a prever expressamente a união homoafetiva feminina; o Art. 5º diz que configura violência familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial, compreendendo âmbito familiar como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa, em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Esta lei conceituou família como qualquer relação íntima de afeto e, de modo expreso, enlaçou neste conceito as uniões homoafetivas ao referenciar que a mulher, para ser vítima, independe de sua orientação sexual. (DIAS, 2017).

O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu as uniões homoafetivas em 05/05/2011, o status de entidade familiar, estendendo a estas relações a mesma proteção destinada à união estável prevista no artigo 226, § 3º, da Constituição Federal (CF), e no artigo 1723, do Código Civil.

Direitos fundamentais até então negados aos casais formados por pessoas do mesmo sexo foram-lhe estendidos, com fundamento nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da liberdade, da intimidade e privacidade, privilegiando como consequência a proteção contra quaisquer tipos de discriminação (OLIVEIRA, 2017).



Em 2013 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) emitiu a Resolução 175 que proibiu que os cartórios recusassem a habilitação ao casamento entre pessoas de mesmo sexo:

Art. 1º É vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo. Art. 2º A recusa prevista no artigo 1º implicará a imediata comunicação ao respectivo juiz corregedor para as providências cabíveis. Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Em âmbito federal o Decreto nº 8.727 de 28 de abril de 2016 dispõe sobre o uso por transexuais e travestis do nome social em todos os órgãos públicos, autarquias e empresas estatais federais. Nas últimas décadas tem-se avançado na igualdade de direitos entre casais homossexuais e heterossexuais, além do combate à discriminação.

Entre as reivindicações e marcos legais pode-se citar o reconhecimento das uniões homossexuais, conquista de direitos previdenciários, combate à discriminação, adoção de filhos e reconhecimento jurídico da redesignação sexual. As decisões judiciais têm avançado bastante no reconhecimento de direitos, enquanto a legislação tem encontrado resistência para avançar.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de subjetivação dos direitos sociais, com a fabricação dos atores políticos, das coalizões políticas e o processo de constitucionalização de direitos, através do qual os direitos sociais a população LGBT ganharam seu marco legal e o processo de institucionalização das políticas sociais através da constituição das estruturas e mecanismos, tornou possível observar tensões e contradições, restrições e crises, insustentabilidades, mutações e reconfigurações.

O projeto híbrido com mecanismos ocultos que introduziram progressivamente novos fluxos e novas articulação entre os setores públicos e privados no campo das políticas sociais à população LGBT, representa uma ruptura, podemos observar sua transformação fragmentada para dar origem a uma combinação de um sistema público com cobertura universal de direitos sociais, pondo em ação políticas de reconhecimento da cidadania LGBT.



No Brasil os resultados importantes dos investimentos em políticas sociais estão aparecendo no processo ascendente de mobilidade, paradoxalmente, o surgimento de melhores condições contextuais para implementar o desenho original do Welfare State está ocorrendo em um momento em que o processo de institucionalização tomou outra via, em alguns aspectos, longe dos princípios constitucionais.

A inclusão da nova classe média no sistema universal de proteção social de cuidados de saúde e educação representa um grande desafio, uma vez que exigirá do governo brasileiro que dê prioridade às políticas universais, em termos de recursos financeiros e gerenciamento orientado para o desempenho. Embora as restrições econômicas sejam reduzidas neste novo cenário, a restrição política piorou com o agrupamento de muitos grupos de interesse em torno da arena da política social.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais**. v. 39, p.3-40, 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa [Portugal]: Edições 70, 1977.

BOSCHETTI, I. A política da seguridade social no Brasil. In: **Serviço Social/ Direitos Sociais e Competências Profissionais**, - Brasília/ CFESS/ÁBEPSS, 2009, p. 323-338.

BOYER, George. "English Poor Laws". EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. May 7, 2002. URL <http://eh.net/encyclopedia/article/boyer.poor.laws.england> Acessado em 02 out 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.175/2013**. DJE/CNJ nº 89/2013, de 15/05/2013, p. 2.

\_\_\_\_\_. **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)>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Maria da Penha. Lei n. 11.340/2006**. Coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher. Presidência da República, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/DuPizT>> Acesso em: 01 jul. 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania LGBT.**  
Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2009.

BRESSER - PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano:** Democracia e reforma da gestão pública. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução CFP N.º 001/1999.**

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil sem Homofobia:** programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília, DF, Ministério da Saúde 2004.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA da 6ª Região (org). **Psicologia e diversidade sexual.** – São Paulo: CRPSP, 2011.92f.; 23cm. (Caderno Temático 11). Disponível em: <http://www.crpssp.org/fotos/pdf-2015-11-05-16-12-10.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2017.

CRUZ, Paulo Márcio. **O Estado do Bem-Estar.** Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n.21, dez. 2007. Disponível em: [http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo\\_Cruz.htm](http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Paulo_Cruz.htm) Acesso em: 24 nov. 2017.

DIAS, M.B.; REINHEIMER, T.L. **Violência doméstica e as uniões homoafetivas,** 2013. Disponível em: Acesso em: 17 maio 2017.

DRAIBE, Sônia. Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa,** n.8, pp.1-50, Campinas, NEPP-Unicamp, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do Welfare State.** Lua Nova, n. 24, pp.85-116, set. /1991.

FIGUEIRÊDO, Nádia Maciel. **A Atuação do Serviço Social na efetivação dos Direitos de Casais Homoafetivos em uma Maternidade Escola de Fortaleza CE.,** FORTALEZA, FAC, 2013.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEIBFRIED, Stephan, and Staffan Mau, eds. 2008. **Welfare states: Construction, deconstruction, and reconstruction.** 3 vols. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

LIONCO, Tatiana. **Atenção integral à saúde e diversidade sexual no Processo Transexualizador do SUS: avanços, impasses, desafios.** Physis [online]. 2009, vol.19, n.1, pp.43-63. ISSN 1809-4481. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312009000100004>.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status.** Tradução de Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Luiz. Outras famílias: a construção social da conjugalidade homossexual no Brasil, **Cadernos Pagu**. Campinas, n. 24, Jan./Jun 2005.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 17ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

OLIVEIRA, Frederico Batista. **A concretização constitucional do direito homoafetivo: da união estável ao casamento civil**, São Paulo, 2012. Disponível em [http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/dissertacao\\_de\\_mestrado\\_-\\_frederico\\_batista\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/dissertacao_de_mestrado_-_frederico_batista_de_oliveira.pdf). Acessado em 28 nov 2017.

PORTUGAL. **Ordenações Filipinas**. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1984.

TITMUSS, Richard. 1974. **Social policy: An introduction**. Edited by Brian Abel-Smith and Kay Titmuss. London: Allen and Unwin.

VIANA, A.L.D.; LEVCOVITZ, E. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A.L.D., ELIAS, P.E.M., IBAÑEZ, N. **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p.15-57.



**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL: O CASO DO PRONAF COMO  
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

Me. Fábio Camacho Gonçalves  
Dra. Bárbara Lucchesi Ramacciotti  
Dr. Ricardo Sartorello

**RESUMO**

O presente artigo procura observar a inserção da agricultura familiar no contexto do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Através de breve revisão da literatura sobre o Welfare State (WS) no mundo e no Brasil, busca-se entender o caminho percorrido pelos pequenos agricultores brasileiros junto ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Este tema é de grande relevância por se saber que a agricultura brasileira sempre esteve vinculada aos interesses dos grandes mercados agrícolas internacionais de monoculturas em detrimento do pequeno agricultor familiar de policultura, responsável pela diversificação alimentar de todos os brasileiros. Portanto, pretende-se verificar como o modelo de Estado de Bem-Estar Social no Brasil, através de breve observação do PRONAF, possa estar colaborando com as políticas de segurança alimentar e inclusão social do pequeno agricultor.

**Palavras-Chave:** Bem-estar social. PRONAF. Segurança alimentar.

**ABSTRACT**

This article seeks to observe the insertion of family agriculture in the context of the Brazilian Welfare State. Through the brief revision of the literature on the Welfare State (WS) in the world and in Brazil, seeks to understand the path traveled by the small Brazilian farmers with the national program of strengthening of family agriculture-PRONAF. This topic is of great relevance because it is known that Brazilian agriculture has always been linked to the interests of the large international agricultural markets of monocultures to the detriment of the small family farmer of polyculture, responsible for the food diversification of all Brazilians. Therefore, it is intended to verify how the Welfare State model in Brazil, through a brief observation of the PRONAF, may be collaborating with the food security policies and social inclusion of the small farmer.

**Keywords:** Welfare state. PRONAF. Food safety.

## 1 INTRODUÇÃO

Afirma-se que a economia brasileira sempre esteve atrelada aos interesses do capital internacional. Desde o início da colonização (século XVI) até o processo de independência em 7 de setembro de 1822, toda e qualquer atividade desenvolvida em território brasileiro se realizaria pelo acordo firmado entre a metrópole portuguesa e sua colônia. Além de grandes quantidades de matéria prima da flora brasileira, também os metais e pedras preciosas formaram o grande volume de commodities<sup>4</sup> enviadas para Portugal. Quanto à economia agrária, verificou-se aquelas desenvolvidas em grandes propriedades rurais monocultoras, no sistema denominado plantation, voltadas a atender a demanda de sua metrópole.

Com as mudanças no cenário político e econômico decorrente do processo de independência no Brasil, o regente Dom João VI se vê obrigado a resolver os corriqueiros embates políticos da época, o que favoreceu o desenvolvimento de uma oligarquia cafeeira brasileira e permitiu uma economia forte e dentro dos princípios liberais até os anos de 1920, quando sofreria com a crise internacional de 1929 (Crack da Bolsa de Nova York). Neste contexto de crise mundial, a oligarquia cafeicultora não podendo mais manter tal produção e status quo, “permitiria” o processo da revolução industrial brasileira, rompendo-se com o antigo modelo oligárquico cafeeiro e alinhando-se a uma economia industrial liberal<sup>5</sup>.

Segundo Pochmann (2004), a partir dos anos de 1930, mesmo o Brasil tendo começado tardiamente seu processo de industrialização, as relações entre Estado, empresa e trabalhador começaram a se definir como um novo modelo político-econômico no Brasil, que marca o surgimento do Estado do Bem-Estar Social no país. O governo de Getúlio Vargas marca o início do Estado do Bem-Estar Social no Brasil justamente porque instituiu um conjunto de leis trabalhistas e previdenciárias de alcance nacional, que passam a regulamentar as relações de trabalho, até então desregulamentadas. Esse conjunto de leis é reunido em 1943 na Consolidação das Leis do Trabalho.

<sup>4</sup> Commodities é uma palavra em inglês, é o plural de commodity que significa mercadoria. Esta palavra é usada para descrever produtos de baixo valor agregado.

<sup>5</sup> Segundo Smith, uma sociedade que possuísse liberdades comerciais sem a interferência de um Estado limitador, poderia promover a livre concorrência e que mediante essa crescente produção o preço do produto se reduziria e permitiria melhores condições para o consumidor.

Contudo, apesar dos avanços históricos no campo direitos do trabalhador urbano e com contrato formal, ficaram excluídas as categorias profissionais não regulamentadas, como trabalhadores rurais e urbanos informais, ou seja, a maioria da população em 1940, pois cerca de 70% da população se encontrava no campo. A conquista dos direitos do trabalhador rural foi muito mais tarde, 40 anos depois, quando em 1971 foi instituído o FUNRURAL, fundo próprio de assistência médica e de assistência e aposentadoria para trabalhadores rurais.

Em se tratando de desenvolvimento tecnológico aplicado à cadeia produtiva agrícola, os pequenos agricultores ficaram excluídos por décadas das políticas públicas de reforma agrária e de subsídios para acompanhar essas modernizações. O custo para aquisição de novas sementes mais resistentes a pragas e de melhor adaptação aos solos, assim como de novos equipamentos e insumos agrícolas diversos demandam grandes somas de dinheiro.

Com base neste quadro de referências pretende-se com este estudo analisar alguns dados do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) como uma política pública específica voltada ao apoio financeiro e tecnológico à agricultura familiar.

## **2 MÉTODO**

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, através da observação histórica e conceitual do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, criado pelo decreto nº 1.946, de 28 de julho de 1996, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda (BRASIL, 1996).

## **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **3.1 CONCEITO E TIPOS DE WELFARE STATE**

O Welfare state pode ser pensado como ações tomadas pelo próprio Estado a partir de suas funções, estrutura e legitimidade para garantir a crescente demanda por serviços de segurança socioeconômica ocorrida a partir do início do século XX.

Conforme verbete do Dicionário de Políticas Públicas, o welfare state ou estado do bem-estar social é:

[...] a forma histórica do Estado que, no capitalismo do pós-Segunda Guerra, possibilita o exercício dos direitos sociais, protege as pessoas dos riscos sociais correntes e, simultaneamente, estabelece limites aos efeitos socialmente diferenciadores do mercado. O sistema nacional de proteção social constitui a ossatura material e dinâmica que define e sustenta essa dimensão social do Estado (2015, p. 1028).

Para o pesquisador Esping-Andersen (1990) existe três tipos distintos de regimes de Welfare State de acordo com o grau de desmercantilização da relação de bem-estar entre as três esferas constitutivas das sociedades modernas (família – mercado – Estado), e pela capacidade de que o sistema de bem-estar seja um mecanismo que intervém na estrutura de desigualdade (modificação da estratificação social). Sobre o conceito de desmercadorização afirma:

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. (...). Isto significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão e direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.102).

Segundo ele, os três modelos de regimes são:

- I. Modelo Liberal - “predominam a assistência aos pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem uma clientela de baixa renda. As regras para obter os benefícios modestos são estritas e associadas ao estigma. O estado encoraja o mercado ao subsidiar esquemas privados de previdência. Esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercantilização” (idem, 1991, p.108). Exemplo desse modelo são os Estados Unidos, Canadá e Austrália.

- II. Modelo Conservador-corporativista - que se desenvolveu pela Europa continental e que observa o status ocupacional, seja do setor privado ou público, como critério diferenciado para o atendimento dos direitos sociais dos indivíduos;
- III. Modelo Socialdemocrata - embasado no princípio da solidariedade e políticas universalistas, que buscam reduzir ao máximo a mercantilização para garantir direitos idênticos a todas as camadas da população.

### **3.2 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL**

No caso brasileiro, o desenvolvimento do Welfare State se realizou de forma distinta que, segundo Souza (1999), deve ser analisado de forma particular, tanto teórico como empiricamente, pois diante da crise econômica mundial e consequente crise cafeeira de 1929, o processo de industrialização ocorrido em nosso país a partir de 1930, motivou a implantação de um Estado de Bem-estar Social em que fossem atendidas o próprio processo de modernização industrial, como também preservariam as estruturas tradicionais de uma economia agroexportadora.

Segundo Draibe (1993), as características e tendências observadas no modelo de Welfare State no Brasil é resultado da inserção do “nosso modelo econômico” ao ciclo vicioso e dominador do capitalismo globalizado e que os estudos e debates sobre as políticas sociais no Brasil indicavam um Welfare State atípico aos modelos liberal, conservador-corporativista e socialdemocrata existentes e amplamente estudados.

Para Draibe (1993), em vez de universalizar ou caminhar na direção dos mínimos sociais, tal como o modelo socialdemocrata, o sistema brasileiro de proteção social avançou na trilha suplementar por mecanismos assistenciais, de corte assistencialista, cujo volume hoje parece ser bastante importante. O Estado do Bem-Estar Social no Brasil estaria mais próximo de um modelo corporativista de tipo meritocrático-particularista, pois privilegia certas categorias profissionais, com traços de assistencialismo e clientelismo, para a maioria da população:



Nas suas relações com grupos de interesse e com o sistema político, o ‘Welfare State’ brasileiro tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista, meritocrática-particularista. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões (DRAIBE, 1993, p.24).

### **3.3 A SITUAÇÃO SOCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

O estado de São Paulo apresenta, ao mesmo tempo, os melhores e piores indicadores econômicos e sociais do país. Essa dicotomia pode ser observada pelo PIB estadual correspondente a 32,6%<sup>6</sup>, o maior entre os 26 estados da União, e pelo índice de pobreza humana – IPH<sup>7</sup> - que em algumas regiões no estado compreendem valores superiores a 30% da população inserida nessas condições (IBGE, 2016).

Segundo Draibe (2005), a situação do estado de São Paulo, nos primeiros anos do século XXI, em termos de transição social, a política aplicada vem combinando boas situações de bem-estar com alguns indicadores de condições básicas considerados insuficientes. Se no plano do progresso social, o estado de São Paulo conseguiu avançar para acabar com as carências básicas absolutas, por outro lado, os níveis de desigualdade em condições sociais básicas em diferentes regiões paulistas continua registrando um nível intolerável.

A diversidade citada no parágrafo anterior, também pode ser observada entre os pequenos agricultores. Opostamente à agricultura patronal que utiliza o modelo de monocultura e latifúndio de commodities agrícolas, explorando o trabalho agrícola, a desigualdade e a degradação ambiental, temos a agricultura familiar baseada na produção de alimentos diversificados (policultura) para o próprio consumo e o excedente assegurando alimentos à população em geral. Com isso permitindo que a família consiga sua independência financeira e o desenvolvimento sustentável do campo (RELATÓRIO DO PRONAF, 2008).

<sup>6</sup> Dados obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, referente ao ano de 2011.

<sup>7</sup> O IPH considera diversos indicadores para verificar a porcentagem de pessoas em uma população que sofre de privações em quatro dimensões básicas da vida: a longevidade, o conhecimento, a provisão econômica e a inclusão social (MAGNOLLI; ARAÚJO, 2000).





#### **4 DISCUSSÕES: O CASO DO PRONAF**

Segundo Belik (2003), os países do Norte, também conhecidos como países centrais, usam seu poderio político, econômico e tecnológico para impor barreiras aos alimentos produzidos pelos países do Sul, impondo elevação de custos e prejuízos aos produtores. É fato que o desenvolvimento tecnológico aplicado à agricultura tem produzido muitos benefícios na produção de alimentos no mundo todo.

Mas além da visão unilateral otimista, essa tecnologia cobra um valor alto de seus usuários, uma vez que as regras não são mais ditadas unicamente pela natureza do solo ou do clima e sim por um conjunto de regras elaboradas do agrobusiness<sup>8</sup>. Importante ressaltarmos que o espaço agrícola brasileiro é formado por uma diversidade de ambientes físicos, espaços, relações sociais, culturas, etnias, sistemas de produção entre outros, e vem sendo transformado pelos agentes envolvidos.

Outra argumentação que corrobora com os problemas enfrentados pelo pequeno agricultor é feita pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO, que afirma termos uma produção mundial de alimentos suficiente para atender todo o planeta e, no entanto, uma em cada sete pessoas no mundo sofre com a fome crônica ou aguda. Saltando de 777 milhões em 2015 para 815 milhões de pessoas no planeta em estado de insegurança alimentar (FAO, 2017).

Portanto, a questão sobre a segurança alimentar passa por diferentes interpretações, de acordo com os atores envolvidos, seja do ponto de vista do grande capital como também dos pequenos agricultores brasileiros, fazendo-se necessárias políticas públicas para que o conceito de desenvolvimento rural seja mais amplo do que a modernização propriamente dita, respeitando e permitindo que as populações rurais consigam agir para transformar e melhorar suas condições de vida.

Sabe-se ainda que biotecnologia vem transformando o cenário agrícola no mundo todo e impõe condições específicas e com altos investimentos que podem ser acompanhados pelas grandes empresas agrícolas e não pelos pequenos agricultores.

---

<sup>8</sup> Agronegócio (em inglês *agribusiness*) é toda a relação comercial e industrial envolvendo a cadeia produtiva agrícola ou pecuária.



A situação de insegurança alimentar, que ainda assola muitas economias no mundo e, que também já assustou os pequenos agricultores brasileiros, passou a ser contornada por programas de créditos rurais a partir dos anos de 1990.

Os programas de financiamento e custeio da atividade agrícola para os pequenos e médios agricultores brasileiros são formas de custeio que procuram estimular os investimentos rurais e garantir a produção de alimentos para o mercado consumidor. Este é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

O PRONAF consiste em uma política pública governamental que oferece apoio financeiro e técnico aos pequenos agricultores em regime de agricultura familiar e subsistência, que desenvolvem suas atividades de agropecuárias de forma muitas vezes sem estrutura tecnológica e acompanhamento técnico apropriado.

O decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, criou o PRONAF com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Segundo a Lei Federal 11.326/2006, o agricultor familiar é aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais<sup>9</sup>;
  - II - Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
  - III - Tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
  - IV - Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.
- (BRASIL, 2006)

<sup>9</sup> Módulo fiscal é um conceito introduzida pela Lei nº 6.746/79, que altera o Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), a norma que regula os direitos e obrigações relativos à imóveis rurais, para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola nacional. Trata-se de uma unidade de medida de área (expressa em hectares) fixada diferentemente para cada município, uma vez que leva em conta as particularidades locais como (art. 50, Lei 4.504/64): o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); a renda obtida com esta exploração predominante; outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada; e o conceito de propriedade familiar (art. 4º, II, Lei 4.504/64).

O artigo 187, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, prevê uma política agrícola com participação efetiva do setor de produção, em que estejam envolvidos produtores e trabalhadores rurais, setores de comercialização, de armazenamento e de transportes como forma de garantir equidade econômica e social a todos (BRASIL, 1988). Assim, analisar como as Políticas Públicas estão a se relacionar com o pequeno agricultor se faz necessário para assegurar não só o abastecimento de alimentos variados como também permitir melhores condições socioeconômicas desses trabalhadores.

A análise das políticas públicas de crédito rural aos pequenos agricultores permite visualizar as condições socioeconômicas da região, ou seja, temos que entender que para uma política pública efetiva não basta simplesmente a intervenção do Estado, mas também da capacidade de ação coletiva de formulação de agendas públicas, no exercício pleno da cidadania (ABRAMOVAY; VEIGA, 1998).

Com a institucionalização do PRONAF, em 1996, houve a possibilidade de um novo cenário para a disseminação do microcrédito no Brasil. Vale ressaltar que é fruto de dois fatores historicamente situados: o primeiro foi a pressão dos movimentos sociais voltados à questão da reforma agrária; e, o segundo, a agricultura familiar que passou a articular com mais propriedade logo após o processo de redemocratização política brasileira (OLIVEIRA, 2001).

Os movimentos sociais voltados à agricultura familiar podem ser identificados como os atores chave na estrutura substantiva do PRONAF, pois suas demandas operaram como importante fator de pressão para colocar na agenda do governo, no período estudado, os problemas de política agrária.

O PRONAF surgiu como um mecanismo de crédito direcionado a um público específico e historicamente excluído do acesso a recursos financeiros no Brasil, pela própria concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, que podemos observar na figura a seguir.

**Fig. 1** – Estrutura Fundiária no Brasil

**ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL**

Tamanho dos imóveis (área total em ha)	% dos imóveis	% da área ocupada por imóveis rurais
Até 10	31,5	1,8
De 10 a 25	26,0	4,5
De 25 a 50	16,1	5,7
De 50 a 100	11,5	8,0
De 100 a 500	11,4	23,8
De 500 a 1000	1,8	12,4
De 1000 a 2000	0,9	12,2
Mais de 2000	0,8	31,6
Total	100,0	100,0

Fonte: INCRA. 2003.

Observa-se que enquanto poucos possuem muita terra, muitos ainda não têm acesso a ela. Esse problema exerce influência em diversos aspectos da economia e da organização social brasileira, como na oferta de empregos, no nível de remuneração, na qualidade de vida e no trabalho da população rural, bem como na produção agrícola nacional. Portanto, além dos pequenos agricultores, nesta arena política, os grandes proprietários de terra são atores que exercem muita pressão na configuração das políticas agrárias no país.

Segundo o Anuário Estatístico do Crédito Rural, obtido junto ao Banco Central do Brasil, só o Estado de São Paulo, recebera entre os anos de 2007 a 2011, um valor de mais de R\$854,8 milhões, de um total nacional de R\$16.358.978.153,12 para o desenvolvimento agrário do pequeno e médio produtor rural (BRASIL, 2016).

Ressalta-se que as propriedades rurais no Brasil apresentam atualmente características diferentes entre dois dos principais setores de produção agrícola: o agronegócio e a agricultura familiar. Se de um lado, o agronegócio ou agrobusiness envolvem atividades antes do cultivo, como o desenvolvimento de pesquisas e a elaboração de tecnologias rurais (como adubos, máquinas, insumos, rações e sementes), processamento e distribuição de produtos agrícolas, o que inclui a transformação do produto obtido inicialmente em diferentes itens direcionados ao consumidor final, de outro lado, a agricultura familiar compreende a produção em que pequenos produtores dirigem o processo produtivo, com ênfase na diversificação da produção e no predomínio do trabalho familiar que pode eventualmente ser complementado pelo trabalho



assalariado e, portanto, sendo o responsável por abastecer os centros urbanos do país com os alimentos tipicamente consumidos pela população brasileira, como arroz, feijão, frutas, hortaliças, entre outros alimentos da policultura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise do Estado de Bem-Estar Social à brasileira observa-se que a ação estatal e de instituições na articulação e implementação de políticas públicas voltadas a atender as necessidades financeiras dos pequenos agricultores, vem acontecendo e promovendo a inserção de uma parcela da população historicamente marginalizada. Como ainda são observadas manifestações e reivindicações sociais em território brasileiro, caso do Movimento do Sem Terra – MST, entende-se que a solução para essa questão está ainda distante, mas a população composta pelos pequenos e médios agricultores que foram atendidas com as linhas de créditos oferecidas com o PRONAF, tiveram reduzidos os riscos sociais oriundos dessa economia capitalista.

A insegurança financeira que também é motivada com as variações de preços de mercado, passa a afetar menos suas vidas, pressupondo-se que uma vez beneficiado com o acesso ao PRONAF, passa a ter condições melhores para adequar-se às novas exigências do mercado consumidor e, portanto, com o acesso aos microcréditos agrários os agricultores familiares puderam manter-se em suas propriedades, gerar renda para a família, sair de uma condição de vulnerabilidade social e nutricional, resultando assim em respeito à cidadania e dignidade dos trabalhadores.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; DA VEIGA, J. E. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**. IPEA. Brasília. 1998.

ARRETCHE, M.T.S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais. v. 39, p.3-40, 1995.

BELIK, W. **Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Saúde e Sociedade. v.2 – pg.13. 2003.

BRASIL. **Banco Central do Brasil. Anuário Estatístico do Crédito Rural 2012.** Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?relrural2012>. Acessado em 27 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal do Brasil.** Artigo 187 sobre a Política Agrícola Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acessado em: 12 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.326 de 24 de julho de 2006.** As diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm) > Acessado em 12 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. **Ministério do Desenvolvimento Agrário.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-crograma#sthash.gxA7bflV.dpuf> > Acessado em 19 de maio de 2016.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M.A. **Dicionário de Políticas Públicas.** 2.ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.

DRAIBE, S. **Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas.** Caderno de Pesquisa, n.8, pp.1-50, Campinas, NEPP-Unicamp, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ciclos de Reformas de Políticas Públicas em ambiente de consolidação da democracia: a experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais.** Caderno de Pesquisa, n.63, pp.1-45, Campinas, NEPP-Unicamp, 2005a.

\_\_\_\_\_. et al. **Desenvolvimento Humano e Bem-Estar Social: estratégias para a política social do Estado de São Paulo.** Caderno de Pesquisa, n.73, pp.1-93, Campinas, NEPP-Unicamp, 2005b.

ESPING-ANDERSEN, G. **Welfare e Experiências Neoliberais: As três economias políticas do Welfare State.** Lua Nova, n. 24, pp.85-116, set./1991. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451991000200006>. Acessado em: 22 de agosto de 2016.

FAO. **Food and Agriculture Organization of United Nations.** Disponível em: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en/> . Acessado em 15 de maio de 2018.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Disponível em [www.cidades.ibge.gov.br](http://www.cidades.ibge.gov.br) > Acessado em 15 de junho de 2016.

INCRA. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.** Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em <https://www.incra.gov.br> > acessado em 16 de junho de 2016.



MAGNOLLI, D.; ARAÚJO, R. **Projeto de Ensino de Geografia**. Editora Moderna, 2000.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: Ipea, 2001.

OLIVEIRA, A. U. **A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária**. Estudos Avançadas 15 (43), São Paulo, 2001.

PORCHMAN, M. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: Considerações sobre o Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 18(2) 2004, pp. 3-16.

SOUZA, M. M. C. **A Transposição de Teorias sobre a Institucionalização do Welfare State para o Caso dos Países Subdesenvolvidos**. Brasília: IPEA, 1999.

**ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL (WELFARE STATE) E SUA INFLUÊNCIA NAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS EM SAÚDE**

Eduardo Roberto Bagne  
Dra. Tatiana Ribeiro de Campos Mello

**RESUMO**

Este artigo tem como objetivo realizar uma descrição exploratória de forma cronológica do surgimento do WELFARE STATE – Estado de Bem-estar Social, seus modelos e conceitos, destacando os países precursores como Alemanha e Inglaterra, chegando até o Brasil da década de 30 até os dias atuais. Discutindo as principais leis e mudanças no âmbito econômico, social e político que trouxeram benefícios à população, norteadas as políticas públicas em saúde, mostrando o panorama atual do SUS (Sistema Único de Saúde), destacando a epidemia do Zika Vírus que ocorreu em 2015. Sendo assim, utilizamos o levantamento bibliográfico dos principais autores e referências nesse assunto, através das bases de dados LILACS e MEDLINE, com palavras-chave: Estado de Bem-estar Social, Welfare State, Políticas Públicas, Saúde Pública, Sistema Único de Saúde, Epidemia Zika Vírus, utilizando-se como critério de inclusão, livros e artigos relevantes ao tema central. Concluímos que o Brasil sofreu forte influência dos modelos europeus de Welfare State, porém acabou adotando um modelo próprio que iniciou na era Vargas, teve seu ápice na constituição de 1988, com a criação do SUS e suas diretrizes universais de direitos à saúde a todos. Porém ainda existem muitas falhas e dificuldades na criação e administração das políticas públicas em saúde no Brasil, principalmente frente a um problema grave como uma epidemia que atingiu o país.

**Palavras-chave:** Welfare state. Estado de bem-estar social. Saúde. SUS.

**ABSTRACT**

This article aims to provide a chronological exploratory description of the emergence of WELFARE STATE, its models and concepts, highlighting the precursor countries such as Germany and England, reaching Brazil from the 1930s to the current. Discussing the main laws and changes in the economic, social and political sphere that brought benefits to the population, guiding the public policies on health, showing the current panorama of the SUS (Unified Health System), highlighting the Zika Virus epidemic that occurred in 2015. Thus, we used the bibliographic survey of the main authors and references in this subject, through the LILACS and MEDLINE databases, with keywords: Welfare State, Welfare State, Public Policies, Public Health, Unified Health System, Epidemic Zika Virus, using as an inclusion criterion, books and articles relevant to the central theme. We conclude that Brazil was strongly influenced by European models of Welfare State, but ended up adopting a model that began in the Vargas era, had its apex in the 1988 constitution, with the creation of the SUS and universal guidelines of rights to health for all. However, there are still many failures and difficulties in the creation and administration of public health policies in Brazil, especially in the face of a serious problem such as an epidemic that has hit the country.

**Keywords:** Welfare State. Cheers. SUS.

## 1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da humanidade, o homem constitui uma relação de dependência entre si, onde vários fatores influenciavam a organização das sociedades como: força física, raça, religião e condição financeira. Sendo assim, uma pequena parcela tornava-se líderes, chefes, governantes e a grande massa ficava subordinada a condições de trabalho que visava o enriquecimento da minoria e a pobreza da maioria, estabelecendo a desigualdade social no âmbito político, econômico e cultural (RODRIGUES, 2010).

Neste contexto, a partir do século XIX, dá-se início aos primeiros pensamentos de Proteção Social na Europa, afim de ajudar a proteger os cidadãos marginalizados, dando-lhes mínimas condições sociais como direitos a saúde, regras e leis trabalhistas, atenção especial a idosos e deficientes entre outras.

Os países pioneiros nestas discussões foram a Inglaterra e Alemanha. A primeira através da sua então recente Revolução Industrial e baseada na “Lei dos Pobres” instituída no final do século XVIII, estabelecendo responsabilidades e direitos por parte da população e Estado. Mostrando que proteção social não se tratava apenas de caridade (LESSA, 2012).

O regime do Welfare State brasileiro, segue uma trajetória única, que se modifica ao longo do tempo, contendo características ambíguas perante os regimes adotados mundialmente. Na década de 30, notamos como características marcantes a meritocracia e corporativismo, ou seja, as políticas de proteção social favorecendo grupos específicos de acordo com sua posição ocupacional estabelecendo uma relação entre renda, contribuição e benefícios (DRAIBE, 1993).

## 2- REFERENCIAL TEÓRICO

Existem diversas definições e conceitos para o termo Welfare State, dentre as mais aceitas e utilizadas destacamos da Oxford English Dictionary, welfare state significa “um país no qual o bem-estar dos membros da comunidade é garantido por meio de serviços sociais organizados pelo Estado”. Bem-estar é definido como “o estado ou condição de estar bem; boa sorte; felicidade; estar bem (de uma pessoa, comunidade ou coisa); progresso na vida,

prosperidade”. Ainda de acordo com a International Encyclopedia of the Social Sciences, “o estado do bem-estar é um conjunto de programas governamentais voltados para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida na sociedade moderna, individualizada e industrializada”. O estado do bem-estar parece existir, de modo algo redundante, quando o Estado garante o bem-estar (“estado ou condição de estar bem”) dos cidadãos. (LESSA, 2012).

## **2.1 O Surgimento do Estado de Bem-Estar Social (1870–1975)**

O Welfare State inicia um regime mais abrangente de políticas sociais, dando mais responsabilidades ao Estado, principalmente devido ao momento histórico, ou seja, aumento de oferta de empregos devido a maiores investimentos e produtividade da indústria, tendo como consequência maiores salários e lucros, levando ao aumento do consumo por parte da sociedade até em então marginalizada. Sendo assim, tenta-se estabelecer uma relação entre Estado, Mercado e Sociedade, baseado numa economia Keynesiana colocando em pauta as devidas contribuições e benefícios por parte do estado e cidadão (VIANA, 2005).

Na Alemanha, através de Bismarck, inicia-se o contrato de trabalho, onde é realizado um fundo individual pago pelo empregado, empregador e Estado, chamado de Seguro Nacional Compulsório, afim de beneficiar empregados e seus familiares que pudessem perder a capacidade de gerar renda, através de acidentes, doenças ou mesmo pela idade avançada. Foi neste momento também que iniciou os primeiros movimentos de cuidados com a saúde do trabalhador. Tudo isso afim de manter um mercado ativo e de alto consumo.

Na Inglaterra, o debate se deu sobre a filantropia e ajuda da igreja aos chamados miseráveis ou pobres, até então beneficiados pela “Lei dos Pobres”, pois passa-se a discutir a origem dessa pobreza e o quanto a ajuda constante a essa classe poderia manter um ciclo vicioso o qual esses cidadãos nunca conseguiriam sair dessa condição, isso também devido a marginalização e discriminação por eles sofridos mediante ao restante da sociedade. Concluiu-se que a pobreza tinha causas sociais e não somente individuais como se acreditava até então, assim, a lei foi sofrendo mudanças para favorecer o indivíduo a sair do estado de pobreza e extinta apenas por volta de 1940 (LESSA, 2012).



A sociedade se fortalece no padrão familiar nucleada, onde o provedor do sexo masculino através de seu salário e benefícios consegue suprir a demanda de todos os membros da família. Outro ramo que se fortalece é as Instituições privadas de seguridade previdenciária e de saúde, pois os cidadãos começam a buscar complementações aos benefícios modestos fornecidos pelo Estado.

Cronologicamente temos como principais benefícios no Estado de Bem-estar Social nos países europeus: Seguros por acidentes de trabalho, doenças, invalidez e velhice em meados de 1871 a 1889. Em seguida aposentadorias por tempo de trabalho, pensões, seguro desemprego e benefícios a família, além disso a cobertura por parte dos trabalhadores que inicialmente era apenas em atividades de risco como os carvoeiros, estendeu-se a toda classe trabalhadora, inclusive os autônomos por volta de 1900. Além disso, a partir de então o conceito de Welfare State se espalha por toda Europa, chegando aos Estados Unidos, havendo um crescente dos gastos sociais públicos, chegando a 5% em alguns países em meados de 1930 Com tudo, em 1940 a 1970 a literatura nos traz como “Golden age” – anos dourados da expansão mundial do Welfare State (LESSA, 2012).

Nesse período impulsionado pela “Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelas Nações Unidas” em 1948, o Estado de Bem-estar social, tem uma grande expansão principalmente no aperfeiçoamento de direitos já adquiridos como números de coberturas, valores e abrangências de benefícios, baixas taxas de desemprego e melhoria dos serviços públicos, contudo uma grande ascensão da classe média, a qual se beneficia de cargos públicos e usufruiria dos direitos e serviços universais (LESSA, 2012).

## **2.2 O Estado de Bem-Estar Social Contemporâneo (1975-2008)**

Em decorrência da globalização econômica e demográfica, muitos especialistas em políticas públicas descrevem esta fase como a crise do Estado de Bem-estar Social, isso devido a grandes mudanças sociais mundiais como aumento da expectativa de vida e diminuição da fecundidade, com isso o aumento de pessoas inativas e dependentes novamente de um Estado muitas vezes sem recursos para as aposentadorias e cuidados de saúde para a população idosa.



Outras linhas de pensamento dizem haver um reinvento do Welfare State, após a década de 70, onde o mesmo iniciou um processo de adaptação a uma nova sociedade, com padrões familiares diferentes, diminuição do processo de industrialização, mudanças de regimes políticos, democratização e reformas constitucionais (LESSA, 2012).

Como resultado de tantas mudanças sociais, é observado nesse período, década de 80, o aumento da desigualdade social na maior parte dos países e finalmente a expansão do conceito de Welfare State nos países asiáticos, coincidindo com a redemocratização de muitos países, principalmente da América Latina como o Brasil.

Os países da América Latina são marcados pela alta taxa de desigualdade social, onde a minoria da população retém a maior parte das riquezas do país, além disso, existe a precariedade do mercado de trabalho e uma falta de organização na relação dos gastos e investimentos sociais com os tributos arrecadados. Os países do Caribe destacam-se negativamente, acumulando problemas como informalidade, familismo e baixa proteção social. Do outro lado temos países como o Chile e Brasil, em ascensão, porém ainda com baixos níveis de mercantilização e desmercantilização (LESSA, 2012).

### 2.3 WELFARE STATE E SEUS REGIMES

As teorias sobre a origem e desenvolvimento do WELFARE STATE baseiam-se em pilares como: Economia, Política, Mercado e Família. O primeiro modelo aceito foi elaborado por Titmuss (1963), onde ele se baseava nas dependências econômicas da sociedade, sejam elas naturais como a velhice, como as criadas através do processo de industrialização e individualização dos trabalhadores como desemprego, acidentes de trabalho entre outros. Sendo assim, foi necessário a ampliação dos serviços sociais e ajuda por parte do Estado frente ao cidadão (ARRETCHE, 1995).

Para Titmuss existiam três regimes de Welfare State, **Residual, Institucional e Meritocrático**. O primeiro leva em consideração que o Estado complementa as necessidades sociais que os cidadãos comprovadamente não conseguem adquirir por conta própria. Já no segundo modelo o questionamento é os direitos universais, ou seja, o Estado toma conta de todos os programas sociais. Já no terceiro, os programas sociais estão relacionados ao





corporativismo, ou seja, ligados aos cargos e suas contribuições, quem contribui mais, tem mais benefícios (ARRETCHE, 1995).

Esping-Andersen (1991), leva em consideração os modelos de Welfare State apresentados por Titmuss, porém acrescenta outros marcadores que se baseiam no processo de industrialização e desmercadorização e estratificação da sociedade, ou seja, o quanto de independência e autonomia o cidadão consegue ter perante ao mercado. Através da análise da relação entre Estado, Mercado e Família existem três regimes (ESPING-ANDERSEN, 1990):

**WELFARE STATE LIBERAL:** O Estado fornece o mínimo em programas sociais, apenas aos cidadãos que conseguem comprovar sua condição de pobreza e dependência. Estes cidadãos são estigmatizados perante a sociedade que possui um baixo índice de desmercadorização e alto índice de estratificação. Além disso, é um regime que incentiva o crescimento das entidades privadas de serviços sociais complementares. Podemos citar como exemplo: Estados Unidos e Canadá.

**WELFARE STATE CONSERVADOR CORPORATIVO:** Recebe forte influência da igreja que salienta a importância da família tradicional. Os programas sociais são realizados por diferentes entidades que se baseiam no status do trabalhador, ou seja, seu cargo e sua contribuição são levados em consideração no direito aos serviços sociais, o índice de desmercadorização é baixo pois somente os cidadãos e seus dependentes que possuem ocupação tem direitos e assim a estratificação social possui altas taxas. Podemos citar como exemplo: Alemanha, França, Itália.

**WELFARE STATE SOCIAL DEMOCRÁTA:** O Estado assume as responsabilidades sociais, onde os direitos são universais, não havendo vínculos com as contribuições ou comprovações feitas pelos cidadãos. Neste regime nota-se os menores índices de estratificação social e altos índices de desmercadorização. Podemos citar como exemplo: Suécia, Noruega, Dinamarca.

### 3 METODOLOGIA

Realizado Pesquisa Bibliográfica Exploratória Descritiva dos principais autores e livros relacionados ao assunto ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL (WELFARE STATE) no Brasil e no mundo, através das bases de dados LILACS e MEDLINE, com palavras-chave: Estado de

Bem-estar Social, Welfare State, Políticas Públicas, Saúde Pública, Sistema Único de Saúde, Epidemia Zika Vírus, utilizando-se como critério de inclusão, livros e artigos relevantes ao tema central. Também foi considerado a cronologia, ou seja, livros e artigos que retratam o surgimento do Estado de Bem-estar, no contexto histórico, chegando aos artigos que retratam o contexto atual do Brasil.

#### **4 DISCUSSÕES**

A literatura traz a década de 30 como o grande marco do Welfare State no Brasil, porém sabemos que alguns indícios e tentativas de promover um Estado de Bem-estar social aconteceram ao longo do tempo após a proclamação da república.

As políticas sociais brasileiras sempre estiveram ligadas a classe trabalhadora, onde as primeiras e principais medidas sempre tiveram o objetivo de contemplar a classe dos servidores, civis, militares e ferroviários, onde posteriormente se estenderia aos operários das indústrias e comércio. Podemos destacar alguns movimentos ao longo desse período como: a “Lei dos Acidentes de Trabalho” de 1919, onde os patrões deveriam indenizar empregados que sofressem acidentes; a “Lei Eloy Chaves” de 1923, que criou a primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores de empresas ferroviárias (LESSA, 2012).

##### **4.1 Período do Bem-estar Corporativo (1930-1964)**

A década de 30 no Brasil é marcada pelo forte crescimento econômico através do processo de industrialização, sendo assim surge a necessidade de transformações nas relações entre Estado, Mercado e Sociedade, principalmente a regulação social fundamentada apenas nas leis trabalhistas, com pouca expansão aos demais cidadãos, uma estratificação social corporativista regido por um governo autoritarista, um dos fatores que difere o Brasil da Alemanha que por sua vez consegue a expansão de recursos e direitos a maior parte da sua população (DRAIBE, 1993).

Esse período, destacamos a legislação trabalhista, como jornadas de trabalho, proibição de trabalho infantil, regulação do trabalho feminino, normas de higiene e condições insalubres no ambiente de trabalho e a criação dos Institutos de aposentadorias e Pensões que terão suas conclusões por volta de 1943. Inicia-se também alguns processos de mudanças nas áreas de educação, saúde, habitação popular e assistência social. A partir de então algumas tendências universalistas se iniciam, como a participação nos lucros das empresas através do (FGTS e PIS-PASEP), expandindo-se aos trabalhadores rurais já na década de 60 (DRAIBE, 1993).

Na área da saúde, temos a uniformização da previdência social e assistência médica através da “Lei Orgânica” de 1960, onde todos os trabalhadores inclusive as empregadas domésticas e autônomos passam a ter os mesmos direitos. Assim, com o aumento da demanda e a falta de qualidade ao atendimento pública, começam a surgir as entidades particulares de assistência a saúde e educação, favorecendo cada vez mais o crescimento da desigualdade social (LESSA, 2012).

#### **4.2 Período do Universalismo Básico (1964–1984)**

Neste período através do Golpe Militar, tenta-se expandir direitos adquiridos através das ampliações de serviços, onde os gastos sociais chegam a 3% do PIB. Por exemplo a extinção dos antigos Institutos de Aposentadoria e Pensão e o surgimento do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Estabelecido o valor mínimo para os salários e atribuído o salário família, buscando uma equidade no poder de consumo através do pensamento universalista. Em contrapartida projetos específicos a grupos de riscos como crianças, idosos, gestantes, desempregados, começam a entrar em vigor, os chamados programas assistenciais não-contributivos que devido aos baixos salários tornam-se a maior parte da população, um exemplo seria a distribuição de alimentos a quem ganhasse até dois salários (INAM).

A partir da década de 70, outros direitos são adquiridos pelos cidadãos brasileiros como a obrigatoriedade e gratuidade escolar nos oito primeiros anos, atendimento de urgência médica, licença maternidade, renda vitalícia mensal de meio salário a idosos acima de 70 anos, porem sempre através de um governo centralizador e autoritário, levando ao aumento da



burocracia e falta de controle dos programas sociais e baixíssima participação popular nas decisões, o que resultou no início dos processos de privatizações (DRAIBE, 1993).

#### **4.3 Período Contemporâneo**

A década de 80 é marcada pelo fim do regime militar e retorno da democracia, seu grande marco foi a Constituição de 1988, onde os autores chamam de universalismo estendido, através da descentralização do poder e maior participação popular, resultando numa aceleração nas políticas públicas sociais. É criado o seguro desemprego, regulamentação da previdência rural. e instituído a Lei Orgânica da saúde com a criação do SUS (Sistema Único de Saúde) trazendo como seu princípio: saúde como direito de todos os cidadãos e dever do Estado (LESSA, 2012).

Já na década de 90, o governo Fernando Henrique Cardoso é marcado pela revolução tecnológica, ajustes fiscais, no intuito da estabilidade econômica e política com discretos investimentos nas políticas sociais como ensino fundamental e atenção básica a saúde pelos mais pobres. As políticas sociais de destaque do período seriam a Lei de Diretrizes e Bases da educação, bolsa escola, bolsa alimentação, auxílio gás, fundo de combate à pobreza, salário família, programa saúde da família, plano nacional de qualificação do trabalhador.

Pensando nos tempos atuais, anos 2000, o Welfare State brasileiro sofreu grandes modificações como a tendência do assistencialismo tanto por parte do governo, ou seja, programas assistências nas diversas áreas sociais sem contribuição prévia do cidadão, como também o crescimento das ONGs – Organizações Não Governamentais que buscam gerenciar projetos sociais sem fins lucrativos. (DRAIBE, 1993).

A partir do governo Lula, temos a valorização do salário mínimo, redução drástica da desigualdade social e miséria, através de programas sociais como o bolsa família, que ajudou a impulsionar o poder aquisitivo das classes menos favorecidas, aquecendo o mercado incentivando as taxas de empregos formais subirem, contudo em meio a crise mundial o Brasil consegue manter sua economia em crescimento. Ainda na linha de programas sociais redistributivos temos o Fome Zero, ProUni, programa Farmácia Popular, o Estatuto do Idoso com redução da idade de aposentadoria, a reforma da previdência, retirando privilégios de



algumas classes e acrescentando outras, inclusive trabalhadores informais e o reconhecimento mundial das políticas sociais brasileiras (LESSA, 2012).

O regime do Welfare State brasileiro, segue uma trajetória única, que se modifica ao longo do tempo, contendo características ambíguas perante os regimes adotados mundialmente. Na década de 30, notamos como características marcantes a meritocracia e corporativismo, ou seja, as políticas de proteção social favorecendo grupos sociais específicos de acordo com sua posição ocupacional estabelecendo uma relação entre renda, contribuição e benefícios (DRAIBE, 1993).

A partir da década de 60, o autoritarismo realiza uma tentativa de “universalismo básico”, porém temos como consequência serviços sociais precários fornecidos pelo Estado, que acaba ficando restrito aos pobres, onde a classe média começa a migrar para serviços privados, principalmente setores da saúde e educação. Já na década de 80, inspirada na constituição de 88, existe a tentativa de um “universalismo mais estendido a toda população, através de muitas dificuldades regidas por ideias conservadoras. Nos anos 2000, inicia-se o processo de crescimento redistributivo visando uma maior abrangência e qualidade nos serviços, onde o governo Lula busca uma interação entre as políticas sociais e econômicas visando o real universalismo de seu estado de bem-estar (LESSA, 2012).

#### **4.4 Estado De Bem-Estar Social E A Saúde Brasileira Atual**

Na Constituição Brasileira de 1988 a saúde é considerada um dever do Estado e direito de todos os cidadãos. O SUS é definido pelo artigo 198 do seguinte modo:

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I. Descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II. Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III. Participação da comunidade;

Parágrafo único - o sistema único de saúde será financiado, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.



A qualidade de vida de uma sociedade é institivamente atrelada à saúde e com o envelhecimento da população, é mais do que natural que tal rubrica ganhe mais importância, aumentando assim a pressão sobre as finanças públicas no Brasil, tal qual como ocorre em países mais desenvolvidos e, com isso, o aumento significativo da expectativa de vida somada a queda na taxa de fecundidade e, obviamente, na mortalidade infantil.

Além disso, convencionou-se no Brasil designar determinadas doenças, a maioria delas parasitárias ou transmitidas por vetor, como "Epidemias". Essas doenças são a malária, a febre amarela, a esquistossomose, as leishmanioses, as filarioses, a peste, a doença de Chagas, além do tracoma, da boubá, do bócio endêmico e de algumas helmintíases intestinais, principalmente a ancilostomíase. A lógica era o impacto dessas doenças em saúde pública.

Essas doenças, predominantemente rurais, constituíram a preocupação central da saúde pública brasileira por quase um século, até que diversos fatores, notadamente a urbanização, desfizeram as razões de sua existência enquanto corpo homogêneo de preocupação.

A epidemia generalizada da infecção pelo Zika Vírus relatada em 2015 no Brasil tornou-se um grave problema de saúde pública devido à associação com o aumento da incidência aparente de Microcefalia em recém-nascidos de mães infectadas pelo vírus. Os primeiros casos ocorreram na região Nordeste, sendo que hoje existem registros em todo território nacional.

Atualmente, há um total de 13.603 casos notificados no período de outubro de 2015 a maio de 2017, onde 3.234 (23,8%) ainda se encontram em investigação e 2.698 (19,8%) foram confirmados a Microcefalia relacionada a Síndrome ZikaV. Os casos confirmados estão realizando acompanhamento especializado e quando necessário realizando Estimulação Precoce. PAHO/WHO (2016). Também há 1.837 (33%) dos municípios brasileiros com casos notificados, onde foram confirmados 751 (13,5%) deles. Havendo a maior incidência na região Nordeste com 7.023 casos notificados e 1.804 confirmados, destacando os estados de Pernambuco e Sergipe que tiveram mais de 50% dos seus municípios com casos confirmados. Já a região Sul do país destaca-se pela menor incidência, 254 casos notificados e 27 confirmados.





Até 31 de dezembro de 2016, 10.867 casos foram notificados no RESP-Microcefalia, segundo as definições do Protocolo de vigilância (recém-nascido, criança, natimorto, abortamento ou feto). Desses, 3.183 (29,3%) casos permanecem em investigação e 7.684 (70,7%) casos foram investigados e classificados, sendo 2.366 confirmados, 49 prováveis e 5.269 descartados. DATASUS (2017).

Atualmente temos a redução significativa do número de notificações de novos casos de infecção pelo ZikaV e suas consequências, porém as crianças acometidas pela Microcefalia, independentemente da causa etiológica, vão se manifestar inicialmente por um atraso do desenvolvimento Neuropsicomotor, persistindo sequelas neurológicas graves para a vida toda. Sendo assim, a mobilização dos pais, da comunidade e principalmente órgãos públicos empenhados em desenvolver políticas públicas assistenciais se faz necessário, como programas de acompanhamento especializado e estimulação precoce. Pois trata-se de uma morbidade crônica a qual estas crianças e cuidadores necessitarão de cuidados especiais por toda a vida. SALGE (2016).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do WELFARE STATE veio da necessidade dos indivíduos de garantir um mínimo de bem-estar para a população. Os diferentes cursos de desenvolvimento e as condições nacionais específicas impedem que os países compartilhem estruturas idênticas de provisão de bem-estar social, onde devem ser adaptados de acordo com as demandas sociais, econômicas e políticas daquela nação. No Brasil, o SUS, desde sua criação, vem se mantendo como um projeto que busca avançar na construção de um sistema universal de saúde na periferia do capitalismo, num país continental populoso e marcado por enorme desigualdade social, caso raro ou talvez único entre as nações. No entanto, as possibilidades para a saúde no futuro mais imediato encontram-se atreladas ao êxito do Estado na formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da exclusão social, urbanização e miséria. Principais causadoras das doenças, como a epidemia do Zika Vírus.

## REFERÊNCIAS

- AITH, Fernando Mussa Abujamra. **Marcos legais da promoção da saúde no Brasil**. Rev. med. (São Paulo); 92(2): 148-154, abr.-jun. 2013.
- ARRETCHE, M.T.S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais**. v. 39, p.3-40, 1995.
- BARBOSA, Hindira Alana de Souza. **Proteção social: contextos, vozes e a dimensão social da saúde a partir do sujeito de direito**. São Paulo; s.n; 2016. 186 p.
- DRAIBE, Sônia. Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, n.8, pp.1-50, Campinas, NEPP-Unicamp, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, pp.85-116, set./1991.
- FREITAS, A. R. R. **Informe técnico: Zika vírus**. Departamento de Vigilância em Saúde, Campinas, v. 1, n. 1, p. 1-8, jun. 2016.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MARQUES, Silvia Badim. **O controle judicial das políticas e ações de saúde no Brasil**. Rev. direito sanit; 17(1): 100-105, 2016.
- MARTINS, I. P.; LAZZARI, S. L. T. ; BONAMIGO, E. L. **Possibilidade de aborto em malformação fetal por zika vírus: perspectivas éticas e legais**. Anais de Medicina, 2018 - editora.unoesc.edu.br
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Brasil adota recomendação da OMS e reduz medida para microcefalia. Portal saúde, 2016. Disponível em: Acesso em: 20 mar. 2017.
- PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION; World Health Organization (PAHO/WHO). **Zika virus infection**. PAHO/WHO, 2016.
- RODRIGUES, M.A. **Políticas Públicas**. (Coleção Folha Explica). São Paulo: Publifolha Editora, 2010.
- VIANA, A.L.D., LEVCOVITZ, E. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A.L.D., ELIAS, P.E.M., IBAÑEZ, N. **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p.15-57.

## **ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: A QUESTÃO DOS REFUGIADOS**

Gustavo Fernandes Ambrósio  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti  
Dra. Cristina Schmidt

### **RESUMO**

O presente artigo trabalha uma reflexão teórica acerca da questão dos refugiados sob o enfoque metodológico da Análise de Políticas Públicas. Em um primeiro momento contextualiza-se a questão do refúgio e migração. Em seguida, uma análise do modelo teórico do ciclo e análise de políticas públicas e a sua importância para a análise dessa temática contemporânea, sob o papel da esfera do Estado.

**Palavras-chave:** Política pública. Estado. Refugiados.

### **ABSTRACT**

This article deals with a theoretical reflection on the question of refugees under the methodological approach of Public Policy Analysis. In a first moment the question of refuge and migration is contextualized. Next, an analysis of the theoretical model of the cycle and analysis of public policies and its importance for the analysis of this contemporary theme, under the role of the state sphere.

**Keywords:** Public policy. State. Refugees.



## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate sobre a questão das políticas públicas relacionada à migração, mais notadamente a de refugiados ganha destaque, sobretudo no meio acadêmico, proporcionando uma discussão cada vez maior e mais abrangente. A academia tem produzido trabalhos que ressaltam a importância dessa temática no cotidiano, desde as formações de associativismo até as manifestações culturais e seus processos no contexto das comunidades em geral, a fim de incorporarem-nas nas ações de governo e políticas de Estado, sobretudo, nas esferas municipal e estadual. Este processo passa pela intervenção do Estado como o formulador e executor das políticas públicas que necessitam estar em consonância com os interesses gerais da sociedade brasileira.

O objetivo do presente texto é fazer uma análise da relação entre o poder político, mais especificamente governo, políticas públicas e a questão dos refugiados, sob a ótica da formulação e implementação de políticas públicas. Dois aspectos são fundamentais na análise, aqui, proposta: o papel das instituições de governo e a análise do ciclo da política pública.

Nesse sentido o escopo de abordagem restringe-se, em um primeiro momento problematizar a questão sob o aspecto teórico, para posteriormente desenvolver em uma outra reflexão sobre dados de pesquisa de campo. Cabe alertar que será destacada a importância de compreender, também, a especificidade cultural, social e econômica da categoria dos refugiados no processo da construção das políticas públicas, como um elemento fundamental sob dois aspectos: a importância da legitimação política; e o incremento da governança.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO E A PROBLEMÁTICA DOS REFUGIADOS

Durante o século XX, o desenvolvimento da discussão sobre a cidadania e participação social é profundamente marcado pela expansão da garantia de direitos fundamentais. Ao considerar-se a questão do reconhecimento universal de direitos e da cidadania e suas formas modernas, cabe contextualizá-la, para em seguida estabelecer a relação com o reconhecimento jurídico e político das diversas categorias que no contexto interno e externo dos países encontram-se em situação de risco em relação a esses mesmos direitos.

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, datada de 10 de dezembro de 1948, quando aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, neste momento observa-se a internacionalização dos direitos humanos, e em sentido mais estrito, a consolidação do que se entende por conceito de cidadania moderna. A partir daí os direitos fundamentais, passam a ganhar relevo, tanto na esfera internacional, quanto no ordenamento jurídico interno de cada Estado, enxergando os direitos fundamentais sob outra ótica, uma ótica da necessidade, a isonomia passou a estar presente sempre ladeando os direitos fundamentais, sua previsão sempre buscando a limitação do poder estatal, para que pudesse prevalecer a liberdade individual.

Pode-se perceber que os direitos reconhecidos à pessoa humana independentemente de sua capacidade, de seu caráter, ou de suas preferências pessoais, sejam elas religiosas, ideológicas, partidárias, sexuais, ou de qualquer outra espécie, são frutos de uma longa evolução histórica. É fundamental perceber que a construção de um conjunto de direitos, que consolidam uma condição de cidadania, são produto cultural, decorrente da organização social, ou seja, elas não estiveram sempre presentes nas civilizações humanas, mas foram surgindo, aos poucos, sendo constituídos culturalmente, até que se tornam consensuais.

Inicialmente, cabe ao presente artigo estabelecer uma aproximação de dois grupos teóricos que se tornam o eixo interpretativo da investigação proposta: políticas públicas e refugiados. Em um primeiro momento investigar como se constitui uma decisão política, para que ela se torne uma política pública? Como definir uma política pública para atender a um segmento social tão complexo e vulnerável ao mesmo tempo? As questões acima mencionadas admitem respostas múltiplas, entretanto cabe no momento, destacar a perspectiva sociológica do conceito.

Os estudos envolvendo o conceito de migrantes, migração forçada, refugiados e suas variações necessitam ser analisados por um eixo metodológico fundamental que enfatiza a construção histórica e social das categorias e suas especificidades, bem como do conjunto de direitos que envolvem os atores de uma determinada comunidade política, ampliando, sistematicamente, o ambiente das liberdades e do acesso aos direitos (civis, políticos e sociais).



Faz-se necessário construir essa perspectiva do ponto de vista histórico do processo de reconhecimento e das categorias observáveis e suas características específicas. Sem esse trabalho inicial, quaisquer políticas públicas a serem formuladas e implementadas podem sofrer um processo de desconstrução da legitimidade e validade, tornando-se, meramente, letra morta.

Entende-se por Migrações os movimentos de pessoas dentro do próprio país (migrações internas) ou de um país a outro (migrações internacionais). O Migrante (transnacional) é aquele que deixa seu país de origem e ingressa em outro, com o objetivo de nele estabelecer-se de forma temporária ou permanente. Esse processo migratório, em geral, tem motivação na vulnerabilidade social ou econômica. O migrante foge da pobreza absoluta ou de situações de necessidades econômicas extremas e procura melhores oportunidades de trabalho e de melhorar efetivamente suas condições de vida, em relação aos princípios fundamentais, tais como saúde e educação ou até, de segurança alimentar.

Os imigrantes que saem de seus países em busca de oportunidades e chegam a um outro país podem se tornar, do ponto de vista jurídico, da legislação vigente no país de destino: documentados, indocumentados ou em situação irregular. Os migrantes documentados são aqueles que detêm uma autorização válida para ingressar e permanecer no território de um Estado que não é o seu.

Os migrantes em situação irregular, no caso, são aqueles não possuem uma permissão administrativa para entrar e permanecer no país, conforme as leis migratórias desse Estado, assim como aquele que, entrando regularmente, nesse caso permanecem além do tempo autorizados a permanecerem. Já a categoria dos indocumentados engloba aqueles que se encontram também em situação irregular, mas que podem abranger tanto os que entram legalmente, quanto os demais, incluindo aqueles imigrantes que, por motivos diversos, não providenciaram seus documentos em tempo hábil ou porque, de fato, não se enquadraram nas condições legais estabelecidas para obtê-los.

A migração forçada se caracteriza, de uma maneira mais particular, por necessidade, alheia a própria vontade, que se impõe a indivíduos ou a grupos inteiros de deixarem as localidades que residem e quase sempre seus países de origem. Essas causas podem ser de origem econômica, social, desastre natural, ruína econômica, entre outras causas que configuram crises humanitárias. Essas são situações em que os sistemas e estruturas de





organização social passam a não conseguir mais garantir as necessidades indispensáveis de sobrevivência, ao todo ou parte da população. Podem ser provocadas por catástrofes naturais, ou até mesmo, catástrofes econômico-sociais, por vezes associadas a fatores naturais e situações de estado de necessidade econômica extrema. (ACNUR, 2015)

A categoria específica, que corresponde a situações *sui generis*, que são a razão principal de reflexão do presente artigo é a dos refugiados e suas especificidades em relação à migração forçada e outras categorias.

Refugiados são, notadamente, aqueles que não têm a proteção de seu estado de origem e sofrem perseguições por raça, nacionalidade, religião, por pertencer a determinado grupo social, por suas opiniões políticas ou ainda por grave e generalizada situação de violência ou violações massivas de direitos humanos. Os refugiados são especificamente definidos e protegidos no direito internacional, englobam um número de pessoas que estão fora de seus países de origem por reconhecidos e fundados temores de estarem sob condições de: perseguição, conflito, violência, ou outras situações e circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, efetivamente, necessitam de “proteção em âmbito internacional”. (ACNUR, 2015).

"Toda a pessoa que, devido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira valer-se da proteção de tal país" é o que estabelece o texto Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951 e o protocolo de 1967. Oportuno recordar aqui também o conceito adotado pela Declaração de Cartagena, de 1984, que define como refugiadas “as pessoas que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. Ambos se constituem em marcos legais internacionais fundamentais para o reconhecimento histórico da condição de pessoas em situação de refugiadas.

A legislação brasileira, além do conceito prescrito na Convenção reconhece, também, como refugiada "a pessoa que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país" (Lei 9474/97, artigo 1º, inciso III). Pessoas que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime

contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas ou praticado atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas não poderão beneficiar-se do estatuto de refúgio.

É necessário destacar que, diferente dos refugiados, os migrantes forçados têm maiores perspectivas de retorno a curto ou médio prazo, e não têm necessidade da garantia legal da não devolução (non-refoulement) como no refúgio, mas sua proteção, mesmo assim, é uma necessidade cada vez mais urgente, seja do direito ao socorro e ou da assistência humanitária. Os migrantes forçados demandam que se formule um tipo de proteção humanitária apropriada e transitória mesmo que não sejam refugiados. Essa proteção deve garantir-lhes o acesso aos sistemas públicos de saúde e educação e o direito ao trabalho, ser definida de forma precisa e fazer do país receptor sujeito do apoio econômico e técnico da comunidade internacional.

As razões para a circulação de pessoas são diversas. Muitas emigram por causa de desastres naturais. Outras em razão da falta de alternativas econômicas e de condições de sobrevivência ou por sérias violações dos direitos humanos. Nesse caso, tentar a vida em outro país ou região vai representar uma possibilidade ou oportunidade para recomeçar a própria existência.

As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. (ACNUR, 2015).

A América Latina é uma região que tradição de refúgio, incluindo o seu maior país, o Brasil. Diversos países vivenciaram árduas lutas contra virulentos golpes militares e pela construção da democracia. Muitos líderes políticos tiveram que se abrigar e se exilar em países vizinhos até que a situação política no seu país melhorasse. A seguir será realizada uma reflexão acerca das políticas públicas e a importância da participação social na sua formulação e respectiva implementação.



### 3 DISCUSSÕES

#### 3.1 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO DOS REFUGIADOS

“Planejamento é o cálculo que precede e preside a ação” (CARLOS MATUS). Para a Ciência Política e a Sociologia, a política é resultante de um conjunto de interações (conflitos, barganhas ou, consensos) entre diferentes grupos ou classes sociais. Toda política, em essência, tem seu significado construído no âmbito das relações entre os indivíduos em sociedade, expressando uma dimensão coletiva. Monteiro ressalta que uma política pública é “um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim” (MONTEIRO, 1982, p.8).

As relações humanas, como um todo, envolvem uma percepção permeada por um conjunto de valores, que norteiam a tomada de posição dos indivíduos em relação aos outros indivíduos e aos fatos. Relações entre pessoas, em geral, encontram-se situadas no âmbito da cooperação ou do conflito. A neutralidade não se manifesta de maneira objetiva no conjunto das relações humanas. A política intervém nessas relações, cabendo a ela ser um meio de mediação. Existem diversas definições para o termo “política”. Não cabe aqui, nesse momento, fazer uma digressão pelas diversas definições e visões, no presente artigo o enfoque se faz sobre o conceito de Políticas Públicas. O termo **política** deriva da palavra grega Polis (Politikós/cidade), designa aquilo que corresponde ao interesse público comum entre pessoas.

Cabe notar que, em essência, é fundamental compreender a relação intrínseca entre a cultura de grupo social e a política como forma de organização da comunidade política. A política é, fundamentalmente, uma prática cultural. Outro aspecto fundamental relacionado a política, envolve o seu exercício, a práxis política está estreitamente relacionada a capacidade de exercício de poder. Em sua obra seminal, Dicionário de Política, o filósofo italiano Norberto Bobbio aponta que:

Em seu significado mais geral, a palavra **poder** designa a capacidade, ou possibilidade de agir, de produzir efeitos. (...) sua relação com a vida do homem em sociedade, (...) a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. (...) É poder social, por exemplo a capacidade que um pai tem para dar ordens a seus filhos ou a capacidade de um governo de dar ordens ao cidadãos. (BOBBIO, 1982, p.933)

Bobbio, ainda, ressalta o seguinte aspecto fundamental da relação entre política e poder ao afirmar: “A **Política** está estreitamente ligada ao poder. Conforme dito acima, o poder é definido por vezes como uma relação de dominação entre duas pessoas, onde um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina o comportamento” (1982, p.933). O Estado, enquanto organização social e política, necessita, fundamentalmente, exercer poder para alcançar seus objetivos, tendo como pressuposto essencial a administração da coisa (res) pública (de todos).

Ao se abordar de maneira mais profunda as políticas públicas, essa reflexão tem por base dois eixos de análise. O primeiro consiste no conceito de políticas públicas, na perspectiva de compreender o que é governo, e quais as condições mínimas de governabilidade na questão complexa dos refugiados. O segundo eixo ensaia uma problematização de um ciclo de política pública, partindo da premissa da governabilidade e a sua capacidade de formar uma agenda pública multicêntrica. Para essa reflexão são utilizados dois autores singulares: o economista chileno Carlos Matus e o brasileiro e reconhecido sistematizador do tema Leonardo Secchi.

A concepção de Leonardo Secchi a respeito das políticas públicas, em linhas gerais afirma que: “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. (SECCHI: 2013, p.1). A discussão sobre a definição de política pública proposta por Secchi encontra-se orientada por três questões fundamentais, definidas pelo autor, são elas: a primeira corresponde ao questionamento: se políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais, ou também por atores não estatais? A segunda questão refere-se a omissão e a negligência, como possibilidades de políticas públicas. A terceira questão diz respeito ao nível de diretrizes das políticas públicas, se são apenas estruturantes, de um nível estratégico, ou as mais operacionais podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2013, p.2).

Como premissa ao pensar-se sobre políticas públicas para refugiados, a primeira questão pressupõe uma perspectiva como fundamental: a multicêntrica em detrimento da estadocêntrica. Se a abordagem estadocêntrica é reconhecida como aquela que a política pública emana apenas do poder estatal, ou seja, do Estado e de suas esferas legalmente constituídas, por outro lado, a abordagem multicêntrica, admite-se protagonismos múltiplos de formas de organizações: não-governamentais, privadas e de interesse difuso e coletivo.

Nesse caso são reconhecidas várias esferas de formulação da política pública, ampliando seu caráter de governança e de uma agenda pública.

A segunda questão fundamental, pontuada por Secchi, faz referência direta relação direta com a clássica definição de política pública proposta por Dye: “tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Esse é um ponto central na perspectiva de que o Estado, através das esferas de governo pode tomar para si a política como ação ou inação. O fato destacado por Secchi em sua argumentação é de que a política pública deve ser entendida como uma diretriz e, desta forma, a diretriz pode ou não ser implementada. Entretanto, não se pode aceitar a ausência de diretriz como uma política pública. (SECCHI, 2013, p.6).

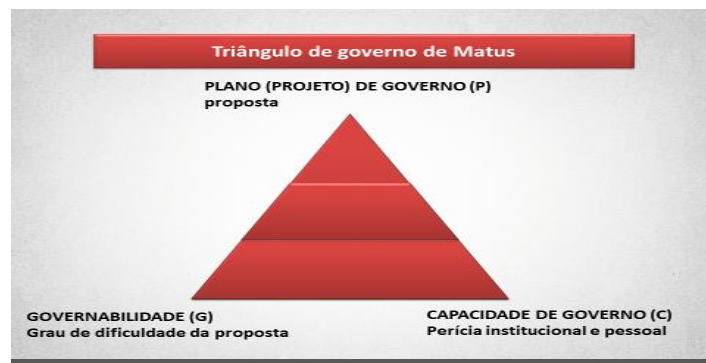
Ao se considerar a terceira questão cabe aqui uma reflexão mais aprofundada, pois as diretrizes das políticas públicas pressupõem conceituar governo e suas dimensões. Nesse sentido, o economista chileno Carlos Matus, ex-integrante do governo de Salvador Allende fornece subsídios importantes para a análise. Em sua teoria “Planejamento Estratégico e Situacional (PES), Matus ressalta que para compreender a realidade e tornar-se capaz de prever sua evolução é preciso desenvolver a capacidade de “cálculo interativo” ou “juízo estratégico”. É necessário conhecer as relações iniciativa-resposta que se entrelaçam em relações de causa e efeito. Matus ressalta que o contexto é sempre uma passagem contínua com relações de conflito, negociação e consenso. (MATUS, 1996a, p. 158). Cabe ao Policy Maker diferenciar o momento estratégico, normativo e tático operacional.

Carlos Matus afirma que a problemática do planejamento em relação à arte de governar é formulada cotidianamente, nesse sentido a produção social deve ser entendida como um jogo, em que muitos atores não obedecem à mesma ordem, não existem regras iguais e condições iguais entre os competidores, a realidade é irresistivelmente mutável. O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

Segundo este autor, planejamento e governo são capacidades de qualquer ator social que persiga um objetivo. Os atores planejam e governam dentro de uma rede de governos circunscritos a domínios específicos. As direções dos partidos políticos, dos sindicatos, das universidades, das forças sociais, das associações empresariais etc. governam em espaços determinados do sistema social e não dependem necessariamente do governo do Estado, mesmo que este seja o ator mais poderoso (MATUS, 1996a, p. 50).

Governo corresponde a escolher uma direção, ter a capacidade de persistir e estabelecer uma relação rumo a eficácia. Nesse sentido a governabilidade sempre exige algum cálculo em relação ao futuro. Matus alerta que governar é um problema muito complexo para ser abordado apenas pela “experiência política”. A improvisação tende a ser mais confortável, mas a improvisação é muito limitada. O processo de planejamento é vital, pois diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo. Envolve uma forma de pensar, de entender as situações, que persegue uma mudança situacional futura. O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões.

O projeto de governo necessita ser formado pelos objetivos do ator. São as suas propostas de ação - o que é possível fazer. A governabilidade do sistema é a relação entre as variáveis que o ator controla, assim como as que não controla. Quanto menor o número de variáveis sob controle do ator menor a sua governabilidade. E, por último, a capacidade de governo. Esta variável engloba a capacidade de gestão, administração e controle, em suma, consiste na capacidade de gerar e comandar ações. (MATUS, 1996a).



Fonte: Os autores, adaptado de MATUS, Carlos. Política, Planejamento & Governo.

Como pode ser observado, o triângulo de governo de Matus estabelece três vértices: projeto (estabelecendo objetivos e meios, conteúdo propositivo e projeto de ação); capacidade (perícia para dirigir, o acervo de técnicas e métodos e habilidades para conduzir o processo social) e governabilidade (grau de dificuldade, grau de liberdade do ator – o capital político que possui e a relação entre o peso de variáveis que controla e que não controla).





Participar de maneira efetiva do jogo social requer que o ator, a cada jogada, mantenha ou aumente o seu controle sobre os recursos escassos. Segundo Matus, o ator deve pensar antes de agir. Mas isto deve ser feito com método. O autor em questão propõe que o PES é formado pelos momentos explicativo, normativo - prescritivo, estratégico e tático – operacional, em todos eles devem se fazer referência, direta ou indireta, à existência de outros atores. O planejamento e a formulação de um problema dependem da capacidade de condução e direção proposta pressupondo esses três níveis sistematizados e monitorados.

Estabelecida uma reflexão sobre a governabilidade na formulação de projeto e problema de política pública, cabe destacar a compreensão de um ciclo de política pública a fim de contextualizar de maneira mais eficiente, eficaz e efetiva a questão dos refugiados. O primeiro passo consiste na formação da agenda. A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. O relatório “Tendências Globais”, que registra o deslocamento forçado ao redor do mundo com base em dados dos governos, de agências parceiras e do próprio ACNUR, aponta um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015 – um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões de pessoas deslocadas registradas em 2014. Esta é a primeira vez que os números de deslocamento forçado ultrapassaram o marco de 60 milhões de pessoas. (ACNUR, 2016). Comparado com a população mundial de 7,349 bilhões de pessoas, estes números significam que 1 a cada 113 pessoas é hoje solicitante de refúgio, deslocado interno ou refugiado – um nível sem precedentes para o ACNUR. No total, existem mais pessoas forçadas a se deslocar por guerras e conflitos do que a população do Reino Unido, da França ou da Itália. Durante o painel “O Mundo em Refúgio: Inovar para Integrar”, o assistente de Proteção do ACNUR, Vinícius Feitosa, apresentou estatísticas que surpreenderam o público: o Brasil recebeu 28.670 pedidos de asilo em 2015 e acolhe quase 9 mil refugiados já reconhecidos. No entanto, a população de deslocados acolhida aqui é muito inferior a de outros países. (ACNUR, 2015). O conjunto de atores estatais e não-estatais envolvidos, assim como, a dimensão da população envolvida, exigem um processo de formulação de política pública em todos os níveis ressaltados por Matus.

Leonardo Secchi (2013, p.45), a partir do trabalho de Sjöblom (1984), discute algumas especificidades relacionadas à identificação de um problema público. O primeiro ponto destacado é a percepção do problema público, que possui um caráter intersubjetivo marcado pela percepção dos atores mais relevantes. O problema pode surgir subitamente, lentamente, ou ciclicamente. A definição ou delimitação do problema é o segundo ponto que envolve estabelecer quais os elementos constituintes da questão a ser solucionada. E, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa o reconhecimento de uma solução viável para o problema em perspectiva.

A segunda etapa do ciclo é a de formação da agenda decisória. Essa agenda pode ser entendida como um conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política. Conforme destaca Secchi (2013, p. 46), a agenda pode ser concretizada em um programa de governo, um planejamento orçamentário ou mesmo um estatuto partidário. O autor apresenta três tipos de agendas: (a) agenda política (ou sistêmica); (b) agenda formal (ou institucional); (c) agenda da mídia.

Uma forma de caracterizar a fase de implementação é apresentada por Secchi (2013, p.55): “aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações, cabe nesse momento visualizar os obstáculos e as falhas que costumam acometer a política pública, erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados

O autor observa que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Nesse sentido caminha em direção a proposta de Matus, ao estabelecer que a implementação pressupõe funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, em que estas são colocadas à prova. Secchi (2013, p. 58-59) também explicita alguns exemplos de instrumentos de implementação de política pública: regulamentação, legalização, impostos, subsídios, prestação de serviço público, transferências de renda, campanhas e concursos.



As organizações da administração pública são os atores implementadores mais importantes das políticas públicas. A burocracia, sob a lógica concebida no planejamento desempenha um papel fundamental e colabora decisivamente para o sucesso ou fracasso. Dada a multiplicidade de agentes governamentais e não-governamentais a implementação torna-se um palco ativo de negociação e barganha entre agente e beneficiários das políticas públicas

As políticas públicas, em geral, são implementadas pelo Estado, logo sua importância na vida social lhe determina uma posição privilegiada no processo de formulação destas políticas. Neste contexto é necessário compreender que o Estado se torna o centro de um jogo que envolve forças e interesses de diversos grupos sociais.

Na complexa relação estabelecida entre Estado e sociedade em geral que é permeada pelas políticas públicas oriundas desse conjunto de relações, faz-se necessário delimitar metodologicamente que a política pública seja observada como campo, seguindo a definição de Pierre Bourdieu:

[...] entendo por tal as relações de forças entre as posições sociais que garantem aos seus ocupantes um quantum suficiente de força social – ou de capital – de modo a que estes tenham a possibilidade de entrar nas lutas pelo monopólio do poder, entre as quais possuem uma dimensão capital as que têm por finalidade a definição da forma legítima do poder (BOURDIEU, 1989, p. 29).

Por último, o ciclo de uma política pública deve ter em sua concepção a etapa de avaliação. A avaliação da política pública é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública”. Os elementos fundamentais de uma avaliação, propostos por Secchi, são:

- Critérios: mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos;
- Indicadores: artifícios (proxies) criados para operacionalizar os critérios (input, output e resultado - outcome);
- Padrões: parâmetros que dão referência comparativa aos indicadores.

De uma maneira esquemática estabelece-se, aqui no presente artigo, um modelo de ciclo de política pública, mais especificamente refletindo a questão dos refugiados.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao mesmo tempo, que é função do Estado garantir o conjunto de direitos, eles não podem estar submetidos a uma condição de mera autolimitação do Estado, pois, sim, são frutos de longas lutas e revoluções, e do próprio caminhar do processo histórico que a humanidade trilha. No que se refere ao acesso aos direitos de pessoas refugiadas, são necessárias algumas considerações em relação ao seu contexto social e político contemporâneo e a importância desses aspectos no entendimento da importância para as políticas públicas. O rigor metodológico e o aspecto técnico na elaboração e implementação de políticas públicas se faz absolutamente necessário, como pode ser observado.

A inserção dos refugiados na categoria de “membro integral” de uma comunidade (e, portanto, do que é ser cidadão) varia de acordo com os valores da sociedade em questão, ou seja, é um processo cultural, por excelência, estabelecido em condições específicas ao grupo social, ou categoria específica. Negar a sua existência é, em sentido específico, deixar de ampliar o aspecto universal da nossa cidadania. Essa corresponde a um conjunto de direitos culturais, pertencentes a um que rol vem aumentando a cada dia de forma com que a própria humanidade evolui, descobre novas tecnologias, novos conhecimentos, também surgem deste processo, novos direitos considerados essenciais à pessoa humana.

Vários direitos desconsiderados, no passado, hoje, são objeto de ampla proteção estatal, tais como a questão da proteção ao meio ambiente, do livre desenvolvimento da personalidade e diversos outros que vão surgindo, e consolidando-se conforme um processo humano, que é estritamente cultural, no sentido caminhar da civilização humana. Dar visibilidade e protagonismo aos diferentes grupos de refugiados possibilita uma ampliação de direitos e políticas públicas mais progressistas, que visam uma preocupação maior com os processos e critério de implementação. São, por natureza, menos participativas e abertas.

As políticas públicas progressistas constituem-se levando em conta os avanços sociais, priorizando a disseminação de informações e o acesso ao público. Em geral criam mecanismos participativos, e até decisórios, de concepção, formulação e implementação. Nesse sentido visam resultados e a prestação de contas desses resultados.

Nota-se duas características fundamentais de uma política pública progressista. Em primeiro lugar, o ato de governar deve se constituir dentro de uma forma caracterizada por um maior grau de interação e cooperação entre o Estado e os atores não estatais. Funciona sob a perspectiva da de um sistema de ordenação que só funciona, se for aceito pela maioria, além de envolver uma prestação de contas transparente dos atos públicos.

Em segundo lugar a maior eficácia da formulação e implementação da política pública passa pela capacidade do governante de formar uma agenda de governo, tornando assim a legitimidade da mesma assentada em aspectos participativos e que exaltam o exercício da cidadania. As sociedades em geral tendem a hierarquizar as relações humanas, dando significados aos papéis sociais em uma perspectiva que envolve um desequilíbrio de poder entre seus membros. A construção do conceito de políticas públicas remete a uma compreensão mais ampla que o simples acesso a um determinado conjunto de direitos. O conceito de políticas públicas é, antes de tudo, um constructo em que é necessário ressaltar sua formação social pela qual emerge seu caráter cultural e histórico.

Com relação às políticas públicas, notadamente a área que abrange os direitos sociais tem sido o centro de uma ampla discussão que procura traçar parâmetros de qual deve ser a melhor educação para a formação social dos indivíduos no Brasil, em seus estados e municípios. Nesse contexto inserir a temática dos refugiados se torna cada vez mais urgente e fundamental para o aperfeiçoamento das políticas e ações das diferentes esferas de governo.

O governo é uma organização de poder específica a serviço do Estado. Deve realizar a gestão pública, expressando a visão de sociedade (participação da sociedade civil na gestão pública), a fim de governar as demandas e problemas sociais.

## REFERÊNCIAS

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), (acessado em junho de 2016): <http://www.acnur.org/t3/portugues/>

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 1 e 2. Brasília: EdUnB, 1982.

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

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Difel, 1989.

CUNHA, E. da P. e CUNHA, E. S. M. “Políticas públicas sociais”. In: CARVALHO, A. **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper/Collins, 1995. 2nd ed. Cap. 9 “Wrapping things up – session Agenda setting”.

LUSSI, Carmem. “Políticas públicas e desigualdade na migração e refúgio”. In **Revista de Psicologia da USP**. São Paulo: USP, 2015.

MATUS, Carlos. Adeus, senhor Presidente. **Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996a.

MONTEIRO, Jorge V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

REIS, Elisa Pereira. “Política e políticas públicas na transição democrática”. In MOURA, Alexandrina de (Org.). **O Estado e as políticas públicas na transição democrática**. São Paulo: Vértice/ Ed. Revista dos tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.

Relatório “Global Trends: forced displacement2015”, (acessado em junho de 2016) <https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.



## **GENTRIFICAÇÃO E POBREZA**

Jéssica Cristina Figueira de Alvarenga  
Dra. Luci Mendes de Melo Bonini

### **RESUMO**

O artigo que se segue levanta uma discussão sobre o que é gentrificação e pobreza, e é feito uma correlação entre os dois. Gentrificação é o processo que converte bairros de classe trabalhadora em bairros de classe média através da revitalização (SMITH, 1979). O objetivo foi entender a correlação da pobreza com a gentrificação e para isso foi feito um levantamento de discussões de autores como Harvey e Smith e de autores mais recentes como Furtado, Maricato entre outros. A gentrificação acontece em várias cidades do mundo e o Brasil está incluído também, porém em cada cidade esse processo tem a sua particularidade de como ele começa, mas todos acabam do mesmo jeito, com as populações de baixa renda sofrendo as consequências, como relocação desta parcela da população, pelo poder público ou não, para áreas mais distantes dos centros das cidade e isso faz com que eles sejam cada vez mais excluídos.

**Palavras-chave:** Gentrificação. Revitalização. Pobreza.

### **ABSTRACT**

The following paper raises a discussion on what is gentrification and poverty, and a correlation between the two. Gentrification is the process that converts working-class neighborhoods in middle-class neighborhoods through the revitalization (SMITH, 1979). The objective was to understand the correlation of poverty with gentrification and this was done a survey of discussions from authors such as Harvey and Smith and of more recent authors like Furtado, Maricato among others. Gentrification occurs in several cities of the world and in Brazil as well, but in each city this process has its peculiarity of how it begins, but all end up in the same way, with low income populations suffering the consequences, such as relocation of this part of the population, by the public power or not, to areas more distant from the city centers and this causes them to be increasingly excluded.

**Key words:** Gentrification. Revitalization. Poverty.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo levanta um debate com estudiosos da área acerca do que é gentrificação e pobreza. Fomos refeitos muitas vezes sem saber por quê, como ou para quê devido a escala e ao ritmo acelerado do processo de urbanização nos últimos cem anos (HARVEY et al., 2009). Gentrificação é o processo que converte bairros de classe baixa em bairros de classe média através da revitalização (SMITH, 1979).

Vollmann (2010) percebe em suas visitas, e também é o que consta no Relatório Mundial da UNESCO (2009), é que as concepções culturais configuram a maneira de entendermos e de vivenciarmos a pobreza, e que, normalmente, a percepção que os pobres têm deles mesmos ou a que nós temos sobre eles são os que exilam a situações de inferioridade e que fundamentam um enorme empecilho a sua autonomia. Ainda de acordo com o Relatório Mundial da UNESCO (2009), a pobreza representa um desrespeito aos direitos fundamentais e se analisarmos os meios que os levam a ela, com o objetivo de exterminá-la, tendo base em uma aplicação verdadeira da defesa dos direitos humanos, é possível idealizar soluções locais.

Todo o processo de gentrificação não ajuda em nada a população pobre destas áreas a idealizar essas soluções locais para erradicação da pobreza, este processo só faz com que esta parcela da população seja cada vez mais segregada. A evolução da gentrificação acontece, e já aconteceu, em várias outras cidades pelo mundo, inclusive no Brasil e em cada uma dessas cidades o processo tem uma característica diferente, mas todos acabam da mesma forma, com a classe trabalhadora sofrendo as mais duras das consequências, não podendo pagar para ficar no local, devido à valorização do imóvel, por meio da reurbanização ou revitalização, são relocados, nem sempre pelo poder público, para locais distantes dos grandes centros urbanos, que é onde o trabalho, a escola, o transporte e a infraestrutura urbana, no geral, estão localizados, ou seja, esta parte da população é cada vez mais excluída.

## 2 GENTRIFICAÇÃO

Harvey et al. (2009) explica o problema do capital excedente como um processo macro que opera da seguinte forma:

[...] os capitalistas começam o dia com um certo montante de dinheiro e terminam o dia com um maior. No dia seguinte eles levantam e têm de decidir o que fazer com o dinheiro extra que eles ganharam no dia anterior. Eles encaram um dilema faustiano: reinvestir para ter ainda mais dinheiro ou consumir o excedente. As leis coercitivas da competição os forçam a reinvestir porque, se alguém não reinveste, então, outro seguramente o fará. Para permanecer um capitalista, algum excedente deve ser reinvestido para fazer ainda mais excedente. (HARVEY et al., 2009 p.9 – 10)

A necessidade, segundo Harvey et al. (2009), de encontrar terrenos lucrativos para a captação de capital sobressalente é a política do capitalismo. O capital será desvalorizado quando há escassez de trabalho e não há forma de encontrar mão de obra fresca (pela exportação de capital, imigração ou proletarização); quando não tem poder de compra o bastante no mercado; quando a taxa de lucro é muito baixa. Ainda segundo Harvey et al. (2009) tudo isso leva a crise e ela toma a forma de excedente de capital que não pode ser disponibilizado, e que quando este fica ocioso, geralmente o trabalho também fica e a urbanização propicia um novo caminho para resolver o problema do capital excedente.

Cruz (2016) diz que um dos resultantes da nova visão, para cidades neoliberais, foi a mudança do espaço urbano, aumentando assim a competitividade urbana, sendo a política pública importante neste processo com as mudanças das políticas do uso e ocupação do solo e também com a valorização de áreas específicas em que as atividades interessem a nova economia e que representam os modelos de investimentos e desinvestimento.

Gentrificação é, segundo Smith (1979), um produto estrutural do mercado de propriedade e do mercado imobiliário. Smith (1979) diz ainda que os fluxos de capital onde a taxa de retorno é mais alta, e os movimentos de capital para os subúrbios juntamente com a depreciação continua do capital do centro da cidade, eventualmente produzirá o rent gap (lacuna do aluguel) e quando este gap cresce o bastante, a reabilitação (ou no caso aqui renovação ou revitalização em tradução literal) pode começar a desafiar as taxas de retorno disponíveis em outros lugares, e o capital flui para trás.

Furtado (2014) diz que o desenvolvimento gradativo da gentrificação aparece como um dos fundamentos do processo contínuo de (re)estruturação urbana, processo esse que faz parte da organização do espaço urbano de acordo com o modo de produção predominante na economia e que está em equilíbrio com os pressupostos da estrutura dominante da sociedade em intervalo histórico determinado.

Furtado (2014) ressalta a importância de mesmo considerando o processo de gentrificação como um acontecimento específico das sociedades capitalistas, não se deve ignorar que os processos são sempre particulares, tanto a relação a diferentes intervalos de tempo numa mesma sociedade, como também, e sobretudo, a relação das formações sociais diversas. Portanto, este fenômeno da gentrificação precisa ser explicado pelas suas tendências estruturais e pelas suas especificidades históricas, sem ser retirado do contexto social, do contexto teórico no qual ele está inserido.

Smith (1979) conclui dizendo que gentrificação é o processo que converte áreas da classe trabalhadora em bairros de classe média através da revitalização das unidades habitacionais do bairro.

O processo de gentrificação de países como a Europa, EUA e Canadá acontece aproximadamente da seguinte forma, segundo Furtado (2014):

[...] o êxodo das camadas sociais mais ricas, como resultado da deterioração física do ambiente construído, facilita a ocupação da área pelas camadas sociais de menor renda. Assim, os edifícios existentes são adaptados pelos proprietários, basicamente para aumentar a densidade de ocupação, permitindo a acomodação de um número maior de famílias na mesma área, em unidades menores, gerando assim mais retorno por metro quadrado. O objetivo é aumentar os retornos financeiros pela multiplicação do número de ocupantes. Por outro lado, o proprietário reduz quase todos os investimentos em melhorias e manutenção, na medida em que, como resultado da baixa expectativa em relação à qualidade do imóvel e da pouca capacidade de pagamento entre os novos moradores, a racionalidade do sistema permite a apropriação de maiores retornos financeiros mesmo em um processo de degradação. Essa condição de centralidade leva a uma contradição entre o processo de degradação do ambiente construído e a valorização do solo nesses lugares (FURTADO, 2014, p. 352-3).

Em países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra a gentrificação é descrita, de acordo com Furtado (2014), como um processo de renovação urbana de centros deteriorados das grandes cidades que ocorreram a partir da década de 50. Furtado (2014) continua dizendo que para atender as demandas de uma população nova e mais rica as áreas centrais sofreram intervenções, tanto públicas quanto privadas, de modo que a sua configuração espacial

mudasse a fim de melhorar a qualidade dos prédios e serviços privados e públicos, porém estas modificações não acontecem sem um trauma social, elas, geralmente, antecedem tanto pela demolição de prédios antigos (como indústrias, residências e depósitos), quanto pela erradicação de seus habitantes de baixa renda para os subúrbios.

Podemos ver na figura 1 o quadro que Furtado (2014) fez para ilustrar o processo de gentrificação na Europa, EUA e Canadá:

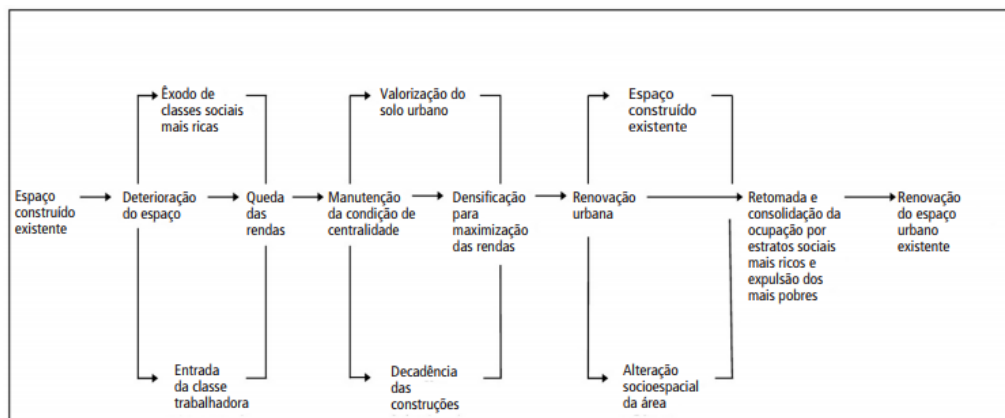


Figura 1 O processo de gentrificação na dinâmica da (re)organização urbana  
 Fonte: Furtado, 2014, p.353

## 2.1 GENTRIFICAÇÃO NO BRASIL

Segundo Ribeiro (1995), o Brasil já nasceu como uma civilização urbana, a primeira cidade brasileira, de fato, foi a Bahia e já no primeiro século surgiram também o Rio de Janeiro e João Pessoa. Surge mais tarde, já no segundo século, mais quatro cidades: Cabo Frio, São Luís, Olinda e Belém; no terceiro século, a vida urbana se interioriza com São Paulo, Mariana em Minas Gerais e Oeiras, no Piauí; no quinto século as cidades cobrem todo o território brasileiro e se transformaram em magníficos centros de vida urbana.

Na passagem do século XX a crise de emprego na Europa manda para o Brasil 7 milhões de europeus e quatro e meio milhões deles se situaram definitivamente aqui, especialmente em São Paulo, onde renovaram economicamente o local (RIBEIRO, 1995).



A população do país crescerá duas vezes e meia da década de 20 para a de 60, passando de 30,6 milhões habitantes para 70,9 milhões de habitantes, decuplicando-se o contingente urbanizado e no mesmo período, a rede metropolitana teve um crescimento de 6, cidades com mais de 100 mil habitante, para 31 cidades; em relação as cidades pequenas e medias o aumento ainda foi maior, que em 1960, eram uma rede de centenas de núcleos urbanos distribuídos por todo o país articuladas aos centros metropolitanos nacionais e regionais (RIBEIRO, 1995).

No século XX a urbanização era caótica estimulada menos pela atratividade da cidade do que pela evasão da população rural, alcançamos algumas das maiores cidades do mundo, como por exemplo Rio de Janeiro e São Paulo, as quais com o dobro da população de Paris ou Roma, mas dez vezes menos favorecidas de oportunidades de trabalho e serviços urbanos (RIBEIRO, 1995).

No período recente, o Brasil, de acordo com Cruz (2016), nota-se o aumento de áreas gentrificadas que são resultados do aumento da quantidade de intervenções urbanas coordenados pelo poder público em parceria com a iniciativa privada. Cruz (2016) ainda diz que as cidades brasileiras são diferentes, em relação as características das ocupações das cidades, a nível de desenvolvimento econômico, a dinâmica do mercado imobiliário, dado isso os processos de gentrificação podem ser analisados sob diversas perspectivas.

Podemos observar, na figura 2, que foi feito por Furtado (2014), o processo primário de gentrificação nas áreas urbanas desocupadas, tanto públicas quanto privadas, começa com a consolidação de favelas ou de cortiços nestas áreas (estabilidade aos seus habitantes). A pressão sobre o Estado para implementação de infraestrutura e serviços urbanos, juntamente com a invasão da classe trabalhadora nestas áreas forçam a intervenção pública, que usa o desenvolvimento urbano como justificativa para a alteração socioespacial deste local, levando esses locais a serem ocupados pelas classes sociais de maior renda e como consequência as favelas ou cortiços sofrem uma pressão para sair de lá, com o tempo acontece a erradicação dos moradores de baixa renda desta área.



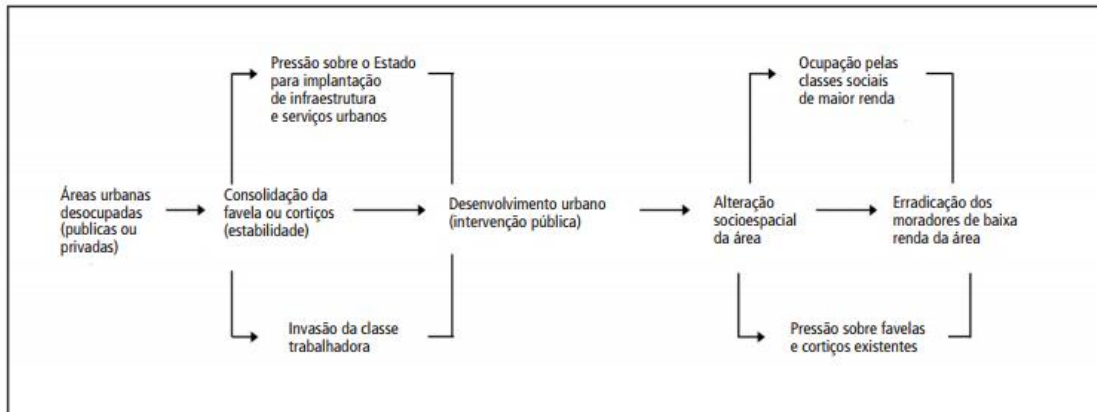


Figura 2 O processo primário de gentrificação na dinâmica  
 Fonte: Furtado, 2014, p.358

### 3 POBREZA

Em seu livro *Porque vocês são pobres?* Vollmann (2010) descreve diversos diálogos em que ele perguntava as pessoas o porquê elas eram pobres ou se elas se consideravam pobres, as respostas foram variadas de acordo com suas localidades. Os protagonistas deste livro não estão, em sua maioria, desesperados, estão tristes ou alegres, em dias ruins ou bons e suas situações são atenuadas, de certa forma, pelo cotidiano. Vollmann (2010) diz que “As pessoas podem ser pobres de qualquer coisa e de tudo – inclusive de significado”

No Relatório Mundial da Unesco, assim como Vollmann (2010) compreende durante suas visitas, é que os conceitos culturais reconfiguram a maneira de entender e de vivenciar a pobreza. “Geralmente é a percepção que temos dos pobres ou que eles têm deles próprios que os relegam a situações de inferioridade e que constituem um grande obstáculo à sua autonomia” (DA UNESCO, 2009, p.25).

A pobreza retrata, como descrito no Relatório Mundial da UNESCO (2009), uma violação dos direitos fundamentais e se analisar os meios que levam a pobreza, com o propósito de eliminá-la tendo base em numa aplicação real da defesa dos direitos humanos, faz-se possível conceder algumas soluções locais, nas quais as comunidades atingidas podem se tornar atores de uma saída da situação de pobreza.

Em seu Relatório Mundial a UNESCO (2009) ainda afirma que a redução da pobreza, além da redistribuição de rendimentos e da igualdade de acesso aos direitos, requer ainda medidas que direcionem esses grupos de maneira que possam exercer um papel mais importante na esfera pública e quebrar esse ciclo de pobreza enreda restitui-lo uma consciência da sua dignidade.

A UNESCO (2009), em seu relatório mundial, ressalta que o mais importante, dentre as alternativas e estratégias de eliminação da pobreza, é que sejam aceitas e adequadas pelas populações locais, através de diálogos com os grupos e em suas participações nas iniciativas, de modo que seja possível tomar decisões conscientes.

#### **4 GENTRIFICAÇÃO E A RELAÇÃO COM A POBREZA**

Com a vida urbana crescendo a cada vez mais durante os séculos que se passaram desde a fundação da primeira cidade, o Brasil alcança, de acordo com Ribeiro (1995), uma extraordinária vida urbana.

Segundo Maricato (2013), a principal área onde se dá a reprodução da força de trabalho são as cidades e nem toda melhoria das condições de vida são possíveis com melhores salários ou com uma melhor distribuição de renda, melhores condições de vida dependem também das políticas públicas urbanas como transporte, saneamento, moradia, saúde, lazer, educação, iluminação pública, segurança, coleta de lixo.

Contudo a cidade também não é só reprodução da força de trabalho, ela é um grande negócio, principalmente, para os capitais que ganham com seus lucros, juros, rendas e exploração, porém há uma disputa entre aqueles que querem dela boas condições de vida e aqueles que procuram somente extrair ganhos (MARICATO, 2013).

A população urbana, abandonada ao seu destino encontra soluções para seus problemas, edificam favelas nos morros mais íngremes fora dos regulamentos urbanísticos, mas que os permitem viver próximos aos seus locais de trabalho e a conviver como comunidades, organizando uma vida social intensa (RIBEIRO, 1995).

Ribeiro (1995) prioriza o fato de que grande parte das cidades brasileiras serem construídas pelos próprios moradores em áreas invadidas – muitas delas em áreas de risco e ambientalmente frágeis – ou compradas de loteadores ilegais e para a construção destes

bairros não auxiliam engenheiros ou arquitetos, muito menos há respeito das legislações urbanísticas ou quaisquer outras leis, inclusive para solução de conflitos, onde não participam advogados, juízes, cortes ou tribunais. É uma força de trabalho que não pertence no mercado residencial privado legal e que por isso é um mercado altamente especulativo, portanto, refere-se de mão de obra barata, segregada e excluída da cidade.

Assim como vivemos a industrialização dos baixos salários, podemos dizer que vivemos a urbanização dos baixos salários. A melhoria desses bairros é fonte inesgotável do velho clientelismo político: trocam-se por votos a pavimentação de uma rua, a iluminação pública, uma unidade de saúde, uma linha de ônibus etc. (MARICATO, 2013, p.18).

Para Smith (1979) gentrificação é uma volta ao movimento da cidade, mas de capital ao invés de pessoas e estas pessoas continuam aproveitando deste capital de retorno e elas ainda estão na cidade. Se a cidade, ainda de acordo com Smith (1979), continua a atrair capital produtivo (seja ele para construção residencial ou outra), podemos atestar uma reestruturação do espaço urbano comparável a suburbanização.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os governantes das cidades jogam para os subúrbios as pessoas de baixa renda, fazem da vida deles pouco caso tudo isso por causa de capital, logo a cidade segrega. A gentrificação é injustas em várias maneiras, querer ter uma vida digna, mesmo que em espaços que não propiciem isso, é o mínimo que os habitantes destes locais querem.

Esse processo de gentrificação acontece e já aconteceu em várias cidades do mundo, neste artigo citamos alguns, inclusive no Brasil. Cada cidade tem sua particularidade de como esse processo começa, mas todos acabam do mesmo jeito, com as populações de baixa renda sofrendo as consequências. A gentrificação tem vários nomes além desse, podemos chamá-la de revitalização, remodelização, reurbanização, entre outros nomes, tudo se baseia no mesmo final, com pessoas que não podem arcar com o avanço do capital sendo relocadas (nem sempre pelo poder público), muitas das vezes para locais distantes do centro, que é onde tem o trabalho, a escola, o transporte e a infraestrutura urbana.



A cidade integra funções, ela é uma estrutura de vida e trabalho juntos, quanto mais você integrar as funções urbanas, quanto mais misturar idade, rendas, mais humana ela ficará (LENER, 2003).

Por fim, o processo de gentrificação é diferente em cada localidade em que ele ocorre, porém em todos os lugares tem como consequência a população sendo realocadas, pelo poder público ou não, para distantes dos centros das cidades e isso de certa forma os excluem ainda mais.

## REFERÊNCIAS

CRUZ, Camila Elena Muza. **Gentrificação no contexto das políticas públicas no Brasil.** 2016.

DA UNESCO, Relatório Mundial. Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural. **Direito Humano à Educação.** Disponível em: < <http://www.dhescbrasil.org.br/index.php> , 2009.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re) estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. **Cadernos Metrópole**, v. 16, n. 32, p. 341-363, 2014.

HARVEY, David et al. A liberdade da cidade. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, n. 26, p. 09-18, 2009.

LERNER, Jaime. **Acupuntura urbana.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

MARICATO, Erminia. É a questão urbana, estúpido. In: MARICATO, Erminia et al. Cidades rebeldes. **Sao Paulo: Boitempo/Carta Maior**, 2013.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido.** São Paulo: companhia das Letras, 1995.

SMITH, Neil. Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people. **Journal of the American Planning Association**, v. 45, n. 4, p. 538-548, 1979.

VOLLMANN, William T. **Por que vocês são pobres?** São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2010.

**MATRIZES CULTURAIS E IDENTIDADE VISUAL: CONTRIBUIÇÕES PARA A  
LEITURA DO PATRIMÔNIO FESTA DO DIVINO DE MOGI DAS CRUZES**

Fábio de Castro Bortoloto  
Dra. Cristina Schmidt

**RESUMO**

Este artigo contempla o tema matrizes culturais e identidade visual como contribuição para a leitura do patrimônio da Festa do Divino no município de Mogi das Cruzes. Neste contexto, duas culturas foram destacadas como marcadoras da ancestralidade brasileira segundo Ribeiro (1995): a dos indígenas e a dos colonizadores portugueses que constituíram o povo brasileiro e mantém um forte vínculo até os dias atuais. Assim, este tem como objetivos verificar se essas etnias ainda resistem às intervenções culturais da hibridação dos povos que aqui se estabeleceram, assim como, se existe a proteção da federação nos patrimônios culturais imateriais através dos órgãos competentes. Desta forma, no primeiro objeto de estudo foi investigado a identidade das representações gráficas denominada arte Kusiwa, realizadas pelos Wajãpi, tribo indígena localizada no Estado do Amapá. Já a segunda investigação está fundamentada na celebração da Festa do Divino, cultura festiva trazida ao Brasil pelos colonizadores portugueses. A relevância deste estudo está na forma da representação visual que os índios Wajãpi criaram para se comunicar, conforme sublinha Gallois (2002). Da mesma forma, a Festa do Divino no município de Mogi das Cruzes-SP que também possui características próprias na constituição da festividade de origem. Para a coleta e análise de dados, o método aplicado foi uma abordagem qualitativa. Como resultados, após a leitura da identidade do povo brasileiro por meio da linguagem visual das matrizes culturais raízes em suas manifestações, identificou-se pontos relevantes que reforçaram as hipóteses sobre o referido tema.

**Palavras-chave:** Patrimônio cultural. Matrizes culturais. Festa do Divino.

**ABSTRACT**

This article examines the theme of cultural matrices and visual identity as a contribution to the reading of the patrimony of the Festa do Divino in the municipality of Mogi das Cruzes. In this context, two cultures were highlighted as markers of Brazilian ancestry according to Ribeiro (1995): the indigenous and the Portuguese settlers who constituted the Brazilian people and maintains a strong bond until the present day. Thus, the purpose of this study is to verify if these ethnic groups still resist the cultural interventions of the hybridization of the peoples who have settled here, as well as if there is protection of the federation in intangible cultural heritage through the competent bodies. Thus, the first object of study was investigated the identity of graphic representations called Kusiwa art, performed by the Wajãpi, an indigenous tribe located in the State of Amapá. Already the second investigation is based on the celebration of the Feast of the Divine, festive culture brought to Brazil by the Portuguese colonizers. The relevance of this study is in the form of the visual representation that the Wajãpi Indians created to communicate, as Gallois (2002) emphasizes. Likewise, the Festa do Divino in the municipality of Mogi das Cruzes-SP, which also has its own

characteristics in the constitution of the festival of origin. For the data collection and analysis, the method applied was a qualitative approach. As a result, after reading the identity of the Brazilian people through the visual language of cultural roots roots in their manifestations, relevant points were identified that reinforced the hypotheses about this theme.

**Keywords:** Cultural Heritage. Cultural Matrices. Fest of the Divine.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como propósito verificar as formas de comunicação produzidas pelas primeiras matrizes a ocuparem as terras brasileiras, discutindo se elas contribuíram para a formação identitária do povo brasileiro e se, ainda, essas manifestações resistem às intervenções culturais da hibridação dos povos moradores do país. Deste modo, considerada como característica comum de pessoas as quais se identificam, estabelecendo hábitos e comportamentos, a identidade foi criando raízes e proporcionando espaço a novas que chegaram com outras etnias.

Ainda, se atualmente existe uma verdadeira identidade visual das manifestações visuais representadas por algumas etnias que formaram a cultura, principalmente as silvícolas que já eram habitantes do território brasileiro muito antes da chegada das primeiras expedições neste continente, a portuguesa que colonizou trazendo as culturas originárias da pátria mãe, assim como a dos negros, que em menor escala, contribuíram para a permanência da identidade africana em todo o território nacional.

Portanto, com estas informações, também buscou-se verificar se existem proteções para salvaguardar o patrimônio cultural imaterial, através dos órgãos competentes nos três níveis da federação brasileira, das duas principais etnias que formaram o povo brasileiro.

Foi utilizada uma abordagem qualitativa, para a coleta e análise de dados, por meio de levantamento bibliográfico e documental com o objetivo de reunir um referencial teórico pertinente para discutir as hipóteses apresentadas.

A abordagem qualitativa envolve pesquisas que utilizam métodos e técnicas de coletas e análise de dados, cujos objetivos são compreender fenômenos afetos à humanidade, portanto complexos e subjetivos, e que requerem estudos mais amplos. (SEVERINO, 2007, p. 118).





Já o método exploratório, conforme explica Gil (1996), é aquele que tem como proposta explorar temas e fenômenos pouco estudados. Envolve, geralmente, levantamento bibliográfico, documental e entrevista não padronizadas, com o fim de apresentar resultados e visões gerais e aproximativas para dar suporte a estudos futuros.

## **2 MATRIZES ÉTNICAS E FORMAÇÃO DE IDENTIDADE**

### **2.1 Raízes indígenas**

O Brasil é um país de grande extensão territorial, constituído a partir de uma ampla diversidade étnica e cultural. Possui uma variação de povos que fora formada desde a época do descobrimento por duas principais matrizes, conforme destaca Ribeiro (1995).

Nascemos do encontro, do entrechoque e cruzamento do colonizador europeu vindo da Europa com os nativos da terra brasilis juntamente com os campineiros e os povos da África aliciados ou trazidos a força como escravos. (RIBEIRO,1995, p. 19)

Portanto, o primeiro povo a ser destacado são os índios que já habitavam nesse território, chamado anteriormente de Pindorama. Constituído predominantemente pelos Tupinambás – nativos silvícolas que ocupavam diversas regiões do Brasil. Eles utilizavam em sua cultura várias formas para se expressarem, tanto na linguagem verbal, por meio da língua tupi-guarani, quanto na linguagem não-verbal.

Não diferente dos primeiros indígenas que se têm notícia, os índios Wajãpi que, atualmente vivem na região entre os rios Oiapoque, Jari e Araguari, no Estado do Amapá, têm como costume praticar a pintura corporal e a arte com plumas utilizando uma linguagem visual muito precisa para registrar os ritos ou fazer narrativas para contar fatos da história.

A segunda matriz que originou a miscigenação de povos no Brasil veio de Portugal. Eles chegaram com um único propósito, desbravar novos territórios para estabelecer domínios em locais descobertos. Os colonizadores lusitanos trouxeram na bagagem diversos costumes e tradições, dentre eles a cultura religiosa. Porém, com a descoberta e a colonização do território brasileiro, dizimaram a população indígena local com guerras e impondo a escravidão para a ocupação de terras.

Nessa confluência, que se dá sob a regência dos portugueses, matrizes raciais díspares, tradições culturais distintas, formações sociais defasadas se enfrentam e se fundem para dar lugar a um povo novo num novo modelo de estruturação societária. (RIBEIRO,1995, p. 19).

Os portugueses precisavam de mão-de-obra para trabalhar em áreas diversas, pois os habitantes nativos que foram forçados a tal atribuição não possuíam habilidades e tampouco tinham afinidade com o trabalho pesado. Para suprir essas necessidades, trouxeram os negros africanos que vieram para cá aliciados e escravizados com a finalidade de trabalhar.

Segundo Ribeiro (1995, p.113), os negros trazidos para o Brasil eram da costa ocidental africana. Esta população, mesmo sendo trazida em condições subumanas também carregavam em suas bagagens, além de esperança, uma cultura típica de suas regiões de origem, marcando a sua identidade.

A cultura africana, mesmo sendo pouco relevante na formação da cultura brasileira, se enraizou no país por meio dos escravos durante o longo período do tráfico negreiro entre África e Brasil. Desta forma, a diversidade cultural africana também refletiu nos habitantes que já moravam no Brasil.

Após a chegada da população africana denominada escrava, tempos depois desembarcaram no Brasil os imigrantes italianos, japoneses, alemães, árabes, contribuindo para a pluralidade da cultura no Brasil, ou seja, a identidade nativa existente no território brasileiro foi se desfazendo e novas identidades híbridas foram se formando.

No plano étnico-cultural, essa transfiguração se dá pela gestação de uma etnia nova, que foi unificando, na língua e nos costumes, os índios desengajados de seu viver gentílico, os negros trazidos de África, e os europeus aqui querenciados. Era o brasileiro que surgia, construído com os tijolos dessas matrizes à medida que elas iam sendo desfeitas. (RIBEIRO,1995, p. 30).

Isso é um dos fatores que justifica a grande diferença socioeconômica e cultural no Brasil. As regiões ocupadas por povos subdesenvolvidos nas áreas econômico e cultural em seu país de origem não apresentaram desenvolvimento devido à pouca valorização da cultura da etnia raiz e, como resultado, ainda continuam sem a estrutura ideal para o desenvolvimento.

Segundo uma visão que prevalece no mundo industrializado, existiria uma relação causal entre cultura e subdesenvolvimento ou, em outras palavras, entre os valores ocidentais e os bons resultados econômicos. A equação que iguala desenvolvimento à soma da maximização do lucro com a acumulação de bens materiais se encontra, porém, cada vez mais questionada por um conceito mais amplo do desenvolvimento. (UNESCO, 2009, p. 24).

Ainda, conforme estudos da UNESCO (2009), territórios brasileiros ocupados por grupos étnicos onde no país de origem possuíam uma valorização da cultura própria, atualmente, no Brasil, representam regiões desenvolvidas.

Mas, o que é identidade? Segundo Castells (2001, p.22), “entende-se por identidade a fonte de significado e experiência de um povo”.

Hall (2003) cita que o homem branco, ao conquistar povos menos favorecidos e sua cultura, subjulgou os elementos que caracterizavam tal etnia. As tradições, a língua, os costumes foram perdendo espaço devido a uma imposição do opressor em estabelecer uma hegemonia cultural unificada.

Autoridades sobre o assunto afirmam que a formação identitária está relacionada ao poder e a quem a exerce, que também define a apropriação de bens simbólicos e materiais. Entretanto, a identidade não deve ser observada apenas como domínio de alguém para com o povo, mas também como forma de resistência de um grupo.

A construção das identidades sociais seria o resultado de uma relação de forças entre as representações impostas por aqueles que têm poder de classificar e de nomear a definição, submetida ou resistente, que cada comunidade produz de si mesma”. (CHARTIER, 1990, p.183).

Contudo, a ideia de identidade cultural pode ser considerada como características comuns de pessoas as quais se identificam estabelecendo hábitos, comportamentos, caráter. Mas, um conflito entre identidade e diversidade cultural afeta claramente a questão da identidade nacional. Conforme Hall (2003), três situações estão ocorrendo e influenciando a verdadeira realidade identitária, fazendo com que a identidade nacional desapareça das identidades locais ou particulares onde estão sendo muito caracterizadas pela resistência à globalização, provocando, dessa forma, uma redução das identidades nacionais, em contrapartida das identidades híbridas, que estão ampliando sua ocupação.

Todavia, alguns povos ainda possuem referências da cultura de origem como resistência à nova proposta cultural, buscando se firmar como cultura que merece ser reconhecida e valorizada. E um dos fatores que é predominante na cultura é a forma de expressão, tanto verbal quanto não-verbal.

Segundo a UNESCO (2009), a diversidade cultural não pode ser ignorada, as estratégias de desenvolvimento arriscam-se a perpetuar ou agravar os malefícios que deveriam normalmente evitar ou solucionar. Isto porque ela abrange uma organização de diversos costumes da sociedade na qual a concepção moral e religiosa, a relação com o meio ambiente, entre tantas outras, são fatores que não se alteram por imposição.

Os índios Wajãpi, por exemplo, desenvolveram uma linguagem visual própria através dos elementos visuais gráficos, como o ponto e a linha, para deixar registrado suas histórias e crenças por meio da representação gráfica. Esta manifestação cultural recebe o título de Patrimônio Cultural do Brasil registrado no Livro de Registro das Formas de Expressão, outorgado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Também possui o título da UNESCO como Obra-Prima do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade em 2003, e, posteriormente, como Patrimônio Cultural Imaterial da Humanidade no ano de 2008.

Por meio das representações gráficas, os indígenas fazem alusão às figuras mitológicas como onças, cobras e peixes, criando um padrão gráfico. Segundo Gallois (2002, p. 15), “alguns desenhos utilizados pelos Wajãpi são difundidos entre os diversos povos indígenas que vivem na região das Guianas”.

Naquele tempo, o homem ocupava sua mente com atividades bem mais vitais do que qualquer tentativa de registrar a linguagem. Na verdade, os desenhos em cavernas devem ser avaliados como evocações mágicas, resultantes do medo de fenômenos sobrenaturais, simplesmente por motivo de sobrevivência e para satisfazer o instinto natural. (FRUTIGER, 2001, p. 83).

A beleza e a estética cotidiana dos índios Wajãpi são exibidas através de suas pinturas corporais em diversas atividades diárias. Cada indígena ilustra no próprio corpo diversos padrões criados por eles. A linguagem visual é estampada no corpo silvícola com tintas a base de urucum e suco de jenipapo nas cores vermelha e preto.

Segundo Gallois (2002, p. 8), a decoração dos corpos é uma atividade cotidiana realizada pelo “prazer estético e pelo desafio criativo”, fazendo com que a identidade desta tribo seja reconhecida em qualquer lugar.

## 2.2 Herança cultural portuguesa

A Europa promoveu a colonização da América e trouxe a diversidade étnico-cultural (Bonini, 2011). Prova disso é a colonização dos portugueses que trouxe diversos costumes e festividades, dentre elas a Festa do Divino, uma tradicional festa de origem portuguesa que acontece em diversas cidades brasileiras.

O homem é, por sua própria natureza, um ser que não só trabalha e pensa, mas canta, reza, conta casos, e celebra festas. É ele um “homo festivus”. Reparemos no caráter universal da festividade na vida humana. Não há cultura que a dispense. Os pigmeus da África e os primitivos da Austrália fazem festa em honra do equinócio. Os hindus divertem-se no Holi. Os maometanos comemoram o término do longo jejum do Ramadã. Há sociedades em que o festival mais importante cai no tempo da colheita ou quando a lua atinge uma posição toda especial. Em outras, constitui motivo de regozijo o aniversário de algum evento da vida dum herói cultural ou religioso. [...] (COX, 1974, p. 16).

Em suas pesquisas sobre a Festa do Divino, Lopes (2004) afirma que a tradição em Portugal começou no século XIII e, no início do século XIV, através do modelo de império de Alenquer se espalhou pela Europa Ocidental com características similares, contudo, em contextos diferentes que deram origem à celebração. Porém, ainda assim, provocada pela expansão ao culto ao Espírito Santo com o incentivo da religião católica, da realeza e por classes sociais com alto poder aquisitivo.

De um modo geral, as festas do Espírito Santo tiveram um ciclo de implementação, expansão e decadência na história de Portugal. A sua fase de implementação constituiu-se (possivelmente) no início do século XIII até a implantação do modelo “império” em Alenquer, no início do século XIV. A fase de expansão foi no início do século XIV até meados dos séculos XVI e, por fim, a fase de decadência vai do final do século XVI até nossos dias, com maior ou menor intensidade e linearidade. (LOPES, 2004).

Segundo Abreu (1999), a celebração ao Dia de Pentecostes tinha como finalidade a caridade, pois nas festas eram distribuídos alimentos ou dinheiro aos pobres. Em decorrência da contribuição de diversos confrades, aconteciam cerimônias luxuosas com espetáculos, em que este culto ocorria preferencialmente em zonas de influência dos grandes centros.

Marques (2000) relata que a celebração ao Dia de Pentecostes apresenta características de uma festa comunitária com propósito cristão. Esta simbologia representa uma partilha e o compromisso de reunir a humanidade em torno da mensagem de Cristo.

Desta forma, segundo Penteado (2000), é nesta época que aparecem as irmandades e confrarias nas festas religiosas determinadas no calendário litúrgico, em que os cultos eram realizados pelas autoridades religiosas.

Existem diversos relatos sobre a origem da Festa do Divino, porém, a mais divulgada é a festividade estabelecida pela Rainha Isabel, esposa de D. Diniz, na qual a história conta sobre esta celebração que iniciou entre os anos de 1261 e 1325 como forma de caridade e em agradecimento pela fartura recebida. O objetivo era reverenciar o Divino Espírito Santo, cujo propósito estava fundamentado no culto aos vegetais e à natureza. Como foi relatado, além da Europa Ocidental, também é conhecida na Ilha da Madeira, no Brasil, na África, na Índia, nos Estados Unidos e também no Canadá.

A festa realizada em um calendário litúrgico durante dez dias começa na quarta-feira e termina no domingo de Pentecostes, porém, anteriormente a este período ocorre uma série de festividades como a Coroa do Divino, pequeno evento nos quais as rezadeiras e rezadores oficiais fazem rezas nas casas dos devotos com a finalidade de transmitir espiritualidade e fé, arrecadar fundos, e preparar os festeiros para a tradicional Festa do Divino Espírito Santo.

Quando D. João VI, no período colonial e imperial, governava o Brasil, esta festividade do Divino foi introduzida nesta colônia portuguesa, que, como observa Schwarcz (2001, p. 34), incluía uma agenda de festas, cortejos e titulações. Introduzidas em território brasileiro, ao longo do tempo, a celebração ao Divino tornou-se tradição e diversas cidades.

Cultuada em diversas cidades brasileiras, em Mogi das Cruzes, a Festa do Divino não é diferente. Inscrita no Livro de Registro das Celebrações, através do edital nº 44/09, tem suas características próprias e é constituída pelos eventos dos preparativos e abertura, além das Alvoradas, a quermesse, a Entrada dos Palmitos e encerrando com a procissão.





### **3 IDENTIDADE VISUAL E CONFIGURAÇÃO DO PATRIMÔNIO**

A Festa do Divino Espírito Santo possui alguns símbolos que caracterizam toda a identidade visual desta comemoração, dentre elas a pomba, as bandeiras, o mastro, a coroa, o império, o subimpério e as cores, além de objetos. Desta forma, cada elemento tem sua simbologia específica destinada aos festeiros e aos participantes da festa.

Porém, por ser uma cultura popular, está sofrendo algumas interferências devido às influências externas como a incorporação de novos elementos no contexto festivo que não fazem parte da tradição original.

A Festa do Divino tem características de elementos de gosto popular, como o teatro, a folia, as comidas típicas que fazem parte da festa. Mantém a tradição e o desenvolvimento socioeconômico, não sendo apenas em um ato religioso, mas também de desenvolvimento da economia local e como fonte de turismo e de captação de verba de todos que se dirigem à cidade no período das festas. (SILVA, et al, 2017, p. 12).

Essas adaptações constantes ocorrem para adequar-se a evolução da sociedade e da economia local, podendo gerar a longo prazo uma perda da identidade, que, segundo Hall (1997), é um processo do sujeito pós-moderno, conceituado como não tendo uma identidade fixa ou permanente. Assim, a ressignificação da Festa do Divino pode ocorrer devido à ação da pós-modernidade, porém, as interferências negativas não devem ser permitidas.

A identidade torna-se uma celebração móvel: formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam. (HALL, 1997, p.13).

O patrimônio histórico passa a ser formado quando, a partir do momento que as pessoas consideram como mais representativo da sua história, da sua identidade ou da sua cultura, passa a ter maior relevância e lhe são conferidos valores aos objetos, lugares e até mesmo às práticas. Mas, como devemos manter a identidade de uma nação se elas podem ser modificadas no decorrer da história?

O patrimônio cultural está classificado conforme à sua natureza, sendo patrimônio cultural material e patrimônio cultural imaterial. Eles assim são classificados conforme os bens culturais móveis e imóveis que o país possui. Ele foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, no Artigo 216 que aborda a preservação do patrimônio histórico, artístico,

cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos, assim como cultura, educação e ciência, no qual foi incorporado o conceito de referência cultural, assim como a definição dos bens que podem ser reconhecidos de caráter imaterial a qual se pode destacar as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos, reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural.

Sobre as competências, é permitida as atividades partilhadas nas três esferas da Federação, onde o município possui o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural, Artístico e Paisagístico de Mogi das Cruzes, COMPHAP, é o responsável pela aplicação da Legislação de Patrimônio do Município e pela aprovação das diretrizes da política de preservação de Mogi das Cruzes.

Entretanto, para entender patrimônio cultural deve-se conhecer o significado de patrimônio, que é apresentado como um conjunto de bens que podem pertencer a uma pessoa física ou jurídica. Enquanto as pessoas possuem bens de consumo, as pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos têm outros bens, que vão de mercadorias a máquinas, percorrendo um universo de itens no qual a representação cultural está embutida.

Assim, a história, por exemplo, é patrimônio do povo e, também por este motivo, deve ser preservada. Um dos desafios é manter acesa a chama na memória da sociedade, sobretudo nos legados incorporados pelo modo de vida contemporâneo.

Para preservá-lo, a conscientização por meio da chamada educação patrimonial pela qual todos os processos referentes à educação têm como foco o patrimônio cultural e primam pela formação cidadã e pelo senso de coletividade que exerce como indutora das referências culturais e das associações que se estabelecem em comunidades que convivem com diversas amplitudes do patrimônio cultural se faz necessária.

Mas qual a verdadeira identidade brasileira e como caracterizá-la se o país é fruto de uma miscigenação étnica? Certamente, a nação é produto de uma miscigenação de povos que formam diversas culturas. Para preservá-las, existe a necessidade políticas públicas eficazes.

Para Hall (1998, p.49), a “identidade nacional” é uma “comunidade imaginada”, ou seja, irreal. Existem padrões de uma nação que são unificadores. Um deles é a ideia de uma unidade cultural nacional, contudo, não passa de uma representação simbólica, ou seja, o sentido de culturas nacionais é imaginário.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Observa-se nesse breve estudo que cada sociedade possui sua identidade baseada nas tradições dos povos de origem. As particularidades e singularidades, como salientado, podem influenciar o desenvolvimento de uma sociedade.

Também foi identificado que o povo que respeita um patrimônio cultural guarda saberes, fazeres, respeita expressões e objetos que remetem à própria identidade, à história do próprio povo. Entretanto, a história desse povo só pode ser preservada quando políticas públicas, que embutem a participação do Estado por meio de leis, e políticas específicas sejam aplicadas com o objetivo de preservação cultural de uma sociedade.

Constatou-se que os governos, em todas as esferas e através de algumas intervenções, embora ainda de forma pontual e mínima, têm buscado proteger os patrimônios culturais imateriais nacionais. É o caso do poder público de Mogi das Cruzes que mantém as origens das festas populares. Este município está instituindo leis para preservar as manifestações culturais ocorridas, mesmo tendo a ciência, que com esta atitude, poderá prejudicar as áreas do turismo e marketing cultural, principais setores que mais geram divisas e empregos.

Também foi observado que a Festa do Divino Espírito Santo de Mogi das Cruzes ainda não apresenta a forte vinculação da indústria cultural e que descaracterizou a identidade de festas com forte formação originária.

A cultura indígena da arte Kusiwa, mesmo restrita ao seu território e salvaguardada pela UNESCO, está sofrendo interferências da cultura local devido aos fatores socioeconômicos e étnicos. É necessário resistir às pressões que a sociedade impõe, através de interesses econômicos e políticos, assim como prevenir e fazer alguma correção de um patrimônio cultural já parcialmente descaracterizado, o que alterou a identidade cultural do bem já preservado por lei.

Portanto, ao fazer o estudo destas duas manifestações étnicas, pode-se afirmar que a identidade cultural sofreu interferências mesmo com a resistência cultural, pois a globalização e a quebra de barreiras políticas e geográficas através do avanço da tecnologia respaldar esse fenômeno.

Entretanto, restringindo a questão de identidade, pode-se afirmar que existe uma formação de identidade brasileira quanto a forma de expressão? Se a análise estiver baseada apenas em aspectos geográficos, podemos fazer tal afirmação, porém, se julgarmos o povo brasileiro, constituído por diferentes matrizes, será difícil sustentar tal proposição. Como foi possível observar, existe a necessidade de preservação do patrimônio cultural, bem como do seu devido reconhecimento para que não se perca a identidade de uma sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Martha. **O império do Divino: festas religiosas e cultura popular no Rio de Janeiro, 1830-1900**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. São Paulo: Fapesp, 1999.

BONINI, Lucy. M. M. **A dignidade da pessoa humana na sociedade pós-étnica**. In: FACHINETTI, V. M. **Ensaio jurídicos contemporâneos**. 1a., 2011

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHARTIER, Roger. **A história cultural - entre práticas e representações**. Lisboa: Difel, 1990.

COX, Harvey. **A festa dos foliões: um ensaio teológico sobre festividade e fantasia**. Petrópolis: Vozes, 1974.

FRUTIGER, Adrian. **Sinais & Símbolos. Desenho, projeto e significado**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GALLOIS, Dominique Tilkin (Org.). **Kusiwa: pintura corporal e arte gráfica Wajãpi**. Rio de Janeiro: Museu do Índio FUNAI, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na pós-modernidade**. Trad. Tomaz T. Da Silva, Guaciara Lopes Louro. 7. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

IPHAN. **Arte Kusiwa: pintura corporal e arte gráfica Wajãpi**. Brasília, 2008.

LOPES, Aurélio. **Devoção e poder nas Festas do Espírito Santo**. Edições Cosmos, 2004.

MARQUES, João Francisco. **Oração e devoções**. In: AZEVEDO, Carlos Moreira (Dir). **História Religiosa de Portugal**. Vol.2, Lisboa-Portugal: Círculo de Leitores, 2000.

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Relatório Mundial da Unesco. Investir na Diversidade Cultural e no Diálogo Intercultural.** Paris, 2009.

PENTEADO, Pedro. Confrarias. In: AZEVEDO, Carlos Moreira (Dir). **História Religiosa de Portugal.** Vol. 2, Lisboa: Círculo de Leitores, 2000. p. 323-330.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro. A formação e o sentido do Brasil.** Companhia das Letras. 2ª ed.. São Paulo, 1995.

SCHWARCZ. L. M. **O império em procissão.** Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 2001. p. 9 e 10.

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

SILVA, João Carlos Riccó Plácido da. **Diretrizes para análise e desenvolvimento de identidade visual – contribuições para o design ergonômico.** Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Comunicação, Artes e Arquitetura. Bauru, 2012.

## **MIGRAÇÃO FORÇADA E REFÚGIO SOB A PERSPECTIVA DO WELFARE STATE**

Simone Batista  
Dra. Luci Mendes de Melo Bonini  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti

### **RESUMO**

Este estudo tem por escopo ponderar a trajetória do Estado de Proteção Social no Brasil e no mundo, seu conceito, abordagens teóricas, características e fases de desenvolvimento. Busca-se analisar sua transformação e reestruturação de acordo com os regimes econômicos. Trata-se de uma breve revisão bibliográfica de textos que formam o referencial teórico de base da área, como: Marshall, Esping-Andersen e outros. Através dessa análise observou-se os impactos do Estado de Proteção Social frente às questões de migração forçada e refúgio no país de origem e destino, verificando as causas e consequências do refúgio sob a perspectiva do welfare state. As pesquisas apontam a necessidade de políticas públicas de inserção e acolhimento do refugiado como meio de garantir a dignidade humana.

**Palavras-chave:** Migração. Estado de proteção social. Políticas públicas.

### **ABSTRACT**

This study aims to consider the trajectory of the State of Social Protection in the Brazil and in world, its concept, theoretical approaches, characteristics and stages of development. It seeks to analyze its transformation and restructuring according to economic regimes. The bibliographical methodology was used through the study of articles and books of area theorists, such as: Marshall, Esping-Andersen and others. Through this analysis the impacts of the Social Protection State on the issues of forced migration and refuge in the country of origin and destination were verified, verifying the causes and consequences of the refuge from the perspective of the welfare state. The research points out the need for public policies for the insertion and reception of the refugee as a means of guaranteeing human dignity.

**Keywords:** Migration. Welfare state. Public policy.



## 1 INTRODUÇÃO

A Revolução Industrial do século XIX trouxe o crescimento das cidades, a expansão comercial e a livre concorrência que, conquanto tenha representado indiscutível avanço tecnológico, potencializou as desigualdades sociais e econômicas da sociedade.

Em consequência, despontaram manifestações populares por melhores condições de trabalho, de vida, liberdade e propriedade o que levou o Estado a promover algumas políticas de bem-estar social a fim de minimizar os problemas entre o operariado e a burguesia. Nesse passo, foram criadas vilas operárias, serviços assistenciais de saúde e educação básica voltada para o ensino de alguns ofícios, entre outros.

Em 1930, o cientista político britânico Sir Alfred Zimmern, utilizou pela primeira vez o termo welfare state para destacar o protagonismo do Estado sobre os cidadãos, sua responsabilidade e sua proteção (KERSTENETZKY, 2012). O relacionamento entre o capitalismo e o bem-estar social, entretanto, a depender do regime político vigente era realizado de modo distinto em cada Estado.

A partir desta diretriz, os direitos humanos recebem status de norma constitucional e os direitos fundamentais são implementados pelo Estado Democrático de Direito garantindo proteção à liberdade, à vida e à propriedade, sendo verdadeira expressão do welfare state.

Todavia, hodiernamente, questões como a migração forçada e o refúgio, sobretudo considerando o ordenamento jurídico vigente em âmbito internacional e doméstico colocam em xeque o welfare state, porquanto dados da ONU dão contas de que estamos vivendo a maior crise humanitária após a Segunda Guerra Mundial. Frente a realidade inarredável dos deslocamentos forçados, questiona-se se estes seriam a causa da crise do estado de proteção social ou simplesmente a sua consequência?



## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL (EBES)**

#### **2.1.1 O conceito geral de welfare state**

A criação de um sistema de proteção social surge nos países de capitalismo desenvolvido, no período do pós-guerra. O welfare state (WS) pode ser avaliado como um conceito de socialização dos riscos e de institucionalização da solidariedade. A principal linha de demarcação do WS é a que apoia a concepção de que foi o excedente da indústria que possibilitou a criação do bem-estar social.

De início, a sociedade tradicional estava fundada em estamentos – o poder era gerido de cima para baixo – e a base da economia era a agricultura. Com o surgimento das corporações de ofício e o capital manufaturado a economia se transforma e a burguesia, apoiada pelo povo, reivindica maior participação e garantia do bem-estar da população, o que leva a queda dos regimes absolutistas. Nasce, então, o Estado Moderno e com ele a democracia como meio de preservação dos direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos (RODRIGUES, 2010).

Após a Revolução Francesa, surge uma nova sociedade e a elite passa a se organizar e a participar efetivamente de forma política (MARSHALL, 1967). Frise-se que até este momento não havia uma preocupação com os direitos dos cidadãos, e as políticas de proteção existentes eram fundadas no assistencialismo da Igreja e na manutenção do poder da monarquia.

#### **2.1.2 Tipologias sobre o Welfare State**

Segundo Draibe (1993), Titmus define três tipos de welfare state: o modelo residual, o meritocrático-particularista (corporativo) e o institucional redistributivo. O primeiro (residual) é caracterizado pela política seletiva destinada a grupos particulares e intervém com a intenção de resolver o que a família e o mercado não são capazes. Já o modelo meritocrático-particularista tem como características o corporativismo ou o clientelismo, enquanto o institucional redistributivo determina a distribuição de benefícios e serviços sociais a todos.

Esping-Andersen (1991) parte da tipologia de Titmuss para definir três tipos de regimes de WS, a saber: o liberal (residual), o conservador (corporativista) e o socialdemocrata (universalista), tendo como variável principal a relação entre Estado, família e mercado, variável mensurada pela categoria de “desmercadorização”, que significa o grau de proteção social e de autonomia do cidadão em relação ao mercado.

O regime liberal se ancora no mercado e no pleno emprego – caracterizado por um baixo grau de desmercantilização – seja por meio do welfare ocupacional (impostos sobre o trabalho) ou pelo welfare fiscal (impostos sobre ganhos e mercadorias).

Segundo Kerstenetzky (2012), o regime conservador-corporativo do pós-guerra se caracteriza por um grau indeterminado de desmercantilização alcançado através de política de aposentadorias, pensões, contribuição obrigatória para trabalhadores e empregadores, assistência e serviços sociais públicos, além de um baixo grau de desfamiliarização.

Para Esping-Andersen (1991), o regime social-democrata possibilita benefícios correspondentes aos gostos e expectativas das classes médias, ocupando-se em prover os serviços sociais e públicos a todos.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (EBES) decorre do processo de industrialização, mas sua expansão em países de capitalismo avançado ocorre com o pós-guerra (1945).

O aparecimento de serviços mínimos garantidos pelo governo, tais como renda, saúde, alimentação, moradia e escola para todos, passou a ser assegurado – conforme a trajetória histórica de cada país – como um direito político à cidadania.

Para Esping-Andersen (1991), o Estado de bem-estar social caracteriza-se como um sistema de estratificação, “é uma força ativa no ordenamento das relações sociais” que ajuda aos mais necessitados, mas promove dualismos sociais e uma planejada estratificação. Esclarece que, quando os direitos sociais alcançam status legal e prático de direito de propriedade, invioláveis, assegurados com base na cidadania, e não no desempenho do indivíduo, implicam na desmercadorização do status das pessoas no mercado (1991, p.101).

### 2.1.3 Periodização (3 fases)

Os primeiros programas de bem-estar social estavam ligados à industrialização e visavam resguardar infortúnios como invalidez, acidente de trabalho, doenças e idade avançada. Posteriormente surgiram as aposentadorias por tempo de serviço, pensões, seguro-desemprego, e mais à frente a extensão às famílias (KERSTENETZKY, 2012).

O período dos anos dourados do welfare state ocorre entre 1945 e 1970, momento em que o capitalismo se encontrava em franco desenvolvimento e a industrialização comandava a economia. Havia uma preocupação com o pleno emprego e a diminuição da desigualdade econômica. Ocorrem acordos econômicos vinculados aos Estados Unidos, tais como: a concretização da hegemonia do dólar e criação de órgãos como o Banco Mundial e o FMI. A economia americana passaria a regularizar o sistema capitalista (HOBSBAWM, 1995).

A partir de 1970, devido à crise econômica e à crise do petróleo o estado de proteção social sofreu abalo. Em 1980 – o denominado silver age – período marcado por problemas de aumento da demografia, menor número de filhos, aumento do trabalho e acelerado envelhecimento dos cidadãos, entre outros leva ao crescimento da pobreza e das desigualdades sociais (KERSTENETZKY, 2012).

## 2.2 Migração forçada e refúgio

Em todo o mundo, o deslocamento forçado causado por guerras, violência e perseguições atingiu em 2016 o número mais alto já registrado, segundo dados do relatório “Tendências Globais”, divulgado no dia 19/06/2017 pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2017).

Refugiado é toda pessoa que se encontra fora do seu país de origem em razão de fundado receio de perseguição por motivo de raça, religião, opiniões políticas, nacionalidade ou grupo social, não podendo ou não querendo a ele regressar, conforme preconiza o art. 1º, I, da Lei 9.474/97 (BRASIL, 1.997).

O fenômeno da globalização tornou as sociedades mais individualistas, caracterizadas pela fragmentação e pela comunicação em redes de computadores. O amplo acesso à internet levou às pessoas a certa alienação e, simultaneamente, a formação de novos grupos sociais,



por vezes, meramente virtuais, construindo assim novas identidades, o que nas palavras de Nascimento (2014, p. 46) “São também essas identidades de resistência ou de projeto que formam novos grupos sociais, os quais, por sua própria natureza, são marginalizados”. Nesse passo, esclarece Nascimento (2014, p.48) que “na jurisprudência do Comitê Nacional de Refugiados, encontram-se também os denominados “grupos de risco” ou “grupos vulneráveis”, como mulheres, crianças, homossexuais, formadores de opinião e líderes comunitários”.

Em tal caso, comumente as pessoas integrantes dos chamados grupos sociais são perseguidas, discriminadas, agredidas, ameaçadas, abusadas e/ou violentadas, sob a prevalência hegemônica de determinada cultura, religião ou moral em detrimento dos direitos humanos e em total desrespeito à diversidade. Nessas situações, ante ao fundado receio de perseguição por motivo de grupo social, o CONARE, amparado no art. 1º, inciso I da lei supra, aprecia as solicitações de refúgio.

A legislação reconhece a condição de refugiado também ao apátrida (inciso II) – pessoa que não possui nenhuma nacionalidade, nenhum documento que registre a sua existência e se encontra fora do país de origem e não possa ou não queira a ele retornar, face as circunstâncias de perseguição acima descritas (inciso II e Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, ratificada pelo Brasil através do Decreto n. 4.246, de 22 de maio de 2002).

Ademais, será garantida respectiva situação a toda pessoa que deixar seu país natal em razão de grave generalizada violação dos direitos humanos para buscar refúgio em outro país. O inciso III do art. 1º da Lei 9.474/97 amplia o conceito de refugiado seguindo a Declaração de Cartagena, de 1984, cujo escopo é proteger as pessoas vítimas de desrespeito aos direitos fundamentais, atendendo aos princípios da solidariedade e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, tal como preconizado na CF/88, art. 4º, IX (BRASIL, 1988).

Nessa toada, o artigo 2º estende os efeitos da condição dos refugiados ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, bem como aos demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado, contanto que se encontrem em território nacional.



### **2.3. Reconhecimento do refugiado no Brasil**

O Brasil integra o Comitê Executivo do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) responsável pela assistência internacional dispensada aos refugiados – desde 1958. A política brasileira voltada ao acolhimento de refugiados progrediu consideravelmente nos últimos anos, notadamente com a edição da nova lei de migração (Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017) e o Estatuto do Refugiado (Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997), que instituiu as normas aplicáveis aos refugiados e aos solicitantes de refúgio no Brasil, além de criar o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão presidido pelo Ministério da Justiça e integrado pelo Itamaraty, pelos Ministérios da Saúde, Educação e Trabalho e Emprego, Polícia Federal e organizações não-governamentais dedicadas às atividades de assistência e proteção de refugiados no país: o Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e a Caritas Arquidiocesana (ITAMARATY, s/d).

A materialização da situação de refúgio se dá sob a competência do CONARE – órgão responsável pela análise dos pedidos e declaração de reconhecimento, em primeira instância, o qual também orienta e coordena as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados.

Frise-se que a CF/88, em seu art. 134, caput, atribuiu competência à Defensoria Pública da União (DPU) para atuar na promoção dos direitos humanos – no que se insere a defesa dos refugiados – conforme exemplifica Peixoto (2017) em casos de procedimentos relativos à solicitação de refúgio, benefícios assistenciais, negativa de carteira de trabalho provisória – independentemente da existência de documentos dos refugiados – nos termos do art. 43 do Estatuto dos Refugiados e da Lei 13.445/2017 segundo a qual a política migratória rege-se pelo princípio da assistência jurídica integral pública, garantida e exercida em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória – art. 3º, inciso XI, c/c art. 4º, § 1º - (BRASIL, 2017).





### **3 MÉTODO**

Trata-se de um estudo exploratório, de abordagem qualitativa de revisão de literatura de textos que formam o referencial teórico de base da área, como: Marshall (1967), Esping-Andersen (1.991) e outros. Buscou-se também, analisar a legislação brasileira vigente acerca do processo de migração e refúgio, às quais acrescentaram-se dados sobre o movimento migratório no Brasil.

De acordo com Minayo (2009, p. 14) metodologia é a estrada do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade, incluindo ao mesmo tempo o método, as técnicas e a criatividade do pesquisador. Para a autora “A capacidade de realizar esse balanço flexível entre a teoria e a realidade é a medida do êxito dos cientistas (2009, p. 21).

### **4 DISCUSSÕES**

#### **4.1. Causas dos deslocamentos**

Em todo o mundo, o deslocamento forçado causado por guerras, violência e perseguições alcançou em 2016 os níveis mais altos já registrados, segundo relatório divulgado pelo ACNUR. Ao final de 2016, cerca de 65,6 milhões de pessoas eram consideradas vítimas de deslocamento forçado, das quais 22,5 milhões eram refugiado (ONUBR, 2017).

Inúmeras são as causas do deslocamento de pessoas entre várias regiões do planeta. As migrações forçadas e o refúgio decorrem de guerras, desastres naturais, causas econômicas, religiosas, político-ideológicas, conflitos militares. Exemplos de deslocamentos forçados são as guerras étnicas da África e os conflitos políticos do Oriente Médio. Nesta situação, o migrante se vê compelido a deixar o seu país de origem em busca de sobrevivência, paz e segurança.

De acordo com Silva (2001, p.46-47), nos últimos cinco séculos de desenvolvimento e expansão geográfica do capitalismo, a concorrência se determina como regra e a competitividade tem a guerra como norma. “Também na ordem social e individual são individualismos arrebatadores e possessivos, que acabam por construir o outro como coisa.

Comportamentos que justificam todo desrespeito às pessoas são, afinal, uma das bases da sociabilidade atual.”

Nesse sentido, Nascimento (2014, p. 42) afirma que os interesses econômicos são causas subjacentes às perseguições que se realizam por meio da introjeção de ideologias de superioridade sobre outros grupos populacionais, ditos inferiores, formadores de outras raças. Entretanto, o avanço científico demonstrou que a única raça existente é a humana, não havendo fundamento biológico que justifique qualquer subdivisão racial da espécie humana e que as distintas características visíveis, tal como a cor da pele, são somente expressão da imagem, aspecto meramente aparente (LAFER, p. 58).

Conquanto não exista fundamento biológico, o racismo é um fenômeno social. Com efeito, a República Federativa do Brasil em seu art. 4º, inciso VIII repudia esta ação e preconiza no art. 5º, XLII, que a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão. No mesmo sentido também dispõe a legislação infraconstitucional, Lei n. 9.459/97, art. 1º, que alterou os arts. 1º e 20 da L. 7.716/89 (BRASIL, 1997, 1989).

Nas palavras de Lafer (2005, p. 60), “Uma visão racista de mundo leva a conduta que têm distintas escalas de agressividade. São todas caracterizadas pela discriminação, ou seja, pelo não reconhecimento aos “outros” dos mesmos direitos e garantias” – ideia combatida pela Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 5º, parágrafo 2º), incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto Legislativo n. 23, de 1967 e corroborada pelo Estatuto da Igualdade Racial - Lei 12.288/2010 (BRASIL, 2010).

Há ainda deslocamentos forçados provocados por mudanças climáticas. A média anual entre 2008 e 2016 chegou a 25,3 milhões, de acordo com dados divulgados pelo Conselho Norueguês de Refugiados. Os cinco países que têm a maior proporção de sua população afetada pelos deslocamentos são todos Estados insulares: Cuba, Fiji, Filipinas, Tonga e Sri Lanka (ONUBR, 2017).

Os deslocamentos populacionais impactam o lugar de origem e o de destino das chamadas “ondas migratórias”.

#### 4.2. Consequências

Dados da Organização das Nações Unidas (ONU, 2016), demonstram que o número de migrantes aumentou 41% em 15 anos, chegando a cerca de 244 milhões, em 2015, dentre os quais, milhões são refugiados. O deslocamento forçado – decorrente da crise humanitária – tem causado preocupação à ONU em razão do potencial de reverter os progressos alcançados nas últimas décadas, frente à vulnerabilidade desses migrantes. Assim, a Agenda de 2030 fixou compromisso de proteção aos direitos dos migrantes, bem como a implementação de políticas de migração.

Os deslocamentos forçados provocam consequências demográficas (há uma diminuição da população nas zonas de repulsão e aumento nas de atração), sociopsicológicas (surtem conflitos identitários, psicológicos, emocionais e culturais pelas famílias e comunidades que, ao migrarem, perdem suas raízes culturais, o sentimento de pertencimento), culturais (processos de homogeneização e assimilação), econômicas, políticas e de segurança nacional (EDUCABRAS, s/d).

As causas que levam ao deslocamento forçado e ao refúgio são responsáveis, não raras vezes, por inúmeras mortes de pessoas, inclusive crianças e idosos em travessias perigosas, clandestinas e, por vezes, sujeitas ao tráfico de pessoas.

Nos países de recepção, quando não acolhidos, os imigrantes permanecem ilegais, sujeitos, portanto a alta vulnerabilidade, escravidão, discriminação, preconceitos e xenofobia.

### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Bem-Estar Social se expandiu na maioria dos países de capitalismo avançado (primeiro mundo) no pós-guerra, em 1945, e está intimamente relacionado ao processo de industrialização e aos problemas sociais que dele decorreram. Na maioria dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento esse modelo de Estado pouco se desenvolveu.

No Brasil o welfare state teve início limitado na década de 30 para proteger o desenvolvimento industrial e conter as revoltas operárias, com a criação da CLT, em 1943, e implementação de direitos sociais, atingindo seu apogeu com a promulgação da Constituição Cidadã, de 1988. Posteriormente o neoliberalismo implementou reformas profundas flexibilizando inúmeros direitos, os quais voltaram a ganhar força no governo Lula, com programas de redução da pobreza e das desigualdades e avanços sociais importantes.

Nesse passo, os direitos e garantias fundamentais ganharam força ao longo das décadas sendo sua garantia uma previsão em tratados e convenções internacionais, bem como no ordenamento jurídico interno – o que permite, formalmente, a liberdade de locomoção das pessoas, o direito de não ser perseguido, morto, discriminado ou ver a sua dignidade humana violada.

Entretanto, em que pese o ordenamento jurídico vigente, pessoas estão sendo perseguidas por razões políticas, religiosas e raciais. Guerras e pobreza extrema ainda colocam em xeque a vida de pessoas que se arriscam em travessias perigosas em busca de um lugar seguro para viver.

Lado outro, países fecham fronteiras aos seus semelhantes, abandonando-os à própria sorte, negando-lhes o direito ao asilo, ao refúgio, ao acolhimento humanitário, sob alegação de viver uma crise econômica a qual se agravaria diante da entrada de migrantes em suas terras.

Diante dessa realidade, como dizer que o welfare state está presente nos países de origem acometidos por guerras, genocídios, perseguições de todas as espécies? Onde está a liberdade, o respeito à vida e à diversidade dos seus nacionais que se veem premidos da necessidade de fugir abandonando seu lar e todos os seus pertences para trás?

Mas o que dizer dos países que os recebem, vez que conquanto ostentem desfrutar de certa proteção social – como no caso do Brasil, que inclusive sancionou recentemente a nova Lei de Migração, n. 13.445/2017 –, sequer possuem políticas públicas de acolhimento, inserção social e ao trabalho?

Nesse passo, indaga-se, a migração forçada e o refúgio ocorrem como causa da ausência do Estado de Bem-Estar social nos países de origem ao mesmo tempo em que se constituem como uma consequência da falta de proteção social nos países de destino?



A conclusão, ainda precoce, é que em que pese todo o avanço representado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, pelo ordenamento jurídico internacional e nacional, certamente há muitos desafios para que seja efetivado o Estado do Bem-Estar Social (tanto no país de origem como no de acolhida) que respeite o direito fundamental à vida, à liberdade e à igualdade com a prevalência da dignidade humana sobre o capital e qualquer bem material.

Por isso, é necessário refletir e discutir políticas públicas de integração social que, a despeito reconhecer as crises econômicas subjacentes às perseguições, permitam a garantia do Estado de Bem-Estar Social mínimo, acolhendo e inserindo o refugiado na sociedade em que se encontra, considerando-o como pessoa humana e como tal, sujeito de direitos, e não um objeto da crise.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/> Acesso em 01/12/2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16.nov.2017.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Igualdade Racial**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm). Acesso em 16.nov.2017.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Refugiado**. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm). Acesso em: 16.nov.2017.

\_\_\_\_\_. **Lei da Migração**. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm). Acesso em: 16.nov.2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.459**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19459.htm). Acesso em 16.nov.2017.

DRAIBE, Sônia. Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, n.8, pp.1-50, Campinas, NEPP-Unicamp, 1993.



\_\_\_\_\_. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, Nov. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29 Out. 2017.

EDUCABRAS. Disponível em: [https://www.educabras.com/vestibular/materia/geografia/populacao/aulas/migracoes\\_movimentos\\_populacionais](https://www.educabras.com/vestibular/materia/geografia/populacao/aulas/migracoes_movimentos_populacionais) Acesso em 01.dez.2017

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, set./1991.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos Extremos: O breve século XX**. 2.ed.São Paulo, SP. Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **A era das revoluções**. 25.ed.São Paulo; Paz e Terra, 2009.

ITAMARATY. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-eguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare> Acesso em 17/11/2017

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAFER, Celso. **A internacionalização dos Direitos Humanos: Constituição, racismo e relações internacionais**. 1ª ed. Barueri, SP: Manole, 2005

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O Desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Maria Cecília de Souza. 8.ed.-Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

NASCIMENTO, Luiz Sales do. **A cidadania dos refugiados no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

ONUBR. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-aumento-do-deslocamento-forcado-provocado-por-mudanca-climatica/> Acesso em 02/12/2017

\_\_\_\_\_. Disponível em <https://nacoesunidas.org/guerra-violencia-e-perseguiacao-elevam-deslocamentos-forcados-a-um-nivel-sem-precedentes/> Acesso em 02/12/2017.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Papel da Defensoria na defesa dos direitos dos refugiados e apátridas**. Revista Consultor Jurídico. 2017. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2017-mar-14/tribuna-defensoria-papel-defensoria-defesa-direitos-refugiados-apatridas>>. Acesso em 18/11/2017.



RODRIGUES, M.A. **Políticas Públicas** (Coleção Folha Explica). São Paulo: Publifolha Editora, 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

**OFICINA DE PARENTALIDADE E DIVÓRCIO:  
A FORMA EDUCATIVA DA CULTURA DA PAZ NO AMBIENTE FAMILIAR**

Márcia de Fátima do Prado  
Dra. Luci Mendes de Melo Bonini  
Dra. Rosália Maria Netto Prados

**RESUMO**

O presente artigo estuda a Oficina de Parentalidade e do Divórcio como Educação Não-Formal, no desenvolvimento da cultura da paz familiar. O conflito familiar gera desentendimento entre os adultos gestores do poder familiar, tendo como consequência a deficiência no desenvolvimento educacional e psíquico das crianças e dos adolescentes. O objetivo da oficina é a pacificação familiar, direcionada às famílias que enfrentam o conflito ou dificuldades, motivada pela ruptura do laço conjugal dos pais. No Brasil, o Conselho Nacional de Justiça implantou a Resolução nº 125/2010, como Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, utilizando a mediação, a conciliação e outros métodos alternativos de solução de conflitos, como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios. A família é convidada para participar das Oficinas de Pais e Filhos. A oficina é ministrada por instrutores mediadores capacitados pelo Conselho Nacional de Justiça, que irá apresentar as técnicas e as ferramentas da comunicação não-violenta, ajudando os envolvidos no conflito, a ter a melhor compreensão sobre os efeitos da separação e do divórcio produz nos seus filhos, dando-lhes algumas ideias de como lidar com essa nova fase da vida. No local das oficinas, o casal e os filhos são separados, sendo encaminhados para as suas respectivas oficinas (pais, crianças e adolescentes). Os pais não podem assistir as oficinas dos filhos e vice-versa, devido à confidencialidade. Os resultados são observados na audiência de conciliação ou audiência de instrução e julgamento, onde os envolvidos restabeleceram a comunicação, aparentando tranquilidade no desempenho da criação e educação dos filhos.

**Palavras-chave:** Resolução de conflitos. Oficina de Parentalidade e Divórcio. Educação.

**ABSTRACT**

This article studies the Parenting and Divorce Workshop as Non-Formal Education in the development of a culture of family peace. Family conflict generates misunderstanding among adults who manage family power, resulting in deficiencies in the educational and psychic development of children and adolescents. The purpose of the workshop is family pacification, aimed at families facing conflict or difficulties, motivated by the rupture of the parents' conjugal bond. In Brazil, the National Council of Justice implemented Resolution 125/2010, as the National Judicial Policy for the proper treatment of conflicts of interests, using mediation, conciliation and other alternative methods of conflict resolution, as effective instruments of social pacification, solution and prevention of litigation. The family is invited to participate in the Parent-Child Workshops. The workshop is run by mediators trained by the National Justice Council, who will present the techniques and tools of nonviolent communication, helping those involved in the conflict, to have a better understanding of the

effects of separation and divorce on their children, giving them some ideas on how to deal with this new phase of life. In the workshops, the couple and their children are separated and sent to their respective workshops (parents, children and adolescents). Parents cannot attend their children's workshops and vice versa because of confidentiality. The results are observed at the conciliation hearing or trial and hearing, where those involved reestablished communication, appearing tranquility in the performance of the upbringing and education of the children.

**Keywords:** Conflict resolution. Parenting and Divorce Workshop. Education.

## 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de um estudo sobre a Oficina de Parentalidade e Divórcio, conhecida como Oficina de Pais e Filhos no território brasileiro. A Oficina é um projeto educacional, preventivo e multidisciplinar do Conselho Nacional de Justiça, de tratamento adequado dos conflitos familiares, com objetivo de orientar as pessoas sobre a comunicação não violenta, desenvolvendo a pacificação familiar, evitando conflitos, durante a ruptura do relacionamento conjugal.

Em 08 de dezembro de 2004, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como Reforma do Poder Judiciário, disciplinando sobre a instalação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), iniciando uma nova era para o Poder Judiciário brasileiro.

O CNJ é uma instituição pública do Poder Judiciário Brasileiro, com objetivo de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, administrativo e processual.

A partir de sua instalação o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desenvolve e coordena vários programas de âmbito nacional, que priorizam áreas como: “Gestão Institucional”, “Meio Ambiente”, “Direitos Humanos e Tecnologia”. Entre eles estão: “Conciliar é Legal”, “Metas do Judiciário”, “Lei Maria da Penha”, “Pai Presente”, “Começar de Novo”, “Justiça Aberta”, “Justiça em Números”.

Em 2010, o CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, através da Resolução nº 125/2010, utilizando a mediação, a conciliação e outros métodos alternativos de solução de conflitos, como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios.



A Oficina de Parentalidade e Divórcio, conhecida como Oficina de Pais e Filhos, pode ser um instrumento educacional de educação não-formal e prevenção de resolução de conflitos.

Neste artigo, pretende-se descrever a Oficina de Parentalidade e Divórcio, a fim de se analisarem as características educacionais de resolução de conflitos nesse setor do conhecimento.

A Oficina de Pais e Filhos é um projeto pioneiro no Brasil, instrumento facilitador da comunicação não violenta, para ajudar as famílias que estão vivenciando os conflitos familiares, decorrentes da ruptura conjugal ou dificuldades da convivência familiar.

O projeto foi desenvolvido pela Juíza Titular da Vara da Família e Sucessões da Comarca de São Vicente do Estado de São Paulo e Coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Comarca de São Vicente, Doutora Vanessa Aufiero da Rocha, com apoio de psicólogos, serventuários da justiça e do Conselho Nacional de Justiça.

O objetivo principal da Oficina de Pais e Filhos é transmitir as técnicas de comunicação familiar não violenta, demonstrando as consequências dos conflitos familiares no desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, transmitindo informações legais sobre a alienação parental, ruptura dos laços conjugais, guarda, visitas, direito de convivência e alimentos.

Para os filhos (crianças e adolescentes), a Oficina esclarece sobre as consequências do rompimento da relação conjugal de seus pais (divórcio ou dissolução da união) e sobre os direitos da criança e do adolescente, informando que a relação entre pai e filho é permanente.

As Oficinas são ministradas por Instrutores Capacitados pelo Conselho Nacional de Justiça, utilizando material pedagógico próprio, nos moldes do art. 2º do REGULAMENTO PARA OS CURSOS DE FORMAÇÃO DE INSTRUTORES DAS OFICINAS DE DIVÓRCIO E PARENTALIDADE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ):

Art. 2º As Oficinas serão ministradas com base em material pedagógico fornecido aos participantes do treinamento pelo Comitê Gestor Nacional da Conciliação.

§1º O material pedagógico consiste em apresentações de slides (em arquivo powerpoint), Cartilha do Instrutor, Cartilha do Divórcio para os Pais, Cartilha do Divórcio para os Filhos Adolescentes e Gibi Turminha do Enzo para as Crianças.

§2º O material pode ser utilizado por quaisquer pessoas ou entidades interessadas, sem fins lucrativos, porém, a certificação ocorrerá somente nos cursos oficiais promovidos por tribunais e entidades parceiras.



§3º A Cartilha do Instrutor, a Cartilha do Divórcio para os Pais, a Cartilha do Divórcio para os Filhos Adolescentes e o Gibi “Turminha do Enzo” para as crianças poderão ser reproduzidos e impressos pelos Tribunais ou entidades parceiras, sem fins lucrativos, com a inserção do logo e de carta de apresentação do Tribunal e/ou da entidade, a ser providenciada pelo Setor de Comunicação Social do Conselho Nacional de Justiça, mediante solicitação prévia.

A Oficina de Pais e Filhos é gratuita e voluntária, com duração de quatro horas, tendo como público alvo, as famílias em fase de reorganização familiar, motivada pela ruptura conjugal dos pais, com filhos menores, com ou sem processos judiciais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO: CONCEITO DE FAMILIA**

A Constituição da República Federativa do Brasil (1988) trouxe um capítulo específico abordando o Direito de Família, incluindo a família como a base da sociedade protegida pelo Estado, garantindo os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana. O Direito de Família está disciplinado no Livro IV do Código Civil, artigos 1511 a 1783-A.

Segundo Rolf Madaleno (2017, p.2.), a família contemporânea é composta de uma pluralidade de indivíduos, incorporando os conceitos de família natural, família ampliada e família substituta, criando um grupo familiar próprio, baseado no afeto e na convivência solidária. No passado, a estrutura familiar era formada pela sociedade patriarcal e patrimonial.

Com a evolução da sociedade humana, novas estruturas familiares foram aparecendo na sociedade, diversificando a pluralidade de família, sendo reconhecidas como um novo modelo familiar.

Para Rolf Madaleno (2017, p4-18), a pluralidade da estrutura familiar está composta em doze entidades familiares: família matrimonial, oriunda do casamento; família informal, oriunda da união estável; família monoparental, formada pelo pai ou mãe e seus filhos; família anaparental, formada pela convivência entre irmãos; família reconstituída, formada pelo vínculo entre o genitor ou genitora, seus filhos e madrasta ou padrasto; família paralela, formada pelas pessoas casadas separadas de fato, impedidas de formalizar o casamento; união poliafetiva, formada por um triangulo amoroso, vivendo sob o mesmo teto de forma consentida; família natural, formada pelos pais e filhos biológicos; família extensa ou



ampliada, família formada pelos pais, filhos e parentes próximos; família substituta, formada pelos pais e filhos adotados ou candidatos aguardando a adoção; família eudemonista, formada por uma pessoa que vive sozinha; e família homoafetiva, formada por pares afetivos do mesmo sexo.

Portanto, a família é formada por um grupo fechado, com um ou mais indivíduos, ligados por laços biológicos ou sociopsicológicos, unidos pela convivência e afeto, vivendo sob um mesmo teto ou não, mantendo a mesma residência ou não.

### **3 MÉTODO: O DESENVOLVIMENTO DA OFICINA DE PARENTALIDADE E DIVÓRCIO**

O CNJ editou o Regulamento para os Cursos de Formação de Instrutores das Oficinas de Parentalidade e Divórcio, definindo as diretrizes dos Cursos de Formação de Instrutores das Oficinas de Parentalidade e Divórcio.

A Oficina de Parentalidade e Divórcio é composta de duas fases: capacitação dos profissionais e execução das oficinas. A primeira fase é a capacitação e formação dos Instrutores das Oficinas de Parentalidade.

O CNJ fornece o curso gratuito, na modalidade presencial, o módulo teórico tem a carga horária de 16 (dezesesseis) horas, tendo como público alvo: servidor público vinculado ao tribunal ou voluntário preferencialmente com histórico de contribuição para o programa de conciliação ou mediação judicial e habilidade de docente. Após a conclusão do Módulo Teórico, os Instrutores em formação deverão ministrar cinco Oficinas gratuitas de quatro horas cada um, no prazo de um ano. Após a conclusão do estágio, os Instrutores receberão o certificado com validade de um ano. Vencida a certificação, o Instrutor deverá ministrar pelo menos 01 (uma) Oficina gratuita por ano.

Durante o curso de formação, os Instrutores receberão o material pedagógico: slides (arquivo powerpoint), Cartilha do Instrutor, Cartilha do Divórcio para os Pais, Cartilha do Divórcio para os Filhos Adolescentes e Gibi da Turminha do Enzo para as Crianças.

Independentemente de sua formação profissional, o Instrutor deverá ter uma postura acolhedora e imparcial, para que os participantes da Oficina se sintam acolhidos pelo Poder Judiciário ou qualquer outra entidade, porque as famílias que enfrentam os conflitos





familiares, sentem-se muitas vezes fragilizadas, desgastadas e desamparadas. Neste momento, o instrutor deve reconhecer e validar os sentimentos dos participantes, nos momentos de interação, tratando todos com educação, cordialidade e compaixão.

Conforme instruções da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e Cartilha do Instrutor (2013, p.13), o instrutor deve observar os seguintes princípios:

- I - Confidencialidade – dever de manter sigilo sobre todas as informações obtidas durante a Oficina, salvo autorização expressa das partes, violação à ordem pública ou às leis vigentes;
- II - Imparcialidade – dever de agir com ausência de favoritismo, preferência ou preconceito, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho, compreendendo a realidade dos envolvidos no conflito familiar;
- III - Independência e autonomia – dever de atuar com liberdade, sem sofrer qualquer pressão interna ou externa, sendo permitido recusar, suspender ou interromper a sessão se ausentes as condições necessárias para seu bom desenvolvimento;
- IV - Validação – dever de estimular os participantes perceberem-se reciprocamente como seres humanos merecedores de atenção e respeito.

A segunda fase é a execução das Oficinas de Parentalidade. Os Instrutores ministraram as Oficinas gratuitas, na modalidade presencial, carga horária de 04 (quatro) horas, tendo público alvo: as famílias em fase de reorganização familiar, motivada pela ruptura do relacionamento dos pais, com filhos menores, com ou sem processos judiciais.

A Oficina de Parentalidade e Divórcio é dividida em duas Oficinas: a Oficina dos Pais e a Oficina dos Filhos. A Oficina dos Filhos é subdividida em duas Oficinas: a Oficina dos Filhos Adolescentes (entre doze e dezoito anos) e a Oficina dos Filhos Crianças (entre seis anos e doze anos de idade incompletos).

Para realização das Oficinas, os pais são convidados para participar das oficinas, podendo levar os filhos. Os pais não podem assistir às Oficinas dos Filhos e os filhos não podem assistir as Oficinas dos Pais.



## **4 DISCUSSÕES: DESCRIÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS EDUCACIONAIS DAS OFICINAS**

### **4.1 Recepção**

As salas deverão estar preparadas para receber as famílias, pais e filhos. Todo o material pedagógico deverá estar disponibilizado e as cadeiras deverão estar no formato de meia lua.

Na recepção, os pais e os filhos são identificados com crachá, assinando a lista de presença. O casal e os filhos são separados e encaminhados para as respectivas salas, acomodando-se nas poltronas.

Iniciando a Oficina, os Instrutores apresentam-se, perguntam o nome dos participantes, explica o procedimento da Oficina e responde alguns questionamentos. E os alunos são informados sobre a confidencialidade e a voluntariedade.

### **4.2 Oficina de Pais**

O objetivo da Oficina de Pais é demonstrar aos pais, que a maternidade e a paternidade continuam em relação aos filhos (direitos, obrigações e deveres), mesmo após a ruptura do convívio conjugal.

Iniciando a Oficina de Pais, o Instrutor faz o termo de abertura, apresentando-se, pergunta o nome dos alunos e as suas expectativas, explica o procedimento da Oficina, detalhando que a Oficina é um programa educacional que foi criado para ajudá-los a superar as dificuldades da ruptura do relacionamento conjugal, utilizando mecanismo da comunicação não violenta, facilitando o diálogo entre os pais e filhos envolvidos no conflito familiar, conforme exemplo (ENAM, 2013, p.20):

Boa tarde. Meu nome é \_\_\_\_\_. Eu sou Voluntário. Eu agradeço a presença de todos na nossa Oficina de Pais e Filhos.  
Vocês foram convidados para a Oficina porque estão enfrentando ou já enfrentaram uma fase de mudança na sua família e têm filhos menores.  
Esta Oficina é um programa educacional que foi criado para ajudá-los a superar as dificuldades inerentes a esta fase de mudança e a proporcionar aos seus filhos uma vida melhor, possibilitando que eles cresçam em um ambiente tranquilo, longe dos conflitos intensos, sem traumas.

Portanto, o nosso objetivo é ajudá-los a superar as dificuldades que possam aparecer em sua vida nesta fase, e não avaliá-los ou julgá-los. Nenhum documento relativo à Oficina será juntado no seu processo.

Nesta Oficina, nós vamos conversar um pouco sobre esse momento delicado que vocês e seus filhos estão enfrentando, fazer algumas atividades e assistir a alguns vídeos. No final, nós ofereceremos um lanche para a sua família e vocês receberão uma ficha de avaliação para nos dizer o que acharam da Oficina. E os seus comentários serão muito importantes para nos ajudar a aprimorar a Oficina e a ajudar cada vez mais as famílias a superarem esse momento delicado em suas vidas.

O material pedagógico da Oficina dos Pais é composto de 10 (dez) etapas distintas: introdução; a experiência do divórcio para os adultos; a experiência do divórcio para os filhos; o que fazer para ajudar os seus filhos; escolhas; o que fazer se o conflito continuar?; os pedidos dos filhos de pais separados; mudança que você deseja para o futuro; ficha de avaliação; agradecimentos (2013, p.20-85).

Durante a Oficina, o Instrutor apresenta o material pedagógico, através de slides e filmes, perguntando aos pais, quais são os seus sentimentos, ouvindo os desabafos, validando os sentimentos.

O Instrutor aborda vários temas que envolvem os conflitos familiares e os aspectos legais e sociais, tais como: a alienação parental e suas consequências, a ruptura conjugal (divórcio e dissolução de união), guarda dos filhos, direito de convivência, alimentos, regulamentação de visitas e o significado de família.

Cada pai ou mãe irá ouvir a opinião e os sentimentos dos outros pais, percebendo que o mesmo tipo de conflito existe em outro ambiente familiar.

Encerrado o conteúdo pedagógico, o Instrutor pergunta a opinião de cada um sobre a Oficina e quais são as visões sobre a comunicação não-violenta. Os pais irão preencher um formulário de avaliação do curso, entregando aos Instrutores.

Encerrada a Oficina, os Instrutores agradecem a presença dos participantes, encaminhando-os para o setor de convivência para tomar um lanche.

### **4.3 Oficina dos Filhos Adolescentes**

O objetivo da Oficina dos Filhos Adolescente é demonstrar para aos adolescentes, que o relacionamento entre pais e filhos continua, independente da ruptura conjugal de seus pais (divórcio ou separação).

A sala deve estar preparada com todo material pedagógico. Os assentos devem estar disponibilizados em forma de meia lua.

Os Instrutores recebem os adolescentes, acomodando-os nas cadeiras, identificando-os com os crachás.

O Instrutor faz o termo de abertura, apresentando-se, integrando os adolescentes no grupo. Cada adolescente deve ter a oportunidade de falar seu nome, sua idade e há quanto tempo seus pais estão divorciados ou separados.

Após as apresentações, o Instrutor explica os procedimentos da Oficina, fazendo um contrato verbal de sigilo, informando que todos os assuntos tratados são sigilosos e nada será comunicado aos seus pais.

O material pedagógico da Oficina dos Filhos Adolescentes é composto de 11 (onze) etapas distintas: integração do grupo; apresentação; divórcio de meus pais; mudanças vividas; as emoções que sinto; lidando com os sentimentos de seus pais; preso no meio do conflito dos pais; novos familiares; aceitação da situação familiar; guarda e visitas; meus novos conhecimentos; agradecimentos (2013. p.86-112).

Em seguida, o Instrutor passará o conteúdo da Oficina, através de slides e filmes. Ouvirá os adolescentes e as suas manifestações. Explicará os aspectos legais da ruptura conjugal de seus pais, os direitos e deveres dos adolescentes.

O objetivo da Oficina é expor aos adolescentes que o divórcio, ou a separação dos pais, tem suas causas e seus desdobramentos, informando que a relação conjugal dos pais terminou, mas a relação entre pais e filhos continua para sempre.

Segundo a Cartilha do Instrutor (2013, p.88), o Instrutor deve explicar ao adolescente, que o divórcio é um fenômeno natural, devido aos vários problemas que os pais vivenciam no cotidiano, através de brigas, desentendimentos constantes, por motivos financeiros, doenças, incompatibilidade de gênios, etc. É preciso frisar que o adolescente não é culpado pelo desentendimento dos pais. O adolescente precisa superar essa fase delicada de sua vida, entendendo como um aprendizado para sua vida futura, porque o conflito faz parte da vida das pessoas.

É importante o Instrutor ressaltar todos os pontos da ruptura conjugal dos pais, porque: “o adolescente, diante de seu natural egocentrismo, costuma achar que os pais se divorciaram por causa dele (principalmente se eles não lhe deram uma explicação ainda que genérica para o divórcio), e também tende a achar que a reconciliação dos pais depende dele”: O divórcio não resulta de uma única briga. Se os pais se divorciaram, é porque já tentaram muito resolver os problemas, mas não conseguiram. Ainda que o adolescente tivesse ajudado mais nas tarefas de casa, tirado notas mais altas, brigado menos com o irmão menor, seus pais teriam se divorciado da mesma forma. O adolescente não é o culpado pelo divórcio. O divórcio é decisão de adulto. Os pais têm suas próprias razões para o divórcio e ficar procurando culpados não mudará nada. Assim como o divórcio não é culpa do adolescente, a reconciliação também não é sua responsabilidade (ENAM, 2013, p. 88-89).

Durante apresentação do material pedagógico, o Instrutor expõe que o divórcio dos pais pode ser uma experiência positiva para todos, porque os conflitos diários diminuiriam ou acabaram e todos estão mais felizes e tranquilos.

Em seguida, o Instrutor propõe uma dinâmica com os adolescentes. O objetivo é de enfatizar que a vida não mudou, a vida continua, se houve mudança, foi para diante do divórcio de seus pais.

Cada adolescente recebe duas folhas de sulfite com seis quadrinhos em cada uma<sup>10</sup>; a primeira é intitulada como “Minha vida antes do divórcio dos meus pais”, e nela devem ser desenhadas coisas que eles faziam, sozinhos ou com os pais, antes do divórcio; a segunda é intitulada como “Minha vida após o divórcio dos meus pais”, e nela devem ser desenhadas as coisas que eles passaram a fazer, sozinhos ou com os pais, após o divórcio.

Após o preenchimento das folhas, cada adolescente tem um tempo para expor as suas ideias sobre os fatos antes e após o divórcio de seus pais. Neste momento, se quiser, o adolescente irá expor os seus sentimentos e emoções, sendo respeitados e validados os seus sentimentos por todos.

O objetivo desta etapa é identificar para o adolescente que fatos semelhantes ocorrem em outras famílias.

Encerrada a etapa da descoberta das mudanças vividas, o Instrutor passa à etapa 4, “as emoções que sinto”. Nesta etapa, o Instrutor abre a oportunidade para que cada adolescente diga como se sentiu quando soube do divórcio dos pais e como se sente agora.

<sup>10</sup> BRASIL, Oficina de Pais e Filhos - Cartilha do Instrutor. Editora ENAM, 2013, p.95-96

Nesse momento, é importante que o instrutor, ao receber a manifestação do adolescente, adote uma postura de acolhimento e validação dos sentimentos, através da recontextualização das palavras de forma positiva, para que o adolescente se sinta acolhido e compreendido, independentemente de concordar ou não com o sentimento dele. A proposta é mostrar para o adolescente que não há sentimentos certos ou errados quando seus pais se divorciam; todos os sentimentos são válidos. O Instrutor explica cada tipo de sentimento.

Encerrada a etapa 4, “as emoções que sinto”, o instrutor passará às outras etapas, dando oportunidade para ouvir os adolescentes em cada etapa.

Na etapa 10, “meus novos conhecimentos”, o Instrutor aplicará duas dinâmicas distintas: “Palavras Cruzadas” e “Árvore das Sugestões”.

Nas “Palavras Cruzadas”, as respostas, de conhecimento apenas dos instrutores, referem-se às mensagens positivas abordadas na Oficina. Os adolescentes terão um tempo para descobrir as palavras positivas, podendo conversar entre si e descobrir as respostas.

Na Árvore das Sugestões, cada adolescente receberá uma caneta e papel (post-it). E o adolescente escreve uma mensagem, contendo um conselho que o próprio adolescente gostaria de ter recebido e cola na árvore. Após a formação da árvore, esta é levada para o centro de convivência (onde estão os pais).

Terminada a penúltima etapa, o Instrutor exhibe um vídeo motivacional, que também foi mostrado aos pais.

Finalmente, o Instrutor encerra a Oficina dos Filhos Adolescentes, agradecendo a presença deles, encaminhando-os ao centro de convivência, onde os pais estão aguardando-os.

#### **4.4 Oficina das Crianças**

Objetivo da Oficina das Crianças é trabalhar de forma lúdica a separação dos pais, observando sempre o comportamento das crianças.

A sala da Oficina das Crianças deve estar preparada para atender às crianças de forma pedagógica, sempre acompanhada por um Instrutor Pedagogo, ou Instrutor Psicólogo, ou Instrutor Assistente Social.



O material pedagógico da Oficina das Crianças é composto de 09 (nove) etapas distintas (ENAM, 2013, p.123-124): interação no grupo; divórcio de meus pais; mudanças vividas; os pensamentos que tenho; os meus comportamentos; novos familiares; aceitação da situação familiar; os meus amigos do grupo; os 20 pedidos dos filhos de pais separados.

O trabalho da Oficina das Crianças é feito de forma lúdica, através de desenhos, montagem de bonecos, organização e o Gibi do Enzo.

Conforme a Cartilha do Instrutor (ENAM, 2013, p.124), “as crianças chegam e são acomodadas na sala que já deve estar preparada com o material que será utilizado. Apresente-se e promova a dinâmica de apresentação. Contrato de segredo: estabeleça com as crianças que todos os assuntos tratados na Oficina são sigilosos e nada será comunicado aos pais”.

O Instrutor entrega o Gibi da Turminha do Enzo para criança e lê a história. Pergunta para a criança, o que ela entendeu do Gibi. Cada criança tem o seu tempo para expressar as suas emoções e conversar com o Instrutor e com as outras crianças.

Em cada etapa, a criança expressa os seus sentimentos, sendo acolhida pelo Instrutor.

Encerrada as etapas, as crianças são levadas para o centro de convivência, onde estão os seus pais, podendo levar os desenhos, caso queiram.

Conforme orientações do Conselho Nacional de Justiça, apesar da confidencialidade da Oficina das Crianças, caso o Instrutor observe alguma situação delicada, o Instrutor deve procurar a orientação com o Coordenador da Oficina ou responsável técnico do projeto.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para Oliveira e Brito (2016, p. 169), os meios consensuais são mecanismos propostos pelo Judiciário para resolução de conflitos, através da mediação e da conciliação.

De acordo Grzybowski e Wagner (2010, p. 77), quando a separação envolve a existência de filhos da união, o procedimento de separação fica complexo, porque não se trata apenas do fim de uma relação de duas pessoas, mas o início da relação de parentalidade de pais divorciados, uma vez que, os filhos continuarão precisando de cuidados.

A conscientização do termo família proporciona aos indivíduos, a necessidade de manutenção do convívio pacífico para criação e educação dos filhos de forma harmônica, evitando que a família seja destruída e falsas denúncias de alienação parental.



Segundo informações dos Tribunais, o benefício da Oficina de Parentalidade e Divórcio é imenso, porque as famílias conseguem manter o diálogo através da comunicação não violenta entre o casal e os filhos. Cada um coloca-se no lugar do outro, tentando entender o que outro necessita e os seus reais interesses.

As famílias que fizeram a Oficina de Parentalidade e Divórcio chegam mais tranquilas para uma sessão de conciliação ou para uma audiência de instrução e julgamento do processo, trazendo soluções que elas mesmas encontraram para resolver o litígio.

Como educação não-formal e Resolução de Conflitos, a Oficina de Parentalidade e Divórcio é um ponto inicial de Política Pública de Tratamento adequado dos conflitos familiares, buscando a pacificação social familiar, evitando longos litígios que prejudicam o desenvolvimento da criança e do adolescente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Editora Saraiva, 2017, p. 5-126.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Justiça – CNJ**. Portal do CNJ: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81249-oficina-online-de-parentalidade-recebeu-2-444-inscricoes-desde-novembro>. Acesso em: 12-05-2017.

\_\_\_\_\_. **Oficina de Pais e Filhos - Cartilha do Instrutor**. Editora ENAM. 2013.

\_\_\_\_\_. **Portal do CNJ**: <http://www.cnj.jus.br/publicacoes/regimento-interno-e-regulamentos>. Acesso em: 12-05-2017.

\_\_\_\_\_. **I Conferência Nacional de Mediação de Família e Práticas Colaborativas Portal do CNJ** <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61137-oficina-ajuda-pais-a-evitar-alienacao-parental>. Acesso em: 12-05-2017.

GOHN, M. G. **Associativismo em São Paulo: novas formas e participação no planejamento urbano da cidade**. In: NUNES, B. F. (Org.). Sociologia de capitais brasileiras: participação e planejamento urbano. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

\_\_\_\_\_. **Educação não-formal e cultura política**. São Paulo: Cortez, 1999.

GRZYBOWSK, Luciana Suárez; WAGNER, Adriana. **Casa do Pai, Casa da Mãe: A Coparentalidade após o Divórcio.** Psicologia: Teoria e Pesquisa Jan-Mar 2010, Vol. 26 n. 1, pp. 77-87. Disponível na internet: <http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26n1/a10v26n1.pdf>. Acesso: 13/05/2018.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro, Editora Objetiva, 2009, p. 722.

MADALENO, Rolf. Manual de Direito de Família. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.4-18

OLIVEIRA, Camilla Felix Barbosa de; BRITO, Leila Maria Torraca de Brito. **Humanização da Justiça ou judicialização do humano?.** Psic. Clin., Rio de Janeiro, vol. 28, n. 2, p. 149-172, 2016. ISSN 0103-5665. Disponível na internet: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/pc/v28n2/09.pdf>. Acesso: 13/05/2018.

SÃO PAULO. **Tribunal de Justiça de São Paulo.** Escola Paulista da Magistratura. <http://www.epm.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia/40487>. Acesso: 14-05-2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas e casos práticos.** São Paulo, Editora Cengage Learning, 2ª ed. 2016.

## **POLARIZAÇÃO POLÍTICA E GUERRAS CULTURAIS**

Me. Marcelo Batista da Fonseca  
Dra. Cristina Schmidt

### **RESUMO**

A proposta deste artigo é tentar compreender o fenômeno da polarização política contemporânea brasileira, tendo por base o período de 2016-2017. Serão analisadas matérias, de dois importantes veículos de imprensa dispostos em ângulos opostos da discussão. Com base na reflexão do conceito de “guerra cultural” refletindo sobre o impacto de um discurso socialmente construído nas políticas públicas.

**Palavras-chave:** Polarização. Debate político. Guerras culturais.

### **ABSTRACT**

The purpose of this article is to try to understand the phenomenon of contemporary Brazilian political polarization, based on the period 2016-2017. Material will be analyzed, from two important press vehicles arranged at opposite angles of the discussion. Based on the reflection of the concept of "cultural war" reflecting on the impact of a socially constructed discourse on public policies.

**Keywords:** Polarization. Political debate. Cultural wars.

## 1 INTRODUÇÃO

O período posterior a outubro de 2014, com a eleição da presidenta Dilma Rousseff apresentou um acirramento forte no campo das discussões políticas. Tal processo não começou ali, porém as mídias, tanto de massa quanto alternativa, têm desde então, alimentado o debate, fomentando o posicionamento que acaba espelhando o agendamento de diferentes veículos de comunicação. Afinal, como trabalha a teoria de Mcombs e Shaw (1990), a interação entre jornalismo e interesses diversos pauta o que, como e quando ser noticiado e tem seus interesses próprios.

Além do interesse presente no agendamento, é importante pensar a mídia como um campo de disputas, de reconfigurações e manejos. Habermas (1984) trabalha com a ideia de esfera pública manipulada. Onde não existe uma opinião pública verdadeira. Nessa situação “opinião não existe” e sim um “clima de opinião”, pois no ambiente social onde deveria prevalecer a razão, está tomado pelo calor das paixões.

Ao mesmo tempo, grupos sociais têm se agrupado de forma rápida através de redes sociais. Temos acompanhado o enrijecimento crítico dos atores sociais, que falam dos diferentes vértices do espectro político. Nesse caminhar histórico podemos tomar o impeachment como um dos pontos altos das discussões tanto na mídia, quanto nas redes e relações sociais. Onde de um lado, a chamada “nova direita” coloca-se, sobretudo, como “anti-petista” e à favor da “luta contra a corrupção”. Do outro lado setores autoidentificados com o pensamento de esquerda, clamam pelo “cumprimento da lei” e de que o processo seria um grande golpe político.

O espanhol Manuel Castells tem trabalhado o conceito da sociedade em rede, desde a década de 90. Em seu livro “Redes de Indignação e Esperança – Movimentos Sociais na Era da Internet”, ele percebe que as redes podem ser consolidadas sobre o signo da indignação e solidariedade. Ele percebe que muito do desconforto nas redes se deve ao espaço ocupado por determinados grupos nos espaços de poder. O reflexo a isso, a resposta em forma de ação é a ocupação do espaço urbano (Castells, 2013). Se puxarmos nossa memória recente, lembraremos que diferentes grupos, com diferentes discursos ocuparam a famosa Avenida Paulista em São Paulo, cada qual com símbolos muito próprios, e discursos muito característicos.

A pergunta que nós fazemos para o momento é: Quais as dinâmicas e resultados acarretados na sociedade, quando os grupos sociais se organizam em pólos distintos? E principalmente para onde essa polarização nos leva? Qual impacto no âmbito das políticas públicas se os discursos socialmente postos internalizam o que é posto nas guerras culturais? Os processos desencadeados ainda são recentes e têm sido estudados pela academia. Por outro lado, fazer uma reflexão acerca do que está diante de nós pode ser um passo inicial nas problemáticas da realidade social complexa.

O presente trabalho amparou-se nas reflexões sobre o conceito “guerra cultural” de James Hunter, da sociedade em rede de Manuel Castels e de “esquerda e direita” de Norberto Bobbio. Buscamos através da interligação dentre esses diferentes autores, fazer uma análise que trouxesse uma reflexão para a área de políticas públicas.

## **2 MÉTODO**

Revisão da literatura, com análise crítica de notícias presentes em portais. Primeiro foi feita a leitura de artigos e livros que tratem de polarização política, relação com a sociedade em rede, guerra cultural e construção de percepção social. Depois foram selecionadas, duas matérias de dois veículos diametralmente opostos no espectro político. A leitura das matérias se deu no período de 13 e 14 de junho de 2017.

## **3 ANTECEDENTES: VINTE CENTAVOS**

Para entender as recentes polarizações na mídia, cremos que é importante retroceder um pouco na análise. Já era perceptível desde a campanha eleitoral de 2015 o clima acirrado que definiam diferentes lados. Ao fim da eleição com margem de votos tão pequena, definindo vitória do partido que se mantinha no governo, ocorreu uma forte onda de indignação. Aqueles que depositavam sua crença no candidato derrotado, rapidamente buscaram culpados para justificar a “catástrofe”. Nas redes sociais, e em portais que analisaram a repercussão do resultado, uma parte do eleitorado interpretava o resultado como o saldo de uma “burrice” de parte da população.





De forma preconceituosa e pejorativa outros atribuíam ao “nordeste” e a um tipo de clientelismo das políticas de distribuição de renda a “culpa” pelo resultado. Tudo isso foi refletido em redes sociais, que mostravam o ressentimento dos “derrotados”. A indignação foi demasiada que o candidato vencido arvorou-se do direito de pedir auditoria para verificar a lisura do processo eleitoral.

Ainda que nosso foco seja discutir a polarização, sobretudo refletida na relação com a internet, temos por norte considerar o que foi apontado por Tavares e Carvalho, no trabalho “Políticas Públicas e a voz das ruas: Uma tentativa de interpretação” (2014) evocam que tal indignação é parte de um processo histórico mais alongado e fruto da ausência de representatividade. Eles assinalam que:

“Dizer que a internet e as redes sociais possibilitam a convocação dos cidadãos e estes se mobilizam apenas pela essência da causa, é pouco para explicar o fenômeno complexo como a falta de representatividade e o fracasso dos partidos políticos como canais de representação concreta das necessidades mais básicas da população”.

Em julho de 2015, o Movimento Passe Livre tomou as ruas de São Paulo em forte oposição ao aumento do valor da passagem de ônibus. Em seu cerne e discurso, o movimento se colocou como apartidário. A prefeitura no primeiro momento retrocedeu, configurando uma pequena vitória do movimento. Algo importante e digno de consideração é que, gradualmente, outros atores iam surgindo em meio às manifestações de espaço público. À essa altura, nas redes, grupos como o “Vem Pra Rua”, Revoltados Online” e “MBL – Movimento Brasil Livre”, já evidenciavam uma atuação forte e posicionavam-se fortemente contra o governo.

No primeiro semestre de 2016 as ruas foram palcos de grandes manifestações e diferentes pautas foram alinhadas embaixo do “Fora Dilma”. Grupos que pediam a intervenção militar conviviam com outros que desejavam o fim da corrupção, além de outras pautas de cunho mais conservador. De outro lado, centrais sindicais, movimentos estudantis, movimentos sociais históricos defendiam a permanência da presidência.

### **3.1. Guerras culturais, polarização política e crise de representatividade**

Diferentes autores têm se debruçado sobre a noção de guerra cultural, e achamos que o conceito é muito rico, para a análise de políticas públicas, uma vez que fala muito da moralidade e das construções de perspectiva social. A partir do estudo de James Hunter, no começo da década de 90, o mesmo foi ficando cada vez mais sofisticado. O autor usa esse termo para se referir “A antiga polarização entre direita liberal que defendia a meritocracia baseada na livre iniciativa e uma esquerda que defendia intervenções políticas para promover a justiça social” (Gallego: Ortellado: Moretto, 2017). A disputa entre os campos opostos se dá pelo plano moral, da subordinação das discussões econômicas e sociais, a discussão de direitos de mulheres, homossexuais e negros, por exemplo. Importante pôr em pauta também, que as distinções no campo político para os “lados da guerra” sempre foram presentes, sempre se travestindo conforme o contexto e o lugar. São os trabalhadores indolentes e preguiçosos que não prosperam, vistos pelos olhos do patrão que esfolia suas costas com chicote.

Em 1996, o linguista George Lakoff, compreendeu o peso de uma autoridade moral, apresentado por Hunter e acrescentou mais um elemento problematizador nas guerras culturais. Para ele, tanto progressistas como conservadores olham para a sociedade como um “pai de família”. O que difere no foco moral de um e outro é que para conservadores, esse pai seria severo, rígido e punidor, enquanto para progressistas esse pai seria aquele de uma ordem moral mais compreensiva (Gallego: Ortellado: Moretto, 2017).

Um ponto importante é a interpretação que cada grupo tem de si e como é percebido por outro. Chama a atenção as conclusões de Ortellado, Gallego e Moretto (2017) em uma pesquisa em manifestações de grupos de direita e esquerda. Os autores aplicaram questionários, para essa ocasião e chegaram à conclusão de que:

Os manifestantes que se identificam como progressistas ou de esquerda tem um padrão muito coeso de posições sobre questões morais referentes a mulheres, LGBT, drogas, população negra ou políticas de mobilidade social. [...] os manifestantes que se definem como conservadores ou de direita, porém, não apresentam esse grau de homogeneidade como grupo, com uma disparidade muito maior nas respostas referentes a questões morais (ORTELLAADO; GALLEGO; MORETTO).

Teóricos e analistas já encaram o peso formador das redes sociais com a mesma equivalência da imprensa, basta lembrar dos estudos de Castels já na década de 90. Além disso, “É comum que discursos preconceituosos sejam observados tanto nessa rede social

quanto nas conversas travadas pessoalmente construídas nas sociabilidades cotidianas dos sujeitos. Temáticas como cotas raciais, maioridade penal, feminismo, direitos humanos e, principalmente, a economia e o contexto sócio-político brasileiro vieram à tona através da Internet, transformando-se em um palco de discussões acaloradas...” (Ramos, 2017).

A de se pensar também em toda uma gama de pessoas que não se posiciona ideologicamente ou não faz uso das redes sociais. Para os que estão fora do calor do debate, seja por desconhecimento ou opção ainda é observável um ponto importante: a crise de representatividade. Medidos em índices alarmantes, no momento atual, ele é perceptível desde cidadão médio “isento”, como nos pólos mais extremos da esquerda e da direita. É perceptível no enfraquecimento dos partidos e participação político social, bem como numa ação mais volátil das preferências políticas (Ruedinger: Martins: Luz: Grassi, 2014).

Se pensarmos esses conceitos dentro da realidade política social do Brasil veremos que existe muito a ser discutido. Desde o nascimento da República as ditas elites econômicas, políticas e sociais, souberam fincar os pés dentro do Estado, hoje não é diferente com sua representatividade muito bem delimitada. As diferentes “bancadas” no congresso são o reflexo disto: da bala (militares e policiais), da bíblia (evangélicos e religiosos de agremiações cristãs) e boi (agropecuáristas). Ainda que outros grupos estejam representados, a bancada dos “três b’s” consegue se fazer ouvir, não só por ser barulhenta, mas por ter muito poder econômico e de barganha política.

### **3.2 Esquerda e Direita**

Optamos por analisar aqui, duas matérias que mostram a preocupação de dois importantes veículos de comunicação sobre a polarização política, ambas de grandes veículos de comunicação e historicamente identificadas com diferentes matizes do espectro político.



O primeiro é do jornal “O Estado de São Paulo”<sup>11</sup> o outro a “Carta Capital”<sup>12</sup>. No “Estado” temos as opiniões do professor Milton Seligman do Insper, no evento “Debate Estado – A Reforma Política que queremos”, e publicada 27 de abril de 2017. Já a “Carta” colhe as declarações de Christian Dunker, psicanalista e professor da Universidade de São Paulo em 15 de agosto de 2016, sendo que nessa mesma matéria é ouvido, também, Paulo Sérgio Pinheiro, ex-ministro dos Direitos Humanos do governo Fernando Henrique Cardoso.

Para fins metodológicos trabalharemos apenas com as falas de Dunker. Cremos que utilizar o material completo poderia comprometer a discussão, a ponto de tornar “desequilibrada” sua análise. Portanto, são dois os professores pesquisadores, ligados a instituições de pesquisa reconhecidas que opinaram e discutem a polarização política do Brasil no intervalo de pouco mais de um ano e meio de diferença.

Importante ressaltar que a Carta Capital, nas eleições póstumas a 2010, declarou apoio à Dilma Rousseff, o que por muitos foi concebida como um assentimento sadio e corajoso, mesmo prostrando imparcialidade em suas análises.

### **3.3 Análise: Crise e perspectiva**

Diferentemente de alguns portais de notícia, os dois selecionados para a presente análise, dentro das matérias colhidas parecem não se preocupar com os reflexos da polarização na vida social, mas tão somente com os resultados no campo da política institucional. Os discursos selecionados de ambos os professores, corroboram uma visão de “Crise Institucional” sem fim. Na matéria do Estado temos o professor Seligman declarando “Que tenhamos a sorte, como na França, alguém de centro cair no meio da disputa”, preocupado com o risco de aventureiros e radicais políticos no possível pleito eleitoral de 2018. Já na Carta o professor Dunker fala que “Hoje não há (um discurso de conciliação) partido, movimento social ou político que esteja trabalhando publicamente por isso”.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,risco-de-polarizacao-entre-quem-nega-politica-e-populistas-diz-milton-seligman,70001754551>, acesso em 13 jun 17.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/polarizacao-politica-reflexo-de-uma-sociedade-murada>, acesso em 14 jun17

A seleção dos veículos, também se dá por serem apoiadores históricos de diferentes agentes políticos. Estado mais á centro-direita conservador e a Carta mais á esquerda. Colher determinados discursos ajuda a construir uma narrativa e também serve para dizer sobre qual alinhamento ideológico o veículo tem.

Na discussão sobre a polarização, o professor Dunker aprofunda sua análise ao dizer: “Você é identificado como coxinha ou petralha e, a partir disso, é objeto de monólogo. Você não consegue mais responder de outra posição. É um sintoma, como dizemos na psicanálise, dessa estratégia de vida baseada no muro”. E é interessante perceber como a desvalorização do outro através de categorias reducionistas e silenciadoras tomam diferentes desdobramentos. Seligman aponta que apolarização política abre um espaço perigoso onde em uma ponta temos “negacionistas” e “populistas” quase como categorias subjacentes (quisá complementares) a ideia de “coxinhas” e “petralhas”. Ele alerta para o perigo que o espaço vazio de discussão representa, principalmente, em períodos de eleição. Expressa-se aqui nessa faixa de discursos, o medo. De uma parte que determinadas políticas sociais não mais sejam implementadas, e de outra que o país não saia de um possível lodaçal de escândalos.

Dunker também frisa que “Então essa questão da intolerância e da dificuldade do diálogo tem de ser colocada nesse contexto, não surgiu de repente”. Isso pontua a necessidade de se compreender a contemporaneidade em um fluxo histórico socialmente construído. Podemos por trás de sua fala, elencar uma pergunta importante: a intolerância às visões diferentes em uma sociedade polarizada, servem a quem? Talvez a pergunta venha na esteira da fala de Seligman. Ao questionar o financiamento de campanha é bem clara a preocupação do professor em desaparelhar a “máquina eleitoreira” e estabelecer novas formas de representação: “Mais importante do que discutir a forma de financiamento das campanhas, acrescentou, é reduzir os custos das campanhas. Reduzir ainda mais o tempo das campanhas e acabar com as “superproduções” dos programas publicitários eleitorais seriam avanços.”. Por vias diferentes, ambos os discursos sedimentam um caminho de preocupações. Um caminho que escancara o reducionismo e a infertilidade da polarização política. Paradoxalmente, o discurso de ambos serve como alicerce de debates, que noutra via, retroalimentam a polarização partidária.

Desde a derrota do então candidato à presidência Aécio Neves em 2014, um desconforto e descontentamento com o que esses setores identificam como “esquerda”. Centralizada genericamente na imagem do Partido dos Trabalhadores, qualquer pauta progressista e fora de uma agenda conservadora, torna-se “coisa de esquerda”. Esse “movimento” foi crescendo desde de então, tendo seu ápice no processo de impeachment de Dilma Rousseff. Chaia e Brugnago (2014) ao estudarem a polarização política no Facebook, identificam duas tendências distintas, que denominam “polarização assimétrica”, onde a “esquerda” detendo o poder, a “direita” se radicaliza. Tudo isso marcado por um distanciamento forçado e acirrado, de medo e incompreensão do outro. No radicalismo é percebido também a noção de desenvolvimento de uma “guerra cultural”, as pautas, as interpretações e valores, vão ganhando muito mais espaço, do que a discussão democrática em várias vozes, que estão muito mais dispostas em falar do que em ouvir.

Percebe-se que a construção das percepções se ampara na multiplicação quase instantânea das redes sociais, na não apuração dos fatos e na replicação das chamadas fake news. No mesmo fluxo social, as pautas humanitárias têm sido constantemente atacadas e grupos de direitos humanos, demonizados. Por outro lado, percebe-se uma “inabilidade” de setores progressistas de se fazerem ouvir. Uma das mais atacadas são os direitos humanos. Contestados como “protetores de bandidos”, sendo instados a levarem os criminosos “para casa” e desacreditados em suas ações.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os gestores de políticas públicas devem ter consciência de como determinados discursos são construídos socialmente. Se a gestão pública ignora, as construções sociais e formulação de determinados discursos, então a própria democracia entra em risco. Nunca é tarde para lembrar que somos uma jovem democracia, e que deixamos um passado de ditadura para trás a muito pouco tempo.

É fundamental que a população, tenha boa educação para desenvolvimento crítico e compreensão de seus direitos, além claro de acesso, a veiculação de informação de qualidade. Dessa forma, as guerras culturais não se conformam em risco, pois a moral de cada indivíduo, não se torna condicionante para usufruto de direitos.





Discursos reducionistas e simplificadores, ignoram a complexidade social. O discurso anti-humano de “tem que matar” o criminoso, é descendente direto da escravidão, e do capitalismo em sua forma mais selvagem, onde em um determinismo perverso, o trabalhador “inapto” deve dar seu suor até morrer. Essas percepções de mundo, tão distorcidas, são eco de um passado ainda próximo, mas ao mesmo tempo muito presente e fugaz graças as tecnologias de nosso tempo.

A crise de representatividade alimenta um discurso de “antipolítica”. O que não se pode esquecer é que se a democracia não for política, ela não existe. O Estado então torna-se um balcão de negócios para que quem possa pague. Jogando uma grande maioria na vala do subemprego ou desemprego. Sucatear o Estado e seus recursos, como forma de lucro para uma elite minoritária. Talvez o alento maior que temos, seja perceber que o cidadão médio brasileiro ainda se mostra favorável em ter um estado estabelecido que garanta direitos aos seus cidadãos. Conservador nos costumes e resguardador nas pautas de direitos públicos e previdência social.

O crescimento e radicalização da polarização política além de reduzir os atores, e turvar perspectivas de interpretação, traz novos atores ao cenário, com mais voz, e sendo ouvidos por uma grande massa, obrigando os políticos a se adaptarem aos novos tempos. De forma similar, as estruturas políticas começam a ser mais observadas, e a massa inflamada cobra resultados imediatos, que no extremo das situações pode levar a revoltas populares (CHAIA; BRUGNAGO 2014).

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2. ed. São Paulo: UNESP, 1995.

CASTELLS, M. **Redes de Indignação e de Esperança**. 1ª Edição, Jorge Zahar Editor Ltda, 2013.

CHAIA, Vera Lucia Michalany; BRUGNAGO, Fabricio. A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. Aurora. **Revista de Arte, Mídia e Política**, v. 7, n. 21, p. 99-129, 2014.

GALLEGO, Esther Solano. ORTELLADO, Pablo. MORETTO, Márcio. Guerras Culturais e populismo antipetista nas manifestações por apoio a Operação Lava Jato e Contra Reforma da Previdência. **Opinião Pública**, Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2017.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 398 p.

McCOMBS, M. E. and SHAW, D. L. The agenda-setting function of the press. In: GRABER, D. A. **Media power in politics**. 2nd ed. Washington: Congressional Quarterly Inc, 1990, p. 73-82.

RAMOS, Eliana Batista. Política, preconceito, ideologia e antipetismo nas páginas de direita do Facebook no ano eleitoral de 2014. in. **Revista de Historia**. vol. 9, n. 17, jan.-jul. de 2017, p. 206-236.

RUEDINGER, Marco Aurélio. MARTINS, Rafael. LUZ, Margareth da. GRASSI, Amaro. Ação coletiva e polarização na Sociedade em Rede para uma teoria do conflito no Brasil Contemporâneo. In. **REVISTA BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA**, Vol 02, No. 04, Jun/Dez/2014

TAVARES, F.C. e CARVALHO D.G. Políticas Públicas e a voz das ruas: Uma tentativa de interpretação in. **Políticas Públicas Estudos e Casos**. 1ª Edição, Brasil, Ícone Editora, Capítulo 32, pag. 644-663.



**PRÁTICAS RESTAURATIVAS NA MEDIAÇÃO ESCOLAR COMO UM CAMINHO PARA UMA EDUCAÇÃO EFICIENTE**

Ma. Valéria Bressan Candido

**RESUMO**

O presente trabalho lança um olhar sobre o processo de criação e desenvolvimento da mediação escolar e a utilização das práticas restaurativas. Justiça Restaurativa é um processo através do qual todas as partes afetadas e interessadas em um conflito específico (intersubjetivo, disciplinar ou correspondente a um ato infracional) se reúnem para solucionar coletivamente como lidar com o resultado da situação conflituosa e suas implicações para o futuro. O círculo restaurativo/processo circular é um processo ordenado que se pauta pelo encontro da “vítima” e “ofensor”, seus suportes e membros da comunidade, para, juntos, por meio de um facilitador restaurativo, identificarem as possibilidades de resolução de conflitos a partir das necessidades dele decorrentes, notadamente a reparação de danos, o desenvolvimento de habilidades para evitar nova recaída na situação conflitiva e o atendimento, por suporte social, das necessidades desveladas. Visa ao resgate: Justiça como valor e da dignidade da pessoa humana. O objetivo foi demonstrar que a aplicação da mediação escolar, nos termos da legislação estadual, sob a metodologia dos círculos de diálogo, baseados nos princípios da Justiça Restaurativa, é um caminho eficaz para solução de conflitos de menor potencial ofensivo, ou seja, aqueles que independem da atuação do estatal, através do Poder Judiciário. Assim, tomando-se como método de pesquisa o exploratório-descritivo, buscou, através de documentos oficiais e literatura sobre os temas, verificar as possíveis soluções de conflitos e a harmonização do ambiente escolar através dos mecanismos da Justiça Restaurativa e da Mediação Escolar, como instrumentos apaziguadores e construtores de uma cultura de paz.

**Palavras-chave:** Mediação. Justiça restaurativa. Educação.

**ABSTRACT**

The present work looks at the process of creation and development of school mediation and the use of restorative practices. Restorative Justice is a process through which all parties affected and interested in a specific conflict (intersubjective, disciplinary or corresponding to an infraction) come together to collectively resolve how to deal with the outcome of the conflict situation and its implications for the future. The restorative circle / circular process is an orderly process that is guided by the meeting of the "victim" and "offender", their supporters and community members, together, through a restorative facilitator, to identify the possibilities of conflict resolution to the development of skills to prevent a new relapse in the conflict situation and the attendance, by social support, of the needs unveiled. It aims at the rescue: Justice as value and dignity of the human person. The objective was to demonstrate that the application of school mediation, in terms of state legislation, under the methodology of the dialogue circles, based on the principles of Restorative Justice, is an effective way to solve conflicts with less offensive potential, those who independent of the performance of the state, through the Judiciary. Thus, through exploratory-descriptive research, he sought,



through official documents and literature on the themes, to verify the possible solutions of conflicts and the harmonization of the school environment through the mechanisms of Restorative Justice and School Mediation, as peacemakers and builders of a culture of peace.

**Keywords:** Mediation. Restorative justice. Education.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos dias atuais, verificamos que a sociedade, de um modo geral, não possui mecanismos que fortalecem valores de convívio comunitário, de um lado por sua herança histórica e de outro pelo constante estado de beligerância em que vivemos.

Em razão disso torna-se visível que o proceder jurisdicional segue uma lógica tradicional, onde fazer justiça é a adequação do ato à norma com a definição do tipo e do tempo da resposta. Já o pedido de justiça é um pedido de pena, punição, ou seja, a imposição de sofrimento pelo sofrimento produzido (Kozen, 2013), e por fim, a responsabilização se iguala a sancionar e punir em uma equação onde as relações são iguais a subordinação mais submissão.

Neste contexto, temos que as mais diversas formas de punição prestam pouca, ou nenhuma, atenção à reparação dos danos reais causados à vítima e à comunidade, além de tratar o infrator de maneira que se torna difícil para eles livrarem-se do rótulo de infrator.

Essa dinâmica não é diferente no cotidiano, muitas vezes violento, que circunda a vida escolar, que clamou por ações governamentais para a solução de conflitos e a harmonização do ambiente educacional. Nesse passo, surgem a Justiça Restaurativa e a Mediação Escolar, como instrumentos apaziguadores e construtores de uma cultura de paz.

Segundo levantamento da Secretaria da Educação, os casos de bullying subiram 17% no último ano nas escolas estaduais de São Paulo. No ano passado, houve 564 registros, contra 484 em 2016. Os números apontam que, em 2017, foram quase três casos por dia letivo na rede estadual, em um contexto, que denota a uma exigência legal, onde há 200 dias de aula por ano<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/04/escolas-estaduais-de-sp-tem-3-casos-de-bullying-a-cada-dia-de-aula.shtml>.



## 2 JUSTIÇA RESTAURATIVA E MEDIAÇÃO: conceito e origens

A Justiça Restaurativa, que é, atualmente, um movimento mundial de ampliação de acesso à justiça criminal recriado nas décadas de 70 e 80 nos Estados Unidos e Europa. Este movimento inspirou-se em antigas tradições pautadas em diálogos pacificadores e construtores de consenso oriundos de culturas africanas e das primeiras nações do Canadá e da Nova Zelândia. (ZERH, 2012).

No Brasil o marco legal é de janeiro de 2012 com a Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, entre outras providências. Esta lei contemplou as práticas ou medidas que sejam restaurativas em seu, Título II (Da execução das medidas socioeducativas), Capítulo I, assim estabelecendo;

### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 35. A execução das medidas socioeducativas reger-se-á pelos seguintes princípios:

(...)

**III - prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas;** (grifo nosso).

De outro lado a Mediação escolar foi introduzida na rede pública estadual com vistas à diminuição da violência nas escolas públicas do Estado, em 13 de fevereiro de 2010, o então Secretário da Educação do Estado de São Paulo, Paulo Renato de Souza (1945-2011), delibera a Resolução SE (Secretaria da Educação) nº 19/2010, instituindo o Sistema de Proteção Escolar, criando a função de Professor Mediador Escolar e Comunitário. O artigo 7º da Resolução SE 19/2010 revela as ações específicas do Sistema de Proteção Escolar, ressaltando as atribuições desse professor que são, entre outras:

**I - adotar práticas de mediação de conflitos no ambiente escolar e apoiar o desenvolvimento de ações e programas de Justiça Restaurativa;**

O projeto surgiu no Estado de São Paulo em fase de adequações, iniciando com 1.000 professores no ano de 2.010 e em 2.011 foram adicionados mais 1.000 escolas. Para o ano de 2.012 estão sendo previstos mais 1.000 professores com essa função. Esses professores foram capacitados através de um curso à distância, oferecido pelo Sistema de Proteção Escolar/ Escola de Formação, e reuniões pedagógicas promovidas pela Diretoria de Ensino. Os 1.000 primeiros professores mediadores participaram do “1º Encontro de Mediação Escolar e Comunitária”, ocorrido em Serra Negra-SP, de 9 a 11 de junho de 2.010.

É necessária a conceituação de mediação e justiça restaurativa, uma vez que os dois institutos, embora muito parecidos, possuem características e objetivos diferentes.



Segundo BULGRAEN (2010, p.36), a mediação é um meio consensual e voluntário de resolução de conflitos de interesses, realizado entre pessoas físicas e/ou jurídicas, que elegem, segundo a sua confiança, uma terceira pessoa, o mediador, independente e imparcial, com formação técnica ou experiência adequada à natureza do conflito, que terá, por funções, aproximar e facilitar a comunicação das partes, para que estas solucionem suas divergências e construam, por si próprias, seus acordos com base nos seus interesses.

Já a Justiça Restaurativa é uma concepção ampliada de Justiça que pretende lançar um novo olhar sobre o ilícito, para vê-lo como uma violação nas relações entre o ofensor, vítima e comunidade.

Neste ponto, CANDIDO (2017, p, 48), considera que, ao contrário de muitos defenderem ser a Justiça Restaurativa um dos meios alternativos de solução de conflitos, ela é na realidade um meio paralelo de solução de conflitos, pois não se exclui o preceito constitucional do devido processo legal, no entanto, as práticas restaurativas podem ser anteriores, concomitantes ou posteriores ao processo judicial, com o intuito de completá-lo.

## 2.1 Práticas restaurativas

Existem no mundo hoje quatro grandes práticas restaurativas:

- 1) **Os Círculos Restaurativos** – Difundidos na América do Norte, principalmente no Canadá pelas nações indígenas e algumas nações indígenas dos Estados Unidos;
- 2) O **VOM** (Victim-Offender Mediation) – A mediação entre vítima e ofensor. Prática introduzida pelos Canadenses em meados dos anos 70 e muito difundida nos EUA também;
- 3) **Family Group Conferencing** (Conferências Familiares) – Muito difundido na Austrália e Nova Zelândia. Uma tradição também baseada em práticas Aborígenes daqueles dois países.
- 4) **Comissões de Verdade e Conciliação** – Prática estatal estabelecida após o Apartheid na África do Sul para dirimir conflitos entre pretos e brancos. Hoje difundida pelo mundo inteiro, inclusive na América do Sul, no Peru, Colômbia e outros países.





## 2.2 Tipos de Círculos de Construção de Paz

À medida que os círculos foram sendo aplicados para enfrentar diferentes problemas, emergiu uma terminológica para diferenciá-los segundo suas funções. São os mais comuns:

- **Círculo de Diálogo** – Num círculo ou roda de diálogo os participantes exploram determinada questão ou assunto a partir de vários pontos de vista. Não procuram consenso sobre o assunto. Ao contrário, permitem que todas as vozes sejam ouvidas respeitosamente e oferecem aos participantes perspectivas diferentes que estimulam suas reflexões.
- **Círculo de Compreensão** – Esta é uma roda de diálogo que se empenha em compreender algum aspecto de um conflito ou situação difícil. Em geral ele não é um Círculo de tomada de decisão e, portanto, não precisa buscar um consenso. Seu propósito é desenvolver um quadro mais completo do contexto ou das causas de um determinado acontecimento ou comportamento.
- **Círculo de Apoio** – Este reúne pessoas-chaves capazes de oferecer apoio a alguém que passa por uma dificuldade ou dolorosa transição na vida. Este tipo de círculo em geral se reúne regularmente ao longo de dado período de tempo. Por consenso, podem desenvolver acordos e planos, mas não são necessariamente círculos de tomada de decisão.
- **Círculos de Celebração ou Reconhecimento** – Nesse caso se reúne um grupo de pessoas a fim de prestar reconhecimento a um indivíduo ou grupo e partilhar alegria e senso de realização.

Pranis (2010) explica que os Círculos de Construção de Paz vêm sendo usados em diversos países e a finalidade é: gerenciar os conflitos em sala de aula e no recreio; lidar com a disciplina nas escolas; reparar danos infligidos por uma classe a um professor; tratar de casos de recaída de drogadição numa escola para dependentes em recuperação; desenvolver programas pedagógicos para alunos especiais; entre outros.



### 2.3. Mediação

Pode-se analisar a mediação escolar sob o prisma do ato que circunda a seara da intermediação de conhecimento, onde o professor mediador é aquele que está entre o aluno e a metodologia mais eficaz na transmissão de informação e conteúdo.

No entanto, no Estado de São Paulo, esta função vai além de metodologia pedagógica, atingindo o Sistema de Proteção Escolar na rede estadual de ensino.

A Resolução SE nº 19, de 12-2-2010, em sua exposição de motivos, dispõe que:

- o exercício do direito público subjetivo do aluno à educação deve-se efetivar em ambiente escolar democrático, tolerante, pacífico e seguro;
- é responsabilidade da Administração Pública zelar pela integridade física dos alunos e servidores nos estabelecimentos da rede estadual de ensino, assim como pela conservação e proteção do patrimônio escolar;
- as escolas devem promover modelos de convivência pacífica e democrática, assim como práticas efetivas de resolução de conflitos, com respeito à diversidade e ao pluralismo de ideias.

Esta resolução foi resultado da parceria entre a Secretaria Estadual de Educação e o Tribunal de Justiça do Estado, no projeto Justiça & Educação, onde se buscou a resolução de conflitos ocorridos dentro do ambiente escolar, evitando a judicialização de casos de menor potencial ofensivo.

O professor mediador surge identificado no art. 7º, da citada Resolução, onde fica a seu cargo a implementação e desenvolvimento de ações específicas do Sistema de Proteção Escolar.

Assim, verifica-se que o professor mediador deve ser o interlocutor na resolução dos conflitos; deve promover situações de diálogo de forma a colaborar com a amenização dos problemas relacionados às desigualdades sociais que afeta todos, por meio de medidas, práticas restaurativas e propostas socioeducativas que possam conscientizar alunos, pais, equipe escolar, sociedade e, assim, atender as necessidades de cada um.

Recentemente, a Secretaria Estaduda de Educação editou a Resolução nº 8, de 31-1-2018, dispondo sobre o Projeto Mediação Escolar e Comunitária, na rede estadual de ensino de São Paulo, reafirma em seu artigo 4º, inciso I, a necessidade da observância das práticas e princípios restaurativos na mediação escolar.



Artigo 4º – Caberá aos responsáveis pela implementação das ações de mediação:

I – atuar de forma proativa, preventiva e mediadora, desenvolvendo, diante de conflitos no cotidiano escolar, práticas colaborativas e restaurativas de cultura de paz;

### **3 ESTUDO DE CASO: A Mediação e a Justiça Restaurativa aplicadas na Escola Estadual Dagoberto Machado na cidade de Mogi das Cruzes.**

No ano de 2015, foram analisadas as práticas mediativas e restauradoras implementadas pela mediadora escolar Célia Silva, professora responsável pela Mediação Escolar na Escola Estadual Dagoberto Machado (ensino fundamental 1 e 2), na cidade de Mogi das Cruzes.

Muito embora, houvesse por parte da direção da escola e coordenação pedagógica um apoio às ações mediativas, o mesmo interesse não foi observado em relação aos demais professores, que mesmo tendo contato com a proposta restaurativa não se mostraram disponíveis para participarem das ações.

As ações praticadas pela professora mediadora consistiam na elaboração de cartazes, pelos alunos, sobre assuntos de seus interesses (violência de gênero, racismo, entre outros) e a realização de palestras sobre temas cotidianos.

Como parte das ações mediativas, em 16 de junho de 2015, foi realizada a palestra sobre “Bullying” para alunos dos 8ºs anos do ensino fundamental, grupo identificado pela mediadora e pela coordenação pedagógica como mais “problemáticos”.

Foram escolhidos alunos entre as três salas de 8º ano do ensino fundamental, alunos estes que, na sua maioria, demonstravam comportamento indisciplinado.

Observou-se que os alunos, embora não demonstrassem interesse na situação, eram inteligentes e possuíam boa percepção do mundo e do contexto que estão inseridos. Notou-se, também, que alguns alunos lideravam os outros na indisciplinada e na hostilidade em relação como os demais.

Diante dessa experiência foram realizados, no segundo semestre, três círculos restaurativos, tendo-se optado pelos círculos de diálogos com os alunos que se sentiam excluídos pelos demais. A ideia era de empoderar os alunos e fazê-los compreender que eles pertenciam ao grupo apesar de suas diferenças.



No primeiro encontro, havia seis alunos, que no início sentiram-se um pouco intimidados em falar, principalmente, diante de uma pessoa estranha, mas que, com o passar do tempo, adquiriam confiança e participaram ativamente do diálogo.

Nesse primeiro encontro, destacou-se uma aluna (ora identificada como aluna X), que apresentava uma grande “angústia” pelo fato de que uma de suas professoras seria transferida de escola ao final do ano letivo. Note-se que essa mesma aluna, quando da realização da palestra sobre “Bullying”, já demonstrou necessitar de uma melhor atenção nos que dizia respeito ao seu entrosamento com os colegas.

No segundo encontro, dois dos participantes do círculo anterior não estavam presentes, mas aluna X, que estava presente e compareceu a todos os demais, ainda se mostrava “muito triste” com o fato acima narrado, expondo a necessidade de ter seu descontentamento solucionado.

O grupo interagiu, mostrando-se solidário a “dor” da “colega” e através do diálogo tentaram justificar a situação, no sentido de que a escolha havida sido da professora, e que embora a aluna X sentisse desconforto com a situação não estava ao seu alcance mudá-la. Neste encontro, por vezes a aluna X chorou ao relatar a “sua relação” com a professora, onde demonstrou além de uma carência afetiva um apego exagerado, pelo que considerava “amizade” pela professora.

No terceiro encontro, que aconteceu próximo ao final do ano letivo, buscou-se, no círculo, encontrar um ponto de equilíbrio no sentimento da aluna X, os demais participantes propuseram realizar uma festa de despedida para a professora, e que era a organização ficaria a cargo da aluna X, o que, aparentemente, trouxe alívio a ela.

Ao final do ano letivo, a professora mediadora da escola foi transferida para outra unidade educacional, não se sabendo se, quem a substituiu deu continuidade ao trabalho realizado. Não se sabe, também, como a aluna X lidou com a sua nova realidade, após a efetiva saída das professoras.

Assim, no caso apresentado, pôde se verificar um grande avanço no que diz respeito à aceitação e adaptação da aluna diante da realidade que se apresentava, qual seja, a saída da professora, que com o auxílio dos demais colegas, que participaram dos círculos, conseguiu visualizar de maneira menos dolorosa o fato que tanto lhe afligia.

No entanto, diante do fato da transferência da professora mediadora, para outra unidade escolar, houve uma descontinuidade do trabalho mediativo iniciado, e não foi possível a conclusão do trabalho restaurativo, pelo menos, nos moldes que vinha sendo realizado.

Mesmo assim, o pouco que se pôde aplicar os métodos restaurativos, com relação a uma única aluna, pode-se observar um resultado positivo, que vem a afirmar a eficiência da inserção de atividades que impulsionam a cultura de paz, como forma de prevenir e solucionar conflitos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realidade atual mostra que o atendimento ao direito fundamental da educação ultrapassou o limite do ensino e exigindo um maior envolvimento dos atores educacionais no dia-a-dia das escolas.

A implementação da mediação combinada às práticas restaurativas busca proporcionar uma nova visão do ambiente escolar, na busca de solução de conflitos. Observou-se que pequenos passos vêm sendo dados neste sentido, no entanto, muito há que se fazer para, efetivamente, se estabeleça uma cultura de paz apta a prevenir futuras situações de conflitos.

A ação de mediação escolar pode ser transformadora para o aluno, uma vez que se apresenta como solução, no longo prazo, para o abandono e fracasso escolar, com finalidade de articular o educando com a turma e inseri-lo no espaço pedagógico, auxiliando-o no processo de ensino/aprendizado, como se pode observar no caso estudado.

No entanto, embora existam iniciativas por parte da rede de ensino estadual, não se verificar um efetivo aproveitamento do processo mediativo, quer por ausência de capacitados, quer por descontinuidade nos processos nas unidades de ensino em razão da grande rotatividade de educadores.

Daí porque, a necessidade de uma observância maior por parte dos agentes públicos nas políticas implementadas. Não se mostra coerente implantar-se uma política pública como a do professor mediador, e não dar suporte estrutural à ação.

Assim, se mostra necessário uma maior participação dos demais professores, interagindo com as práticas mediativas, e não como se observou, delegando todo tipo de ação a um só educador, para que, em acontecendo situações semelhantes ao caso estudado, o trabalho realizado não se perca em continuidade de qualidade.



Por fim, muitos estudos ainda precisam surgir na área da Cultura de Paz nas escolas públicas, não só para a melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes, mas também para que a Educação possa dar um salto na construção da cidadania.

## REFERÊNCIAS

BONINI, Luci M. M. e CANDIDO, Valéria Bressan. **Cultura de paz e a Justiça Restaurativa: O resgate da dignidade humana dos adolescentes.** In: CIANCIARULLO, Tamara Iwanow, PANHOCA, Ivone, BONINI, Luci M. M (Org.) Políticas Públicas: estudos e casos. São Paulo. Ed. Ícone. 2014.

BULGRAEN, Vanessa C. **O Papel do Professor e sua Mediação nos Processos de Elaboração do Conhecimento.** In: Revista Conteúdo, Capivari, v.1, n.4, ago./dez. 2010 – I. Disponível em: <http://www.conteudo.org.br/index.php/conteudo/article/viewFile/46/39>

CANDIDO, Valéria Bressan; **A Iniciativa do Poder Judiciário do Estado de São Paulo na Implantação da Justiça Restaurativa: Práticas de Resgate da Dignidade Humana.** 2009. 103 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes, 2014.

COSTA, M. M. M. e PORTO, R. T. C. **Justiça restaurativa e educação: o poder de atuação dos autores sociais para a consolidação da cidadania.** Revista da Ajuris, v. 110, p. 289-302, 2008.; Meio de divulgação: Impresso; ISSN/ISBN: 16791363.

DUPRET, Leila. **Cultura de paz e ações socioeducativas: desafios para a escola contemporânea,** disponível em:  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-85572002000100013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572002000100013).  
IN SCHOOL DISCIPLINE, INTERVENTION MAY WORK BETTER THAN PUNISHMENT. The Seattle Times. 15.02.2015. Disponível em:  
[http://seattletimes.com/html/education/2025538481\\_edlabrestorativejusticexml.html](http://seattletimes.com/html/education/2025538481_edlabrestorativejusticexml.html). Acessado em 10.02.15

JUS BRASIL. **Princípio constitucional da Igualdade.** In:  
<http://anajus.jusbrasil.com.br/noticias/2803750/principio-constitucional-da-igualdade>. Acessado em 20.03.2016.

MARTINS, Vicente. **Educação na Constituição de 1988: o artigo 205.** Direito Net. In:  
<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/479/Educacao-na-Constituicao-de-1988-O-artigo-205>. Acessado em: 20.03.2016.

PILETTI, Claudino e PILETTI, Nelson, **Filosofia e História da Educação,** S. Paulo, Editora Ática, 1991.



PRANIS, Kay. **Processos Circulares**, Ed. Palas Athena, São Paulo, 2010

ROCHA, Filipe. **Correntes Pedagógicas Contemporâneas**, Aveiro, 1988.

ROSA, Maria da Glória. **A História da Educação Através dos Textos**. São Paulo, Cultrix, 7ª Edição, 1980.

ROSA, Miriam Debieux e CERRUT, Marta. **Da rivalidade à responsabilidade: reflexões sobre a justiça restaurativa a partir da psicanálise**. Psicologia USP. 2014. Disponível em: [www.scielo.br/pusp](http://www.scielo.br/pusp).

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 22ª Edição, editora Malheiros, 2002.

ZEHR Haward. **Trocando as Lentes, um novo foco sobre o crime e a Justiça Restaurativa**. Ed. Palas Athenas. São Paulo. 2010.

RESOLUÇÃO SE nº 19, de 12-2-2010. Disponível em:  
<http://www.educacao.sp.gov.br/lise/sislegis/detresol.asp?strAto=201002120019>

RESOLUÇÃO SE nº 8, de 31-1-2018. Disponível em:  
<https://deosasco.educacao.sp.gov.br/resolucao-se-8-de-31-1-2018-dispoe-sobre-o-projeto-mediacao-escolar-e-comunitaria-na-rede-estadual-de-ensino-de-sao-paulo-e-da-providencias-correlatas/>. Acessado em 09.04.18.

LEI nº 12.594/12. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm).



## **REALIDADE PRISIONAL E AS LEIS QUE NORTEIAM A FORMAÇÃO ESCOLAR DENTRO DO SISTEMA**

Me. Luiz Fernando da Costa  
Dra. Rosália Maria Netto Prados

### **RESUMO**

A educação e a formação fazem parte da sociedade e do próprio convívio social. Educação e formação são diferenciais, pois nos capacitam a aprender, aprimorar-se e transmitir conhecimentos a outras gerações. O presente artigo propõe uma análise sobre a realidade prisional e as leis que norteiam a formação escolar dentro do sistema. Como método, esta pesquisa é de natureza descritiva com uma abordagem qualitativa, com uso de recursos bibliográficos e documentais. Buscamos informações de dados secundários obtidos dos institutos como: DEPEN, IBGE, INFOPEN, UNESCO, INAF, que permitiram a realização de algumas das análises aqui apresentadas. Entretanto, independente de classes, todos são iguais perante a lei, além de vivermos em uma sociedade plural, nota-se, então, de acordo com o exposto que são viáveis e se faz necessária legislação digna e voltada para o cidadão-presos. Tanto os educandos privados de liberdade ou não, devem seguir o mesmo preceito educacional, mas respeitadas as devidas diferenças de ambos, sabemos que, todos são educandos em formação e terão garantias quanto ao acesso à assistência educacional.

**Palavras-chave:** Formação. Cidadão-presos. Lei. Realidade.

### **ABSTRACT**

Education and training are part of society and social interaction. Education and training are differential, as they enable us to learn, improve and transmit knowledge to other generations. This article proposes an analysis of the prison reality and the laws that guide school education within the system. As a method, this research is of a descriptive nature with a qualitative approach, with the use of bibliographic and documentary resources. We seek information of secondary data obtained from the institutes such as: depending, IBGE, Infopen, UNESCO, INAF, which allowed some of the analyses presented here. However, regardless of classes, all are equal before the law, besides living in a plural society, it is noted, then, according to the foregoing that are viable and necessary legislation that is dignified and focused on the citizen-arrested. Both private or non-freedom educators must follow the same educational precept, but respect the due differences of both, we know that all are educated in training and will have guarantees regarding access to educational assistance.

**Keywords:** Training. Citizen-arrested. Law. Reality.



## 1 INTRODUÇÃO

A educação e a formação são inerentes a toda sociedade e fazem parte da sociedade e do próprio convívio social. Educação e formação são diferenciais, pois nos capacitam a aprender, aprimorar-se e transmitir conhecimentos a outras gerações. Entretanto, a educação, atualmente não está sendo colocada em prática, apesar de ser assegurada constitucionalmente, nota-se que os sistemas penais distribuídos pela federação do país afora tem seus próprios sistemas de ensino, sendo que todos por lei deveriam seguir um mesmo marco legal ou seja, o texto constitucional e outras leis infraconstitucionais tais como, a Constituição Federal, a lei de Diretrizes e Bases da Educação e a lei de Execução Penal.

Porém, na realidade prisional nem todas se aplicam, não fazem uso delas, simplesmente ignoram direitos e garantias já constituídas. Vale ressaltar que a educação é um todo e deve ser uniforme, ou seja, não deve nunca ou nunca deveria ser dividida em dentro ou fora, mas educação que se traduza em formação de qualidade com foco na reintegração social de ambos, presos ou não porque todos são sujeitos com déficit de aprendizado.

Entretanto, a realidade prisional é outra e seu foco hoje é punir em todos os sentidos, punir sua dignidade, punir seu corpo, punir sua alma, punir seu psicológico e para que! Se logo o cidadão-presos retorna ao convívio social, mas pior do que entrou. Analisam-se então, informações importantíssimas, pois de acordo com as premissas, porque não se tem formação digna e uniforme, é culpa do sistema prisional, do Estado. Enfim, a educação é direito de todos e dever do estado, é, mas o sistema prisional não representa o Estado! Sim e não, sim representa o Estado e a educação é direito. E não, pois se descumpra a aplicabilidade das leis e o cidadão-presos fica sem acesso à assistência educacional. No entanto, as pessoas que estão sobre sua custódia também são amparadas por direitos e se analisarmos atentamente, segundo dados do Infopen, o perfil de quem entra no sistema prisional veremos uma população carcerária que são; 51% analfabetos, 12,19% semianalfabetos, 43,97, ensino fundamental incompleto, 50,88%, jovens de 18 a 29 anos e 68,66 %, jovens de 18 a 34 anos.

Enfim, é apenas uma parcela que pode ser quantificada, quanto à sua formação ou à falta dela, pois estão reclusos, embora haja outras pessoas na mesma situação destes, mas estão fora do sistema prisional.



Atualmente, a realidade prisional é caótica e a superlotação nos presídios é visível e, partindo deste contexto identificamos problemas sérios e pontuais, ou seja, sistema X ou sistema Y, encontram entraves como: superlotação, infraestrutura deficitária, corrupção, abusos de todos os tipos, drogas, rebeliões, reincidência, e tais entraves dificultam aplicar e se fazer cumprir leis que iriam favorecer não só o sistema e seus custodiados, mas a sociedade como um todo. Entretanto, certos fatores adversos não podem e nunca poderiam ser entraves na ressocialização e formação dentro do sistema, portanto a educação dentro dos sistemas penais tem por finalidade possibilitar o crescimento, a formação, a dignidade e a reintegração do cidadão-presos à sociedade, pois quando da saída deste o retorno seria menos traumático.

Vale ressaltar que educação no sistema prisional ou em qualquer outro ambiente deveriam seguir premissas e objetivos definidos, mas com uso de estratégias focadas na formação e crescimento do indivíduo, ou seja uma ação conjunta e contínua de ambos sociedade-Estado.

Analisa-se que as leis norteadoras com foco na formação são muitas, mas pontuais, pontuais no sentido de direcionar o entendimento dos quês: quem as consulta? quem e onde se aplicam? e a quem se destinam? Leis estas descritas e de conhecimento notório, Constituição Federal em seus artigos: 205 educação, 3º objetivos fundamentais e 5º todos são iguais perante a lei, Lei de Diretrizes Bases em seus artigos: 2º educação, dever da família e do Estado, e 5º acesso ao ensino fundamental, Lei de Execução Penal em seus artigos: 10, assistência ao preso; 11 seção IV, educação; 17 a 21, assistência educacional, instrução escolar e formação profissional.

Apenas um breve esboço dos problemas existentes no sistema prisional, 83 áreas e serviços destinados à educação, § 40, destinadas salas de aulas para o ensino básico e profissionalizante; e 126, remição de pena por estudo, além do Plano Nacional de Educação e suas metas: 5, estabelecer; 14, expandir; e 17, implantar. Todas com direcionamentos para o ensino de qualidade para jovens e adultos presos ou não.

Devemos antes de quaisquer interpretações de leis, é nos voltarmos para uma análise, que formação queremos? e para que serve aqui fora? irá contribuir? irá agregar algo na vida do cidadão-presos? e na sociedade? Temos que ter em mente a formação dentro do sistema não é somente um grave problema interno, dentro dos muros e recluso a uma parcela. É,

fundamentalmente, um sério problema político e social, uma expressão do descaso e uma doença crônica e social, a mancha das políticas defeituosas.

Entretanto se analisarmos bem tal discussão, não depende de quem nós somos ou qual formação temos, mas observar que durante muito tempo, a formação nos sistemas não existiam, pois isto se explica pelo fato do sistema absorver pessoas para um cumprimento de pena e não para o estudo, porque este está para cumprir e não receber benesses, ou seja entrava-se e perdesse o seu eu, e passa a ser o número.

Um pensamento distante que ainda vigora no sistema, o sujeito cometeu crime, paga e não estuda. Nota-se que isso levou anos de questionamentos e discussões. No entanto, devido pessoas presas ficarem no ócio constante e apenas cumprir seu papel de preso, notou-se a necessidade de atividades que agregassem uma vida útil, mas não escolas e formação sim com trabalho, porque preso tem de trabalhar e educação é para poucos, além de artigo de luxo no sistema e o sujeito se queria estudar que fizesse isto antes de cometer crime. Pensamentos tais como esses, assim são lardeados até hoje, pela sociedade e se transmite a gerações, embora maus hábitos, são decorrentes de tradições quer seja do próprio ambiente ou da falta de educação. Entretanto não notam que uma pessoa com formação produz mais, e contribui.

No Brasil, segundo dados do Infopen o índice de pessoas presas é alarmante uma população de 574.027 e cresce a cada momento, só de custodiados são 537.790 e nesse amontoado de pessoas, uma Política Pública Educacional com foco neste público seria um marco, apesar de já existir. No entanto onde está? E esta pergunta vai persistir devido a influências e fatores alheios ao sistema.

Nota-se que está enraizada a crença de que o Estado deva punir seus cidadãos com a privação de direitos e de liberdade. Embora a punição seja necessária, não deve tirar direitos de se educar e de se ter uma formação, pois se cercear este direito, estará punindo duas vezes o mesmo indivíduo, uma com a privação de liberdade, outra pela privação do conhecimento.

Diante disso e desse caos que já se encontra no sistema educacional brasileiro, devemos unir forças e identificar os atores que irão fazer a diferença na formação dentro do sistema, seja desenvolvendo palestras ,seja esclarecendo, pois não se exige muito apenas um espaço no sistema, na sociedade e nos programas educacionais direcionados à alfabetização de adultos, principalmente os jovens e mulheres em situação de cárcere, pois estes irão desempenhar papéis importantes na sociedade.



No contexto de leis que regem a educação nos presídios também temos que analisar outros fatos envolvidos que parece distante de nossa compreensão, uma realidade prisional que se trata aqui significa a situação em que uma pessoa fica, durante um período prolongado, carente de perspectivas que lhe forneçam a energia e a vontade necessária à vida e à saúde mental para continuar no cárcere. Quando se está no cárcere se está privado de tudo e alheio à vida social, a não ser o contato com seus pares de clausuro. Entretanto a realidade prisional também é conhecida por caos, ou superlotação onde uma pessoa ocupa espaços alheio ao seu, ou seja, mal cabe ele mesmo.

Pode-se entender esse tipo de vida da seguinte forma, os sujeitos diferem entre si por uma série de características; branco, negro, pardo; diferenciam-se, ainda, quanto à capacidade de convivência no espaço confinado, é nesse confinamento se está propenso aos conflitos e desencadeiam uma necessidade diária de liberdade, mas que varia de pessoa e depende do clima no sistema (tranquilo ou agitado), ao contrário de quem se encontra fora. Na realidade prisional, o tranquilo é problema, pois existe algo e no agitado está tudo bem, são peculiaridades, dentro de uma realidade paralela o sistema.

Existem divergências quanto ao modo e a visão que se tem do cidadão-presos, outro fator coadjuvante desta realidade é o marasmo de ficar horas e dias sem nada para fazer. Entretanto não é privilégio nosso a superlotação dos sistemas penais, somos a 4º maior população de encarcerados. E o país teve que lutar muito, abandonando seus custodiados à própria sorte em alguma cadeia infecta de problemas e descaso.

Então, por que isso acontece? Por muitas razões, uma delas é a falta de investimentos em Políticas Públicas efetivas e voltadas à população presa, outra são as leis existentes que, em sua maioria, não são aplicadas corretamente dentro do sistema. De modo geral, os investimentos públicos com fins educacionais são insignificantes em relação à população, isto quando não são desviadas para outros fins, nota-se que o panorama é demasiado sombrio.

A realidade prisional não esconde nem poupa seus custodiados, que são expostos à triste e trágica condição de degradação, de perspectiva e de desrespeito. No que tange ao sistema, em sua maioria, era apresentar uma realidade prisional diferente, ou seja, o sistema deveria contribuir com o retorno do preso ao convívio social, e não o manter em degradação constante, porque o punir é uma criação do homem e resulta condições adversas, trazendo consequências





ao crescimento da população carcerária. Outro fato é que ‘se está preso é porque não presta’, ideias estas bastante difundidas e largamente utilizadas para mascarar a realidade prisional

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Constata-se após expostos que leis norteadoras para uma educação dentro dos presídios existem e decretos também, como o que instituiu um Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), da Educação Profissional e Tecnológica e da Educação em nível Superior, que objetivava a reintegração social de pessoas em privação de liberdade em regimes semiaberto ou fechado (BRASIL, 2011). Entretanto França (2007, p.82) complementa se todas as pessoas em idade escolar estivessem em sala de aula hoje, a pleno vapor, o Brasil acordaria uma nação moderna no 1º de janeiro de 2025, depois de ciclo completo de educação.

Os brasileiros passariam a ter baixíssima tolerância à corrupção e esperariam menos benesses de um Estado protetor. Funcionários públicos ineficientes e aproveitadores seriam uma raça em extinção. Os cidadãos lutariam mais por seu futuro, em vez de se entregar distraidamente à loteria do ensino. Neste país, as pessoas de qualquer credo ou classe social se veriam como portadoras de direitos iguais.

Para que alcancemos os níveis desejados e necessários para o desenvolvimento do país, há ainda muito o que fazer. O tratamento da educação como política de Estado, com planejamento sistemático e de longo prazo é de fundamental importância para vencer esta batalha (BRASIL, 2010) e segundo Foucault (1987, p.224) “A educação do detento é, por parte do poder público, ao mesmo tempo uma precaução indispensável no interesse da sociedade e uma obrigação para com o detento, ela é a grande força de pensar”. Mas para Sauer (2012, p.4), o Brasil já ultrapassou a etapa que discute o direito à educação dentro do cárcere.

Está agora no estágio em que deve analisar as suas práticas e experiências, procurando instituir programas, consolidar e avaliar propostas políticas. Precisamos buscar possíveis e novos caminhos para o plano institucional que abriga homens e mulheres em situação de privação de liberdade em prol da implementação de políticas públicas voltadas para uma oferta educacional de qualidade no Sistema Penitenciário, analise-se que para Rusche (1997, p.13) existe a divisão de fatos, o primeiro fato que poderíamos citar acerca da especificidade da



Educação de Adultos Presos é o de que ela faz parte, enquanto processo metodológico, da História da Educação de Adultos e tem, portanto, seu desenvolvimento pedagógico inserido nessa história.

O segundo fato é o de ser um projeto de educação que se desenvolve no interior das prisões e que, dessa forma, está inserido também na história das prisões e das formas de punição, entretanto Sá (1996, p.210) parte da premissa que se deve definir o perfil do preso, enquanto pessoa, que tem uma história de pessoa, que tem características, tendências, desejos, aptidões, interesses, aspirações de pessoa e que, como pessoa e não só como criminoso. Deve ser acompanhado e preparado para seu retorno ao convívio social.

Seguindo quase que a mesma linha Prados (2006, p.116) diz: o homem vive em uma comunidade linguística e sociocultural, isto é, está num determinado lugar (seu espaço), num determinado tempo (seu tempo) e sofre as influências de todos os conceitos sociais, morais, religiosos, políticos, ideológicos, éticos, além dos recortes culturais. As Linguagens, Criatividade e Sentidos de que fazem uso e que, por sua vez, formam sua “visão de mundo” e, ao longo do percurso histórico, realimentam seu saber compartilhado.

É o ser humano, portanto, um ser de linguagem, ou seja, um ser de discurso. O estudo do discurso, como capacidade humana de comunicação e processo de construção do ‘saber social’, ou do saber compartilhado, que é objeto da Semiótica greimasiana, que tem suas raízes na teoria da linguagem, em que se concebe a língua como instituição social, de modo que não se trata do estudo do signo, mas da significação já que, a transmissão, conservação, transformação e aprendizagem da cultura realizam-se por meio de ‘práticas sociais’ e respectivas práticas discursivas.

E Brandão (2004, p.7) também segue afirmando que ninguém escapa da educação. Em casa, na rua, na igreja ou na escola, de um modo ou de muitos todos nós envolvemos pedaços da vida com ela: para aprender, para aprender-e-e-ensinar. Para saber, para fazer, para ser ou para conviver, todos os dias misturamos a vida com a educação, mas segundo Elias (1996, p.99) é por intermédio das modificações comportamentais da área afetiva que a escola pode contribuir para a fixação dos valores e dos ideais que a justificam como instituição social, Freire (1983), além das dos ideais diz, o qual é impossível ensinarmos conteúdo sem saber como pensam os alunos no seu contexto real, na sua cotidianidade.



Sem saber o que eles pensam independentemente da escola para que o ajudemos a saber melhor o que já sabem, de um lado, e de outro, a partir de aí ensinar-lhes o que ainda não sabem. Entretanto, Gadotti (1993, p.143) contradiz a educação formal não permanece, em absoluto, neutra nesse processo pleno de contradições de subjugação e resistência. A característica fundamental da pedagogia do educador em presídios é a contradição, é saber lidar com conflitos, saber trabalhar as contradições à exaustão, já Gohn (2004) afirma “O educador tem que se formar e ser informado, não apenas na relação dialógica, mas em cursos de formação específica, combinados com cursos de formação geral”

### 3 MÉTODO

Foi utilizada abordagem qualitativa, além do uso de recursos bibliográficos e documentais e sempre procurando obter informações de dados secundários obtidos dos institutos como: (DEPEN, IBGE, INFOPEN, UNESCO, INAF), que permitiram a realização de algumas das análises aqui apresentadas a fim de corroborar com o meu artigo.

### 4 DISCUSSÕES

Hoje, há um número expressivo de sentenciados nos sistemas prisionais das grandes cidades e para boa parte destes, o tempo é ocioso e em sua maioria não aproveitam o tempo ou ao menos desenvolvem algo produtivo, apenas querem cumprir sua pena como se estivessem em um resort pago pelos contribuintes, pois estes não vislumbram razão alguma no quesito participação. Entretanto no momento de sua estadia este veio com uma bagagem educacional e cultural muito defasadas e o Estado representado aqui pelo sistema irá mostrar a realidade prisional que muitos nem sonham ou nem queriam conhecer, mas que de uma forma ou de outra irão se alojar neste sistema já inchado.

E por questões sociais e força de lei o cidadão-presos fica, mas a que custo e a duras penas, pois no sistema parece que só se pune, não se resgata. No entanto a formação dentro do sistema será para este, que por força de lei amontou-se e agora será um número entre tantos sem identidade e à mercê das benesses do Estado, acreditando que a educação tem por finalidade

possibilitar, pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação, além dos conhecimentos mínimos para interagir em sociedade.

Mas na verdade o ensino é um direito público subjetivo e o cidadão-presos irá disputar esse direito com mais 574.027 pessoas presas, segundo dados Departamento Penitenciário Nacional. Entretanto as leis que norteiam o sistema na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), vem pautar pela reintegração social de pessoas em privação de liberdade em regimes semiaberto ou fechado, e em contrapartida surge a necessidade de uma formação específica para educador, pois existem características de atuação em presídios como administrar conflitos, trabalhar as adversidades, e a todo momento se é testado.

Mas certamente uma realidade prisional é feita de conflitos, dúvidas e porquês, entretanto sobre um contexto educacional o educador com uma formação específica não irá sentir esses conflitos embora haja existência e influência destes, um pano de fundo age como fator em desenvolvimento no interior do cárcere e fundisse com a realidade se faz presente, mas sobre contextos de punição.

Entretanto ao analisar o cidadão-presos pelo mesmo prisma, encontramos pontos peculiares na sua conduta, pois são plurais e multidisciplinares e seu reingresso ao mundo social além muros também é carregado de conflitos, os comportamentos psicológicos e afetivos agem contribuindo na vida social e no cárcere. Certamente, na educação também não será diferente, porque se encontra um pedaço do aprender, do ensinar, do conviver, a mistura está presente no cotidiano do educador e o sujeito preso pois ambos estão na mesma realidade prisional de conflitos.

E nesse processo de conflitos entre realidade prisional e a formação dentro do sistema deve-se, portanto, assumir que; não se ensina, sem saber o que, a quem, para quem, e como o educando pensa e qual contexto social este está inserido, preso ou não. Mas, antes de sabermos o que pensam nossos educandos temos que identificar, ao Estado pertence o ônus de respeitar, e de aplicar efetivamente o que mencionam os marcos regulatórios, CF, LEP, e LDB em seus artigos voltados aos Direitos (Cidadania, Igualdade, Educação), além pôr em pratica a formação escolar dentro do sistema fornecendo subsídios necessários a execução desta ou seja reservando espaços, criando soluções alternativas que evitem a ociosidade e, também, o respeito a hora determinada para os estudos, pois é interesse de todos e obrigação para com o custodiado em seu poder, analiso ainda que; discutir culpas ou atribuir culpados no Brasil já se tornou um

problema crônico, pois nos encontramos em outro patamar e no contexto atual experiências anteriores serviram para; consolidar e formalizar programas educacionais e de formação dentro do sistema que agreguem a todos, homens, mulheres e sociedade.



Fonte: ENADE

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A solução para a precariedade e a deterioração do sistema e das condições sociais são, em sua maioria, parcela da população, porque não se prende na verdade, somente à aplicação de ajuste, de solução e se esquece que o problema já é endêmico e suas consequências não são meramente de separar este ou aquele sujeito. Trata-se fundamentalmente de um problema político que deriva da falta de manutenção de alguns gestores públicos.

O Brasil ocupa hoje, vergenhosamente, o quarto lugar no mundo em população presa e se vê, seriamente afetada pela falta de formação e analfabetismo. Entretanto, o sistema penal não é de hoje que pune, leis são criadas para que pessoas sejam amontoadas em celas pequenas, verdadeiros cubículos que mais parecem latas de sardinhas, o porquê disto? O sistema é assim, será que foi criado com este intuito, o de punir, mas punir quantas vezes, quando se priva alguém de algo, tira-se sua alma e o sujeito ao adentrar no cárcere foi privado de liberdade, de dignidade, de educação, de formação, quem sabe o que pode acontecer além muros, no cubículo 2 por 2, mas o sujeito deve cumprir seu papel de sentenciado, pagar sua dívida com a sociedade.



É certo que sim, mas em um sistema já degradado e população além de sua capacidade não se cumpre nada, apenas se tortura a alma de quem entra, nota-se que o enclausurado vai absorver o que se tem de pior sua perspectiva não será a mesma torturas psicológicas serão constantes em sua vida, e para que, se o indivíduo veio apenas por algum erro cometido sabe-se lá do que mas está aqui no sistema, e sua realidade prisional não é a realidade de todos, seu nome não existe pois se tornou apenas número em um sistema sem alma, sem rosto e sem saber quantos são; pois é variável, é constante as mudanças.

No entanto sua estadia neste “resort” pago por todos tem custos e altos custos, a liberdade, o convívio social, mas de quem é a culpa desta estadia? O sistema, o Estado não são fatores que foram somados no decorrer de todo um sistema falho, porque institutos penais são construídos aos montes e em larga escala, contudo não se optou pelo obvio, que para nós seria o mais justo, criar meios para que não haja necessidade de tanto presídio, porque o sistema penal é a última instancia da degradação humana e construir mais não agrega melhorias e sim traz transtornos, a superlotação, a rebelião, além de que a maioria destas pessoas poderia ser salva se elas tivessem as condições mínimas de cuidados básicos que o ser humano precisa.

No entanto, elas fazem parte da minoria silenciosa e desprotegida, pertencem a um mundo que não respeita os direitos do cidadão-presos, aliás, que não respeita os direitos que qualquer ser humano tem de viver condignamente. Apesar de um avanço extraordinário, a sociedade não perdoa quem erra. Ao contrário, deveria era dar condições para um retorno sem traumas, sabemos que a população encarcerada tem seu quinhão culpa sim, mas já foi julgado por sistema duro, e que degrada a cada dia a vida no cárcere.

Entretanto muitas discussões giram em torno deste tema e tratam como uma coisa normal, apesar de vivermos sobre as mesmas leis, um mesmo país, nem todos tem a preocupação com melhoria do sistema, porque a realidade prisional não o atinge e as leis normativas para uma formação escolar dentro do sistema também não faz parte de todos, apenas de uma minoria que na verdade com o passar dos anos está se tornando a grande maioria dentro do mundo chamado prisão.

A expectativa é que as leis sejam pautadas para virem de encontro com o que Estado oferece como proteção social, embora neste viés de mão dupla, a sociedade não reconhece melhoras, e dirige seu foco em questões de cunho pessoal, criando um verdadeiro muro intransponível, e alto, o preconceito. Entretanto, independente de classes, todos são iguais





perante a lei, além de vivermos em uma sociedade plural, onde oportunidades são para todos e partindo desta premissa, faz-se necessária a legislação voltada para o cidadão-presos, e que tanto os educandos privados de liberdade ou não, devem seguir o mesmo preceito educacional, mas respeitadas as devidas diferenças de ambos. Sabemos que, todos são educandos em formação e tem garantindo seu acesso à assistência educacional. Portanto, pauta-se pela transformação e para que isto aconteça os atores envolvidos devem acreditar que a formação escolar dentro do sistema é um processo em transição e por ser um processo tem falhas que se perdem com mudanças de Políticas, de Políticos e os dados analisados sugerem e corroboram com a necessidade de um enfrentamento sério e efetivo dos atores envolvidos nas questões educacionais, pois, possibilidades de se criar um caos futuro, é eminente, tanto nas esferas federal, municipal, e estadual de tal modo, que as pessoas oriundas destes sistemas ,sem qualificação ou qualquer tipo de instrução venham a reincidir, ficando a margem da sociedade devido ao descaso das autoridades constituídas.

Entretanto até hoje e nos últimos vinte anos de educação não se obteve um efetivo pensar; no educar, no fazer, no alfabetizar, enfim uma educação voltada para o educando seja ele preso ou não, mas focada na sua formação enquanto pessoa. Devemos subtrair o que nos faz mal e seguir adiante pois educar é preciso e não se nota diferença na formação ou não deveria ser notada, porque o direito é para todos apesar de subjetivo, devemos analisar com um olhar mais educacional esquecendo de palavras como correções, classificações, instituições anexas e outros termos habitue do cárcere, porque segundo Foucault e apesar dos 150 anos ainda resiste na sociedade contemporânea, e leis também resistem, mas não surtem efeitos. Surge o descaso, as desculpas tornam-se frequentes nas instituições prisionais distribuídas pelo Brasil.

Ressaltamos o paradoxo que temos nas mãos, pois a sociedade quer a reintegração do educando, mas não acredita na sua efetiva reintegração, o Estado cria leis, mas não aplica, não acredita no agente transformador que é a educação e a forma certa é evitar desculpas, no fazer, no aplicar, enfim a formação dentro do sistema tem de agir como um fator social e libertador e deve basear-se nas premissas que à educação transforma. Devemos punir, não a pessoa que já foi punida pelo sistema, punir sim o ocioso e a forma mais efetiva e eficiente de acabar com o ócio, são leis mais justas e dependências no sistema mais humano, além de atividades laborais, e uma educação de qualidade, que cumpre o papel de reintegrar sem macula, lacuna ou qualquer linha por mais tênue que seja, mas que liberta o sujeito das correntes e grilhões do preconceito,



para que assim, a sociedade acredite que realidade prisional é só um pano de fundo e o fator formação dentro do sistema tenha como possibilidade o uso dos 3 (três) R, reintegrar, respeitar, e ressocializar .

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. **Relatório Estatístico: Analíticos do sistema prisional**. 2012. Departamento Penitenciário Nacional, Sistema Integrado de Informações Penitenciárias, DEPEN/INFOPEN. Ministério da Justiça. Brasília, DF. dez. 2012. Disponível em: Acesso em: 27 jun. 2013.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: História da violência nas prisões**. Trad. Lígia M. Pondé Vassallo. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

FREIRE, Paulo. **Política e educação**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995

\_\_\_\_\_. **Educação como prática de liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Conscientização: teoria e prática da libertação**. São Paulo: Ed. Moraes, 1980

\_\_\_\_\_. **Educação e mudança**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

FUNAP. **Presídios e Educação: Anais do I Encontro de Monitores de Alfabetização de Adultos Presos do Estado de São Paulo**. São Paulo: Funap, 1993

GADOTTI, Moacir. Educação como processo de reabilitação. In: MAIDA J.D. (org.). **Presídios e educação**. São Paulo: Funap, 1993.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. Trad. Dante Moreira Leite. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1996

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-31, aug. 2004. ISSN 1984-0470. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113>>. Acesso em: 06 june 2017. Doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902004000200003>.

LEITE, José Ribeiro. **Educação por trás das grades: uma contribuição ao trabalho**.



\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.796**, de 4/4/2013. Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei de Execução Penal n° 12.433**, de 29 de junho de 2011(b) Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Presidência da República. Brasília, DF, 29 jun. 2011. Disponível em: Acesso em: 18 jun. 2013.

**DIRETRIZES Nacionais Para a Educação de Jovens e Adultos Privados de Liberdade**, de 19 de maio de 2010. Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. Ministério da Educação. Brasília, DF. 19 mai. 2010. Disponível em: Acesso em: 21 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.005**, de 25/6/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição extra.

**Políticas penitenciárias, um fracasso**. Lua Nova – Cultura e Política, n. ° 34. São Paulo, abril – junho, p. 70-79, 1987

PORTUGUÊS, M.R. **Educação de Adultos Presos**: possibilidade e contradições da educação escolar nos programas de reabilitação do sistema penal do estado de São Paulo. Dissertação Mestrado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação São Paulo USP. 2001.

PRADOS, R. M. N. **Discurso político-educacional e transdisciplinaridade**: perspectiva da sociosemiótica. (Politician-educational discourse and transdisciplinarity: perspective of the socio-semiotics). Acta semiótica et Lingvistica, V. 12, N. 1, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Terceiro Seminário Nacional para Educação nas Prisões**: 2012. Departamento Penitenciário Nacional. Ministério da Justiça; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Ministério da Educação. Brasília, DF, 14-17 maio 2012 Disponível em: Acesso em: 21 jun. 2013.

RUSCHE, Jesus Robson (Org.). **Educação de adultos presos**: uma proposta metodológica, São Paulo: Funap, 1995

\_\_\_\_\_. **Teatro**: gesto e atitude – Investigando processos educativos através de técnicas dramáticas, com um grupo de presidiários. São Paulo; 1997. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo.

SÁ, Alvino Augusto de. A recuperação dos sentenciados e a questão do exame criminológico "versus" parecer das comissões técnicas de classificação. **Revista Brasileira de Ciência Criminais**, São Paulo, ano 4, n. ° 13. Editora Revista dos Tribunais, 1996.

SAVIANI, D. O pensamento da esquerda e a educação na República brasileira. Proposições. **Rev. da Faculdade de educação da UNICAMP**, Campinas, 3-10: 7-22, 1990.

**TRABALHO FORMAL COMO FONTE DE CIDADANIA:  
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA JOVEM APRENDIZ**

Luciana Nolli  
Clerio Alves Costa  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti

**RESUMO**

Este estudo busca apresentar uma análise preliminar acerca do trabalho formal como fonte de cidadania, justifica-se diante do cenário mercadológico que hoje se apresenta, com baixas ofertas de trabalho formal, altas taxas de desemprego e, conseqüentemente, aumento do trabalho informal. A pesquisa tem por objetivo demonstrar, diante de um cenário capitalista, neoliberal e globalizado, que o trabalho garante condições básicas para se alcançar a dignidade humana e a cidadania, como elencado na Constituição Federal brasileira de 1988. Trata-se de uma pesquisa que parte de uma revisão bibliográfica sobre os temas Estado do Bem-Estar Social e cidadania, cujo principal referencial teórico são Marshall (1967), Esping-Andersen (1991) e Kerstenetzky (2012), de uma pesquisa documental, que examina a Constituição de 1988 como garantia de direitos fundamentais, para analisar e avaliar os impactos do Programa Jovem Aprendiz como uma política pública efetiva que alia desenvolvimento econômico e social. Partindo do conceito de mercadorização do trabalho como fonte de sobrevivência do indivíduo enquanto trabalhador de uma sociedade e mercado e do conceito de desmercadorização proposto por Esping-Andersen (1990), pretende-se verificar em que medida o trabalho formal, e mais especificamente, programa de proteção ao jovem trabalhador, são condição para a conquista da cidadania e da dignidade humana, ou seja, para o exercício de direitos básicos como moradia, alimentação, transporte, saúde, educação, cultura e lazer, no contexto do Estado do Bem-Estar Social no Brasil.

**Palavras-chave:** Bem-estar social. Mercadorização. Desmercadorização. Cidadania.

**ABSTRACT**

This study seeks to present a preliminary analysis of the formal work as a source of citizenship, justified by the market scenario that presents itself today, with low formal job offers, high unemployment rates and, consequently, an increase in informal work. The research aims to demonstrate, in the face of a neo-liberal and globalized capitalist scenario, that labor guarantees basic conditions for achieving human dignity and citizenship, as set forth in the Brazilian Federal Constitution of 1988. This research of a bibliographical review on the themes Social Welfare State and citizenship, whose main theoretical reference is Marshall (1967), Esping-Andersen (1991) and Kerstenetzky (2012), of a documentary research, that examines the 1988 Constitution as guarantee of fundamental rights, to analyze and evaluate the impacts of the Young Apprentice Program as an effective public policy that combines economic and social development. Starting from the concept of commodification of labor as a source of survival for the individual as a worker in a society and market and the concept of de-commodification proposed by Esping-Andersen (1990), it is sought to verify to what extent formal work, and more specifically, program of protection for the young worker,

are a condition for the achievement of citizenship and human dignity, that is, for the exercise of basic rights such as housing, food, transportation, health, education, culture and leisure, in the context of the Welfare State Social in Brazil.

**Keywords:** Welfare state. Merchandise. Deforestation. Citizenship.

## 1 INTRODUÇÃO

Em todo o tempo o trabalho foi fonte de manutenção do núcleo familiar, principalmente entre as classes menos favorecidas, e toda a família fazia parte do processo, inclusive crianças e jovens, complementando, assim, o sustento familiar (SILVA, 2015). O tema trabalho é tão presente e profundo que o legislador achou por bem tratá-lo como fonte constitucional, trazendo-o no art. 6º como direito social, estampado da Carta Magna de 1988.

Pretende-se examinar, à luz da Constituição, o trabalho como fonte de cidadania, no contexto da mercantilização da mão de obra e da instituição do trabalho formal (carteira assinada) no Brasil somente a partir dos anos 1940 quando surgem as primeiras leis de regulamentação do trabalho, reunidas em 1943 na CLT – Consolidação das Leis do Trabalho. (GUIMARÃES, BARONE e BRITO, 2015). O objetivo específico deste estudo reside na análise do trabalho formal como fonte de cidadania e dignidade humana com um viés de contribuição para o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social (E.B.E.S.) brasileiro.

Trata-se quanto aos fins de uma pesquisa explicativa-descritiva, quanto aos meios de uma breve revisão bibliográfica sobre o tema Estado do Bem-Estar Social, para contextualizar a análise documental com base na Constituição Federal sobre o trabalho como fonte de dignidade humana e de cidadania, tendo em vista ser pré-condição para a garantia de outros direitos fundamentais (CORROCHANO, 2014).





## **2 RELAÇÃO ENTRE TRABALHO E CIDADANIA**

O trabalho sempre esteve presente entre os seres humanos, onde o núcleo familiar era responsável, não somente pela execução do serviço, como também pelo cuidado com os entes familiares. Vinda a Revolução Industrial, o crescente processo de mercantilização<sup>14</sup> do trabalho (venda da força de trabalho) e o uso de mão de obra barata (mulheres e crianças) mostrará um cenário muito diferente do que se vivera até então.

A realidade social altera-se bruscamente e o trabalhador rural e o artesão não mais necessitam de seus instrumentos de trabalho para sobreviver, mas sim da venda de sua força de trabalho – a busca da sobrevivência, agora, é através do mercado (GUIMARÃES, BARONE e BRITO, 2015). Sendo o capital o centro provedor da manutenção familiar, pais e filhos necessitam entrar no mercado de trabalho. (KERSTENETZKY, 2012).

Tudo girará em volta do mercado de trabalho mercantilizado, inclusive a pobreza que, diante desta nova realidade social, surgirá como um “problema social” onde o Estado deverá ser responsável por esta população que não consegue manter-se. (KERSTENETZKY, 2012). A circunstância de se “estar empregado” passa a ser, então, situação sine qua non para a sobrevivência e subsistência da família. Corrochano (2014), dentro desta nova sociedade que se desenha, demonstra que o numerário recebido pelo trabalho é o meio principal para o alcance de outros direitos constitucionais como: alimentação, cultura, lazer e educação.

Há outra questão a ser abordada, não basta estar empregado, há que se ter a qualidade de se estar empregado, conforme observa Kerstenetzky (2012), que não se deve, apenas, manterem-se as ocupações costumeiras no sentido de sexo ou nível social, mas que hajam oportunidades de mudança profissional através de políticas públicas eficazes para romper com a estratificação social.

No contexto das sociedades industrializadas surge o modelo do Estado de Bem-Estar Social –EBES – (do inglês Welfare State) como um sistema de proteção social que emergiu nos países de capitalismo desenvolvido no período do Pós-Segunda Guerra Mundial. Rodrigues (2015, p. 63) definirá o EBES como “uma expressão da proteção concebida pelo Estado como direito à cidadania”.

<sup>14</sup> “Processo pelo qual os princípios típicos da instituição do mercado passam a regular a produção e distribuição da riqueza material, controlando também o elemento humano e natural” (KERSTENETZKY, 2012, p. 10)



A obra do sociólogo inglês Marshall (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*, é uma referência clássica no debate sobre o surgimento do Estado do Bem-Estar Social como resultado do desenvolvimento das sociedades modernas e industriais, pois o Estado passa a responsabilizar-se e a garantir, por meio de políticas públicas, um mínimo de bem-estar como condição de cidadania e civilidade social. Para ele,

[...] se se invoca a cidadania em defesa dos direitos, as obrigações correspondentes da cidadania não podem ser ignoradas. Estas não exigem que um indivíduo sacrifique sua liberdade individual ou se submeta, sem motivo, a qualquer exigência feita pelo Governo. Mas exigem que seus atos sejam inspirados por um senso real de responsabilidade para com o bem-estar da comunidade. (1967, p. 104)

Esping-Andersen (1991), partindo da definição de Marshall do Welfare State como o Estado que assegura os direitos sociais traduzidos em um mínimo de bem-estar como condição para a cidadania plena, formula o conceito de desmercadorização como variável para identificar os tipos de regime de Welfare State. Em outras palavras: a desmercadorização “ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direitos ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

Neste viés, quanto mais um Estado garante a cidadania social como um direito fundamental de todo cidadão independente de ele estar ativo no mercado de trabalho mais desmercadorizada está essa sociedade, visto que ser cidadão pleno de direito não implica em estar ou não empregado e pagando os impostos.

Com base no conceito de desmercadorização da cidadania, Esping-Andersen propõe três tipos de Regime de Welfare State: (1) tipo liberal, onde há um elevado grau de mercadorização de todas as relações sociais e os direitos e cidadania dependem disso (ex. EUA, e países do bloco anglo-saxão); (2) tipo conservador-corporativo, onde há um nível médio de mercadorização das relações, pois o status social do cidadão está condicionado a seu tipo de profissão (corporativismo), mas o cidadão em geral é considerado como portador de direitos mínimos (ex. países da Europa continental); (3) o tipo socialdemocrata, onde o grau de desmercadorização das relações sociais é alto, pois adota o modelo universalista de serviços e direitos iguais para todos os cidadãos independente de seu vínculo ao mercado de trabalho (ex. países Nórdicos).



### **3 ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL E O TRABALHO FORMAL**

Kerstenetzky (2012), tendo por referência a tipologia de Esping-Andersen e seu conceito de desmercadorização, afirma que países com maiores gastos sociais adotaram o modelo de EBES mais universalista, ou seja, um sistema mais inclusivo de bem-estar social para a maioria dos seus cidadãos.

O Brasil, assim como a maioria dos países, não possui um tipo puro de Estado do Bem-Estar Social, mas um misto entre, de um lado, a predominância do regime corporativista, tendo em vista que o acesso a direitos básicos e a cidadania social depende do salário, determinado pelo status da profissão; de outro lado, temos o modelo de um sistema universalista de direitos básicos e fundamentais garantidos pela Constituição Cidadã de 1988. Em nosso contexto histórico, a inclusão social e o direito a um mínimo de cidadania no Brasil tem se dado pelo direito a uma renda mínima, sobretudo por meio do trabalho formal, tendo em vista que o trabalho informal e outras ocupações precarizadas ou terceirizadas não garantem qualidade de vida nem dignidade.

Uma das bases para o desenvolvimento de um Estado de Bem-Estar Social (EBES) de sucesso é uma base tributária robusta e sólida. Países com EBES avançado (Escandinávia, Finlândia, Dinamarca etc.) possuem um mercado de trabalho sólido, isto fica explícito com uma política de ativação através do mercado de trabalho formal.

Portanto, a importância do trabalho formal para o desenvolvimento nacional é latente, pois com uma política de ativação do mercado de trabalho tem-se atingido dois objetivos: i) imediato – i') elevação do emprego/redução do desemprego, i'') aumento na qualidade de estar empregado; ii) mediato – aumento na base tributária, visto o aumento do trabalho formal. (KERSTENETZKY, 2012)

Kerstenetzky (2012) ressalta, ainda que trabalhadores com níveis baixos de qualificação ou de requalificação, em regra, não conseguem boas chances de emprego, sendo assim políticas fortes e bem trabalhadas de ativação do mercado de trabalho tem grande importância na colocação/recolocação e criação de empregados/empregos. Mas infelizmente o Brasil não prioriza as políticas de ativação do mercado de trabalho, como pode ser visto no quadro (KERSTENETZKY, 2012, p. 264) a seguir:

Políticas de ativação como % PIB e do gasto total em políticas de mercado de trabalho - 2007		
	Políticas de ativação como % PIB	Políticas de ativação como % do gasto em políticas de mercado de trabalho
Dinamarca	1,3	46
França	1,3	42
EUA	0,43	26
Brasil	0,02	2

Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 27 de abril de 2018, afirmam que a taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade atingiu, no primeiro semestre de 2018, a porcentagem de 13,10 (IBGE, 2018). Com taxas tão altas de desemprego, diz-se aqui empregos formais, como garantir direitos fundamentais previstos desde 1988, se o trabalho mercantilizado é fonte de sustento populacional?

#### 4 PROGRAMA JOVEM APRENDIZ

Vistos como pequenos adultos desde as eras mais distantes, as crianças e os jovens começaram a ter certa proteção contra o trabalho infantil, no Brasil, com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, que no art. 138 determina a proibição do trabalho noturno para o menor de 16 anos. (OLIVEIRA, 2013). Somente no ano 2000 que é sancionada no arcabouço jurídico brasileiro a Lei 10.097, que, alterando alguns dispositivos da C.L.T., traz positivado em sua essência direitos e garantias aos jovens que ingressarem no meio laboral e obrigações aos empregadores destes. (BRASIL, 2000)

Lobato e Labrea (2013) demonstram um crescimento dos jovens no mercado de trabalho se comparado com período anterior a Lei do Jovem Aprendiz saltando de 44,8% (na década de 1990 a 2000) para 53,5% nos anos de 2000 a 2010. Constata-se que após a edição da Lei do Jovem aprendiz há um aumento significativo na empregabilidade desses jovens, agora com delimitação de horário de trabalho, local adequado para crescimento e aprendizado profissionais, bem como salários adequados, combinados com matrícula e frequência escolar. A Lei do Jovem Aprendiz prevê, ainda, obrigatoriedade de contratação pelas

empresas, em funções que necessitem de formação profissional, na margem de 5 a 15% de seus quadros de colaboradores. (BRASIL, 2000).

Lobato e Labrea (2013) atribuem não apenas a obrigatoriedade de contratação pelas empresas o aumento na contratação desses jovens, os autores afirmam que políticas públicas de fortalecimento educacional implicam na permanência do aluno na escola e na continuidade dos estudos até o ingresso no ensino superior. Este percurso fazem com que oportunidades de emprego sejam geradas e os jovens (com o ganho de experiências) possam romper o ciclo de exclusão (LOBATO e LABREA, 2013).

A educação e formação profissional são elementos cruciais, pois podem vincular as competências dos jovens com as necessidades dos empregadores. A aproximação da formação profissional às necessidades dinâmicas de mudanças de mercado e de economias de trabalho, pode ajudar os jovens a se moverem para empregos mais produtivos e sustentáveis. [...]. Um trabalho combinado com treinamento formal é, por definição, um bom trabalho<sup>15</sup>. (BIAVASCHI, EICHHORST, et al., 2012, p. 1) (tradução livre da autora).

A afirmação de Biavaschi, Eichhorst, et al (2012) é confirmada por pesquisa apresentada no portal G1 (JORNAL NACIONAL, 2018) que demonstra dados significativos acerca do primeiro emprego para jovens que cursam cursos técnicos com sua inserção no mercado de trabalho. A matéria publicada no portal G1 em 26/01/2018 diz que “em São Paulo, 70% dos alunos que se formaram num curso técnico conseguiram emprego no primeiro ano depois da escola”. (JORNAL NACIONAL, 2018).

Mas, infelizmente, aqui também o Brasil nada contra os exemplos de sucesso nas políticas de ativação do mercado de trabalho para uma evolução e manutenção de um EBES inclusivo e robusto. Mais uma vez os investimentos brasileiros são abaixo do necessário; enquanto que em países nórdicos há investimentos de, em média, 1,7% de seu PIB com educação (possuindo os maiores “gastos” com as séries iniciais, na ordem 1,1%), o Brasil na contramão possui gastos que não chegam à 0,3% do PIB. (KERSTENETZKY, 2012).

---

<sup>15</sup> Vocational education and training is a crucial element as it can link young people’s competences with employers’ needs. Bringing vocational training closer to the needs of dynamically changing and evolving labor markets and economies can help young people move into more productive and sustainable jobs. [...]. This paper is about the creation of good jobs for the young. (BIAVASCHI, EICHHORST, et al., 2012, p. 1)

O trabalho aqui também faz presença marcante. Com a garantia de empregos proporcionais a sua experiência e maturidade biológica, os jovens veem neste novo contexto de vida não apenas um modo de subsistência ou mesmo de auxílio financeiro aos familiares, Corrochano (2014) deixa claro que o jovem busca alcançar sua própria independência financeira, assim sendo a aquisição de bens e serviços, bem como convívio extra familiar/educacional.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A importância do trabalho, especialmente em países em desenvolvimento como o Brasil, vai além das problemáticas que envolvem sua mercantilização, abarca direitos que são negados àqueles que estão a margem desta realidade social/capitalista.

Contudo, experiências adotadas em países com EBES avançado deixam claras duas situações: 1) políticas públicas de ativação do mercado de trabalho fazem crescer e mantêm robusto o EBES universal e igualitário; e 2) o melhor caminho para a ativação desse mercado de trabalho é a educação de qualidade.

Mas não basta que se criem postos de trabalho sem buscar a desmercadorização dos postos de trabalho, para que busque não apenas “trabalhadores” despreparados e desqualificados, mas pessoas que possam escolher e seguirem as profissões que melhor se adequem, rompendo com isto estagnações profissionais, irrompendo contra ciclos de exclusão.

No cenário brasileiro, diante de tantas desigualdades sociais, a lei do Jovem Aprendiz busca gerar cenário favorável à inserção do jovem no mercado de trabalho com proteção jurídica e espaço para seu crescimento e qualificação profissionais.

A dignidade humana e a cidadania começam com autonomia e respeito, o trabalho, independente de raça, gênero ou idade, proporciona a independência necessária para que se alcancem esses direitos constitucionais bem como tantos outros inerentes a pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A.; BENEVENTO, C. T. Jovens no mercado de trabalho: importância e benefícios da legislação relativa à aprendizagem. **EFDeportes.com** (Revista Digital), Buenos Aires, v. 19, n. 193, Junho 2014. ISSN 1514-3465. Disponível em: <<http://www.efdeportes.com/efd193/jovens-no-mercado-de-trabalho-beneficios.htm>>. Acesso em: 01 Out 2017.

BIAVASCHI, C. et al. Youth Unemployment and Vocational Training. **Institute for the Study of Labor (IZA), Research Paper Series**, Bonn (Alemanha), n. 6890, Outubro 2012. Disponível em: <<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=888113013007024112112120011098021094000059000085054054113007059015112002062122123093121079029066082066023100089069014028029112093118086024107011027104100090026085127027087105002&EXT=pdf>>. Acesso em: 14 Set 2017.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/43)**. Brasília: Diário Oficial da União (D.O.U.), 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De15452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm)>. Acesso em: 11 Out 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei do Jovem Aprendiz (Lei nº 10.097/00)**. Brasília: Diário Oficial da União (D.O.U.), 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L10097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10097.htm)>. Acesso em: 11 Out 2017.

\_\_\_\_\_. **Regulamentação da contratação de aprendizes (Decreto nº 5.598/05)**. Brasília: Diário Oficial da União (D.O.U.), 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm)>. Acesso em: 15 Ago 2017.

CORROCHANO, M. C. Jovens no ensino médio: Qual o lugar do trabalho? In: DAYRELL, J.; CARRANO, P.; MARIA, C. L. **Juventude e Ensino Médio**. Belo Horizonte: UFMG, 2014. Cap. Seção 3, p. 205-228.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Setembro 1991. ISSN 0102-6445.

FRANCISCO, J. C.; LUIGI, A. S. Tratamento e institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil: breve resenha histórica. **Revista de Ciências da Educação**, Americana, n. 33, p. 127-147, Jul/Dez 2015. Disponível em: <[http://www.revista.unisal.br/ojs/index.php/educacao/article/view/439/pdf\\_6](http://www.revista.unisal.br/ojs/index.php/educacao/article/view/439/pdf_6)>. Acesso em: 11 Set 2017.

GUIMARÃES, N. A.; BARONE, L. S.; BRITO, M. M. A. D. Mercado e Mercantilização do Trabalho no Brasil (1960-2010). In: ARRETCHE, M. **Trajetórias das Desigualdades**: como





o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1ª. ed. São Paulo: Unesp; CEM, 2015. Cap. 14, p. 395-421.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 28 Abr 2018.

JORNAL NACIONAL. Curso técnico aumenta chance de uma vaga no mercado de trabalho. **G1**, 2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/01/curso-tecnico-aumenta-chance-de-uma-vaga-no-mercado-de-trabalho.html>>. Acesso em: 1 Mar 2018.

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

LOBATO, A. L.; LABREA, V. V. Juventude e Trabalho: Contribuição para o diálogo com as políticas públicas. In: IPEA; MTE **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: Ipea:MTE, v. 1, 2013. p. 33-38. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3799/1/bmt55\\_politicaemfoco\\_juventude.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3799/1/bmt55_politicaemfoco_juventude.pdf)>. Acesso em: 20 Out 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZEO, A. C. **Estado e Burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3ª. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MELO, J. D. S.; ALMEIDA, Y. D. S. T. D.; DINIZ, B. D. O Trabalho Decente do Menor Aprendiz. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 1, n. 1, p. 129-148, Jul/Dez 2015. Disponível em: <<http://revista91.hospedagemdesites.ws/index.php/rdtps/article/view/7/7>>. Acesso em: 01 Nov 2017.

OLIVEIRA, T. C. D. Evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Interdisciplinar da Faculdade de Direito de Valença**, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 339-358, Maio 2013. Disponível em: <[http://www.faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID\\_2013\\_24.pdf](http://www.faa.edu.br/revistas/docs/RID/2013/RID_2013_24.pdf)>. Acesso em: 10 Nov 2017.

PINTO, M. M. O caráter universal do direito do trabalho. **JusBrasil**, 2014. Disponível em: <<https://marciomorena.jusbrasil.com.br/artigos/121944026/o-carater-universal-do-direito-do-trabalho>>. Acesso em: 10 Novembro 2017.

REIS, M. C. Uma Análise das Características do Primeiro Emprego nas Regiões Metropolitanas Brasileiras. In: CORSEUIL, C. H.; BOTELHO, R. U. **Desafios à Trajetória Profissional dos Jovens Brasileiros**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Cap. 4, p. 141-156.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 4ª reimpr. da 1ª. ed. São Paulo: Publifolha, 2015. Coleção Folha Explica.

SANTOS, A. L. D.; GIMENEZ, D. M. Inserção dos jovens no mercado de trabalho. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 153-168, Set/Dez 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v29n85/0103-4014-ea-29-85-00153.pdf>>. Acesso em: 20 Fev 2018.

SILVA, E. R. A. D. et al. **A Informalidade do Trabalho da Juventude no Brasil: o que pensam os/as integrantes do Subcomitê da Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude**. Organização Internacional do Trabalho (OIT); OIT Escritório no Brasil; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, p. 56. 2015.

SILVA, T. O. Trabalho Infantil no Mundo. **Mundo Educação**, 2015. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/trabalho-infantil-no-mundo.htm>>. Acesso em: 24 Nov 2017.

VIANA, A. L. D.; LEVCOVITZ, E. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. M.; IBÁÑEZ, N. **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 15-57.

ZIMMERMANN, C. R.; SILVA, M. D. C. O Princípio da Desmercantilização nas Políticas Sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, p. 345-358, Maio/Ago 2009.

## **VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E O ESTADO DE BEM ESTAR SOCIAL**

Ana Carolina Sanches  
Patrícia Martins Braga  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti

### **RESUMO**

O Estado de Bem Estar Social envolve responsabilidade estatal, com o fim de garantir o bem estar básico do cidadão. Desse modo, esta pesquisa tem por analisar as políticas públicas de proteção à mulher no contexto do Estado de Bem Estar Social no Brasil. Para tanto foi realizada pesquisa de revisão bibliográfica sobre a construção teórica do conceito de Bem Estar Social (Ebes) ou Welfare State (WS) e uma análise histórico-documental das políticas voltadas à proteção da mulher, corroboradas pelos dados estatísticos relacionados à violência doméstica.

**Palavras-chave:** Estado de bem estar social. Políticas públicas. Violência contra a mulher.

### **ABSTRACT**

The Welfare State involves state responsibility, in order to guarantee the basic welfare of the citizen. Thus, this research has to analyze public policies to protect women in the context of the State of Social Welfare in Brazil. For this, a bibliographic review research was carried out on the theoretical construction of the concept of Social Welfare (Ebes) and a historical-documentary analysis of the policies aimed at the protection of women, corroborated by the statistical data related to domestic violence.

**Keywords:** Welfare state. Public policy. Violence against women.

## 1 INTRODUÇÃO

Criada na década de 1930, Welfare State, expressão utilizada pelos ingleses para designar o Estado de Bem-estar é bem mais recente que a expressão Estado-Providência (1860), e foi idealizada a partir de uma ideia de Welfare Policy – Política de Bem-estar, no início do século XX.

O significado de Welfare State está diretamente relacionado a um país no qual o bem-estar de todos os seus integrantes é garantido por meio de serviços sociais gerenciados pelo Estado através de programas governamentais voltados para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida na sociedade.

Seguindo bases keynesianas, o Welfare State vem atender a Europa em suas principais necessidades, objetivando a garantia do bom funcionamento do mercado e a defesa dos direitos dos cidadãos na saúde, educação e alimentação.

A partir da referência teórica de Esping-Andersen 1991, que enfatiza, os estudos comparados sobre política social e Welfare State evidenciam a interferência significativa dos mecanismos políticos e institucionais de representação sobre a construção de consensos políticos na condução dos objetivos de bem-estar, emprego e crescimento (ESPING-ANDERSEN, 1995). A partir das indicações acima considerou-se oportuna uma revisão das classificações do Estado de Bem-estar Social, visto que contemplam as distintas formas de articulação dos mecanismos de proteção social – Estado, mercado e família.

Tem-se, então, que as noções de proteção e promoção do bem-estar dos pobres apresentam aspectos distintivos de um estado do bem-estar fundado em outras percepções e hipóteses sobre as causas da pobreza.

Diante das variações, constata-se condições históricas diversas que permitem o surgimento de padrões mais progressistas; mais conservadores; mais universalistas, institucionalizados e estatizados; mais privatistas e residuais; mais generosos ou mais seletivos e assistencialistas.

No debate atual sobre o tema, a tipologia formulada por Esping-Andersen nos anos 1990 tornou-se a principal referência teórica, ao estabelecer três tipos de regimes de Welfare State – liberal, corporativo e universalista - com base no grau de desmercadorização das relações sociais.



O conceito de desmercadorização, em contraposto à ideia de mercadorização das pessoas, indica um menor grau de dependência do mercado para a instituição de direitos e da cidadania:

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. (...) Isto significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão e direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado. (1991, p.102).

Welfare state liberal é aquele no qual predominam mecanismo de mercado, e assistência predominante aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais e com planos de previdência social modestos. Nesse sistema há uma minimização dos efeitos da desmercadorização, e a construção de uma estrutura de estratificação que é a combinação de uma igualdade relativa dos pobres beneficiados pelas ações mínimas do Estado, com uma gama de serviços diferenciados prestados pelo mercado. Exemplos do esquema liberal são países de colonização anglo-saxônica como Estados Unidos, Canadá, Austrália e a própria Grã-Bretanha.

Os regimes-corporativistas estatais ou conservadores, predominam em países fortemente influenciados pela igreja, como França, Itália e Alemanha, e estão fundados no arquétipo da família tradicional. Possuem um corte marcadamente sexista, historicamente excluindo da previdência social as mulheres casadas que não trabalham fora e serviços sociais como creches são pouco desenvolvidos, com exceção do lado leste da Alemanha (POOLE, 2001). Nesse sistema os efeitos redistributivos mínimos. O princípio da "subsidiariedade" serve para enfatizar que "o Estado só interfere quando a capacidade familiar servir aos seus membros exaure" (ESPING-ANDERSEN, 1991:109). Esping-Andersen destaca que no sistema corporativista-estatal há a combinação de mecanismos tanto do regime liberal como do social-democrata, e com o passar do tempo estes sistemas têm se tornado menos autoritários.

O regime social-democrata está assentado no princípio da solidariedade, no qual há o maior grau de desmercadorização, é caracterizado por políticas universalistas visando garantir direitos idênticos aos trabalhadores braçais, os assalariados ou funcionários públicos. Todas as camadas são incorporadas ao sistema de proteção social, com benefícios de acordo com os ganhos habituais.

O objetivo desse trabalho é abordar a respeito da violência contra a mulher e as políticas públicas de proteção em um contexto de Estado de Bem Estar Social. Desse modo, será pontuado as principais características do Estado de Bem Estar no Brasil, à periodização dos acontecimentos e quais foram os avanços implementados para enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.

Alguns fatores do Estado de Bem Estar no país, em seu período mais recente, indicam grave instabilidade que o enfraquecem ante as medidas de retração, exigindo-se expansão dos regimes de bem-estar social.

O problema que se vislumbra se refere aos elevados índices de violência contra a mulher no país. Justifica-se, portanto, este estudo dada a importância do tema, bem como pela tentativa de correlação dos ideais desse tipo de Estado com a questão da mulher vítima.

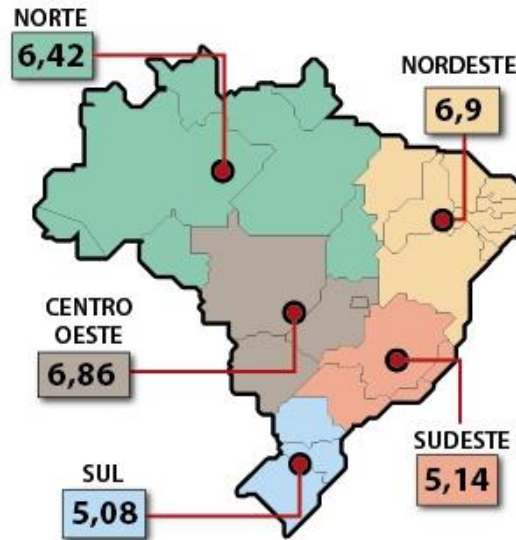
## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mapeou no Brasil o número de mulheres assassinadas entre 2009 e 2011, e constatou o seguinte:



### Assassinatos de mulheres

Por grupos de 100 mil mulheres, entre 2009 e 2011



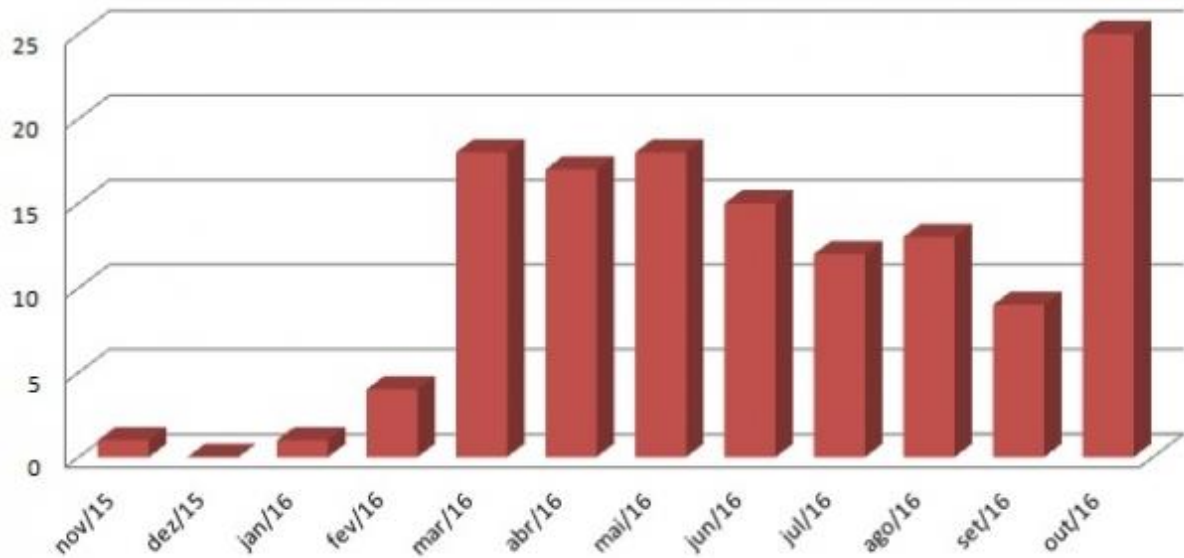
Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Tamanha relevância da questão, ensejou a promulgação da lei 13.104/2015 que acrescentou um sexto inciso ao rol do § 2º no artigo 121, do Código Penal, que torna o homicídio de mulheres em crime hediondo quando envolve violência doméstica e familiar, e menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Confira:

Homicídio qualificado  
§ 2º Se o homicídio é cometido:  
(...)  
Feminicídio  
VI – contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:  
Pena - reclusão, de doze a trinta anos. (CÓDIGO PENAL, ARTIGO 121, §2º, VI)

Assim, feminicídio é o assassinato cometido contra a mulher por sua condição de ser do sexo feminino. Pode ser cometido (sujeito ativo) por qualquer pessoa (homem ou mulher), mas que obrigatoriamente terá como vítima a pessoa do sexo feminino (de qualquer idade – criança, adulta ou idosa). Ou seja: se uma mulher mata sua companheira homoafetiva, nessas condições, responderá pelo homicídio qualificado (feminicídio).

### Feminicídio em São Paulo



Sobre os índices de assassinatos de mulheres no mundo, o Brasil apresenta a sétima maior taxa (a cada 100 mil mulheres), consoante “Mapa da Violência de 2012” do IPEA, evidenciando, desta forma, sua colocação ao lado de países como Guatemala, Colômbia, Belize e outros como abaixo se demonstra:

**Assassinato de mulheres no mundo**



Historicamente a mulher é discriminada, o que dá origem à violência, pois ela é vista como um ser frágil, o que impediu que avançasse socialmente ou profissionalmente na mesma proporção do homem (BARBOSA; CAVALCANTI, 2007). Percebe-se que a mulher sempre foi relegada a um segundo plano, posta em um grau de submissão, discriminação e opressão. Tal opressão é geralmente praticada pelo homem, sendo que se torna mais grave quando cometida no ambiente doméstico e familiar (PORTO, 2012).

A lei 11.340/2006 preconiza a dignidade humana, todavia, fato é que um número alarmante de mulheres ainda são vítimas de violência doméstica no País, e, apesar desta ser sistêmica, tem sido combatida com a defesa do direito das mulheres. Mas é fato que uma mulher pobre, com filhos, sem formação profissional ou mesmo sem estudo, que não possui nada, nem condições de vender sua força de trabalho, está muito mais vulnerável a permanecer em uma relação onde sofra violência.

### 3 MÉTODO

Trata-se de pesquisa bibliográfica baseada em material já publicado. Método qualitativo e quantitativo. Como é cediço, o método científico é essencial para validar as pesquisas e seus resultados serem legitimados. Assim sendo, para que uma pesquisa seja científica, é exigido um procedimento formal. Ou seja, para se obter uma pesquisa qualitativa não basta sistematizar os diversos conteúdos resultantes da busca bibliográfica, os questionários aplicados e textos produzidos.

A pesquisa qualitativa deve buscar no fenômeno investigado os seus significados para aquela pessoa ou grupo, as representações psíquicas e sociais e os constructos simbólicos das mesmas. A partir desse raciocínio, se propõe descrever as características mais significativas das mulheres em situação de violência doméstica, no intuito de se propor políticas públicas eficientes ao empoderamento feminino, que por conseguinte seja hábil ao rompimento do ciclo de referida violência.

### 4 DISCUSSÕES

Para a construção de um Estado de Bem Estar Social justo, é imprescindível que seja pautada na promoção da igualdade de gênero por políticas públicas analisadas sob a perspectiva com a alocação das oportunidades, condições de vida e resultados do bem-estar.

Ao longo da história algumas teóricas feministas se engajaram em criticar a obra de Esping-Andersen (1990) por vários motivos, a saber: (a) por produzir um modelo apoiado na ideia de cidadão como homem trabalhador, (b) pela desconsideração das diferenças de gênero no interior das classes sociais e do trabalho das mulheres no interior da família, e; (c) pela dificuldade de aplicação do seu conceito de desmercadorização para as mulheres.

Em 1999, Esping-Andersen lançou uma nova obra - “Fundações sociais das economias pós-industriais”, na qual incorporou algumas das críticas feministas, apresentando a relação entre o Estado de Bem Estar Social e a família, criando o conceito de “desfamiliarização” entendido como o sistema de bem-estar que buscava atenuar a dependência das mulheres das relações familiares tradicionais. Segundo o autor, um sistema é familista quando “sua política

pública assume (e age para) que qualquer núcleo familiar seja o primeiro responsável pelo bem-estar dos seus membros”. (ESPING-ANDERSEN, apud CARDOSO JR. 2004, p. 83).

Importante ressaltar que partir da segunda metade do século XX, a mulher era encarada primeiro como mãe e esposa, e não como trabalhadora efetiva no espaço de trabalho. O salário pago às mulheres passou a ser visto como uma espécie de “ajuda” ou de “complemento da renda familiar”, secundarizado, e, assim, justificadamente inferior ao salário recebido pela imensa maioria dos homens.

Outra autora, Hernes (1987) ficou bastante reconhecida por seu termo controverso: Welfare State woman-friendly. Com esta designação a autora desejava referir-se aos regimes de bem-estar escandinavos que, segundo concluiu, faria desses países verdadeiros estados “amigos das mulheres”, já que estes adotariam amplas condições de licença maternidade e paternidade, extenso serviço público de cuidado para com as crianças e idosos, além de uma alta proporção de representação política das mulheres. Como apontou a autora, “ (...) um estado “woman-friendly” permitiria às mulheres ter uma relação natural com suas crianças, seu trabalho e sua vida pública [...] não forçaria homens e mulheres a tomar escolhas difíceis ou permitiria tratamento injusto baseado no sexo. Em um estado “woman-friendly” as mulheres vão continuar tendo bebês e terão outros caminhos abertos para sua própria auto-realização. Em tal Estado, as mulheres não deverão ter que fazer escolhas que demandam maiores sacrifícios delas que dos homens” (HERNES apud BORCHORST; SIIM, 2008, p. 209, tradução nossa).

State Feminism tem a sua origem nos estudos feministas sobre o Estado de Bem-Estar Social da década de 80, trouxe um conceito muito controvertido, partir das contribuições de autoras dos países nórdicos, analisando-se as políticas de bem-estar daquela região. Foram empregados muitos esforços teóricos no sentido de se desenvolver uma perspectiva comparada e de uma maior atenção a ser atribuída aos mecanismos institucionais de mulheres.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sede de conclusão aponta-se que o patriarcado continua ditando as regras das instituições, impondo uma conduta subordinada das mulheres nas diversas esferas públicas e, com isso, retarda os avanços que as mesmas demandam e lutam. Apesar de o Estado ter se



tornado mais permeável às demandas feministas, também é verdade que a divisão sexual do trabalho, uma perene noção de família tradicional, os ataques ao exercício das liberdades sexuais das mulheres, assim como a manutenção de padrões que ainda sustentam a violência continuada contra as mulheres e as meninas, continuam sendo uma constante no cotidiano, em quase todos os países.

Eliminar a invisibilidade da violência praticada contra a mulher é medida urgente que deve ser alvo de campanhas educativas, debates escolares e, sobretudo, de políticas públicas sérias e eficientes. Sendo de suma importância o fortalecimento dos serviços especializados voltados ao atendimento das vítimas de violência doméstica.

Não se deve olvidar, por outro lado, que uma mulher vítima de violência enfrenta muitos medos, constrangimentos, mágoas e até preconceito advindo dos profissionais que por despreparo técnico acabam por revitimizar essa mulher reiterando a supremacia do homem.

Portanto, as políticas públicas, supra referidas, devem perseguir o desenvolvimento das ações que visem mostrar à mulher sua condição de sujeito de direitos seja nas suas relações afetivas e/ou sociais. Devem, ainda, serem voltadas para a educação infantil, através de capacitação de profissionais da área da Educação, hábeis a desconstruir a cultura do machismo, sensibilizando os alunos sobre questões relacionadas à dignidade humana, igualdade de todos perante a lei e o respeito aos direitos e garantias fundamentais. Só assim poderemos acreditar num mundo melhor.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Sonia. (2000), “Em que Estado está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com “perspectiva de gênero”, in FARIA; SILVEIRA; NOBRE (org.). **Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista**. São Paulo, SOF.

BARBOSA, Andresa Wanderley de Gusmão; CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. **A constitucionalidade da Lei Maria da Penha. Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1497, 7 ago. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.aspx?id=1024903>>. Acesso em abril/2018.

BRASIL. **LEI MARIA DA PENHA**. Lei N.º 11.340, de 7 de Agosto de 2006.

\_\_\_\_\_. **LEI DO FEMINICÍDIO**. LEI N.º 13.104, DE 9 DE MARÇO DE 2015.





CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência. 2017**, Online. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/porta1/images/170602\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2017.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta1/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf)> Acesso em 25/04/2018.

DRAIBE, Sonia Minam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA.IPLAN\_\_ **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas.. Brasília, 1990. v.4: políticas sociais e organização do trabalho**, p.1-66 \_\_\_\_\_. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Santiago: Nações Unidas, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Sistema de proteção social no Brasil**. Campinas: UNICAMP, NEPP, 1991.

GAMA, Andréa Sousa. **As contribuições e os dilemas da crítica feminista para a análise do Estado de Bem-Estar Social**. *Revista Ser Social*, Brasília, v. 10, nº 22, p. 41-68, jan/jun. 2008

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. *Revista de Administração Pública*, volume 40, edição 2. São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000200003&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em 05 de outubro. 2017.  
Link file:///C:/Users/Cézar/DO ESTADO PATRIARCAL AO FEMINISMO ESTATAL: CRÍTICAS FEMINISTAS AO ESTADO Marlise Matos1 Clarisse. Acesso em 02/12/2017

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de Bem Estar Social na idade da razão: A reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2012.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: análise crítica e sistêmica** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SÁ, S. D. (2011). **Características sociodemográficas e de personalidade de mulheres vítimas de violência doméstica**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SAFFIOTI, Helleieth I. B. **A Mulher na Sociedade de Classes: Mito e Realidade**. Petrópolis: Vozes, 1969

SAFFIOTI, Heleieth Iara. **A Mulher na Sociedade de Classes - Mito e Realidade** – 3. ed. SP: Expressão Popular, 2013. Apud LOURENÇO, Lia Ruiz. Considerações sobre as disposições preliminares – Título I – da Lei Maria da Penha. In *Violência Doméstica e familiar contra a Mulher*. Revista do Nudem, 2015. Disponível em [http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/41/Revista\\_viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica.pdf](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/41/Revista_viol%C3%Aancia%20dom%C3%A9stica.pdf) Acesso em 19 set 2017.

SCHRAIBER, L. B., D'Oliveira, A. F. P. L., Couto, M. T., Hanada, H., Kiss, L., B, Durand, J., G., Puccia, M. I, & Andrade, M. C. (2007). **Violência contra mulheres entre usuárias de serviços públicos de saúde da Grande São Paulo**. *Revista de Saúde Pública*, 41(3), 359-367.

SCHRAIBER, L. B., D'Oliveira, A. F. P. L. & Couto, M. T. **Violência e saúde: estudos científicos recentes.** Revista de Saúde Pública, 40, 122-120, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça. Política social na ordem brasileira.** 2 ed. Rio de Janeiro, Campinas, 1987.

SOUZA, Isabel. R.O.G. **O incrementalismo e a Política orçamentária brasileira.** Tese (Mestrado).

**O WELFARE STATE E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO: A TRAJETÓRIA DO  
PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A APLICAÇÃO DE SEUS  
CONCEITOS NO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES, SP**

Ma. Adriana Aparecida de Siqueira  
Dra. Bárbara Maria Lucchesi Ramacciotti

**RESUMO**

Este artigo parte de uma revisão bibliográfica sobre welfare state, para contextualizar o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social no Brasil. Com base nesse referencial, o estudo objetiva analisar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), uma política de habitação inaugurada em 2009 como um dos programas sociais de governo, de forma a permitir que a população carente tenha acesso à casa própria. O objetivo específico deste trabalho consiste em estudar o aumento do número de habitações financiadas pelo PMCMV no município de Mogi das Cruzes, SP, principalmente na região central. O estudo fundamentou-se em dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos anos de 2000 e 2010 lançados no software QGIS 2.16, o qual nos mostra o aumento de empreendimentos de apartamentos implantados na cidade em um curto espaço de tempo, de forma a atender a demanda de moradias em função do crescimento econômico do município. O PMCMV é um programa de construção em grande escala, o qual deve ser concluído em um curto espaço de tempo, colocando em dúvida a qualidade urbanística do local escolhido. Dessa forma é possível concluir que a implantação de habitações continuará acontecendo, porém devemos fazê-lo com que ela seja feita de maneira planejada para que no futuro tenhamos melhores condições de qualidade de vida.

**Palavras-chave:** Bem-estar social. Habitação. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil).

**ABSTRACT**

This article is part of a bibliographical review on welfare state, to contextualize the development of the state of Social welfare in Brazil. Based on this reference, the study aims to analyze my home my Life (PMCMV) program, a housing policy inaugurated in 2009 as one of the social programs of government, in order to allow the needy population to have access to the house itself. The specific objective of this work is to study the increase in the number of housings funded by PMCMV in the municipality of Mogi das Cruzes, SP, mainly in the central region. The study was based on census data from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) of the years 2000 and 2010 launched in the software QGIS 2.16, which shows us the increase of apartment developments deployed in the city in a short space of Time, in order to meet the demand of housings due to the economic growth of the municipality. The PMCMV is a large-scale construction program, which must be completed in a short period of time, placing in doubt the urban quality of the chosen place. In this way it is possible to conclude that the deployment of dwellings will continue to happen, but we must make it to be done in a planned way so that in the future we have better conditions of quality of life.

**Keywords:** Welfare state. Housing. Programa Minha Casa Minha Vida (Brazil).

## 1 INTRODUÇÃO

Welfare state, Estado de Bem Estar Social, é uma forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia e entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Estas transformações na emergência de sistemas nacionais, públicos ou estatais, regulados de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação dizem respeito ao volume, taxas e o comportamento do emprego e salário da economia, afetando o modo de vida da classe trabalhadora (DRAIBE, 1993).

Desde 1970 o Estado de Bem Estar Social deixou de ter o perfil adotado nas décadas anteriores, durante o auge do capitalismo e passou a refletir sobre a crise do modelo social democrata, a qual tinha duas versões: a crise fiscal em virtude das dificuldades de financiamento da rede de seguridade social e crise de legitimação das funções sociais a serem desempenhadas por um aparato burocrático (BACHUR, 2013).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tornou possível o acesso à casa própria para a população carente, porém coloca em primeiro plano os interesses da indústria da construção civil, setor de desenvolvimento estratégico para o país (SANTOS at. al., 2014).

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é discutir as consequências da expansão urbana na área central do município de Mogi das Cruzes e sua relação com habitações de interesse social implantada em áreas de preservação permanente, em função dos benefícios ofertados pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Resumo do debate teórico sobre o conceito de Welfare State

Embora alguns países capitalistas desenvolvidos já tivessem programas de políticas de proteção que abrangessem determinadas fatias da população, a provisão de serviços sociais tornou-se um direito assegurado pelo Estado à população em vários outros países no início do

século XX, época em que o welfare state se expandiu universalmente, assegurando o direito de aposentadoria, habitação, educação e outros (ARRETCHE, 1995).

Marta Arretche (1995) faz uma ampla revisão da literatura internacional do debate entre as várias abordagens teóricas que explicam as causas da origem e do desenvolvimento do welfare state. Sistematiza o debate em duas grandes vertentes: (i) as abordagens que usam argumentos de ordem econômica; (ii) as correntes que usam argumentos de ordem política. Entre os autores que empregam argumentos econômicos, estão aqueles que partem da teoria da industrialização como causa do WS: Wilensky, Titimuss e Marshall; e outros que partem da teoria da acumulação capitalista, como: O'Connor e Claus Off. Entre os que abordam argumentos de ordem política são: Marshall, Gough e Esping-Andersen.

Wilensky (apud ARRETCHE, 1995) afirma que o surgimento de programas sociais é desdobramento necessário em função da industrialização, a qual permite o crescimento da riqueza da sociedade, desde que a mesma tenha produção excedente suficiente para financiá-lo. Porém, a industrialização traz consigo alguns resultados nas mudanças sociais, como o aumento demográfico, estrutura da população, distribuição do poder e da renda. A industrialização implica em uma maior complexidade da divisão social do trabalho, sendo que esta última determina a seleção para o mercado de trabalho em função de habilidades complexas e diversificadas e a divisão mercadológica diz respeito à competição, entrada da mulher no mercado de trabalho e outros fatores.

Wilensky defende que é necessário um certo nível de desenvolvimento econômico excedente para poder desviar recursos escassos do uso produtivo para a previdência social. Tal abordagem se aproxima dos liberais clássicos diante da redistribuição social que só é possível depois de um certo nível de desenvolvimento.

Estas mudanças, as quais se referem diversos fatores como a família, exigiram uma solução sob a forma de programas sociais para garantir a integração social, mantendo um equilíbrio entre o trabalhador, a família e o mercado

Segundo esta abordagem, a origem dos programas sociais está no desenvolvimento industrial, mas sua expansão está fortemente associada à traços da cultura nacional, onde seus gastos são maiores em países com população mais idosa e sua ampliação é resultado das burocracias envolvidas nos programas sociais.

Marshall e Titmuss (apud ARRETCHE, 1995) preocupados com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar na Inglaterra, também adotam esta abordagem que relaciona positivamente a industrialização como causa dos programas sociais. Titmuss (1967) afirma que a origem do welfare state está na complexidade da divisão social do trabalho, propiciada pelo desenvolvimento da industrialização. Afirma ainda que o homem se torna mais socialmente dependente à medida em que se especializa, e que o desenvolvimento do welfare state está associado a dinâmica da resposta às necessidades de mudança, de forma a garantir a sobrevivência da sociedade.

O'Connor faz um estudo da política fiscal norte americana e a define como uma propensão para que os gastos do Estado sejam superiores ao volume das receitas fiscais. Oferece afirmação que o welfare state é funcional às exigências da reprodução ampliada do capital. Inicialmente seus conceitos eram voltados a condições de emergência dos programas sociais, bem próximos dos conceitos de O'Connor, porém, suas preocupações quanto ao caráter sistêmico do Estado apontam para uma problemática político-institucional. Marshall (1967) afirma que a crescente política modifica as desigualdades econômicas.

Gough, diferentemente de O'Connor, afirma que o welfare state significa uma das facetas do Estado capitalista contemporâneo. O autor rejeita as abordagens de cunho funcionalista e defende que o welfare state é um fenômeno do capitalismo em um estágio de seu desenvolvimento, porém, com a existência de uma classe dominante que visa lucro. Para o autor, há no interior do Estado espaço para que a luta de classes possa dar origem a programas que melhorem as condições de vida da classe trabalhadora. Defende ainda que no pós guerra consolida-se uma aliança entre capital e trabalho, o "boom" econômico nas décadas seguintes, fazendo com que as políticas sociais se destaquem. É um fenômeno do modo de produção capitalista.

Esping-Andersen (1991) pauta a discussão com argumentos de ordem política, pois afirma que os tipos de regime de welfare state são resultados da capacidade de poder de mobilização da classe trabalhadora. Sua obra passa a ser um marco divisório no debate sobre o conceito de Estado de Bem-Estar Social. A principal contribuição de Esping-Andersen foi sua classificação dos três tipos de regime de welfare state, a partir do estudo de caso de 18 países, operacionalizando a variável da mobilização da classe trabalhadora como chave para compreender a amplitude (residual universal) da cobertura das políticas sociais. Conforme



Arretche (1995), o regime socialdemocrata foi desenvolvido sobretudo nos países escandinavos, nos quais o movimento operário foi capaz de traduzir seus objetivos históricos em políticas sociais, expressando-se politicamente através de partidos sociaisdemocratas. O welfare state socialdemocrata caracteriza-se por um sistema de proteção social amplo, com cobertura universal, e benefícios garantidos como direitos, cujo valor é desvinculado do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário. Trata-se de assegurar mínimos vitais, distribuídos segundo critérios de equalização, e não de mérito. O regime ou modelo conservador ou corporativo seria predominante na Europa ocidental (Alemanha, Austria, França, Bélgica e Itália), nos quais a Igreja teve um poderoso papel nas reformas sociais. Presente em países onde os movimentos operários foram influenciados pelo catolicismo, tais sistemas de proteção são fortemente marcados pelo corporativismo e por esquemas de estratificação ocupacional. A promoção de marcadas diferenças de status na distribuição das contribuições e benefícios estaria submetida ao objetivo político de consolidar divisões no interior da classe trabalhadora (ARRETCHÉ, 1995).

O regime ou modelo liberal predominante nos países de tradição anglo-saxônica (Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suíça e Grã-Bretanha), nos quais os movimentos operários são fracos eleitoralmente e o impulso burguês foi especialmente forte na constituição da sociedade. Contrariamente ao modelo social-democrata, as políticas sociais no regime liberal são desenhadas de modo a maximizar o status de mercadoria do trabalhador individual. As políticas implementadas caracterizam-se sistematicamente pela seleção via testes-de-meios (atestado de pobreza), de modo a distinguir os beneficiários, segundo um critério caro aos padrões liberais: o mérito. Financiadas basicamente com base na contribuição individual e vinculando contribuição a benefício, tais regimes tendem a estabelecer estreitos limites para a intervenção estatal e máximo escopo para o mercado na distribuição dos serviços. (ARRETCHÉ, 1995).

## **2.2 A periodização do Estado de Bem-Estar Social no Brasil**

Entre os anos 1930 e a década de 70, o Estado Social se constituiu e se consolidou no Brasil diante do conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social. O período de 1930 a 1943 corresponde ao período de criação dos Institutos de



Aposentadorias e Pensões e a legislação trabalhista, consolidado em 1943, juntamente com políticas de saúde e educação, com elevados graus de centralização.

Em meados da década de 50, um quadro de transformação radical da armação institucional e financeira do sistema de política institucional gera grande impacto. É neste contexto que se organizam os sistemas nacionais na área de bens e serviços sociais básicos, incluindo habitação, abrindo espaço para determinadas tendências com grandes coberturas, uma vez que só aí se confirma considerável intervenção estatal na área de habitação que, mesmo mantendo fortes características de exclusão, abrange a inclusão dos trabalhadores rurais (DRAIBE, 1993). Este movimento deu-se início em 1964 e foi até 1977, sendo classificado por Draibe (1993) como período da Consolidação Institucional.

Entre o fim dos anos 70 até o início dos anos 90, o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais reforçou a dimensão clientelista, o que ficou explícito a partir de 1985 e afetou a educação marcando o funcionamento do Sistema Nacional de Habitação.

A centralização do poder de decisões e do controle financeiro no governo federal assumiu proporções sem precedentes. Esse movimento suprimiu e evitou a participação de sindicatos, partidos e movimentos sociais, tanto nos setores tradicionais e novos. Esse princípio, além de ter significado a criação de fundos financeiros específicos para cada setor, representou também a submissão do gasto social a critérios econômicos e financeiros de rentabilidade privada para alocação de recursos como o BNH, privilegiando habitação (DRAIBE, 1993).

Da redemocratização até hoje, sobretudo após a Constituição de 1988 o desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social no Brasil tem sido ampliado, posto que a própria lei magna estabelece uma séria de direitos sociais como direitos fundamentais de todo cidadão, tais como o direito: a educação, a saúde, ao emprego e a moradia, entre outros. Apesar da Constituição instituir um modelo universalista de Estado do Bem-Estar Social no que tange aos direitos básicos, mínimos e fundamentais, em 30 anos as políticas sociais em muitos setores têm encontrado dificuldades para implementação principalmente por problemas de ordem orçamentária. Neste período, a maior política de habitação popular implementada foi o Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009.

**2.3 A situação social do Estado de São Paulo**

A dinâmica demográfica indica que São Paulo teve um avanço da população no século XXI, o que representa crescimento de 15,6%. Porém, apresenta forte tendência de redução da participação da população menor que 14 anos e incremento da participação percentual de idosos na população total, o que impacta nos programas sociais.

No setor de habitação e infraestrutura, embora ainda existam problemas, as condições no Estado de São Paulo são superiores à verificadas no restante do país. Em relação ao material utilizado, São Paulo possui 98% das construções habitacionais em alvenaria. Crescentes também são os serviços de coleta de esgoto, lixo e abastecimento de água, conforme dados mostrados na tabela 1.

Tabela 1 – Indicadores sociais – IBGE 2001

Indicadores	Brasil	Sudeste	São Paulo	RM de São Paulo
<b>Tipo de material de parede (%)</b>				
Alvenaria	90,4	98,4	98	98,6
Madeira aparelhada	7,9	0,9	1,2	0,4
Outros (2)	1,7	0,7	0,8	1
<b>Tipo de esgotamento sanitário (%)</b>				
Rede coletora	52,8	79	87,7	82,9
Fossa séptica	23	11,1	6,3	8,4
Fossa rudimentar	17,5	5	2,8	3,6
Outro e não tinha	6,6	4,8	3	4,7
<b>Destino do lixo (%)</b>				
Coletado diretamente	86,6	91,2	94,8	93,3
Coletado indiretamente	8,3	6,6	4,6	6,3
Queimado ou enterrado	3	1,4	0,3	0,1
Outro	2,1	0,8	0,3	0,4
<b>Tipo de abastecimento de água (%)<sup>10</sup></b>				
<b>Com canalização interna</b>				
Rede geral	88,5	95,3	98,2	98,4
Poço ou nascente	4,7	2,8	0,9	0,8
<b>Sem canalização interna</b>				
Rede geral	2,9	1,1	0,5	0,3
Poço ou nascente	1,9	0,4	0,2	0,2
Outro	1,9	0,3	0,2	0,3

Fonte: Draibe, Silva e Júnior. Desenvolvimento Humano e Bem Estar Social: Estratégias para a Política Social do Estado de São Paulo, 2005



## **2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida**

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi instituído em 07 de julho de 2009, através da Lei 11.977 (BRASIL, 2009) e dispõe da criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, o qual foi estruturado em subprogramas e dividido em faixa salarial (MENEZES, 2016).

Embora existam muitos problemas relativos ao programa, o benefício deve ser entendido como uma situação social onde o acesso à moradia é um contexto de vida urbana e os padrões de vínculo sociais estão relacionados a percepções de efetividade da política pública.

O significado da noção de Bem-Estar se relaciona à satisfação do indivíduo em relação às suas necessidades básicas diante das expectativas perante as políticas públicas. Assim, o benefício deve ser visto como uma experiência social com significados a partir da vida social. A habitação não é um serviço público, mas um direito do homem (MENEZES, 2016).

O PMCMV gera notáveis impactos territoriais nas cidades. Mesmo tendo alcançado posição de destaque na agenda do Governo Federal, em seu padrão de empreendimento mantém um modelo excludente. Ainda que represente um volume considerável de subsídios no setor habitacional voltado à classe carente da população, o programa não considera a dimensão territorial, ocasionando a segregação em função da renda das cidades brasileiras. Isso se dá pelo fato das construtoras elaborarem os projetos e escolherem os terrenos em lugares onde o custo da terra é mais baixo, ocasionando assentamento em periferias precárias e sem estrutura (ROLNIK, at. al., 2015).

Dessa forma o financiamento de moradia popular, através do estímulo ao crédito e subsídios, além de garantir o direito à moradia mesmo que em terrenos na periferia, gera também um estímulo à indústria da construção civil e mercado imobiliário, voltado à população carente (SANTOS, at. al., 2014).

Mas, diferente do que acontecia anteriormente com o banco Nacional de Habitação (BNH), os empreendimentos do PMCMV são implantados, embora em áreas periféricas, mas contíguas à malha urbana (ROLNIK, at. al., 2015).

O programa foi formulado para atender a três faixas de renda distintas. A faixa 1, para famílias com renda mensal de até R\$1.600,00, a demanda é inteiramente indicada pelos

governos locais e a construtora é remunerada pela execução do projeto não se sujeitando ao risco de inadimplência dos beneficiários e não mantendo relação com a comercialização dos imóveis. O pagamento mensal é simbólico e é feito pelo período de dez anos e o valor corresponde a uma parcela muito pequena do valor empregado na construção do imóvel. Já as construções das faixas 2 e 3, que compõem o mercado popular, a construtora incorpora a construção, responsabilizando-se pela comercialização, a qual mantém contrato de compra e venda direto com a construtora e o financiamento é concedido pela CAIXA com recursos do FGTS. Na faixa 2 os beneficiários têm um abatimento de uma parcela da entrada, o que não acontece para a faixa 3, e ambas contam com um seguro de crédito concedido pelo FGHab, Fundo Garantidor da Habitação (ROLNIK, at. al., 2015).

Segundo o autor, diante da crise internacional de 2008, o programa surgiu para aquecer a economia através do setor da construção civil num curto espaço de tempo, movimentando políticas econômicas anticíclicas de recessão, cuja demanda por mão de obra desqualificada é alta. Além disso, para que o programa atingisse seu objetivo, era necessário viabilizar a produção expressiva de quantidade de habitações em curto espaço de tempo, o que colocou em dúvida a qualidade urbanística do entorno e a articulação da oferta habitacional com uma política fundiária abrangente (ROLNIK, at. al., 2015).

Para captar investimentos nos anos subsequentes, foi criado um alto VGV (valor geral de vendas) e algumas empresas formaram grande de terra. Porém, com a mudança no cenário econômico e possibilidade de quebra o PMCMV tornou-se uma saída para evitar a falência de empresas de grande porte, mantendo assim a linha de crédito e o ritmo acelerado das construções.

Assim, o PMCMV tornou-se uma política habitacional para construção em grande escala por empresas privadas, de forma a viabilizar a aquisição da casa própria pela população carente. Suas diretrizes estão ligadas ao fator econômico deixando de lado o déficit de habitação e urbanístico, criado por sistemas de beneficiamento anteriores (ROLNIK, at. al., 2015).

O programa adquire um perfil onde a habitação se torna um negócio e o ganho de capital é fator condicionante para a escolha dos terrenos e definição de projetos. Partindo dessas premissas, os empreendimentos poder ser de grande porte, localizados em lotes

próximos a áreas de expansão da malha urbana ou de porte médio ou pequeno, localizados em terrenos periféricos das áreas remanescentes (ROLNIK, at. al., 2015).

O desafio da política habitacional é fazer uma relação entre as famílias e identificar os segmentos da população sobre os quais o problema incide, cujo déficit habitacional é facilmente identificado pelo município de modo detalhado para que, dentro da metodologia do PMCMV, estas famílias sejam beneficiadas (SILVA, 2016).

### 3 MÉTODO

O levantamento se deu por meio do mapeamento das áreas ocupadas por empreendimentos de apartamentos localizados na região central do município de Mogi das Cruzes, fundamentados nos indicadores do IBGE e dados censitários dos anos de 2000 e 2010 (IBGE 2000; 2010).

A leitura foi feita de forma digital através do software QGIS 2.16 e a interpretação dos resultados foi feita de forma visual por meio da comparação dos mapas gerados para o item acima descrito. Para isso foram lançados no QGIS 2.16 dados do IBGE para ocupação do solo por empreendimentos de apartamentos

Sobre este mapa, foram lançadas imagens fotográficas da cidade cedidas pelo Laboratório de Mapeamento de Análise da Paisagem da Universidade de Mogi das Cruzes, afim de identificar na área central do município o aumento no número de empreendimentos de apartamentos.

Os mapas apontam que os dados foram agrupados em quatro categorias identificadas pela graduação de cores, cujas tonalidades representam o aumento do número de empreendimentos de apartamentos no município.

### 4 DISCUSSÕES

Na década de 2000, com os programas de crédito para empreendedores privados, Programa de Arrendamento Residencial – PAR, Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o município de Mogi das Cruzes se beneficiou, juntamente com os programas de financiamento ofertados pela Caixa Econômica Federal, como parte da estratégia nacional



para redução do déficit habitacional da população mais carente. Essas medidas, em conjunto com outros programas como a planta popular vinculado à Secretaria de Planejamento e Urbanismo, incentivaram a construção regular, mesmo com a existência de políticas habitacionais que favoreceram a classe média e alta (SANTOS, 2011). Isso fez com que o crescimento habitacional alterasse a paisagem urbana de forma significativa em pouco tempo.

Entre os anos de 2000 e 2010 (IBGE, 2000 e 2010), o município de Mogi das Cruzes apresentou notável elevação no número de empreendimentos imobiliários residenciais, principalmente na região central e nas suas proximidades. Isso se deu pela facilidade de acesso à região, cujo processo de urbanização foi responsável pela alteração da paisagem e condições ambientais do espaço.

A figura 1A mostra a configuração dos empreendimentos habitacionais de apartamentos existentes no ano de 2000 no município de Mogi das Cruzes e a figura 1B mostra a configuração dos empreendimentos para o mesmo fim no ano de 2010.

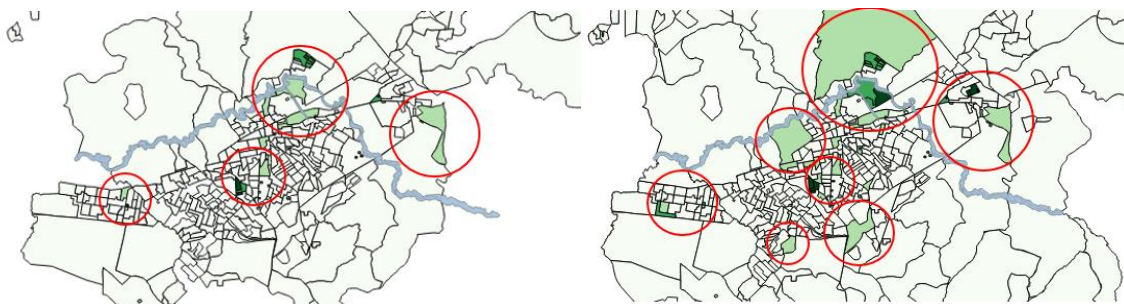


Figura 1A

Figura 1B

Unidades por setor censitário

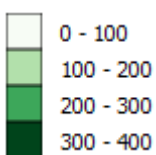


Figura 1A – Situação dos empreendimentos habitacionais de apartamentos na região central de Mogi das Cruzes, SP, em 2000 e Figura 1B – Situação dos empreendimentos habitacionais de apartamentos na região central de Mogi das Cruzes, SP, em 2010

Fonte: IBGE, 2000 e 2010 - Mapa dos setores censitários do município de Mogi das Cruzes

Nota-se o aumento significativo na quantidade de empreendimentos de apartamentos na região de ocupação consolidada no município de Mogi das Cruzes neste período. Esta ocupação é configurada por prédios que variam de 4 a 20 pavimentos, cujos objetivos são

voltados tanto ao setor de interesse privado quanto ao setor de interesse social, onde o crescimento se deu em um curto período de tempo.

Grande parte desses empreendimentos foram financiados pelo PMCMV de forma a atender as 3 faixas definidas pelo programa, o que aqueceu a economia no setor da construção civil principalmente na crise de 2008 e aumentou a densidade de ocupação do solo, contribuindo para a alteração significativa da paisagem local. Atualmente a região central do município de Mogi das Cruzes apresenta grandes quantidades de empreendimentos de apartamentos de diversas alturas, mantendo uma paisagem de paredões de concreto, conforme figura 2.

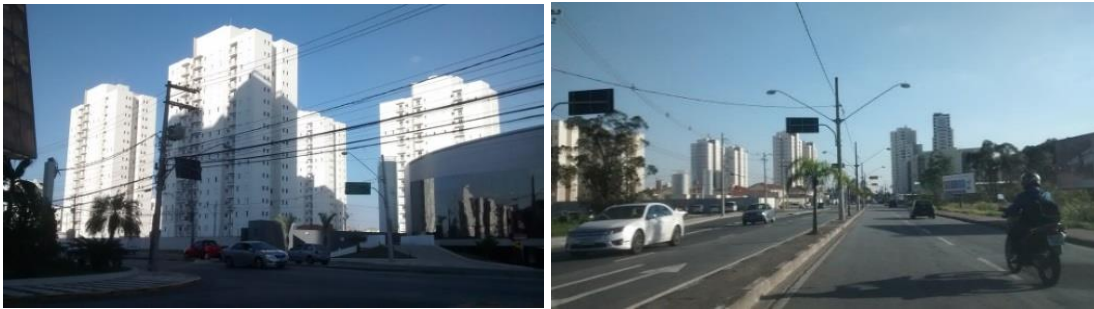


Figura 2 - Concentração de unidades habitacionais de apartamentos à Av. Francisco Rodrigues Filho em Mogi das Cruzes, SP, saída para o município de Guararema, SP  
Fonte: a autora

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Welfare State, uma construção institucional utilizada pelos países capitalistas com o objetivo de harmonizar os conflitos entre capital e trabalho, tem o compromisso de promover a assistência e suporte para os indivíduos que possuem necessidades e riscos sociais típicos de uma sociedade.

Mesmo com dificuldade de conciliar uma política pública guiada por uma racionalidade de mercado preocupado em construir espaços de qualidade, o Programa Minha Casa Minha Vida beneficia famílias de baixa renda, com pouca diversidade cultural e funcional, um tecido urbano fragmentado e carente, de modo que possam adquirir seu imóvel a custo reduzido, financiado pelo governo.



Dessa forma se torna importante a elaboração de programas de planejamento e políticas que mantenham o crescimento ordenado da cidade, pois o número de moradias continuará em crescimento.

Daí a necessidade de se elaborar programas de planejamento que esclareçam a importância da capacitação técnica e políticas públicas de expansão urbana para o crescimento ordenado da cidade. O que precisamos é fazer com que isso aconteça de forma planejada e organizada, de modo a garantir o direito à habitação e à preservação do meio ambiente saudável, para que tenhamos um futuro melhor.

### REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M.T.S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais**. v. 39, p.3-40, 1995.

BACHUR, João Paulo. **O Estado de bem-estar em Hayek e Luhman\***. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 25, n.2. Nov. - 2013.

DRAIBE, Sônia. Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, n.8, pp.1-50, Campinas, NEPP-Unicamp, 1993.

\_\_\_\_\_ et. all. Desenvolvimento Humano e Bem-Estar Social: estratégias para a política social do Estado de São Paulo. **Caderno de Pesquisa**, n.73, pp.1-93, Campinas, NEPP-Unicamp, 2005b.

IBAM. **Plano de habitação de interesse social**. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/projeto/5>. Acesso em 13/07/2016 às 15:38 horas.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: **Ipea**, 2001.

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. **Arranjos familiares de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida: trajetórias de benefício e percepções de bem-estar social\***. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 257-282, abr 2016.

PORCHMAN, Márcio. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo: Considerações sobre o Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 18(2) 2004, pp. 3-16.

ROLNIK, at. al.. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015.

SANTOS, (at. al.). **O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia – A Experiência dos Sem Teto em Salvador.** Salvador, v. 21 - n. 71, p. 713-734 - Out./Dez. – 2014.

SILVA, Marcella Carvalho de Araújo. Entre as estatísticas e a cidade: o cadastramento e a produção da demanda social por apartamentos, no Programa Minha Casa Minha Vida. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 18, n. 35, pp. 237-256, abr 2016.



Dra. Cristina Schmidt  
Me. Rafael Lima Medeiros Ferreira  
(Org.)



# ANAIIS DO

**VI SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Políticas públicas para cidadania:  
Desafios para a cultura, formação  
humana e qualidade de vida**

**UMC**  
UNIVERSIDADE

**VI SEMINÁRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Universidade de Mogi das Cruzes. Programa de Mestrado em Políticas Públicas  
15 a 17 de maio de 2018, Mogi das Cruzes - SP