

Ana Lucia da Silva Garcia
Heloisa Helena Mesquita Maciel
Sindely Alchorne
ORGANIZADORAS

**Reflexões dialogadas sobre práticas
profissionais em contextos de pandemia
e de lutas por direitos humanos**



Ana Lucia da Silva Garcia
Heloisa Helena Mesquita Maciel
Sindely Alchorne
ORGANIZADORAS

Reflexões dialogadas sobre práticas
profissionais em contextos de pandemia
e de lutas por direitos humanos

Copyright © 2021 Ana Lucia da Silva Garcia, Heloisa Helena Mesquita Maciel e
Sindely Alchorne (*Orgs.*)

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem a autorização prévia por escrito da Editora, poderá ser
reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados.

EDITOR: João Baptista Pinto
PROJETO GRÁFICO: Rian Narcizo Mariano
CAPA: Pintura de Jackson Pollock
REVISÃO: Mausy Edeltraud Schomaker

CIP- BRASIL. CATALOGAÇÃO- NA- FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

R257

Reflexões dialogadas sobre práticas profissionais em contextos de pandemia e de lutas por
direitos humanos [recurso eletrônico] / organização Ana Lucia da Silva Garcia, Heloisa
Helena Mesquita Maciel, Sindely Alchorne. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2021.

Recurso digital (O social em debate ; 4)

Formato: ebook

Requisitos do sistema: auto executável

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-87594-97-2 (recurso eletrônico)

1. COVID-19 Pandemia, 2020 - Brasil. 2. Epidemias - Aspectos sociais. 3. Epidemias -
Aspectos políticos. 4. Livros eletrônicos. I. Garcia, Ana Lucia da Silva. II. Maciel, Heloisa
Helena Mesquita. III. Alchorne, Sindely.

21-70848

CDD: 614.592414

CDU: 616.98:578.834

Camila Donis Hartmann - Bibliotecária - CRB-7/6472



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
Departamento de Serviço Social
Rua Marquês de São Vicente, 225, Gávea - Rio de Janeiro, RJ - Brasil
Cep: 22451-900 - Cx. Postal: 38097
Tel.: +55 21 3527-1001
<http://www.ser.puc-rio.br/>

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: 21 3553.2236 | 2215.3781
www.letracapital.com.br

Série O Social em Debate
Departamento de Serviço Social da PUC-Rio

Conselho Gestor

Inez Terezinha Stampa (PUC-Rio)
Valéria Pereira Bastos (PUC-Rio)
Rafael Soares Gonçalves (PUC-Rio)

Conselho Editorial Científico

Ana Cristina de Souza Vieira (UFPE)
Maria de Fatima Cabral Marques Gomes (UFRJ)
Maria Lúcia Lopes da Silva (UNB)
Vera Maria Ribeiro Nogueira (UCPEL e UFSC)

Livros publicados da Série “O Social em Debate”

- O Social em Debate 01** Assistência Social: política e pública, 2016
- O Social em Debate 02** Políticas públicas de enfrentamento
à violência contra a mulher, 2018
- O Social em Debate 03** Destinos (im)prováveis: a formação em
Serviço Social transformando trajetórias, 2018

Prefácio

Ana Lúcia da Silva Garcia
Heloisa Helena Mesquita Maciel
Sindely Alchorne

Esse livro nasce em um momento histórico singular, no qual a humanidade foi tomada de surpresa por uma pandemia, com um grau de letalidade que muitos de nós nunca havíamos vivenciado. A pandemia provocada pelo coronavírus, que tomou de assalto países ricos e pobres, demonstrou que mesmo as maiores potências econômicas e políticas que regem o mundo capitalista podem ser facilmente desmoronadas por um vírus tão ou mais letal que uma bomba atômica.

Tomados pelo medo, populações de cidades e países inteiros foram colocados em medidas de isolamento social total ou parcial, e medidas preventivas como uso de máscaras, lavagem das mãos, álcool gel, começaram a ser difundidas como a única maneira de frear a contaminação, até que pesquisas científicas pudessem conhecer esse novo vírus e produzir vacinas e medicamentos. Neste contexto foram repensadas as formas de trabalho, de estudo, e o “home-office” ou “teletrabalho” se difundiu como uma alternativa em diversos setores produtivos. Novas dinâmicas familiares, comunitárias e nas cadeias produtivas foram estabelecidas, num cenário de crise econômica, desemprego e insegurança.

Os governos foram convocados a gerir uma crise no sistema de saúde pública de proporções alarmantes e dramáticas. É bem verdade que as denúncias de falta de recursos, de unidades hospitalares sem infraestrutura e equipamentos, da falta de leitos e vagas em centros cirúrgicos e UTIs, bem como a escassez de profissionais já fazia parte do noticiário jornalístico diariamente, antes da pandemia. O sucateamento do sistema público de saúde vem de

longa data, não foi produzido pela pandemia, e sim agravado e potencializado neste cenário. Mas como reagir diante de milhares de pessoas morrendo diariamente nos corredores, filas de espera para CTI, pessoas morrendo por falta de oxigênio, de equipamentos e kits para intubação?

Como se não bastasse a gravidade da doença provocada pelo Coronavírus, outros “vírus” assolam o país e insistem em se espalhar assustadoramente, e para os quais ainda não foram descobertas vacinas ou medicamentos: a falta de empatia e ética que leva à corrupção em todos os níveis de governo e da sociedade, que promove desigualdades e perversas relações entre as classes sociais, provocando inúmeras injustiças e atos desumanos que custam milhares de vidas, eliminam empregos e direitos, ameaçam as instituições democráticas, promovem o racismo, a homofobia, o feminicídio, a xenofobia entre tantas outras mazelas.

No contexto da pandemia, se manifestam através de desvio de recursos emergenciais, de fraudes na construção de hospitais, na compra e venda de equipamentos, de insumos, na especulação financeira em torno de todos os bens, insumos e serviços necessários no momento da pandemia. Foram diversos os escândalos envolvendo o Presidente, Ministros, Governadores, Prefeitos, Secretários de Saúde, diretores de hospitais, empresários da área da saúde citados em denúncias por fraudes e omissões, improbidade administrativa. Enfim, um cenário dantesco, inimaginável, devastando diversas áreas da vida pública, dos direitos de cidadania, contribuindo diretamente para o aumento do número de mortes, atentando contra o direito à vida, contra a ética e a democracia, e evidenciando o quanto é necessário o exercício do controle social nas políticas públicas

No momento em que escrevemos esse prefácio, maio de 2021, o Brasil já havia ultrapassado a marca de 400 mil mortos. Após mais de um ano de pandemia, a incompetência do governo federal sob a presidência de Jair Bolsonaro, deliberadamente negligente, foi omissa na coordenação de um plano nacional de prevenção e enfrentamento à covid 19, retardou a compra de vacinas e insumos, a liberação de recursos emergenciais para socorrer trabalhadores e diversos setores da economia impedidos de trabalhar, recusou as medidas de distanciamento e uso de máscaras, divulgou e financiou

com dinheiro público o uso de medicamentos ineficazes e questionou os pareceres técnicos de especialistas em saúde, zombou da ciência, confundiu a população com a divulgação de fake news e declarações, que se traduz em uma necropolítica¹. Neste contexto, empenhou-se em acelerar medidas econômicas que vulnerabilizaram ainda mais a população pobre e trabalhadora, permitindo o desmatamento da Amazônia, estimulando a violência e o porte de armas, promovendo ataques ferrenhos à educação, à cultura, à ciência, à imprensa e às instituições democráticas do país, com constantes ameaças e referências ao retorno à ditadura militar.

O cenário que vivemos no país é crítico sobre todos os aspectos, e a pergunta que não quer calar é: o que podemos fazer? Como sair do estado de choque, da paralisia e das lamentações? Como reagir e partir para ações propositivas?

Professores e alunos da PUC-Rio se viram diante da necessidade de reinventar as estratégias de ensino/aprendizagem, bem como de pensar seu papel político e as possibilidades de contribuição para enfrentar os desafios postos.

As aulas do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio: graduação, mestrado e doutorado, além dos cursos de Especialização foram retomadas no formato de lives e aulas on line. A necessidade de troca de saberes e experiências, de estarmos juntos mesmo que à distância, provocou um movimento novo de interação digital em proporções ainda não experimentadas no espaço acadêmico

Com o sucesso dos debates estabelecidos surgiu o desejo de registrar esses momentos e socializar algumas experiências desen-

¹ Necropolítica – conceito elaborado por Joseph-Achille Mbembe, filósofo, teórico político, historiador, intelectual e professor universitário camaronês, que procura demonstrar as várias formas pelos quais, no mundo contemporâneo, existem estruturas com o objetivo de provocar a destruição de alguns grupos. Essas estruturas são formas contemporâneas de vidas sujeitas ao poder da morte e seus respectivos “mundos de morte” – formas de existência social nas quais vastas populações são submetidas às condições de vida que os conferem um status de “mortos-vivos”. Mbembe afirma que cabe ao Estado estabelecer o limite entre os direitos, a violência e a morte. Mas, ao invés disso, os Estados utilizam seu poder e discurso para criar zonas de morte. O autor afirma que quem morre em zonas como estas são grupos biológicos geralmente selecionados com base no racismo. Funciona assim: é apresentado o discurso de que determinados grupos encarnam um inimigo (por vezes fictício). A resposta é que, com suas mortes, não haverá mais violência. Assim, matar as pessoas desse grupo pode ser aceito como um mecanismo de segurança. (www.politize.com.br, acesso em 23 de abril de 2021)

volvidas por alunos, profissionais e professores em diversas frentes e temáticas, como sementes de esperança que precisavam ser espalhadas, divulgadas, para mostrar que nem tudo estava perdido, que novos e antigos projetos podem dialogar e se articular, e gerar novos olhares e perspectivas de atuação para o enfrentamento dos desafios atuais, gerando energia vital, positiva e propositiva. Assim surge essa coletânea, com 19 artigos, a partir de lives organizadas pela Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, reunindo temas diversificados, através dos quais desejamos dialogar sobre diferentes áreas de intervenção social, a partir de relatos de experiências e reflexões, que tem como pano de fundo não só a pandemia do coronavírus, mas a luta por direitos humanos, sociais, educacionais, numa perspectiva mais ampla.

Na primeira parte, **“O ESTADO BRASILEIRO E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA”**, reunimos artigos que enfocam a maneira como o Estado está organizado ou não para a intervenção nas expressões da questão social, especialmente no contexto da pandemia. Com o provocativo título **“O ESTADO ESTÁ NU! UMA REFLEXÃO SOBRE O REVELADOR CONTEXTO PANDÊMICO: O QUE REVELA O “NOVO NORMAL”?**, Herculis Tolêdo nos brinda com uma reflexão sobre o papel do Estado, alertando que estamos enfrentando não só um contexto de pandemia, mas de pautas antidemocráticas e consensos reacionários que colocaram em risco a sociedade e o bem mais precioso: a vida humana.

A Prof.^a Heloisa Mesquita aborda uma questão estratégica, o necessário conhecimento sobre **“ORÇAMENTO E FINANCIAMENTO UM DIÁLOGO NECESSÁRIO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITO: O SUAS COMO BASE PARA AS REFLEXÕES”**, lembrando que a atuação profissional em políticas públicas não pode negligenciar a importância desse conhecimento específico para fazer avançar as políticas sociais e a luta por direitos.

Os outros dois artigos nos permitem conhecer sistemas de saúde de países com realidades distintas. No artigo **“SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS: UMA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE”**, a autora Eliza R. Ambrósio apresenta o Sistema Único de Saúde

brasileiro e o trabalho dos assistentes sociais nessa política setorial. Em seguida, a Prof.^a Cassandra White, em seu artigo “O SISTEMA DE SAÚDE NOS EUA: PASSADO, PRESENTE E PANDEMIA” apresenta o modelo de saúde americano, e algumas pistas para compreendermos porque, sob a presidência de Donald Trump, os Estados Unidos da América tiveram o maior número de casos e de mortes de COVID-19 no mundo.

Na parte 2, reunimos artigos sobre **O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA PANDEMIA**, a partir da contribuição de professoras ligadas ao grupo de pesquisa TRAPPUS² da PUC RIO. No artigo “TRABALHADORES ASSISTENTES SOCIAIS E O ACIRRAMENTO DA PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO”, a Prof.^a Inez Stampa aborda as recentes transformações no “mundo do trabalho” e seus rebatimentos para o trabalho dos assistentes sociais, alertando para os ataques aos direitos legalmente instituídos no Brasil, e destacando a importância da pesquisa como uma estratégia para se desvelar os processos sutis, reacionários e conservadores que incidem sobre o trabalho do assistente social no contexto atual.

No artigo “TRABALHO E SERVIÇO SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19”, a Prof.^a Ana Lole aborda o contexto da pandemia e seus efeitos negativos sobre o trabalho dos assistentes sociais, apresentando as recentes orientações do conjunto CFESS/CRESS-RJ³ para os profissionais em tempos de pandemia.

Em seu artigo “O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA PANDEMIA DO COVID-19” a Prof.^a Marcia Botão chama a atenção para as relações sociais estabelecidas antes do avanço da pandemia do COVID-19 e para a falsa oposição entre o “econômico” e o “social” propagada pelo governo federal. Ressalta que tanto os usuários dos serviços, como as(os) assistentes sociais como trabalhadoras(es), vivenciam riscos e incertezas no seu cotidiano profissional, e aponta para a necessária garantia da segurança alimentar, de acesso ao auxílio emergencial, de orientações de saúde, acolhi-

² TRAPPUS – Grupo de Pesquisa “Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social, PUC-Rio.

³ CFESS- Conselho Federal de Serviço Social; CRESS-RJ Conselho Regional de Serviço Social

mento, entre tantas ações que visam contribuir com a dignidade e a vida das pessoas.

No artigo “O TRABALHADO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CENÁRIO PANDÊMICO”, a Prof.^a Geovana Silva aponta que a crise da COVID-19 se soma à crise do capital, evidenciando as desigualdades estruturais, assim como as dificuldades de atendimento à população com o desmonte das políticas sociais no contexto neoliberal. Ela destaca a importante iniciativa do Fórum Nacional dos Trabalhadores(as) do SUAS ao lançar nota às/aos trabalhadoras/es em defesa de direitos e da necessidade de compreender a emergência da situação de pandemia, que requer medidas imediatas; bem como a importância dos serviços socioassistenciais dada a falta de condições básicas das famílias, dos grupos e comunidades que os buscam.

Na terceira parte, foram reunidos artigos que apresentam **EXPERIÊNCIAS DE ENFRENTAMENTO À COVID**, em diferentes municípios do Estado do Rio de Janeiro. No artigo “ACEITA UM CARINHO? A PERSPECTIVA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO “AJUDA E APOIO” NO PERÍODO PANDÊMICO”, a autora Diana Delgado elabora uma forte crítica à concepção do governo federal que vem desqualificando a Política de Assistência Social e seus trabalhadores, ignorando a expertise do Sistema Único de Assistência Social e do Cadastro Único do Governo federal, o CADÚNICO, atribuindo a uma instituição financeira a gestão e operacionalização do auxílio emergencial por meio de aplicativos. Ela relata a experiência do município de Niterói que organizou as ações e serviços de atendimento à população numa perspectiva intersetorial, utilizando a rede de serviços socioassistenciais instaladas e o CADÚNICO para viabilizar o auxílio emergencial municipal.

No artigo “MARICÁ E A PANDEMIA: RESULTADOS POSITIVOS NO TRABALHO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL”, Luana M. de Noronha destaca a atuação integrada de políticas públicas no enfrentamento à pandemia, através de ações conjuntas das políticas de Assistência Social, Educação e Economia Solidária, com destaque para utilização de moeda social como grande inovação e impulso à economia local em período de crise.

Os próximos artigos apresentam experiências não governamentais de enfrentamento à pandemia. No artigo “MOBILIZAÇÕES EM CONTEXTOS DE PANDEMIA: O CASO DO SEJA VIVO E DA FÁBRICA SUBURBANA”, o prof. Rafael S. Gonçalves e o doutorando Daniel A. Rocha, relatam a iniciativa do “Movimento Seja Vivo” idealizado através de uma parceria entre o LEUS - Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais da PUC-Rio e o GEA Sur - Grupo de Estudos em Educação Ambiental desde el Sur da UNIRIO, cujos professores e alunos mobilizaram profissionais de distintas áreas e lideranças locais para pensarem diversas ações de enfrentamento à Covid, dentre as quais as atividades da Fábrica Suburbana, revelando as possibilidades de parcerias solidárias entre universidades, movimentos sociais e comunitários no enfrentamento da pandemia, através de iniciativas locais.

No artigo “ENTRE VIOLÊNCIAS E RESISTÊNCIAS: A LUTA DAS MULHERES E SEUS ENFRENTAMENTOS NO CONTEXTO DA PANDEMIA” a Prof.^a Luciene Medeiros e a Prof.^a Nilza Rogéria de A. Nunes denunciam a existência de “duas pandemias simultâneas: a COVID-19 e a violência contra a mulher”, e relatam como as lideranças femininas no pleno exercício do seu micropoder desenvolveram estratégias capazes de responder de forma imediata às emergências locais durante a pandemia.

Na parte 4 - **OUTRAS FACES DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E SEUS ENFRENTAMENTOS**, reunimos artigos que abordam temáticas anteriores à pandemia, mas que trazem reflexões importantes sobre um cenário de retrocessos na área de direitos humanos, sociais e ambientais que atravessam o contexto pandêmico e demandam os esforços de profissionais, governos e sociedade civil para enfrentá-los.

No artigo “FAMÍLIAS: DEBATE CONTEMPORÂNEO DE QUESTÕES TRADICIONAIS” o Prof. Antonio Carlos de Oliveira aponta a condução conservadora do governo do presidente Jair Bolsonaro com relação a temática da família, com retrocesso em direitos sociais, agravado no cenário de pandemia. Ele faz críticas severas ao recém criado Programa Município Amigo da Família (PMAF), que segundo o autor “recupera o que há de pior na história brasilei-

ra de tutela das famílias”, entre outras medidas. Aponta, ainda, que o contexto de pandemia provocou alterações nas dinâmicas familiares, nas rotinas e na renda, com consequências negativas para a qualidade das relações familiares, principalmente entre as famílias mais pobres.

No segundo artigo, “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA DAS FACES DA POBREZA NO BRASIL” a Prof.^a Irene Rizzini e Juliana B. Vale, destacam que a situação de crianças e adolescentes em situação de rua se agravou no ano de 2020 com o impacto da pandemia de Covid-19 no país, com base nos resultados de uma pesquisa de âmbito nacional, cujo objetivo foi analisar o perfil amostral de crianças e adolescentes (7-18 anos) em situação de rua e em acolhimento institucional como medida protetiva à situação de rua, destacando características sociodemográficas e direitos violados deste grupo populacional. O texto aponta prioridades de ação e estratégias para ampliar a garantia de direitos dessa parcela da população.

No artigo “RETRATOS DA POBREZA: CENAS COTIDIANAS DAS EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL EM JARDIM GRAMACHO” a Prof.^a Valeria Pereira Bastos trouxe para o debate as consequências negativas para os trabalhadores que viviam do lixão de Jardim Gramacho em Duque de Caxias, a partir de seu fechamento em 2012, em cumprimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, visando a proteção do meio ambiente e a saúde dos moradores da região. Ela ressalta que aproximadamente 60% dos moradores sobreviviam das atividades ligadas à comercialização dos recicláveis descartados no lixão e perderam sua fonte de renda, não recebendo o apoio de políticas públicas para atendimento de suas necessidades.

No quarto artigo, a Prof.^a Arianne Paiva escreve “ALGUNS APONTAMENTOS PARA A PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL ATUAL”, um tema polêmico, suscitado pelo aumento expressivo do número de refugiados venezuelanos desde 2016, no Estado de Roraima, que vem gerando conflitos entre os atores políticos governamentais, além de reações da sociedade civil, com o embrutecimento das ações nas fronteiras, do crescimento de posicionamentos xenófobos e racistas da extrema direita no Brasil. Ela

analisa o Programa “Operação Acolhida”, que envolve o controle da fronteira, o acolhimento em abrigos e o processo de interiorização, sinalizando que o protagonismo das Forças Armadas e do Ministério da Defesa tem recebido críticas por uma sistemática violação de direitos humanos. Aponta para outro caminho possível, através de políticas públicas numa ação intersetorial.

Os três últimos artigos abordam a temática das ações afirmativas para inclusão de negros e carentes no ensino médio e superior. No artigo “A atuação dos pré-vestibulares populares nos programas de ação afirmativa – A inspiração no Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)”, a autora, Andréia Clapp Salvador, relata a história do Pré-Vestibular para Negros e Carentes, que nasceu na Baixada Fluminense, no ano de 1993 e começou a se constituir como movimento social de educação popular, tendo como foco central de reivindicação a luta pela democratização da educação e contra a discriminação racial. Ainda hoje, fundamentos do PVNC são fontes de inspiração para outros pré-vestibulares populares, que estão distribuídos por bairros e municípios do Rio de Janeiro, tais como: EDUCAFRO, Rede Emancipa, Pré-vestibular Ser Cidadão, entre outros mais. Há uma rede constituída de cursinhos pré-vestibulares populares, voltados para a inclusão de estudantes negras e negros, estudantes Trans, das classes populares nas universidades, que atuam como uma alternativa viável de acesso dos grupos em condição de desigualdade social ao ensino superior e defendem a ideia de maior democratização do acesso à universidade.

No artigo “POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS NA EDUCAÇÃO: DESAFIOS PARA UMA REPARAÇÃO HISTÓRICA”, Maria Aparecida Miranda trata das políticas de ações afirmativas na educação em três linhas de ação - a reserva de vagas de corte racial e social para o acesso, - a educação para as relações étnico-raciais e a assistência estudantil e estratégias de permanência. Ela destaca a participação do Movimento Negro como principal protagonista na reivindicação e elaboração das ações afirmativas e apresenta parte dos resultados da pesquisa de sua tese “Ações Afirmativas no Ensino Médio do Instituto Federal do Rio de Janeiro IFRJ: um estudo de caso sobre a implementação e as narrativas dos estudantes negros”.

E no último artigo “A FORMAÇÃO ACADÊMICA TRANS-

FORMANDO TRAJETÓRIAS: PERFIL DAS EX-ALUNAS DE SERVIÇO SOCIAL DA PUC-RIO”, a Prof.^a Tânia Jardim, apresenta o resultado da pesquisa realizada com as alunas concluintes do curso de Graduação em Serviço Social, na PUC-Rio entre os anos de 2003 a 2013, (275 alunas graduadas), fazendo um balanço sobre os impactos do acesso ao ensino superior na vida dessas alunas, que ingressaram na PUC através do concessão de bolsas de estudo integrais aos alunos oriundos das camadas populares e afrodescendentes. Os resultados desse programa compreendem, além da dimensão objetiva de ampliação das oportunidades no mercado de trabalho e de melhoria das condições de vida, para as estudantes, uma dimensão simbólica significativa, pelo efeito multiplicador que suas trajetórias provocam em suas famílias e comunidades de origem, ao apontar possibilidades de inserção acadêmica e ascensão social, cultural, econômica.

Esperamos que a socialização de saberes, de experiências, estudos e pesquisas reunidos nessa coletânea possam contribuir para a formação e reflexão de alunos, profissionais e cidadãos, e que sirvam como sementes de esperança em dias melhores. Que possamos aprender com o exemplo dos girassóis, que em dias nublados, se alimentam da energia que trocam entre si, olhando uns para os outros, ao invés de esperar pelo sol!

Outono de 2021

SUMÁRIO

PARTE 1 - O ESTADO BRASILEIRO E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA	18
1.1. O Estado está nu! Uma reflexão sobre o revelador contexto pandêmico	19
<i>Herculis Tolêdo</i>	
1.2. Orçamento e financiamento – Um diálogo necessário para a efetivação de direito: o SUAS como base para as reflexões	30
<i>Heloisa Helena Mesquita Maciel</i>	
1.3. Sistema Único de Saúde (SUS): uma política pública de Saúde ..	46
<i>Eliza Regina Ambrosio</i>	
1.4. O sistema de Saúde nos E.U.A.: passado, presente e pandemia.....	60
<i>Cassandra White</i>	
PARTE 2 - O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA PANDEMIA	69
2.1. Trabalhadores assistentes sociais e o acirramento da precarização do trabalho	70
<i>Inez Stampa</i>	
2.2. Trabalho e Serviço Social em tempos de pandemia da Covid-19.....	85
<i>Ana Lole</i>	
2.3. O trabalho dos assistentes sociais na pandemia do Covid-19.....	99
<i>Marcia Botão</i>	
2.4. O trabalho do(a) assistente social no Sistema Único de Assistência Social no cenário pandêmico	109
<i>Geovana Silva</i>	
PARTE 3 - EXPERIÊNCIAS DE ENFRENTAMENTO À COVID-19 ..	122
3.1. Aceita um carinho? A perspectiva da assistência social como “ajuda e apoio” no período pandêmico	123
<i>Diana Delgado</i>	

3.2. Maricá e a pandemia: resultados positivos no trabalho da Assistência Social	136
<i>Luana Menezes de Noronha</i>	
3.3. Mobilizações em contextos de pandemia: o caso do Seja Vivo e da Fábrica Suburbana	146
<i>Rafael Soares Gonçalves</i>	
<i>Daniel Albuquerque Rocha</i>	
3.4. Entre violências e resistências: a luta das mulheres e seus enfrentamentos no contexto da pandemia	157
<i>Luciene Medeiros</i>	
<i>Nilza Rogéria de Andrade Nunes</i>	
PARTE 4 - OUTRAS FACES DAS DESIGUALDADES SOCIAIS E SEUS ENFRENTAMENTOS.....	
169	
4.1. Famílias: debate contemporâneo de questões tradicionais.....	170
<i>Antonio Carlos de Oliveira</i>	
4.2. Crianças e adolescentes em situação de rua: uma das faces da pobreza no Brasil	182
<i>Irene Rizzini</i>	
<i>Juliana Batistuta Vale</i>	
4.3. Retratos da pobreza: cenas cotidianas das expressões da questão socioambiental em Jardim Gramacho	198
<i>Valéria Pereira Bastos</i>	
4.4. Alguns apontamentos para a proteção dos refugiados no Brasil atual.....	208
<i>Ariane Rego de Paiva</i>	
4.5. A atuação dos pré-vestibulares populares nos programas de ação afirmativa – A Inspiração no Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)	222
<i>Andréia Clapp Salvador</i>	
4.6. Políticas de ações afirmativas na Educação: desafios para uma reparação histórica	431
<i>Maria Aparecida Miranda</i>	
4.7. A formação acadêmica transformando trajetórias: perfil das ex-alunas de Serviço Social da PUC-RIO	243
<i>Tânia Horsth Noronha Jardim</i>	

PARTE 1

O ESTADO BRASILEIRO

E O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

1.1 O Estado está nu! Uma reflexão sobre o revelador contexto pandêmico

Herculis Tolêdo¹

O que revela o “novo normal”?

A pandemia que assola o mundo desde o início do ano de 2020 trouxe para o centro do debate público a urgência da atuação interventiva do Estado na preservação da vida. Ideia já conhecida e preconizada pela concepção do Estado de Bem-estar Social ou Estado Assistencial, segundo a qual o Estado é o agente garantidor dos mínimos sociais – alimentação, saúde, habitação e educação – a todos os cidadãos, independentemente da sua renda.

Desde a crise de 1929, na Bolsa de Valores de Nova York, passando pela do petróleo na década de 1970 e, recentemente, pela de 2008, o Estado apresenta-se em ações políticas para amortecer as consequências desses episódios e na salvaguarda da produção, circulação e reprodução do capital.

Certamente, isso explica porque na atual crise, inicialmente sanitária, exige do Estado a formulação de respostas às demandas através dos auxílios emergenciais de minimização dos impactos da

¹ Doutorando e mestrado em Serviço Social (PUC-Rio), graduado e licenciado em Ciências Sociais (UFRJ, 2004) e Relações Internacionais (UNESA, 1997). Desenvolve projetos com a temática na área de fundamentos do Serviço Social, Políticas Públicas, Controle, Participação Democrática e Medidas Socioeducativas. Coautor do livro O Município e a Política de Atendimento Socioeducativo (IBAM, 2018). Está associado ao grupo de pesquisa Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social, TRAPPUS (PUC-Rio). É premiado pela Bolsa Doutorado Nota 10 FAPERJ (2019) e pela Inovação em Gestão e Proteção Social, ENAPEGS (2014). Exerceu as funções de presidente e coordenador das Comissões de Normas, Orçamento e Finanças do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro. Assessor pedagógico, conteudista e professor dos cursos sobre plano, controle e vigilância socioassistencial realizados no âmbito do CapacitaSUAS no Estado do Rio de Janeiro. Email: herculisp@hotmail.com

Covid-19 na vida social e econômica em âmbito planetário e no Brasil sob fortes pressões. Algo similar ao ocorrido nos países orientais, por exemplo, com a contenção da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS), causada pelo vírus SARS-CoV-2 que se espalhou para 26 países, com 8.098 casos confirmados e 774 mortes².

Nos últimos meses, os noticiários e os debates nas plataformas digitais tornaram-se monotemáticos e apontaram recorrentemente para a necessidade de adoção de medidas minimizadoras dos danos em decorrência dos efeitos da Covid-19 que, no país, contou com a implementação de uma renda emergencial para os trabalhadores informais e desempregados e a adoção do isolamento social – preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Ministério da Saúde do Brasil e Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

Neste momento, em que escrevo esse artigo, completamos mais de sete meses desde que o Brasil registrou o primeiro caso de Covid-19, confirmado pelo Ministério da Saúde do Brasil em 26 de fevereiro de 2020. Desde então, a curva de crescimento de infectados e óbitos do país avança, confirmando que a Covid-19 é um vírus que não negocia com ninguém. Até mesmo nos grandes centros da economia mundial, que tiveram seus sistemas de saúde extremamente fragilizados ou até mesmo colapsados³.

O impacto da Covid-19 não ficou restrito à saúde. Segundo as agências internacionais de notícias, em abril de 2020, esse número já tinha chegado a 1.300 milhões de alunos afetados pelo encerramento das atividades escolares⁴.

No Brasil, já vivíamos uma situação de deterioração da educação sobre a qual a Covid-19 aprofundou ainda mais a desigualdade entre os estudantes. Por mais que os governos ofertem banda larga

² Cabe destacar que o primeiro surto de MERS foi registrado na Arábia Saudita em abril de 2012. Diferentemente do SARS-CoV, o MERS-CoV ainda não foi erradicado, passados mais de oito anos. Mas o número de casos confirmados gira em torno de 2,5 mil em 27 países (Fonte: Estado de Minas, 31/05/2020).

³ Foram confirmados no mundo 38.789.204 casos de COVID-19 (383.588 novos em relação ao dia anterior) e 1.095.097 mortes (6.007 novas em relação ao dia anterior) até 16 de outubro de 2020. (Fonte: OMS.)

⁴ Até a presente data, as escolas, em especial, as públicas, ainda não voltaram as suas atividades nem mesmo on-line.

de Internet, muitos estudantes continuarão sem as ferramentas tecnológicas, além de condições físicas e emocionais para participarem das aulas virtuais.

Enquanto não há vacina, o isolamento social é a principal medida de prevenção à contaminação pelo vírus, conforme orientações dos organismos internacionais e nacionais. Ainda assim, a medida foi alvo de ações midiáticas contrárias pela Presidência da República, configurando quase uma crise no país quando governadores e prefeitos mantiveram o comércio e as escolas fechadas nos momentos iniciais da pandemia.

Não é demais lembrar que as divergências sobre o isolamento ganharam grande repercussão nos noticiários e trouxeram à tona o debate sobre a concepção da descentralização, que, por sua vez, pactua a transferência de poder e de funções administrativas para outras esferas de governo, em especial a municipal. Dessa forma, ficaria resguardado o direito da gestão local em fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento, objetivando uma sociedade democrática.

Este artigo é uma reflexão sobre o atual contexto pandêmico pela perspectiva crítica do Estado, que torna compreensível porque a resposta dada a milhares de brasileiros foram atravessadas por uma série de fatos que, embora parecessem contraditórios, estão alinhados com o modelo de gestão da solidariedade social que resguarda a lógica do mercado e os critérios de rentabilidade do capital, instituído muito antes do que se convencionou chamar de “novo normal”.

O Estado está nu!

A roupa nova do rei, de autoria do dinamarquês Hans Cristian Andersen, publicado em 1837, é um conto que relata a história de um falso alfaiate que disse ao rei que poderia fazer uma roupa, mas que apenas as pessoas mais inteligentes e astutas poderiam vê-la.

Quando o falso tecelão mostrou a mesa de trabalho vazia, o rei exclamou: “Que lindas vestes! Fizeste um trabalho magnífico!”, embora não visse nada além de uma simples mesa, pois dizer que nada via seria admitir na frente de seus súditos que não tinha a capacidade necessária para ser rei. Os nobres ao redor soltaram falsos

suspiros de admiração pelo trabalho, nenhum deles querendo que achassem que era incompetente ou incapaz. O tecelão garantiu que a roupa logo estaria pronta, e o rei resolveu marcar uma grande parada na cidade para que ele exibisse a veste especial.

Durante o evento, contudo, uma criança gritou: “O rei está nu!”. O grito é absorvido por todos. A sinceridade e o olhar da criança tocaram a todos. Os burburinhos começaram e todos começaram a confessar que não enxergavam a nova roupa do rei.

Esse conto é uma boa analogia com os tempos pandêmicos. Assim como a criança, a Covid-19 desnudou a fragilidade de argumentos diametralmente opostos do que se preconizava nas análises realizadas sobre o cenário econômico e político no contexto nacional. Em especial, num possível exercício secundário do Estado na regulação do mercado.

A pandemia, assim como a criança do conto, evidenciou que o capitalismo mais do que nunca necessita de um sistema estatal para se reproduzir e a atual etapa da mundialização precisa do Estado para operar, tanto no centro quanto na periferia do sistema mundial capitalista, reiterando o papel do Estado nas transformações econômicas e políticas. Justificado pelo fato que o essencial para o sistema capitalista é operar como o exercício desigual da soberania entre centros e periferias, sendo a soberania mais plena nos países centrais e mais limitada e restrita nos periféricos.

A análise aqui proposta não se limita às leituras juristas sobre o Estado. Mas, o exercício de questionar conexões que a pandemia reafirma sobre o Estado neoliberal. Isto é bastante significativo, sobretudo quando visões simplistas sobre o Estado repetem velhas fórmulas que o definem como a personificação do bem comum ou uma instituição do povo auto-organizado.

A razão disso é que o “Estado” é um dos conceitos que não se revelam por si próprios, mas apenas pode ser mais bem compreendido no quadro de extensas reflexões que fazem do Estado a forma política que expressa uma sociedade conflituosa e antagônica.

Cabe, ainda, destacar que o debate sobre essa categoria é repetidamente circunscrito à análise do poder político e administrativo, examinado muitas vezes sob o ponto de vista institucional, territorial e funcional. Remetendo, como observa Mendonça (2012) à ideia

de um Estado-Sujeito que paira acima da sociedade, dotado de vontade própria e desvinculado dos grupos sociais – uma concepção presente no século XIX que se perpetua até os dias de hoje.

Até o momento, nem a ascensão e queda do Estado de Bem-estar Social nem a crise do modelo neoliberal foram suficientes para uma análise mais crítica daqueles que insistem em descrever o governo despido de suas complexidades que, no atual contexto, por exemplo, deu claros exemplos da ausência de limites éticos.

O Estado, tal qual se apresenta na atualidade, não corresponde de forma alguma somente como um organismo burocrático ou uma figura da administração pública. Grande parte das visões contemporâneas sobre o Estado advém de uma perspectiva reducionista, elaborada, originalmente, no século XVIII, e que traz a ideia que o estudo do Estado deriva do estudo do Direito público, imbricado na ética e na moral, circunscrita ao domínio da natureza.

Dentro dessa lógica explicativa, o Estado emergiria de um contrato social numa proposta de contraposição ao “estado de natureza”, considerado como princípio de uma “conduta humana universal”. A constituição de um “estado civil”, seria, portanto, uma forma mais “civilizada” e “progressista”, por ter como base o contrato social que, em certo sentido, não deixa de ser a exacerbação do privado na constituição do público.

O verdadeiro estado político, onde os homens seriam tanto civilizados quanto cidadãos, se daria a partir do pacto estabelecido com o governante, que passaria a regular todos do mesmo modo, supostamente imparcial e acima de interesses individualistas prevalentes até então⁵.

A crítica a essa concepção do Estado advém de uma matriz que escaparia do caráter igualmente dual dos conceitos com que operava. Portanto, não mais sociedade de natureza *versus* sociedade civil, mas sim uma nova noção de “sociedade política”, em substituição à antiga “sociedade civil” dos jusnaturalistas. Essa mudança, longe de um mero formalismo, distinguiu com clareza uma esfera política distinta da esfera civil.

Não é demais destacar que depois de 1844, com as primeiras incursões críticas no campo da Economia Política, a oposição Es-

⁵ Ver MASCARO (2019).

tado/sociedade civil começa a ser posta em novas bases. A partir da constatação de que as relações políticas, jurídicas e ideológicas devem ser derivadas e explicadas a partir das relações materiais de vida, o Estado passa a ser caracterizado como forma particular da produção burguesa⁶.

Também nesse sentido, se existe uma natureza no homem, ela possui um cunho social, sendo, portanto, passível de transformação. Os homens teriam uma sociabilidade própria, conferida não por um contrato, mas, sim, pelo lugar por eles ocupado no processo de produção e de trabalho, onde alguns são proprietários dos meios de produção, enquanto outros não. Sendo assim, a origem do Estado, nessa concepção, reside na emergência da propriedade privada, subordinando os demais e transformando-os em força de trabalho.

O Estado surge da necessidade de certos proprietários, agora privados, de assegurar sua apropriação, mediante leis e outras medidas coercitivas capazes de garantir a manutenção da condição estabelecida. Não é demais destacar que a separação entre “privado” e “político” parece natural no pensamento burguês; afinal, sua base e fonte são o mercado e as relações de capital.

A perspectiva da filosofia da práxis: o que os clássicos nos revelam?

O marxismo é uma abordagem distinta das demais filosofias estabelecidas, por ser orientado para uma ação de transformação, para a *práxis*⁷, segundo Konder (2018):

A práxis é a atividade concreta pela qual os sujeitos humanos se afirmam no mundo, modificando a realidade objetiva e, para poderem alterá-la, transformando-se a si mesmos. É a ação que, para se aprofundar de maneira mais consequente, precisa de reflexão, do autoconhecimento Ψ , da teoria; e é a teoria que remete à ação, que enfrenta o desafio de verificar seus acertos e desacertos, cortejando-os com a prática (KONDER, 2018, p. 123).

⁶ Para aprofundar esse debate, ver MASCARO (2019).

⁷ Sobre o tema, ver SÁNCHEZ VÁSQUEZ, Adolfo. Filosofia da práxis. Tradução de Luiz Fernando Cardoso, v. 4, 2011.

Portanto, o sujeito, na perspectiva filosófica marxista, ao ser tomado fundamentalmente pela práxis, não é tomado em sua individualidade, mas em sua sociabilidade, explicando a potência dessa noção e sua rápida apropriação dentre outras profissões pelo Serviço Social e movimentos sociais na ruptura com o conservadorismo⁸ e defesa de direitos.

Não se pretende, aqui, uma descrição minuciosa do arcabouço teórico da práxis, através dos seus pensadores. Mas, evidenciar como a crítica marxista foi e ainda é necessária na compreensão do Estado atravessado por uma série de contradições que, embora não superior à reprodução capitalista, é também resultado dela. Debate que atualmente é defendido pela corrente derivacionista que reafirma que o Estado e o Direito, a partir das especificidades da economia política capitalista não são instrumentos neutros.

Portanto, a crítica marxista é, como observado por Mascaro (2019), a pá de cal sobre o edifício moderno a respeito do Estado para o bem comum⁹. À medida que rompe com as ilusões sobre a justiça estatal e, ao mesmo tempo, inscrevendo a vida social não como forma originada do contrato social, mas do antagonismo de classes. Por essa razão, o Estado se apresenta como universal para atender à reprodução de uma estrutura de apropriação de riqueza do trabalho por alguns particulares.

Nessa perspectiva, uma notável chave interpretativa é fornecida por Antonio Gramsci. Uma das principais fontes teóricas que vai além do campo marxista que desenvolve o temário do Estado capitalista na contemporaneidade, Gramsci foi o primeiro teórico a elaborar, dentro do marxismo, um sistema conceitual completo para apreender de forma unitária as complexas relações do poder nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Até o final da década de 1970, Gramsci foi o pensador político que não apenas utilizou o conceito de sociedade civil, mas que, além disso, converte-o em elemento central da sua concepção de

⁸ Sobre esse debate ver DURIGUETTO, Maria Lúcia; MARRO, Katia. Serviço Social, lutas e movimentos sociais: a atualidade de um legado histórico que alimenta os caminhos de ruptura com o conservadorismo. Serviço Social no Brasil. História de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

⁹ Ver também HIRSCH, Joachim. Teoria Materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

Estado Integral. Cabe destacar que Gramsci é um pensador da totalidade. E por isso, o seu olhar para as superestruturas revela uma determinada parte do todo social. Para ele, o Estado é um amálgama entre a sociedade política (localizada no âmbito e nas funções tradicionalmente compreendidas pelo Estado) e a sociedade civil¹⁰.

Portanto, embora distintos, a sociedade política e a sociedade civil funcionam numa espécie de complementariedade. Isto porque o poder não se ganha apenas no confronto e na luta direta. Mas, sobretudo, pela hegemonia dos valores próprios dominantes sobre os dominados e, portanto, a disputa da hegemonia é estratégia necessária na transformação da sociedade.

O Estado, segundo Gramsci, é a união de repressão e a persuasão na formulação de consensos no nível ideológico. Portanto, o consenso entre as classes é a forma de consolidação da hegemonia dominante. O Estado, além da sua função repressora, necessita se estruturar, também, como educador da sociedade.

Nesse sentido, o “civil” não é só um instrumento de análise, é também um instrumento de projeto formado por múltiplas organizações sociais de caráter cultural, educativo, religioso, político e econômico que difundem a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e se articulam ao consenso e à direção moral e intelectual do conjunto social.

Não é difícil perceber que as dimensões trabalhadas por Gramsci nos conceitos de sociedade civil, sociedade política e hegemonia não só ilustram de modo didático as práticas do capitalismo moderno. Mas, possibilitam compreender que nessa relação integral entre Estado restrito e sociedade civil, o convencimento ocorre em uma dupla direção. Isto é:

[...] dos aparelhos privados de hegemonia rumo a ocupação das agências dos Estados restrito, e, inversamente, da sociedade política e da coerção em direção ao fortalecimento da direção das frações de classe dominante através da sociedade civil, reforçando, a partir do próprio Estado restrito, seus respectivos aparelhos privados de hegemonia (MENDONÇA, 2013, p. 19).

¹⁰ Para aprofundar o debate, ver ACANDA, Jorge Luis. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

Nesse sentido, Mendonça (2013) desenvolveu um método de estudo sobre a dominação burguesa e a reprodução de classe no Brasil contemporâneo, cabendo portanto, verificar, a cada momento histórico, que eixo central organiza e articula a sociedade civil enquanto matriz produtiva e, ao mesmo tempo, como essas formas de organização da sociedade civil articulam-se no e pelo Estado restrito, através da análise de seus agentes e práticas.

Essa proposta metodológica de análise, aqui sinteticamente exposta, possibilitou a formação de muitos pesquisadores e estudiosos que se dedicam em seus estudos às correntes autoritárias e totalitárias no interior da sociedade civil no cenário nacional. Permitindo, também, compreender que o Estado não pode mais se impor pelo uso da força, mas que busca a construção de consensos, seja fazendo concessões e cedendo espaço, seja por meio da simples cooptação, seja pela transformação das reivindicações em temas esvaziados de sentido.

O debate apoiado nas discussões conceituais é um elemento importante para a compreensão da atual crise humanitária. Esse esforço intelectual e militante na compreensão dessa conjuntura pandêmica num contexto de defesa de armamento civil, crítica à liberdade de imprensa, fundamentalismo cristão e intolerância adensam a necessidade de um olhar criterioso sobre os reais significados da ausência de políticas públicas federais para enfrentamento da pandemia, em especial, das respostas que são dadas ou omitidas a esta crise que incide diretamente na chance de sobrevivência de uma parcela da sociedade.

Talvez, tenhamos só agora entrado no século XXI. Em 2020, aprendemos que os avanços da tecnologia não deram conta de um vírus. Também, vimos que a história é cíclica e mais uma vez foi cobrado um alto preço à adesão a pautas antidemocráticas e consensos reacionários que colocaram em risco não só o projeto de uma sociedade mais justa e inclusiva, mas o bem mais precioso: a vida humana.

Não é demais destacar que, inicialmente, muito se propagou que o vírus tinha nos números absolutos de contaminados e mortes um componente democrático. Isto, porque, o vírus não escolhe classe, raça e gênero das suas vítimas.

Contudo, em muito pouco tempo foi possível, mais uma vez, constatar que a crise econômica e sanitária tornou esse processo mais devastador para a população periférica, negra e pobre. Interpretado, segundo alguns estudiosos, como expressão de um Estado necropolítico¹¹, segundo o qual o Estado decide qual vida é passível de luto ou não. Vive-se um momento que as formas liberais democráticas criadas para coibir o esgotamento dos recursos ambientais, por exemplo, ganham outra perspectiva diametralmente oposta.

Nesse sentido, o caso brasileiro é singular. Segundo, porque a crise é gerida por um Ministério da Saúde sem o seu principal gestor especialista no tema há cinco meses, por uma equipe de ministros adaptada a uma ideologia anacrônica de Estado, por exemplo, a promoção da justiça social e defesa do meio ambiente e uma Presidência contrária às evidências científicas. Neste cenário, a resposta à Covid-19 certamente vai muito além de relaxamento de regras orçamentárias, e sim repensar o próprio papel do Estado para superar carências históricas que a pandemia tornou cristalinas.

Portanto, a compreensão do cenário atual e, sobretudo, até que ponto influenciará os futuros estudos e análises sobre o papel do Estado na contemporaneidade é prematura. Mas, já há fortes indícios que muitos ferramentais conceituais já disponíveis se tornaram ainda mais reveladoras do tempo presente. E, portanto, não é demais afirmar que se a vida só pode ser compreendida se olharmos para o passado, aprendemos que para ser vivida precisamos olhar para frente, sem dúvidas, que embora as respostas dadas a milhares de brasileiros parecessem contraditórias, estão alinhadas a um projeto político que resguarda a lógica do mercado e os critérios de rentabilidade do capital.

Referências

CAVALIERE, I. A. L.; NASCIMENTO, D. Depoimentos orais sobre a repercussão da mudança do termo “lepra” para hanseníase. *Oralidades: Revista de História Oral*, n. 4, p. 111-127, jun./dez. 2008.

MASCARO, Alysso Leandro. *Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2019.

¹¹ Sobre o conceito, ver MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. N-1 edições, 2018.

MENDONÇA, S. D. Sociedade civil em Gramsci: venturas e desventuras de um conceito. *Sociedade Civil: Ensaios Históricos*. Jundiaí (SP): Paco Editorial, p. 15-27, 2013.

KONDER, Leandro. *O futuro da Filosofia da práxis: o pensamento crítico*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

PAULA, Dilma Andrade de; MENDONÇA, Sonia Regina de. *Sociedade civil: ensaios históricos*. Jundiaí: Paco, 2013.

1.2 Orçamento e financiamento – Um diálogo necessário para a efetivação de direito: o SUAS como base para as reflexões

Heloisa Helena Mesquita Maciel¹

Apresentação

O presente artigo é resultante das reflexões que surgiram nas discussões sobre financiamento para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com discentes, participantes de capacitações, de *lives* etc. Naqueles momentos, identificava-se muita curiosidade sobre o tema, mas o entendimento que perpassava pela maioria era de que se tratava de algo complexo para os não especialistas; ao mesmo tempo que era unânime o reconhecimento do quanto era estratégico para efetivar as políticas públicas.

Esse é um cenário que instiga a tentativa de construção de algumas considerações a respeito do tema, não na condição de uma especialista na área, mas como alguém que também pensava tratar-se de algo distante e que foi buscar, estudar, dialogar e estudar a respeito para ter condições de dizer que é possível.

¹ Heloisa Helena Mesquita Maciel: doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF); mestrado em Serviço Social no Departamento de Serviço Social pela PUC do Rio; especialização pela UNB-CEAD em Serviço Social e Política Social; pós-graduação pela UFF em Metodologia do Serviço Social; graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense e em História pela Fundação Cultural de Campos / Faculdade de Filosofia. Membro-colaborador do Centro Brasileiro Cooperação Intercâmbio Serviços Sociais (CBCISS); professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio; professora no Capacita SUAS em diversos estados do Brasil. Autora de publicações diversas na área de Seguridade Social, Participação e Controle Social e Gestão de Políticas Públicas. Membro do Laboratório de Pesquisa e Extensão Serviço Social, Assistência Social e Inclusão Produtiva (http://posgraduacao.ufjf.br/laboratorios/cfch#collapse_2751) e membro do Grupo de Pesquisas Josué de Castro – do Decanato da Escola de Ciências Biológicas e da Saúde da PUC-Rio. E-mail: mesquita.heloisa@gmail.com

Coloco para nós, profissionais que atuamos em políticas públicas e em especial para os assistentes sociais que, do mesmo modo que é preciso articular os saberes frutos de uma formação generalista com as questões específicas das diferentes violações de direitos, o diálogo com o financiamento deve se pautar nessa ótica, isto é, buscar identificar o ponto de tangência para que o social e o econômico cumpram com os seus respectivos papéis.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta, primeiramente, uma parte conceitual sobre planejamento e políticas públicas, seus fundamentos conceituais, bases legais, instrumentos, que se colocam como pré-requisitos para o financiamento público, fazendo destaque para o SUAS.

O Planejamento e as políticas públicas na garantia de direitos

Inicialmente, o destaque se faz para a lógica de planejamento nas políticas públicas.

Concordando com diversos autores que tratam do tema planejamento e sua relação com as políticas públicas que falam do espaço que ele vem cada vez mais ocupando no aperfeiçoamento das ações do Estado, o que, consequentemente, reflete na melhoria das condições de vida da população.

O planejamento governamental, para ter significância, deve considerar um percurso. Jannuzzi (2009) faz referência ao mesmo destacando as seguintes etapas: reconhecimento das demandas, sustentadas em dados e indicadores, o que envolve definição da agenda; o reconhecimento e definição dos problemas; a formulação, ou seja, a identificação de alternativas (caminhos); a implementação, ou seja, o plano de ações; e, não menos importante, a avaliação. Trata-se de um conjunto de procedimentos que precisam considerar as diferentes características do Brasil em sua diversa e rica cultura, além considerar os dados que devem ser cuidadosamente apurados e, seus resultados, avaliados com toda a seriedade que o recurso público merece.

O que se deseja enfatizar é que não cabe o imprevisto e nem decisões por vontades pessoais, tomadas em gabinete, o que, lamentavelmente, faz parte da história brasileira. O desafio de supe-

rar práticas conservadoras para dar lugar a um modelo democrático e transparente de gestão não é pequeno, mas é extremamente necessário.

Faz parte dessa necessária superação a relação de rivalidade que costuma estar presente nos setores da administração como, por exemplo, as secretarias que, em geral, estão “referenciadas” a grupos políticos que são rivais entre si e que reproduzem tal rivalidade em ações não cooperativas, rompendo com princípios básicos da gestão como a relação intersetorial, além de comprometer determinações constitucionais como é o caso do artigo 194 que assim determina: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Assim, corre-se o risco de se implementar políticas empobrecidas em lugar de potencializadas, e quem sai perdendo são todos, mas, principalmente a população com maiores vulnerabilidades.

O planejamento pode ser uma forma de minimizar a relação competitiva se estiver pautado em dados objetivos que possibilitem a tomada de decisão republicana, democrática, participativa, entre outros também importantes. Nessa perspectiva, destaca-se Tenório (2008), cujas publicações têm trazido grandes contribuições ao tema da Gestão Social no Brasil:

Diferente de um processo centralizador, tecnoburocrático, elaborado em gabinetes, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, sob uma perspectiva descentralizadora, de concepção dialógica, a esfera pública deve identificar, compreender, problematizar e propor as soluções dos problemas da sociedade, a ponto de serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2008b, p. 162).

O mesmo autor também destaca: “No processo de gestão social [...] a verdade é a promessa de consenso racional, [...] não é uma relação entre o indivíduo e a sua percepção de mundo, mas sim um acordo alcançado por meio da discussão crítica, da apreciação intersubjetiva” (TENÓRIO, 2008b, p. 27).

Portanto, bem diferente do que, historicamente, se constata como herança no Brasil, em particular a partir de 1920, período em que o Estado era caracterizado como conservador, centralizador e autoritário; um Estado que buscava a promoção do desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização, deixando de lado o bem-estar social, mesmo tendo se constatado importantes iniciativas sociais, porém, as mesmas não sobrepujaram o ganancioso interesse do capital nem foram capazes de levar o Estado a uma posição de equilíbrio na tensão capital/trabalho em nome da justiça social.

Assim, o modelo de gestão que se testemunha é bem diferente do desejável, é uma gestão conservadora. Tenório (2011), ao falar de gestão, resgata conceitos como gestão estratégica e gestão social que podem ajudar a entender a forma como a administração se desenha:

[Gestão Estratégica] cujo arcabouço conceitual e instrumental está vinculado a mecanismos decisórios baseados na hierarquia... e a gestão social apresentada como a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último (TENÓRIO et al, 2011).

É nessa direção que para chegar a reflexões sobre o financiamento na assistência social entendemos ser necessário fazer um percurso que passa pela defesa de uma concepção e pela apropriação de mecanismos.

Assim, não menos importante é trazer breves considerações sobre política pública. Para isso vamos nos reportar a Pereira (2008):

... quando falamos de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual. [...] mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade (PEREIRA, 2008, p. 95).

Também cabe destacar quando a mesma autora faz considerações sobre contradições presentes:

A importância de lembrarmos a natureza contraditória da política social reside no fato de que é graças a essa natureza que a referida política pode atender demandas e necessidades sociais no mesmo passo em que é capturada pelo capital para servir aos seus interesses. Além disso, importa reconhecer que a política social não é unívoca, isto é, não é idêntica em todos os tempos e lugares; e dada à possibilidade de ser, num mesmo momento e espaço geográfico, positiva e negativa para o trabalho e o capital, ela nunca poderá ser pensada como um recurso exclusivo das forças dominantes. Os dominados também podem acessá-la desde que se organizem e enfrentem com armas políticas apropriadas as forças que os oprimem (PEREIRA, 2013 p. 16).

Dialogando com Pereira sobre o tema, França e Teles (2015) destacam:

Segundo Potyara (2009), a política pública deve ser uma estratégia de ação planejada e avaliada, todavia, não significa só ação, mas também não-ação intencional, uma vez que, a sua consolidação perpassa por uma escolha dos governos em fazer ou não, o que sobrevém necessariamente, em problematizar a noção de conflito típicas da política, da luta de classes, do âmbito contraditório, da luta pelo poder – entre público e privado. A autora adverte que na era contemporânea a Policy Science também se reformulou, e atualmente, diz respeito necessariamente, as formas de ação do governo. A Policy Science em sua nova roupagem visa sobretudo, resgatar a relação orgânica entre teoria política e prática política, esta assume o caráter multidisciplinar, intervencionista e normativa, cuja centralidade das ações define como devem ser as coisas. Essa definição transcende o aparelho estatal, ela perpassa entre a relação Estado/sociedade tendo como norteammento a noção da res pública – da coisa pública/todos, onde incide pensar o interesse comum. Portanto, pensar a política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais) seja por meio de demanda, suporte ou apoios, seja mediante o controle democrático (Potyara, 2009). (FRANÇA e TELES, 2015 p. 5).

Apesar de um longo parágrafo, mantê-lo foi uma escolha pelo que ele poderá contribuir ao longo do texto. Assim, a partir de tais reflexões propõe-se pensar as questões postas para o financiamento começando pela Constituição de 1988.

O Financiamento apoiado por proposta orçamentária

Na década de 1980, alguns planos entraram em pauta, como, por exemplo, o Plano Plurianual, que permanece ativo nos dias atuais, servindo de base para o planejamento, principalmente orçamentário, tanto da União, quanto dos estados, Distrito Federal e dos municípios. Trata-se de modelo orçamentário que na CF/1988 tem sua composição definida por meio de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim expressa em artigo: “*Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais*”.

A mesma Constituição esclarece de que se trata cada uma das etapas, com suas vigências e funções:

- ⇒ O PPA tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública.
- ⇒ A LDO deve, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte.
- ⇒ A LOA deve estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Relembrando o que foi falado, anteriormente, sobre planejamento e suas etapas, a LDO, ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, deve fazê-lo de forma fundamentada e articulada pois, a mesma é o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício então proposto.

De acordo com a Constituição de 1988, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme consta no artigo 174, a saber: “*Como agente normativo e regulador da*

atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Isso significa que o planejamento expresso no Plano Plurianual é o emoldurador da forma legal e institucional do que será realizado nacionalmente, o que o artigo 167 da CF/1988 reforça ao afirmar em seu “§ 1º: *Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade*”.

A conformação legal precisa expressar, na prática, a relação Orçamento-financiamento. Nesse sentido, uma pergunta que muito surge nos cursos e debates sobre o financiamento das políticas públicas é: “De onde vêm os recursos? Por que na Assistência Social o que mais se ouve é que não há dinheiro?”

No que se refere à União, o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988 afirma que:

a lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Para o momento, se deseja chamar a atenção para o orçamento da Seguridade Social em razão de nossas reflexões priorizarem a Assistência Social, que faz parte, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, do chamado Tripé da Seguridade Social. O referido orçamento, o estabelecido no artigo 195 da CF/1988, a saber:

Art. 195. *A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:*

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Em seus incisos fica estabelecido que as receitas de todas as esferas de governo devem expressar o que será destinado à seguridade social em seus respectivos orçamentos; e que a proposta orçamentária da seguridade social deve ser elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. Outro merecido destaque se dá em relação ao fato de ser possível a criação de lei que poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

Em relação às fontes/receitas, o artigo 159 da CF/1988 deixa claro que há uma corresponsabilidade entre as esferas de governo, sendo que a União entregará parte dos recursos arrecadados do Imposto sobre a renda, e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, às demais esferas de governo, o que se constitui o chamado Fundo de Participação Estadual e Municipal e do DF.

Outras fontes/receitas são estabelecidas para estados e municípios, mas o que se deseja chamar a atenção no momento é para a corresponsabilidade que a relação federativa entre os entes estabelece, desde seus Princípios Fundamentais no art. 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

Ou seja, a CF/1988 aponta ao conjunto dos territórios para uma outra forma de se organizar político e administrativamente, onde a autonomia entre os entes é o parâmetro (artigo 18). Esse é o modelo que dará base à relação estabelecida na gestão das políticas públicas, dentre as quais merece destaque para o momento a Política de Assistência Social, como será observado.

O movimento de planejar, definir fontes/receitas envolve um percurso até chegar à materialidade do recurso a ser aplicado e que gera para algumas políticas públicas – como a de educação, de saúde e de assistência social – a necessidade de ter fundos regulamentados.

Os Fundos Públicos Especiais

Os fundos são “produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação» (art. 71, da Lei Federal nº 4.320/64), ou seja, fundos são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei. Sendo assim, os fundos têm como pré-condição, além de serem instituídos em lei, terem sua aplicação através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor e, dentre suas características, cabe destacar: constituição de receitas específicas instituídas em lei, vinculação à realização de determinados objetivos, serviços, vinculação a um órgão da Administração.

A partir desse conjunto de reflexões, é necessário identificar como se dá sua materialidade na Assistência Social.

Antes, porém, mais um elemento será destacado para contribuir para um melhor entendimento da operacionalização das políticas públicas. Trata-se do modelo descentralizado e participativo definido constitucionalmente e que traz aos municípios

um papel diferenciado, que já vinha sendo debatido desde a década de 1970, apesar, ou por causa, de haver a presença de uma ditadura militar no país cujo modelo de administração era fortemente centralizado.

Embora para o momento o debate teórico da proposta não possa ser aprofundado, remete-se a proposta da descentralização a um cuidado especial sobre o qual nos alerta Steim (1997) sobre descentralização de poder e desconcentração administrativa entre as esferas de governo, pois, se de um lado fortalecem principalmente a autonomia local, de outro, criam, em contrapartida, novas responsabilidades para os Executivos e Legislativos na execução das políticas sociais, tornando maior a possibilidade de democratização do nível local de poder e devem se atentar para categorias constitutivas do processo de descentralização do qual a democracia, a autonomia e a participação são indispensáveis na redefinição das relações de poder nas quais cabe destaque a relação Estado/sociedade civil nas decisões e na provisão de bens e serviços que atendam, de verdade, às necessidades da população.

Assim, cabe destaque para os conselhos que, embora existissem antes da década de 1980, a partir do processo de redemocratização também vão adquirir nova arquitetura na composição e nas competências, o que vai exigir que se garanta acesso às informações necessárias para a gestão, garantia de assento aos segmentos subalternizados socialmente na composição dos conselhos e à transparência dos processos de gestão e tomada de decisões, como destaca a mesma autora.

Entram em cena, entidades, trabalhadores da área e usuários. Estabelece-se mais desafios: na relação entre entes federados a corresponsabilidade na implementação de políticas públicas, com responsabilidades específicas e responsabilidades comuns, dentre as quais o financiamento se inclui nas atribuições compartilhadas de forma a assegurar o acesso e a efetivação de direitos sociais. Por parte da sociedade civil, os diferentes atores que compõem os conselhos com atribuições como deliberar sobre propostas e fiscalizar o cumprimento das mesmas, como forma de melhor atender às demandas da sociedade, representa sair de uma “zona de conforto” e de subalternidade para se colocar

no papel protagonista que o modelo democrático pressupõe no exercício do controle social.

Não há dúvida de que a participação social está na extremidade do processo de descentralização, mas para que seja garantida a efetivação de políticas públicas e o enfrentamento das expressões da questão social num país com tantas desigualdades e pobreza crescente como no Brasil, é necessário que se persiga a ampliação de recursos, a transparência de sua aplicação nas reais necessidades, uma mudança de cultura no modelo de gestão trazendo o “social” como essência, invertendo a prioridade até então presente e cada vez mais presente com o modelo neoliberal.

Todo o tempo em que está se falando de financiamento de políticas públicas e definindo seu percurso na garantia de direitos está se enfatizando recurso público que tem fontes definidas. Está se falando em transparência na aplicação de recursos e de papéis para as diferentes esferas de governo, mas também para os diferentes poderes. Assim, se cabe ao Executivo regular e implementar as políticas públicas, cabe ao Legislativo legislar a respeito de sua aplicação e, com relação à proposta orçamentária, cabe a ele o papel autorizativo, ou seja, o Executivo elabora o PPA, a LDO e a LOA e encaminha esses documentos ao Legislativo da respectiva esfera de governo. Cabe ao chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução.

Outro agente público que entra em cena no processo na perspectiva da fiscalização do uso do recurso público é o Tribunal de Contas da União e do Estado para os quais os municípios devem enviar suas prestações de contas, dos respectivos recursos e esferas de governo.

Ainda na perspectiva da fiscalização, o conselho da respectiva política pública é responsável tanto por aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados à ação da política junto à população, como a respectiva prestação de contas, o que não exime a responsabilidade do poder público de apresentar as contas ao Tribunal de Contas e à Câmara Legislativa.

Esse é o parâmetro que orienta a gestão pública à qual a Assistência Social também está sujeita, como veremos.

A Política de Assistência Social e seu financiamento

Já foram feitas neste artigo reflexões conceituais sobre política pública, sobre conceito de gestão social, suas bases legais e seu processo para viabilizar o financiamento etc.

Inicialmente, é necessário que se resgatem alguns parâmetros que envolvem essa política. Assim, é fundamental lembrar o avanço que é falar da assistência como política pública quando, historicamente, foi ação social, ajuda, benesse possibilitando a subalternidade, o clientelismo, o favor. Além do avanço de compor a Seguridade Social e ter a afirmação de se tratar de Dever de Estado Direito do Cidadão.

Trata-se de política regulamentada na Lei 8.742/1993 (revisada em 2011) que institui como pré-requisito para o financiamento definido em seu artigo 30 que é condição para os repasses de recursos aos municípios, estados e Distrito Federal, que esteja instituído e em pleno funcionamento de: **Conselho de Assistência Social**, de composição paritária entre governo e sociedade civil; **Fundo de Assistência Social**, com orientação e controle dos respectivos conselhos, com comprovação orçamentária dos recursos próprios, destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos fundos aos quais os recursos da União devem ser repassados por meio de transferências automáticas entre os fundos, mediante alocação de recursos próprios nas três esferas de governo; **Plano de Assistência Social**. Essa Lei de 1933, revisada em 2011 – quando o modelo descentralizado por meio da Lei 12.435 instituiu o Sistema Único de Assistência Social em lei –, sua configuração já estava estabelecida na Norma Operacional Básica de 2005, revisada na NOB-2012.

Assim, se configura com base nas normativas já assinaladas, dentre outras, os procedimentos que essa política precisa ordenar:

- Os procedimentos relativos a etapas Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que também precisam contemplar recursos para a Assistência Social, como também os recursos relativos à qualquer política pública ou ações do governo.
- Modelo federativo com Descentralização político administrativa – que fortalece a municipalização, a forma de rela-

ção entre os entes federados, estabelece corresponsabilidades, cofinanciamento, entre outros. Na Assistência Social as decisões entre os entes governamentais se dão por meio de pactuações que têm nas comissões intergestores Tripartite e Bipartite seu espaço institucional de negociação.

- No que se refere à participação popular e ao controle social, a instalação dos conselhos paritários e as leis que regulamentam suas competências, aprovação da Política de Assistência Social, normatização, acompanhamento, fiscalização das ações governamentais e da rede socioassistencial.

Na perspectiva da participação cabe ao conselho potencializar os debates, entre outros, cabe a realização das conferências.

Na perspectiva do financiamento, cabe destaque aos incisos que definem ser competência dos conselhos apreciar e provar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da administração pública, aprovar critérios de transferência de recursos para estados e municípios e DF, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo de Assistência Social.

Na perspectiva do repasse de recurso das outras esferas de governo para os municípios e sua respectiva prestação de contas, são anualmente elaboradas pela gestão pública municipal responsável pela Assistência Social, cabendo ao conselho aprovar o Plano de Ação para cancelar a chegada do recurso e o Demonstrativo Físico Financeiro para comprovar que o planejado foi devidamente aplicado.

Enquanto passos para consolidar o Sistema Único de Assistência Social, há que se destacar a Política Nacional de Assistência Social (2004) que dá os fundamentos para o SUAS e a Norma Operacional Básica (2012) que normatiza o SUAS. A referida NOB reconfigura, disciplina a gestão pública da área em todo o território nacional, estabelece competências comuns e específicas para os entes federados, resgata a importância do planejamento definindo estrutura para o plano (artigo 18), para os fundos (artigo 48), os pressupostos para o cofinanciamento com gestão compartilhada (artigo 50), define os blocos de financiamento para as proteções

Básica e Especial, trata dos incentivos de gestão, considerando os Índices de gestão pactuados para a gestão e para o Programa Bolsa Família, reconhece a importância dos dados na tomada de decisão, destacando a Vigilância socioassistencial, destaca a importância da avaliação da política, entre outras questões.

Como pode ser constatado, as bases legais são reafirmadas.

Mas é importante fazer um destaque que faz referência a considerações das iniciais do presente artigo no que se refere aos profissionais. O artigo 109 destaca:

A gestão do trabalho no SUAS compreende o planejamento, a organização e a execução das ações relativas à valorização do trabalhador e à estruturação do processo de trabalho, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Tais questões são tratadas com detalhes e incluem a realização de concursos públicos, desenhos organizacionais, entre outras.

É a esse profissional que estimulamos a se apropriar de entendimentos relativos ao financiamento de políticas públicas e do SUAS, em particular. Reiteramos o convite para a aproximação com o tema que deve dar condições para o Estado cumprir seu dever diante dos direitos do cidadão, dentre os quais está inerido um atendimento de qualidade que o trabalhador precisa ter condições de ofertar à população.

Entender de financiamento é fundamental e contribuir para que a população também entenda é indispensável para que se avance em direção a direitos, ao enfrentamento da desigualdade e da injustiça social.

Algumas considerações

São inegáveis os avanços que a gestão pública conquistou desde 1988 e o que eles significam para a Assistência Social. O modelo federativo republicano, na relação estabelecida entre os entes federados, viveu ciclos de avanço, mas nos últimos tempos tem sofrido encolhimentos assustadores e contraditórios. Volta-se a assistir à pulverização de recursos em programas que concorrem com a proteção social básica, e o esvaziamento na proteção social especial com editais de financiamento para a rede pública

não estatal em ministérios como o atual Ministério da Cidadania. Além das inadequações testemunhadas no âmbito dos serviços, assiste-se, também, ameaças de perdas para a população com relação ao pilar dos benefícios, pois o atual governo vem sinalizando com mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a pessoas idosas ou com deficiência que não tenham como se prover ou serem providos por suas famílias, e a reformulação do Programa Bolsa Família para o qual se defendem mudanças de critérios que se colocam, ao que tudo indica, na contramão dos fundamentos do SUAS, que defende a ampliação da cobertura de serviços e benefícios, e, também, do contexto atual em que a pandemia causada pela Covid-19 tem aumentado o número de vulneráveis, enquanto os repasses de recursos governamentais aos estados e municípios vêm sofrendo atrasos, ou sendo ofertados timidamente em ações emergenciais com recursos circunscritos a determinado período, desconsiderando, por exemplo, que a pandemia tem um processo, minimamente, de médio prazo, para superar as inseguranças sociais com as quais a população está vivendo, com o agravante de não manter os repasses regulares pactuados entre os entes para os serviços continuados.

São muitos os desafios, mas sua superação terá maior probabilidade de dar certo se trabalhadores do SUAS e a população e os conselhos se apropriarem do processo orçamentário em que o SUAS se insere.

Fica, então, o convite para o rompimento com o tabu de que a questão financeira não é para o entendimento de todos e a reafirmação de que a proposta financeira e a proteção social precisam estrategicamente se aproximarem para melhor garantirem direitos.

Referências

FRANÇA, Keitianne Mourão; TELES, Maria Alcione Pereira. *Estado, Políticas Públicas e Sociais: leituras e perspectivas na era contemporânea*, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo8/estado-politicas-publicas-e-sociais-leituras-e-perspectivas-na-era-contemporanea.pdf>

PEREIRA, P. A. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C.; NOGUEIRA, V. M. R.; SILVA, V. R. (Orgs.) *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]*. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26. ISBN 978-85-7798-231-8. Available from: doi: 10.7476/9788577982318.0001. Also available in ePUB from: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-01.pdf>, consultado em 1º de outubro de 2020.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TEIXEIRA, Solange Maria. *Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200003&lng=en&nrm=iso

Documentos

BRASIL, Constituição de República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL, Lei Orgânica de Assistência Social. Lei 8.742 de 1993.

BRASIL, Lei Orgânica de Assistência Social revisada. Lei 12. 435 de 2011.

BRASIL, Política Nacional de Assistência Social, 2004.

BRASIL, Norma Operacional Básica de Assistência Social, 2005.

LINKS: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>

1.3 Sistema Único de Saúde (SUS): uma política pública de Saúde

Eliza Regina Ambrosio¹

Introdução

Histórico da proteção à saúde da população brasileira antes do evento do SUS:

Observar a saúde pública no Brasil antes do evento da Constituição de 1988 nos remete inicialmente a um contexto histórico referente ao período da colonização do país. Contudo, não temos ideia de como eram os modos de cobertura da saúde da população antes do SUS. Porém essa volta no tempo é importante para entendermos como foi a história da saúde pública e como chegamos onde estamos.

Assim, antes da chegada dos navios europeus ao Brasil, o território era ocupado unicamente pelos povos indígenas que já possuíam algumas enfermidades, mas a colonização portuguesa trouxe di-

¹ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, 2013). Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio (1988). Especialista em Envelhecimento e Saúde do Idoso pelo Programa de Saúde do Idoso da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz, 1997). Especialista em Educação em Saúde pelo Programa do Núcleo Tecnológico de Educação em Saúde (NUTES) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 1986). Professora agregada 2 do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio desde setembro de 1989. Assistente social do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (HUCFF) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (1982-2014). Preceptora da Residência Multiprofissional do Programa de Residência do Ministério da Saúde/Ministério da Educação do HUCFF da UFRJ. Experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: direitos, serviço social; intervenção; políticas públicas, família e envelhecimento, e supervisão de alunos de graduação em Serviço Social. Email: eliza@hucff.ufrj.br

versas outras doenças comuns na Europa, mas que não existiam por aqui. Isso causou um grande problema de saúde entre a população indígena, já que os nativos não possuíam imunidade para combater essas enfermidades e, como consequência, milhares deles morreram. Nesse período, a preocupação com o desenvolvimento da área da saúde no Brasil era praticamente nula. Não havia infraestrutura e quem precisava buscar auxílio geralmente recorria aos pajés, aos curandeiros ou aos boticários que viajavam de maneira informal e sem qualquer planejamento público.

Com a chegada da família real portuguesa e de sua Corte em 1808, o Brasil começou a receber mais investimentos em infraestrutura. Uma das primeiras medidas foi a criação dos cursos universitários de Medicina, Cirurgia e Química. Profissionais começaram a se graduar no Brasil, substituindo médicos estrangeiros que por aqui estavam. A Escola de Cirurgia do Rio de Janeiro e o Colégio Médico-Cirúrgico no Real Hospital Militar de Salvador foram pioneiros nesse período.

Desde a época da colonização, as entidades religiosas foram determinantes para a implementação de tratamentos de saúde no território brasileiro. De acordo com a Confederação das Santas Casas de Misericórdia, os movimentos da Igreja Católica, da Igreja Protestante e da Comunidade Espírita, entre outras entidades, existiam 2.000 estabelecimentos de saúde “espalhados” por todo o Brasil. Durante décadas, as Santas Casas foram a única opção para pessoas que não tinham condições financeiras para custear médicos particulares.

Em 1822, D. Pedro II declarou a Independência do Brasil e, como imperador, transformou escolas em faculdades, fundou órgãos para fiscalizar a higiene pública e, especialmente na capital da época, Rio de Janeiro, promoveu diversas mudanças para higienizar o centro urbano. Durante esse período, a vacina contra a varíola foi instaurada para todas as crianças, houve a criação do Instituto Vacínico do Império e medidas foram tomadas para controlar a disseminação da tuberculose, da febre amarela e da malária.

Durante o período militar, somente 1% do orçamento da União era destinado à saúde, e os cortes orçamentários resultaram na intensificação de doenças como dengue, meningite e malária. Para reverter a situação, o governo criou o Instituto Nacional de Previ-

dência Social (INPS), unindo todos os órgãos previdenciários que funcionavam desde 1930 e “melhorando” o atendimento médico.

O Sistema Público de Saúde atendia a quem contribuía para a Previdência Social, era centralizado e de responsabilidade federal, sem a participação dos usuários, a assistência médica se dava dentro de um modelo médico-hospitalar, enquanto a saúde era entendida como ausência de doença do total da população de 93 milhões de pessoas, apenas 30 milhões tinham a cobertura aos agravos da saúde.

Com a redemocratização do Brasil e a criação da Constituição de 1988, a saúde passa a ser “um direito de todos e um dever do Estado”, criando uma base para o Sistema Público de Saúde que temos atualmente. A Lei Federal nº 8.080 de 1990 regulamentou o SUS com os objetivos de identificar e divulgar os condicionantes e os determinantes da saúde, formular a política de saúde para promover e fazer as ações de saúde de promoção, proteção e recuperação, integrando ações assistenciais e preventivas.

A Constituição de 1988 apresenta-se como um marco histórico da sociedade brasileira, uma vez que determina garantias coletivas e individuais e constitui um Sistema de Seguridade Social abrangente, afirmando direitos universais de acesso à saúde, à assistência social e à previdência. Com a CF de 1988, ocorreu a mudança de um padrão de **seguro social** para o de **seguridade social**, regulado nos direitos sociais, na igualdade e na justiça, erguendo o patamar de cidadania. Já que **Seguro Social** é um sistema de proteção aos cidadãos, sua intenção é proteger os indivíduos para que não haja qualquer tipo de desequilíbrio social, enquanto **Seguridade Social** é o conjunto de ações e instrumentos por meio do qual se pretende alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, além de erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar de todos.

Políticas públicas

Por definição, são conjuntos de programas, de ações e de decisões tomadas pelos governos seja ele federal, estadual ou municipal que afetam a todos os cidadãos, de qualquer escolaridade, independente de sexo, cor, religião ou classe social.

Também são apreendidas como um conjunto de princípios, diretrizes e proposições gerais voltadas para a saúde e para a assistência, entre outras.

Elas também podem ser:

- a. Distributivas – que têm como principal função distribuir serviços, bens ou quantias a apenas uma parcela da população. Podemos tomar como exemplo uma situação de enchente ou uma outra catástrofe.
- b. Redistributivas – cuja principal função é redistribuir bens, serviços ou recursos também para uma parcela da população, retirando o dinheiro do orçamento de todos. Um bom exemplo é o sistema previdenciário.
- c. Regulatórias – têm a função de estabelecer regras para padrões de comportamento. Tomemos como exemplo a regulamentação de trânsito.
- d. Constitutivas – são elas que estabelecem “as regras do jogo”. Para a distribuição de responsabilidade entre municípios, estado e governo federal. Um excelente exemplo é a educação. Os municípios são responsáveis pela educação infantil e o ensino fundamental 1. Os estados, pelo ensino fundamental 2 e o ensino médio. O governo federal, pela educação superior.

Política Nacional de Saúde (PNS)

Existe para promover a igualdade e a melhoria das condições e modos de viver da população, expandindo a potencialidade da saúde individual e da saúde coletiva, com o escopo de reduzir vulnerabilidades e riscos à saúde decorrentes dos determinantes sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais.

Política de Saúde (PS)

É entendida como a organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde, onde estão presentes abordagens que defenderão a consolidação do SUS como um direito da população brasileira e

como parte de um projeto de sociedade, ao mesmo tempo que avalia criticamente os obstáculos e resistências à sua implementação.

Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS)

Tem por alicerce o conceito expandido de saúde e apresenta sua promoção como um conjunto de estratégias e formas de produzir saúde, no âmbito individual e coletivo sob a responsabilidade do governo federal, dos estados e dos municípios.

A construção do Sistema Único de Saúde

Considerar o direito à saúde sugere o reconhecimento de que todas as pessoas, sem reservas, têm garantias universais à saúde. E foram especificamente os movimentos sociais, relacionados à área da saúde, que precederam a Constituição, que apontavam para um novo modelo e uma nova configuração de considerar a questão da saúde da população como direito e como questão de todos, sobre a qual os sujeitos implicados tomam decisões. Na Constituição de 1988 está certificado que a saúde é “um direito de todos e dever do Estado” e que as ações e serviços públicos passam a integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo o Sistema Único de Saúde (SUS), estruturado com diretrizes de descentralização, integralidade e participação (Brasil, 1988)².

O SUS foi **instituído** em 1988 pela Constituição Federal e **regulamentado** pelas Leis 8.080/90 e 8.142/90 (BRASIL, 1990)³. A partir daí, foi socialmente arquitetado, especialmente através de Normas Operacionais Básicas (NOB's) elaboradas em conformidade pelas três esferas de governo e firmadas em Portarias Ministeriais. As NOB's têm por intenção primordial promover e materializar o exercício pleno, por parte do poder público dos municípios e do Distrito Federal, da função de gestor da atenção à saúde dos seus cidadãos.

² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 18ª. edição. São Paulo: Saraiva. 1988.

³ BRASIL. Lei 8.080/90 – Lei 8.142/90 Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

O SUS representa a materialização de uma nova concepção a respeito da saúde em nosso país. Por meio dele a saúde passou a ser relacionada à qualidade de vida da população, que é composta pelo conjunto de domínios que englobam a alimentação, a educação, a farmacologia, o lazer, o meio ambiente, a moradia, o nível de renda, o saneamento básico, o trabalho, a vigilância sanitária, entre outros (BRASIL, 2000)⁴. Desse modo, novas diretrizes, políticas e programas trouxeram transformações extraordinárias no modo de cuidar da saúde e alargaram a visão das ações e serviços oferecidos, assegurando a um maior número de pessoas o ingresso a equipamentos até então não ofertados.

A materialização do SUS

O SUS é considerado como um dos maiores sistemas de saúde do mundo por sua abrangência e cobertura, em países com população maior que 10 milhões de pessoas. Estabelecido pela CF/1988, em seu artigo 196, como modo de materializar o princípio constitucional do direito à saúde como um “direito de todos e dever do Estado”. Com o SUS, o conjunto da população brasileira, sem distinção, teve assegurado o direito ao atendimento à saúde universal e gratuito, que deve ser provido pelas três esferas da federação, União, estados, Distrito Federal e municípios, que são os responsáveis pela oferta de unidades e equipamentos que garantam a manutenção da saúde dos cidadãos.

Ministério da Saúde – é o gestor nacional do SUS; formula, normatiza, fiscaliza, monitora e avalia políticas e ações, em articulação com o Conselho Nacional de Saúde. Atua no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para pactuar o Plano Nacional de Saúde. Integram sua estrutura: Fiocruz, Funasa, Anvisa, ANS, Hemobrás, Inca, Into e oito hospitais federais.

Secretaria Estadual de Saúde – participa da formulação das políticas e ações de saúde, presta apoio aos municípios em articulação com o conselho estadual e participa da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) para aprovar e implementar o plano estadual de saúde.

Secretaria Municipal de Saúde – planeja, organiza, controla,

⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Sistema Único de Saúde (SUS) princípios e conquistas. Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. – Brasília: 2000.

avalia e executa as ações e serviços de saúde em articulação com o conselho municipal e a esfera estadual para aprovar e implantar o plano municipal de saúde.

A rede que compõe o SUS – é bastante ampla e abrange tanto ações quanto os serviços de saúde. Engloba a atenção primária, a média e a alta complexidades, os serviços de urgência e de emergência, a atenção hospitalar, as ações e serviços das vigilâncias epidemiológica, sanitária e ambiental e assistência farmacêutica.

São elementos do SUS – os Centros e Postos de Saúde, os Hospitais Públicos, incluindo os universitários, os Laboratórios e Hemocentros, que são os bancos de sangue, os Serviços de Vigilância Sanitária, os de Vigilância Epidemiológica, de Vigilância Ambiental, além das Fundações e Institutos de Pesquisa Acadêmica e Científica, como a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e o Instituto Vital Brazil.

O SUS é organizado pelo conjunto das ações e dos serviços de saúde sob a gestão pública. Está constituído em redes regionalizadas e hierarquizadas e opera em todo o território nacional, com direção única em cada esfera de governo. Apesar disso, o SUS não é uma estrutura que atue de modo isolado na promoção dos direitos básicos de saúde. Na verdade, ele está inserido no contexto das políticas públicas de seguridade social, que abrangem, além da Saúde, a Previdência e a Assistência Social (BRASIL, 1990)⁵.

A Lei nº 8.080/90, que instituiu o SUS, determina, em seu artigo 9º, que a direção do sistema deve ser única, como preconiza o Inciso I do artigo 198 da Constituição de 1988, sendo exercida, em cada esfera de governo, pelos seguintes órgãos:

- a. no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;
- b. no âmbito dos estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente;
- c. no âmbito dos municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

⁵ Brasil, Lei 8.080/90 – Lei 8.142/90. Diário Oficial da União. 1990.

Os princípios constitucionais do SUS

Uma leitura mais atenta da seção que trata da questão da saúde na CF/1988, artigos 196 a 200, pode-se observar que essa CF instituiu cinco princípios básicos orientadores do sistema jurídico em relação ao SUS. São eles:

- a) **Universalidade** – A partir desse princípio pode-se considerar a saúde como um direito de todos, visto que a mesma se coloca como um direito fundamental de todo e qualquer cidadão, sendo considerada como uma cláusula que não pode ser extraída da CF em qualquer hipótese, por constituir um direito e garantia individual. Por outro lado, o Estado tem o dever de garantir os devidos meios necessários para que os cidadãos possam exercer plenamente esse direito, sob pena de restringir e não cumprir sua função.
- b) **Integralidade** – Conforme a CF, é dever do Estado o “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais”⁶, em relação ao acesso que todo e qualquer cidadão tem direito. Assim, o Estado deve estabelecer um conjunto de ações que vão desde a prevenção até a assistência curativa, nos níveis diferenciados de complexidade, como modo de materializar e garantir a saúde da população.
- c) **Equidade** – Este princípio relaciona-se com o preceito constitucional de que “saúde é direito de todos”, previsto no artigo 196 da CF, citado anteriormente. Através dele pretende-se proteger o postulado da isonomia, defendido pela própria CF em seu art. 5º, quando institui que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”⁷. No entanto, as diferenças regionais e as desigualdades sociais podem levar à inocorrência dessa isonomia. Daí a importância dos Estados se aterem a essa observação e

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 18ª. edição. São Paulo: Saraiva. 1988.

⁷ Idem.

concentrarem tanto seus esforços quanto investimentos em territórios com necessidades distintas.

- d) Descentralização – Na CF está instituído que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado, com direção única em cada esfera de governo”. Desse modo, o SUS está presente nos três domínios do governo – União, estados, Distrito Federal e municípios –, de modo que o que é da competência de abrangência nacional consiste em responsabilidade do governo federal, e assim por diante. Com essa configuração busca-se maior diálogo entre as esferas de governo e a sociedade civil local.
- e) Participação popular – No artigo 198 da Constituição, especialmente no inciso III, está prevista a participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos de saúde, operando na formulação e no controle da execução destes. O controle social, como também é conhecido esse princípio, foi mais bem regulado através da Lei nº 8.142/90, onde consta que os usuários do sistema de saúde participam da gestão do SUS por meio das Conferências de Saúde, que acontecem a cada quatro anos em todos os níveis federativos. Para melhor entendimento, nos Conselhos de Saúde ocorre a chamada paridade: enquanto os usuários têm metade das vagas, ou seja 50%, o governo tem um quarto, 25% e os trabalhadores da saúde o outro quarto, 25%. Busca-se, portanto, estimular a participação popular na discussão das políticas públicas da saúde, conferindo maior legitimidade ao sistema e às ações implantadas.

O controle social-democrático⁸ de que trata esse artigo se apresenta por meio de estruturas distintas, como Ministério Público, órgão de defesa do consumidor, meios de comunicação, conselhos de políticas públicas e de direitos, plenárias temáticas, orçamento

⁸ Segundo Souza e Bravo (2002), a categoria controle social foi, historicamente, entendida como controle do Estado ou do empresariado sobre as massas. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição de 1988 é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais.

participativo, audiências públicas, conselhos profissionais, plebiscitos, fóruns e conferências sobre essas políticas públicas⁹.

O Serviço Social e o SUS

Segundo Iamamoto (2007), historicamente, as assistentes sociais puseram-se a serviço da prática de políticas públicas, encontrando-se, invariavelmente, na linha de frente das relações entre a população e a instituição¹⁰. E, apesar de essa ainda ser uma característica predominante, dado o realce no caráter assistencial da rede de atendimento, isso não é mais o exclusivo, sendo abertas outras possibilidades para a prática desses profissionais.

Cabe lembrar que o Serviço Social desenvolve sua prática levando em consideração as conjunturas históricas e sociais que de fato o produzem, daí que a introdução dos assistentes sociais nos mais variados processos de trabalho, em especial no campo sócio-ocupacional da saúde, encontra-se particularmente arraigada na forma como a sociedade brasileira e as unidades empregadoras dos assistentes sociais recortam e fragmentam as próprias demandas dos usuários do sistema de saúde e, a partir desse processo, como estabelecem seus objetivos institucionais que se voltam para a intervenção sobre essas demandas.

O espaço sócio-ocupacional da saúde, pelo seu caráter interdisciplinar e pela sua natureza multiprofissional vem, ao longo do tempo, definindo diferentes espaços para o trabalho do Serviço Social; com isso, as assistentes sociais, a cada dia, vão sendo requisitadas a participar e intervir em diferentes serviços e programas, a saber: em hospitais gerais e de emergência e nos serviços referenciados; na área de reabilitação profissional; em organizações públicas ou privadas; assim como na gestão de pessoas para o desenvolvimento de programas voltados para a saúde do homem, da mulher, da criança, do adolescente, do idoso, entre outros; nos programas de promoção à saúde; nas atividades de educação em saúde; nas comissões

⁹ BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: ____; PEREIRA, P. A. P. Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2001. SOUZA, R. de O.; BRAVO, M. I. S. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. Ser Social, Brasília, n. 10, 2002.

¹⁰ IAMAMOTO, M. V. Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

referentes à saúde de um modo geral; em trabalhos de consultoria e assessoria; em organização de ensino, de supervisão e de pesquisa em saúde, entre muitos outros espaços.

Essas novas demandas postas ao trabalho profissional das assistentes sociais são alguns exemplos das requisições de atuação da assistente social em um mundo do trabalho com especificidades na saúde que passaram a existir através do processo de descentralização das políticas públicas sociais.

As assistentes sociais que operam no Sistema Único de Saúde ainda são convocadas a atuar, no domínio da gestão e do planejamento, ampliando assim, seu espaço ocupacional para atividades relacionadas à implantação e orientação de conselhos gestores, ao controle social, à capacitação de conselheiros e à assessoria às equipes de saúde adicionando-se às atividades habituais demandadas historicamente ao Serviço Social.

Entende-se que é por meio de uma prática sistematizada com a apreensão dos fundamentos teórico-metodológicos, técnico-operativos, investigativos e ético-políticos da profissão que as assistentes sociais têm a determinação de conformar o trabalho profissional com vistas a um trabalho independente, crítico e consciente, direcionado aos interesses e às demandas dos usuários do sistema de saúde, e, que não se submete aos condicionamentos propostos pelos diversos segmentos da sociedade que vem ao longo dos anos descaracterizando a proposta original do SUS.

Contribui para a prática sistematizada das assistentes sociais no SUS os “Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde”, que existe desde o ano de 2010 e que tem como finalidade referenciar a intervenção profissional das assistentes sociais na área da saúde. Neles está claro que a ação profissional das assistentes sociais se estrutura apoiada no conhecimento da realidade e dos sujeitos para os quais são destinadas, na definição dos objetivos, na escolha de abordagens e dos instrumentos apropriados às abordagens definidas. “A ação profissional, portanto, contém os fundamentos teórico-metodológicos e ético-políticos construídos pela profissão em determinado momento histórico e os procedimentos técnico-operativos” (CFESS, 2010, p. 37).

Considerações finais

A VIII Conferência Nacional de Saúde, que foi realizada entre os dias 17 e 21 de março de 1986, foi um dos momentos mais importantes na definição do Sistema Único de Saúde e debateu três temas principais: a saúde como dever do Estado e direito do cidadão, a reformulação do Sistema Nacional de Saúde e o modo como se daria o financiamento da saúde no país.

Essa conferência teve sua Comissão Organizadora presidida por Sergio Arouca, uma das principais lideranças do Movimento da Reforma Sanitária, e estiveram presentes cerca de 5.000 pessoas, em um processo que, começando nos municípios, envolveu aproximadamente 50 mil participantes (BUSS, 1991), número que nos dá a noção do tamanho do evento e de suas repercussões. Mais de 4.000 pessoas participaram da conferência, em jornadas de discussão que duraram até 14 horas; 1.000 eram delegados escolhidos e/ou indicados como seus representantes pelas instituições, organizações e entidades.

Cinco dias de debates, mais de 4.000 participantes, 135 grupos de trabalho e objetivos muito claros: **contribuir para a formulação de um novo Sistema de Saúde e subsidiar as discussões sobre o setor na futura Constituinte.**

Essa conferência foi um marco na história da saúde no Brasil, visto que foi ela que forneceu as bases para a elaboração do Capítulo sobre Saúde na CF/1988 e criação do Sistema Único de Saúde.

Até essa conferência trabalhava-se com o conceito de saúde da Organização Mundial de Saúde, que definia saúde como **“um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades”**.

Contudo, a partir da VIII Conferência tem-se o **Conceito Ampliado de Saúde**: construído pelo conjunto de participantes e representantes da população civil que diz que em seu sentido mais amplo **“saúde é resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde”**.

E é com esse conceito ampliado de saúde que o conjunto de trabalhadores da área da saúde trabalham até os dias atuais.

Nesse contexto é importante recuperar a noção de integralidade que foi retomada pelo Serviço Social dando-lhe novo sentido; esse princípio considera as pessoas como um todo, atendendo todas as suas necessidades. Para isso, é importante a integração das ações, incluindo a promoção da saúde, a prevenção da doença, o tratamento e a reabilitação que é a proposta do SUS.

Ayres traduz integralidade ante a noção de cuidado, que a de intervenção, já que o cuidar requer a aceitação de um outro-sujeito, e a aceitação dessa dimensão de um encontro, que é o ato de se colocar diante do outro, visto que o cuidado é entendido como uma dimensão humana que se dá no plano da intersubjetividade. Esse encontro denominado por ele de desejante com o outro, implica mudanças nas relações de poder, entre o profissional de saúde e os usuários.

E é nesse processo dinâmico que vamos poder garantir práticas inovadoras em todos os espaços de atenção e cuidado à saúde, bem como em todos os âmbitos do sistema de saúde. Nesse processo, a palavra diálogo é utilizada como definição de um processo, mais do que um tipo de comportamento. Assim, o contato, a conversa e o diálogo entre as pessoas das equipes de saúde são apontados como componentes fundamentais na direção da integralidade. E é com esses fundamentos que as assistentes sociais vêm apoiando sua intervenção com vistas ao atendimento aos preceitos contidos no conceito ampliado de saúde.

Referências

AYRES, J. R. C. M. Sujeito, intersubjetividade e práticas de saúde. *Cien. Saúde Colet.* 2001; 6(1) p. 63-72.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 18. edição. São Paulo: Saraiva. 1988.

_____. Lei 8.080/90 – Lei 8.142/90 Brasília: *Diário Oficial da União*, 1990.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Sistema Único de Saúde (SUS) princípios e conquistas*. Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. Brasília: 2000.

BRAVO, M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: _____; PEREIRA, P. A. P. *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2001.

BUSS, P. M. A. IX Conferência Nacional de Saúde. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 297-300, jul./set. 1991.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde. Série: *Trabalho e projeto profissional nas Políticas Sociais*. Brasília/DF, 2010.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, R. de O.; BRAVO, M. I. S. Conselhos de Saúde e Serviço Social: luta política e trabalho profissional. *Ser Social*, n. 10, Brasília, 2002.

1.4 O sistema de Saúde nos E.U.A.: passado, presente e pandemia

Cassandra White¹

Introdução

Os EUA tem a maior economia do mundo e é a nação mais rica em termos de Produto Interno Bruto nominal (BANCO MUNDIAL, 2020). No entanto, em um relatório de 2000, de 191 países membros da Organização Mundial da Saúde (OMS), os EUA ocuparam o 37º lugar em termos de eficiência de serviços de saúde (EVANS, 2001). Houve algumas mudanças positivas na última década, com mais pessoas nos EUA obtendo acesso a planos de seguro de baixo custo e cobertura de saúde sob o Affordable Care Act, aprovado em 2010, mas essa medida estava incompleta e milhões de pessoas nos EUA ainda têm acesso limitado aos cuidados de saúde. Além disso, pelo menos 137 milhões de americanos, incluindo muitos que têm apólices de seguro, têm dívidas médicas (KONISHI, 2019). A pandemia de Covid-19 revelou algumas das falhas no sistema de saúde dos EUA. Uma resposta nacional inadequada à pandemia combinada com alguns dos problemas preexistentes do sistema de saúde, resultou nos EUA ter maior número de casos e o maior número de mortes de COVID-19 no mundo. A pandemia afetou (previsivelmente) de forma desordenada os grupos que já eram vulneráveis em termos de sua condição de baixa renda e acesso limitado aos cuidados de saúde.

¹ Possui doutorado em Antropologia pela Tulane University (2001). Atualmente é Associate Professor da Georgia State University. Tem experiência na área de Antropologia.

Um breve resumo dos cuidados de saúde nos EUA

O sistema de saúde dos EUA hoje depende, em grande parte, do acesso de indivíduos e famílias a planos de seguro privados que comprem por conta própria ou por meio de seus empregadores. No entanto, há um componente público nos EUA que fornece serviços de saúde financiados pelo governo para certos grupos vulneráveis. Houve tentativas sem êxito (pelos presidentes Truman e Kennedy) de estabelecer um sistema de saúde pública nos EUA no século XX. Em 1965, o presidente Lyndon Johnson assinou o Medicare Bill, que fornecia cuidados de saúde, financiados pelo dinheiro dos contribuintes, a todos os cidadãos com mais de 65 anos e, em 1972, o presidente Richard Nixon expandiu o Medicare para incluir cidadãos dos EUA com certas condições crônicas (ANDERSON, 2019). O Programa Medicaid também foi sancionado em 1965 como parte da Lei da Previdência Social; O Medicaid dá acesso a cuidados de saúde para americanos de baixa renda, mas a qualificação de renda para o Medicaid é muito baixa e varia de estado para estado. Em 1997, o Programa de Seguro de Saúde para Crianças (CHIP) foi estabelecido para fornecer cuidados de saúde para crianças cujos cuidadores não se qualificassem para o Medicaid (MEDICAID.GOV, 2020).

Em 2010, sob o governo de Barack Obama, o Affordable Care Act (ACA) foi aprovado nos EUA. Isso expandiu significativamente o acesso aos cuidados de saúde, aumentando o número de pessoas que se qualificaram para o Medicaid e também através da

Criação de mercados de planos de seguros com subsídios de escala móvel, subsídios de compartilhamento de custos e restrições de tarifas, bem como a exigência de que os dependentes pudessem ficar no plano de seguro parental até a idade de vinte e seis (CAMPBELL, SHORE-SHEPPARD, 2020, p. 1).

No entanto, mesmo com o Affordable Care Act, agora popularmente conhecido como Obamacare, ainda existem milhões de cidadãos e não cidadãos que permanecem sem seguro.

O problema do “seguro insuficiente” ainda é significativo para muitas pessoas também nos EUA. Muitos planos de seguro saúde de

baixo custo são muito limitados em termos do que cobrem além dos cuidados básicos de saúde. Normalmente, os seguros dentários e oftalmológicos não são incluídos nos planos de saúde geral e devem ser comprados separadamente. Frequentemente, há um limite máximo para a cobertura dos planos de seguro. Em muitos planos de seguro, as pessoas também precisam chegar a uma franquia (*deductible*), um valor que as pessoas têm que pagar antes que a seguradora comece a pagar. As franquias podem ser a razão para as pessoas evitarem buscar cuidados preventivos (BEEUWKES et al., 2011).

Outros planos de seguro privado exigem que as pessoas façam um “copagamento” (ou coparticipação; *copayment*) pela maioria das consultas de saúde. Esse pagamento para visitas ao pronto-socorro e uso do serviço de ambulância pode chegar a várias centenas de dólares. Um estudo antropológico recente da comunidade de refugiados de Rohingya em Clarkston, Geórgia, demonstrou que, embora muitas pessoas pudessem obter ou Medicaid ou a cobertura de seguro privado, muitas vezes ficavam chocadas com os copagamentos altos para visitas a hospitais e para medicamentos prescritos e, às vezes, preferiam usar remédios caseiros em vez de procurar uma clínica de saúde, para evitar esses custos adicionais. Os entrevistados tendiam a ter acesso melhor (ou pelo menos gratuito) a cuidados de saúde em campos de refugiados onde viviam antes de chegar aos EUA (ASADUZZAMAN, 2019).

Acesso a cuidados de saúde para imigrantes indocumentados e não cidadãos

Nos EUA, há pelo menos 22 milhões de imigrantes de primeira geração cujo *status* de cidadania ainda é provisório; alguns têm *status* legal, embora isso possa ser provisório devido à rápida mudança das leis e políticas de imigração sob a administração atual. De acordo com a Kaiser Family Foundation (2020, online):

entre a população não idosa, 23% dos imigrantes legalmente presentes e mais de quatro em dez (45%) imigrantes indocumentados não tinham seguro, em comparação com menos de um em dez (9%) dos cidadãos. Além disso, entre os filhos cida-

dãos, aqueles com pelo menos um dos pais não cidadãos têm maior probabilidade de não ter seguro em comparação com aqueles com pais cidadãos (8% vs. 4%). [Tradução minha.]

Além das dificuldades de acesso a planos de seguro e de navegação de um sistema de saúde altamente burocrático, outra questão que afeta os imigrantes de primeira geração, principalmente os sem documentos, é o medo associado à procura de tratamento médico. O medo é que, no processo de buscar tratamento em um hospital ou clínica, eles possam acabar sendo detidos ou deportados. A doutora Elisabeth Poorman, médica e escritora que trabalha com populações de imigrantes nos EUA, notou um aumento no medo e na ansiedade entre os pacientes imigrantes indocumentados desde que o presidente Donald Trump assinou uma ordem executiva para intensificar os esforços da Imigração e Fiscalização da Alfândega (ICE) para prender pessoas indocumentadas e construir mais centros de detenção (POORMAN, 2017). Embora os pacientes geralmente sejam protegidos da deportação quando procuram atendimento médico, rumores que circulam nas comunidades de migrantes sobre pessoas detidas após procurarem serviços médicos fazem com que algumas pessoas evitem esses serviços de saúde.

Estudo de caso: acessando o tratamento da hanseníase nos EUA

Gostaria de dar um breve exemplo para ilustrar como o sistema de saúde nos EUA pode aumentar o risco de complicações de saúde e incapacidades, usando o exemplo de um brasileiro que participou de um grupo focal, em 2009, que liderei com imigrantes do Brasil e do México em tratamento para hanseníase, na cidade de Atlanta (Estado da Geórgia). As pessoas afetadas pela hanseníase nos EUA têm acesso gratuito ao programa de tratamento com poliquimioterapia e aos cuidados de acompanhamento por meio do Programa Nacional de Hanseníase (National Hansen's Disease Program). No entanto, há poucas clínicas especializadas em hanseníase nos EUA. Obter um diagnóstico de hanseníase muitas vezes exige visitas a médicos de cuidados de

saúde primária ou dermatologistas; para pacientes sem seguro, eles podem evitar buscar um diagnóstico, arriscando problemas de longo prazo e sequelas da doença.

Durante o grupo focal, um mineiro (nos seus 40 anos), que já estava nos EUA há oito anos, mas não tinha *status* legal, falou sobre suas dificuldades em buscar um diagnóstico e receber tratamento. Ele foi a três médicos antes de receber o diagnóstico correto, um ano depois de começar a notar os sintomas. Ele finalmente recebeu um diagnóstico depois de encontrar um dermatologista e pagar “uma quantia absurda pela consulta”:

foi esse corre-corre, certo, [pensando] – se tem que ir embora para o Brasil... e ela me apavorou e disse que não tinha tratamento e que eu deveria estar, ficar na UTI, em observação, sem contato com outras pessoas. Ela era uma pavorosa. Ela me cobrou uma segunda visita, mas valeu a pena por meio dela, ela tentou, por alguma forma, ligou pelo (condado) para ver qual legalidade que podia conseguir tratamento, aquela dificuldade.

Antes de obter acesso ao tratamento para hanseníase nos EUA, porém, ele contatou familiares no Brasil e conseguiu que os medicamentos fossem enviados a ele pelo correio. Depois de receber o diagnóstico, ele disse que preferia não contar a ninguém nos EUA sobre seu diagnóstico por medo de ser deportado. Ele também estava em tratamento para reação hansênica, que é uma condição que pode resultar em maior probabilidade de danos nos nervos e incapacidade, e que parece ocorrer em uma taxa mais elevada em migrantes nos EUA, possivelmente devido a atrasos na busca por tratamento (LEON et al., 2016). Seu caso ilustra várias falhas que existem no sistema de saúde dos EUA, mesmo quando o acesso ao tratamento está disponível gratuitamente. A natureza complicada de simplesmente obter um diagnóstico para pessoas sem seguro ou sem documentos aumenta os riscos para os indivíduos e para a saúde pública.

Saúde nos EUA durante a pandemia

No final de março de 2020, o Congresso dos EUA aprovou a Lei de Coronavírus de Ajuda, Alívio, e Segurança Econômica (CARES) em resposta à pandemia Covid-19. O objetivo era fornecer apoio econômico e pagar os custos de saúde relacionados ao Covid-19 dos cidadãos dos EUA, independentemente do *status* em termos de ter plano de seguro ou não. No entanto, existem muitos custos ocultos de saúde associados à pandemia Covid-9 e muitas lacunas que resultaram em pessoas com e sem seguro privado recebendo contas astronômicas (KLIFF, 2020). Imigrantes indocumentados e até esposos de imigrantes que não possuem número de identidade de seguro social não receberam pagamentos de estímulo, que foram vitais em termos de compensação de salários perdidos durante a pandemia (PADGETT, 2020).

Atrasos ou evasão de procurar atendimento médico devido ao *status* de imigração também são particularmente problemáticos durante a pandemia e podem aumentar o risco de mortalidade por Covid-19. Isso já está acontecendo nos EUA. Em um artigo (HERZBERG, 2020) sobre atrasos na busca de tratamento para Covid-19 para residentes indocumentados dos EUA, o doutor Raymond Tallaj, presidente do conselho de um centro de saúde comunitário para a comunidade latina em Nova Iorque, disse: “Nós sabemos de pessoas sem documentos que morreram dentro de suas casas” por medo de serem detidas ou deportadas.

Desde que a pandemia começou nos EUA, os negros(as), os latinos(as) e pessoas indígenas experimentaram taxas de mortalidade mais altas do que os brancos em geral. Chowkwanyun e Reed (2020) avisam contra a atribuição dessas disparidades a diferenças biológicas ou mesmo culturais. Em vez disso, eles sugerem considerar fatores como:

Distribuição geográfica desigual de serviços de cuidados preventivos ou a concentração de riscos respiratórios e locais tóxicos em áreas de baixo NSE e minorias. Em suma, para estereótipos raciais e estigmatização territorial, as disparidades da Covid-19 devem ser situadas no contexto da falta de recursos

materiais causada por baixo NSE, estresse crônico causado pela discriminação racial ou local com base no risco (CHOWKWANYUN e REED, 2020, online). [Minha tradução.]

O acesso aos cuidados de saúde na era contemporânea, bem como os efeitos a longo prazo e mesmo epigenéticos do acesso desigual aos cuidados de saúde ao longo das gerações desempenham um grande papel nos EUA na determinação de quem tem mais probabilidade de ter complicações ou morrer de Covid-19.

O sistema dos EUA como um aviso

Os sistemas de saúde públicos ou universais em outros países estão longe de ser perfeitos. Má gestão de fundos, falta de serviços nas áreas rurais, longas listas de espera para cirurgias e outros procedimentos médicos, clínicas malfinanciadas e com manutenção insuficiente, que ficam sem medicamentos e outros problemas, tornam as opções de seguro privado atraentes. Em muitos países existem movimentos para promover e também para resistir ao aumento da privatização da saúde (NANDI et al., 2020; SOSA e ALMEIDA, 2019). No Brasil, problemas sistêmicos e experiências negativas que as pessoas enfrentam com o Sistema Único de Saúde (SUS) levaram a chamadas populares para a privatização da saúde. Em sua etnografia, *A Right to Health (Um direito à saúde)* baseada em trabalho de campo na favela do Pirambu, em Fortaleza (CE), Brasil, a antropóloga Jessica Jerome observou que a geração mais jovem dessa comunidade aspirava poder adquirir plano de saúde privado e acessar o que considerava atendimento superior em clínicas e hospitais privados. Pessoas nas gerações mais velhas, especialmente aquelas que se lembravam da vida antes do acesso de saúde pública, preferiram que o SUS fosse fortalecido em vez de abandonado, mas “as formas mais antigas de ativismo por igualdade social estão sendo substituídas por preocupações do consumidor sobre o direito de fazer escolhas no mercado” (JEROME, 2015, p. 154). No mercado de saúde, no entanto, a saúde não é considerada um direito humano, mas algo que pode ser comprado (ou não, para aqueles que não podem pagar).

A neoliberalização e a comoditização da saúde inevitavelmente aumentarão as disparidades de saúde e vão enfraquecer qualquer sistema de saúde pública que exista, e milhões (bilhões em todo o mundo) serão deixados fora dos sistemas de saúde, como ocorreu nos EUA. A pandemia Covid-19 talvez tenha revelado aos norte-americanos e ao mundo algumas das falhas fundamentais em um modelo baseado principalmente no acesso à assistência médica por meio de planos de seguro privados. Uma barreira para a reforma do sistema de saúde é o poder das companhias de seguro e das empresas farmacêuticas em doar e influenciar campanhas políticas, mas como as pessoas nos EUA têm a chance de ver a deterioração do sistema de saúde, não apenas para as pessoas mais marginalizadas, mas também para a classe média, pode haver o apoio e a vontade política necessária para avançar em direção à saúde universal.

Referências

- ANDERSON, S. *A brief history of Medicare in America*. <https://www.medicareresources.org/basic-medicare-information/brief-history-of-medicare/>, 2019. Acesso em: 12 set. 2020.
- ASADUZZAMAN, M. Post-resettlement Health Realities of Rohingya Refugees: An Ethnographic Study in the Context of US Health Care System in the Atlanta Metropolitan Area. Dissertação (mestrado), Georgia State University, 2019.
- BEEUWKES, M. B.; HAVILAND, A. M.; MCDEVITT, R.; SOOD, N. Healthcare spending and preventive care in high-deductible and consumer-directed health plans. *The American Journal of Managed Care*, 17(3), p. 222-230, 2011.
- CAMPBELL, A. L.; SHORE-SHEPPARD, L. The Social, Political, and Economic Effects of the Affordable Care Act: Introduction to the Issue. *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 6(2), p. 1-40, 2020.
- CHOWKWANYUN, M.; REED, A. L. R. Racial health disparities and Covid-19 – caution and context. *New England Journal of Medicine*, <https://link.springer.com/article/10.1007/s40615-020-00833-4> Acesso em: 14 set. 2020.

EVANS, D. B.; TANDON, A.; MURRAY, C. J. L.; LAUER, J. A. Comparative efficiency of national health systems: cross national econometric analysis. *British Medical Journal*, 323 (7308), p. 307-310, 2001.

JEROME, J. *A Right to Health: Medicine, Marginality, and Health Care Reform in Northeastern Brazil*. Austin: University of Texas Press, 2015.

KLIFF, S. Coronavirus Tests Are Supposed to Be Free. The Surprise Bills Come Anyway. *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/09/09/upshot/coronavirus-surprise-test-fees.html>, 2020. Acesso em: 12 fev. 2020.

KONISH, L. *137 million Americans are struggling with medical debt. Here's what to know if you need some relief*. CNBC, <https://www.cnbc.com/2019/11/10/americans-are-drowning-in-medical-debt-what-to-know-if-you-need-help.html>, 2019. Acesso em: 12 ago. 2020.

LEON, K. E.; JACOB, J. T.; FRANCO-PAREDES, C.; KOZARSKY, P. E.; WU, H. M.; FAIRLEY, J. K. Delayed diagnosis, leprosy reactions, and nerve injury among individuals with Hansen's disease seen at a United States clinic. In: *Open Forum Infectious Diseases*, vol. 3, n. 2, p. ofw063. Oxford University Press, 2016.

MEDICAID.GOV. Program History. <https://www.medicaid.gov/about-us/program-history/index.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NANDI, S.; VRACAR, A.; PACHAULI, C. Resisting privatization and marketization of health care: People's Health Movement's experiences from India, Philippines and Europe. *Saúde em Debate*, 44, p. 37-50, 2020.

PADGETT, T. CARES ACT leaves out people U.S. citizens married to immigrants. *National Public Radio*, <https://www.npr.org/2020/08/23/905181745/cares-act-leaves-out-u-s-citizens-married-to-immigrants>, 2020. Acesso em: 12 set. 2020.

POORMAN, E. Caring for immigrant patients when the rules can shift at any time. *WBUR Boston*. <https://www.wbur.org/common-health/2017/02/21/immigration-concerns-exam-room?fbclid=IwAR3rIy6NzrSHUzpMufo2u42OC73XgVo7aAUnUcVVvx-rM08Qtayo9Vxx7Cc>, 2017. Acesso em: 13 set. 2020.

SOSA, E.; ALMEIDA, P. Honduras: A Decade of Popular Resistance. *NACLA Report on the Americas*, 51(4), p. 323-327, 2019.

THE WORLD BANK. *GDP, Current U.S.\$*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. 2020. Acesso em: 7 set. 2020.

PARTE 2

O TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS NA PANDEMIA

2.1 Trabalhadores assistentes sociais e o acirramento da precarização do trabalho

Inez Stampa²

Introdução

O artigo aborda categorias e conceitos que fundamentam a assertiva de que o Serviço Social é trabalho e, tendo como premissa a acepção de que o trabalho assalariado possui centralidade na sociabilidade capitalista, menciona a ofensiva neoliberal que incide sobre o conjunto dos trabalhadores, apresentando formas contemporâneas de espoliação dos trabalhadores, incluindo os assistentes sociais, no cenário brasileiro. Utilizando-se de revisão bibliográfica, traz reflexões sobre o tempo presente, marcado pela exacerbação do conservadorismo e retrocessos que também impactam o Serviço Social e seus operadores, o que requer a pesquisa como um imperativo para a elaboração de propostas estratégicas, criativas e transformadoras.

Orientado pela teoria crítica marxiana, o estudo busca apreender as recentes transformações que ocorrem no “mundo do trabalho” (STAMPA, 2012) e seus rebatimentos para o trabalho dos assistentes sociais. Nesse horizonte, está apoiado na perspectiva de que essas relações de trabalho estabelecidas cotidianamente são estrategicamente implementadas pelo plano político-econômico que vem sendo adotado no país.

² Professora do Departamento do Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, Brasil. Pesquisadora Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Líder do Grupo de Pesquisa Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social (TRAPUSS/PUC-Rio). Coordenadora adjunta da área de Serviço Social na Capes (2018-2022). E-mail de contato: inezstampa@gmail.com.

A conjuntura atual se encontra permeada de retrocessos que incidem diretamente sobre o conjunto da classe trabalhadora. É um tempo marcado pelo recrudescimento da contrarreforma do Estado para atender aos interesses da classe dominante, o que exige, cada vez mais, a regressão de direitos dos trabalhadores.

Contextualizando o campo dos direitos sociais do trabalho, pode-se afirmar que está posto um verdadeiro ataque aos direitos legalmente instituídos, que se constituem fruto de intensa mobilização dos trabalhadores. Assiste-se a um movimento permeado de articulações político-econômicas que ditam uma nova ordem, que implica na redução do Estado para os trabalhadores e sua livre apropriação pelo capital. Capitaneado pelos interesses da burguesia, o Estado, ainda que permeado por contradições próprias do modo de produção capitalista, se torna lócus do mercado, institucionalizando novos mecanismos de exploração da força de trabalho e mercantilização das políticas públicas.

O processo de reestruturação produtiva no Brasil, portanto, segue acompanhado de pressões por flexibilização nas relações do trabalho, como ação indispensável à oferta de empregos e desenvolvimento econômico, como quer fazer crer a narrativa das classes hegemônicas. Esse discurso fetichizado, no entanto, encobre o real interesse do mercado, que é ampliar suas bases de lucro através de sua fonte matricial: o trabalho. Assim é que se observam tendências atuais para mais intensificação do trabalho, configurando um contexto de verdadeira barbárie social.

Nessa perspectiva, compreende-se que os assistentes sociais, aqui tratados como sujeitos trabalhadores, inseridos em diferentes espaços sócio-ocupacionais, são também acometidos por esse processo. Este interfere em suas condições de trabalho, assim como nos processos de trabalho em que se encontram inseridos. A intensificação e a precarização do trabalho, ou seja, as diversas alterações degradantes no trabalho atingem direta e/ou indiretamente o trabalhador assistente social.

O entendimento de que o trabalho ocupa lugar central na vida do ser humano nos impele na busca pelo conhecimento dos diferentes aspectos que determinam as relações de trabalho dos assistentes sociais na contemporaneidade. Assim, foram buscadas interfaces

entre o cenário político-econômico atual e os desafios que estão postos aos trabalhadores assistentes sociais nesse contexto de profundas transformações societárias.

Dessa forma, são apresentadas reflexões sobre a importância da pesquisa como um imperativo, no contexto atual, para se desvelar os processos sutis, reacionários e conservadores que incidem sobre o trabalho do assistente social. Considera-se que a análise sobre a realidade concreta vivida por esses trabalhadores é essencial, já que o processo de reestruturação produtiva e de contrarreforma do Estado, em curso no país, impõe novos desafios tanto no âmbito técnico-operativo quanto no plano do conhecimento.

Trabalho e Serviço Social: mediações necessárias

De início, afirma-se que o Serviço Social, como atividade inserida nas relações sociais de produção, se encontra no campo dos serviços, que são intangíveis, porém integram o circuito das relações sociais produtivas de acumulação do capital. Trata-se do trabalho abstrato que, embora considerado como trabalho improdutivo, por não compor, diretamente, a produção material, agrega valor ao produto no processo de produção capitalista.

Para Marx, tanto a atividade concreta quanto a abstrata inserida nas relações sociais de produção material se constituem trabalho e, portanto, são dotadas de valor. O trabalho é o único elemento que gera valor nessa relação orgânica do capital, e é o tempo dispensado para a produção de uma mercadoria que vai determinar o seu valor. Ou seja:

Se, no entanto, o mesmo trabalhador mudar de profissão e se tornar marceneiro, agregará, depois como antes, valor a seu material mediante uma jornada de trabalho. Agrega valor, portanto, mediante seu trabalho não por ser trabalho de fabricação ou de marcenaria, mas por ser trabalho abstrato, social geral, e agrega determinada grandeza de valor não por ter seu trabalho um conteúdo particular, útil, mas porque dura um tempo determinado. Portanto, em virtude de sua propriedade abstrata, geral, como dispêndio de força de trabalho humana, o trabalho do fiandeiro agrega novo valor aos

valores do algodão e do fuso, e em virtude de sua propriedade concreta, específica, útil, como processo de fiação, transfere o valor desses meios de produção ao produto e recebe assim seu valor no produto (MARX, 1985, p. 166).

A diferença substancial entre trabalho produtivo e trabalho improdutivo se encontra na premissa marxiana que distingue o trabalho que gera um produto para a satisfação das necessidades humanas, isto é, dotado de “valor de uso”, do trabalho que gera lucro, “mais valia”, no processo de acumulação do capital. Assim, para Marx (1978, p. 72):

Todo trabalhador produtivo é assalariado, mas nem todo assalariado é trabalhador produtivo. Quando se compra o trabalho para consumi-lo como *valor de uso, como serviço* – e não para colocá-lo como *fator vivo* em lugar do valor do capital variável e incorporá-lo ao processo capitalista de produção –, o trabalho não é trabalho produtivo e o trabalhador assalariado não é trabalhador produtivo. Seu trabalho é consumido por causa de seu *valor de uso*, não como trabalho que gera *valores de troca*; consome-se-o *improdutiva*, não produtivamente (grifos do autor).

Mais adiante, Marx (1978, p. 73) esclarece essa assertiva:

Assim como as mercadorias que o capitalista compra para consumo privado não são consumidas produtivamente, não se transformam em *fatores do capital*, tampouco isso ocorre com os *serviços* que compra para seu consumo por vontade própria ou forçado (ao Estado etc.), por causa do seu *valor de uso*. Eles não se convertem em fator do capital. Por conseguinte não são trabalhos produtivos e seus executantes não são *trabalhadores produtivos* (grifos do autor).

Os serviços, portanto, correspondem a trabalhos que não se separam dos seus trabalhadores, como um produto material (MARX, 1978). Esse trabalho abstrato, no entanto, pode se constituir produtivo ou improdutivo, a depender das condições objetivas em que se opera. Tal fato é elucidado nas colocações marxianas:

Um trabalho [...] pode ser, portanto, produtivo e improdutivo. [...] Uma cantora que entoa como um pássaro é um trabalhador improdutivo. Na medida em que vende seu canto, é assalariada ou comerciante. Mas, a mesma cantora, contratada por um empresário (*entrepreneur*), que a faz cantar para ganhar dinheiro, é um trabalhador produtivo, já que *produz* diretamente capital (MARX, 1978, p. 76) (grifos do autor).

Assentada nesse fundamento, a adoção da perspectiva que defende a profissão como uma especialização do trabalho, portanto, se constitui um marco no Serviço Social (CARVALHO, 2016). Essa nova concepção busca consolidar o rompimento com o histórico conservadorismo que permeou o exercício profissional dos assistentes sociais (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982). De outro ângulo, transfere a objetividade social do trabalho dos assistentes sociais a outros interesses vinculados a uma classe, a classe trabalhadora:

Como trabalhador assalariado, o Assistente Social aparece como produtor de serviços – não diretamente produtivos – que são, no entanto, necessários à existência e maior produtividade dos trabalhos diretamente produtivos, fato no qual coincide com outras tantas *funções técnicas* (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 272; grifos dos autores).

A partir das provocações teóricas ensejadas pela aproximação entre o Serviço Social e o marxismo, apresentadas em Iamamoto e Carvalho (1982), o debate sobre o tema se intensificou na categoria. Nessa medida, uma importante expressão do reconhecimento de que o Serviço Social é uma especialização do trabalho, por parte dos assistentes sociais inseridos no contexto brasileiro, foi a inserção desse conceito nas Diretrizes Curriculares para o curso de graduação em Serviço Social pela Associação Brasileira de Ensino de Serviço Social (ABESS), em 1996, que, no mesmo ano, passou a se chamar Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)³ (CARVALHO, 2016). Cabe registrar, esse fato, cons-

³ A mudança do nome da ABESS para Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) se explica no entendimento de que o ensino, a pesquisa e a extensão são indissociáveis. A inovação está assentada ainda na “articulação entre graduação e pós-graduação, aliada à necessidade da explicitação da natureza científica da enti-

truído por meio do processo de renovação curricular, representou uma significativa inovação no Serviço Social.

Essa aceção, no entanto, não é absoluta na profissão. Apesar de sua sólida fundamentação teórica, existem outros autores que, pautando-se em entendimento diverso, defendem que o Serviço Social não é trabalho.

Partilham dessa última perspectiva autores como Lessa (2000; 2012) e Costa (2000; 2011), dentre outros, que defendem que o Serviço Social não é trabalho porque não realiza o intercâmbio orgânico com a natureza; não a transforma em bens materiais necessários à reprodução social.

Lessa (2012, p.16) afirma que a vertente que identifica o Serviço Social como trabalho o faz em razão de sua aproximação com as Ciências Humanas. O autor, contudo, faz a distinção entre a práxis dos operários e a práxis dos assistentes sociais, destacando que, quanto a estes últimos, realizam a mediação da ideologia junto a outros indivíduos; na sua atividade profissional não há matéria prima, nem um “produto final” (LESSA, 2012, p. 66), o que os diferem dos primeiros. Ou seja, como a atividade profissional dos assistentes sociais não corresponde à transformação da natureza, está inserida em um complexo social, ideológico, atuando na organização da vida social para efetivar a produção. Vejamos:

O assistente social, portanto, não apenas não ‘trabalha’ como o operário, como ainda é um ‘trabalhador’ distinto do operário [...] suas práxis são muito distintas; atendem a funções sociais muito diferenciadas e, além disso, pertencem a distintas classes sociais [...] o assistente social pertence às ‘classes de transição’ – cumpre, portanto, uma função social diversa, na reprodução da sociedade burguesa, da do proletariado (LESSA, 2012, p. 72).

Sob outra ótica, Iamamoto (1999, p. 67) destaca que “o trabalho do assistente social tem um efeito nas condições materiais e sociais” dos usuários dos seus serviços. Isso ocorre por meio da pres-

dade, bem como a urgência da organicidade da pesquisa no seu interior, hoje por meio dos Grupos Temáticos de Pesquisa e da Revista *Temporalis*”. Disponível em: <http://www.abepss.org.br/historia-7>. Acesso em: 28 ago. 2020.

tação dos serviços sociais à população. Dessa forma, o trabalho do assistente social é partícipe do processo de produção e reprodução da força de trabalho, na medida em que, através de sua atividade, contribui, no processo coletivo, com a produção do valor e, consequentemente, com a dinâmica de acumulação do capital.

Para além do trabalho do assistente social que resulta num determinado produto concreto, o Serviço Social possui uma objetividade que é social. Através do seu trabalho, o assistente social não trabalha somente com a viabilização do acesso aos recursos materiais necessários para o atendimento das necessidades básicas dos usuários do Serviço Social. Sua atuação também incide sobre o conhecimento, sobre os valores, sobre a cultura, enfim, sobre a vida dos sujeitos com os quais lida no seu trabalho (IAMAMOTO, 1999).

A partir dessas inferências, pode-se dizer que é nessa relação complexa entre trabalho concreto e trabalho abstrato, intrínseca à lógica capitalista, nas relações sociais de produção, que o Serviço Social se constitui socialmente necessário para a realização do trabalho coletivo.

Nesse prisma, a compreensão da profissão se perfila como uma especialização do trabalho coletivo, instituída historicamente como atividade auxiliar para desempenhar o papel de intermediador entre os interesses dos trabalhadores e da classe dominante junto à população:

Poder-se-ia afirmar que o Serviço Social, como profissão inscrita na divisão social do trabalho, situa-se no processo de reprodução das relações sociais, fundamentalmente como uma atividade auxiliar e subsidiária no exercício do controle social e na difusão da ideologia da classe dominante junto à classe trabalhadora (IAMAMOTO; CARVALHO 1982, p. 94).

A concepção do Serviço Social como “uma especialização do trabalho, uma profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho coletivo em sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p. 22), se reporta ao entendimento de que as transformações ocorridas no mundo do trabalho afetam não só às demais especializações do trabalho, como, também, a atividade do assistente social. Ainda que seja um

intelectual mediador (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982), também é afetado pelas mudanças adensadas pelo capital, que, circunscritas nas bases produtivas, dão forma a um novo padrão de organização e gestão do trabalho.

Nessa medida, os retrocessos desencadeados pelo capitalismo contemporâneo podem ser evidenciados no cotidiano do trabalho do assistente social que observa o impacto dessas mudanças em suas próprias relações de trabalho. A isto se vincula, ainda, a questão de que o sucateamento das políticas sociais, associado ao progressivo desemprego, às pressões por flexibilização e restrição de direitos no campo do trabalho, aprofundam a desigualdade social por um lado e, por outro, tornam também precários os serviços sociais.

Raichelis (2011) argumenta que, em virtude dos impactos da reestruturação produtiva nas condições de vida dos trabalhadores, percebe-se volume expressivo de estudos de assistentes sociais que se indignam em face da exploração à qual os trabalhadores se encontram submetidos. No entanto, deflagra-se na referência profissional a esse objeto de análise uma relação exterior, desprovida da concepção de sujeitos da mesma classe.

Tais apontamentos remetem à reflexão sobre a necessidade de se debruçar sobre a própria realidade de trabalho, compreendendo o assistente social também como trabalhador assalariado, inserido na divisão social e técnica do trabalho (IAMAMOTO, 1999). Isto é, o desafio de analisar as estratégias sutis do capitalismo que afetam o cotidiano de trabalho desse profissional, moldando-o por meios velados, com o fito de contribuir para o processo de se alcançar lucro constante. Em outras palavras, Santos e Stampa (2017, p. 55) destacam que essa inquietação se constitui uma demanda do presente:

[...] observa-se que, na realidade, estamos diante de um discurso fetichizado, onde o que se intenta é aplicar reformas trabalhistas que se traduzem nas mais perversas medidas ‘antitrabalhistas’. Busca-se com esse discurso difundido pelo Estado, a adesão, sem conflitos, dos trabalhadores ao interesse patronal em violar e suprimir os direitos sociais já instituídos.

O entendimento do assistente social como trabalhador especializado, que, como qualquer outro trabalhador, vende sua força de trabalho no mercado profissional em troca de um salário é, portanto, imprescindível, para que através da própria vivência, da experiência profissional, sejam planejadas ações eficazes, mais condizentes, também, com a garantia dos direitos dos trabalhadores usuários dos serviços.

A relevância dos estudos que caminham nessa direção se encontra na possibilidade de produzirem contribuições para o debate sobre o assunto, suprimindo a lacuna existente nesse campo temático. Acredita-se que por meio da realização de pesquisas sobre o trabalho do assistente social, outras contribuições se tornarão viáveis como proposições para o fortalecimento da organização dos assistentes sociais como sujeitos trabalhadores.

Isso posto, pode-se afirmar que um dos desafios dessa categoria profissional se encontra no aprofundamento da análise sobre os processos de trabalho nos quais o Serviço Social se insere, compreendendo o assistente social também como trabalhador e sujeito social em sua totalidade. Iamamoto complementa essa discussão sintetizando que é necessária a análise da profissão em sua totalidade, sob o risco de se obter uma visão unilateral da realidade:

Em síntese, o Serviço Social é considerado como uma especialização do trabalho e a atuação do assistente social uma manifestação de seu trabalho, inscrito no âmbito da produção e reprodução da vida social. Esse rumo da análise recusa visões unilaterais, que apreendem dimensões isoladas da realidade, sejam elas de cunho economicista, politicista ou culturalista. A preocupação é afirmar a ótica da totalidade na apreensão da dinâmica da vida social, identificando como o Serviço Social se relaciona com as várias dimensões da vida social (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

Tendo por referência a política econômica adotada atualmente no país, calcada no modelo neoliberal radicalizado, entende-se que onde existir força de trabalho vivo e relações de trabalho baseadas no processo de acumulação do capital, haverá a necessidade do desenvolvimento de potencialidades em direção a uma consciência

crítica e reflexiva, diante das condições de vida e de trabalho. Assim, considera-se imprescindível para a intervenção qualificada, no presente, a acepção crítica sobre os desafios postos ao trabalhador assistente social na contemporaneidade.

Com base nessas premissas, podemos aduzir que estamos diante de uma lógica de mercadorização das políticas sociais, das relações de trabalho, enfim, da própria vida, que abarca o conjunto dos trabalhadores, inclusive os assistentes sociais. Dessa forma, desvelar os mecanismos ocultos de acumulação do capital que se concentram na expropriação do trabalho e da própria vida dos trabalhadores é, portanto, um imperativo no Serviço Social.

Esse debate leva às análises desenvolvidas no âmbito do Serviço Social, sobretudo se observadas as questões que envolvem os processos de trabalho nos quais os assistentes sociais se encontram inseridos. Nessa medida, cabe ressaltar o documento denominado “Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na saúde”, publicado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS, 2010) como resultado de reflexões coletivas da categoria. Ele adverte quanto ao desmonte das políticas públicas de saúde na conjuntura atual e à necessidade de articulação política do conjunto da classe trabalhadora.

Essa reflexão, embora recortada no campo da saúde, nos traz inquietações sobre o trabalhador assistente social na contemporaneidade. A política de saúde representa o espaço que tem garantido maior empregabilidade para os trabalhadores assistentes sociais na atualidade, seguida pelas Políticas de Assistência Social, previdência social, habitação, educação e o campo sociojurídico (ALMEIDA; ALENCAR, 2015). Entendendo que esse é um trabalhador inserido na divisão social e técnica do trabalho e, ainda, um operador de políticas públicas, além do impacto sofrido diretamente em suas condições de trabalho, não seria afetado também pela precarização do trabalho e sucateamento de políticas públicas que atingem outros sujeitos trabalhadores usuários de seus serviços?

Não obstante esses conflitos, presentes no cotidiano do trabalho, pontua-se que a desconsideração sobre a importância de estudos e atenção sobre as relações e condições de trabalho do assistente social, bem como sobre os processos velados de violação dos

direitos desses trabalhadores, nos diversos espaços sócio-ocupacionais, podem implicar na redução do próprio “fundo de vida” deles (LUCE, 2013). Isto é, as novas conformações do mundo do trabalho, que tendem a espoliar gradativamente a força de trabalho com mais intensidade, através de diferentes estratégias, comprometem a força física e psíquica do trabalhador a tal ponto que se apropriam até mesmo da expectativa de vida desses sujeitos.

A invisibilidade desses processos de apropriação da força de trabalho pelo capital, como mercadoria que deve ser explorada ao extremo, reifica e aprofunda as diferentes formas de precarização do trabalho, inclusive dos assistentes sociais.

Em face dessas análises, está posto, particularmente ao assistente social, o desafio de atuar na contramão das tendências que redundam em devastadoras violações de direitos dos trabalhadores. O compromisso ético-político dessa categoria profissional exige a denúncia desses processos fetichizados pelo capital no cotidiano dos trabalhadores (IAMAMOTO, 2007). Isto também demanda “[...] a pesquisa como transversal ao trabalho profissional” (OLIVAR, 2010, p. 131).

Disso decorre que compreender amplamente as condições e relações de trabalho do assistente social, na atualidade, pressupõe também buscar compreender a dimensão subjetiva de sua intervenção. Isto é, perceber a forma como esse profissional identifica o significado do seu trabalho e em que direção política se apoia a sua intervenção profissional. Essa consideração se torna importante na medida em que as respostas profissionais apresentadas pelos trabalhadores assistentes sociais, inseridos nos diferentes espaços sócio-ocupacionais, estão intrinsecamente vinculadas aos seus valores, às suas concepções, bem como ao seu posicionamento ético-político. A conformação do trabalho do assistente social se constitui num complexo *mix* de condições objetivas e subjetivas que exige ir além das aparências para decifrá-lo (GUERRA, 2007a).

Nesse sentido, depreende-se que os desafios atuais postos ao assistente social são maiores, uma vez que a alteração das requisições profissionais ocorre, paralelamente, ao sucateamento das políticas públicas, afetando diretamente seu exercício profissional, visto que ele se constitui também um executor de políticas públicas.

Assim, a intervenção qualificada, competente, propositiva, além de estar prevista no Código de Ética Profissional do Serviço Social (CFESS, 1993), constitui-se demanda do nosso cotidiano. Para Guerra (2007b, p. 16), este é o principal desafio da categoria:

Aqui se localiza o desafio central para o assistente social, que é o de fazer a crítica dos fundamentos da cotidianidade, tanto daquela em que ele se encontra inserido quanto a do cotidiano dos sujeitos sociais a quem presta serviços, o que significa examinar os fundamentos, analisá-los, reconhecê-los, para transcendê-los.

A materialização de um trabalho nessa direção, portanto, torna imprescindível a pesquisa sobre os fenômenos sociais envolvidos nesse processo. Nisso também reside a visão de que, sendo qualificado como trabalhador especializado (IAMAMOTO, 1999), o assistente social se encontra inserido nessa realidade, seja como sujeito trabalhador, imbricado na relação entre patrão e empregado, seja como operador terminal de políticas sociais (NETTO, 1992), seja como profissional competente na gestão da política social (MATOS, 2006). Daí a necessidade de permanente análise sobre a realidade na qual se inserem os trabalhadores assistentes sociais, desvelando seus aspectos determinantes.

Nesses termos, é a partir da dinâmica contraditória da realidade que se encontram alternativas consoantes à construção de um novo padrão de sociabilidade democrática, onde se perceba a efetiva consolidação dos direitos sociais e humanos. Para tanto, Iamamoto (2007, p. 208) afirma que é necessário um profissional com “perfil profissional culto, crítico, e capaz de formular, recriar e avaliar propostas que apontem para a progressiva democratização das relações sociais”. Isso requer compromisso ético-político e análise da realidade baseada na teoria crítica.

Conclusão

As mudanças operadas no universo do trabalho, forjadas pelo processo de reestruturação produtiva, no Brasil, sobretudo a partir da década de 1990, dá forma a um novo modelo de sociabilidade

que rege não apenas as relações de trabalho, mas também os demais âmbitos da vida social. A expansão do fenômeno da acumulação flexível se traduz em total desregulação das relações de trabalho e garantias trabalhistas, ao passo que, pela máxima exploração do trabalho, se produz o acúmulo de riqueza.

Diante dessa lógica, sobressaem os altos níveis de desemprego, evidenciando seu caráter estrutural. Lastreia-se o trabalho precarizado, o subemprego, pois os trabalhadores não vislumbram alternativas à sujeição a essas formas de exploração para se manterem vivos.

Tais fatos, além de submeterem a própria vida ao trabalho, resultam na fragmentação dos trabalhadores, visto que têm a sua organização política prejudicada, seja pelo domínio do seu tempo, seja pela produção da insegurança e receio do desemprego, seja pela incorporação da ideologia burguesa dominante que gera a resignação. Ao se constatar essas evidências, desencadeadas pelas mudanças nos processos produtivos que afetam amplamente as relações de trabalho e seus operadores, percebe-se que daí decorre, também, a necessidade de descortinar esse processo pela pesquisa, pelo debate, pela proposição de ações que promovam o fortalecimento das resistências do conjunto de trabalhadores, sujeitos coletivos desse processo.

Não obstante, superar a superexploração da força de trabalho pelo capital não é tarefa fácil. Contudo, deve-se ter sempre em vista que a mesma realidade que oprime os trabalhadores é a que lhes oferece subsídios para a construção de novos horizontes transformadores.

Cumprir destacar aqui a necessidade de envolvimento e compromisso com a temática trabalho do assistente social, inclusive nas entidades de ensino e pesquisa. Ela se constitui uma demanda do presente para o alcance de dados concretos, extraídos da realidade atual, que possam subsidiar, também, políticas públicas no processo de formação dos assistentes sociais, assim como no que concerne à proteção aos seus direitos sociais do trabalho.

De outro modo, refletir sobre os impactos dos processos atuais, com a exacerbação de aspectos conservadores e reacionários, que incidem sobre o trabalho do assistente social precarizando-o, re-

quer, na mesma medida, pensar em alternativas à intensiva exploração que também afeta os assistentes sociais. Nessa medida, discutir sobre o trabalho dos assistentes sociais implica, também, em pensar sobre o seu cotidiano de trabalho, sua conformação no contexto brasileiro atual, descortinando, inclusive, suas particularidades regionais.

Referências

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Mônica Maria Torres de. Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera pública estatal brasileira. *O Social em Questão*, nº 34. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015, p. 161-180.

CARVALHO, Márcia H. de. *O Serviço Social como trabalho*: afirmação que ainda provoca debates no interior da profissão. Artigo apresentado no 4º Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. 2016. Disponível em: <http://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/45/45362b02-bd65-405d-95d4-d8a37de5c2f1.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Código de ética do/a assistente social. *Lei 8.662/93 (regulamentação da profissão)*. Brasília: CFESS, 1993.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). *Parâmetros para a atuação de assistentes sociais na saúde*. Brasília: CFESS, 2010.

COSTA, Gilmaísa M. Aproximação ao Serviço Social como complexo ideológico. *Temporalis*, Brasília, v. 2, p. 95-117, 2000.

COSTA, Gilmaísa M. *Serviço Social em debate: ser social, trabalho e ideologia*. Maceió: Edufal, 2011.

GUERRA, Yolanda. *A instrumentalidade no trabalho do assistente social*. Belo Horizonte, 2007a. Disponível em: <http://www.cedeps.com.br/wp-content/uploads/2009/06/Yolanda-Guerra.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. *Serviço Social & Sociedade*, n. 91, São Paulo, p. 5-33, 2007b.

IAMAMOTO, Marilda Villela. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 1982.

LESSA, Sérgio. Serviço Social e trabalho: do que se trata? *Temporalis*, v. 1, n. 1, p. 35-58, Brasília, 2000.

LESSA, Sérgio. *Serviço Social e trabalho: porque o Serviço Social não é trabalho*. 2. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

LUCE, Mathias S. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 145-166, 2013.

MARX, Karl. *O Capital*. Livro I, Capítulo VI. 2. ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATOS, Maurílio Castro de. Assessoria e consultoria: reflexões para o Serviço Social. In: *Assessoria, consultoria & Serviço Social*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2006.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

OLIVAR, Mônica Simone Pereira. O campo político da saúde do trabalhador e o Serviço Social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 102, abr./jun., 2010.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. *Serviço Social & Sociedade*, n. 107. São Paulo, 2011, p. 420-437.

SANTOS, Flávia Barbosa Pardini; STAMPA, Inez. Medidas recessivas sobre os direitos dos trabalhadores no Brasil. *Libertas*, Juiz de Fora, v. 17, p. 45-64, jan. a jul./2017.

STAMPA, Inez. Transformações recentes no “mundo do trabalho” e suas consequências para os trabalhadores brasileiros e suas organizações. *Em Pauta* (RJ), v. 10, n. 30, 2012.

2.2 Trabalho e Serviço Social em tempos de pandemia da Covid-19

Ana Lole¹

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar as transformações do trabalho no contexto da pandemia da Covid-19 e suas implicações para o Serviço Social. Este artigo está dividido em três partes: a primeira aborda o contexto da pandemia e os rebatimentos no mundo do trabalho; a segunda aponta os efeitos desse cenário no trabalho do Serviço Social; e a terceira parte apresenta as orientações do conjunto CFESS/CRESS-RJ para o trabalho da assistente social em tempos de pandemia.

A metodologia usada foi a pesquisa bibliográfica e documental. Contou com uma pesquisa realizada no *site* do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e dos 27 Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) para levantamento das orientações dos conselhos para o trabalho profissional em tempos de pandemia. Dado o limite deste artigo, priorizamos as orientações do conjunto CFESS/CRESS-RJ, bem como as do campo das políticas de Saúde e de Assistência Social, já que as mesmas são as mais requisitadas neste momento de Covid-19.

Pandemia e o mundo do trabalho

A Organização Mundial da Saúde (OMS), no dia 11 de março de 2020, elevou o estado da contaminação à pandemia de Covid-19,

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Membro da Coordenação Nacional da International Gramsci Society Brasil (IGS-Brasil). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social (TRAPPUS/PUC-Rio). Email: analole@gmail.com

doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2). A mudança de classificação não se deu pela gravidade da doença, e sim pela disseminação geográfica rápida que a Covid-19 apresentou. A mudança na classificação pela OMS foi para obrigar os países a tomarem medidas preventivas à contaminação.

A OMS, ao decretar a pandemia, acelerou, conforme colocam Verónica Gago e Luci Cavallero (2020), a “compreensão do neoliberalismo em seus mecanismos perversos sobre corpos concretos” e “confirma o controle capitalista totalitário sobre a vida”, pois o neoliberalismo “mostrou que convive perfeitamente com máquinas de morte”. Mas o vírus, “que não discrimina por classe e não seleciona segundo o passaporte, montou um ensaio geral da vida neoliberal como um espetáculo que vemos acontecer *online*, com um contador necropolítico em tempo real”.

Segundo Achille Mbembe:

[...] a expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso, matar ou deixar viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Exercitar a soberania é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação de poder (MBEMBE, 2016, p. 123).

Para o filósofo camaronês, a necropolítica é a política de Estado que tem a morte como projeto, ou seja, é o poder de ditar quem pode viver e quem deve morrer. E quem está mais propenso à morte é o corpo negro, pobre, favelado. Sobre isso, os números de mortes causadas pela pandemia da Covid-19 e as políticas anti-distanciamento social revelam esse projeto. Diante da necropolítica nosso maior desafio é a defesa da vida.

Os dados da pandemia da Covid-19 no mundo, até o momento, já computam mais de 37 milhões (37,700,164) de infectados com o novo coronavírus, com mais de 1 milhão (1.080.413) de mortos, mais de 28 milhões (28.284.870) de recuperados e mais de 8 milhões (8.334.881) de casos ativos, dos quais 68.741 em condição crítica. Desses, mais de 5 milhões (5.095.586) de casos estão no Brasil, onde já morreram 150.338 pessoas, foram curadas

4.453.722 e ainda estão com a doença ativa mais de 491.526, dos quais 8.318 são casos críticos.²

No Estado do Rio de Janeiro temos 283.675 casos confirmados e 19.308 óbitos pelo novo coronavírus. Há ainda 372 óbitos em investigação e 2.135 foram descartados. Entre os casos confirmados, 259.653 pacientes se recuperaram da doença³.

O Brasil é o terceiro país em número de casos (5.095.586), ficando atrás dos Estados Unidos da América do Norte (EUA) que é o primeiro em número de casos (7.985.011) e da Índia (7.118.770); o segundo em número de mortes (150.338), ficando atrás somente dos EUA (219.672), já a Índia é o terceiro país em número de mortes (109.179). Em número populacional o Brasil é o sexto país, com 212.978.622 de habitantes, atrás de China (1.439.323.776), Índia (1.383.752.616), EUA (331.542.197), Indonésia (274.321.719) e Paquistão (222.058.840).

Esses números revelam um projeto de estado genocida, eugenista e suicidário, onde “o destino do seu corpo, sua morte são partes de um experimento de tecnologia social, de nova forma de gestão. Nada do que está acontecendo nesse país [Brasil] que se confunde com nossa história é fruto de improviso ou de voluntarismo dos agentes de comando” (SAFATLE, 2020, p. 227). Um estado que preconiza a morte como projeto e as vidas não importam.

Esses números revelam que não podemos banalizar a vida. O vírus pode ser democrático e infectar ricos e pobres, porém as mortes não acontecem na mesma proporção. A ausência de indicadores de cor/raça entre os óbitos atestados pelo novo coronavírus revelam a segregação racial no país, pois além do negacionismo da doença vivemos o negacionismo da cor/raça.

O contexto de pandemia da Covid-19, cujo principal meio de evitar o contágio, até o momento, é a necessidade de manter o dis-

² Dados do site Worldometer, referentes ao dia 11/10/2020. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>. Acesso em: 11 outubro 2020. O Worldometer é um site de referência que fornece contadores e estatísticas em tempo real para diversos tópicos. Ele pertence e é operado pela empresa de dados Dadax (empresa de soluções de software focada em tecnologias e aplicativos da web, situada em Xangai), que gera receita por meio de publicidade online.

³ Dados do Boletim Epidemiológico Diário do Estado do Rio de Janeiro, de 11/10/2020. Disponível em: <https://coronavirus.rj.gov.br/boletim/boletim-coronavirus-11-10-19-308-obitos-e-283-675-casos-confirmados-no-rj/>. Acesso em: 11 out. 2020.

tanciamento social, provocou transformações no mundo do trabalho, como a adoção do trabalho remoto – trabalho em casa ou *home office* – por várias instituições e serviços, afetando também o trabalho de assistentes sociais. O trabalho em *home office* caracteriza-se uma atividade remota com “caráter sazonal, esporádico e eventual [...], uma vez que o trabalho realizado em casa deve ser igual ao realizado no interior da empresa, com idêntica jornada diária”. O que diferencia o *home office* do teletrabalho é que neste a empresa “não controla a jornada e também não pode fazer remuneração adicional, mas somente pagar reembolso de possíveis despesas, como Internet etc.” No *home office*, “os direitos trabalhistas devem ser iguais àqueles que vigoram no interior das empresas”, já no teletrabalho “as condições devem constar do contrato de trabalho estabelecido entre as partes” (ANTUNES, 2020a, p.19-20).

De acordo com Ricardo Antunes (2020a), no Brasil, já vivíamos formas intensas de exploração e precarização do trabalho. O autor coloca que no final de 2019, antes da pandemia, mais de 40% da classe trabalhadora se encontrava na informalidade e mais de 5 milhões de trabalhadores e trabalhadoras experimentavam o trabalho uberizado, via aplicativos e plataformas digitais.

Dessa forma, não pode ser creditado à pandemia da Covid-19 o cenário catastrófico que vivemos hoje no campo econômico, social e político. Pois, a “expansão da(s) direita(s) no cenário nacional e internacional, o crescimento do conservadorismo de traços fascistas e a intensa precarização das condições de trabalho e de vida são expressões concretas da atual fase de acumulação do capitalismo internacional” (YAZBEK et al., 2020, p. 207). Dessa forma, a crise do novo coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo (DAVIS, 2020).

Já tínhamos um quadro de retrocessos no campo das políticas sociais quando a OMS decretou a pandemia, e esse cenário agravou-se. Qual o cenário que tínhamos? Um cenário de contrarreformas neoliberais, onde a Emenda Constitucional n. 95/2016 – conhecida como a PEC do fim do mundo ou a PEC do teto de gastos – fragilizou o já precário funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), da Previdência Social, ou seja, exatamente as políticas que compõem o Sistema de

Seguridade Social que, neste momento de pandemia da Covid-19, estão sendo demandadas para ações emergenciais e preventivas (YAZBEK et al., 2020). Cabe destacar que os trabalhadores e as trabalhadoras, inclusive assistentes sociais, dessas políticas não estão tendo “condições materiais, técnicas, de segurança e proteção social da vida, indispensáveis para a realização do trabalho social na linha de frente do atendimento à população nos territórios das cidades” (YAZBEK et al., 2020, p. 208).

De acordo com Antunes:

[...] estamos vivendo um *capitalismo acentuadamente destrutivo* que é responsável por uma corrosão ilimitada dos direitos sociais do trabalho e que nos oferece como resultante uma massa imensa de indivíduos sem trabalho, sem salário, sem previdência e sem sistema de saúde pública abrangente. E esse movimento para ‘salvar a economia’, amplia ainda mais sua letalidade sobre a classe trabalhadora; como se pode observar a cada nova medida deste *governo-de-tipo-lumpen*, a pretexto de recuperar a economia, estas medidas querem impor a milhares de trabalhadores e trabalhadoras a obrigatoriedade de voltar ao trabalho, para ‘garantir o emprego’ (ANTUNES, 2020b, p. 184)

A letalidade da pandemia do capital evidencia a precarização do trabalhador e da trabalhadora, ou seja, a tragédia não é da pandemia e sim do capital. A pandemia só realça esse cenário.

Pandemia e o trabalho do Serviço Social

No Brasil foram tomadas algumas medidas, por recomendação das autoridades de saúde, tais como: distanciamento social; higienização das mãos; definição de grupo de risco para agravamento da Covid-19 (pessoas idosas, fumantes, gestantes, puérperas, crianças menores de cinco anos, pessoas com doenças crônicas – como diabetes e hipertensão – asma, doença pulmonar).

Sobre os termos distanciamento social, isolamento e quarentena há uma diferença entre eles, que apresentamos aqui. ***Distanciamento social*** é a diminuição de interação entre as pessoas

de uma comunidade para diminuir a velocidade de transmissão do vírus. **Isolamento** é uma medida que visa separar as pessoas doentes das não doentes, para evitar a propagação do vírus. O isolamento pode ocorrer em domicílio ou em ambiente hospitalar. **Quarentena** é a restrição de atividades ou separação de pessoas que foram presumivelmente expostas a uma doença contagiosa, mas que não estão doentes⁴.

O que essas medidas trouxeram de desafios para o Serviço Social? Nossa profissão é majoritariamente composta por mulheres que ainda são, na sua ampla maioria, as responsáveis pelo cuidado com as pessoas com quem convivem e pelas tarefas domésticas, como a limpeza da casa (MATOS, 2020). Desse modo, “em tempos de escolas fechadas, de expressas orientações para que a população idosa não saia de casa, de suspensão do trabalho das trabalhadoras domésticas e diaristas, há uma tendência maior ainda de sobrecarga em todas as dimensões: física, emocional etc.” (MATOS, 2020, p. 243). Com a pandemia, as assistentes sociais, mulheres, não estão podendo acessar as redes de solidariedade em seus territórios.

Cabe destacarmos que as assistentes sociais, em seus espaços sócio-ocupacionais – profissão que na divisão sociossexual e racial do trabalho está historicamente vinculada à reprodução social e profundamente familiarizada com a perversa engrenagem da destruição de vidas –, estão fabulando em muitas contracorrentes a ética do cuidado essencial (LOLE et al., 2020).

Outro ponto que destacamos foi o trabalho do cuidado fora e dentro de casa, que gera uma intensificação do trabalho, sobretudo no período da pandemia, levando até ao adoecimento. Segundo Antunes (2020c), estamos vivendo um momento que não há mais limites nem de tempo nem de jornada de trabalho. Para o autor: “[...] a separação entre tempo de labor e tempo de vida parece desaparecer; as práticas laborativas são cada vez mais desregulamentadas; os direitos do trabalho sofrem um processo de corrosão cotidiano, e as intensidades e os ritmos do trabalho são exercitados ao limite” (ANTUNES, 2020c, p. 2), ou seja, há um “descuido do trabalho”. O au-

⁴ Qual a diferença de distanciamento social, isolamento e quarentena? Disponível em: https://www.ufrgs.br/telessauders/posts_coronavirus/qual-a-diferenca-de-distanciamento-social-isolamento-e-quarentena/. Acesso em: 20 ago. 2020.

tor nos indaga: será que o trabalho dos cuidados está “vivenciando os tantos descuidos que hoje avassalam o ser social que trabalha?” (ANTUNES, 2020c, p. 3).

Nota-se que essa uberização do trabalho já estava em curso antes da pandemia. O que ocorreu, neste período de pandemia, foi a sua intensificação. Parafraseando Antunes (1999): quais os sentidos do trabalho? Os sentidos do trabalho no capitalismo? Os sentidos do trabalho no contexto da pandemia?

O medo da perda do emprego coloca a classe trabalhadora “sob intenso fogo cruzado”. “Entre a situação famélica e a contaminação virótica, ambas empurrando para a mortalidade e a letalidade. Tal vilipêndio se acentua ininterruptamente pela autocracia de Bolsonaro⁵ e pela pragmática neoliberal primitiva e antissocial de Guedes”⁶ (ANTUNES, 2020a, p. 14-15).

Em contexto onde a intensificação do trabalho fica mais evidenciada, ainda temos a invasão do trabalho em nossa vida privada. Como dito anteriormente, “tempo de labor e tempo de vida parece desaparecer” (ANTUNES, 2020c), e isso nos leva ao que Byung-Chul Han sustenta em seu livro *Sociedade do cansaço* (2015). O sul-coreano diz que nosso tempo histórico se configura como uma “violência neuronal” que, em seu aspecto biológico e social, não está associada à negatividade estranha ao sistema, mas à violência imanente ao próprio sistema, ou seja, “a posituação do mundo faz surgir novas formas de violência. Essas não partem do outro imunológico, [...] imanentes ao sistema” (HAN, 2015, p. 11). Para o autor, no aspecto social poderíamos nomear o sistema de “sociedade do desempenho”, que imputa nos trabalhadores e trabalhadoras a falsa liberdade da realização, da mobilidade, da superação. Porém, “o excesso de trabalho e desempenho agudiza-se numa autoexploração. [...] Os adoecimentos psíquicos da sociedade de desempenho são precisamente as manifestações patológicas dessa liberdade paradoxal” (HAN, 2015, p. 17).

O que Han (2017) traz em seu livro se agrava com a pandemia, principalmente com o trabalho *home office*. O teletrabalho e *home of*

⁵ Jair Messias Bolsonaro é um capitão reformado, político e atual presidente do Brasil.

⁶ Paulo Roberto Nunes Guedes é um economista e o atual ministro da Economia do Brasil.

fice enfraquecem as lutas coletivas dos trabalhadores e das trabalhadoras, o que se torna uma estratégia para o capital. Essas modalidades de trabalho parecem que permanecerão no pós-pandemia, pois as vantagens, do ponto de vista empresarial, são evidentes, como coloca Antunes:

[...] mais *individualização* do trabalho; maior distanciamento social; menos relações solidárias e coletivas no espaço de trabalho (onde floresce a consciência das reais condições de trabalho); distanciamento da organização sindical; tendência crescente à eliminação dos direitos (como já conhecemos nos *pejotizados* e outras formas assemelhadas, como o pequeno *empreendedorismo*); fim da separação entre tempo de trabalho e tempo de vida (visto que as nefastas metas ou são preestabelecidas ou se encontram *interiorizadas* nas subjetividades que trabalham); e o que também é de grande importância, teremos mais *duplicação* e *juxtaposição* entre *trabalho produtivo* e *trabalho reprodutivo*, com clara incidência da *intensificação* do trabalho feminino, podendo aumentar ainda mais a *desigual divisão sociosexual e racial do trabalho* (ANTUNES, 2020a, p.19).

Diante dessa nova conformação da exploração do trabalho no capitalismo em tempos de pandemia, o Estado brasileiro vem adotando parcas medidas e respostas às necessidades dos trabalhadores e das trabalhadoras, que nos autorizam a configurá-lo como um Estado que executa políticas de morte.

Em uma visita ao *site* da Casa Civil⁷, encontramos as seguintes ações/medidas dos ministérios: Ministério da Economia, nove medidas, e entre elas elencamos duas: o “auxílio emergencial”, no valor de R\$ 600,00, para trabalhadores desempregados, microempreendedores individuais, trabalhadores intermitentes que estejam inativos; e o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda” para trabalhadores de Carteira de Trabalho assinada; a função é jornada reduzida ou contrato suspenso.

No Ministério da Cidadania, duas medidas; Ministério da Educação, cinco medidas; Ministério da Saúde, nove medidas; e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos: cinco medi-

⁷ Dados referentes a 16 abr. 2020.

das. Destaco aqui que as medidas do Ministério da Mulher eram medidas somente de orientação, porém de cunho conservador e familista.

Sobre o “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”, Lei n. 14.020 de 6 de julho de 2020, muitos profissionais de Serviço Social tiveram sua jornada de trabalho reduzida e/ou contrato suspenso. O que gera insegurança de emprego, uma redução salarial, tensões que levam ao adoecimento. As e os assistentes sociais estão acometidos a essa lógica capitalista perversa: “Pior que o medo da pandemia deve ser o medo do desemprego” (SAFATLE, 2020, p. 229).

Interessante pensar que além de fragilizar as condições de trabalho de assistentes sociais, inseridos que estão no mundo do trabalho, essas poucas medidas impõem efeitos sobre o trabalho de uma categoria que tem nas políticas sociais e no arcabouço institucional importante cenário de atuação e construção de medidas de apoio e suporte à classe trabalhadora usuária dos serviços sociais.

Pandemia e as recomendações do conjunto CFESS/CRESS para o trabalho das assistentes sociais

Nesta parte do texto refletimos sobre as recomendações do conjunto CFESS/CRESS para o trabalho das assistentes sociais em tempos de pandemia. Algumas indagações direcionam nossa reflexão: qual o diálogo que o conjunto CFESS/CRESS tem feito com os e as profissionais que estão na ponta? Como os Conselhos Regionais têm se posicionado? Quais as estratégias adotadas?

Em tempos de pandemia da Covid-19, foram muitas referências, notas, orientações, cartilhas, entre outras publicações das entidades profissionais, instituições de ensino superior, de espaços sócio-ocupacionais, fundações de pesquisa etc. que tomaram como urgente a necessidade de assegurar os princípios teóricos e ético-políticos profissionais como norteadores das respostas a serem formuladas frente ao quadro de aprofundamento das necessidades sociais de saúde/doença da classe trabalhadora.

Para esta reflexão delimiti as publicações do conjunto CFESS/CRESS. Ao visitar os *sites* do CFESS e dos 27 Conselhos Regionais

notamos que todos emitiram Notas e logo em seguida Orientações para o trabalho de assistente social em tempos de Covid-19. Alguns *sites* disponibilizaram uma “aba” exclusiva para a divulgação de materiais sobre a pandemia. Outros CRESS emitiram Notas/Orientações mais específicas a respeito de determinada ação, pois estavam em consonância com a política de enfrentamento à pandemia do governo local.

Destaco as ações do CRESS-RJ que, além da Nota sobre o trabalho de assistente social em função da pandemia da Covid-19, emitiu duas Notas de orientação: uma às assistentes sociais que trabalham na Política de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro, e outra às assistentes sociais que trabalham na Política de Saúde.

Essas orientações pautadas na legislação profissional ressaltam que o contexto de crise sanitária causada pela pandemia da Covid-19 pode agravar problemas que já vem sendo enfrentados e denunciados pelos e pelas assistentes sociais nos espaços de trabalho, como “imputação de funções, atribuições e/ou atividades que não encontram respaldo em nossas competências e atribuições privativas profissionais regulamentadas” (Cf. CFESS, 1993).

No campo da assistência social, essas funções podem ser: “a entrega de cestas básicas, material de higiene, doação de máscaras, dentre outras, o que desqualifica o trabalho profissional e provoca retrocessos no caráter da Política de Assistência Social, quando esvaziadas de seus princípios norteadores” (CRESS, 2020a, p. 2). Outro destaque foi para as visitas domiciliares: “devido à pandemia de COVID-19, as visitas domiciliares constituem exposição ao risco não apenas às/aos profissionais, mas também às famílias visitadas, contrariando as orientações dos órgãos de saúde quanto à recomendação de distanciamento e isolamento social (CRESS, 2020a, p. 3).

No campo da saúde, a assistente social deve:

[...] orientar a população sobre a alteração da dinâmica de atendimento nas unidades de saúde devido ao enfrentamento do novo coronavírus, acolhendo, orientando e atendendo suas necessidades, tanto quanto possível, contribuindo para o cumprimento das medidas de contingência exigidas pelas autoridades de saúde e, ao mesmo tempo, buscando garantir

o acesso dos serviços de saúde dessa população à rede de assistência. Contudo não é atribuição profissional informar quadro clínico e/ou óbito (CRESS, 2020b, p. 3).

No esforço de uma atuação coletiva o Fórum Estadual de Conselhos de Profissões Regulamentadas (FECPR) do Estado do Rio de Janeiro, grupo formado por 26 conselhos profissionais do estado, no intuito de dar suporte aos profissionais e à sociedade diante do momento da pandemia, realizou as seguintes ações: Nota sobre Equipamentos de Proteção Individual (EPIs); Circular sobre Posicionamento sobre Estágios Curriculares e Atividades Práticas de Forma não Presencial; e um Panorama de Ações durante a Pandemia de Covid-19.

No Panorama de Ações durante a Pandemia de Covid-19, cuja finalidade é de apresentar todas as ações realizadas pelos conselhos profissionais que impactam positivamente a segurança das categorias e da população fluminense, o CRESS-RJ relata que:

No contexto da pandemia do Coronavírus, as interrogações das profissionais são inúmeras e possuem particularidades atinentes a cada campo de intervenção. O número de atendimentos realizados pelo Conselho aumentou significativamente durante o período e as questões relacionadas à ação profissional vêm sendo sistematicamente verificadas. A maneira de enfrentar tais desafios não poderia ser simplesmente pautada na repetição de fórmulas: foi preciso usar a experiência adquirida para criar outros parâmetros.

Com auxílio da própria categoria e a colaboração de profissionais ligados à saúde do trabalhador, o CRESS/RJ vem criando diversas ações orientadoras sobre o exercício profissional no contexto da emergência sanitária. Neste período, foram publicados nas redes uma série de conteúdos, reportagens, notas e podcasts relacionados ao tema (FECPR, 2020, p. 13).

O conjunto CFESS/CRESS vem atuando ativamente junto com as profissionais, como buscamos demonstrar. Contudo, ainda estamos em processo e precisamos aguardar para podermos analisar os efeitos dos desdobramentos do movimento do conjunto CFESS/CRESS no que tange à garantia e as condições de trabalho das assistentes sociais. O objetivo deste artigo foi registrar esse momento de

grandes desafios diante da pandemia da Covid-19 no contexto do Serviço Social. Coletivamente, buscamos enfrentar o nosso grande desafio, enquanto profissionais, enquanto seres humanos, que é a luta pela vida, pelos direitos humanos.

A intensificação do “vilipêndio social” que vivenciamos hoje faz parte do processo metabólico do capital. A crise sanitária evidenciou as desigualdades sociais, o racismo estrutural, a precarização do trabalho, enfim, realçou esse cenário catastrófico que já estávamos e que é estrutural na sociedade capitalista, principalmente nos países de capitalismo dependente e periférico.

Diante dessa crise sanitária e dessa crise orgânica⁸ não podemos deixar que o “pessimismo da razão” seja maior que o “otimismo da vontade” (GRAMSCI, 2004).

Referências

ANTUNES, Ricardo. *Coronavírus: o trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Boitempo, 2020a.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, Ricardo. Descuidos do trabalho e trabalho dos cuidados. *Revista Baiana Enfermagem*, Salvador, n. 34, p. 1-4, 2020c. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/enfermagem/article/view/33924>. Acesso em: 10 ago. 2020.

ANTUNES, Ricardo. O vilipêndio do coronavírus e o imperativo de reinventar o mundo. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo (Org.) *Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois*. Bauru: Canal 6 Editora, 2020b, p. 181-188. Disponível em: <http://editorapraxix.com.br/quarentena/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

⁸ O conceito de crise orgânica compreende uma crise econômica e política, ou seja, trata-se de uma fratura entre estrutura e superestrutura. Segundo Gramsci, a crise explode “ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequeno-burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política para certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução” (GRAMSCI, 1999, p. 60). Para o filósofo sardo, “quando se verificam estas crises, a situação imediata torna-se delicada e perigosa, pois abre-se o campo às soluções de força, à atividade de potências ocultas representadas pelos homens providenciais ou carismáticos” (GRAMSCI, 1999, p. 60).

BRASIL. Lei 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS). Nota de orientação às/aos assistentes sociais que atuam na Política de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CRESS-RJ, 2020a. Disponível em: https://www.cressrj.org.br/wp-content/uploads/2020/06/bn_NOTA-20200526.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS). Nota de orientação às/aos assistentes sociais que atuam na Política de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CRESS-RJ, 2020b. Disponível em: https://www.cressrj.org.br/wp-content/uploads/2020/05/bn_NOTA-20200525.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

DAVIS, Mike. A crise do coronavírus é um monstro alimentado pelo capitalismo. In: DAVIS, Mike et al. *Coronavírus e a luta de classes*. Brasil: Terra sem Amos, 2020. p. 5-12. Disponível em: <https://terrasemamos.wordpress.com/covid19ldc/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FÓRUM ESTADUAL DE CONSELHOS DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS (FECPR). Panorama de Ações durante a Pandemia de Covid-19. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.cressrj.org.br/wp-content/uploads/2020/06/PANORAMA_DE_ACOES_DURANTE_PANDEMIA_COVID-19_V06_25_06_2020_final.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

GAGO, Verónica; CAVALLERO, Luci. Dívida, moradia e trabalho: uma agenda feminista para o pós-pandemia. *Medium*, 18 abril 2020. Laboratório de Teorias e Práticas Feministas (PACC-UFRJ). Disponível em: <https://medium.com/laborat%C3%B3rio-de-teorias-e-pr%C3%A1ticasfeministas-pacc/d%C3%ADvida-habita%C3%A7%C3%A3o-e-trabalhouma-agenda-feminista-para-o-p%C3%B3s-pandemia-9776cad9c302>. Acesso em: 29 maio 2020.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. *Escritos políticos*. Vol. 1: 1910-1920. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. Trad. Enio Paulo Giachini. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

LOLE, Ana; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima Ribeiro. Crise e pandemia da COVID-19 – leituras interseccionais. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Org.) *Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia*. Rio de Janeiro: Mórula, 2020, p. 6-13. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexoes-sobre-crise-e-pandemia/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MATOS, Maurílio Castro de. A pandemia da COVID-19 e o trabalho de assistentes sociais na saúde. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. (Org.) *Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia*. Rio de Janeiro: Mórula, 2020, p. 237-249. Disponível em: <https://morula.com.br/produto/para-alem-da-quarentena-reflexoes-sobre-crise-e-pandemia/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. *Arte & Ensaios* - revista do ppgav/eba/ufrrj, n. 32, p. 123-151, dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrrj.br/index.php/ae/article/view/8993>. Acesso em: 10 ago. 2020.

SAFATLE, Vladimir. Bem-vindo ao estado suicidário. In: TOSTES, Anjuli; MELO FILHO, Hugo (Org.) *Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois*. Bauru: Canal 6 Editora, 2020. p. 227-233. Disponível em: <http://editorapraaxis.com.br/quarentena/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel; SANT'ANA, Raquel. Questão social, trabalho e crise em tempos de pandemia (Editorial). *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 138, p. 207-213, maio/ago. 2020.

2.3 O trabalho dos assistentes sociais na pandemia do Covid-19

Marcia Botão¹

Introdução

Pensar o trabalho das(os) assistentes sociais no Brasil, no contexto de pandemia exige um exercício analítico acerca das relações sociais estabelecidas antes do avanço da doença provocada pelo novo coronavírus 2019 (Covid-19). É necessário considerar que os desdobramentos ocorridos na saúde são resultantes também de uma economia política que fragmenta e fragiliza as pessoas e suas relações sociais. O campo e as cidades – pequenas, médias ou grandes –, as favelas e periferias, são expressões de uma realidade histórica resultante de escolhas políticas pautadas na precarização das condições de vida e de trabalho para a manutenção de lucros e acumulação de determinados segmentos sociais, ignorando a necessidade coletiva e a vida humana.

Os principais líderes do governo brasileiro viram a pandemia se expandir com ações restritas, como o caso do auxílio financeiro concedido com muito custo para a classe trabalhadora. No lugar de suporte social e econômico, o avanço da pandemia foi tratado com descrédito e desrespeito à ciência, às instituições públicas e à democracia. Os entes federativos apresentaram-se de modo competitivo com pouca união de esforços para minimizarem os impactos da pandemia e as doenças causadas pelo novo vírus Covid-19. A clara relação entre pobreza e contágio tem sido abordada com menosprezo, pouco cuidado e até mesmo com preconceito, fazendo voltar o

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social. E-mail: mrbotao@yahoo.com.br

discurso higienista e culpabilizador do pobre, quando o Estado deveria voltar-se para o fornecimento de condições de vida melhores.

O que dizer da população moradora das ruas? Dos pais e mães de família que vivem da coleta de materiais recicláveis? Dos que moram sem água e esgoto, dos trabalhadores que necessitam trabalhar e andar em transportes lotados? Dizer que não podem ir às praias nos dias quentes? Não façam festa? Fiquem em casa, quando o isolar-se significa o risco de morte por fome.

As fraturas da sociedade brasileira estão expostas quando o país que possui uma das dez maiores economias do planeta ocupa a 79ª posição no *ranking* de desigualdades entre 189 países do globo (PNUD, 2019). Essa é uma manifestação de violência estrutural que está diretamente relacionada aos insuficientes investimentos dos estados nas políticas sociais, que avoluma a cada dia um aumento expoente de pessoas vivendo na condição de pobreza e na pobreza extrema.

Nesse contexto, é importante considerar o trabalho dos assistentes sociais, cujas atribuições se dão na defesa do direito à vida. Embora, à primeira vista, esta pandemia e a maneira de resolvê-la tenha se apresentado de modo focalizado no setor saúde, hoje é notório que todas as áreas em que atua o Serviço Social estão comprometidas, uma vez que a crise que assistimos salienta a necessidade de sistemas públicos de proteção social forte, assim como um papel crítico e ativo acerca da realidade que estamos vivendo. O contexto pandêmico incide nas requisições profissionais, demandas dos usuários e condições de trabalho dos(as) assistentes sociais, que vivenciam riscos, ameaças, temores e incertezas no seu cotidiano profissional; neste momento, a saúde dos trabalhadores, em geral, encontra-se ameaçada, sobretudo pelo modo como a pandemia vem sendo tratada ou pelos governantes do país.

Questões para pensarmos a fragmentação entre o setor econômico e o “social” diante da ideologia do “novo normal”

O contexto requer uma reflexão acerca do discurso de fragmentação da realidade e até mesmo a suposta oposição entre o “econômico” e o “social”. Esse equívoco repleto de intencionalidades e omissões

da vida real resulta de uma criação histórica que vem sendo reforçada ao longo da expansão capitalista, para a manutenção, ampliação e omissão da extração de mais valor da força de trabalho humana².

No estágio atual do capitalismo mundializado, as políticas sociais têm sido alvo de ataque para o uso de seus recursos financeiros – o fundo público – capturado pelo Estado para atender às demandas da classe dominante e dirigente. Aqui se inclui um conjunto de atores diversificados, entre eles o setor bancário, as grandes empresas, entre outros, de acordo com as análises de Behring e Salvador (2019) sobre os argumentos da escassez de recursos públicos.

No conjunto de disputas entre capital/trabalho para atenuar as possíveis tensões, as políticas sociais são terreno de conflito constante. Riqueza e pobreza são expressões cúmplices da mesma sociabilidade que reproduz e legitima a desigual apropriação da riqueza. Seus efeitos decorrentes de processos econômicos, políticos e sociais, articulados à discriminação de gênero, cor e raça. As moradias, os acessos à saúde, à alimentação, aos cuidados necessários para o alcance de uma vida com qualidade, tornam-se cada vez mais escassos para os segmentos mais pauperizados.

São necessárias ações políticas e econômicas em favor da coletividade para garantir condições de vida e cuidado não só no período pandêmico, como em outros momentos também. Ocorre que no contexto da pandemia do COVID-19, as frequentes argumentações do presidente da República Jair Bolsonaro, apoiado por representantes de setores econômicos que defendem valores de uma burguesia conservadora, são dissonantes das orientações internacionais da Organização Mundial da Saúde e instituições que defendem a saúde pública em nível nacional e internacional. Assim sendo, a crise sanitária em curso vem acompanhada de uma crise política, social e institucional.

A associação entre saúde e economia tornou-se evidentemente uníssona, ainda que sejam tratadas como opostas. O isola-

² Os capítulos XXIII e XXIV de *O capital*, escritos por Marx no início da consolidação do capitalismo, são essenciais para compreender a lógica desse modo de produção e reprodução social, que se reatualiza e se recria, mas não abandona os seus traços essenciais de exploração, expropriação de direitos.

mento social como a principal medida de proteção e prevenção é rotineiramente desafiada em nome da ameaça ao colapso da economia, o que revela uma das faces mais perversas desse contexto.

A perversidade está na negação dos direitos dos trabalhadores, mas também na responsabilização dos mesmos para salvarem a economia, ou seja, propaga-se a ideia de que se o povo se isolar para se proteger do contágio a economia vai quebrar. Esse argumento é parcialmente verdadeiro, porque a riqueza é fruto do trabalho, mas também é verdadeiro que a riqueza acumulada por determinados setores sociais é apropriação de trabalho não pago; outra verdade é a utilização do fundo público para interesses privados fazendo com que as políticas de saúde e assistência, por exemplo, se tornem residuais, operando de modo insuficiente para condições consideradas, e no contexto de pandemia viu-se o caos.

A estratégia de propagação ideológica acerca da suposta oposição entre econômico e social atende aos interesses de sujeitos sociais defensores do projeto neoliberal, conservador, com posições de cunho neofascistas. Nesse caso, a título de reflexão cabem algumas perguntas: existe economia sem seres humanos? A riqueza produzida para essa suposta economia apartada de quem produz, salvará quem? Por que os brasileiros não puderam parar? Não temos recursos para a política de saúde e assistência social pública realmente? Por que não se pode revisar as medidas de austeridade econômica do país e privilegiar a vida para voltarmos, se possível, o mais breve a uma rotina mais saudável? O retorno saudável não ocorreu e agora há esforço de nos convencer da existência de um “novo normal”, quando não existia um “velho normal”. O que normal? A naturalização da fome, da miséria e do extermínio da população mais pobre por “bala perdida”, fome ou contágio? Os índices de mortes por Covid-19 em nosso país indicam que estamos muito longe de uma situação normal.

A resposta também nos parece clara, embora não seja banal ou fácil de ser identificada. O modo e a razão de ser e existir do capitalismo não é de valorização da vida humana, embora não possa dispensá-la totalmente. O preço disso tem sido a fome, a doença, o desespero, o medo da perda de familiares e amigos. Enquanto perdura a falta de respostas efetivas e favoráveis à vida,

ampliam-se as tensões que demandam o trabalho de assistentes sociais na mediação das contradições expressas nas demandas do capital e do trabalho, frente às manifestações da “questão social”³. No caso de uma pandemia de origem viral com contágio rápido e consequências parcialmente conhecidas não seria diferente. O Serviço Social tem sido vital em diferentes frentes e formas de atuação profissional.

O trabalho dos assistentes sociais na pandemia do Covid-19: entre o compromisso profissional e o medo real

Conforme indicado, no contexto de pandemia do Covid-19, os assistentes sociais mantêm sua atuação nos diferentes espaços sócio-ocupacionais, contudo, a precarização das condições de trabalho tem sido evidenciada há alguns anos e neste momento tem se tornado mais ameaçadora.

Entendemos o lugar do assistente social como parte da classe trabalhadora; a concepção de classe trabalhadora aqui adotada tem como ponto de partida as análises de Marx sobre as relações entre capital e trabalho, sem desconsiderar o caráter heterogêneo apresentado hoje. O conjunto de trabalhadores da sociedade capitalista é composto por profissionais empregados com vínculo e direitos sociais, desempregados, trabalhadores informais, trabalhadores sem o mínimo de proteção, mas unificados em uma mesma condição: a de ser dependente da venda da força de trabalho para sobreviver.

Essa realidade de dependência da venda da força de trabalho está exposta atualmente como nunca esteve. A disponibilidade para o trabalho a qualquer custo, incluindo o custo de suas vidas e de seus familiares, por falta de alternativa, tem sido algo trágico⁴. Pensemos o contexto do trabalho controlado pelo capital, sob a forma de aplicativos e plataformas eletrônicas; essa relação de trabalho só acontece devido ao alto grau de subordinação e dependência no qual a classe trabalhadora se encontra; Antunes (2018) trata dessa questão desde 2018 e a atualiza no contexto pandêmico.

³ Iamamoto e Carvalho (2013).

⁴ Para melhor entendimento da concepção de classe social, ver Montañó e Duriguetto e Mattos (2019).

Por esses motivos mencionados brevemente, destacamos a vital importância dos assistentes sociais no contexto de pandemia, seus trabalhos têm se dado em diferentes frentes dos setores públicos e privados. Neste texto, citamos algumas ações realizadas nas áreas da Política de Assistência Social de um determinado município do Estado do Rio de Janeiro, em um dos hospitais públicos do Município do Rio de Janeiro e em uma empresa. Sabemos que muito mais tem sido feito, mas consideramos valioso este breve registro⁵.

Nos chama a atenção que, no período do aumento do teletrabalho, o Serviço Social tem contribuído muito a distância, como muitos outros segmentos profissionais, mas a sua presença, sua competência traduzida no conjunto de conhecimentos da realidade social local e mais ampla, têm demonstrado o valor e a importância dessa profissão socialmente.

O desenvolvimento de ações eficazes tem protegido muitas vidas. Sabemos que isso não se trata de um voluntarismo isolado; depende de inúmeros fatores: suporte das políticas públicas, articulação entre os setores da saúde, assistência, organizações da sociedade civil, setores privados e ações voluntárias. Além das articulações institucionais, tem sido essencial, a articulação entre os pares de trabalho e outras categorias profissionais, portanto, não se trata de um trabalho endógeno, mas de um esforço coletivo muito árduo de uma coletividade que conta com pouco apoio dos governantes estatais. Travou-se uma verdadeira batalha pelos direitos e acessos a bens e serviços sociais em prol da vida humana. A seguir destacamos algumas das ações essenciais realizadas desde o início da pandemia.

Trabalhos realizados

- a. Planejamento para obtenção de novos recursos e serviços sociais.
- b. Desburocratização das informações para o acesso aos “auxílios” emergenciais liberados pelo governo federal.

⁵ Fizemos uma breve consulta a algumas alunas dos cursos de pós-graduação da PUC-Rio, com o intuito de contribuir para a reflexão acerca da importância do Serviço Social. Todas, em pleno acordo, prestaram informações sobre os seus trabalhos. Não separamos por áreas de atuação, por muitas ações se repetirem.

- c. Elaboração de solicitações atípicas para atendimento de novas demandas em caráter emergencial no contexto de pandemia.
- d. Implementação para novos serviços para o atendimento a pessoas em situação de moradia na rua, quando os abrigos não são suficientes.
- e. Intensificação da abordagem às famílias em situação de rua para que tenham condição de cuidado, seja com outros familiares ou em abrigos.
- f. Organização de espaços específicos para isolamento social nos abrigos para evitar o contágio dos demais acolhidos.
- g. Articulação com a área da saúde para acompanhamento dos usuários com suspeita ou risco de contaminação.
- h. Concessão de cestas básicas para quem não consta no CadÚnico⁶.
- i. Parcerias com instituições religiosas para o atendimento às famílias ainda não contempladas pelas políticas públicas.
- j. Elaboração de relatório para o ministério público para informar as medidas tomadas.
- k. Orientações aos familiares e colaterais dos pacientes internados, sobre direitos previdenciários, Programa Bolsa Família, auxílio emergencial liberado pelo governo federal.
- l. Orientações sobre recursos e procedimentos funerários com segurança e dignidade.
- m. Liberação de recursos financeiros para compra de alimentos.
- n. Acompanhamento de pessoas idosas para suporte ao período de isolamento social.
- o. Doações de alimentos às favelas.

6 CadÚnico trata-se do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, que funciona como instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda para a seleção de beneficiários e a integração dessas pessoas a programas sociais governamentais.

- p. Doações de remédios e itens de higiene.
- q. Orientações de prevenção à saúde.
- r. Levantamento de profissionais consideradas pertencentes ao grupo de maior risco de contágio e remanejamento desses profissionais para atuação a distância.
- s. Orientação sobre os cuidados para proteção durante o exercício do trabalho.
- t. Composição de equipe multidisciplinar para garantia de informações de saúde às famílias dos pacientes afetados por todos os tipos de doenças, além do contágio pelo Covid-19.

Essas, entre muitas outras ações não mencionadas neste artigo, têm sido fundamentais na defesa dos princípios de nossa profissão, contudo, não podemos perder de vista que nós, assistentes sociais, somos trabalhadoras e trabalhadoras partícipes da sociedade, portanto, vivemos as dificuldades, temores, anseios e esperanças como os demais.

Contudo, não podemos nos negar a prestar o atendimento necessário à população; podemos, sim, buscar meios de proteção e lutar pelos direitos de saúde dos trabalhadores para que os impactos dessa pandemia sejam minimizados, mas não podemos deixar de pensar nas populações moradoras das ruas, nos pacientes hospitalizados e em seus familiares, nas crianças vítimas de violência, nas crianças abrigadas e seus processos de adoção, retorno às famílias de origem ou adoção como uma alternativa para uma vida melhor. Esse conjunto de sujeitos sociais são as pessoas com quem escolhemos trabalhar, portanto, sigamos fazendo valer os nossos compromissos profissionais, lutando por dias melhores.

O medo é real, pois a ameaça de morte existe de fato, mas a experiência desses meses tem nos mostrado o quanto somos capazes de contribuir e superar o temor em prol de algo maior. Esse episódio social jamais será esquecido por nós, mas a nossa esperança é que essa história nos ensine e nos fortaleça socialmente diante do nosso verdadeiro inimigo que é a desigualdade social. Todos foram afetados de algum modo, mas a classe trabalhadora foi afetada cruel e devastadoramente sem piedade.

Breves reflexões inconclusas

A profunda desigualdade social brasileira se insere na lógica do sistema capitalista de trabalho assalariado, cuja pobreza extrema coaduna com seu funcionamento. Nesse sentido, as estratégias para o enfrentamento da pandemia exigem tomadas de decisões humanitárias e em defesa da vida.

A pandemia do novo coronavírus expõe as diferenças entre os que habitam espaços de privilégio e os pobres, principalmente os usuários das Políticas de Assistência Social. Na linha de frente das ações para mitigar seus efeitos estão os assistentes sociais, inseridos em diversas frentes de atuação e muitas vezes desempenhando suas ações no limite de suas forças, com condições de trabalho comprometidas com a sua segurança, das equipes e dos usuários. O cotidiano desafiador requer buscar caminhos na lacuna da ausência de direitos, produzindo saídas para a garantia da segurança alimentar, assistência ao acesso ao auxílio emergencial, orientações de saúde, acolhimento, entre tantas ações que visam contribuir com a dignidade e a vida das pessoas.

Esperamos e lutamos por condições de trabalho adequadas; salários pagos sem cortes; manutenção dos empregos; saúde pública para todos(as); a revogação da contrarreforma da previdência social, da Emenda Constitucional 95 e o fortalecimento da seguridade social para os mais de 12 milhões de desempregados(as) e subempregados(as) no país.

Este texto é um importante registro para demonstrar que nesta luta muitas e muitos assistentes sociais têm sido incansáveis, apesar de seus medos, receios, ansiedades, mortes e limites. Assim, aproveito para parabenizar a todas e todos os profissionais envolvidos nessa batalha pela vida, sejam assistentes sociais ou outros companheiros de trabalho, pois nada faz sentido se não valorizarmos a vida.

Referências

- ANTUNES, R. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Cortez, 2018.
- IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no*

Brasil. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2013.

MARX, K. *O capital.* Crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

MONTÃO, C.; DURIGUETO, M. L. *Estado, classe e movimento social.* São Paulo: Cortez, 2010.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Classe trabalhadora: de Marx ao nosso tempo.* São Paulo. Boitempo, 2019.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2019: além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI.* Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019.

SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos sociais e a política social.* São Paulo: Cortez, 2019.

2.4 O trabalho do(a) assistente social no Sistema Único de Assistência Social no cenário pandêmico

Geovana Silva¹

Introdução

A pandemia da Covid-19 vem impactando sobremaneira a vida da população brasileira e do mundo, com a relação de dependência entre o modelo econômico e o social, cujo desenvolvimento de ambos tem ancoragem nas determinações políticas dos estados nacionais, além do movimento e ritmo do capitalismo mundial.

Ao longo das três primeiras décadas do ciclo histórico do século XX, o Serviço Social constituiu-se como uma especialização do trabalho coletivo, na divisão sociotécnica do trabalho, no quadro do desenvolvimento das relações sociais capitalistas (IAMA-MOTO, 1982). Para Netto (1996), o surgimento do Serviço Social como profissão vincula-se às peculiaridades da “questão social” em um momento histórico específico, o da ordem monopólica, como já

¹ Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio, 2018), mestre em Serviço Social pela PUC-Rio (2010), graduada em Serviço Social pela Universidade Castelo Branco (1997). Atualmente é coordenadora de projetos sociais na entidade Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro/Pastoral do Menor; foi conselheira titular do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro nas gestões (2011-2013 e 2013-2015); coordenou a Comissão Temática de Políticas (2012-2013); coordenadora de estágios no Departamento de Serviço Social da PUC-Rio (2016 até a presente data); foi docente da Fundação Educacional Rosemar Pimentel (2011-2017) e atualmente da PUC-Rio (março de 2016 até a presente data); membro do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS - PUC/Rio), atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, assistência social, estatuto da criança e do adolescente, saúde e questão social. Email: geovana.silva@hotmail.com

apresentamos, a partir do qual se internaliza na ordem econômica, passando a ser alvo das políticas sociais. No marco histórico de crescente potencialização das contradições do capitalismo, alterou-se a dinâmica da sociedade, que redimensionou e refuncionalizou o Estado. “As análises sobre as inserções concretas nos diferentes espaços ocupacionais tendem a levar em consideração a sua participação em um processo de trabalho coletivo” (ALMEIDA; ALENCAR, 2015, p. 164).

Sejam espaços públicos ou privados, diferentes projetos societários darão direcionamentos políticos diferenciados, exigindo dos profissionais estratégias éticas e políticas que direcionem suas práticas ao fortalecimento da dimensão pública do trabalho profissional, identificando e respondendo concretamente às demandas dos subalternizados, e, o que tem feito a profissão nas últimas décadas, às demandas da sociedade, de uma forma geral. De acordo com Alencar (2009), o trabalho do assistente social nas entidades e organizações privadas não lucrativas segue a lógica do processo da contrarreforma do Estado brasileiro com a transferência dos serviços sociais para os tais grupos, repercutindo na profissão de Serviço Social, no seu espaço ocupacional, nas condições e relações de trabalho, criando novas funções e competências.

De acordo com a Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social no Brasil (Lei Federal Nº 8.662/1993) e com o Código de Ética Profissional, não se pode negar atendimento à população, mesmo numa situação de calamidade pública, mesmo sob riscos de vidas. No artigo 3º do referido Código de Ética Profissional, consta que é dever do(a) assistente social, na relação com a população usuária, “participar de programas de socorro à população em situação de calamidade pública, no atendimento e defesa de seus interesses e necessidade”. É dever ético continuar prestando auxílio à população brasileira.

Entretanto, as orientações do Ministério da Economia traz flexibilizações possíveis nos contratos de trabalho, dentre eles, dos(as) assistentes sociais. Como, por exemplo, a Medida Provisória nº 936/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública.

O Sistema de Proteção Social previsto na Constituição de 1988 já vinha sofrendo grandes impactos negativos, desde 2016, na estrutura vital da Seguridade Social, com a Contrarreforma Trabalhista e Emenda Constitucional 95, que impede aumento de investimentos na saúde, educação, ciência e tecnologia, e infraestrutura, dentre outros. Diante do estado de calamidade pública com a pandemia pela Covid-19, constatamos o agravamento das condições de vida da população, as inúmeras expressões das desigualdades sociais, questão social e a precarização das relações de trabalho.

O trabalho do Assistente Social diante das contradições do capitalismo

O surgimento do Serviço Social brasileiro e as contradições emergentes na sociedade burguesa, ao serem disparadas pela classe dominante revelam suas bases de sustentação amparadas pela exploração da força de trabalho e de alienação do trabalhador em relação aos meios de produção. Esse conjunto de contradições fundamentais irão alterar significativamente a sociedade burguesa, pois trata-se de contradições que tiveram início na fase concorrencial do capitalismo.

À nova dinâmica capitalista foi necessário um conjunto de alterações na economia, como o aumento progressivo do preço das mercadorias e a tendência de aumento da taxa de lucro, por exemplo. Há, ainda, investimentos em setores da economia de forte concorrência. Sweezy (1976) conceitua esse período como fase imperialista do capital e que

pode ser definido como um estágio na evolução da economia mundial em que: a) vários países capitalistas adiantados lutam em condições de igualdade pelo mercado mundial dos produtos industriais; b) o capital monopolizador é a forma predominante do capital; e c) as contradições do processo de acumulação atingiram tal maturidade que a exportação de capital é a característica mais destacada das relações econômicas mundiais. Como consequência dessas condições econômicas básicas, temos duas outras características: d) severa rivalidade no mercado mundial levando alternadamente a uma competição mortal

e aos monopólios internacionais; e e) a divisão territorial das partes ‘não-ocupadas’ do mundo entre as principais potências capitalistas (e seus satélites) (SWEEZY, 1976, p. 338).

A definição de Sweezy apresenta poucas modificações em relação à concepção de Lenin. A definição desse período para o autor de *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, é identificada a partir de cinco características essenciais:

1. A concentração da produção e capital, desenvolvida a tal estágio que criou monopólios cujo papel é decisivo na vida econômica;
2. A fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, na base desse ‘capital financeiro’, de uma oligarquia financeira;
3. A exportação de capital, em contraposição à exportação de mercadorias, toma-se particularmente de grande importância;
4. Os monopólios internacionais de capitalistas são formados e dividem o mundo entre si;
5. A divisão territorial do mundo pelas maiores potências capitalistas é completada (LENIN, 2008, p. 81).

Do mesmo modo, será reativado pelo capitalismo em suas fases posteriores de enfrentamento às crises o incremento de novas tecnologias, contribuindo para a redução da mão de obra e a conversão, ainda mais potente, de trabalho concreto em trabalho abstrato. Nas palavras de Netto (1996), ocorre uma hipertrofia no sistema de distribuição de mercadorias, o que gera uma diminuição nos lucros dos monopólios, acumulando mercadoria e fortalecendo a tendência ao subconsumo.

O capitalismo monopolista faz com que as contradições disparadas exerçam uma força tal que, graças à internacionalização da produção, os grupos monopolistas irão controlá-la independentemente dos direcionamentos do Estado. A desorganização econômica disparada devido à anarquia criada pela maximização dos lucros, criará um direcionamento das tendências monopolistas, configurando sobremaneira o Estado ao longo de todo o século XX e até os dias atuais, primeiro, no que se refere à acumulação e, segundo, à desvalorização constante que o capital enfrentará, requerendo, portanto, a intervenção do Estado na economia.

Na fase concorrencial do capitalismo, o Estado exercia o papel de guardião do capital, intervindo emergencial e episodicamente, porém, de modo pontual, representando os interesses da burguesia. No capitalismo monopolista, portanto, as intervenções do Estado na economia irão atingir toda a organização da sociedade e agrupando, de um lado, as funções políticas do Estado, atrelado agora às funções econômicas oriundas do capital (NETTO, 1996).

Essa estratégia do capital, outrossim, atenderá sua imperiosa necessidade de acumulação e garantia dos superlucros, o que atribuirá ao Estado novas e múltiplas funções:

O elenco de suas funções econômicas *diretas* é larguíssimo. Possuem especial relevo a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais). [...] As *indiretas* não são menos significativas; as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização – não se esgotam aí, no entanto – recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meio de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa (NETTO, 1996, p. 21, grifos do autor).

Em grande escala, as novas e diversas atribuições do Estado encontrarão no modelo de desenvolvimento capitalista seu maior sustentáculo. O Estado, assim, passa a elaborar as estratégias de avanço e manutenção do capital, através da criação de planos e projetos de investimento, administrando a margem de lucro capitalista e sua cada vez maior incidência nos períodos de crise. Desenha-se, contudo, um modelo de Estado vinculado às determinações do capital e imprimindo a relação inicial entre entidades privadas e funções públicas do Estado.

Importante frisar que a intervenção do Estado no capitalismo de fase monopolista não é algo novo, como apontamos anteriormente. Na fase concorrencial do capitalismo ocorriam intervenções

pontuais necessárias ao reestabelecimento de qualquer desavença com a propriedade privada, ou seja, o Estado, como fiador e garantidor da propriedade privada eventualmente, o que tornar-se-á uma tendência constante na fase monopolista do capital, tornando-se, além de árbitro, “instância da política econômica do monopólio” (NETTO, 1996, p. 23).

Esse conjunto de alterações apresentadas pela relação do capital monopolista com o Estado é que fará emergir a “questão social” como objeto de ação do Estado e como alvo das políticas sociais. Netto (1996, p. 25) salienta que no capitalismo concorrencial a “questão social” somente se tornava alvo da ação estatal “quando a mobilização dos trabalhadores ameaçava a ordem burguesa, colocando em risco o fornecimento de força de trabalho”.

De uma parte, ela se explica porque um novo agente profissional, no marco da reflexão sobre a sociedade ou da intervenção sobre os processos sociais, não se cria a partir do nada. A constituição de um tal agente começa por refuncionalizar referências e práticas preexistentes, assim como as formas institucionais e organizacionais às quais elas se vinculam. De outra, porque, na sequência, quando se conformam as referências e práticas próprias do novo agente, estas nem sempre implicam a supressão quer do *background* ideal, quer dos suportes institucional-organizativos anteriores, podendo conservá-los por largo tempo (NETTO, 1996, p. 66).

As transformações sociais que possibilitaram a emergência da profissão podem ser expressas pela estruturação de um mercado de trabalho propício às ferramentas profissionais disponíveis para a regulação da “questão social” por meio da divisão social e técnica do trabalho.

Todavia, nas condições de aperfeiçoamento do capitalismo em sua fase imperialista, monopólica, é que são criadas as estruturas na esfera estatal para que a profissão emergja sob a prevalência da divisão social e técnica do trabalho. Isso significa dizer que a profissão de Serviço Social não é mera evolução da ajuda, no campo da benemerência e filantropia, mas determinado social e historicamente pelo capitalismo monopolista.

Só então o conjunto de agentes (a categoria profissionalizada) se laiciza, se independentiza de confessionalismos e/ou particularismos. A emergência profissional do Serviço Social é, em termos histórico-universais, uma variável da idade do monopólio – ela cria e funda a profissionalidade do Serviço Social (NETTO, 1996, p. 70).

Ergue-se, assim, um conjunto de procedimentos que legitimarão a existência da profissão, através de recursos instrumentais e ideopolíticos que permitirão o advento das políticas sociais e, conseqüentemente, a existência de profissionais para sua formulação e implementação.

O Sistema Único de Assistência Social e as expressões da desproteção social à vida humana no contexto pandêmico

A crise sanitária mundial da pandemia da Covid-19, que se soma à crise do capital, evidenciou as desigualdades estruturais assim como as dificuldades de atendimento à população com o recorrente desmonte e desfinanciamento das políticas sociais pelo projeto neoliberal.

O ineditismo do novo coronavírus adensou também a necessidade de especial atenção às velhas questões da proteção social brasileira.

A Assistência Social no Brasil foi historicamente construída numa confusa relação de significados, conceitos, atribuições e sujeitos envolvidos e responsáveis por esse processo. Faz-se relevante, entretanto, a distinção de alguns conceitos como assistência, assistência social e assistencialismo, agregando a definição dos conceitos de filantropia, caridade e benemerência.

Segundo Sposati, o assistencialismo pode ser considerado como “[...] o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor. Este é transformado em um dependente, um apadrinhado, um devedor” (SPOSATI, 1995, p. 3).

A Assistência Social brasileira atravessou um conjunto de adversidades antes, durante e depois de sua formulação como política

social pública, sem deixar de afetar-se pelas mudanças socioeconômicas e políticas que ocorreram na sociedade. No decorrer dos anos, observamos avanços e retrocessos e, por isso afirmamos que é a partir da Constituição de 1988 que a Assistência Social inicia um novo direcionamento na perspectiva de moldar-se como uma política social pública.

A Constituição de 1988, resultado de um processo de lutas da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho, constitui um “divisor de águas” na história das políticas sociais no Brasil, de modo específico, da política de Assistência Social. A partir da referida constituição, a Assistência Social passa a ser política pública da Seguridade Social, junto com a Saúde e a Previdência e, por conseguinte, um dever do Estado e direito social – inscrito nos artigos 203 e 204 – e não contributiva. Esses artigos evidenciam que, juridicamente, só a partir da referida constituição, a Assistência Social deixa de pertencer apenas ao campo da caridade e da filantropia e passa a constituir-se como direito social para quem dela necessitar.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) normatizou a Assistência Social como política social e estabeleceu os pilares para a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (2004). Tais pilares foram discutidos na V Conferência Nacional de Assistência Social, que deliberou pela criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O Sistema Único de Assistência Social organizou o conteúdo da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), também resultado de muitas lutas de diversos atores sociais pelo reconhecimento e garantia dos direitos sociais. Contribuiu para a materialização do conteúdo da Lei Orgânica de Assistência Social e implementou o Sistema Único de Assistência Social, tendo por diretrizes de atuação a participação da população nos espaços de controle social (envolvendo a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, bem como na participação, na formulação e no controle das ações em todos os níveis), a primazia do Estado na condução das políticas públicas e a descentralização político-administrativa nas três esferas do governo, e, ainda, a centralidade na família.

A Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS é importante dimensão para operação sob orientação democrática e participativa. Em atenção e garantia ao/à trabalhador(a) de condições para ampliar o conhecimento individual e coletivo sobre a proteção social como nas condições materiais do SUAS.

Foi no início da pandemia pela Covid-19 no Brasil, março de 2020, que destacamos a importante iniciativa do Fórum Nacional dos Trabalhadores(as) do SUAS ao lançar nota às/aos trabalhadoras(es) em defesa dos seguintes aspectos:

- Relações e condições de trabalho na defesa da Política Nacional de Assistência Social/2004, Sistema Único de Assistência Social e Seguridade Social, capaz de efetivar um sistema de proteção social.
- Compreender a emergência da situação de pandemia e que requer medidas imediatas.
- Apelo à necessidade de uma análise mais ampla sobre a conjuntura atual e a possibilidade de catástrofe à população.
- Atenção aos trabalhadores informais, população de rua, idosos, comunidades e povos tradicionais, pobreza e extrema pobreza diante da necessidade de reclusão e isolamento, condições de vida e sobrevivência agravadas e vínculos ameaçados.
- Compreender a importância dos serviços socioassistenciais dada a falta de condições básicas da família, dos grupos e comunidades que os buscam.
- Defesa pela garantia de condições de trabalho para o conjunto de trabalhadores do SUAS, seja pela iniciativa pública ou da rede socioassistencial, haja vista que o contexto afeta diretamente o trabalho dos diferentes espaços profissionais.
- Preservação da saúde e do bem-estar dos trabalhadores sociais e usuários, tendo em vista o processo gradativo de precarização continuada dos serviços, equipes reduzidas, falta de recursos que colocam ambos (trabalhador e usuário) em riscos.

- Observar as orientações de conselhos profissionais e normas regulamentadoras.
- Fomento ao teletrabalho, *home office* e rodízio de equipes, observando recomendações.
- Suspensão de atividades grupais e coletivas; em atenção individualizada ter condições adequadas e espaços ventilados.

Entre os avanços e retrocessos, O FNSUAS, sinalizou um processo coletivo de defesa de direitos dos trabalhadores(as) e usuários do SUAS em cenário pandêmico, ao lançar luz através de comunicado por escrito, manifestando a necessidade de proteções e seguranças.

Considerações finais

A Assistência Social é constitutiva e constituinte das relações sociais na sociedade burguesa brasileira e somente com a promulgação da Constituição de 1988, em seus artigos 203 e 204, é que é concebida como um direito social a quem dela necessitar. Essa política é parte integrante do tripé da seguridade social, de acordo com o arcabouço jurídico, em conjunto com as políticas de saúde e previdência. A Assistência Social se efetivará através de um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos da população relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Assim sendo, a Assistência Social percorreu um longo caminho para chegar à categoria de política pública de primazia Estatal, ocorrendo somente em 1993, expressa na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei 12.435/2011.

O Auxílio Emergencial se configura como uma das medidas excepcionais da Lei Federal 12.435/2011, Benefícios Eventuais, no período de enfrentamento e emergência de calamidade. Os benefícios eventuais são partes integrativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), não havendo ineditismo nas ações no cenário pandêmico pela Covid-19.

Um dos espaços sócio-ocupacionais do(a) assistente social é na Política de Assistência Social, pois trabalhar no SUAS pressupõe conhecer a proteção social e identificar as inúmeras desproteções sociais na dinâmica da vida com o aporte da vigilância socioassis-

tencial, sobretudo em estado de calamidade pública. Com especial atenção ao recorrente desmonte e desfinanciamento das políticas sociais fruto das ofensivas neoliberais.

Referências

- ALENCAR, M. O trabalho do assistente social nas organizações privadas não lucrativas. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CEFESS/ABEPSS, p. 449-460. Brasília, 2009.
- ALENCAR, M.; ALMEIDA, N. L. T. Serviço Social e trabalho: particularidades do trabalho do assistente social na esfera estatal brasileira. *O Social em Questão: trabalho e políticas públicas*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2015.
- ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. Retomando a Temática da “Sistematização da Prática” em Serviço Social. *Revista Em Pauta*, UERJ, RJ, 1997.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- BEHRING, E. R. Fundamentos das políticas sociais. In: *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BONETTI, D. A. et. al. (Org.) *Serviço Social ética: convite a uma nova prática*. 2. ed. Cortez. São Paulo: 1998.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa*: 1988. Ed. Brasília, 1988.
- _____. IBGE. Censo Demográfico 2010. Brasília, 2010.
- _____. Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011, altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, 2011.
- _____. *Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB)*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.
- _____. *PEAS – Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos* (2015).
- _____. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.
- _____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, 7 de dezembro de 1993.

ESCORSIM NETTO, L. *O conservadorismo clássico: elementos de caracterização e crítica*. São Paulo: Cortez. 2011.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 38. ed. São Paulo: Cortez. 2000.

_____. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 1999.

_____. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez. 2001.

_____. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. São Paulo: Cortez. 2011.

_____. *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2009.

LENIN, V. I. U. *Imperialismo, fase superior do capitalismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez. 1996.

OLIVEIRA, F. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: *Poder local, participação popular e construção da cidadania*. Instituto Polis, fev. p. 5-10. São Paulo: 1998.

QUIROGA, A. M. Caridade, filantropia e justiça e os modelos de ação social. Praia Vermelha. In: *Estudos de política e teoria social*. n. 5, Rio de Janeiro, 2005.

RAICHELIS, R. ***Esfera pública e Conselhos de Assistência Social, caminhos da construção democrática***. 4. ed. São Paulo: Cortez: 2007.

SILVA, Geovana. As entidades e organizações da sociedade civil no Sistema Único de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro: constroem caminhos para ampliação dos direitos sociais ou efetivação da refilantropização da proteção social? Tese (doutorado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, 2018.

SPINK, Peter; RAMOS, A. Rede socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. *O Social em Questão*, v. 19, p. 36, 2016.

SPOSATI, A. O. *Carta-Tema: a Assistência Social no Brasil 1983-1990*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

_____. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77, 2008.

SWEEZY, P. M. *Teoria do desenvolvimento capitalista: princípios de economia política marxista*. Tradução: Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editora. 1976.

YAZBEK, M. C. *A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social*. CNAS/ABONG, 1995.

PARTE 3
EXPERIÊNCIAS DE ENFRENTAMENTO
À COVID-19

3.1 Aceita um carinho? A perspectiva da assistência social como “ajuda e apoio” no período pandêmico

Diana Delgado¹

Apresentação

Por meio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, o governo brasileiro declarou o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV). Regulamentando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, define os serviços públicos e as atividades essenciais indispensáveis, e que portanto deveriam permanecer em funcionamento. O reconhecimento da Assistência Social consta no segundo parágrafo, logo após os serviços da política de saúde. Estava assim estabelecido o cenário de intenso trabalho e inseguranças físicas e emocionais dos trabalhadores da Assistência Social já com sete meses de duração e sem perspectivas de data para superação.

Em entrevista à Agência Brasil em 08/05/2020, reproduzido na página de Economia do Portal UOL, o ministro responsável pela área temática da Assistência Social falou sobre a liberação de re-

¹ Servidora pública da carreira Analista Executivo do governo do Estado do Rio de Janeiro. Doutoranda em Serviço Social (PUC-2019). Mestre em Política Social (UFF-2018). Especialista em Administração Pública (CEPERJ-2017), com graduação em Serviço Social (UFF-2007). Atualmente exerce a função de subsecretária de Assistência Social do município de Niterói/RJ. Tem 13 anos de experiência na área pública, atuando principalmente nos seguintes temas: política pública, Política de Assistência Social; gestão do SUAS; serviços socioassistenciais; financiamento e orçamento da política pública. Email: dianadelgado30@gmail.com

cursos para a Assistência Social por meio de Medida Provisória² justificada pela situação de emergência ocasionada pela pandemia da Covid-19³. Na entrevista, o ministro expressa sua opinião sobre os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): “É um exército que chamo ‘do bem’, próximo de 200 mil pessoas que estão em cada canto do Brasil, levando não apenas alimento e prevenção, mas carinho, conforto e estímulo para a população enfrentar este momento”, disse o ministro Onyx Lorenzoni⁴. Meses depois, o mesmo ministro assina um texto em cartilha lançada pelo governo federal sobre as ações do Covid-19⁵ no qual novamente compara os trabalhadores do SUAS com o exército que deve ofertar mais do que os serviços socioassistenciais tipificados. “Aumentamos os recursos da Assistência Social para os municípios, pois é importante que os CRAS se mantenham ativos e o grande exército da Assistência Social possa levar carinho e tranquilidade aos grupos mais vulneráveis”.

Mas afinal, que trabalhadores são esses denominados de “exército” pelo ministro com a missão de levar alimento, prevenção, carinho, conforto, estímulo e tranquilidade em tempos de isolamento social recomendado pelas autoridades mundiais de saúde?

De acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), a Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011, a Resolução CNAS nº 9, de 15 de abril de 2014, são profissionais de nível fundamental, médio e superior que formam as equipes de referência com funções específicas na organização dos serviços, benefícios, projetos e programas do SUAS.

Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços,

² Medida Provisória nº 953, de 15 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 2.550.000.000,00, para o fim que especifica.

³ Portaria/MS nº 188, de 4 de fevereiro de 2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

⁴ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/05/08/municipios-comecam-a-receber-recursos-destinados-a-assistencia-social.htm>

⁵ https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/MC_Cartilha_Coronavirus_2007.pdf

programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (NOB-RH/SUAS. Anotada e comentada, 2011, p. 25).

Em nenhuma das três resoluções sobre os trabalhadores do SUAS citadas existe a prerrogativa de tranquilizar, confortar ou acarinhar os usuários dos serviços socioassistenciais. Trata-se de administradores, advogados, antropólogos, assistentes sociais, contadores, cuidadores sociais, economistas domésticos, economistas, musicoterapeutas, orientadores sociais ou educadores sociais, pedagogos, psicólogos, sociólogos, terapeutas ocupacionais, atribuindo seus conhecimentos específicos aos serviços, projetos e programas do SUAS.

A fala e a escrita do ministro remete a uma ideia ainda muito presente do senso comum sobre a Assistência Social como ação solidária, e não como o que é atualmente, uma política pública normatizada, com capilaridade em todo território nacional. Infelizmente, a desqualificação dos trabalhadores do SUAS não é somente uma opinião isolada do atual ministro, mas é parte de uma diretriz de trabalho do atual governo com relação ao SUAS. A confirmação dessa percepção se exemplifica na forma de instituição do maior programa de transferência de renda⁶ por razões da emergência, denominado Auxílio Emergencial. A implementação do programa ignorou a rede socioassistencial existente, atribuindo a uma instituição financeira sua gestão. Não que o programa não seja fundamental para a população neste momento tão singular, mas sua implementação sem vincular a ele uma das garantias previstas no SUAS, aponta para uma dissociação de seu fundamento e uso não só como parte do fortalecimento do sistema financeiro, mas também como se uma garantia de renda isolada garantisse a superação de outros elementos da vulnerabilidade social reconhecida pelo SUAS.

Essa decisão ocasionou as principais dificuldades para os trabalhadores do SUAS, especialmente para os que atuam no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), local que as famílias

⁶ Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020.

procuravam orientação para acessar o benefício, diante das inúmeras dificuldades da implementação do programa pelo banco federal e aplicativos, ocasionando filas, aglomerações e riscos à saúde dos trabalhadores e usuários.

Como parte dos trabalhadores do SUAS, enquanto assistente social atuando na gestão e organização dos serviços socioassistenciais do município de Niterói no Estado do Rio de Janeiro, vivenciar este período tem sido um dos maiores desafios da trajetória profissional. Além da tentativa de clarificar a categoria trabalhadora social em negativa ao tratamento de soldado solidário imposto pelo governo federal, este artigo pretende evidenciar as ações implementadas pelo conjunto dos trabalhadores do SUAS no município, já socializadas em aula/*live* do programa curso de Especialização em Assistência Social da PUC Rio na data de 18 de julho de 2020, compartilhada com colegas do município de Maricá com o tema “SUAS na pandemia: relatos de experiência”.

O programa do curso de Especialização em Assistência Social da PUC-Rio, nas tardes de sábados, trouxe debates importantíssimos com profissionais com experiências acadêmicas e práticas muito relevantes para todos que de alguma forma atuam nas políticas setoriais que se mantiveram ativas e sobrecarregadas neste período. Por se tornar um evento aberto, além de socializar conhecimento com pessoas com pouco acesso ou há muito tempo afastadas da academia, a troca de informações e a dedicação dos organizadores e professores tornaram-se momentos de fortalecimento para todos.

A experiência do SUAS Niterói na pandemia Covid-19

De acordo com o último Censo de 2010 do IBGE, Niterói tem uma população estimada em 487.327 habitantes. Possui uma área de 133.9 quilômetros quadrados, sendo a quinta cidade mais populosa do estado e a de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Integra a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo um dos principais centros financeiros, comerciais e industriais do estado. O município é dividido em 48 bairros, agrupados em cinco regiões de planejamento: Litoral da Baía, Norte, Oceânica, Pendo-tiba e Leste.

No município de Niterói, além da rede não estatal, a rede do SUAS, sob a gestão direta da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), é composta por dez Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), considerando sua distribuição nos seguintes bairros: Badu, Barreto, Cafubá, Centro, Cubango, Jurujuba, Morro do Céu, Preventório, Santa Bárbara, Vila Ipiranga; ainda na Proteção Social Básica compõe o Centro de Convivência Intergeracional no bairro Santa Rosa. Na proteção Social Especial de Média Complexidade possui dois Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), um Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Na alta complexidade, cinco unidades de Acolhimento Institucional e um Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.

No período de pandemia foram adotadas as ações de prevenção e cuidado de acordo com a Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020, da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, que aprovou as recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos estados, municípios, assim como as recomendações das resoluções locais.

Nesse contexto de aumento de demanda pelo isolamento social, além da intensificação do acolhimento institucional nas unidades já existentes, foram abertas mais 130 vagas para atender à população adulta em situação de rua, utilizando para tal espaços de hotéis do município. Foi realizado ainda um chamamento para a contratação de trabalhadores do SUAS para complementar as equipes existentes, considerando necessidades advindas com as “novas demandas”, entendendo também o afastamento preventivo dos profissionais efetivos e contratados que compunham o grupo de risco, de acordo com as orientações das autoridades em saúde.

Além dessas ações reconhecidamente da Assistência Social no período de pandemia, foi instituída uma série de novos programas municipais que podemos compreender como uma tentativa de manutenção da renda e, conseqüentemente, da economia local, e entre eles destacamos:

a) Benefício aos Microempreendedores Individuais (MEI)

- Data de criação: 24 de março de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.477/2020.
- Público-alvo: microempreendedores individuais com inscrição ativa nos cadastros do município de Niterói.
- Espécie de bens: R\$ 500,00 (quinhentos reais) nos meses de maio, junho e julho.

b) Renda Básica Temporária (RBT)

- Data de criação: 31 de março de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.480/2020.
- Público-alvo: famílias cadastradas no CadÚnico da Assistência Social, consideradas em vulnerabilidade social e ainda famílias que tenham ao menos um filho cadastrado na rede pública de ensino de Niterói, mesmo que não inscritas no CadÚnico.
- Espécie de bens: R\$ 500,00 (quinhentos reais) por três meses (até dezembro de 2020 – Lei 3.498/2020).

c) Fundo de Crédito Emergencial do Município de Niterói

- Data de criação: 2 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.481/2020.
- Público-alvo: microempresas e empresas de pequeno porte, associações e cooperativas de produção que congreguem pequenos produtores e profissionais autônomos e liberais.
- Espécie de bens: até R\$ 25 mil para profissionais autônomos e liberais; até R\$ 50 mil para microempresas; até R\$ 150 mil para cooperativas e empresa de pequeno porte com faturamento de até R\$ 2,4 milhões; e até R\$ 250 mil para empresa de pequeno porte com faturamento superior a R\$ 2,4 milhões.

d) Programa Empresa Cidadã

- Data de criação: 2 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.482/2020.

- Público-alvo: empresas, entidades religiosas e organizações sindicais que tiveram atividades suspensas em decorrência de ato do Poder Público, com até 19 empregados, de um salário mínimo por empregado que ganhe até três salários mínimos, até o limite de nove empregados, por três meses.
- Espécie de bens: um salário mínimo para até 19 empregados, por três meses.
- Rubrica orçamentária: superávit financeiro do exercício de 2019 de *royalties*, fontes 108 e 138, até o montante de R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais).

e) Programa Busca Ativa

- Data de criação: 9 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.485/2020.
- Público-alvo: vendedor ambulante, artesão, trabalhador da economia solidária, catador, quiosqueiro que atuam com autorização estadual, permissionários das bancas de jornal, pescador artesanal e produtores agroecológicos, com inscrição nos cadastros municipais.
- Espécie de bens: R\$ 500,00 (quinhentos reais) por três meses, estendida até dezembro de 2020 pela Lei 3.498/2020.
- Rubrica Orçamentária: superávit financeiro do exercício de 2019 de *royalties*, fontes 108 e 138, até o montante de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

f) Auxílio Emergencial aos Permissionários de Táxi e outros transportes

- Data de criação: 10 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.486/2020.
- Público-alvo: permissionários de serviços de táxi e transporte escolar.
- Espécie de bens: R\$ 500,00 (quinhentos reais) em abril, maio e junho.

g) Benefício Emergencial de Cesta Básica

- Data de criação: 29 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.489/2020.
- Público-alvo: famílias em situação de risco de desnutrição, informadas pelas equipes do Programa Médico de Família e postos de saúde do município de Niterói e famílias que se encontrem em situação de risco social por desemprego, ou impedidas de exercerem suas atividades laborativas, e que momentaneamente não consigam suprir as necessidades básicas de alimentação identificadas pelas unidades de atendimento da Assistência Social, especificamente os CRAS, CREAS, CENTRO POPs e unidades de acolhimento, pelas unidades escolares ou equipes de médico de família.
- Espécie de bens: cesta básica mensal até dezembro de 2020 – Lei 3.498/2020.

h) Auxílio emergencial aos motoristas de transporte remunerado privado individual de passageiros por Operadora de Transporte Compartilhado (OTC)

- Data de criação: 29 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.491/2020.
- Público-alvo: moradores de Niterói e que trabalhem em média 30 horas semanais em Operadoras de Transporte Compartilhado com operação em Niterói, em situação *online* na plataforma, nos últimos seis meses anteriores à publicação da Lei 3.491 de 29 de abril de 2020.
- Espécie de bens: R\$ 500,00 (quinhentos reais) por três meses.

i) Programa Escola Parceira

- Data de criação: 30 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.492/2020.
- Público-alvo: crianças com idade de 2 e 3 anos selecionadas pela Secretaria Municipal de Educação, tendo como prioridade as crianças inscritas em lista de espera de pré-matricula na Rede Pública Municipal.

- Espécie de bens: bolsas de até R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais por aluno.
- Rubrica Orçamentária: superávit financeiro do exercício de 2019 de *royalties*, fontes 108 e 138, até o montante de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

j) Auxílio Emergencial para cabeleireiros, profissionais de estética

- Data de criação: 28 de maio de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.504/2020.
- Público-alvo: microempreendedores individuais residentes em Niterói e que atuem no município como cabeleireiros, profissionais de estética ou de cuidados com a beleza e podólogos.
- Espécie de bens: parcela única de R\$ 1.000,00 (mil reais).

k) Antecipação de receita das gratuidades

- Data de criação: 30 de abril de 2020.
- Instrumento normativo: Lei Municipal 3.492/2020.
- Público-alvo: concessionárias de transporte público coletivo de Niterói.

A criação do Programa Renda Básica Temporária (RBT CadÚnico)

Em 31 de março de 2020, por meio da Lei Municipal 3.480/2020, foi criado em âmbito municipal o benefício eventual de grande relevância para a Assistência Social local, o programa municipal de transferência de renda denominado Programa Renda Básica Temporária. O programa garante um auxílio mensal, no valor de R\$ 500 (quinhentos reais), até dezembro de 2020, às famílias incluídas no CadÚnico por Niterói por meio de cartão de débito vinculado ao CPF do Responsável Familiar declarado no cadastro.

Considerando todos os cadastros realizados até 31 de março de 2020, foram incluídas 34.287 famílias niteroienses, com renda *per capita* de meio salário mínimo ou renda familiar de até três salários mínimos mensais.

A partir do dia 20 de abril de 2020, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH) coordenou, juntamente com outras áreas da Prefeitura de Niterói, o início da entrega dos cartões do RBT função débito à população beneficiária em nove polos distribuídos próximos às residências das mesmas. As estruturas para as distribuições dos cartões permaneceram fixas durante cinco dias nos respectivos polos, alcançando o total de 26.101 indivíduos. Após esse período, os cartões sobrantes continuaram sendo entregues na sede da SASDH, potencializado pelo trabalho de busca ativa realizado pelos CRAS, CREAS, Centro Pop e pela coordenação do CadÚnico municipal.

Importante ressaltar que programas como esse, motivados ou não por um momento tão singular como a pandemia, deveriam ser prioridade para as gestões estaduais e municipais, considerando que o acesso à renda é uma das seguranças sociais afiançadas pelo SUAS.

A experiência do município de Niterói comprovou que é possível a implementação de programas locais que garantam renda à população mais vulnerável economicamente, sem grandes aparatos de busca de quem é a população que mais necessita, isso porque a Assistência Social é uma política já consolidada com os instrumentos para esse reconhecimento, porém pouco explorada para esse fim, um desses instrumentos é o Cadastro Único.

O Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal foi criado pelo Decreto nº 3.877/ 2001, alterado pelo Decreto nº 6.135, 2007. Muito conhecido como forma de acesso ao Programa Bolsa Família, o CadÚnico é utilizado por vários outros programas sociais, como o Tarifa Social de Energia Elétrica, Carteira do Idoso, Isenção de taxa para concurso público, Benefício de Prestação Continuada, Minha Casa Minha Vida e outros. Além do mais a sua base de informações contém, além das informações socioeconômicas, informações completas sobre territórios e as ausências de políticas de educação, saúde, saneamento básico, habitação e outras que são pouco ou simplesmente não exploradas pelos governos locais para a implementação de ações em determinados territórios.

Conseguir em tempo pandêmico implementar o Programa Renda Básica Temporária com esse alcance em Niterói só foi pos-

sível a partir dessa base de dados já existente que identificava exatamente quem eram as famílias mais empobrecidas do município e onde estavam localizadas.

Ressaltamos que a experiência também foi importante para identificar a necessidade de uma comunicação mais efetiva sobre a Política de Assistência Social para o público não clássico dessa política pública. Foi um período de muita busca por esses e outros benefícios para pessoas que não sabiam da existência dos CRAS e outras unidades e serviços socioassistenciais. Fato posteriormente comprovado, ao identificarmos cerca de 8.000 famílias que, apesar da vulnerabilidade econômica, ainda não estavam inseridas no CadÚnico e para elas foi preciso criar posteriormente o Programa de Acesso à Alimentação, em forma de cestas básicas.

No atual momento de produção deste relato de experiência, em período de flexibilização gradual das atividades econômicas no município, ainda é prematuro pensar nos impactos do fim do programa em quatro meses. Porém, acreditamos e defendemos a permanência dele, ainda que repensados os critérios pós-pandemia. É imprescindível que o acesso à renda seja uma responsabilidade das gestões locais, considerando o atual contexto da Assistência Social em âmbito nacional

Considerações finais

A experiência de estar trabalhando, inclusive de forma mais intensa, em um período pandêmico tem sido bastante desafiadora para a equipe de Niterói. Aqueles que não se afastaram da linha de frente, mantendo o atendimento em CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades e Serviço de Acolhimento, tornando a própria sede um polo de atendimento direto neste período, têm apresentado sinais de esgotamento físico e mental. Apesar das recomendações de rodízio e horários diferenciados, quem esteve no período de maior procura de atendimento da população sabe perfeitamente que essas recomendações se tornaram impraticáveis.

O período entre março e junho foi o mais intenso e permeado de inseguranças com relação à saúde da população e a

preservação da nossa enquanto trabalhadores. Apesar de toda dedicação de profissionais competentes e comprometidos, obter o reconhecimento público do trabalho realizado ainda causa estranhamento. Nas demonstrações de agradecimento das autoridades políticas do município, das organizações civis, de forma geral, o que ficou evidente foi o reconhecimento e gratidão às equipes de saúde. Obviamente que, enquanto profissionais e cidadãos, reconhecemos e somos gratos também aos nossos colegas do serviço público que operam na saúde, porém é preciso expressar o desconforto desse reconhecimento ser restrito, quando na verdade todos nós nos arriscamos diariamente para garantir atendimento à população.

É evidente que compreendemos que tal situação tem suas origens na forma como a Assistência Social vem sendo tratada como uma política subalternizada, sendo implementada com poucos recursos, com arcabouço legislativo flexível às diferentes diretrizes governamentais partidárias. No entanto, é preciso que a luta por melhores condições de execução desse sistema sejam exaustivamente colocadas em pauta. Dois pontos se destacam no SUAS Niterói – o que não se estende ao SUAS como um todo, pois há diferenças de implementação nos municípios, mais ou menos avançadas, dependendo do ponto de comparação.

O primeiro, é a necessidade de qualificação dos espaços destinados ao atendimento do maior número de população usuária do SUAS, os CRAS. Tendo o município dez unidades, apenas uma foi construída com os parâmetros legais de acessibilidade e organização dos serviços da proteção social básica. As demais unidades foram adaptadas e não garantem o conforto, o sigilo e até mesmo a autonomia técnica fica restrita diante da arquitetura dos imóveis. Diante dessa realidade fica muito difícil as unidades serem referência para a população, apesar de os profissionais, a partir de seu trabalho, criarem essa referência com os usuários dos serviços.

O segundo ponto sensível no município é a desvalorização dos trabalhadores sociais, não obstante os agradecimentos de figuras do Executivo e Legislativo não chegarem até os trabalhadores do SUAS no período pandêmico; esse não reconhecimento é anterior. Os salários dos profissionais do SUAS são os mais baixos do muni-

cípio em comparação entre as demais secretarias. Apesar da realização de concurso em 2018, ainda caminha lentamente a aprovação de um Plano de Cargo, Carreira e Salários (PCCS); com isso a efetividade de incentivos para maior qualificação e permanência dos trabalhadores concursados é inviável.

Diante do exposto, consideramos que o município de Niterói – e especialmente com destaque aqui o trabalho realizado pelos profissionais da Assistência Social – foi bem sucedido nas ações realizadas no período da pandemia, sendo uma experiência exitosa em diversos aspectos. Todavia, não podemos deixar de expressar que se trata de um município que possuía recursos financeiros para tal realização. Não é uma realidade da maior parte dos municípios do estado. Também é importante destacar que as ações foram bem sucedidas mas não alteraram a estrutura de trabalho da Assistência Social do município. Como já pontuado, o investimento em estrutura física adequada aos equipamentos e a valorização dos trabalhadores foram evidenciados e ficam como a lição de casa para resolução pós-pandemia.

Referências

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). DOU 26/12/2006.
- BRASIL. Resolução CNAS n. 17, de 20 de junho de 2011. Ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS
- BRASIL. Resolução n. 9, de 15 de abril de 2014. Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em consonância com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS).
- BRASIL. Decreto n. 10.316, de 7 de abril de 2020. Regulamenta a Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

3.2 Maricá e a pandemia: resultados positivos no trabalho da Assistência Social

Luana Menezes de Noronha¹

Introdução

O presente estudo se debruça sobre a realidade de Maricá (RJ) no combate à pandemia, via programas sociais implantados. O objetivo é trazer reflexões acerca da atuação conjunta de políticas públicas no enfrentamento ao novo coronavírus, como importante perspectiva para ações interdisciplinares e intersetoriais.

Concordamos com Nascimento (2010), quando afirma que:

A intersectorialidade das políticas públicas passou a ser uma dimensão valorizada à medida que não se observava a eficiência, a efetividade e a eficácia esperadas na implementação das políticas setoriais, primordialmente no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas... a intersectorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação pode ser positiva ou não. Ela não pode ser considerada antagônica ou substitutiva da setorialidade, mas complementar, ou seja, deve-se realizar uma combinação entre política setorial com intersectorial (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Assim, o Decreto 499 de 18 de março, apresentado no *Jornal Oficial de Maricá* (JOM), reflete uma nova realidade, um novo contexto e novos desafios. Esse novo momento de atenção não é apenas

¹ Assistente social, formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e especialista em Assistência Social e Direitos Humanos pela PUC-Rio. Email: luanamenezes_uff@yahoo.com.br

um evento de Maricá, pois todo o território internacional está acometido por esse medo e essa insegurança: a pandemia.

São vários pontos que precisam ser revisitados para dar conta de estratégias nas políticas públicas com o intuito de apresentar cuidados, além de amenizar situações que possam apontar para um agravamento, como determina a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Este ensaio não daria conta de explicar toda a situação delicada que estamos vivenciando e suas consequências tão nefastas, porém nos atentamos em mostrar um pouco de como Maricá/RJ conseguiu e ainda vem conseguindo lidar com a pandemia, através de políticas setoriais específicas como de Assistência Social, Educação e Economia Solidária, embora saibamos que todo o Executivo esteve empenhado e unido para trabalhar com planos de ação que pudessem gerar resultados positivos para o município.

Importante apontar e reforçar que a política de Assistência Social chamada a atuar nesse momento de emergência e calamidade, atua e ganha grande destaque. Isso denota que muitos ainda não conseguiram compreender a política de Assistência Social como algo importante para as questões sociais apresentadas pelo sistema capitalista de produção e na reprodução de suas mazelas sociais. Além disso, deve ser enxergada como uma política que faz parte do tripé da seguridade social, junto com a Saúde e a Previdência Social, possibilitando acesso a todo aquele que dela necessitar e sendo dever irrevogável do Estado e não uma ação desarticulada para momentos paliativos e emergenciais sem nenhum tipo de estratégia e ou organização.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993, art. 1º).

A Assistência Social é garantidora de direitos sociais, principalmente para pessoas com mais dificuldades de acessá-los, ou seja, pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, dispondo de estratégias de apoio, orientação, acolhimento e proteção, tendo como modelo de gestão o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Em termos gerais, o SUAS:

- ✓ consolida o modo de gestão compartilhada, o co-financiamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não-contributiva de Seguridade Social no campo da Assistência Social;
- ✓ estabelece a divisão de responsabilidades entre os entes federativos (federal, estadual, Distrito Federal e municipal) para instalar, regular, manter e expandir as ações de Assistência Social como dever de Estado e direito do cidadão no território nacional;
- ✓ fundamenta-se nos compromissos da PNAS/2004;
- ✓ orienta-se pela unidade de propósitos, principalmente quanto ao alcance de direitos pelos usuários;
- ✓ regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal;
- ✓ respeita a diversidade das regiões, decorrente de características culturais, socioeconômicas e políticas, em cada esfera de gestão, da realidade das cidades e da sua população urbana e rural;
- ✓ reconhece que as diferenças e desigualdades regionais e municipais, que condicionam os padrões de cobertura do sistema e os seus diferentes níveis de gestão, devem ser consideradas no planejamento e execução das ações;
- ✓ articula sua dinâmica às organizações e entidades de Assistência Social com reconhecimento pelo SUAS (PNAS, 2004, p. 86).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) reforça as responsabilidades compartilhadas entre as esferas de governo, a articulação intra e intersetorial, além da organização dos serviços por tipo de proteção (básica e especial) e por níveis de complexidade. O foco de atenção é a família em suas diferentes dimensões, ou

seja, a atuação é integral, não compartimentada e sim complementar entre as proteções. Desse modo, intrassetorialidade, referência e contrarreferência são indispensáveis ao se entender que a Política de Assistência Social atua na lógica da integralidade.

Maricá e a ações sociais durante a Pandemia

Maricá é um município da Região Metropolitana, no Estado do Rio de Janeiro, no Brasil. O território municipal estende-se por 362,480 quilômetros quadrados e é dividido em quatro distritos: Maricá, Ponta Negra, Inoã e Itaipuaçu.

Assim, elencaremos alguns pontos positivos de ações realizadas que fizeram a diferença em tempos sombrios de Covid-19:

- entrega de cestas básicas e *kits* de higiene e limpeza;
- serviço de abrigo temporário para pessoas em situação de rua;
- fortalecimento da Moeda Social Mumbuca.

Betinho já explanava uma fala que muito costura com nosso debate: “Quem tem fome tem pressa”. Essa frase, embora seja muito utilizada e também muito criticada, é uma forma de garantir a segurança alimentar de uma população pauperizada, que precisa ter a dignidade de se alimentar. Esse recurso não pode ser visto como algo de interesse caritativo, filantrópico ou mesmo eleitoreiro. Tudo é o direcionamento que se dá. O que devemos ter em mente é que muitos trabalhadores informais, como catadores de materiais recicláveis, ambulantes, e outros trabalhadores ficaram sem realizar suas atividades laborativas em virtude de um grande esvaziamento da cidade por conta da determinação do isolamento social, e isso implicou numa redução ou até anulação de algum tipo de rendimento, levando as famílias a não conseguirem dar conta de suas despesas, ou seja, trocando em miúdos, a dar conta da fome que realmente não espera.

Pensando assim, a Secretaria de Assistência Social conjuntamente com a Secretaria de Educação realizaram a distribuição de cestas básicas. Cada política pública organizou a distribuição de acordo com suas demandas e seu público-alvo. A Educação realizou

a distribuição para as crianças inseridas na rede pública de ensino municipal, estadual e federal trazendo um alívio para as famílias com crianças nas escolas. Já a Assistência Social realizou a distribuição para as famílias acompanhadas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

A entrega realizada pelos CRAS pôde nos trazer muitas reflexões, que não apenas sanar a fome, que já é algo importante e constitucional. Esta também é uma forma de reforçar o acompanhamento dessas famílias, aproveitando cada momento para a identificação de suas necessidades e demandas sociais, além de fortalecer o vínculo familiar e comunitário no território, já que o CRAS é a porta de entrada nesses espaços da Política de Assistência Social. Tal trabalho fortalece o SUAS e garante a cidadania da população alvo de nossa intervenção.

O segundo ponto a ser debatido, no tocante à ação em meio aos obstáculos criados e provocados pela pandemia, foi a instalação de um abrigo, a princípio temporário, como permitido pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais em momento de calamidade, para dar conta desse momento de crise. Importante dizer que todo esse processo, como o descrito anteriormente, foi resguardado através da biossegurança de todos os envolvidos, tanto dos trabalhadores do SUAS, quanto dos usuários assistidos pelas ações descritas.

Conforme a referida tipificação, os abrigos referem-se a:

Acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento (BRASIL, 2009).

Anterior à implementação do abrigo, a equipe da Assistência Social, amparada pela gestão, resolveu realizar a abertura de uma escola para que as pessoas em situação de rua pudessem realizar sua higiene pessoal, além de fazer a oferta de alimentação. Esse trabalho perdurou por pouco tempo, pois não dava conta da demanda tão complexa que se apresentava.

Nesse momento, e através de articulações com outras políticas setoriais, surge o que chamávamos de pernoite, que, de acordo com os documentos formais (Tipificação), seria um abrigo temporário. Tal abrigo trouxe questões extremamente desafiadoras, principalmente porque estávamos lidando com a camada mais vulnerável naquele momento, precisando dar respostas e lançar estratégias para reforçar a cidadania desse público-alvo.

A população em situação de rua estava cada vez mais sem condições de subsistir. Enquanto as famílias realizavam isolamento social em suas casas, com toda tranquilidade e realizando todos os protocolos de higiene, esse público não conseguia nem se alimentar. Isolamento social? Para quem não tem casa? Como assim? Era como eles se referiam às equipes. E não tinha nada de errado nisso. A higiene era extremamente precária entre eles, o que poderia aumentar o contágio, inclusive o que poderia causar grande debilidade. Nesse contexto, o abrigo surge não só para ofertar banho, alimentação e pernoite, mas principalmente para cuidar de vidas.

O Espaço do Abrigo era bem grande, com vários quartos, o que nos fez respeitar as normas de distanciamento entre eles. A casa funcionava a partir de uma rotina simples criada pela equipe. A entrada ocorria às 17 horas e a permanência era permitida até às 8 horas. Logo na entrada do abrigo havia caixas grandes para realizarem a higiene das mãos e um tapete abastecido de cloro para a limpeza dos sapatos. Todos entravam e tomavam banho, se alimentavam e no final da noite dormiam. As atividades foram dando certo, porém a complexidade aumentava a cada dia, as necessidades iam aumentando, os usuários nos provocando para a abertura de um abrigo 24 horas. Tudo isso nos levou a vários debates e discussões sobre o que fazer. A gestão participando ativamente do processo deu carta branca para que iniciássemos o processo da criação de um abrigo institucional, diferente do pensado e colocado em prática anteriormente.

O abrigo institucional foi criado a partir de uma construção de relações ali vivenciadas, e foram ganhando corpo a partir de uma dialética participativa através de assembleias, que propiciaram debates, discussões e deliberações, fortalecendo a cidadania através da autonomia e do empoderamento coletivo.

Muitos protocolos precisavam ser pensados, pois o abrigo não daria conta de tantas demandas sozinho. É nesse momento que a parceria com o Consultório na Rua, Estratégia de Saúde da Família e o Centro de Apoio Psicossocial (CAPS AD) foram extremamente necessários, resguardando a saúde integral dos moradores do abrigo.

Importante falar da segurança alimentar. Todos os usuários realizam quatro refeições diárias, balanceadas e avaliadas por profissional competente na área, assegurando o direito de segurança de acolhida como descreve a Política de Assistência Social.

A equipe é multiprofissional, com assistentes sociais, psicólogos, enfermeiros e outros profissionais capazes de transversalizar o cuidado através de estratégias éticas e respeitando a singularidade de cada indivíduo morador da casa.

Com a passada do abrigo temporário para o institucional muitas questões mudaram. A complexidade aumentou. Foram disponibilizadas 30 vagas. Como sempre é abordado com eles, abrigo não é apenas um lugar para o descanso do corpo e da mente, é um lugar para repor as forças para acreditar num momento melhor. Mas para isso precisamos “pôr a mão na massa”, e é aí que entra o trabalho profissional dos técnicos, através da elaboração do projeto de vida junto ao usuário, respeitando suas escolhas, vontades, desejos e avaliando cada momento. Se o primeiro acolhimento institucional tinha o objetivo de realizar o isolamento social por conta da Covid-19, esse busca intervir nas pautas sociais de cada qual, pensando que a situação de rua é algo que precisa ser debatida e realizadas inclusões necessárias como todo e qualquer maricaense. Tal serviço tem interface com o sistema de garantia de direitos, além de primar pela cidadania e pela equidade, os que precisam mais necessitam de mais atenção.

O abrigo foi nomeado de Abrigo Ernani Gomes Duarte, uma homenagem a um usuário falecido em 2017, que estava em situação de rua há muito anos, um ícone para a cidade. Um pensador, que não desistia de ver um mundo melhor, nos fazendo sempre refletir nossas intervenções e estratégias. Vale lembrar que o nome foi escolhido em assembleia por unanimidade. Uma homenagem muito mais do que justa.

O último ponto a ser abordado, e nem por isso menos importante, é sobre a moeda social Mumbuca. A Política de Assistência Social tem um caráter articulador, o que por consequência promove e possibilita a realização de trabalhos intersetoriais. A marca disso é o benefício de transferência de renda municipal Mumbuca, que tem o objetivo de realizar o combate à pobreza. Sabemos que combater a pobreza não é algo de fácil realização, pelo contrário, pois esse é um fenômeno complexo e multifacetado, porém quando articulado com outras políticas sociais pode ser possível, e não temos aqui neste texto o objetivo de discutir a pobreza na sua gênese e nem tampouco afirmar que ela precisa existir para sistemas se constituírem vivos e fortes.

Esse programa nasceu em 2013, como experiência advinda de Pernambuco. A moeda social cria muitas possibilidades, inclusive de instituir a economia solidária como um de seus objetos.

Devem ser seguidos alguns parâmetros. Cada integrante da família cadastrada recebia o valor de R\$130,00. Crianças com CPF também recebiam esse valor. Há algo importante a pontuar: todas as famílias devem estar inscritas no Cadastro Único, que fortalece o diagnóstico municipal, trazendo para a Assistência Social mais demandas e questões sociais.

Importante deixar claro que o município criou uma rede com diversas lojas e fornecedores credenciados para que a moeda possa ser utilizada. Vão desde mercados, papelarias, drogarias até lojas de material de construção. Isso denota a ideia de que realmente o poeta estava certo: “A gente não quer só comida!” Isso também melhorou e impulsionou o comércio local, pois a moeda só é aceita no próprio município.

Com a pandemia, o valor de recebimento da moeda social é de R\$300,00 para os integrantes cadastrados. Esse valor pode ser acumulado com o Programa Bolsa Família. Além de todo o exposto, aquece a economia local e a própria economia solidária.

Importante salientar os critérios de entrada e permanência no programa:

- ser morador de Maricá há pelo menos três anos;
- ter Cadastro Único;

- ter perfil de até três salários mínimos de renda familiar.

Concordamos que:

Nesse cenário, a questão social e as ameaças dela decorrentes assumem um caráter essencialmente político, cujas medidas de enfrentamento expressam projetos para a sociedade. A ampliação exponencial das desigualdades de classe, densas de disparidades de gênero, etnia, geração e desigual distribuição territorial, radicaliza a questão social em suas múltiplas expressões coletivas inscritas na vida dos sujeitos, densa de tensões entre consentimento e rebeldia (IAMAMOTO, 2009, p. 2).

Assim, a atuação sob as expressões da questão social, em tempos de pandemia, ganham ainda mais notoriedade e impulsionam o repensar de ações.

Breves considerações

Falar em pandemia é falar em se reconstruir, se reinventar, não só como pessoa, mas como profissionais e na própria política pública. Foi isso que, não só Maricá, mas outras cidades precisaram fazer para dar conta de um episódio inédito, onde as pessoas vulneráveis foram afetadas, não só a sua saúde, mas também no aspecto de se relacionarem, ao aspecto econômico e as relações de modo geral. Tudo mudou! Arriscamos dizer que talvez nada será como antes e isso pode não ser tão ruim assim. Não, não é um jeito otimista de ser; é uma nova forma de pensar novas estratégias nessa nossa existência enquanto profissionais éticos, comprometidos e responsáveis do SUAS.

Referências

- BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social, 1993.
- BRASIL, MDS. Política Nacional de Assistência Social, 2004.
- BRASIL, MDS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, 2009.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. Os espaços sócio-ocupacionais do assisten-

te social. In: CFESS. *Serviço Social: direitos e competências profissionais*, 2009.

MARICÁ. *Jornal Oficial de Maricá* (JOM). Decreto nº 499 de 18 de março de 2020. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para a prevenção do Coronavírus (Covid-19) no município de Maricá, em complemento aos Decretos Municipais n. 497, de 13 de março de 2020 e n. 498, de 16 de março de 2020. Disponível em: <https://www.marica.rj.gov.br/2020/03/18/jom-1036/>

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

3.3 Mobilizações em contextos de pandemia: o caso do Seja Vivo e da Fábrica Suburbana

Rafael Soares Gonçalves¹

Daniel Albuquerque Rocha²

Introdução

A pandemia pelo novo coronavírus trouxe fortes impactos sociais e deixou à tona o risco das escolhas políticas recentes. Como afirma Leite (2020: 2), os governos neoliberais foram forçados a romper sua ortodoxia para lidar com a pandemia. De certa forma, como conclui a autora, a crise sanitária desnudou o “Estado mínimo”. A fragilidade das novas relações de trabalho colocou grande parte da população sem nenhuma garantia de proteção para o isolamento forçado. Apesar da resposta tardia do governo e dos problemas burocráticos, que colocaram milhares de pessoas em risco em filas intermináveis, o benefício emergencial proposto pelo parlamento e aplicado pelo governo federal foi uma das poucas respostas coerentes do governo federal à pandemia e suas consequências.

Da mesma forma, a pandemia, ao mesmo tempo que demonstrou a importância de um Sistema Único de Saúde público e universal, revelou a precariedade de nosso sistema de

¹ Advogado e Historiador. Doutor em História pela Universidade de Paris VII e pós-doutor em Antropologia pela EHESS. Professor associado do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. É Jovem Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ desde 2012 e bolsista de produtividade do CNPQ desde 2016. Coordena o Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) desde 2010 e é editor científico da revista O Social em Questão. Email: rafaelsgoncalves@yahoo.com.br

² Assistente Social. Doutorando em Serviço Social pela PUC Rio, Mestre em Serviço Social pela PUC Rio e especialista em Políticas Sociais pela Unigranrio. Aluno Bolsista nota 10 FAPERJ. Membro fundador do Movimento Fábrica Suburbana. Integrante do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) desde 2018. Email: daniel.ssocial@hotmail.com

saúde, sobretudo na cidade e do Estado do Rio de Janeiro. Os diferentes casos de corrupção envolvendo recursos no combate ao coronavírus, sobretudo na construção de hospitais de campanha, justificaram inclusive o processo de *impeachment* do governador. Como destacaram Gonçalves e Maciel (2020), a resposta do governo federal foi catastrófica. O presidente minimizou a doença e, sem nenhuma empatia com os milhares de mortos, vem desdenhando das vítimas e continua estimulando aglomerações. Em plena pandemia, o país viu três ministros da Saúde se sucederem à frente do combate à pandemia e, sem nenhuma coordenação nacional, assistimos estarrecidos os colapsos dos sistemas públicos de saúde em cada estado (CLAPP, GONÇALVES, BASTOS, 2020). O pano de fundo do discurso dos poderes públicos, sobretudo capitaneado pelo governo federal, se concentrou na falsa dicotomia entre a importância de quarentena para “proteger vidas” e a necessidade de volta ao trabalho para “proteger a economia” (LEITE, 2020). Tal posicionamento impactou iniciativas populares e medidas de prevenção dos outros entes federativos; vem provocando milhares e milhares de mortes e reforçando de forma exponencial a própria crise econômica.

A pandemia colocou em debate também as condições de moradias em favelas e as condições dos serviços públicos nesses espaços. A precariedade e intermitência do acesso à água nas favelas, as condições de habitabilidade e a precariedade dos serviços de saúde deixaram à tona as dificuldades habituais dos moradores de favelas. O pior, como demonstra relatório da FIOCRUZ sobre a posição dos agentes comunitários de saúde, foi o negacionismo sobre a severidade da pandemia, especialmente de entes governamentais, o que afetou a aderência ao isolamento social das comunidades pobres, aumentou o medo dos próprios agentes comunitários de saúde das suas funções rotineiras durante a pandemia e impactou a capacidade de mobilização social local (COSTA et al., 2020).

Além da precariedade e mesmo do negacionismo dos poderes públicos, a situação mais incompreensível foi o aumento das operações policiais justamente durante o ápice da pandemia, que demandava maior necessidade de isolamento social. Como descreveram Gonçalves e Maciel (2020), os primeiros meses de

2020 foram os mais sangrentos. Há inúmeros relatos de moradores e militantes que tiveram que suspender atividades contra a Covid-19 por causa de operações policiais³. Até o mês de junho, o Rio de Janeiro foi o estado com o maior número de operações policiais: 2.772 e também o maior número de mortos – 483⁴ –, o que levou o Supremo Tribunal Federal (STF) a suspender as operações policiais nas favelas da cidade⁵.

Mesmo diante dessas adversidades, as favelas e os bairros periféricos se tornaram mais uma vez laboratórios de ações inovadores de mobilização popular. Apresentaremos a seguir duas iniciativas nas quais os autores do presente artigo estiveram diretamente envolvidos e que envolveram lideranças/moradores de favelas e bairros do subúrbio carioca, assim como acadêmicos e profissionais diversos. São pequenas iniciativas que se juntam às diversas mobilizações midiáticas ou anônimas, que, em seu conjunto, evitaram uma catástrofe ainda maior na cidade do Rio de Janeiro. ,

Experiências de mobilização popular no contexto da pandemia

MOVIMENTO SEJA VIVO

O Seja Vivo é uma iniciativa pensada e idealizada pelos professores Rafael Soares Gonçalves, do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio e coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS) e o professor Celso Sanchez Pereira, da UNIRIO e coordenador do Grupo de Estudos em Educação Ambiental desde el Sur (GEASur). No início de março de 2020, enxergaram que as favelas e áreas periféricas da cidade estavam sendo negligenciadas pelo poder público no enfrentamento da Covid-19.

³ Verifique um dos casos no seguinte endereço: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/05/21/entrega-de-cestas-basicas-e-interrompida-por-tiroteio-no-rj-jovem-morre.htm> (acesso agosto de 2020)

⁴ Ver <https://www.redetv.uol.com.br/jornalismo/redetvnews/videos/seguranca/rj-tem-o-maior-numero-de-mortos-em-operacoes-policiais-diz-pesquisa>. (acesso em agosto de 2020).

⁵ Após a proibição das operações foram 72,5% menos mortes no Rio, destaca o jornal Brasil de Fato, publicado em 4 de agosto de 2020. Para mais informações acesse: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/04/stf-mantem-suspensao-das-operacoes-policiais-em-favelas-durante-pandemia> (acesso em agosto de 2020).

Para isso, mobilizaram seus alunos, profissionais de distintas áreas e lideranças locais para pensarem ações de enfrentamento à Covid-19. A primeira preocupação era pensar formas de popularizar o acesso à informação, sobretudo em relação aos cuidados básicos de prevenção para a população na pandemia.

Duas questões saltavam aos olhos no início da pandemia. Em primeiro lugar, a abordagem elitista da quarentena. Tendo como modelo o caso europeu, a mídia destacava as famílias nos balcões de Milão ou Madrid, festejando aniversários ou tocando instrumentos musicais. Ora, mesmo para a Europa, a abordagem era distante da realidade e não identificava a precariedade das moradias e o desemprego crescente da população mais pobre da Europa. Isso era ainda mais gritante para a realidade brasileira e carioca. Como falar em isolamento social nas favelas, áreas densamente ocupadas e, muitas vezes, com forte concentração de moradias e com muitas pessoas morando em um mesmo cômodo? Era preciso trabalhar com os moradores das favelas para identificar os problemas e propor soluções possíveis para contextos específicos.

Um segundo aspecto rapidamente identificado era a dificuldade de obter informações coerentes. O novo coronavírus trazia questionamentos diversos e a impressão é que todos – médicos, gestores e cientistas – não tinham certezas de tratamento e prevenção. As incertezas eram exponencialmente aumentadas diante da politização em torno da Covid-19 e a profusão das *fake news* sobre a doença, impulsionadas inclusive pelos dignitários do país. Em um contexto de pós-verdade⁶, o Movimento Seja Vivo tinha, assim, por objetivo trazer informações coerentes e sérias e de forma acessível. Para isso, precisávamos aprender e convidamos para compor o grupo biólogos e sanitários. Entendemos que não adiantaria boa informação sem bons canais e formas de transmiti-la, o que nos levou a convidar artistas, comunicadores, assistentes sociais e profissionais de TI ao movimento. A centralidade das ações se deu com os moradores das favelas e bairros periféricos, sobretudo alunos das universidades dos coordenadores do movimento, que trouxeram conhecimentos e saberes centrais para as ações empreendidas. Enfim, aprendíamos juntos, seguindo os ensina-

⁶ Ver, por exemplo, a definição da expressão no Dicionário Oxford: <https://www.lexico.com/definition/post-truth> (acesso em outubro de 2020).

mentos do mestre Paulo Freire (1996): “Quem forma se forma e re-forma ao for-mar e quem é formado forma-se e forma ao ser formado”.

A primeira iniciativa veio por uma demanda para a produção de um folheto explicativo sobre o Coronavírus. Já nos primeiros dias da quarentena, em fins de março de 2020, o folheto foi idealizado pelo comunicador Márcio Rolla e ilustrado pelo artista Maurílio Soares e contou com a participação de inúmeros profissionais, que ajudaram na construção do material⁷.

CAPA DO FOLHETO SEJA VIVO



Arquivo pessoal da coordenação do Seja Vivo (2020).

O folheto fez tanto sucesso que nos foi indicado fazer versões para colorir para serem usados pelas crianças. Disponibilizado na Internet, ele foi usado por diferentes grupos e chegou a ser publicado no jornal *O Cruzadão*, do Conjunto São Sebastião (a Cruzada no bairro do Leblon) e está elencado como iniciativa relevante pela UNIRIO⁸. Ele chegou a ser traduzido para o espanhol e o quéchua.

O movimento procurou identificar iniciativas possíveis para colaborar no combate à pandemia. Pensou em um aplicativo para

⁷ Aliás, trabalhamos por Whatsapp e eventualmente em encontros virtuais, e, até hoje, muitos desses profissionais nunca se encontraram pessoalmente.

⁸ <http://www.unirio.br/covid/material-educativo/movimento-seja-vivo>

o acompanhamento dos assintomáticos e sintomáticos leves, assim como estimular a organização de espaços de acolhimento para aqueles que precisavam se isolar ou fomentar a construção de bicas d'água coletivas para locais em favelas com acesso intermitente à rede pública. Apesar de dias de discussão, muitas das iniciativas não se concretizaram. Podemos citar ao menos duas iniciativas, que se realizaram.

Diante do aumento de circulação de pessoas em favelas, discutimos junto com lideranças de favelas da zona oeste a possibilidade de circular carros de som em algumas favelas. Conseguimos, nos finais de semana de abril e maio, colocar carros de som nas favelas da Muzema, Tijuquinha, Vila da Paz, Invasão, Cloro e Rio das Pedras. Os carros de som anunciavam medidas básicas de higiene e cuidado para a população das favelas com mensagens de caráter informal, fazendo alusão a realidades vividas no local. O conteúdo e a edição das mensagens, assim como a busca de recursos para pagamento dos carros de som foram realizados pelos membros do grupo. Essas mensagens continuam sendo divulgadas nas rádios-postes da favela de Rio das Pedras.

Outra ação do Movimento do Seja Vivo que teve bastante repercussão foi a criação de um *podcast*⁹. Foram gravados e lançados 11 episódios que trataram de assuntos relevantes sobre o período de isolamento social que a população precisou cumprir. O programa teve duas fases: em um primeiro momento, foram abordados temas sugeridos pelos próprios ouvintes e participantes do Seja Vivo, sendo eles: O que é Coronavírus?; Dicas básicas de prevenção; Favelas e Periferias; Violência Doméstica; Psicologia em tempo de Quarentena; Alimentação Saudável e o Papel do Serviço Social no enfrentamento à Pandemia. Em um segundo momento, foi abordada a realidade da pandemia em outros países (Chile, Estados Unidos, Índia e Peru).

Com a gradual retomada das atividades a partir de julho, a atuação do movimento ficou mais discreta. Provavelmente, o movimento já deu sua pequena contribuição, sobretudo diante da profusão de iniciativas diversas, que emergiram nas favelas com saberes e práticas extremamente complexas no trato da pandemia. Observa-se que a rede estabelecida no Movimento Seja Vivo permitiu que outras ini-

⁹ Idealizado e executado pelos coordenadores do Movimento Seja Vivo com o apoio técnico de Daniel Rocha (mestre e doutorando da PUC-Rio) e Bruno Albuquerque (estudante de jornalismo da UNICARIOCA).

ciativas emergissem. Muitos alunos assumiram funções em iniciativas dos locais onde moram, assim como algumas lideranças de favelas se inseriram em outras redes de mobilização, dando continuidade às suas iniciativas, o que se demonstra como fundamental diante das enormes demandas que se manterão no pós-pandemia.

A FÁBRICA SUBURBANA

Trata-se de um coletivo de promoção do subúrbio carioca através de redes de fomento e divulgação de pessoas, iniciativas e empreendimentos suburbanos, com o objetivo de superar a invisibilidade da região e inseri-la na construção de um novo modelo de cidade. Um grupo de moradores do subúrbio da cidade iniciou o coletivo logo após a morte da vereadora Marielle Franco. Em 2018, a Fábrica Suburbana realizou sua primeira ação chamada de Fórum Suburbano, que reuniu, nas dependências do Cinema Ponto Cine no bairro de Guadalupe, pesquisadores e empreendedores suburbanos para debater a cidade.

Apesar do sucesso desse encontro, a Fábrica Suburbana teve um hiato de dois anos e só retornou as suas atividades diante dos desafios impostos pela pandemia da Covid-19. Os seus idealizadores, ao verem que em meio à pandemia o subúrbio carioca estava sendo negligenciado, resolveram reativar a fábrica suburbana como um perfil em diferentes redes sociais, buscando valorizar as práticas da população suburbana no esforço de construir um novo modelo de cidade. A Fábrica Suburbana conta com uma vasta gama de profissionais, moradores ou oriundos do subúrbio carioca.

Aproveitando as mídias sociais, as ações da Fábrica Suburbana foram divididas por temáticas para atingir o máximo de pessoas possível, sempre com temas relevantes, linguagem popular e acessível para toda a população e procurando dar centralidade ao subúrbio carioca. As ações são divididas entre *lives*, colunas e *stories* do Instagram. As *lives* foram divididas da seguinte forma:

SubcinemaUrbano: visa valorizar as produções cinematográficas de moradores de favela e do subúrbio carioca e debater os estereótipos criados pelos meios de comunicação sobre os moradores periféricos.

Subteatro Urbano: trata da dificuldade dos moradores de periferias em acessar os equipamentos culturais da cidade, destacando os atores e diretores suburbanos que não conseguem apresentar seus trabalhos aos seus pares.

Estudos Urbanos: busca ouvir pesquisadores sobre as experiências de cidade e de que maneira é possível buscar uma cidade mais justa, trabalhando principalmente as histórias, memórias e desafios atuais da população suburbana e periférica em geral.

CARTAZ DE UM DOS EVENTOS ORGANIZADOS
PELA FÁBRICA SUBURBANA



Página do Facebook da Fábrica Suburbana¹⁰

As colunas se dividem da seguinte forma:

- i) A **Baú suburbano** trabalha através de contos a memória do suburbano e suas experiências na cidade.
- ii) A **Gastronomia Suburbana** busca, através da alimentação tipicamente feita nos subúrbios e favelas, valorizar as suas

¹⁰ <https://www.facebook.com/771732663158698/photos/a.1287471308251495/1315427262122566/> (acesso em outubro de 2020).

origens e assim resgatar a sua própria história, tendo como princípio que um povo que tem sua memória preservada e valorizada, sempre lutará pela melhoria de sua cidade e de seus pares.

- iii) A coluna **Turismo Suburbano**, por sua vez, busca valorizar o território suburbano e suas particularidades, elencando os pontos de interesse turístico na região.
- iv) A **Zona Oeste e suas Histórias** trabalha relatos mais específicos sobre a zona oeste do Rio de Janeiro. Mesmo não sendo necessariamente identificado com o subúrbio carioca, a zona oeste partilha muitas questões também vivenciadas pelos moradores do subúrbio da cidade.
- v) Por fim, a coluna **Maternidade e Paternidade Suburbana** ilustra com imagens e textos as experiências de mães e pais suburbanos nesse período de pandemia e de isolamento social.

Nos *stories*, a Fábrica Suburbana busca divulgar atividades culturais e sociais dos subúrbios e periferias do Rio de Janeiro e mostra um pouco da realidade dos bairros suburbanos de forma leve e descontraída. Com todas essas ações, a Fábrica Suburbana busca, em meio à pandemia e ao isolamento social, valorizar o subúrbio carioca na busca por uma cidade mais justa e igualitária. A ideia é que com o retorno das atividades presenciais, a Fábrica Suburbana possa intensificar suas atividades no esforço de valorizar essa região e seus moradores.

Conclusão

As iniciativas que emergiram nas favelas e periferias demonstram um fino conhecimento dos moradores quanto aos problemas ali existentes e as possibilidades de ação. Muitas dessas iniciativas não tiveram somente que fazer frente à ausência do Estado, mas combater o próprio Estado. Além do Rio de Janeiro apresentar a mais alta taxa de letalidade da Covid-19 no país, a cidade teve, como mencionado, suas mais altas taxas de mortes por operações policiais nas favelas, sobretudo de pobres e ne-

gros, reforçando a necropolítica (MBEMBE, 2016) como política de Estado.

As ações descritas anteriormente mostram a importância que o maior acesso ao ensino superior trouxe ao país. A passagem de moradores de favelas e áreas periféricas pelo ensino superior trouxe novas ferramentas para o próprio trabalho social e, o mais importante, suscitou novos questionamentos à academia, trazendo uma perspectiva de transformação gradual do recorrente elitismo das universidades. É claro que ainda há muito o que ser feito nos processos de produção de conhecimento, mas a maior democratização do ensino superior está trazendo mudanças no próprio papel da universidade em nossa sociedade.

Ao observar as diferentes iniciativas contra a Covid-19 nas áreas periféricas, constatamos a presença de saberes complexos, que não se limitam somente à noção de solidariedade. Tais iniciativas demandavam gestão de pessoas, recursos e estoques, hierarquização de demandas, formulação de prioridades diante de recursos escassos, conhecimento de políticas públicas e de instrumentos jurídicos e mesmo conhecimentos epidemiológicos sobre a pandemia. No entanto, como sublinha Cunha et al. (2015) em relação à organização dos favelados em contextos de desastres, os saberes ali produzidos circulam em espaços restritos e são sistematicamente negligenciados por instituições, especialistas e sistemas públicos de informação. Ora, a catástrofe da Covid-19 só não foi maior porque justamente tais iniciativas responderam aos desafios impostos pela pandemia, compreendendo as particularidades desses espaços e as possibilidades de ação. Algumas dessas iniciativas acabarão junto com a pandemia e outras podem perdurar e reconverter suas ações para novos desafios vindouros. Favelas, subúrbios e áreas periféricas em geral devem ser finalmente compreendidas não como parte do problema, mas, ao contrário, como parte das soluções para a complexa realidade que se desenha no período pós-pandemia.

Referências

- ABREU, Maria Marcial. Movimentos populares e classes subalternas – indicação teórica. In: *Revista de Política Pública*. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 1995, v. 1, n.1, jun./dez., p. 127-139.
- CLAPP, Andréia; GONÇALVES, Rafael Soares; BASTOS, Valéria Pereira. A crise provocada pela COVID-19: antigos problemas em um novo cenário. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima (Org.) *Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia*. 2020, p.146-156.
- COSTA, Nilson do Rosário et al. Agentes comunitários de Saúde e a pandemia da Covid-19 nas favelas do Brasil. In: FIOCRUZ, *Observatório Covid-19/Informação para ação*, 2020.
- CUNHA, Marize Bastos da et al. O desastre no cotidiano da favela: reflexões a partir de três casos no Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, n. 33, 2015, p. 95-122.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GONÇALVES, Rafael Soares. Covid 19 e as formas de resistência social nas favelas cariocas. In: MAGALHÃES, Alex Ferreira et al. (Org.) *Cidades: dilemas, desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: UVA, 2020 (no prelo).
- LEITE, Marcia Pereira. “Biopolítica da precariedade em tempos de pandemia”. *Dilemas*. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social: sessão especial – reflexões da pandemia. 2020, p. 1-16.
- MBEMBE, Achille. Necropolítica. *Arte & Ensaios*, n. 32, 2016, p.123-151.

3.4 Entre violências e resistências: a luta das mulheres e seus enfrentamentos no contexto da pandemia

Luciene Medeiros¹

Nilza Rogéria de Andrade Nunes²

Introdução

O presente artigo é fruto da apresentação e reflexões surgidas nos debates da *live* “Mulheres: movimentos de resistência e enfrentamento à violência” organizada pela coordenação do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* (Especialização) em Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio. Seu objetivo é refletir, no contexto da pandemia da COVID-19, as violências que as mulheres sofrem no âmbito doméstico e familiar assim como as estratégias de resistência no enfrentamento dessa violência, com foco nas mulheres que vivem no território das periferias e de favelas que, cotidianamente, criam formas de superar a estrutura desigual **à qual** estão submetidas.

¹ Pós-doutoranda do Programa de Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Serviço Social (PUC-Rio). Professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Coordenadora do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher (PUC-Rio). Autora do livro *Em briga de marido e mulher o Estado deve meter a colher*. Email: luamedeiros@uol.com.br

² Pós-doutora em Saúde Coletiva (UnB). Doutora em Serviço Social (PUC-Rio). Mestre em Psicologia Social (UFRJ). Graduada em Serviço Social (UFRJ). Professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos em Saúde e Gênero (NEGAS). Autora do livro *Mulher de Favela: o poder feminino em territórios populares*. Email: n.rogerianunes@gmail.com

Duas pandemias em um só tempo: a COVID-19 e a violência contra a mulher

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 2002, declarava que a violência praticada por parceiros íntimos era um importante problema de saúde pública. Assim sendo, além de ser uma violação dos direitos humanos das mulheres, com a declaração da OMS a violência de gênero, ou seja, a agressão que a mulher sofre pelo fato de ser mulher, passou também a ser uma questão de saúde pública e, para resolver essa questão é necessária a participação de vários segmentos sociais atuando conjuntamente tanto no âmbito comunitário, nacional, quanto na esfera internacional (OMS, 2002).

Durante a pandemia do Covid-19, o número de casos de violência contra a mulher vem crescendo consideravelmente, segundo a ONU Mulheres. Na França, por exemplo, houve um aumento de aproximadamente 32% dos casos relacionados às violências sofridas pelas mulheres. Na China, há denúncias de que os casos de agressões à mulher triplicaram durante a quarentena. No Brasil, o cenário é o mesmo. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), comparando o número de feminicídios entre os meses de março e abril de 2019 e 2020, houve um aumento de 22,2%. No entanto, as denúncias durante a pandemia vêm diminuindo. Dados do FBSP apontam que nos meses de março e abril de 2020, em relação ao mesmo período de 2019, houve uma redução de 25,5% de registros de lesão corporal dolosa decorrentes de violência doméstica; 28,2% de registros de estupro e estupro de vulnerável; e, diminuição do número de medidas protetivas de urgência concedidas, o que evidencia a maior dificuldade, no contexto da pandemia da Covid-19, de as mulheres denunciarem as violências sofridas.

Em dezembro de 2019, na China foi descoberto o novo coronavírus, que provoca a doença Covid-19, uma infecção que pode levar o doente a óbito e tem um grau elevado de contaminação, principalmente de uma pessoa para outra por meio das gotículas respiratórias, da partilha de objetos e levar a mão à boca, nariz e olhos sem antes higienizá-los, por exemplo. A proteção, portanto, está na higienização das mãos regularmente com água e sabão ou álcool em gel 70%, além de evitar aglomerações. Em março de

2020, a OMS decretou o estado de pandemia. A partir de então, os governos passaram a decretar o isolamento social obrigatório da população em suas casas, na intenção de evitar aglomerações, na perspectiva de diminuir o contágio.

No entanto, com o isolamento social evidencia-se o aumento dos casos de violência contra a mulher, conforme os dados já apresentados, tornando a casa um lugar de medo e de abuso. O isolamento social, nesse contexto, portanto, tornou-se um fator potencializador das práticas de violência contra as mulheres; em outros termos, constituiu-se em um elemento do agravamento da violência de gênero contra as mulheres, em suas diversas faixas etárias. A ONU Mulher apresenta alguns fatores de agravamento da violência de gênero durante a pandemia da Covid-19, ampliando a vulnerabilidade das mulheres à violência doméstica, dentre os quais:

o medo de contaminação/adoecimento; comprometimento da saúde mental (*stress*, pânico, angústia, depressão, ansiedade); luto pela perda de familiares e amigos por contaminação da Covid-19; falta de autocuidado expondo a família em risco; aumento do consumo de álcool e/ou outras drogas; desemprego e/ou dificuldades financeiras; e, conflitos relacionados ao cotidiano doméstico e cuidados com crianças, doentes e idosos (ONU Mulher, 2020, p. 8).

A Lei Maria da Penha define a violência doméstica e familiar contra a mulher como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (BRASIL, 2006) e estabelece em seu artigo 7º. as formas dessa violência, quais sejam: a psicológica, a física, a sexual, a patrimonial e a moral (BRASIL, 2006). No entanto, a OMS (2020), no contexto da pandemia da Covid-19, considera também atos de violência contra as mulheres: negar-se e/ou proibir cuidados de higiene para evitar a contaminação (não utilizar máscaras, não tirar sapatos ou roupas ao chegar em casa, não higienizar corretamente as mãos); violência psicológica com ameaças de abandono, expulsão de casa, humilhações, sobrecarga de responsabilidade, entre outras exigências que podem levar as mulheres ao adoecimento físico e emocional; disseminar informações erradas

sobre a Covid-19 e o isolamento, como forma de controle; não permitir comunicação com familiares por redes sociais, são também considerados atos de violência contra as mulheres.

No entanto, para as mulheres pobres, em sua maioria negras, que residem no território das periferias e de favelas, a realidade expressa a estrutural desigualdade social, de raça/etnia, de gênero, de classe, de região da sociedade brasileira. Por esse motivo, é importante que amigos(as), vizinhos(as) e familiares tenham a consciência de que em briga de marido e mulher deve-se meter a colher. É preciso ter atenção às situações suspeitas, como choros, gritos, discussões em voz alta e ameaças, pois, muitas vezes, são os que possuem as melhores condições de realizar denúncias anônimas e buscar uma rede de solidariedade informal às mulheres em situação de violência. Nos meses de março e abril o crescimento de denúncias do Disque 180³ teve um crescimento de 27% e as chamadas para a Polícia Militar no 190⁴ aumentou, em comparação com o mesmo período de 2019, em São Paulo, por exemplo, em 45%, no Acre em 22%.

No entanto, o enfrentamento à violência contra a mulher, no contexto da pandemia da Covid-19, não pode ficar restrita ao acolhimento das denúncias. Dentre outras ações, é necessária a ampla divulgação dos serviços disponíveis através do atendimento remoto, a capacitação de profissionais da saúde para identificar as situações de risco, o fortalecimento da rede de atendimento à mulher em situação de violência assim como o estímulo às redes informais e virtuais de ajuda social, pois contribuem para que as mulheres se sintam conectadas e apoiadas.

O isolamento social, condição imprescindível para conter o avanço da Covid-19, não impede o enfrentamento da pandemia que atinge milhares de mulheres brasileiras cotidianamente, a violência doméstica e familiar contra a mulher. Pelo contrário. No contexto

³ O Disque 180 é uma central de atendimento à mulher, de abrangência nacional, funciona 24 horas, todos os dias da semana. Recebe denúncias de violência, orienta as mulheres sobre seus direitos e sobre a legislação vigente e encaminha as mulheres para os serviços de atendimento à mulher vítima de violência, quando necessário

⁴ O Disque 190 é um serviço da Polícia Militar, disponível em todo o território brasileiro. Deve ser acionado quando a violência estiver acontecendo ou quando acabou de ocorrer.

da Covid-19, todas as estratégias para o combate da violência contra as mulheres são necessárias e complementares. Os governos, de âmbito municipal, estadual e na esfera federal, assim como os diversos setores da sociedade brasileira devem ser mobilizados para garantir às mulheres o direito de viver sem violência.

Resistir, sempre!

Dentre tantas violências, encontramos potência e resistência. E são muitas e que atuam de todas as formas. As mulheres popularmente nomeadas lideranças comunitárias ou ativistas sociais vêm construindo e consolidando seu lugar de fala (RIBEIRO, 2017) e de reconhecimento público com pautas diversas a partir dos anos 1980 e ganhando impulso e visibilidade a partir da década de 1990 (NUNES, 2018). Elas subvertem a ordem que historicamente as colocaram em condições de invisibilidade e desenvolvem um modo particular de fazer política. Majoritariamente são mulheres negras e carregam os estereótipos gerados pelo sexismo, pelo racismo e pela sua condição social as colocam na extremidade da subalternidade. Para tal, apoiamos nas dimensões de gênero, raça e classe que nos remetem à noção de interseccionalidade propagada por Kimberlé Crenshaw (CRENSHAW, 2002) baseado no crescente reconhecimento de que as discriminações de raça e de gênero não são fenômenos mutuamente excludentes, propõe um modelo provisório para a identificação das várias formas de subordinação que refletem os efeitos interativos das discriminações de raça e de gênero. Este documento também sugere um protocolo provisório a ser seguido, a fim de melhor identificar as situações em que tal discriminação interativa possa ter ocorrido e, além disso, defende que a responsabilidade de lidar com as causas e as conseqüências dessa discriminação deva ser amplamente compartilhada entre todas as instituições de direitos humanos. Neither the gender aspects of racial discrimination nor the racial aspects of gender discrimination are fully comprehended within human rights discourses. Building on the growing recognition that race and gender discrimination are not mutually exclusive phenomena, this background paper forwards a provisional framework to iden-

tify various forms of subordination that can be said to reflect the interactive effects of race and gender discrimination. It suggests a provisional protocol to be followed to better identify the occasions in which such interactive discrimination may have occurred, and posits further that the responsibility to address the causes and consequences of such discrimination be shared widely among all human rights institutions.”,”author”:[“dropping-particle”:”,”-family”:”CRENSHAW”,”given”:”KIMBERLÉ”,”non-dropping-particle”:”,”,”parse-names”:false,”suffix”:””]”,”container-title”:”Revista Estudos Feministas”,”id”:”ITEM-1”,”issue”:”1”,”issued”:{“date-parts”:[[“2002”]]},”page”:”171-188”,”title”:”Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero”,”type”:”article-journal”,”volume”:”10”},”uris”:[“http://www.mendeley.com/documents/?uuid=80d928ef-bad6-4339-a-110-1914e50edc24”]]},”mendeley”:{“formattedCitation”:”(CRENSHAW, 2002.

As protagonistas aqui referenciadas estão geopoliticamente localizadas nos territórios segregados socioespacialmente que se nomeiam favelas no Rio de Janeiro, que permeiam o tecido urbano da cidade e sua periferia, e constituem-se e se expressam num mosaico de violências e violações de direitos. Porém, simultaneamente exercem um papel essencial para a cidade: geográfico, econômico, social e político (LANNES-FERNANDES, 2012; SOUZA E SILVA; BARBOSA, 2013; TELLES, 2006). Elas são parte da cidade, embora historicamente tenha sido recusada sua existência devido a sua imagem negativa, sinônimo de insegurança e violência.

Essa visão homogeneizadora dos espaços populares associada a um discurso voltado quase que exclusivamente para as ausências, corroboram com a concepção construída de não reconhecimento de seus moradores como atores sociais inseridos no tempo e no espaço da cidade. Ainda que sejam esses locais notadamente demarcados por fronteiras (in)visíveis, as mulheres vêm fazendo existência e resistência. Fazem a gestão de redes (FUINI, 2017; HAESBAERT, 2004, 2010; NÓBREGA, 2013) que se constroem como teias dentro e fora de seus locais de moradia, e se engajam na busca pela transformação de um coletivo que transcende suas relações pessoais, mas que evocam por todos e todas as que as cercam.

A chegada da Covid-19, na expressão da própria doença e da sua letalidade, encontra nas aglomerações das favelas condições mais favoráveis de transmissão, além do agravamento de uma crise econômica que é anterior à epidemia e já castigava os mais pobres. A carência de políticas relacionadas à infraestrutura como moradia, saneamento básico, acesso digital, entre outras, justifica o agravamento da situação para as pessoas que são menos importantes, principalmente se considerarmos que são os pobres e pretos que majoritariamente habitam os espaços populares.

As recomendações preconizadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) dificilmente são possíveis de serem executadas por esse enorme contingente populacional considerando as condições onde eles se encontram. O isolamento social como estratégia de controle do coronavírus para quem tem o espaço da rua como extensão da casa; higienização das mãos e objetos pessoais para quem não tem acesso regular à água; proteção de mãos, bocas, nariz e olhos para quem não tem fonte de renda e meios dignos para sobrevivência, entre tantas outras fragilidades, expõem as iniquidades às quais estão submetidos os moradores das favelas e periferias no Rio de Janeiro.

O distanciamento físico nas favelas é um desafio, uma vez que o uso da rua como espaço compartilhado do encontro e do lazer torna-se extensão das casas, que em sua grande maioria são muito pequenas e habitam de seis a nove pessoas por metro quadrado. É aí que se encontram os trabalhadores e trabalhadoras que, quando não desempregados ou subempregados, trabalham nos serviços essenciais para que as classes média e alta façam seu isolamento social e exerçam suas atividades no conforto do seu lugar de privilégio.

O poder público não elaborou um plano de contingência específico para as favelas para o enfretamento da pandemia – o que podemos considerar como mais uma forma de violência perpetrada pelo Estado. Nessa combinação de uma carência que vem de longe com os agravos da epidemia, os problemas sociais demarcam as fronteiras sociais que separa ricos e pobres.

Curiosamente, o primeiro caso por Covid-19 no Rio de Janeiro foi de uma empregada doméstica de 63 anos infectada na casa da patroa, que sobreviveu. Esse fato é emblemático na exposição das desigualdades brasileiras e como a pandemia afeta mais as mu-

lheres pobres, pois expõe o racismo estrutural (ALMEIDA, 2019; WERNECK, 2016) perpetrado sobre essas mulheres.

Mas é nesse contexto que atuam as lideranças femininas conhecidas e reconhecidas por seu ativismo local. A construção cotidiana dessa mulher e seu lugar de destaque social e político se conforma através de práticas e atitudes que evidenciam que há um poder que vem de dentro desses espaços populares, cujo exercício é feito por um corpo estético que traz experiências singulares de exclusão, mas que não abandona a sua luta.

Elegemos identificar essas mulheres que transformam suas inquietudes em pontes, articulam e conectam diferentes possibilidades de ação e que transformam a si e ao seu coletivo em um movimento virtuoso por mudança social (DIOGO; SHUCMAN; SANTA, 2014; RAGO, 2016). Diante da ausência de ações coordenadas por parte do poder público para o enfrentamento da Covid-19 nas favelas, e reconhecendo que o impacto das desigualdades sociais incide em maior mortalidade pela doença, temos monitorado através da rede pesquisada das “mulheres de favelas” e das mídias sociais as táticas utilizadas por elas no enfrentamento da pandemia. Assim, vem sendo possível identificar e acompanhar quais estratégias foram criadas neste período, requerendo ações coordenadas que atendessem às urgências das pessoas pobres que habitam os espaços populares.

As lideranças, no pleno exercício do seu micropoder, desenvolveram estratégias capazes de responder de forma imediata às emergências locais. Mobilizam recursos diversos junto à sociedade civil, acionam o poder público e criam diversas estratégias para enfrentar este momento de crise na saúde pública. Contribuíram com a segurança alimentar e nutricional das famílias, principalmente as chefiadas por mulheres em condições de pobreza e pobreza extrema tornaram-se prioridade. A aquisição de cestas básicas, *kits* de higiene e limpeza foram obtidas através de colaborações diversas como pessoas físicas, empresas, campanhas pelas redes sociais, até festas de aniversário que transformam o pedido de presente em doações em dinheiro para que possam subsidiar a aquisição de bens essenciais. No entanto, cadastrar as famílias mais carentes e fazer chegar até elas o básico necessário não foi suficiente, e a preocupação com a qualidade nutricional impulsionou outras ações. Campa-

nhas promovidas por várias dessas lideranças foram lançadas para que pudessem promover uma distribuição de alimentos perecíveis como ovos, legumes, verduras e frutas, considerando que as cestas básicas são ricas em carboidratos, mas que é fundamental também prover alimentos que protejam o sistema imunológico. Essa é uma atenção eminentemente feminina, cuja iniciativa é capaz de proteger a saúde das famílias e, conseqüentemente, da comunidade.

A comunicação na comunidade foi outro aspecto tangível nesse momento. Assim, as informações passaram a ser comunicadas numa linguagem que informasse às pessoas e estimulasse a adoção das medidas necessárias para proteção da Covid-19, seus sintomas e os cuidados que devem ser tomados.

A favela desafia as regras de distanciamento social. O espaço das habitações é geralmente compartilhado por muitas pessoas fazendo com que a rua seja a extensão da casa – esse espaço público tem seu papel fundamental como espaço de articulação integral: a festa, a briga, o comentário, o lazer. Assim, informar devidamente às pessoas sobre os riscos de contaminação e sobre as maneiras de se proteger – a si própria(o), seus familiares e sua comunidade – são formas de ampliar o nível de consciência individual e coletiva para uma resposta mais eficaz à Covid-19.

Para além dos desafios do espaço compartilhado na casa, a falta de equipamentos adequados e em número insuficiente, a rotina de estudo ainda requer o apoio dos responsáveis, que muitas vezes não tiveram um acesso devido à escola. Esse formato coloca em xeque a capacidade de estudo e aprendizagem; contribuindo em ampliar as iniquidades sociais. Contudo, as lideranças não se curvam diante desse desafio e estão em constante diálogo com o poder público e atuando em rede como forma de cobrar ações que considerem as adversidades que o momento requer.

Acompanhar os idosos e pessoas mais vulneráveis foi imprescindível nesse momento. Como as ativistas comunitárias são exímias articuladoras de redes dentro e fora das favelas, a gestão de voluntários numa corrente de solidariedade vem sendo um importante mecanismo para apoio e acompanhamento dessas pessoas. Ademais, acrescentamos o acolhimento às famílias que perderam seus entes queridos e carecem sobremaneira de apoio emocional.

Nessa perspectiva, várias lideranças são mediadoras entre profissionais e serviços de psicologia aplicada das universidades que estão prestando atendimento voluntário via Internet, contribuindo com desafio de controle da ansiedade e outros sintomas associados.

Nessa perspectiva do cuidado acrescentamos a violência contra mulheres. Decorrente de desigualdades nas relações de poder, em tempos de pandemia a vulnerabilidade das mulheres fica ainda mais exposta. Também diante desse desafio, essas lideranças são sensíveis e atentas, e possuem uma importância fundamental nessa rede de proteção local. Para além do acolhimento aos corpos adoecidos dessas mulheres, prestam orientação sobre o sistema de garantia de direitos, seguindo os princípios de que se cuida cuidando das outras.

No seu ativismo cotidiano essas mulheres constroem pontes e estabelecem parcerias com as unidades de Saúde e Assistência Social, relação fundamental para o atendimento às vítimas da Covid-19. São capazes de mediar o acesso aos serviços e prestar assistência e orientação no que tange aos caminhos a serem percorridos e que assegurem o direito à saúde e a assistência social. Assim, intersetorialidade está no horizonte das ações colaborativas, uma vez que envolvem e articulam políticas públicas, organizações da sociedade civil e a comunidade.

Conscientes do “nós por nós” e a solidariedade na favela, essas mulheres promovem a saúde compreendendo suas determinações sociais. Elas, as ativistas comunitárias aqui representadas, não se calam, num movimento de luta e resistência social mantêm suas atividades, a assistência às famílias e o acolhimento daqueles que necessitam de apoio e escuta qualificada. Assim, suas lutas se traduzem neste momento de pandemia no reconhecimento da cidadania, no resgate dos valores que pautam a humanização dos corpos e na construção de estratégias para a superação das desigualdades.

Conclusão

A pandemia por Covid-19 expôs as desigualdades da sociedade brasileira e suas consequências. Aos pobres, notadamente negros e negras, as condições de moradia, de saneamento, acesso aos serviços de saúde, entre outros, definem quem são as prioridades nessa sociedade de classe, cujos interesses partem dos desejos individuais em con-

traponto aos interesses coletivos. Nesse sentido, o fortalecimento dos cuidados primários, dos serviços sociais e de saúde com base na comunidade, são pautas imprescindíveis acerca do papel da promoção da saúde e da prevenção de doenças para o bem viver da população.

Reconhecer e assegurar a sustentabilidade social e cultural torna-se um desafio ao *status quo* atual de nossa sociedade, sendo fundamental uma mudança de paradigma, onde a competitividade e os interesses individuais devem ceder lugar à defesa da solidariedade. As mulheres estão nas favelas, na cidade e por toda parte.

Essas mulheres, sujeitas com agências, estão permanentemente criando repertórios para enfrentar a estrutura desigual à qual estão permanentemente submetidas. Reconhecem que o Estado não age para amenizar os conflitos postos pelas desigualdades e para tal buscam formas de melhor viver nas favelas. A capacidade de articulação e circulação na cidade as tornam autônomas e com mais liberdade para construir os caminhos que as levam a resolver a vida: delas, de suas famílias e de suas comunidades – aqui, no sentido genuíno que o termo sugere: o lugar de pertencimento, das relações de vizinhança, da solidariedade.

Referências

- ALMEIDA, S. L. de A. *Racismo estrutural*. 1. ed. São Paulo: Pólen Livros, 2019.
- BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Lei Maria da Penha. Brasília, DF. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm . Acesso em: 20 set. 2020.
- CHAUÍ, Marilena; SANTIAGO, H. (Org.) *Conformismo e resistência*. 1. ed. São Paulo: Autêntica Editora, 2014.
- CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002.
- DIOGO, M. F.; SHUCMAN, L. V.; SANTA, U. F. de. Entre o não lugar e o protagonismo: articulações teóricas entre trabalho, gênero e raça. *CADERNOS de Psicologia Social do Trabalho*, v. 17, p. 17-32, 2014.
- FUINI, L. L. O território em Rogério Haesbaert: concepções e conotações. *Geografia Ensino & Pesquisa*, v. 21, p. 19, 2017.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre, 2004, p. 16. Disponível em: <https://ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, v. 9, n. 17, 2010.

LANNES-FERNANDES, F. Os jovens da favela. Reflexões sobre controle e contenção socioespacial dos párias urbanos no Rio de Janeiro. *Convergência*, v. 19, n. 59, p. 159-186, 2012.

NÓBREGA, P. R. da C. Reflexões acerca dos conceitos de território, territorialidades e redes para o ensino de Geografia. *Revista de Ensino de Geografia*, Uberlândia, v. 4, n. 7, p. 4-21, jul./dez. 2013.

NUNES, N. R. de A. *Mulher de favela: o poder feminino em territórios populares*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Chefe da ONU alerta para aumento da violência doméstica em meio à pandemia do coronavírus. Brasília, ONU BR, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/chefe-da-onu-alerta-para-aumento-da-violencia-domestica-em-meio-a-pandemia-do-coronavirus/amp/>.. Acessado em: 20 set. 2020.

ONU MULHERES. Diretrizes para atendimento em casos de violência de gênero contra meninas e mulheres em tempos da pandemia da Covid-19. 2020. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Diretrizes-para-atendimento_ONUMULHERES.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

RAGO, M. Feminizar é preciso: por uma cultura filógina. *La Manzana de la Discordia*, v. 2, n. 1, p. 7, 2016.

RIBEIRO, D. *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte: Letramento: Justificando; 2017. 112 p.

SOUZA E SILVA, J. de; BARBOSA, J. L. As favelas como territórios de reinvenção da cidade. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, v. 0, n. 1, p. 115-126, 2013.

TELLES, V. da S. Favela, favelas: interrogando mitos, dogmas e representações. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 62, p. 141-143, 2006.

WERNECK, J. Racismo institucional e saúde da população negra. *Saúde e Sociedade*, v. 25, n. 3, p. 535-549, 2016.

PARTE 4

OUTRAS FACES DAS DESIGUALDADES
SOCIAIS E SEUS ENFRENTAMENTOS

4.1 Famílias: debate contemporâneo de questões tradicionais

Antonio Carlos de Oliveira¹

*Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,
humanamente diferentes e totalmente livres.*

Rosa Luxemburgo

A abordagem do tema famílias remete a desafios que se referem a apresentar, problematizar e analisar permanências e mudanças (DURHAM, 1983) ao longo da história, tanto no que diz respeito a perspectivas de conceituação como a experiências vividas e expectativas sociais acerca de significados e sentidos atribuídos a esse grupo social.

No campo das produções conceituais sobre famílias – temática sobre a qual se debruçam diversas áreas de conhecimento e de práticas – há não só uma pluralidade de concepções decorrentes de especificidades de cada ciência e profissão, como também acirrada disputa de hegemonia sobre a enunciação da “verdade” sobre o tema, implicando e resultando em distintos projetos societários.

Assim que, para fins de fundamentação de uma intervenção psicanalítica, encontraremos uma definição que privilegia a perspectiva geracional de ascendência e descendência, bastante conforme a compreensão dos processos de subjetivação e desenvolvimento psíquico que configura o objeto desse campo de conhecimento.

Num sentido amplo, a família sempre foi definida como um conjunto de pessoas ligadas entre si pelo casamento e a filia-

¹ Psicólogo. Doutor em Serviço Social (PUC-Rio). Professor do Departamento de Serviço Social (PUC-Rio); antoniocarlos@puc-rio.br.

ção, ou ainda pela sucessão dos indivíduos descendendo uns aos outros: um genos, uma linhagem, uma raça, uma dinastia, uma casa (ROUDINESCO, 2003, p. 12).

Diferentemente, elementos culturais constitutivos da experiência humana ganharão destaque em uma definição que busca compreender e explicar a família a partir da Antropologia.

Cada família constrói sua própria história, ou seu próprio mito – entendido como uma formulação discursiva em que se expressam o significado e a explicação da realidade vivida –, com base nos elementos objetiva e subjetivamente acessíveis aos indivíduos na cultura em que vivem, terá uma versão de sua história, a qual dá significado à experiência vivida (SARTI, 2003, p. 37).

Por sua vez, uma tentativa de conceituação do campo da Sociologia tenderá a assentar a ênfase sobre aspectos característicos de processos macrossociais e seus rebatimentos na organização do grupo familiar e em suas interações com a sociedade.

A família não é a soma de indivíduos, mas um conjunto vivo, contraditório e cambiante de pessoas com sua própria individualidade e personalidade. Conjuga individual e coletivo, história familiar, transgeracional e pessoal. Referência de afeto, proteção e cuidado. (...) Ambiente para construção dos primeiros vínculos afetivos, experimenta emoções, desenvolvem a autonomia, tomam decisões, exercem o cuidado mútuo e vivenciam conflitos. Obrigações, limites, deveres e direitos são circunscritos e papéis são exercidos. (...) Como seus membros, está em constante evolução: seus papéis e organização estão em contínua transformação (BRUSCHINI, 1990, p. 98-103).

Ainda ilustrando a diversidade de abordagens quanto à perspectiva teórico-conceitual – jamais neutra porque sempre intencional e consoante a um projeto ético-político de vida em sociedade –, uma definição elaborada e amplamente aceita no campo do Serviço Social busca ressaltar a dimensão sócio-histórica constitutiva das famílias como tais.

A família é uma instituição historicamente condicionada e dialeticamente articulada com a sociedade na qual está inserida. Isto pressupõe compreender as diferentes formas de famílias em diferentes espaços de tempos, em diferentes lugares, além de percebê-las como diferentes dentro de um mesmo espaço social e num mesmo espaço de tempo. Esta percepção leva a pensar as famílias sempre numa perspectiva de mudança, dentro da qual se destaca a ideia dos modelos cristalizados para refletir as possibilidades em relação ao futuro (MIOTO, 1997, p. 128)

Alinhada principalmente com essa última perspectiva, a discussão aqui desenvolvida compreende famílias como grupos diversificados, constituídos por pessoas que não necessariamente residem em um mesmo domicílio ou mantêm entre si laços consanguíneos ou de parentesco, mas que se encontram unidas por motivos e necessidades das mais diversas ordens. No seu cotidiano, convivem com tensões, permanências e mudanças que definem suas hierarquias internas e valores compartilhados. Em lugar de uma visão da família idealizada, considera-se família como uma instituição social, permeada pelas relações de gênero e por valores que podem ou não indicar proteção, estimular o respeito intra e extrafamiliar, fortalecer as conexões dos indivíduos com os demais segmentos da sociedade. Considera-se que as famílias não são responsáveis exclusivas pela socialização de seus membros, bem como pelas vicissitudes adversas que venham a experimentar, quer como coletivo quer por seus integrantes individualmente.

O projeto de sociedade hegemônico quando da instalação do regime republicano brasileiro, inspirado pelo ideário de ordem e progresso, toma a família como uma referência estratégica de intervenção. O trabalho com famílias tinha como premissa básica sua concepção como célula básica da sociedade, portanto um ambiente privilegiado para a reprodução de valores considerados positivos, sobretudo em relação ao trabalho e ao controle do exercício da sexualidade. Tais valores eram transmitidos por ações geralmente orquestradas em conjunto pelo Estado, pela Igreja e pelos homens que detinham o poder econômico e os meios de produção em um país com pretensões de se industrializar. A assistência às famílias

se caracterizava por sucessivas gestões governamentais de cunho higienista, com doutrinação moral mediada pela religião e pelos espaços de trabalho, consolidada em vilas operárias e através de estratégias diversas de ingerência na vida privada. O intento principal residia na expectativa de controle da criança e do jovem, da mulher e do homem integrantes das famílias da classe trabalhadora. O enquadramento de homens como produtivos e mantenedores dos lares, por um lado, e de mulheres e mães afetuosas e disciplinadoras habitando esferas separadas (com o espaço público reservado aos homens, enquanto se solidificava a circunscrição da mulher ao espaço privado, gradativamente alçado à condição de dimensão “natural” do feminino), resultando em crianças e jovens ciosos do dever e da obediência. Vista fora de sua relação com o macrossocial, o mundo familiar privado era compreendido como dotado de valores próprios, modeladores do que se viveria externamente na vida pública. Essa perspectiva teórica, que implicou em rumos específicos para as intervenções públicas voltadas às famílias, se consolidou no bojo do processo de industrialização e urbanização acelerada que caracterizou o período desenvolvimentista brasileiro e que perdurou até o final dos anos 1970. Importante registrar que essa tradição não foi inteiramente superada, em que pesem as alterações decorrentes do processo de redemocratização que resultou em discursos oficiais diferentes na dimensão do ordenamento normativo brasileiro. A Constituição de 1988 e as leis complementares representaram certa ruptura com essa tradição, ao reconhecer os ditos “novos” arranjos familiares e passando a designar a família como partícipe do processo de socialização da criança, bem como de proteção e cuidados com os idosos. Em decorrência dessa nova ordem jurídico-legal, a família voltou a ser foco das políticas públicas, agora sob novos parâmetros, favorecendo um olhar mais complexo sobre a importância da relação familiar. Uma mudança relevante reside na argumentação de que a precariedade das condições materiais não é mais entendida como um impedimento para a permanência da criança na família (BRASIL, 1990), assim como a existência desses recursos não deve necessariamente indicar maior qualidade nas relações cotidianas entre os membros. A proteção à criança, ao adolescente e ao idoso é reconhecida como dever do Estado, da sociedade e da família. Apesar disso,

permanece bastante presente a atribuição à família da responsabilidade pela formação e controle da conduta social de seus membros, combinada com certa suspeição acerca da capacidade de famílias pobres em proteger e transmitir valores positivos, resultando em referência híbrida de cidadania com controle e disciplinamento moral.

Considerando esse panorama histórico, a perspectiva aqui adotada sobre famílias dialoga com produções clássicas e contemporâneas, porque a elaboração de conhecimento jamais se processa de maneira solitária, pressupondo, inclusive, a antítese e o interesse ativo por compreender perspectivas de quem pensa de forma diferente. Contudo, um elemento que é mais ou menos pacificado entre quem atualmente estuda famílias é a admissão de pluralidade, aspecto por demais produtivo para nossa proposição de um debate contemporâneo sobre questões tradicionais.

Isso porque aqui não se trata apenas de reafirmar e ressaltar a pluralidade de arranjos familiares, hoje reconhecidos como famílias, mas que sempre existiram nas relações sociais, sendo simultaneamente empiricamente negados ou, quando impossível o fazer, explicitamente discriminados e qualificados como antítese da ideia de família. No Brasil, bastante recentemente, obtiveram acesso ao *status* de família, em um árduo processo de luta por equidade, consagrado e sucessivamente ampliado através de reconhecimentos constante da Constituição, da nossa legislação infraconstitucional, ou até mesmo através de acórdãos resultantes de apreciações e debates travados nas cortes supremas do país.

Entretanto, no campo das permanências e mudanças características do processo sócio-histórico, esse avanço em direção à equidade não impede que o país conheça, no momento atual, um movimento contrário que representa retrocesso imenso, com ataques vorazes no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo a conquistas antes razoavelmente sedimentadas. São ataques muito ferozes, sobretudo dirigidos ao reconhecimento da pluralidade de arranjos familiares, objetivando o retorno ao estabelecimento de padrões cis-heteronormativos como únicos a caracterizar um grupo como família.

Outrossim, conforme já mencionado, a pluralidade que apresentamos e problematizamos não se restringe à existência empírica

de arranjos diversos. Além disso, existe uma multiplicidade de compreensões dos conceitos de família. O que, reiteramos, traduz uma das importantes características da produção de conhecimento – ilustrada no início deste ensaio, ao enumerar algumas citações –, mas que pode servir de sustentação a projetos societários excludentes, iníquos e com consequências desastrosas para amplos segmentos da população. Embora essa discussão não se restrinja ao nível da legislação – dizendo respeito às concepções teóricas sobre famílias –, não se pode ignorar a dimensão prática do avanço do neoconservadorismo.

Família não é um valor dado, naturalizado. É algo construído, em mudança constante e que nos desafia a entender isso sócio-historicamente.

Pensando a família no duplo estatuto que lhe é conferido: de provisão de cuidados para seus membros e ao mesmo tempo de titular de proteção social por parte do Estado. Essa última dimensão importa em dívida histórica do Estado e da sociedade à significativa parcela das famílias brasileiras, e atualmente ainda mais pelo que de retrocesso está se efetivando no acesso a direitos e ao usufruto de bens coletivamente produzidos.

Nesse contexto extremamente adverso, falar em pluralidade de sentidos, em luta pela hegemonia de enunciar os sentidos de famílias, remete a alguns episódios bastante atuais e altamente ilustrativos do embate que se trava no Brasil, opondo projetos societários nitidamente distintos.

Um deles se materializou no dia 19 de junho de 2020 através do lançamento, por parte da titular do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, do Programa **Município Amigo da Família** (PMAF), cujo objetivo constante do *Diário Oficial da União* consiste em implementar nos municípios ações que valorizem a família, a proteção social e o fortalecimento de vínculos conjugais. O teor do programa, tal qual se pode constatar na fonte supramencionada, recupera o que há de pior na história brasileira de tutela das famílias, de naturalização da família, de biologização da conjugalidade e das relações de parentalidade. O que se agrava ao estabelecer parâmetros inspirados em tal ideário como critérios para acesso, por parte dos municípios, a recursos governamentais federais, instituindo uma política de governo contrária a importan-

tes garantias constitucionais (sem que a isso se interponha qualquer manifestação das cortes supremas do Poder Judiciário).

Donde pensar, pesquisar, debater, fazer “balbúrdia” acadêmica e universitária se configura mais que sempre necessário e indispensável, como forma de resistência, à medida que os conhecimentos resultantes desse processo serão de grande valia para fundamentar esforços de reorganização e reconstrução de acesso a direitos em um futuro que, esperamos, esteja próximo.

Na semana seguinte houve outra tentativa de retrocesso: um projeto de Lei para suspender todas as normas técnicas que regulamentam no âmbito da saúde o acesso à interrupção da gestação em casos de estupro e em casos de anencefalia. A adesão a tal proposta não é exclusividade de evangélicos, católicos e kardecistas que, por convicção religiosa e pertencimento religioso, com frequência misturam suas crenças pessoais com o campo legislativo. Há também parlamentares em partidos classificados como de esquerda ou menos conservadores aderindo a essas propostas.

O desafio de pensar famílias possui, realmente, intensa relação com a necessidade de estabelecer um debate contemporâneo de questões tradicionais.

Isso porque se constata que está em disputa um projeto político, um projeto conceitual, um projeto ético que tem consequências impressionantes, que podem ser devastadoras ou muito construtivas para as famílias, em termos de suas vidas concretas e cotidianas, no exercício de plena cidadania e de acesso a políticas públicas na vigência de um Estado democrático de direito.

Em trabalho recente (OLIVEIRA, PAIVA, ALCHORNE, 2018), sobre acompanhamento familiar no SUAS, alguns desse desafios são discutidos, tendo como base empírica o trabalho desenvolvido na política de assistência no município do Rio de Janeiro.

Na perspectiva de pesquisa, de intervenção, de supervisão e de orientação, no âmbito do Grupo de Pesquisa “Famílias, Violência e Políticas Públicas”, que lidero, consideramos importante chamar a atenção para o fato de irmos diminuindo gradativamente o investimento em pesquisas que enfatizam a violência intrafamiliar e migrando, sem abandonar a questão da violência, para a questão do cuidado familiar.

De imediato, necessário estabelecer uma distinção conceitual: quando utilizamos o termo cuidado, não estou me referindo ao dever do Estado. Conforme já dito, o duplo estatuto da família é de provisão de cuidado a seus membros e ela de titular de proteção social (não de cuidados) por parte do Estado. A intervenção do Estado opera em termos de políticas públicas que não devem ser descontinuadas, que é um dever, e nessa perspectiva familista crescente que caracteriza os tempos atuais, de “redescoberta” da família e de empenho em culpabilizá-la e onerá-la por todas as condições em que vive, torna-se fundamental demarcar tal distinção.

Nessa perspectiva do grupo de pesquisa, em que temos a professora Ana Paula Tatagiba, da UERJ, como uma parceira de destaque, há cada vez mais alunos e alunas – de doutorado, iniciação científica e mestrado – que têm dialogado com questões afeitas ao cuidado no âmbito familiar e à proteção social de famílias. O cuidado como um direito, aprofundando a discussão acerca das formas como se instituem as questões, inclusive de economia do cuidado, de valoração – até monetária, como produção do PIB – do trabalho doméstico não remunerado, preponderantemente feminino e negro. Onde se trata de pesquisar, discutir e produzir acerca de algumas dimensões que têm a ver com permanências e mudanças, ou seja, da contemporaneidade e dessa questão tradicional, que têm a ver com gênero, que têm a ver com classe, que têm a ver com raça, que têm a ver com geração.

Essa empreitada coletiva tem se sustentado em uma perspectiva que busca articular e estabelecer nexos entre cuidado intrafamiliar e proteção social. Essa última como dever do Estado e que, portanto, não deve figurar como subsidiária, ocorrendo quando a família supostamente falha; pelo contrário: se o Estado provê uma proteção adequada, a família tem muito mais condições de prover a seus membros o cuidado cotidiano que lhe cabe.

Onde temos trafegado tanto pelo âmbito intrafamiliar quanto pelo âmbito das relações com as políticas públicas, das relações entre família e Estado como adversários cúmplices (BOURDIEU, 2004), em que os dois se juntam para controle dos indivíduos ao mesmo tempo que disputam a hegemonia pelo exercício desse poder. Um exemplo muito claro dessa associação família/Estado con-

siste em diversas iniciativas (portarias, decretos e afins) de autoridades municipais e estaduais instituindo a possibilidade de internação compulsória de pessoas por consumo de drogas lícitas e ilícitas, que costumam angariar apoio de expressiva parcela da população, em um discurso sob o qual família e Estado se juntam em nome da proteção de direitos humanos de cidadãos e cidadãs, ao tempo em que lhes cerceiam a autonomia. Nos momentos em que ambos pretendem exercer o controle sobre indivíduos, família e Estado, historicamente no Brasil, atuaram e ainda atuam como parceiros; atingido o objetivo primeiro, surgem as divergências e a disputa – donde o emprego da terminologia adversários cúmplices – pela hegemonia daquele controle, com a família, frequentemente qualificada como incompetente na autogestão, evoca o argumento do autoritarismo de Estado (VIANNA, 2003).

No que diz respeito ao estado de coisas deflagrado pela pandemia de Covid-19, sobretudo impondo um novo contexto quanto à interação social cotidiana através da prescrição de um necessário afastamento social, algumas questões relativas às relações familiares e ao lugar desse grupo na sociedade se mostram especialmente férteis para o levantamento de questões.

Em termos de famílias ou unidades residenciais não houve afastamento físico, ocorrendo o processo oposto, com maior contato e aproximação, com toda a complexidade de intensificação de afetos, desafios e tensões decorrentes da administração do cotidiano. Familiares, de um momento para outro e sem prévia organização, se viram obrigados a conviver diuturnamente entre si. No Rio de Janeiro em especial, por causa da própria topografia, da própria história, da cultura e do clima da cidade, grande parte das atividades é realizada em ambientes externos ao domicílio. Então, permanecer muito mais tempo em casa impactou enormemente a rotina, com consequências para a qualidade das relações familiares: transferir o trabalho para esse espaço; ter crianças, adolescentes e idosos em convívio permanente; muitos que faziam refeições fora precisam agora se alimentar em casa. Todo mundo dentro de casa disputando espaços e o uso de equipamentos, tendo de conciliar e administrar, ao mesmo tempo, filhos com horário comum de aula – com necessidade de supervisão ou orientação –, além de

preparo de refeições para adultos e filhos – que, em muitos casos, ficavam aos cuidados de terceiros quando a mãe e o pai saíam para trabalhar (ou os dois pais, as duas mães, ou só a mãe, ou a avó... enfim, esse adulto responsável). Tem muitas questões que vão surgindo. Nesse contexto novo e, por vezes, estressante para todas e todos, alguns dados registram o crescimento da violência intrafamiliar (OLIVEIRA, PAIVA, RIZZINI, 2020). E essa maior proximidade, por tempo muito mais longo que o habitual, cria novas perspectivas e novas tensões, mas também potencializa a possibilidade de estreitamento de laços afetivos, de ampliação das oportunidades de interação, de diálogo e de realização de atividades conjuntas – em um ritmo de vida que “normalmente” não o permite. Em última análise, pode tanto contribuir para uma mudança no sentido de maior proximidade, de aprofundamento de relações de proteção e de afeto construtivo, como também de exacerbação de conflitos.

Outro elemento, destacado por estudiosas do uso do tempo no espaço doméstico (ARAÚJO e SCALON, 2006; SALEM, 2004; DURHAM, 1983), e que o atual contexto vem ratificando empiricamente, diz respeito a como a nossa sociedade ainda resiste tremendamente a mudanças nos padrões de gênero quanto a cuidados. Há muitos relatos – desconhecemos pesquisas que já sistematizem isso – que dão conta de situações em que se um homem e uma mulher (pares de um casal heterossexual) se encontram em sistema *home office*, quem cuida das crianças na hora das refeições e da supervisão no banho? Quem para seu trabalho para as atividades domésticas e de cuidado?

Reiteradamente as mulheres têm dito algo como: “Não adianta. Se eu for discutir com ele a questão de equidade de gênero, o tempo que eu vou perder com isso eu dedico a fazer a comida, alimento meus filhos e volto para minha atividade do trabalho”.

Enfim, há vários elementos muito férteis para se pensar as relações familiares nesse contexto da pandemia. Isso tem a ver diretamente com a perspectiva teórica que eu adoto ao abordar “famílias”, que é justamente de pensar: o grupo social que vai se alterando, que é construindo sócio-historicamente. Repito: não sou eu quem está dizendo isso. Trata-se de conhecimento construído em diálogo com muitos clássicos e contemporâneos que

estudam famílias: determinações sócio-históricas vêm conformando famílias, em movimentos que ora contribuem mais fortemente para reificar permanências, ora concorrem para a ocorrência de mudanças, conjugando forças – sociais, políticas e teóricas – que pendem para projetos societários distintos.

Donde a importância ético-política de reforçar diversas frentes que busquem reafirmar direitos e ampliá-los, vez que quaisquer avanços até aqui conquistados – como o reconhecimento do *status* de família a arranjos familiares múltiplos que sempre existiram – não configura certeza de equidade. No entanto, expressam a potência da construção coletiva de alternativas em direção à equidade, na valorização de diferentes formas de exercício de parentalidade, conjugalidade e fratria.

Referências

- ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi. Gênero e a distância entre a intenção e o gesto. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n. 62, out./2006, p. 45-68.
- BILAC, Elisabete D. Sobre as transformações nas estruturas familiares no Brasil: notas muito preliminares. In: RIBEIRO, Ivete; RIBEIRO, Ana C. T. (Ed.) *Família em processos contemporâneos: inovações culturais da sociedade brasileira*. São Paulo: Loyola, 1995, p. 43-61.
- BOURDIEU, Pierre. *Para uma sociologia da prática*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal 8.069/90, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente. Brasília, Ministério da Justiça, 1995.
- BRUSCHINI, Cristina. *Mulher, casa e família*. São Paulo: FCC/Vértice, 1990.
- DURHAM, Eunice R. Família e reprodução humana. In: FRANCHETTO, Bruna; CAVALCANTI, Maria L.; HEILBORN, Maria L. (Ed.) *Perspectivas antropológicas da mulher*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983, p. 13-44.
- MIOTO, R. C. T. Família e Serviço Social: contribuição para o debate. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 55, 1997, p.115-130.

OLIVEIRA, Antonio C.; PAIVA, Ariane R.; ALCHORNE, Sindely C. A. Acompanhamento familiar no SUAS: diálogo com o município do Rio de Janeiro. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 42, v. 16, 2018, p. 136-150.

OLIVEIRA, Antonio C.; PAIVA, Ariane R.; RIZZINI, Irene. As/os assistentes sociais na linha de frente: violência e violações de direitos na pandemia da COVID-19. In: LOLE, Ana; STAMPA, Inez T.; GOMES, Rodrigo L. R. (Org.) *Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia*. Rio de Janeiro: Mórula, 2020, p. 229-236.

ROUDINESCO, Elisabeth. *A família em desordem*. São Paulo: Zahar, 2003.

SALEM, Tania. “Homem... já viu, né?”: representações sobre sexualidade e gênero entre homens de classe popular. In: HEILBORN, Maria L. (Ed.) *Família e sexualidade*. Rio de Janeiro, FGV, 2004, p. 15–61.

SARTI, Cynthia. *A família como espelho*. São Paulo: Cortez, 2003.

VIANNA, Adriana. “Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância”. In: SOUZA LIMA, Antonio C. (Org.) *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003, p. 271-311.

4.2 Crianças e adolescentes em situação de rua: uma das faces da pobreza no Brasil

Irene Rizzini¹

Juliana Batistuta Vale²

Introdução

A presença de crianças e adolescentes vivendo nas e das ruas vem sendo discutida como uma das faces contemporâneas da pobreza e das desigualdades socioeconômicas no Brasil desde a década de 1980³. A despeito da importante mobilização de movimentos sociais, da atuação no campo da educação social de rua e da produção acadêmica sobre a população infantil e adolescente em situação de rua⁴, não se logrou mudar de forma significativa o problema, como demonstraremos neste artigo.

¹ Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Diretora-presidente do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio). Doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Mestrado em Serviço Social pela Universidade de Chicago. Email: irizzini.pucrio.ciespi@gmail.com

² Bolsista CAPES PNPd no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 2017). Pesquisadora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio). jmbtvale@gmail.com

³ Para uma retrospectiva sobre os principais temas de pesquisa e políticas públicas desde a década de 1980, consulte o livro *Crianças e adolescentes em conexão com a rua: pesquisas e políticas públicas* (RIZZINI, 2019).

⁴ Sobre o assunto, consulte a base de dados bibliográficos sobre a produção acadêmica nacional sobre crianças e adolescentes em situação de rua, publicada entre 2000-2015. Essa publicação é um dos produtos do projeto *Entre a casa, as ruas e as instituições: crianças e adolescentes em situação de rua e as instituições de acolhimento institucional*, coordenado pela professora Irene Rizzini (FAPERJ/CNE, Ref. n° E-26/201.274/2014, disponível em <http://www.ciespi.org.br/>).

Até o presente, o Brasil sequer dispõe de dados oficiais sobre as crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua no país. Uma questão que se apresenta é a complexidade operacional diante da ausência de uma metodologia nacional padronizada, dificultando o planejamento, a implementação e o monitoramento de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua. O censo brasileiro não contabiliza essa população. A ausência de dados sistemáticos e parâmetros claros de políticas públicas contribui para reproduzir a invisibilidade político-social dessa população. Nesse sentido, a demanda por dados oficiais que quantifiquem e caracterizem as crianças e adolescentes em situação de rua é crescente⁵.

Embora a situação vivida por crianças e adolescentes que buscam pela sobrevivência nas ruas das cidades brasileiras venha sendo sistematicamente denunciada desde as últimas décadas, manter esse segmento populacional na agenda política de prioridades do país, estados e municípios tem sido uma árdua luta travada por movimentos sociais, da sociedade civil organizada e de profissionais de diversos setores engajados nessa área. Esse desafio se torna ainda maior diante de uma agenda política cada vez mais impactada pelos desmontes postos pelo ideário neoliberal que vem capturando o fundo público e precarizando as políticas públicas. Esse quadro se agravou no ano de 2020 com o impacto da pandemia de Covid-19 no país⁶.

Este artigo foi construído a partir dos resultados de uma pesquisa de âmbito nacional, cujo objetivo foi analisar o perfil amos-

⁵ A justificativa utilizada para a não inclusão da população em situação de rua no censo se baseia na complexidade operacional de pesquisas de campo realizadas com pessoas sem referência domiciliar, que exigem o desenvolvimento de metodologias de amostragem, logística de campo e abordagens específicas (NATALINO, 2016). Desde 2005, várias organizações passaram a compor a Campanha Nacional Criança Não é de Rua, que trabalha para mobilizar sociedade e Estado pela apuração e divulgação de dados oficiais sobre essa população.

⁶ Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde alertou sobre o surto da doença causada pelo novo coronavírus (Covid-19), que veio a evoluir como pandemia e, portanto, uma emergência de saúde pública de importância internacional. O enfrentamento aos danos da doença vem desafiando a ciência e a cooperação técnica internacional em uma corrida contra o tempo. Contudo, a rearticulação de forças conservadoras e reacionárias estão impactando as políticas adotadas. O Brasil tem sido destacado como um dos quadros mais dramáticos no aprofundamento das crises. Para mais informações, consultar Lole; Stampa; Gomes, 2020.

tral de crianças e adolescentes (7-18 anos) em situação de rua e em acolhimento institucional como medida protetiva à situação de rua. A investigação foi realizada nas 17 maiores cidades brasileiras com mais de 1 milhão de habitantes⁷.

Para o levantamento de dados qualitativos e quantitativos, agentes de campo com experiência de trabalho com a população em foco foram preparados para aplicar questionários compostos por questões fechadas e abertas. A pesquisa foi desenvolvida em três frentes: levantamento amostral de serviços públicos e privados que atendem a crianças e adolescentes em situação de rua (questionário 1); levantamento do perfil amostral de crianças e adolescentes em situação de rua, realizado nas ruas e logradouros públicos (questionário 2); e levantamento do perfil amostral de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento institucional com trajetória de vida nas ruas (questionário 3). Dessa forma, a partir das três investigações complementares, a pesquisa possibilitou a coleta de um rico conjunto de dados quantitativos e qualitativos envolvendo a participação de 554 crianças e adolescentes. Foram ainda aplicados 52 questionários em serviços públicos e privados, sendo 19 nos CREAS e/ou Serviços Especializados de Abordagem Social; 20 em unidades de Acolhimento Institucional; 8 junto às Equipes de Saúde Consultório na Rua; 5 em Centros de Convivência do setor privado. Nos serviços, a entrevista foi realizada com coordenadores, profissional da equipe técnica, educadores sociais e/ou agente de saúde ou social, e usuários.

A pesquisa produziu uma multiplicidade de informações sobre a trajetória de crianças e adolescentes entre suas casas, ruas e instituições de acolhimento, além de abordar diversas questões sobre serviços existentes. Neste artigo discutiremos os dados relativos ao levantamento realizado nas ruas e logradouros públicos, envolvendo 283 crianças e adolescentes. Apresentamos, a seguir, um recorte dos resultados obtidos, destacando características so-

⁷ A pesquisa é parte do projeto “Conhecer para Cuidar”, uma parceria entre a Associação Beneficente O Pequeno Nazareno (OPN) e o Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio). Projeto aprovado pelo Termo de Fomento CONANDA/SDH nº 852357/2017. Contou com a participação de Manoel Torquato (OPN) e Irene Rizzini (coordenadores) e das pesquisadoras Renata Mena Brasil do Couto e Juliana Batistuta Vale (CIESPI/PUC-Rio).

ciodemográficas e direitos violados desse grupo populacional. O texto aponta prioridades de ação e estratégias de incidência política, com o objetivo de contribuir para aprimorar as políticas públicas e os cuidados assistenciais para crianças e adolescentes em situação de rua.

Crianças e adolescentes em situação de rua: um retrato da pobreza no Brasil

Partimos de uma discussão conceitual sobre o que se compreende por situação de rua vivida pela população infantil e adolescente no país. Isso é importante, pois embora o fenômeno da vida nas ruas, historicamente, esteja relacionado à pobreza, faltava clareza sobre as diferentes formas de manifestação da vida nas ruas. Nessa direção, a Resolução CONANDA/CNAS nº 01/2016⁸ trouxe uma importante contribuição no sentido de atualizar o entendimento acerca do conceito de crianças e adolescentes em situação de rua no campo das políticas públicas, afirmando que são:

sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos, áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente e/ou intermitente, em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade do cuidado e dos vínculos familiares e comunitários, prioritariamente situação de pobreza e/ou pobreza extrema, dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, sendo caracterizados por sua heterogeneidade, como gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros (CONANDA; SNDCA/MDH; CNER, p. 27, 2017).

⁸ Essa definição foi resultado da atuação do Grupo de Trabalho do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) responsável por discutir esse tema. Em funcionamento desde meados de 2015, seus trabalhos foram importantes no sentido de atualizar e padronizar o entendimento acerca do conceito de crianças e adolescentes em situação de rua no campo das políticas públicas, além de apresentar outras diretrizes. O referido conceito foi elaborado a partir da colaboração de especialistas, educadores sociais, técnicos e militantes que atuam cotidianamente junto a essa população.

A normativa também estabelece que a situação de rua de crianças e adolescentes pode estar associada ao trabalho infantil; mendicância; violência sexual; consumo de álcool e outras drogas; violência intrafamiliar, institucional ou urbana; ameaça de morte, sofrimento ou transtorno mental; LGBTfobia, racismo, sexismo e misoginia; cumprimento de medidas socioeducativas ou medidas de proteção de acolhimento; e encarceramento dos pais. Portanto, foi a partir desse conceito que os agentes de campo aplicaram os questionários junto a crianças e adolescentes em situação de rua nas cidades selecionadas para compor um perfil amostral.

Dados sociodemográficos

Os dados obtidos indicaram que 75% dos participantes da pesquisa realizada nas ruas era do sexo masculino (75%). Mais da metade (54%) eram adolescentes entre 14 e 17 anos e 24% eram crianças, entre 7 a 12 anos incompletos⁹. No que concerne à cor, 85% dos participantes se declararam negros ou pardos. Dessa forma, a maioria dos participantes da pesquisa expõe uma das faces da desigualdade no país. É um dado que vem sendo destacado em estudos sobre as raízes da formação social e histórica brasileira, onde a pobreza e os fenômenos sociais a ela atrelados, como é o caso da situação de rua, revelam-se como profundas marcas da escravidão (ARANTES, 2015; SCHWARCZ, 2001; CHAUÍ, 1998). Dados como esses, que aproximam a pobreza da questão racial, vêm contribuindo para a realização de denúncias e ascensão do debate público em torno do racismo estrutural na sociedade brasileira. Salientamos ainda que 2% da amostra eram de origem indígena, outro contingente populacional costumeiramente invisibilizado em nosso país

No que diz respeito à documentação, 96% informaram ter pelo menos um documento, sendo a certidão de nascimento o mais citado. Quanto ao acesso à educação, campo fundamental para o desenvolvimento e melhoria de condições de inserção social de crian-

⁹ O recorte etário que não envolveu a primeira infância deve-se ao fato de que crianças de 0 a 6 anos compõem um segmento menos encontrado nas ruas e o desenvolvimento de pesquisas com esses sujeitos demandaria uma metodologia de pesquisa, treinamento e análise específicos.

ças e adolescentes em uma sociedade tão marcada por processos de exclusão social, 42% dos participantes informaram não estar frequentando a escola no momento da pesquisa. Como agravante, ao desdobrar esse dado obtivemos que, dentre os 58% que afirmaram estar frequentando a escola, 90% estavam no ensino fundamental e 7% no ensino médio. Desse modo, uma baixa participação dos adolescentes no ensino médio foi identificada, uma vez que 41% dos participantes correspondiam à faixa etária de 15 a 18 anos, o que sugere uma grande distorção idade/série. Esse indicador é bastante preocupante, sobretudo diante das Metas do Milênio (ONU, 2000) e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), que visam universalizar o atendimento escolar. São inúmeros os desafios de inserção dessas crianças e adolescentes nas escolas, sendo que de forma recorrente se aponta a necessidade de adaptação dessas instituições às necessidades e especificidades desse grupo¹⁰.

Quanto aos fatores que apontam para a vulnerabilização dessa população, os dados da pesquisa reafirmam que as ruas seguem sendo local e alternativa para a geração de renda dos filhos de famílias que vivem em condição de pobreza e com dificuldades de se dedicar aos estudos. Isto, pois, 72% das crianças e adolescentes entrevistados disseram trabalhar. A venda de produtos de pequeno valor (doces e água) foi a principal atividade relacionada em 67% das repostas. A mendicância e as expressões artísticas de rua (malabares e corpo pintado) receberam 12% das respostas cada uma. Agrega-se a essas informações a questão do tempo de permanência nas ruas, uma vez que 43% dos entrevistados estavam nessa situação há mais de um ano. A longa permanência nos remete à importância de promover estratégias diversificadas para os cuidados assistenciais em diferentes áreas, sendo que os serviços de abordagem social são um elo de articulação fundamental com a rede de atendimento. Por isso, é preciso constante avaliação e aprimoramento das políticas de abordagem social¹¹, assim como são necessárias reflexões sobre a

¹⁰ Sobre esse desafio, destacamos o Ofício Circular GAB/SECADI/MEC 70/2014, destinado às secretarias estaduais e municipais de Educação, que traz as orientações para a implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006) e das Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009).

¹¹ Por política de abordagem social não nos referimos às políticas de recolhimento com-

eficácia do abrigo para crianças e adolescentes com longa trajetória de vida nas ruas.

Conforme o atual entendimento, estar em situação de rua não implica, necessariamente, em dormir nas ruas, mas, ainda assim, 64% dos participantes da pesquisa afirmaram já ter dormido nas ruas. Apenas 17% alegaram que retornam para a casa de familiares e/ou responsáveis e 2% disseram dormir em instituições. Sobre a higiene pessoal no contexto de vida nas ruas, 27% dos participantes disseram fazê-la na própria rua, enquanto 6% mencionaram acessar alguma instituição para isso. O uso de banheiros públicos correspondeu a 18% das respostas e o uso de estabelecimentos comerciais representou 20% do total.

No que diz respeito a questões relacionadas à saúde, 75% dos participantes responderam que não tinham problemas, ou simplesmente não os reconhecem. Quanto à assistência nessa área, 58% declararam procurar, principalmente, “mãe e/ou pai” em caso de necessidade, demonstrando manter a família como recurso, ainda que com muitas dificuldades. Cabe lembrar que existe a queixa de que muitos serviços de saúde não estão preparados para receber crianças e adolescentes quando desacompanhados de um responsável e, por vezes, sem documentos. Sendo assim, a peculiaridade da situação de rua da população em foco pode trazer problemas no acesso a um direito de caráter essencial. Ressaltamos que não existem normativas que afirmem não ser permitido que crianças e adolescentes sejam atendidos desacompanhados nos serviços públicos de saúde. No entanto, normativas próprias das categorias profissionais da área da saúde e regulamentações dos gestores acabam impedindo que o direito desse segmento seja respeitado com prioridade absoluta, conforme descrito no artigo 227 da Constituição de 1988.

Com relação ao uso de álcool, cigarro e/ou outras drogas, 53% afirmaram que já haviam experimentado e 36% responderam ainda usar. Os tipos de substâncias mais citadas foram maconha, cigarro

pulsório e sim às políticas que poderiam contribuir para a prevenção da permanência nas ruas, assim como para a construção de projetos que poderiam estimular a saída das ruas. A Resolução CNAS nº109/2009, que institui Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), prevê nos Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade, o Serviço Especializado em Abordagem Social.

e álcool, contrariando a expectativa de prevalência do *crack*. Sabe-se que as políticas e ações de cuidado nesse campo seguem sendo um desafio à saúde pública brasileira, com profunda repercussão sobre crianças e adolescentes em situação de rua. Esse tema exige enorme cautela, além de maiores investimentos científicos e de aporte nos serviços públicos. As políticas públicas destinadas a essa população vêm, de forma recorrente, sendo associadas às intervenções higienistas relacionadas ao uso de drogas em espaços públicos, sob a danosa tônica manicomial, proibicionista e criminalizadora¹².

Ainda a respeito de saúde, bem-estar e desenvolvimento físico e social de crianças e adolescentes, perguntou-se sobre a realização de atividades físicas, sendo que 49% informaram não praticá-las. Dentre os que afirmaram a prática de atividades físicas, o futebol foi a resposta predominante (73%). Um dado que nos surpreendeu, indicando o quanto ainda é fundamental a implementação de políticas públicas relacionadas ao tema.

Motivos para não estar em casa

Quanto aos motivos para não estar em casa na percepção dos entrevistados, a luta pela sobrevivência e o trabalho desprotegido em condições de extrema exploração assumiram uma posição central nas respostas apresentadas. O motivo mais citado para não estar em casa foi estar “submetido à exploração no trabalho, tráfico de drogas e/ou mendicância” (28% das respostas). Nesse tema, é preciso pontuar que a participação no mercado ilegal de drogas se configura como uma das piores formas de exploração do trabalho infantil e juvenil na contemporaneidade, por todos os riscos de estar participando de um tipo de “regulação armada”, que envolve em seus episódios de violência agentes não estatais, mas também agen-

¹² Esse debate está sendo retomado com maior vigor em razão da publicação da Resolução CONAD nº 3/2020, que visa regulamentar, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), o acolhimento de adolescentes com problemas decorrentes do uso, abuso ou dependência do álcool e outras drogas em comunidades terapêuticas. Contudo, o CONANDA e outras organizações vêm refutando tal medida que contraria uma série de preceitos relacionados às políticas de proteção social, além do fato de que as comunidades terapêuticas têm sido alvo de interesses mercadológicos e denúncias de violações de direitos humanos.

tes estatais (VALE, 2017). Entre outros motivos mais citados para não estar em casa, destacamos: “busca por liberdade e/ou diversão” (24%) e “conflitos familiares” (20%), apontando para o quanto a rua pode ser atraente em face aos contextos de vulnerabilidade das comunidades de origem e/ou famílias.

Reportando-se à questão da volta para casa, 32% afirmaram que voltam após o trabalho, como expresso nas falas: *“Volto para casa depois que vendo tudo”* e *“Somente no final do dia eu volto para casa. É difícil dormir na rua”*. Dentre os que responderam o motivo de não voltar, respostas indicaram carências materiais (9%), registradas nas falas: *“Não conseguimos auxílio moradia”* e *“Porque tô correndo atrás do dinheiro. Minha família é muito pobre, às vezes não tem dinheiro pra pão”*. Logo após vieram os conflitos familiares (8%), ilustrados em respostas como: *“Porque não gosto de presenciar a avó apanhando do avô”* e *“Porque meus irmãos me maltratam (...) minha mãe manda eles me bater”*. Nas respostas sobre violência doméstica observam-se as marcas das questões de gênero, além de atravessamentos geracionais e parentais.

Mesmo considerando a delicadeza do tema da violência familiar quando atrelada a contextos de extrema vulnerabilidade social, registra-se que o elo com a família de origem prevaleceu em 66% das respostas dos participantes, que afirmaram manter contato diário com seus familiares. A maior parte (67%) avaliou como bom ou muito bom o relacionamento com os pais. Esse resultado sugere que, a despeito das adversidades marcadas por múltiplas violências e rupturas, os vínculos familiares resistem, de maneira que as políticas públicas devem investir recursos no fortalecimento desses elos.

Outro importante fator que pode fazer diferença para a manutenção dos elos familiares e comunitários diz respeito ao alcance dos benefícios sociais caracterizados pela transferência de renda. A despeito da pobreza evidente da população investigada, apenas metade dos entrevistados afirmou que eles ou a família recebiam algum tipo de benefício ou ajuda social. Pela prerrogativa da prioridade absoluta estabelecida constitucionalmente, é recomendado que crianças e adolescentes, assim como suas famílias, sejam inseridos em programas sociais que possam sanar suas necessidades básicas e contribuir para maior estabilidade financeira familiar. O

recebimento de um benefício social pode ser um fator decisivo para a permanência na escola e para combater o trabalho infantil, assim como estimular o fortalecimento do vínculo com a família e os dispositivos da rede de atendimento nos territórios.

No intuito de investigar sobre o acesso aos dispositivos referidos, alguns serviços e instituições foram listados para os entrevistados, entre eles Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS); Consultório na Rua; Centro de Convivência; Abrigo ou Instituição de Acolhimento; e Outra Instituição (ONGs, igrejas, pastoral etc.). Do total de participantes, 40% afirmaram nunca ter buscado atendimento em nenhuma das opções acima. Dentre aqueles que responderam afirmativamente, a resposta mais mencionada foi “outra instituição”, que inclui ONGs, igrejas e pastorais (27%); seguida pela opção “abrigo ou instituição de acolhimento” (26%). Esse resultado é preocupante no sentido de indicar que crianças e adolescentes em situação de rua não recorrem aos dispositivos que representam conquistas para as políticas públicas para a população em situação de rua, visto que ainda prevalece a busca apenas pelas organizações filantrópicas e histórica política de acolhimento¹³.

Perigos, violências e agentes violadores de direitos nas ruas

Sobre os tipos de perigo encontrados nas ruas, 63% dos participantes apontaram a violência e 48% deles citaram a ação policial. Apenas 12% afirmaram nunca ter sofrido algum tipo de violência. Nas demais respostas, constatamos múltiplas formas de manifestação da mesma, sendo que as opções “te machucaram fisicamente” (42%) e “gritaram com você” (41%) foram as mais assinaladas. Em média, cada participante sofreu ao menos três episódios de violência em seu curto período de vida. Outras respostas assinaladas foram: preconceito, ameaças, exploração no trabalho, tráfico de drogas ou mendicância e recolhimento de pertences.

¹³ Para mais informações, consultar o Caderno de Pesquisa e Políticas Públicas do CIESPI/PUC-Rio “Os desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: um guia comentado” (RIZZINI; VALE; COUTO, 2018). A publicação está disponível em www.ciespi.org.br.

Quanto aos principais agentes violadores de direitos, a opção mais citada foi “agentes de segurança pública”, com 50% das respostas. O que fazer em caso de sofrer violência segue como um enorme desafio para crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua. Quando perguntados se registraram ou denunciaram as violências sofridas, apenas 10% o fizeram, sendo a “delegacia de polícia” a instância mais assinalada (38%). Preocupa-nos o fato de que os principais violadores de direitos mencionados na pesquisa foram justamente os “agentes de segurança pública”. Outros responsáveis pela violência citados foram: transeuntes; família ou responsáveis; outras pessoas e outros grupos em situação de rua; aliciadores (para atividades ilícitas como tráfico de drogas, exploração sexual e outros). Vale mencionar que, por sua condição de classe, raça, gênero e idade, esses sujeitos reúnem as características dos principais alvos da violência letal no país, como vem sendo demonstrado nas séries que mapeiam esse fenômeno (CERQUEIRA; BUENO, 2020).

Gênero e sexualidade

A pesquisa abordou questões relacionadas a gênero e sexualidade junto aos participantes com 12 ou mais anos de idade (180 adolescentes). Com relação à identidade de gênero, registramos uma enorme confusão no uso das nomenclaturas atuais e na sua relação com a orientação sexual. Ainda assim, os resultados mostraram que a maioria dos participantes se identificou como homem (75%) e heterossexuais (70%). As relações homossexuais ou bissexuais apareceram em 7% das respostas. Considerando que o preconceito relacionado a esses temas pode gerar rupturas de laços familiares e a ida para as ruas, é urgente aprofundar o conhecimento sobre os mesmos e ainda implementar políticas públicas capazes de oferecer informações, orientação e acolhimento aos adolescentes vítimas de intolerância e discriminação.

Quanto ao uso de métodos contraceptivos na relação sexual, 63% dos participantes responderam utilizar regularmente. A camisinha, único método contraceptivo que também previne o contágio de doenças sexualmente transmissíveis, foi o principal método citado (90%). O fato de a maioria dos entrevistados ser do sexo masculino pode ter influenciado esse indicador e os próximos. Isto, pois

8% informaram ter filhos e 9% já haviam sofrido algum aborto. Quando consideramos a taxa nacional de gravidez precoce, esse percentual se revela preocupante, pois mães adolescentes, por vezes, exercem menos direitos básicos, como o acesso à educação e à saúde, enfrentando mais dificuldades para alcançar autonomia e ter um trabalho estável. Isso pode gerar complicadores que resultem na destituição do poder familiar, situação enfrentada por jovens gestantes e/ou mães em situação de rua¹⁴. Sobre o aborto, por se tratar de um tema tabu, esse tipo de indicador precisa ser analisado considerando a ocorrência de subnotificações. Se considerarmos apenas as 70 adolescentes do sexo feminino entrevistadas nas ruas, esse número passaria a representar 17% do universo pesquisado.

Melhorias significativas para suas vidas

Para finalizar, perguntamos aos participantes da pesquisa o que poderia trazer melhorias significativas para suas vidas. A maioria das demandas registradas estava relacionada, primeiramente, com a “oportunidades de trabalho” e “oportunidades de estudo”. Sobre o trabalho, identificamos respostas dirigidas à genitora, como em: *“Minha mãe ter um bom emprego”*. Foram também recorrentes as referências às condições de trabalho, como: *“Trabalhar de carteira assinada e receber valor digno”*. Quanto aos estudos, encontramos: *“Estudar em escola melhor, com professores e merenda”*; *“Voltar pra escola, ter 2ª via de documentos e participar de jovem aprendiz”*; *“Fazer curso profissionalizante”*; e *“Ter formação de nível superior”*. Essas respostas reforçam a repercussão da questão social posta pelo modo de produção capitalista, que faz com que os filhos das famílias em condição de pobreza e/ou extrema pobreza tenham que trabalhar precocemente, e que suas oportunidades e condições de estudo sejam muito precárias, sobretudo para aqueles que experienciam a vida nas ruas.

¹⁴ Segundo o relatório da Organização das Nações Unidas (ONU, 2019), a taxa brasileira é de 62 adolescentes grávidas para cada grupo de mil na faixa etária entre 15 e 19 anos – um número que é maior do que a média mundial, que corresponde a 44 para cada mil. Sobre gestação e maternidade nas ruas, consultar a Nota Técnica MDS/MS 001/2016, que trata das diretrizes, do fluxo e do fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos.

Considerações finais

Os dados analisados neste artigo são parte de uma pesquisa desenvolvida em âmbito nacional de caráter inédito, por ter aplicado uma única metodologia em 17 cidades que abrangeram todas as regiões do país. Uma investigação desse porte, envolvendo um grande universo de participantes, é da maior importância para produzir conhecimento atualizado sobre essa população, visando subsidiar a produção de cuidados assistenciais capazes de respeitar suas especificidades e atender efetivamente suas necessidades. Contudo, embora ao longo das últimas décadas registrem-se significativos avanços normativos sobre o tema¹⁵, ao observar as características sociodemográficas predominantes de crianças e adolescentes em situação de rua e as principais tendências em termos de violações de direitos, conclui-se que suas faces continuam sendo um dos mais tristes retratos da pobreza no Brasil.

A pesquisa apontou os múltiplos desafios enfrentados por crianças e adolescentes com trajetória de vida nas ruas. Entre eles, destacamos: a luta pela sobrevivência; o trabalho infantil; a inserção em atividades relacionadas ao comércio ilegal (drogas e exploração sexual); a baixa escolaridade; as dificuldades de acesso aos serviços públicos; a violência vivenciada nas ruas e no âmbito da família; o racismo estrutural, a dificuldade, ou mesmo a impossibilidade, de denunciar os agentes violadores de seus direitos.

Essa população se vê diante de novos desafios, diante da atual conjuntura política, marcada por um governo que se declara contra os direitos humanos e agravada pela crise da economia capitalista neoliberal, onde cortes significativos vêm sendo impostos nos setores mais básicos para prover o bem-estar da população, como saúde e educação. Além disso, vivemos no Brasil um período de retrocessos e regressão de direitos, agravado pelo avanço da pandemia (Covid-19). As estimativas para os próximos anos são pouco otimistas no que tange à recuperação de setores cruciais da economia¹⁶.

¹⁵ Com especial destaque para a Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto federal nº 7.053/2009).

¹⁶ No Brasil, a estimativa é de que cerca de 5,4 milhões de pessoas – a população da Noruega – passem para a extrema pobreza em razão da pandemia. O total chegaria a

Lembramos, no entanto, que a pandemia não criou as condições precárias de vida da população em situação de rua e as violências às quais está exposta, porém as potencializou e as tornou mais visíveis.

Diante desse quadro, a presença de políticas de proteção social robustas e ampliadas é hoje ainda mais vital. Nesse sentido, esperamos que os resultados desta pesquisa possam contribuir para instrumentalizar o debate público, a atuação profissional e as ações de incidência política no que diz respeito às demandas específicas da população infantil e adolescente em situação de rua. Cabe acrescentar que o aprimoramento das políticas públicas voltadas para essa população requer a qualificação dos fluxos de atendimento e a elaboração de estratégias para os operadores do Sistema de Garantia de Direitos e articulação com as políticas intersetoriais.

Por fim, destacamos quão oportuna é a pesquisa neste momento em que organizações da sociedade civil e movimentos sociais se articulam em defesa dos direitos dessa população em um campo inter-setorial com representações para o debate em âmbito nacional. Em setembro de 2020, pela primeira vez, entidades da sociedade civil que representam a defesa dos direitos do segmento infantil e adolescente em situação de rua (Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua e Rede Criança Não é de Rua) foram eleitos para compor o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política da População em Situação de Rua (CIAMP Rua). Assim, espera-se reunir esforços junto aos movimentos em defesa dos direitos da população adulta para resistir aos retrocessos no campo das políticas sociais e avançar no aprimoramento dos dispositivos normativos que possam assegurar as conquistas oriundas de longas trajetórias de lutas.

A meta é incluir a pauta da situação de rua na agenda política brasileira como uma de suas prioridades. Para isso é preciso perpassar diferentes Conselhos Setoriais e de Direitos, como forma de alinhar e buscar assegurar a implementação das diretrizes estabelecidas. Acreditamos que os resultados da pesquisa podem ajudar a subsidiar o debate público sobre a situação de rua no Bra-

quase 14,7 milhões até o fim de 2020, ou 7% da população, segundo estudos do Banco Mundial. O Brasil está voltando ao mapa da fome, diz o diretor da ONU. Publicado em 12/05/2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/brasil-esta-voltando-ao-mapa-da-fome-diz-diretor-da-onu/>. Acesso em: 6 de setembro de 2020.

sil. Contudo, é necessário ressaltar que as mudanças frequentes do contexto e a dinâmica de ocupação das ruas impõem a necessidade da realização de pesquisas sistemáticas, que possam subsidiar a luta por políticas públicas, incluindo as questões específicas ao campo infantil e juvenil.

Referências

ARANTES, Esther Maria de M. A reforma das prisões, a Lei do Ventre Livre e a emergência no Brasil da categoria “menor abandonado”. 2015. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-reforma-das-priso-es-a-lei-do-ventre-livre-e-a-emergencia-no-brasil-da-categoria-de-menor-abandonado>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional de Assistência Social (CONANDA; CNAS). Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, 2006.

BRASIL. Orientações Técnicas – Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CNAS; CONANDA). Resolução Conjunta CNAS/CONANDA 01/2016, 15 de dezembro de 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Resolução CO-NAD n. 3/2020, 24 de julho de 2020.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Campanha Nacional Criança Não é de Rua (CONANDA; SNDCA/MDH; CNER). Diretrizes Nacionais para o Atendimento a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua. Outubro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Ofício Circular GAB/SECADI/MEC 70/2014, de 24 de junho de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Ministério da Saúde. Nota Técnica MDS/MS 01/2016, de 10 de maio de 2016. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.509, de 22 de novembro de 2017. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.005, de 25 de julho de 2014. Brasília: *Diário Oficial da União*, 2014.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coords.) *Atlas da Violência*. Brasília: IPEA, 2020.

CHAUÍ, Marilena. Ensaio: Ética e violência. *Revista Teoria e Debate*, n. 39, 1998.

COUTO, Renata M. B. do; VALE, Juliana M. B. T.; RIZZINI, Irene. *Conhecer para cuidar* – Relatório final do levantamento de dados quantitativos e qualitativos sobre crianças e adolescentes em situação de rua e em acolhimento institucional como medida protetiva à situação de rua. Fortaleza: Associação Beneficente O Pequeno Nazareno; Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2020.

LOLE, Ana; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo, Lima, R. (Orgs.) *Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia*. Rio de Janeiro: Mórula, 2020.

NATALINO, Marco Antônio C. Estimativa da população em situação de rua no Brasil. Texto para discussão 2.246. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2000.

RIZZINI, Irene. *Crianças e adolescentes em conexão com a rua: pesquisas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ed. PUCRio, 2019.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata M. B. do. *População infantil e adolescente em situação de rua no Brasil: análises recentes*. Rio de Janeiro: CIESPI/PUC-Rio, 2018.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata M. B. do. População infantil e adolescente nas ruas: principais temas de pesquisa no Brasil. *Civitas* – Revista de Ciências Sociais, v. 19, n. 1, p.105-122, 2019.

RIZZINI, Irene; VALE, Juliana M. B. T.; COUTO, Renata M. B. do. *Os desafios da implementação de políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de rua: um guia comentado*. Rio de Janeiro: CIESPI; PUC-Rio, 2018.

SANTOS, Marco Antônio C. dos. Criança e criminalidade no início do século. In: DEL PRIORI, M. *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2004.

VALE, Juliana Maria Batistuta Teixeira. *Ofensiva punitiva e Doutrina de Proteção Integral: um estudo de caso dos dilemas entre proteção e repressão aos adolescentes em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro a partir da Resolução SMAS nº20/2011*. Tese (doutorado em Serviço Social). Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2017.

SCHWARCZ, Lilia M. *Racismo no Brasil*. São Paulo: Publifolha, 2001.

4.3 Retratos da pobreza: cenas cotidianas das expressões da questão socioambiental em Jardim Gramacho

Valéria Pereira Bastos¹⁷

Introdução

O presente ensaio é produto das reflexões e análises apresentadas na mesa virtual ocorrida em 29 de agosto de 2020 organizada pelo Curso de Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, intitulada: “Retratos das expressões da pobreza: questões socioambientais e crianças em situação de rua”, marcando a última mesa do ciclo ocorrido, que nos levou a trazer para o debate o recorte analítico a partir do sub-bairro de Jardim Gramacho, localizado no município de Duque de Caxias, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, local que abrigou por mais de três décadas o maior “lixão” da América Latina. Mas, desde 2012, as atividades foram encerradas, em cumprimento ao art. 54 da Política Nacional de Resíduos Sólidos – Lei 12.305/2010¹⁸ –, deixando a maioria da população local sem seu único meio de sobrevivência.

Bastos (2005) constata que aproximadamente 60% dos moradores sobreviviam das atividades ligadas à comercialização dos recicláveis descartados no “lixão”, e define o sub-bairro como um

¹⁷ Professora do Departamento de Serviço Social. Pesquisadora apoiada pela Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa. Líder do Grupo Interdisciplinar de Pesquisa e Estudos Socioambientais e Comunitário (GRIPES) e atualmente coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Inscrita no ORCID. Email: vbastos@puc-rio.br

¹⁸ Lei Federal que regulamenta a gestão de resíduos sólidos no Brasil e em agosto de 2020 completou uma década.

centro econômico que girava em torno de um comércio dependente basicamente da produção dos catadores de materiais recicláveis que trabalhavam no local e das necessidades de atendimento desses trabalhadores.

Esse processo de encerramento do “lixão” evidenciou o abandono promovido pelo poder público em relação ao atendimento às demandas da população residente, que traduz o quanto a conjugação entre pobreza, questão socioambiental e racismo ambiental se manifesta em áreas ambientalmente atingidas, por instalações de “lixões”, barragens, desastres ambientais, despejos de resíduos tóxicos, entre outras ações inadequadas que comprometem o solo, mas sobretudo a vida das pessoas, bem como o seu desenvolvimento. Trazendo como consequência a transformação desses locais em áreas caracterizadas como “zonas de sacrifício” (ACSERALD, 2004), onde a pobreza e os processos excludentes são eminentemente visibilizados e, normalmente, naturalizados, sem proposição de rupturas necessárias para a efetivação de políticas públicas eficazes.

Imperativo é a existência de políticas públicas que ofertem aos trabalhadores de modo geral, e não somente a uma parca parcela, condições dignas de vida e de trabalho, sendo essa a única via de alçá-los ao reconhecimento social tal como cidadãos, tornando-os visíveis, e a efetiva relevância socioambiental dada à atividade de triagem e semibeneficiamento de materiais potencialmente recicláveis realizadas por eles.

Pois, apesar das ferramentas inovadoras disponíveis na PNRS/2010 e no Decreto 7.404/2010 que a regulamenta, preceituar a inclusão socioprodutiva dos catadores e catadoras como partícipes do processo de gestão de resíduos sólidos urbanos, as ações previstas são ignoradas pelo poder público, principalmente ao associar o processo da finalização dos “lixões” à questão do desemprego e desamparo crescente da população de trabalhadores informais.

O que não é diferente em Jardim Gramacho, pois a participação do poder público municipal é insuficiente, considerando o descaso com as reais condições de trabalho e de vida dos catadores e catadoras do antigo “lixão”, que também são residentes no local,

tornando-se latente, a ponto de não existir investimentos em termos de instalação de infraestrutura e serviços em atenção à população, conforme previsto em termos da compensação socioambiental e recuperação urbanística local¹⁹.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) localizado no próprio sub-bairro, possui uma grande abrangência de atendimento no território, fator que consideramos equivocado, visto que o quadro de agravamento dos problemas da população residente se intensificou. Portanto, esse equipamento social deveria ser especialmente voltado para o atendimento da população local, pois não tem robustez necessária de infraestrutura e nem equipe técnica em número efetivo para acompanhar sistematicamente as demandas, que se avolumaram pós-encerramento do “lixão”, culminando na ausência de indicadores, bem como de programas específicos para o acompanhamento dessa população, o que em muito contribui para o estado de coisas instado.

Enfim, afirmamos que o encerramento do “lixão” de Jardim Gramacho, ao invés de cumprir sua função de favorecer o meio ambiente e a população, trouxe inúmeras desvantagens para essa comunidade, causando um caos social em uma população que perdeu seu espaço de trabalho e segue sem realocação no mercado formal, negligenciada pelo poder público, tornando-se excluída de seus direitos fundamentais, de cidadania e relegada à marginalidade refletida pela sua invisibilidade por parte dos demais ocupantes do espaço urbano público.

Diante dos fatos, consideramos relevante apresentar essa realidade, em função da temática da mesa, principalmente agora, com a pandemia de Covid-19 que reacendeu as inúmeras expressões da questão social, descortinando as mazelas existentes em localidades cujo acesso a bens e serviços já eram dificultados e com a crise sanitária foram agudizadas, causando maior evidência dessas expressões.

¹⁹ Ações públicas pactuadas no contrato de encerramento do “Lixão” de Gramacho entre Prefeitura do Rio de Janeiro, Secretaria Estadual do Ambiente, Prefeitura de Duque de Caxias, COMLURB e Empresa Novo Gramacho. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/comlurb/exibeconteudo?id=2408275>

Expressões da questão socioambiental em Jardim Gramacho

De acordo com Marx, em sua obra principal, *O capital*, no capítulo XXIII do volume I, desde o surgimento do capitalismo, segmentos da sociedade não fazem parte do mercado de trabalho devido à própria dinâmica societária instalada em seu modo de produção e de reprodução social. Na medida em que a composição orgânica do capital é alterada, trabalhadores são expulsos dos seus empregos e outros nem mesmo chegam a acessar a possibilidade de serem explorados. Esse traço social do modo de produção capitalista pode se modificar a depender da conjuntura política e econômica, mas jamais será superado. Fato que observamos na situação de extremo pauperismo de catadores e catadoras e residentes em Jardim Gramacho, conforme sinalizado acima.

Sendo assim, na busca de contextualizar e orientar a fala na mesa virtual, o primeiro conceito trabalhado centrou-se na perspectiva de evidenciar qual o entendimento a respeito de questão socioambiental, considerando que embora o sub-bairro de Jardim Gramacho seja estigmatizado até os dias atuais, por ser reconhecido como território do lixo, as atividades e a economia que circulavam na época do “lixão” retratavam de forma efetiva a essência do conceito, por considerar que se constitui, segundo Nunes e Silva (2013), como:

conjunto de manifestações da destrutividade ambiental, resultantes da apropriação privada da natureza, mediadas pelo trabalho humano (SILVA, 2010, p.144). O termo ‘sócio’ inserido no ‘ambiental’ é justificado no sentido de evidenciar uma opção política para reforçar a compreensão de que não se pode separar dessa discussão o componente social do ambiental (NUNES; SILVA, 2013, p. 2).

Complementam enfocando que:

Além do mais, considera-se fundamental, para compreender as manifestações da questão socioambiental, vinculá-las ao modo de produção capitalista, por entender que este tem in-

tensificado cada vez mais suas contradições, impondo a destrutividade ambiental e social como ‘condição’ para sua auto reprodução (NUNES; SILVA, 2013, p.2).

Nesse sentido, pensar a questão socioambiental a partir da vivência no sub-bairro de Jardim Gramacho implica considerar que os desafios que se colocam na atualidade, principalmente em locais como o já citado, estão longe de atingir a todos da mesma maneira. Visto que a precarização do trabalho e a financeirização do capital têm contribuído significativamente para essa dinâmica, fazendo com que as classes empobrecidas, no caso, os catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, e seus territórios de vida sejam atingidos de forma cada vez mais intensa, em um contexto de agravamento da injustiça ambiental.

Portanto, o “território do lixo” se constitui através do “lixão” de Jardim Gramacho e de seu entorno através do registro de desigualdade socioambiental que acomete não somente o ambiente, mas sobretudo a população, necessitando, com isso, buscar caminhos para fazer valer a justiça ambiental que, segundo Acseirad (2004), deve se efetivar pela

busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais. Por tratamento justo entenda-se que nenhum grupo de pessoas, incluindo-se aí grupos étnicos, raciais ou de classe, deva suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas resultantes de operações industriais, comerciais e municipais, da execução de políticas e programas federais, estaduais, locais ou tribais, bem como das consequências resultantes da ausência ou omissão destas políticas (ACSERAD, 2004).

Nesse sentido, outro conceito trabalhado que tem estreita relação com as escolhas, inclusive de localidades geográficas específicas para realização de determinadas atividades carregadas de estigma, é a denominada **zona de sacrifício ou paraíso de poluição (grifo nosso)** que, para Acseirad (2004), se constitui por

localidades escolhidas para concentrar atividades que geram graves danos ambientais. Não por acaso, essas localidades são as que abrigam também populações mais pobres, suas moradias, espaços de lazer e convivência, materializando a distribuição desigual dos riscos (ACSERALD, 2004, p. 54).

Para costurar os conceitos acima na perspectiva da construção do quadro referencial que subsidiou a análise, entendemos que o Racismo Ambiental seja mais um elemento que não pode ficar de fora, pois, segundo Herculano, (2006) se constitui como

o conjunto de ideias e práticas das sociedades e seus governos, que aceitam a degradação ambiental e humana, com a justificativa da busca do desenvolvimento e com a naturalização implícita da inferioridade de determinados segmentos da população afetados – negros, índios, migrantes, extrativistas, pescadores, trabalhadores pobres, que sofrem os impactos negativos do crescimento económico e a quem é imputado o sacrifício em prol de um benefício para os demais (HERCULANO, 2006, p. 106).

Nesse sentido, faz-se necessário trazer esse conceito para o debate considerando que o sub-bairro de Jardim Gramacho é constituído em sua maioria de pessoas negras e/ou migrantes da região Nordeste do país, com baixa escolaridade, e que enfrentava no seu cotidiano o desafio de sobreviver diante das inúmeras violências ocorridas tanto no trato com a atividade de catação penosa, perigosa e insalubre, quanto no atendimento das diversas demandas, conforme sinaliza Bastos quando descreve em seu livro a situação do município de Duque de Caxias, ressaltando as questões do sub-bairro (2014):

Através deste pequeno desenho do sub-bairro de Jardim Gramacho, podemos enfatizar que ele expressa o que vem sendo apresentado no cenário de milhares de bairros brasileiros, ou seja, é mais um local periférico que revela uma grande desigualdade social atrelada a outros tipos de desigualdades, como por exemplo a ambiental, por abrigar um dos maiores aterros de lixo da América Latina, o que coloca em debate os

riscos ambientais aos quais a população residente e trabalhadora está exposta (BASTOS, 2014, p. 115).

E, por fim, considerou-se importante também elucidar o entendimento a respeito de pobreza, em função das inúmeras conceituações, partindo desde a posição europeia de séculos atrás, indo até a posição das agências multilaterais que dão o tom de como o mundo deve concebê-la, mas a escolha aqui se respalda na posição de Maria Ozanira da Silva e Silva (2010), que enfoca que a pobreza deve ser entendida como

fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerado como mera insuficiência de renda e também de desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é a não a participação social e política (SILVA, 2010, p. 157).

Partindo dessa posição, apesar de não ser possível na atualidade erradicar a miséria, tampouco a pobreza, é necessário buscar meios de melhorias para o avanço de conquistas minimamente civilizatórias para os residentes do sub-bairro, mas nem isso tem ocorrido, fator que revela uma expressão aguda do pauperismo e do descaso do poder público e privado, o que expressa uma condição sub-humana desses sujeitos e dos seus familiares, tendo acesso somente à políticas minimalistas de proteção social, configurando o que Netto (2012) considera ser uma manifestação da barbárie no momento atual.

Conjugado às inúmeras expressões já apontadas, consideramos importante trazer para o debate, diante do atual cenário de pandemia de Covid-19, a situação dos catadores e catadoras, sobretudo os remanescentes do antigo “lixão” que residem no sub-bairro, visto que são sujeitos desprovidos de direitos trabalhistas cuja situação vem sendo agravada sistematicamente pelas sucessivas perdas no acesso aos direitos sociais, e com isso agudizando ainda mais as manifestações da questão social expressa no território.

Nesse sentido, é importante ressaltar que no caso do sub-bairro de Jardim Gramacho – local que embora o “lixão” tenha sido extinto, ainda conta com a atividade informal de catação – registra-

se que apesar do benefício público de auxílio emergencial disponibilizado pelo governo federal no valor de R\$ 600,00, nem todos os catadores e catadoras foram contemplados, uns pelo comprometimento nos documentos, outros pela dificuldade de acesso à rede de Internet para cadastramento, dentre outras dificuldades, inclusive de ausência de documentos de identificação.

Sendo assim, cabe ressaltar a relevância do nível de resistência dessa população, demonstrada a partir dos movimentos populares e sociais pelo viés da solidariedade ativa que vem promovendo inúmeras ações de socorro, embora saibamos que não substitui a política pública, mas supre em parte a necessidade daqueles que, por questões alheias as suas vontades, não se encontram em condições de supri-las a partir do trabalho. Portanto, consideramos que esse cenário se constitui como: **“Retratos da pobreza: cenas cotidianas das expressões da questão socioambiental em Jardim Gramacho”**.

Algumas considerações

Ao término de nossa fala, buscamos deixar para os participantes alguns pontos para reflexão, com especial atenção ao processo de mobilização que vem sendo realizado para atender às demandas da população do sub-bairro de Jardim Gramacho, território estigmatizado por ter abrigado por mais de 30 anos o maior “lixão” da América Latina, e até os dias atuais permanecer como uma zona de sacrifício (ACSERALD, 2004) ou expressivo bolsão de miséria, visto que a rede de solidariedade ativa vem ganhando dimensão expressiva e atendendo quase em sua totalidade às demandas locais através de inúmeras campanhas. Ao mesmo tempo cabe registramos que, se há uma efetiva manifestação advinda da sociedade civil, o poder público segue alheio ao atendimento da população, pois a cada dia vem precarizando o acesso aos direitos oriundos tanto da Assistência Social como das diversas outras políticas públicas.

Nesse sentido, consideramos ser de extrema relevância envidar esforços para a realização de ações que possam promover as práticas transformadoras na vida dessa população sofrida e estigmatizada, porém relevante no contexto socioambiental, embora excluída do acesso a bens e serviços, assim como longe de ser sujeito de garantia

de direitos sociais, portanto tornando-se efetiva a expressão da pobreza, assim como da injustiça ambiental marcada pelo traço excludente de racismo, aqui marcado também pela questão ambiental.

E para ratificar alguns pontos levantados, principalmente na área socioambiental, há um registro da ABES (2020) através da pesquisa intitulada “O impacto da pandemia pela Covid-19 na gestão dos resíduos sólidos urbanos: situação das capitais brasileiras”, que apresenta resultados preocupantes, pois, segundo a CEPAL e a OPAS, **há uma previsão de aumento da pobreza na América Latina e no Caribe de 7%, totalizando 37,3% na região em 2021.** Sendo assim, além de haver a possibilidade de redução da geração de resíduos sólidos urbanos, poderá acontecer, caso não sejam tomadas medidas urgentes, um retorno de populações em situação de miserabilidade aos “lixões” para a catação de materiais, gerando além de um retrocesso de dimensões insustentáveis, um alto processo de poluição ambiental, o que comprometerá não somente os trabalhadores informais que dependem do garimpo dos recicláveis, mas também o contexto comunitário do entorno, assim como da atmosfera.

Referências

ACSERALD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Paraná: Editora UFPR, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002.

_____. De “bota-foras” e “zonas de sacrifício” – um panorama dos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. In: ACSELRAD, H. (Org.) *Conflito social e meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relumé Dumará, p. 7-18, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. O impacto da pandemia pela Covid-19 na gestão dos resíduos sólidos urbanos: situação das capitais brasileiras. Disponível em: <http://abes-dn.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-ABES-2.1-Pandemia-COVID-19-RSU-Capitais-26.8.2020-2.pdf>. Acessado em: 27 de ago. 2020.

BASTOS, V. P. Construindo identidades: catador – herói ou sobrevivente da perversa forma de catação. *Confluências* (Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito da UFF), Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 22-26, out. 2005.

_____. *Profissão catador: um estudo do processo de construção de identidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

BRASIL, Política Nacional de Resíduos Sólidos. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acessado em: 27 de jun. 2020.

MARX, Karl. *Crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

NETTO, J. P. Crise do capital e consequências societárias. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

NUNES, Leticia. S.; SILVA, Amanda. G. de M. A concepção de questão socioambiental e o serviço social. *Temporalis*. Brasília, ano 13, n. 26, p. 97-116, jul./dez. 2013.

SILVA, Lays Helena Paes e. Ambiente e justiça: sobre a utilidade do conceito de racismo ambiental no contexto brasileiro. *E-Cadernos CES*, n. 17, p. 85-111, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Katálisis*. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010.

4.4 Alguns apontamentos para a proteção dos refugiados no Brasil atual

Ariane Rego de Paiva¹

Introdução: aproximação aos estudos do refúgio

Este texto é fruto das reflexões realizadas sobre o tema do refúgio na aula remota do Curso de Pós-Graduação Assistência Social e Direitos Humanos da PUC-Rio, realizada em julho de 2020. Devido à pandemia de Covid-19 e o isolamento social, o curso organizou alguns encontros virtuais, sendo o tema da proteção aos refugiados o primeiro deles.

Com isso, este artigo se limitou a apresentar alguns pontos introdutórios ao estudo do refúgio que consideramos importante àqueles que querem conhecer este campo de pesquisa. Chama-se a atenção para a necessária construção interdisciplinar dessa temática. Os estudos de refúgio estão em interseção com os estudos migratórios, com relações internacionais, economia, urbanismo, direitos humanos, e tantas outras disciplinas, e tem se constituído como campo de conhecimento específico, atraindo estudiosos e pesquisadores de várias áreas do conhecimento.

Apesar da mobilidade humana ser tão antiga quanto a humanidade, os motivos, as dinâmicas dos fluxos, os meios de deslocamento são variados na história. Para a compreensão da diversidade de deslocamentos humanos contemporâneos é preciso inseri-los nas dinâmicas estruturais das relações capitalistas e dos processos de constituição das fronteiras e soberania dos Estados-nações. Os flu-

¹ Doutora pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói. Professora adjunta do Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). arianepaiva@puc-rio.br.

xos de migrações internacionais contemporâneos envolvem vários determinantes como as crises econômicas, as questões climáticas e ambientais, as relações e disputas geopolíticas e diplomáticas entre os Estados, as disputas étnico-raciais e religiosas etc.

Os tratados internacionais e as legislações domésticas dos Estados nacionais, baseados no princípio de soberania, legitimam a regularidade da mobilidade e vão construindo diferentes categorias para o *status* migratório, com políticas migratórias e de cidadania que podem ou não facilitar o acolhimento e a assistência dos sujeitos em trânsito (migrantes econômicos, refugiados, migrantes humanitários, apátridas, deslocados ambientais etc.) e garantir-lhes acesso mais ou menos restritivos a direitos.

Contudo, a decisão de receber refugiados se insere na lógica da soberania estatal, que leva em conta inúmeros fatores externos e internos, como considerações de segurança, capacidade socioeconômica de absorção, tradição humanitária e respeito a regimes internacionais (Meyers, 2000; Hollifield, 2000; Jacobsen, 1996). É importante ressaltar que a política nacional para refugiados possui um duplo caráter, combinando elementos de política externa com política doméstica (MOREIRA, 2010, p. 112).

No âmbito do regime internacional foram definidas diferenças entre os migrantes e se estabeleceram agências, políticas e recursos diferenciados para lidar com esses grupos. A migração vem sendo definida por dois polos: a migração voluntária e a involuntária. A primeira, vista como um processo voluntário, onde o deslocamento ocorre, muitas vezes, devido a busca por melhores condições de vida e tendo um caráter econômico. Do outro lado estão as migrações involuntárias, ou forçadas: os deslocados internos por motivo de violências, os apátridas, os asilados e os refugiados. Assim, vão se constituindo categorias de quem “merece ou não a proteção”, dos migrantes elegíveis, dos irregulares, e, com isso, a criminalização de certos grupos.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi o primeiro organismo a tratar do tema com a Convenção de Imigração para o Trabalho em 1949, e em 1975 com a Convenção dos Trabalhadores

Imigrantes. A situação dos imigrantes tem sido cada vez mais um tema importante no debate dos organismos internacionais sobre a necessidade de ampliar sua proteção. Em 1990, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de Suas Famílias, que entrou em vigor em 2003 (REIS, 2004; PIOVESAN, 2015). Mas todas essas convenções possuem as mais baixas ratificações dos Estados-partes.

O tema do refúgio e a necessidade de sua proteção ganham destaque no contexto internacional com o advento da II Guerra Mundial e os milhares de sujeitos deslocados que ela provocou no território europeu. Apesar de se tratar da necessidade de proteção de milhares de pessoas, também estava em jogo o controle e o poder soberano dos Estados sobre os processos de migração e as implicações socioeconômicas e políticas no continente.

No âmbito institucional, a definição clássica de refugiado é o imigrante que *saiu de seu país de origem* (ou seja, atravessou a fronteira) por *fundado temor de perseguição* por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, requisitos exigidos pela Convenção de Genebra de 1951 (Estatuto dos Refugiados). A partir do momento que há a solicitação do refúgio até a sua decisão pelo Estado receptor, os sujeitos não podem ser devolvidos ou extraditados (princípio da não devolução do Estatuto dos Refugiados).

Com o início da Guerra Fria, o termo refugiado praticamente se limitava aos europeus de leste que fugiam dos países socialistas, atendendo aos interesses político-ideológicos e geo-estratégicos dos países ocidentais, que buscavam desacreditar o bloco soviético. Também havia interesses econômicos, já que a Europa estava em fase de reconstrução e se fazia necessária mão de obra barata e abundante. Além disso, não havia diferenças culturais, já que se tratava de europeus sendo acolhidos em outros países do continente ou em ex-colônias (Conley, 1993; Matas, 1993) (MOREIRA, 2010, p. 113).

Como essa definição estava limitada para os europeus deslocados no período da guerra, outros documentos e tratados foram produzidos posteriormente para garantir a proteção em outras regiões

do mundo. Na América Latina, a definição de refugiados foi confirmada e ampliada na Declaração de Cartagena de 1984, quando incluiu a necessidade de proteção devido à violência generalizada, *violação de direitos humanos e outras circunstâncias que perturbem a ordem pública*, “portanto é um instituto que possui diretrizes globais definidas por organismos internacionais como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – (ACNUR)” (FONSECA, 2019, p. 92).

Essa ampliação do conceito de refugiados e a aplicação da avaliação do fundado temor de perseguição para concessão do refúgio são temas que suscitam muitos debates e interpretações aos que se dedicam aos estudos migratórios e aos direitos humanos, principalmente por envolverem questões jurídico-legais e dimensões políticas, ideológicas e econômicas (externas e internas), implicam um caráter objetivo e subjetivo nas avaliações e trazem à tona o poder discricionário dos Estados.

Conforme demonstra Bravo (2019), com o fim da Guerra Fria e com a crise econômica mundial, que impuseram novas configurações nas relações entre os Estados e a uma nova organização do trabalho mundial, a política de proteção aos refugiados foi substituída pela política de contenção às migrações pelos Estados ocidentais, que passaram a se esforçar em manter os refugiados em suas regiões de origem. Não havia mais interesses políticos e ideológicos de se acolher migrantes do Sul ou do Leste Europeu, e ainda havia o interesse econômico que obrigava medidas protecionistas de fechar fronteiras de um modo geral. Moreira (2010) também chama atenção para a mudança do perfil dos migrantes, que já não eram somente europeus, mas africanos, asiáticos e latinos, o que causava um choque cultural com a sociedade europeia, e foi outro elemento que se conjugou aos outros fatores para as políticas de contenção.

Nesse processo, as agências humanitárias se preocuparam em garantir a legitimidade do estatuto do refúgio, estabelecendo maior distinção entre os refugiados, reforçando o discurso sobre a ausência de agência e a extrema vulnerabilidade deles, que são obrigados a saírem de seus países para garantir a vida, sem escolhas, separando-os daqueles migrantes que saem por desejo de construir melhores oportunidades e condições de vida, co-

nhecidos como migrantes econômicos. Bravo (2019) aponta que o discurso humanitário privilegiou a condição de vítima e de vulnerabilidade para fortalecer a imagem do refugiado genuíno, como resposta às políticas de contenção e das desconfianças sobre o falso solicitante de refúgio.

Muito se produziu sobre os campos de refugiados. O reconhecimento por parte do ACNUR dos refugiados urbanos, ou seja, aqueles que não vivem nos campos, se deu tardiamente, entre os anos de 1980 e 1990, quando houve o aumento significativo de assentamentos urbanos e o endurecimento da política de contenção dos Estados. Havia a preocupação econômica com a atenção humanitária nos centros urbanos e com a perda de controle da agência internacional sobre as pessoas solicitantes e refugiadas. Sua política de assistência e proteção para refugiados nos centros urbanos só foi definida em documento de 2009 (BRAVO, 2019), sem levar em conta a heterogeneidade dos sujeitos refugiados e das grandes diferenças de composição dos espaços urbanos pelo mundo.

Os refugiados que chegam nas cidades enfrentam as vulnerabilidades impostas por sua condição de migrante e sua necessidade de se estabelecer, vinculadas às questões mais amplas relacionadas às dificuldades e precariedades encontradas nesses territórios. Isso quer dizer que a vida desses sujeitos nas cidades não está limitada à sua condição de refugiado, mas a todas as relações estabelecidas no espaço urbano. É sobre isso que trataremos adiante.

Proteção aos refugiados no Brasil

O Brasil, assim como outros países da América Latina, viveu anos de ditadura civil-militar entre as décadas de 1960 e 1980, e, nesse período, tanto abrigou pessoas fugitivas dos regimes ditatoriais vizinhos, quanto produziu seus refugiados e exilados, que precisaram de acolhimento em outros países. Com a transição democrática nos fins dos anos de 1980, houve a consequente abertura para temas referentes aos direitos humanos. Tanto na política externa quanto doméstica, houve posicionamentos importantes para a defesa dos direitos pelo Estado brasileiro, inclusive aderindo ao regime institucional das Nações Unidas (ONU).

No fim do governo militar, a questão da migração ainda foi tratada como questão de segurança nacional e foi sancionada a Lei 6.815 de 1980, chamada Estatuto do Estrangeiro, que vigorou até 2017 (ou seja, mesmo após a Constituição de 1988).

Na década de 1990, o Brasil fortaleceu sua imagem internacional tentando romper com os resquícios do passado ditatorial, e institucionalizou órgãos e legislações democráticas e alinhadas aos direitos humanos.

A legislação nacional, Lei 9.474/1997 (Estatuto do Refugiado) adotou a definição clássica de refugiados e sua ampliação pela Declaração de Cartagena de 1984, que redefiniu o conceito referente à grave e generalizada violação de direitos humanos para garantir o direito ao refúgio, baseada nas experiências dos conflitos da região. Assim, na lei brasileira ficou estabelecido:

Artigo 1º – Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; (...)

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997).

Essa legislação trouxe também o direito à reunião familiar, estendendo a concessão do refúgio aos membros da família do refugiado, e deu espaço para ações chamadas de “soluções duráveis”: a repatriação, quando o refugiado retorna ao seu país cessados os motivos que o levaram a pedir refúgio; o reassentamento, quando é necessário que o refugiado seja encaminhado para um outro país, após o primeiro país de acolhimento; e a integração local, quando o refugiado procura permanecer no país de acolhimento.

Após a solicitação de refúgio, os sujeitos passam a ter os mesmos direitos que os nacionais para acesso às políticas públicas, ao trabalho e renda e usufruto dos bens sociais.

A Lei instituiu o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), que possui representação do ACNUR, órgãos do governo fede-

ral, e representantes da sociedade civil. Em seu artigo 12, estabelece como competências do CONARE (BRASIL, 1997):

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Nos anos 2000, o Brasil aprofundou e consolidou a institucionalização das ações aos refugiados, com expectativas do Estado brasileiro assumir uma posição diferenciada na região da América Latina diante das relações internacionais. Alguns programas de reassentamento foram desenvolvidos, bem como a indução de acolhimento de migrantes.

Em 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi substituído pela Lei de Migração (Lei n.13.445/17) após amplo debate de diversos atores sociais. Essa Lei é destinada a cuidar da política migratória brasileira, tanto para os imigrantes, para os emigrantes e apátridas. Junto com a Lei do Refúgio e a Lei sobre Tráfico de Pessoas, sancionada em 2016, o Brasil é considerado um dos países com as legislações mais avançadas na proteção dos imigrantes e refugiados do mundo.

Mas a qualidade da política de proteção e acolhimento dos refugiados não envolve apenas as legislações. As ações que se efetivam os direitos precisam de recursos, de institucionalidade e sistemáticas de trabalhos que envolvem muitos órgãos públicos e privados (Executivo, Judiciário, ONGs, Ministério Público, Polícia Federal, entre outros), além das agências internacionais. Para integração dos refugiados e migrantes no país de acolhimento há um processo complexo que abrange aspectos socioeconômicos e culturais, que envolve inserção no trabalho e condições de moradia, o aprendizado da língua, a utilização de serviços públicos, e a construção

de relações sociais com membros da comunidade local (AGER e STRANG, 2008 apud MOREIRA, 2010).

A situação dos deslocados forçados no globo chama atenção da mídia e o que temos assistido são políticas humanitárias acompanhadas de intenções securitárias, como faces da mesma moeda. Em um cenário de acirramento da crise econômica mundial, de respostas neoliberais, nacionalistas e de embrutecimento das fronteiras, além do crescimento de posicionamentos xenófobos e racistas da extrema direita em vários países do mundo, a situação dos migrantes tem se tornado um grande problema ético e político para os Estados e organismos internacionais (GOMARASCA, 2017).

Segundo o relatório “Tendências Globais” do ACNUR (2020), em 2019 o deslocamento forçado afetou 1% da humanidade, ou seja, 1 em cada 97 pessoas. Até dezembro de 2019 foram 79,5 milhões de pessoas deslocadas de forma forçada e destes, 29,6 milhões eram considerados refugiados, por estarem fugindo de conflitos, guerras e perseguições; 4,2 milhões eram solicitantes de refúgio; e 45,7 milhões eram considerados deslocados internos, ou seja, que não cruzaram a fronteira de seus países. O aumento significativo de deslocamentos entre 2018 (eram 70,8 milhões de deslocados) e 2019 se deu principalmente pelos conflitos da República Democrática do Congo, Iêmen e Síria, e pelo deslocamento dos venezuelanos fora de seu país.

Estima-se que o fluxo global de deslocados venezuelanos até 2019 tenha sido da ordem de 3,6 milhões de pessoas (ACNUR, 2020). De acordo com o ACNUR (2020) até o final de 2019 eram 1.771.237 refugiados venezuelanos na Colômbia, 452.712 no Chile, 377.864 no Peru, 374.045 no Equador e 123.507 no Brasil.

No Brasil, desde a sanção da Lei do Refúgio, não existe uma aproximação entre o governo federal e os outros entes da Federação de forma continuada e satisfatória para sensibilizar os órgãos públicos para a situação dos migrantes e dos refugiados, com uma ausência clara de política afirmativa para a integração local desse público. As questões dos refugiados, particularmente, são tratadas com caráter de provisoriedade e, conseqüentemente, os serviços também não possuem intenções de continuidade, com institucionalidade frágil. Além disso, a população migrante e refugiada não tem sido

incluída nos espaços decisórios para a formulação de ações específicas para atender suas demandas. São as organizações não governamentais que historicamente vêm destinando atendimentos para esses segmentos, e fazendo suas representações, com poucos recursos e precário apoio das agências internacionais, o que traz consequências para a determinação do direito, a exemplo dos programas de reassentamento e, mais recentemente, da Operação Acolhida e o programa de interiorização, destinados aos venezuelanos, desde 2018.

No Brasil atual, encontramos uma situação complexa para os imigrantes em situações de vulnerabilidade socioeconômica, de modo geral, que interfere diretamente na proteção aos refugiados. Nos últimos anos emergiram expressões de autoritarismo e conservadorismo latentes em sua constituição político-cultural e que encontrou na conjuntura internacional e na crise política e econômica interna terreno fértil para seu fortalecimento nas relações sociais cotidianas e nas propostas de reformas nas políticas sociais. A Emenda Constitucional 95 já vem impondo o congelamento dos gastos sociais desde 2016, como parte da adoção de uma política econômica ultraneoliberal e austera para os direitos sociais, trabalhadores e previdenciários.

Em 2018, a sociedade brasileira elegeu um governo neconservador, com expressões políticas e ideológicas que representam grupos reacionários, e alinhado economicamente aos interesses do capital estrangeiro e de grandes empresários nacionais do setor financeiro e do agronegócio, adotando medidas contrarreformistas no Estado e de aprofundamento ultraneoliberal. Além de afetar diretamente o financiamento e execução das políticas sociais, o discurso do presidente da República e de alguns dos seus principais ministros têm legitimado ações de xenofobia e racistas contra imigrantes. Apesar de termos presenciado alguns poucos avanços na proteção de refugiados, principalmente em relação aos venezuelanos, ainda são ínfimas as ações adotadas e com muitas contradições para que se considere o fortalecimento de uma política migratória no país. Além disso, temos acompanhado outras ações do Ministério da Justiça que significaram retrocessos e que implicaram em riscos de extradição e perda de direitos já adquiridos de grupos de refugiados.

Como a história ainda está em curso, precisaremos de um tempo de distanciamento deste período para analisarmos o que de fato será o legado deste período para a política migratória e, particularmente, para a construção da proteção aos refugiados no território brasileiro. Não é possível prever o futuro, mas há indícios na realidade concreta de que as perspectivas não são as melhores.

Algumas considerações à guisa de conclusão

Desde 2015, o Brasil tem sido um dos destinos da migração venezuelana, principalmente pela fronteira terrestre no Estado de Roraima, em decorrência da crise política, econômica e social pela qual atravessa a Venezuela. Em fins de 2016, a entrada pela fronteira foi intensificada, gerando conflitos entre os atores políticos governamentais da esfera federal, estadual e municipal que atuam na região, além de reações da sociedade civil.

O processo de chegada dos venezuelanos trouxe tensões no sistema de migração e refúgio brasileiro, particularmente na organização e gestão da fronteira e no aparato normativo-institucional, o que inclui a proteção social através de equipamentos para acolhimento e assistência aos sujeitos e famílias deslocadas. Temos observado que o grande investimento federal para controle e encaminhamento do fluxo venezuelano tem deixado nítida a ausência de uma política de proteção que envolva solicitantes de refúgio e refugiados de outras nacionalidades.

Desde o início da intensificação do deslocamento de venezuelanos ao Brasil, sua condição migratória foi matéria de debates, disputas e conflitos sobre a ajuda humanitária. Atualmente o Brasil consolidou o programa denominado Operação Acolhida, que envolve o controle da fronteira, o acolhimento em abrigos e o processo de interiorização, que se conforma pelo deslocamento dos venezuelanos de Roraima para outros estados do território brasileiro, como forma de diminuir a sobrecarga dos serviços e dos espaços urbanos daquela região.

A Operação Acolhida, apesar de envolver muitas instituições, tem o protagonismo das Forças Armadas e do Ministério da Defesa. A militarização federal através das Forças Armadas tem sido utiliza-

da em várias experiências nos estados brasileiros com o argumento de manter a segurança e a ordem pública e tem recebido críticas, inclusive pelas ações negativas, com episódios constantes de violência e violação de direitos dos moradores de determinados territórios. Sua utilização na área humanitária requer atenção dos organismos democráticos e republicanos já que, além de substituírem o lugar das políticas públicas de modo emergencial, como ocorreu com a Assistência Social no caso de Roraima, têm reproduzido as formas de dominação de classe que moldaram o Estado brasileiro, sobretudo a partir de 1964, com características autocráticas para conter os conflitos sociais.

Tem-se estabelecido com a Operação Acolhida uma verdadeira economia política da imigração venezuelana (FASSIN, 2015). Tanto há ganhos econômicos para a região, quanto para entidades privadas que prestam atendimentos, como para empresas que se disponibilizam a recebê-los para o trabalho. Essa economia política também vem acompanhada de uma economia moral, pois produz sentimentos e normas morais para a questão do refúgio.

As políticas sociais, principalmente a Assistência Social, saúde e educação, como políticas públicas de direitos dos migrantes, poderiam ter ganhado robustez e serviriam como referência para outras situações, estabelecendo padrões de procedimentos, garantindo *expertise* ao Estado brasileiro e ao pacto federativo para a gestão de “abrigos humanitários” e a proteção aos refugiados. Porém, a opção do Estado brasileiro foi a utilização das forças militares, com grande predomínio de voluntarismo, provisoriedade e de instituições da sociedade civil na execução das ações.

Além das escolhas políticas que têm direcionado a forma militarizada de acolhimento de venezuelanos e a pouca atenção a uma política efetiva de proteção aos refugiados, ainda salientamos o aumento de reações xenófobas e racistas contra os imigrantes, legitimados pela eleição de um governo de extrema direita. Em 2018, houve a reação de brasileiros contra venezuelanos em Pacaraima, onde atearam fogo em seus pertences e os expulsaram de volta à Venezuela cantando o hino nacional brasileiro. Uma situação de extrema violência, com imagem de crianças assustadas e famílias inteiras coagidas e ameaçadas.

Depois seguiram-se outros episódios, inclusive com o assassinato de um venezuelano em Boa Vista em 2018. Várias são as matérias jornalísticas que envolvem conflitos entre brasileiros e senegaleses, haitianos, angolanos, sírios.

São muitas as problemáticas referentes ao refúgio: o poder discricionário do Estado brasileiro nas concessões, a falta de transparência e de dados sobre os processos, a grande demora em avaliar a situação dos solicitantes, a falta de estrutura do governo federal para o trabalho do CONARE, entre tantos outros.

Com a pandemia do coronavírus, o fechamento das fronteiras terrestres e a restrição de entrada de venezuelanos no país denotam o cunho preconceituoso e segregador da decisão, já que outras medidas não foram utilizadas contra turistas ou migrantes de outras nacionalidades.

Enfim, este artigo não teve a pretensão de esgotar ou aprofundar esse tema repleto de possibilidades de abordagem. O principal objetivo foi traçar um panorama geral para estudantes e profissionais convidados do curso de Assistência Social e Direitos Humanos sobre questões que consideramos fundamentais para uma aproximação com os estudos do refúgio. Esperamos tê-lo alcançado em poucas páginas.

Referências

ACNUR. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 21/03/2017.

ACNUR. Declaração de Cartagena (1984). Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 01/03/2017.

ACNUR. United Nations High Commissioner for Refugees. Global Trends Forced Displacement 2019. Geneve, 2020.

BRASIL. Constituição Federal da República, 1988. Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Lei de Refúgio. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define

mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm

BRAVO, André Luiz Morais Zuzarte. Entre a “crise do refúgio” e a “crise das cidades”: uma análise sobre a inserção de refugiados no meio urbano. Tese (doutorado) defendida no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio, 2019.

DW. Fechamento da fronteira afeta refugiados venezuelanos. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/fechamento-da-fronteira-afeta-refugiados-venezuelanos/a-47643952>. Acesso em: 27/07/2020.

FASSIN, Didier. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. *Revista de Dialectología y Tradiciones Populares*, vol. LXX, n. 2, p. 277-290, julio-diciembre 2015.

FONSECA, Fabiane Machado Barbosa da. Soberania e imigração transnacional na Amazônia Acreana: poder e relações de força. Tese (doutorado) defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2019.

GOMARASCA, P. Dossiê: “Dilemas éticos das migrações” direito de excluir ou dever de acolher? A migração forçada como questão ética. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 25, n. 50, ago. p.11-24, 2017.

IMDH. Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 9, n. 9. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Conare concede refúgio para 21.000 venezuelanos. 2019. Disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/news/conare-concede-refugio-para-21-mil-venezuelanos>. Acesso em: 27/07/2020.

MOREIRA, Juliana Bertino. Redemocratização e direitos humanos: a política para refugiados no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (1), 2010. (111-129). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292010000100006&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 25 maio 2012.

ONU. *International Migration Report 2015*. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf. Acesso em: 10.06.2016.

PIOVESAN, F. Migrantes sob a perspectiva dos Direitos Humanos. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, jan./jun. 2015.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA. Decreto 25.681-E.

Decreta atuação especial das forças de segurança pública e demais agentes públicos do Estado de Roraima em decorrência do fluxo migratório de estrangeiros em território do Estado de Roraima e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/decretos-estaduais/135-decretos-estaduais-2018/1686-decreto-25681-e-de-1-de-agosto-de-2018>. Acesso em: 30/07/2020.

REIS, R. R. Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 55, 2004.

4.5 A atuação dos pré-vestibulares populares nos programas de ação afirmativa – A Inspiração no Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC)

Andréia Clapp Salvador²

As políticas afirmativas são implementadas de diversas formas e em vários países, e essa gama de experiências tem proporcionado uma variedade de formas e tipos de ações afirmativas que refletem a história e a conjuntura de cada país.

No caso brasileiro, as políticas de viés afirmativo aparecem como uma resposta às exigências feitas por grupos sociais como: negros, mulheres, pessoas com deficiência, entre outros. Esses grupos têm lutado não só por direitos que historicamente lhes têm sido negados, como também pelo reconhecimento de suas especificidades enquanto grupo social. Dessa forma, o movimento das mulheres tem lutado pelo direito a participar de forma mais efetiva da vida política; o movimento negro vem exigindo a inclusão de seu grupo em espaços públicos, como escola e trabalho; o movimento LGBTQ+ luta pelo reconhecimento da sua identidade e garantia de direitos, entre outros mais. A luta dos movimentos sociais tem trazido novas agendas e outras exigências, parte delas se constitui em políticas afirmativas.

Segundo o ministro Joaquim Barbosa Gomes (2003), as ações afirmativas são:

² Possui graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) (1988), mestrado em Serviço Social pela PUC-Rio (1994) e doutorado em Serviço Social pela PUC-Rio (2008). Atualmente é professor adjunto da PUC-Rio. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: ensino superior, políticas de ação afirmativa, pré-vestibulares populares, reconhecimento e desigualdade social. Email: aclapp@puc-rio.br

um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego (p. 27).

A política afirmativa é geralmente reconhecida como um instrumento político voltado para a inclusão de grupos subordinados ou subalternizados, muito embora seu campo de intervenção seja muito maior. Mais que um meio de inclusão, a ação afirmativa também atua em outras frentes. Essa abrangência é ainda ressaltada por Barbosa (2003), que destaca alguns dos seus principais alcances: busca a efetivação da igualdade de oportunidade, logra maior diversidade e maior representatividade de grupos sociais que vivem em condições desiguais, propõe maior inclusão social, entre outros. Na verdade, é uma política que influi nas áreas mais importantes para a integração social, como a educação e mercado de trabalho, além de lidar com complexas questões sociais da atualidade, como a desigualdade, a diversidade ou a discriminação. Mas é a sua ação no campo do que Barbosa chama de “efeitos persistentes”, de ordem cultural, pedagógica e psicológica, que se originaram no passado e que ainda se mantêm, que a ação das políticas afirmativas ainda é pouco reconhecida, mas de grande importância. Assim, a implementação de políticas afirmativas provocaria alterações na esfera da igualdade e no campo da consciência social, isto é, a luta pela igualdade estaria em consonância com mudanças de mentalidade.

O caráter transformador das ações afirmativas (capacidade de alterar a dinâmica igualdade/desigualdade e a “consciência social” dessa condição) ficou conhecido no Brasil quando houve a implementação de política de cotas nas universidades, que causou forte impacto na sociedade. Esse fato trouxe para a esfera pública questões como racismo, desigualdade de acesso ao ensino superior ou privilégios no ensino, temas que, até então, estavam invisibilizados.

O protagonismo do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) – Uma inspiração para os pré-vestibulares populares

A história da implementação de políticas de ação afirmativa nas universidades brasileiras está vinculada à ação política dos movimentos sociais, mais especificamente a atuação do movimento negro. Segundo Nilma Lino (2011, p. 113),

Até a década de 1990, a luta do Movimento Negro brasileiro, no que se refere à educação, demandava a inserção da questão racial no bojo das políticas públicas universais, as quais tinham como mote: escola, educação básica e universidade para todos. Contudo, à medida que esse movimento social foi constatando que as políticas públicas de educação pós-ditadura militar, de caráter universal, ao serem implementadas, não atendiam à grande massa da população negra e não se comprometiam com a superação do racismo, seu discurso e suas reivindicações começaram a mudar. É nesse momento que as ações afirmativas, com forte inspiração nas lutas e conquistas do movimento pelos direitos civis dos negros norte-americanos, começam a se configurar como uma possibilidade e uma demanda política.

No que se refere ao protagonismo do movimento negro no processo de implementação das políticas afirmativas no campo da educação universitária, alguns fatos foram preponderantes. O primeiro é referente à bandeira da luta dos movimentos negros pelo estabelecimento de políticas de reconhecimento; o segundo é relativo ao preparo para a Conferência Mundial de Durban Contra o Racismo, em 2001 e a atuação dos Pré-Vestibulares para Negros e Carentes (PVNC). Merece também destaque, o Seminário Internacional Multiculturalismo e Racismo, realizado em 1996 na Universidade de Brasília (UnB), quando o governo brasileiro, sob pressão dos movimentos negros, iniciou publicamente o processo de discussão das relações raciais brasileiras, admitindo oficialmente, pela primeira vez na história brasileira, que os negros eram discriminados. Sales Augusto dos Santos (2003, p. 95) afirma que,

tal atitude não se deve somente a uma provável ‘vontade política’ do governo FHC em combater o racismo no país. Essa ‘vontade política’ também foi resultado de pressões externas e internas (...). Externamente, o mundo já não encarava mais as relações raciais brasileiras com os olhos dos anos de 1950 (...) Internamente, as lutas antirracistas, especialmente as dos movimentos negros, vinham pressionando os governos brasileiros a implementarem políticas de ação afirmativa para as vítimas do racismo brasileiro.

Sobre o seminário, Angela R. Paiva (2006, p. 17) afirma que essa nova posição abriu “um caminho legal para demandas compensatórias para a população discriminada”. Tais iniciativas tornaram as políticas de ação afirmativa uma demanda imperativa.

Entre diversas frentes de atuação do movimento negro, o PVNC trouxe como pauta principal de reivindicação a luta pela inclusão de estudantes negras/negros e oriundos da classe popular nas universidades brasileiras. Um trabalho que nasce na década de 1980 e se consolida na década de 1990. Segundo Frei David Raimundo, liderança no processo de criação do PVNC,

A intuição nasce em 1986, a intuição ganha corpo em 1988, quando foi comemorado o centenário da Lei Áurea, quando a Igreja Católica do Brasil assumiu para refletir o tema da fraternidade e o negro. A intuição ganhou corpo em 1988 e se transformou em pré-vestibular em 1991. A decisão foi em 1991, a organização em 1992, e o início da execução em 1993 (CLAPP, 2020, 2016).

O primeiro núcleo do Pré-Vestibular para Negros e Carentes nasceu na Baixada Fluminense, no ano de 1993. De acordo com o *site* do PVNC, no ano de 1993 foi “lançada a semente” para a constituição dessa nova organização de educação popular, mas foi em 1994 que o PVNC começou a se constituir como movimento social, tendo como foco central de reivindicação a luta pela democratização da educação e contra a discriminação racial.

O PVNC, movimento social de educação popular, privilegiava a luta pela garantia ao acesso de estudantes negros/negras e ca-

rentes aos bancos universitários e atuava principalmente em dois campos: da formação de estudantes para aprovação no vestibular e na formação de lideranças políticas. A atuação do PVNC ia além da preparação para a inserção universitária,

Tratava-se de preocupações políticas, que se explicitam nos discursos dos seus participantes, nas propostas e nas práticas dos cursos, que vão desde atividades desenvolvidas em sala de aula visando a construção de uma nova consciência em seus educandos (consciência racial, de gênero, de classe, dos problemas sociais etc.), passando por seminários, fóruns de discussões, assembleias, negociação de isenções e bolsas com universidades, ações judiciais, formulação de propostas para facilitar o acesso e a permanência de estudantes das classes populares no ensino superior e democratizar a educação e o acesso ao conhecimento (NASCIMENTO, 2002, p. 46).

O PVNC não se constituiu exclusivamente como cursinho voltado para aprovação no vestibular, mas tornou-se um “instrumento privilegiado de capilarização social da luta antirracismo, fundamentais para a legitimação e construção de ações afirmativas voltadas para a promoção dos negros neste país” (RENATO E. SANTOS, 2003, p. 152).

Dois aspectos foram centrais na atuação do PVNC: a força da sua identidade e a inclusão da disciplina de Cultura e Cidadania na grade curricular.

- **Identidade racial e social:**

A denominação Pré-Vestibular para Negros e Carentes mostra, de forma evidente, a finalidade da organização: preparar exclusivamente jovens negros e pobres para serem aprovados no vestibular e cursar universidades com valor reconhecido. Um pré-vestibular cujo nome retrata a desigualdade social e racial e que propõe a inclusão de grupos sociais excluídos era uma ideia inovadora e pouco usual no Brasil.

A força dessa identificação provocou grandes mudanças na vida dos alunos. Os estudantes do PVNC começam a se reconhecer segundo suas identidades raciais, étnicas, regionais e sociais, e passam a se identificar com o próprio grupo. O aluno ou ex-aluno de pré-vestibular popular deixou de ser um “estudante comum”, morador da

periferia do Rio de Janeiro, e passou a fazer parte de um grupo com uma identidade social e racial, baseada numa proposta de participação militante. O nome do pré-vestibular passou a ser a identificação de uma determinada “coletividade”. Forma-se um novo grupo que chegou se fortalecendo e ocupando os bancos universitários, propriedade até pouco tempo exclusiva da classe média e da elite brasileira.

• **Disciplina Cultura e Cidadania:**

A disciplina foi criada em 1994 e contribuiu para a formação de um aluno preocupado com as causas sociais e preparado para refletir sobre as questões sociais e raciais. Além das disciplinas que são cobradas no vestibular, o aluno tinha uma aula voltada para questões como cidadania, racismo, política e direitos humanos. Essa proposta surgiu em decorrência dos debates realizados pelo próprio grupo, que via, na ação pedagógica, um caminho para a educação popular. A disciplina serviria como eixo articulador “entre a preparação do vestibular, a conscientização política e a busca de uma proposta pedagógica adequada à realidade e aos interesses dos segmentos sociais envolvidos no PVNC” (SANTOS, R.E., p. 134). O aluno, então, não deveria ser preparado unicamente para a aprovação no vestibular, mas para ser um sujeito participativo, agente de transformação e militante pela causa dos direitos da população negra e das classes populares.

O estudante passa a compreender e participar da luta por vagas nas universidades públicas, comunitárias e particulares como uma luta pela cidadania e não mais como favor dado a alunos negros e pobres. A conquista das ações afirmativas nas universidades passou a ser vista pelos alunos dos PVNCs como um direito historicamente negado, e que, através da luta política, seria possível resgatá-los. Fortalecia-se, assim, a perspectiva dos movimentos sociais, baseados no princípio do direito e do reconhecimento.

O ano de 1994 foi promissor para a organização e funcionamento do PVNC, tanto em atividades internas competentes aos “prés”, no estabelecimento de novas parcerias, na ampliação de contatos, quanto no aumento do número de núcleos de pré-vestibulares e de estudantes. Com o tempo, houve um rápido e vertiginoso crescimento no número de núcleos do PVNC e, conseqüentemente, o

aumento de alunas e alunos que ocupavam salas de aula localizadas nas periferias do Rio de Janeiro e Baixada Fluminense. Os estudantes passam a se preparar para o vestibular e são aprovados em universidades de alto prestígio do Rio de Janeiro, o que evidencia a potência dessa organização social.

Em 1997, nasce uma nova rede de curso de pré-vestibulares populares, a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (EDUCAFRO), com atuação também voltada para a questão racial e as políticas de ação afirmativa. A EDUCAFRO é uma obra social responsável por uma rede de cursos pré-vestibulares comunitários que abrange o Rio de Janeiro e São Paulo e que tem como objetivo lutar por políticas públicas e ações afirmativas voltadas para negros e carentes. A EDUCAFRO vem até hoje atuando fortemente no campo do acesso de estudantes negros e negras nas universidades e prioriza a luta antirracista.

Além das experiências do PVNC e EDUCAFRO, temos, hoje, um grande número de cursos já consolidados, conhecidos como pré-vestibulares “populares”, “comunitários” ou “sociais”, voltados para estudantes das classes populares. Entretanto, atualmente, muitos “prés” vêm se desvinculando dos fundamentos originais estabelecidos pelos primeiros grupos. Emerson dos Santos reafirma esse problema, especialmente com relação à negação do protagonismo da questão racial, um elemento simbólico dos pré-vestibulares populares e, também, uma das principais referências na constituição dos PVNCs. Isto se deu devido à luta de posições internas do próprio PVNC, conflitos que foram responsáveis pela perda da dimensão política e da problemática racial em um grande número de núcleos. Como ele mesmo relata, “tal percurso é patente nas trajetórias de diversos núcleos, que, quando se desvencilham da rede PVNC, passam a negar a questão racial como uma das bandeiras fundantes do curso” (SANTOS, 2003, p. 150).

O projeto inicial, baseado numa perspectiva da formação de um aluno-militante, vem sofrendo alguns desgastes. Entretanto, isso não tem significado o término de uma proposta, mas retrata uma nova conjuntura, que mesmo sofrendo alterações, ainda é capaz de aglutinar um número significativo de pessoas e possibilitar a inclusão de alunos pertencentes a grupos sociais que vivenciam

situações de exploração, discriminação e dominação nas universidades brasileiras.

Ainda hoje, fundamentos do PVNC são fontes de inspiração para outros pré-vestibulares populares, que estão distribuídos por bairros e municípios do Rio de Janeiro, tais como: EDUCAFRO, Rede Emancipa, PreparaNEM, Pré-vestibular Ser Cidadão, Pré-vestibular Comunitário Bonsucesso, Pré-vestibular Vila Operária, entre outros mais. Há uma rede constituída de cursinhos pré-vestibulares populares, também chamados de comunitários ou sociais, que atua em diversos municípios, com núcleos voltados para a inclusão de estudantes negras e negros, estudantes trans, das classes populares nas universidades públicas, comunitárias e privadas, que defendem a ideia de maior democratização do acesso à universidade e que claramente se inspiraram na experiência do PVNC. Passaram-se três décadas e temos hoje uma variedade de pré-vestibulares populares com diversos nomes e propostas, mas que ainda funcionam como uma alternativa viável de acesso das classes populares às universidades.

Em recente pesquisa³ feita em plataformas da rede social para análise da atuação dos pré-vestibulares populares (PVP), identificou-se um número significativo de PVP em funcionamento, sendo 97 núcleos no município do Rio de Janeiro e 46 núcleos de PVP espalhados em 11 municípios da Baixada Fluminense. Esses pré-vestibulares populares estão em pleno funcionamento e localizados nas áreas periféricas e favelas e têm uma proposta de formação de estudantes em condição de desigualdade social, para inserção nas universidades públicas, comunitárias e privadas, e buscam de forma gratuita e com trabalho voluntário democratizar o acesso ao ensino superior.

Ao longo dos últimos anos tivemos um significativo avanço no que diz respeito à democratização do ensino superior brasileiro, embora ainda tenhamos um longo caminho a percorrer. Houve uma ampliação do acesso das classes populares às universidades brasileiras, porém muitos estudantes não conseguem permanecer. As políticas

³ Os dados referentes aos pré-vestibulares populares do Rio de Janeiro fazem parte da pesquisa “Análise da atuação e alcance dos Pré-vestibulares populares da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Um olhar sobre a democratização do acesso ao ensino superior”, desenvolvida no ano de 2020 sob a coordenação de Andréia Clapp Salvador.

universitárias, voltadas para a permanência estudantil, não são abrangentes e atuam de forma pontual, o que nos faz concluir que ainda existe um caminho a percorrer para que o acesso e a permanência qualificada nas universidades seja garantida a todas e todos.

Referências

CLAPP, Andréia. O papel protagonista do Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) nas políticas afirmativas – a experiência da educação superior brasileira. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 45, v. 18, 2020, p. 211-223.

CLAPP S., Andréia. A política de ação afirmativa nas universidades brasileiras: o papel protagonista dos movimentos sociais. In: NEVES, Angela Vieira (Org.) *Democracia e participação social – Desafios contemporâneos*. Campinas: Papel Social, 2016.

GOMES, Joaquim Barbosa. O debate constitucional sobre as Ações Afirmativas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Orgs.) *Ações Afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GOMES, Nilma Lino. Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasileira: desafios, políticas e práticas. *RBPAE*, n. 27, p.109-121, 2011.

NASCIMENTO, A. do. Universidade e cidadania – O movimento dos cursos pré-vestibulares populares. *Revista Lugar Comum: estudos de mídia, cultura e democracia*, n. 17, Rio de Janeiro-RJ, p. 45-60, 2002.

NASCIMENTO, A. do. *Do direito à Universidade à universalização de direitos*. O movimento dos cursos pré-vestibulares populares e as políticas de ação afirmativa. Rio de Janeiro: Ed. Litteris, 2012.

PAIVA, Angela R. Direitos, desigualdade e acesso à universidade. In: *Anais do 30º Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambu, 2006.

SANTOS, Renato E. Racialidade e novas formas de ação social: o pré-vestibular para negros e carentes. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.) *Ações afirmativas – políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SANTOS, Sales Augusto dos. Ação afirmativa e mérito individual. In: SANTOS, R. E.; LOBATO, F. (Orgs.) *Ações afirmativas – políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

4.6 Políticas de ações afirmativas na Educação: desafios para uma reparação histórica

Maria Aparecida Miranda¹

Introdução

O artigo apresenta parte dos resultados da pesquisa de tese “Ações Afirmativas no Ensino Médio do IFRJ: um estudo de caso sobre a implementação e as narrativas dos estudantes negros”, defendida em junho de 2020, sob a orientação da professora doutora Andréia Clapp Salvador, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

O interesse em pesquisar o tema das ações afirmativas surgiu das vivências na atuação profissional como assistente social no campo da educação, numa instituição que oferta formação profissional e tecnológica nas modalidades de ensino médio, pós-médio, graduação e pós-graduação, e compõe a rede federal de educação. Os aportes jurídicos que regulamentaram as ações afirmativas contribuíram para novas requisições e frentes de atuação para os profissionais da educação.

Nas últimas décadas, os órgãos de representação da categoria profissional dos assistentes sociais vêm construindo um projeto de profissão, sustentado por um arcabouço teórico metodológico, direcionado pelo esforço de apreensão da realidade sob a orientação do referencial marxista e uma direção ética e política vinculada às lutas

¹ Assistente social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ) e doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio. Email: cidamiranda.miranda@gmail.com

da classe trabalhadora. No âmbito da profissão temos o aumento crescente de uma intelectualidade negra e não negra formada por pesquisadoras(es), ativistas, profissionais e suas autorias e narrativas, construindo um protagonismo que alinha ações de denúncias e de proposições, tais como: a desigualdade racial no cenário brasileiro; a urgência da apropriação pelas instâncias de representação da categoria dos assistentes sociais dos estudos do campo das relações raciais no sentido de compreender que o racismo é estrutural e estruturante das relações sociais, convergindo para a manutenção das desigualdades entre negros (pretos e pardos) e brancos na sociedade brasileira.

Estudos e produções do campo profissional vêm orientando para um esforço teórico e político de vinculação dos estudos e das pesquisas (graduação, pós-graduação, publicização das experiências profissionais etc.) de temáticas, imbuídos na apropriação de categorias e conceitos tais como: raça, racismo, preconceitos, desigualdade racial, feminismo negro, discriminação racial, políticas de ações afirmativas e outros. Os desafios do reconhecimento da questão racial, que atravessa as questões sociais, marcadas pelas desigualdades raciais e pelo racismo estrutural e estruturante, estão na agenda dos debates comprometidos com uma nova ordem societária, que no campo profissional está presente e referendada no Projeto Ético e Político Profissional do Serviço Social, explicitado no Código de Ética do/a Assistente Social, na Lei de Regulamentação da Profissão (Lei nº 8.662/93) e nas Diretrizes Curriculares aprovadas pela ABEPSS em 1996.

Antecedentes e mobilizações em busca de uma reparação histórica

No Brasil, diferentes fatores contribuíram para a conquista das políticas de ações afirmativas: mobilizações operadas pelo Movimento Negro brasileiro denunciando o mito da democracia racial e as desigualdades raciais; diversificação das formas de mobilização, enfrentamentos e proposições dos movimentos coletivos que emergem no período da ditadura (1964-1985) e na direção do movimento constituinte (1987-1988) fortalecido na instalação

da Assembleia Nacional Constituinte no Congresso Nacional, que mobilizou amplos setores da sociedade; estudos realizados por instituições governamentais como o IBGE e o IPEA, que identificaram a já denunciada desigualdade racial existente no Brasil. Refletindo sobre a dinâmica histórica, destacaremos alguns elementos que consideramos centrais nas proposições das políticas de ações afirmativas.

Escravidão, racismo e as desigualdades raciais: uma longa travessia

A escravidão foi um regime agroexportador, estruturado em um nível de exploração econômica mundial para favorecer o capitalismo moderno. E teve como população-alvo a africana, cujo tráfico foi uma das maiores mobilidades forçadas de humanos já vista na história, e para manter esse sistema de exploração que serviu de acumulação primitiva do capitalismo – era preciso justificar a dominação de um povo: o negro. Isso foi feito através do racismo, um sistema ideológico de dominação estruturado nos campos científico, jurídico e político para garantir a exploração e espoliação de mão de obra escravizada (BARROS, 2016, p. 21).

O trabalho escravo foi marcado por manifestações de resistência contra o tipo de relação de trabalho opressivo. Entre as alternativas, a constituição dos quilombos foi uma das mais ousadas e bem articuladas ações, que buscavam quebrar as imposições da administração colonial. Os quilombos foram importantes formas de resistência e de luta contra a escravidão.

Contrariando as demandas e reivindicações do movimento abolicionista, no Brasil o que observamos foi o incentivo à imigração europeia branca, atendendo a uma política de Estado de construção de um projeto de branqueamento da população, operando políticas racistas e eugenistas, conforme experiência desenvolvida na Europa do século XIX. Dialogando com Rafael Guerreiro Osório (2008), o mesmo ressalta a condição de exploração e subalternização à qual foi submetida a população indígena (nativa) e a negra (africanos e brasileiros) e a composição racial da população brasileira, marcada por ocupar diferentes níveis na estratificação.

Sobre o “branqueamento”, a pesquisadora Maria Aparecida Silva Bento revela que “quando se estuda o branqueamento constata-se que foi um processo inventado e mantido pela elite branca brasileira, embora apontado por essa mesma elite como um problema do negro brasileiro” (2014). Conforme a autora “a elite fez uma apropriação simbólica crucial que vem fortalecendo a autoestima e o autoconceito do grupo branco em detrimento dos demais, e essa apropriação acaba legitimando sua supremacia econômica, política e social”. E nessa dinâmica “o outro lado dessa moeda é o investimento na construção de um imaginário extremamente negativo sobre o negro, que solapa sua identidade racial, danifica sua autoestima, culpa-o pela discriminação que sofre e, por fim, justifica as desigualdades raciais” (BENTO, 2014, p. 5-6). O processo de naturalização da ideia de superioridade racial legitimou e corroborou para justificar o racismo institucional, que autorizou o acúmulo de bens e riquezas, o direito à hereditariedade, que permitiu, ainda hoje, a produção e reprodução de assimetrias econômicas, políticas e culturais.

A partir de estudo realizado pela pesquisadora Ana Paula Procópio da Silva (2017), compreendemos que “todos os modos de exploração do trabalho e de controle da produção-apropriação distribuição de produtos foram articulados em torno do acúmulo de capital e da expansão do mercado mundial” (SILVA, 2017, p. 4-5). Conforme Silva, os modos de produção – escravista e o capitalista – constituem modos de exploração de trabalho e produção e apropriação de riqueza, resultando no processo de acumulação capitalista. Esses processos históricos precisam ser estudados e analisados para que possamos desvendar as implicações que carregam e que atravessam a dinâmica societária.

O Brasil configura um país da diáspora, com a segunda maior população negra do mundo – atrás apenas da Nigéria – e conseguiu ao longo de sua história produzir um quadro de extrema desigualdade entre os grupos étnico-raciais negro e branco. E a escravidão moderna, e a persistência do racismo, contribuíram para o desenvolvimento de um regime de produção que alimentou o sistema capitalista, que se fundamenta na transferência de riquezas para uns poucos e de pobreza material e intelectual para muitos.

Os prejuízos resultantes do não acesso à educação de qualidade e baixa qualificação para inserção no mercado de trabalho irão sempre refletir na vida cotidiana dos trabalhadores pobres e grupos que vivem historicamente em condições de desigualdades sociais como negros, indígenas, ciganos e outros, impactando no acesso a emprego, renda, alimentação, moradia etc.

No que concerne à **desigualdade social**, “o conceito refere-se à privação de direitos ou de acesso a recursos para uma pessoa ou um grupo, o que cria distinções entre os indivíduos e grupos” (THERBORN, 2009). Essas diferentes possibilidades de privação não se apresentam isoladas, em muitos casos estão relacionadas entre si e se reforçam mutuamente, e para combater um tipo de desigualdade é necessário também combater os outros. Algumas das causas da desigualdade social são: má distribuição de renda e concentração do poder; má administração de recursos; a lógica de mercado do sistema capitalista que opera a partir de quanto mais lucro para as empresas e os donos de empresa, melhor; falta de investimento ou baixos recursos nas áreas sociais, em cultura, em assistência a populações em situação de pobreza, vulnerabilidade, saúde e educação; baixa oportunidade de trabalho e racismo.

E quanto à **desigualdade racial**, estudos ajudam a identificar o fenômeno entre negros e brancos. A persistência da desigualdade entre grupos raciais na sociedade brasileira tem sido um objeto central na agenda de alguns pesquisadores das ciências sociais brasileiras (HASENBALG, 1988; PAIXÃO, 2013; HENRIQUE, 2000).

As desigualdades vivenciadas pela população negra, hoje na sociedade brasileira, têm relação direta não apenas com a escravidão, mas também com a discriminação, o preconceito e o racismo pelo qual foram e continuam sendo vítimas. Contribuições de Bento ressaltam que “o legado da escravidão para o branco é um assunto que o país não quer discutir, pois os brancos saíram da escravidão com uma herança simbólica e concreta extremamente positiva, fruto da apropriação do trabalho de quatro séculos de outro grupo”. Bento fala de um silêncio e cegueira que “permitem não prestar contas, não compensar, não indenizar os negros: no final das contas, são interesses econômicos em jogo” (BENTO, 2014, p. 7). O que compreendemos com Bento é que o debate e o reconhecimento de que o grupo

branco vem historicamente acumulando privilégios e o grupo negro vivenciando as desvantagens, devem estar na ordem do dia.

Movimento Negro, protagonismo e insurgência

E no intento de identificar o significado da educação para o Movimento Negro (MN) no cenário brasileiro, estudos do historiador Petrônio Domingues revelam que para o movimento, a “educação é considerada um instrumento de importância capital para enfrentar o racismo e garantir a integração e prosperidade do afro-brasileiro na sociedade” (DOMINGUES, 2009, p. 963). Temos assim o sentido da educação para a população negra, que no período da escravização, ou após a abolição, forjou estratégias na perspectiva de estabelecer mecanismos de ascensão social e de integração.

Lélia Gonzalez (1982) nos ajuda a estabelecer uma compreensão do significado e sentido da educação como matriz central do MN no Brasil. Na obra *Lugar do Negro* a autora destaca momentos históricos da formação, mobilização e construção permanente da agenda de fortalecimento da identidade, de uma “consciência racial” enquanto elemento central dos sujeitos coletivos, no interior do MN na década de 1970 no Brasil. Analisando a partir da perspectiva do Movimento Negro Unificado (MNU), Gonzalez entende que após a abolição, o negro buscou organizar-se em associações chamadas de “entidades” (GONZALEZ, 1982, p. 22).

Dentre as formas de organização e enfrentamento do MN podemos destacar: experiência do Quilombo dos Palmares (1597 a 1697), Rebeliões Malês na Bahia (1808 e 1835); a Revolta da Chibata (1910) um movimento liderado por um marujo negro – João Candido – que se opôs aos maus tratos destinados aos marujos da Marinha brasileira; a Frente Negra Brasileira (FNB-1931); o Teatro Experimental do Negro (TEN-1944); a criação do Movimento Negro Unificado (MNU-1978) e o Movimento de Mulheres Negras (1980) e outros.

E nos anos de 1980/1990, no campo da educação as ações estratégicas para a inserção de jovens negros(as) no sistema de ensino. O Pré-Vestibular para Negros e Carentes (PVNC) é um movimento de educação popular, laico e apartidário, que atua no campo

da educação através da capacitação para o vestibular, de estudantes economicamente desfavorecidos em geral e negros(as).

Em sua trajetória, o MN assume mobilizações e organiza a “Marcha Zumbi Contra o Racismo, pela Igualdade e a Vida” (1995), em Brasília (DF), na Esplanada dos Ministérios, com mais de 30 mil participantes². A mobilização configurou um ato de “indignação e protesto contra as condições subumanas em que vive a população negra”. Além disso, buscou denunciar o preconceito, o racismo e a ausência de políticas públicas para a população negra. Ao final da mobilização, representantes do MN entregaram ao então presidente da República, o documento “Por uma política nacional de combate ao racismo e a desigualdade racial” (1995)³.

E com vistas a dar maior visibilidade ao campo dos estudos étnico-raciais e de formação de uma rede de pesquisadores negros(as), temos a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN), fundada no ano 2000. Constitui uma “organização sem fins lucrativos e apartidária, que se destina à defesa da pesquisa acadêmico-científica e/ou espaços afins” (ABPN, 2000)⁴.

No contexto das reivindicações do MN brasileiro por ações afirmativas, tivemos a realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, na cidade de Durban, na África do Sul. A comitiva brasileira contou com representantes do governo brasileiro e do MN nacional. O Brasil assumiu um acordo de âmbito internacional, o compromisso com a agenda de promoção da igualdade racial, elaborando programas direcionados aos negros nas áreas de educação, saúde, habitação, saneamento básico e proteção ao meio ambiente.

Entre os compromissos assumidos pelo MN, encontramos em Gomes o papel “como educador, produtor de saberes emancipatórios e um sistematizador de conhecimentos sobre a questão racial

² A manifestação aconteceu no aniversário de 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares, símbolo da resistência escravista. Memorial da Democracia. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia>. Consulta em: 19/02/2020.

³ Centro de Documentação, Comunicação e Memória Afro-brasileira. Disponível em: <https://www.irohin.org.br/index.php/memoria-negra/marcha-zumbi-1995.html>

⁴ Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN). Disponível em: <https://www.abpn.org.br>

no Brasil”. Saberes transformados em “reivindicações, das quais várias se tornaram políticas de Estado nas primeiras décadas do século XXI” (GOMES, 2017, p. 14), como as políticas de ação afirmativa no campo da educação.

As Políticas de Ações Afirmativas como desafio para reparação

No estudo das políticas de ações afirmativas, consideramos inicialmente dois aspectos fundamentais: o primeiro é o entendimento de que as desigualdades raciais e sociais, o racismo e a discriminação, configuraram motivações e justificativas para a defesa e proposição de políticas de reparação e reconhecimento como as de ações afirmativas; o segundo aspecto é o protagonismo do Movimento Negro que constrói sua história denunciando as desigualdades, atuando propositivamente na defesa da educação e de outras políticas públicas para alterar o quadro das desigualdades.

Contribuição do jurista Joaquim Benedito Barbosa Gomes define as ações afirmativas como um “conjunto de políticas públicas ou privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional”. Para o autor, essas políticas podem ainda “corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego” (GOMES, 2001, p. 135).

No campo da antropologia e da educação, temos as definições dos professores Kabengele Munanga e Nilma Lino Gomes que afirmam: “Constituem políticas, ações e orientações públicas ou privadas de caráter compulsório, facultativa ou voluntária, que tem como objetivo corrigir as desigualdades historicamente impostas a determinados grupos sociais”, e ao definir o público-alvo, destacam os “étnico-raciais” com um histórico comprovado de discriminação e exclusão. Essas ações podem ser estabelecidas na educação, na saúde, no mercado de trabalho, nos cargos políticos, entre outros (MUNANGA, GOMES, 2006, p. 186).

Para Antônio Sérgio Alfredo Guimarães (2012), “as políticas de ações afirmativas têm por objetivo promover o acesso (e a per-

manência) à educação, ao emprego e aos serviços sociais em geral de membros de grupos estigmatizados e sujeitos a preconceitos e discriminações”. Elas possibilitam ainda “assegurar oportunidades de recrutamento e acesso, através de tratamento preferencial ou mesmo no estabelecimento de cotas para membros desses grupos” (GUIMARÃES, 2012, p. 113).

Considerando o que identificamos em documento elaborado pela Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)⁵ de que “as ações afirmativas podem ser de três tipos: com o objetivo de reverter à representação negativa dos negros; para promover igualdade de oportunidades e para combater o preconceito e o racismo”. Além disso “objetiva alterar a forma de interpretação da participação dos africanos e de seus descendentes na formação da história cultural, política e social do Brasil” (Brasil – SEPPIR, 2003).

Os três eixos das Ações Afirmativas na Educação

As referências que destacamos configuram achados e pistas que nos permitiram apresentar o estudo sobre o que definimos como os três eixos das ações afirmativas na educação, a partir da institucionalização de aportes jurídicos e normas que as legitimam nas instituições federais de educação.

O primeiro eixo da ação afirmativa está configurado na implementação da Lei nº 12.711/2012, que possibilita o acesso através da reserva de vagas de corte racial e social, constitui defesa de direito e oportunidades, objetiva reverter a representação negativa dos negros, promover a igualdade racial e incentivo aos estudantes negros para o acesso às vagas nas instituições federais de educação (ensino médio e superior).

O segundo eixo da ação afirmativa está configurado nos aportes da Lei nº 10.639/2003 que alterou a Lei nº 9.394/96 e institui no currículo oficial a obrigatoriedade do estudo da História

5 A SEPPIR foi vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos, nasceu do reconhecimento das lutas históricas do Movimento Negro Brasileiro. Foi criada por medida provisória em 21 de março de 2003, data em que é celebrado o Dia Internacional pela Eliminação da Discriminação Racial, instituído pela Organização das Nações Unidas (ONU) em memória do Massacre de Sharperville, quando 69 pessoas negras foram assassinadas durante manifestação pacífica na África do Sul, em 1960.

e Cultura Africana e Afro-brasileira, e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais. A ação tem o objetivo de reverter a representação negativa dos negros, ao resgatar sua história, cultura e conhecimento e assim, combater o racismo e a discriminação.

O terceiro eixo da ação afirmativa está configurado na institucionalização do Decreto nº 7.234/2010, que institui a assistência estudantil e outras estratégias que objetivam garantir a permanência. Nesse eixo, a ação afirmativa configura uma política social de priorização, e tem como característica a seleção de um determinado público para ser alvo de uma ação de transferência de renda (auxílios) e outros serviços e benefícios, visando a garantia da equidade, oportunizando a justiça.

Considerações finais

Conforme reza a Constituição de 1988, as ações afirmativas visam permitir, através de políticas sociais e leis específicas, a inclusão de grupos desfavorecidos e excluídos. O princípio constitucional da igualdade, previsto no artigo 5º da CF/1988 prevê que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Devemos também considerar alguns dos desafios que enfrentamos no tempo presente: compromisso com a emancipação humana e o combate à desigualdade étnico-racial; conhecer e realizar o debate acerca das políticas de ações afirmativas, gênese e objetivos; socializar as informações quanto às legislações, direitos, serviços e benefícios; motivar processos de organização dos sujeitos coletivos – Coletivos de Estudantes Negros, Núcleos de Estudo Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABIs) e outros –; promover estudos acerca das vantagens e privilégios da branquitude e branquidade, o quadro das desigualdades raciais, o racismo estrutural e institucional e a defesa de políticas de ações afirmativas, de reparação, reconhecimento e antirracistas.

Referências:

BARROS, Ronaldo Crispim Sena. *Promovendo a igualdade racial para um Brasil sem racismo*. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos – SEPPIR, Brasília (DF), 2016.

_____. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília (DF), 10 de janeiro de 2003.

_____. CNE/CP. Resolução n. 1, de 17 de junho de 2004b do Conselho Nacional de Educação (Conselho Pleno). Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. SECAD/ME, 2004.

_____. Decreto nº 7234 de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Poder Executivo, Brasília (DF), 20 de julho de 2010.

_____. Lei nº. 12.711 de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília, 29 de agosto de 2012.

CARONE, Iracy; BENTO, Maria Aparecida Silva. *Psicologia social do racismo* – Estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil. Petrópolis (RJ): Vozes, 6. ed., 2014.

CLAPP SALVADOR, A. *Ação Afirmativa na PUC-Rio: a inserção de alunos pobres e negros*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2011.

DOMINGUES, P. O recinto sagrado: educação e antirracismo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 138, set./dez, 2009.

GOMES, J. B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, v. 38, n. 151, p. 129-152, jul. /set. 2001. Brasília, 2001.

GOMES, N. L. *O Movimento Negro Educador: saberes construídos nas lutas por emancipação*. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 2017.

GONZALEZ, L.; HASENBALG, C. *Lugar de Negro*. Coleção 2 pontos. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Ltda, 1982.

GUIMARÃES, A. S. A. *Preconceito racial: modos, temas e tempos*. V. 6. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

MIRANDA, Maria Aparecida. *Ações Afirmativas no Ensino Médio do*

IFRJ: um estudo de caso sobre a implementação e as narrativas dos estudantes negros. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio, Rio de Janeiro. 2020.

MUNANGA, K.; GOMES, N. L. *O Negro no Brasil de hoje*. São Paulo: Global, 2010.

OSÓRIO, R. G. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Governo Federal, Secretaria de Assuntos Estratégicos. 1. ed. Brasília: IPEA, nov. 2008.

SILVA, A. P. P. O pensamento social de Clóvis Moura: relações raciais, classes sociais e a dialética radical do Brasil negro. GT: 28: Relações raciais: desigualdades, identidades e políticas públicas. *Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS*, 2017.

THEODORO, M. L. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, M. L.; JACCOUD, L. B.; OSÓRIO, R. G. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Governo Federal, Secretaria de Assuntos Estratégicos. 1. ed. IPEA, nov. 2008.

THERBORN, G. Os campos de extermínio da desigualdade. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 87, p.145-156, jul. 2010.

4.7 A formação acadêmica transformando trajetórias: perfil das ex-alunas de Serviço Social da PUC-RIO

Tânia Horsth Noronha Jardim¹

No Brasil, o acesso à universidade de estudantes oriundos das camadas populares, afrodescendentes, entre outros que historicamente estiveram à margem do ensino superior, é fato relativamente recente. A implementação de políticas de inclusão social – via ações afirmativas – vem se materializando preponderantemente no campo da educação superior e no mercado de trabalho. A Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), em 1994, iniciou um projeto em parceria com pré-vestibulares comunitários para concessão de bolsas de estudo integrais aos alunos oriundos das camadas populares e afrodescendentes, que obtivessem aprovação no exame vestibular.

Mas se com iniciativas como a da PUC-Rio, além de outras universidades, o Ensino Superior brasileiro começou a se democratizar, novas questões foram postas e precisam ser investigadas. Após mais de 20 anos do ingresso dos primeiros estudantes provenientes dos pré-vestibulares comunitários, emerge a necessidade de empreen-

¹ Doutora em Serviço Social pela PUC-Rio (2015). Professora agregada e coordenadora de Graduação do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio. É membro do Núcleo Docente Estruturante e dos grupos de pesquisa: Trabalho, Políticas Públicas e Serviço Social, e O Papel dos Pré-Vestibulares Comunitários, Movimentos Sociais e Ativistas no Processo de Constituição das Ações Afirmativas nas Universidades do Rio de Janeiro. Pós-Graduada em Gestão de Recursos Humanos pela EBAP/FGV (2001) e graduada em Serviço Social pela PUC-Rio (1994). Atuou como Gerente de Recursos Humanos da Caixa de Assistência dos Empregados de Furnas e Eletronuclear (CAEFE) e possui mais de 20 anos de experiência em empresas, nas áreas de Serviço Social, Recursos Humanos e Responsabilidade Socioambiental. Email: taniajardim@puc-rio.br

der um estudo a partir de sua saída da universidade e de sua inserção, ou não, na esfera do trabalho.

Neste estudo, privilegiamos o Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, por este direcionar sua atuação para os alunos oriundos dos pré-vestibulares comunitários e ser uma referência na implementação de um programa de cunho afirmativo. Esse departamento – essencial para o desenvolvimento do programa de ações afirmativas da universidade – tem o seu corpo discente de graduação majoritariamente composto por esse perfil de alunado. Tal fato tem relação direta com seu projeto político pedagógico, que privilegia o tema da inclusão social, não somente do ponto de vista de uma reflexão acadêmica e teórica, mas também com ações concretas.

Uma vez que o indivíduo consiga aumentar seu grau de escolaridade, também aumentam suas chances de conseguir uma ocupação condizente com seu nível educacional. Por isso, a educação seria *per se* um grande indicativo de mobilidade social. Como alguns estudos têm mostrado, o diploma de Ensino Superior traz ganhos sociais e econômicos, que podem propiciar um movimento ascendente na escala social.

O valor de uma formação superior não se restringe a ganhos materiais e mobilidade social; diz respeito ainda ao prestígio social adquirido pela obtenção de um diploma de curso superior ou, nos termos de Bourdieu, na incorporação de capital cultural institucionalizado. Compreende, além da dimensão objetiva de ampliação das oportunidades no mercado de trabalho e de melhoria das condições de vida, uma dimensão simbólica significativa, pelo efeito multiplicador que suas trajetórias provocam em suas famílias e comunidades de origem.

Com o intuito de alcançar o objetivo proposto pelo estudo e com base nas pistas dadas pela realidade do campo empírico, optou-se pela realização de uma pesquisa descritiva, de natureza quantiquantitativa. Para a coleta de dados, realizou-se um *survey*² com as alunas concluintes do curso de Graduação em Serviço

² Survey objetiva colher informações quantitativas de uma população, responder questões do tipo: o quê? Por quê? Como? Quanto? No presente ou no passado recente. Dentre suas vantagens, estão as estratégias de aplicação: entrevista pessoal via Correios e mídias digitais, com respostas escritas pelo próprio pesquisado, garantindo o anonimato (GIL, 2010, p.128).

Social, entre os anos de 2003 a 2013, totalizando 275 alunas graduadas³.

Busca-se demonstrar, a partir da experiência das ex-alunas de Serviço Social da PUC-Rio, que ela se constituiu, por si só, numa estratégia coletiva de transformação social e de ruptura com as desigualdades presentes na sociedade. Um mecanismo de luta política que tem como objetivo corrigir e alterar padrões de desigualdade existentes e persistentes, a partir da conquista do diploma universitário e de seu significado.

Desse modo, a ampliação da demanda por Ensino Superior pelos estudantes das classes populares via políticas de ação afirmativa, consubstancia-se num processo coletivo de alteração de trajetórias prováveis, pela educação superior. Isso porque o grau de escolaridade dos pais é amplamente utilizado nos estudos sobre desigualdades educacionais e mobilidade social como uma medida de capital cultural familiar e de posição social da família. Pretende-se aqui demonstrar que é possível às jovens oriundas das classes populares passar pelo Ensino Superior e tornar seus diplomas de graduação em Serviço Social o motivo de uma trajetória de sucesso, alterando, assim, sua trajetória provável.

Para estabelecimento do perfil das ex-alunas de Serviço Social da PUC-Rio, pesquisamos alguns indicadores, tais como: sexo; idade; naturalidade; local de moradia entre outros, para a caracterização dessa amostra. Considerando a questão de gênero como determinante fundamental para compreender a profissão, eminentemente feminina, confirmou-se essa tendência no universo aqui analisado, sendo 82% do total do sexo feminino contra somente 18% do sexo masculino. Ratifica-se, portanto, uma disposição histórica da categoria profissional de Serviço Social que, desde sua constituição inicial na década de 1930, é majoritariamente feminina.

Outrossim, a maioria absoluta das ex-alunas é natural do Estado do Rio de Janeiro (82%), dado que não nos surpreende pelo fato de a PUC-Rio ser uma universidade carioca. Além disso, 24%

³ Em relação ao grau de confiabilidade da amostra seriam necessários 54 questionários respondidos (19,6% desse universo) para que se atingisse um nível de confiança de 90% e uma estimativa de erro de 10%. Como foram obtidos 61 questionários, superou-se o alvo necessário.

residem atualmente na Baixada Fluminense, percentual considerável dada a distância física (e pode-se dizer socioeconômica) entre o bairro da Gávea e a Baixada Fluminense, o que possivelmente decorre da atual política do Departamento de Serviço Social que, como já mencionado anteriormente, estabelece parcerias com os movimentos sociais e pré-vestibulares comunitários, hipótese corroborada também pelo contingente total de 75% de ex-alunas residentes em outras regiões populares da cidade do Rio de Janeiro: 23%, zona oeste; 21%, zona norte; 7%, interior do Estado do Rio de Janeiro.

Em relação à pertença étnico-racial, 82% das ex-alunas se declaram negras ou pardas e somente 18%, brancas. O que vem comprovar o efeito da política de ação afirmativa instituída no Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, que prioriza o acesso e a formação de alunos oriundos das classes populares e dos cursos de pré-vestibular para negros e carentes. Nos dados relativos à religião, observa-se que há uma variedade de religiões apontadas pelas assistentes sociais, ainda que a religião católica seja majoritária (39%), seguida pela evangélica (34%), por uma diferença pequena. Um percentual considerável (12%) se considera sem religião, enquanto somente 3% das ex-alunas se declaram umbandistas.

Em relação à instituição na qual a ex-aluna cursou o ensino médio, das 61 alunas ex-alunas, 44 (72%) cursaram a rede pública de ensino. Somadas a esse percentual as instituições de ensino que oferecem bolsa ou gratuidade (Fundação e escola privada com bolsa), esse número passa para 53 (87%). Portanto, somente oito (13%) ex-alunas frequentaram a rede privada de ensino como pagantes. Um percentual significativo (74%), 45 ex-alunas frequentaram cursos pré-vestibulares, forma de preparação para entrada na universidade. Dentre os cursos frequentados, 22% cursaram o EDUCAFRO⁴ e 20% o PVNC. A importância dos pré-vestibulares comunitários não se restringe à capacitação para a entrada no Ensino Superior. Além de instância catalizadora para inserção universitária desses estudantes, os pré-vestibulares constituem-se em um projeto coletivo de formação e ampliação de consciência social e política dos

⁴ A EDUCAFRO – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes – nasceu de uma dissidência do PVNC.

sujeitos. Constituem-se em uma rede de solidariedade e apoio aos alunos pobres e negros em sua trajetória universitária, apoio esse que, muitas vezes, se estende até a entrada no mercado de trabalho.

Em relação à inserção no mercado de trabalho, um dado relevante é que, do total de ex-alunas, 72% estão inseridas no mercado de trabalho como assistentes sociais, enquanto apenas 28% ainda não tiveram oportunidade para o exercício da profissão, evidenciando que um contingente expressivo consegue acessar o mercado de trabalho e atuar na profissão almejada. Das 40 respondentes inseridas no mercado de trabalho, pois se excluíram voluntárias⁵, pode-se apontar em relação ao tipo de vínculo empregatício que, somadas as portadoras de vínculos CLT⁶ e por tempo indeterminado e estatutárias, 72,5% das ex-alunas inseridas no mercado de trabalho têm boa qualidade de vínculo, ou seja, estabilidade no trabalho e direitos trabalhistas assegurados. Considerou-se que as portadoras de vínculo CLT por prazo determinado – embora gozem de direitos trabalhistas, não têm, por definição, garantia no emprego – e a terceirizada (ou cooperativada) possuem vínculos de menor qualidade (27,5%).

No que concerne às grandes áreas de atuação das assistentes sociais, constata-se maior concentração no campo da assistência, com 41% indo ao encontro da tendência nacional, que apresenta um percentual de profissionais nessa área. Em segundo lugar e bem distante, está a área da saúde (18%). Com 11%, está a área sociojurídica e 9% atuando no Terceiro Setor⁷, embora este não seja considerado área de atuação e sim natureza da instituição⁸. Com

⁵ Do total de ex-alunas, destaca-se que 9% são voluntárias, o que na presente pesquisa não é considerado como uma atividade laboral. Porém optou-se em inserir tal informação, tendo em vista que as próprias se declaram como tal.

⁶ A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) surgiu pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, sancionada pelo então presidente Getúlio Vargas, unificando toda legislação trabalhista existente no Brasil.

⁷ Terceiro Setor – organizações privadas prestadoras de serviços sociais – comumente chamadas de organizações não governamentais – que incluem as organizações filantrópicas, as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OCIP's).

⁸ Na questão que aborda a área de atuação profissional, 9% das ex-alunas assinalaram a opção “outros” e identificaram sua área de atuação como Terceiro Setor. Embora exista uma distinção entre área de atuação e natureza institucional, respeitou-se essa denominação fornecida pelas respondentes.

menor incidência está a Educação, dispondo apenas de 5% do total de ex-alunas. E 16% não especificaram a área de atuação.

Outro aspecto levantado para se traçar o perfil das ex-alunas refere-se à formação continuada. Do total de ex-alunas, 54% cursaram ou estão cursando pós-graduação, sendo a maior concentração, 31%, nos cursos tipo *lato sensu* (MBA e Especialização) e 23% no *stricto sensu* (18% mestrado e 5% doutorado). Do total de ex-alunas, 33% declararam que ainda não cursaram, mas pretendem cursar algum tipo de pós-graduação e somente 13% não mencionaram a possibilidade de continuar estudando após ter se graduado.

No que diz respeito à mobilidade social das ex-alunas, indivíduos que têm sua trajetória de vida marcada por uma precária condição econômica e social, utilizaram-se os dados de ocupação e escolaridade das ex-alunas e de seus pais.

Quanto aos pais das ex-alunas, 27% têm até quatro anos de estudo formal (até a 4ª série do ensino fundamental), sendo que 11% deles nunca frequentaram a escola. Outros 11% tiveram a terminabilidade de sua escolarização no ensino fundamental completo; portanto, mais da metade (58%) não chegou sequer ao ensino médio. Isso demonstra a baixa escolaridade dos pais. No extremo oposto da escolarização, 12% dos pais frequentaram a universidade, embora 5% não a concluíssem. A taxa de conclusão do ensino médio para os pais que permaneceram nessa escolarização é bastante alta: apenas 2% dos 30% que ingressaram no ensino médio, não o concluíssem.

Para as mães que também têm sua escolarização no ensino médio, das 26% que nele ingressaram, 3% não concluíssem. O acesso ao ensino médio, calculado como o somatório dos que cursaram (completo e incompleto) com os que acessaram a graduação, tendo-a concluído ou não, e a pós-graduação, é maior para os pais (42%) que para as mães (36%). O acesso ao Ensino Superior, contudo, é ligeiramente mais favorável para as mães, pois calculado pelo somatório dos que cursaram a graduação, tendo-a concluído ou não, e a pós-graduação, ele é maior entre as mães (15%) que para os pais (12%). As mães também apresentam maior índice de conclusão da graduação, 10% para as mães e 7% para os pais.

A comparação entre os pais e as mães mostra que os pais apresentam um maior percentual dos que nunca estudaram (11% contra

8%) e dos que entram no ensino médio (42% contra 36%), também dos que, tendo nele ingressado, o concluem⁹ (40% contra 23%). Contudo, apenas as mães apresentam escolaridade no nível da pós-graduação (2%), parecendo indicar que, vencida a dificuldade do ensino médio, as mães tendem a apresentar maior escolaridade que os pais. Quanto à conclusão do Ensino Superior, 5% dos pais e das mães que nele ingressaram não o concluíram. A diferença é que entre as mães que concluíram a graduação, concluíram também a pós-graduação. Em relação à ocupação das mães, 69% têm atividades ligadas à rotina do lar, seja como dona de casa ou empregada doméstica. Essas ocupações estão diretamente relacionadas à baixa escolaridade.

Note-se ainda que a maioria das ocupações restantes é de profissões que não necessitam de diploma de graduação no Ensino Superior, tais como técnico de enfermagem, merendeira, costureira. Isso demonstra claramente a mobilidade ocupacional ascendente das ex-alunas em relação às suas mães. O que significa que as ex-alunas avançaram na estrutura ocupacional ao se graduarem e ocuparem postos de trabalho de maior prestígio, que exigem formação superior. As ocupações dos pais de alunos apresentam uma grande diversidade se comparadas com as da mãe. Embora a grande maioria também seja de ocupações que exigem baixa escolaridade (como porteiro, pedreiro, alfaiate), 13% dos pais são funcionários públicos.

Tal fenômeno denota uma tendência contrária à lógica da reprodução social, que coloca ser mais provável aos filhos de advogados, professores, engenheiros e demais profissões baseadas na posse de uma formação superior terem acesso ao Ensino Superior, por outro lado, as ex-alunas, em sua maioria, são oriundas de famílias profissionalmente mais próximas da base da estrutura social, isto é, “escaparam” de um destino social que parecia inscrito na condição socioeconômica da família de origem. As teorias de mobilidade social associam a posição ocupacional do filho à do pai, a Sociologia da Educação mostra a relação entre desempenho escolar e origem

⁹ O percentual dos que ingressaram e concluíram o ensino médio foi obtido pelo somatório dos que informaram ter: ensino médio completo, graduação (completa ou incompleta) e pós-graduação.

social e familiar dos alunos, entre níveis de renda, educação familiar e escolhas de carreiras.

Segundo Ristoff (2013), estudos já apontam que a análise da escolaridade dos pais também permite inferir a mobilidade social ascendente, não mais pela renda, mas pelo aumento da escolaridade dos filhos¹⁰. Considerando a alta presença feminina no curso de Serviço Social, avaliou-se também a escolaridade da mãe. Um fenômeno de extrema relevância é o de que, no contingente analisado, verifica-se que um alto percentual (83%) de ex-alunas passou a ser a primeira geração universitária da família. Esse é um indicador extremamente importante na análise da chamada mobilidade social ascendente, bem como na redução da desigualdade social baseada nos anos de escolaridade.

Em outros termos, os dados ora apresentados permitem inferir que o programa de bolsas da PUC-Rio atinge o objetivo de gerar mobilidade social, considerando o seu ponto de partida¹¹, sua origem social, consubstanciados no fato de que a maioria desse contingente não poderia cursar o Ensino Superior sem um determinado apoio e suporte, estes iniciados nos cursos de pré-vestibular comunitário, com a preparação dos estudantes para o ingresso na universidade e que seguem durante o período da graduação através da concessão de bolsas de estudo e da assistência estudantil da PUC-Rio.

Pode-se afirmar que a mobilidade social é assegurada, mesmo quando não há a inserção no mercado de trabalho como assistente social (28% dos casos da pesquisa), tendo em vista que o indivíduo que, como vimos acima, provavelmente não iria fazer um curso superior, chega a ser um profissional melhor qualificado pelos conhecimentos adquiridos (capital cultural incorporado), pelos contatos (capital social) que fez e pelo fato de que a conclusão de um curso superior permite o acesso a posições de maior prestígio, decorren-

¹⁰ Como foi visto anteriormente, a abordagem padrão para a análise da mobilidade intergeracional baseia-se na mensuração do desempenho dos pais em algum indicador socioeconômico e procura inferir a importância desse desempenho sobre a performance do filho, capturada a partir do mesmo indicador. No caso deste estudo, o interesse está em saber a importância da educação do pai na determinação da educação do filho, denominado mobilidade intergeracional educacional.

¹¹ A mobilidade intergeracional tem como foco de análise também a associação entre a posição social de origem da família (pais) e de destino do sujeito.

tes da aquisição de diploma de nível superior (capital social institucionalizado), a exemplo de carreiras via concurso público e cargos generalistas em empresas.

Segundo Honorato (2005), as possibilidades de mobilidade social estão relacionadas ao desempenho que os indivíduos têm no mercado de trabalho, “quanto maior for seu nível educacional, a sua competência profissional, a sua experiência e seus contatos pessoais no mercado de trabalho, mais condições ele tem de ascender socialmente através da sua profissão. Dentro deste contexto, os condicionantes para que o indivíduo ascenda socialmente são mais individuais do que estruturais” (p. 25).

Essas pessoas provavelmente não teriam condições financeiras de cursar a PUC-Rio e – ao cursarem o Ensino Superior em uma instituição de reconhecido prestígio – estão se movendo na estrutura social (educacional e ocupacional). O fato é que se pensarmos a partir da teoria bourdieusiana, que diz que o mundo “trama” contra a mobilidade, parte-se da seguinte perspectiva: se nada fosse feito, não haveria mobilidade e esses sujeitos provavelmente seguiriam profissões semelhantes às de seus pais. Como houve esse fato (cursar Serviço Social na PUC-Rio), a trajetória de vida se modificou.

Existe ainda forte expectativa na continuidade dos estudos, considerando que 53% fizeram ou fazem pós-graduação. De acordo com a teoria de Bourdieu, pais mais educados estariam mais aptos a transmitir a seus filhos as disposições valorizadas pelo sistema escolar e mais habilitados a auxiliá-los no seu desenvolvimento escolar. Além disso, o grau de instrução do pai e da mãe é amplamente utilizado nos estudos sobre desigualdades educacionais e mobilidade social como uma medida de capital cultural familiar e de posição social da família. Porém, com os dados coletados na pesquisa e a partir do perfil da ex-aluna de Serviço Social bolsista da PUC-Rio já estabelecido, evidenciou-se que as trajetórias de vida dessas ex-alunas, oriundas das classes populares, foram pouco determinadas pelas heranças familiares ou pelos investimentos, práticas e estratégias presentes no núcleo de origem.

No que tange às percepções das ex-alunas acerca das transformações ocorridas em sua trajetória de vida pessoal e profissional, a partir da formação universitária e posterior inserção, ou não, no

mercado de trabalho, analisaram-se as respostas obtidas em relação à seguinte questão: qual a principal mudança que a graduação no Ensino Superior provocou em sua vida?

Em relação à pergunta, todas as 61 ex-alunas preencheram o campo de texto livre. Do total de respostas, 59 ex-alunas (97%) listam aspectos positivos relacionados à conclusão da graduação no Ensino Superior e somente 2 (3%) declararam que a passagem pelo Ensino Superior não provocou nenhuma alteração em suas vidas.

Dentre as transformações proporcionadas pela formação acadêmica e sublinhadas pelas ex-alunas, destacam-se os seguintes eixos de análise: o primeiro diz respeito à inserção universitária possibilitando a ampliação de conhecimentos e visão crítica de mundo (34%); o segundo refere-se à inserção universitária e o estabelecimento de novas relações sociais (7%); o terceiro materializa-se na inserção profissional, gerando um espaço ocupacional qualificado e a melhoria das condições de vida (44%); e o quarto e último constitui-se na diplomação, conferindo prestígio social e formando personalidades emblemáticas (22%).

Essas ex-alunas tornam-se, segundo o termo cunhado por Joaquim Barbosa Gomes (2003), “personalidades emblemáticas”, ou seja, exemplos de sucesso em sua comunidade de origem, protagonistas de uma prática social transformadora das relações sociais no contexto de desigualdades presentes na sociedade brasileira. Sujeitos que demonstram no sucesso de suas trajetórias a possibilidade objetiva de conversão dos capitais culturais adquiridos e institucionalizados em oportunidades efetivas, verificáveis no produto que ela gera: o ingresso e a posição que ocupam na hierarquia ocupacional na esfera do trabalho; nas transformações ocorridas em sua vida material e no efeito multiplicador de suas trajetórias perante suas famílias e comunidades.

Vivemos em um país no qual as possibilidades de sucesso no acesso à universidade e a posições de trabalho de considerável prestígio social são, normalmente, diretamente proporcionais ao volume de capitais, sejam eles econômicos, culturais ou sociais acumulados pelas famílias. As explicações pelas quais determinados sujeitos ultrapassam ou buscam ultrapassar condições sociais (e familiares) adversas que os levam a abandonar os estudos são incipientes. Em

outros termos, como explicar a mobilidade social que foge à “lógica da reprodução”.

Buscou-se melhor compreender as possibilidades e as consequências de rompimento que a formação universitária – e a posterior entrada no mercado de trabalho – trazem para “destinos estruturados” de sujeitos provenientes das classes populares. Ou, em outras palavras, as possibilidades de concretização do ideal da igualdade efetiva de acesso a bens essenciais, como educação e trabalho. Essas foram questões centrais para demonstrar que é possível aos filhos das classes populares chegar à universidade, adquirir seus diplomas e desenvolver uma trajetória pessoal e profissional promissora e inovadora, ampliando a participação na universidade e no mercado de trabalho de segmentos sociais até então excluídos desses espaços. Enfim, buscando através de uma política de ação afirmativa, uma possível transformação social.

Fui a primeira a me graduar na minha família e hoje sou doutoranda e professora universitária de uma faculdade de Serviço Social. Um grande passo para quem veio da Baixada Fluminense! A mudança foi extremamente significativa no que tange à representatividade diante de familiares e comunidade (Ex-aluna de Serviço Social bolsista da PUC-Rio).

A análise do perfil e da trajetória de sujeitos oriundos das camadas populares é atravessada por relações de poder que podem – ou não – possibilitar sua entrada no mercado de trabalho e consequentemente afetar – ou não – sua mobilidade social. Ou nos termos de Lahire (2003), no decorrer de sua trajetória os indivíduos tenderiam a vivenciar múltiplas experiências e em espaços sociais extremamente diversificados, constituindo-se como seres plurais, detentores de um patrimônio de disposições diversas, não unificadas e cuja transmissão em diferentes contextos de ação não se dá de forma mecânica e certa.

Considerou-se, portanto, de extrema relevância operar criticamente com os conceitos de *habitus*, capital social, capital cultural, campo, entre outros. Criticamente, porque se acreditou na possibilidade de utilizar os conceitos de Bourdieu desde que sob uma pers-

pectiva de que disposições incorporadas em forma de *habitus* são passíveis de rupturas e transformações, a partir da diversidade de experiências acumuladas ao longo da vida dos diferentes indivíduos. Rupturas e transformações, estas materializadas na própria percepção das ex-alunas, que podemos constatar quando elas mencionam as mudanças decorrentes da inserção universitária e profissional, materializadas nas alterações em suas condições de vida, na sua ascensão profissional, no seu desenvolvimento pessoal, no estabelecimento de novas relações sociais, na diplomação e na formação dos exemplos para a família e a comunidade.

O capital cultural incorporado baseia-se na socialização primária em um ambiente social e familiar, correspondente a uma dada posição na estrutura social na qual os indivíduos incorporam um conjunto de disposições para a ação, o *habitus* familiar ou de classe. Em decorrência disso, acredita-se que esse é um conceito extremamente útil para pensar as possibilidades de ruptura e transformação dessas condições a partir de uma nova inserção social: a trajetória universitária, constituindo sujeitos portadores de diploma de Ensino Superior. Dessa forma, o capital cultural objetivado e institucionalizado – e por extensão o *habitus* – ajudam a esclarecer as mudanças ocorridas na trajetória das ex-alunas e ficam explicitadas quando elas mencionam o acúmulo de conhecimentos adquiridos na sua passagem pela universidade e a formação no Ensino Superior. O *habitus* possibilita pensar as disposições incorporadas em sua passagem pela universidade, aliadas às suas experiências de vida, possibilitando uma efetiva transformação em sua forma de perceber o mundo (e de se perceber no mundo), e em suas condições materiais, através da entrada mais qualificada no mercado de trabalho. Por extensão, altera também a vida de suas famílias e comunidades. A amplitude de transformações operadas na vida das ex-alunas, pela diplomação no nível superior, fica claramente perceptível na fala a seguir:

Cursar o nível superior foi uma ‘alavanca’ para muitas mudanças. Uma delas foi o acesso ao universo acadêmico de qualidade que estava distante da minha realidade social. Possuir nível superior possibilita adquirir outro capital cultural,

além de ampliar e recriar a sua visão de homem e de mundo. Eu conheci através da graduação na PUC ‘mundo’ novo, de pessoas, de possibilidades e de experiências. A graduação no Ensino Superior possibilitou uma posição diferenciada e qualificada no mercado de trabalho, traz ganhos de autoestima. São mudanças que se estendem para outros, poderia dizer que gera um impacto nas oportunidades das gerações futuras também, uma vez que você representa sua família e comunidade. Mesmo que seja você a receber o ‘canudo’, a formatura em nível superior tem um significado coletivo, pois estimula as pessoas que estão ao seu redor a enxergar outras possibilidades também’ (Ex-aluna de Serviço Social bolsista da PUC-Rio).

Assim, é possível melhor compreender os efeitos que a passagem pela universidade têm sobre as ex-alunas de Serviço Social da PUC-Rio, agora assistentes sociais, levando-se em conta suas próprias percepções acerca da incorporação de novas disposições e constituição de um *habitus* transformador de uma realidade, a partir da centralidade que a inserção no Ensino Superior assume quando se analisa a trajetória de vida de um dado segmento. Foi possível constatar que a formação acadêmica impulsiona positivamente a transformação das relações sociais, alterando também a provável trajetória. Isto é, o valor da ação afirmativa é o de formação integral, não estando circunscrito somente à inserção no mercado de trabalho e à mobilidade social.

Ou, em outros termos, indivíduos, filhos das classes populares, têm possibilidades concretas de acesso ao Ensino Superior pela via das políticas de ação afirmativa. E, a partir desse acesso, podem romper com um ciclo perverso de exclusão, através de estratégias por eles empregadas e, na maioria das vezes, inauguradas em seu núcleo familiar. Tornam-se, assim, “personalidades emblemáticas”, exemplos positivos para sua família e comunidade de origem, referência de sucesso e um exemplo concreto de mobilidade social.

Transformam sua trajetória de vida, desafiando todas as previsões históricas sobre as possibilidades concretas do contingente de sua classe de origem chegar aonde chegaram. Transformam também as relações sociais há muito constituídas e naturalizadas,

no que diz respeito ao corpo docente e discente da PUC-Rio, ao promover a ampliação da diversidade étnica e cultural no *campus* da universidade e nas instituições nas quais ingressaram como assistentes sociais.

Referências

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução*. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.

GOMES, J. B. B. A recepção do instituto da ação afirmativa no Direito Constitucional Brasileiro In: SANTOS, R. E.; LOBATO, Fátima (Org.) *Ações afirmativas – Políticas Públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

HONORATO, G. S. Estratégias coletivas em torno da formação universitária: *status*, igualdade e mobilidade entre desfavorecidos. Dissertação (mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS). Rio de Janeiro, 2005.

LAHIRE, B. Do *habitus* ao patrimônio individual de disposições: rumo a uma Sociologia em escala individual. Tradução: Eduardo Diathay Bezerra de Menezes. *Revista de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará*. v. 34, n. 2, p. 07-29, Fortaleza, 2003.

RISTOFF, D. Perfil socioeconômico do estudante de graduação. Uma análise de dois ciclos completos do Enade (2004 a 2009). In: *Cadernos do GEA*, n. 4, jul./dez. 2013.

O Social em Debate

"O Estado está nu! Uma reflexão sobre o revelador contexto pandêmico. (...)

Esse esforço intelectual e militante na compreensão dessa conjuntura pandêmica num contexto de defesa de armamento civil, crítica à liberdade de imprensa, fundamentalismo cristão e intolerância adensam a necessidade de um olhar criterioso sobre os reais significados da ausência de políticas públicas federais para enfrentamento da pandemia."

Herculis Tolêdo

"A pandemia colocou em debate também as condições de moradias em favelas e as condições dos serviços públicos nesses espaços. A precariedade e intermitência do acesso à água nas favelas, as condições de habitabilidade e a precariedade dos serviços de saúde deixaram à tona as dificuldades habituais dos moradores de favelas."

Rafael Soares Gonçalves

Daniel Albuquerque Rocha