

SER Social

Brasília, v. 17, n. 36, janeiro a junho de 2015

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social

Departamento de Serviço Social

Universidade de Brasília

SER Social

Brasília, v. 17, n. 36, janeiro a junho de 2015

Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social
Departamento de Serviço Social
Universidade de Brasília

Democracia e Participação

ISSN 2178-8987 (*versão eletrônica*)

SER Social	Brasília	v. 17	n. 36	p. 1	jan.-jun./2015
------------	----------	-------	-------	------	----------------

© Copyright by *Ser Social* (versão eletrônica)

Todos os direitos editoriais são reservados para a revista *SER Social*. Nenhuma parte da revista pode ser reproduzida, estocada ou transmitida por quaisquer meios e formas existentes ou a serem criados sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar os créditos de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

SER Social – Periódico Semestral do Programa de Pós-Graduação em Política Social,
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – Universidade de Brasília

Editor Chefe

Evilasio da Silva Salvador

Comissão Editorial

Reginaldo Guiraldelli

Sandra Oliveira Teixeira

Silvia Cristina Yannoulas

Colaboração neste número:

Ângela Vieira Neves

Conselho Editorial

Ana Eizabete Mota (UFPe/Recife-Brasil); Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UnB/Brasília-Brasil); Elaine Rosseti Behring (UERJ/Rio de Janeiro-Brasil); Fernanda Rodrigues (UCP/Porto-Portugal); François Houtart (Univ. Católica de Louvain/Louvain-Bélgica); Graciela di Marco (Unsam/Buenos Aires-Argentina); Ivanete Boschetti (UnB-Brasília/Brasil); Ivete Simionato (UFSC/Santa Catarina-Brasil); Jorge Luis Acanda (Univ. de La Habana/Havana-Cuba); José Geraldo de Sousa Júnior (UnB/Brasília-Brasil); Luis Moreno (CSIC/Madri-Espanha), Maria Carmelita Yazbeck (PUC/São Paulo-Brasil); Peter Abrahamson (Seoul National University/Seoul-South Korea); Vicente Faleiros (UnB/Brasília-Brasil); Yolanda Guerra (UFRJ/Rio de Janeiro-Brasil).

Equipe de Apoio

Késsya Siqueira Silva

Revisão

Em português: Tereza Vitale

Em inglês: Fernando Luis Demétrio Pereira

Produção final

Editorial Abaré

Figura da capa

“Cuerva de las Manos, rio Pinturas”, en Santa Cruz (Patagonia argentina).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SER Social: Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social /
Universidade de Brasília. Departamento de Serviço Social. SER Social.
V. 17, n. 36, 1. sem./2015.

V. 1, n. 2 – 1. sem./1998. Brasília: SER Social UnB, 1998.

Semestral. Continuação de: Debate Social, v. 1, n. 1, 1995

Interrompida de 1996 a 1997.

ISSN 2178-8987 (versão eletrônica)

1. Serviço Social. I. Universidade de Brasília, Departamento de Serviço
Social.

CDU: 3(05)

SUMÁRIO / CONTENTS

Editorial / <i>Editorial</i>	9
---	---

Artigos Temáticos / *Thematics Articles*

Feminismo e radicalização da democracia: desafios em tempos de recrudescimento do conservadorismo no Brasil / <i>Feminism and radicalization of democracy: challenges in the conservative resurgence times in Brazil</i>	13
MARIA LÚCIA DURIGUETTO; MIRLA CISNE	

Modernização capitalista e “democracia vulgar” na particularidade da formação histórica brasileira / <i>Capitalist modernization and “vulgar democracy” in the particularity of the brazilian historical formation</i>	31
DOUGLAS RIBEIRO BARBOZA	

Democracia e qualidade: as consequências da ditadura militar ao sistema educacional, na frágil transição democrática brasileira / <i>Democracy and quality: the consequences of the military dictatorship to educational system in the fragile brazilian democratic transition</i>	49
SILVANA APARECIDA DE SOUZA	

Democracia e Serviço Social: uma análise preliminar sobre as implicações das concepções marxistas e marxiana de democracia para a profissão / <i>Democracy and Social Work: a preliminary analysis on the implications of marxist and marxian concepts of democracy for the profession</i>	68
FÁTIMA GRAVE ORTIZ	

A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira / <i>National Social Participation Policy: aspects of the State's relationship with the brazilian civil society</i>	84
JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS; VALDIRENE DA ROCHA PIRES; DANUTA ESTRUFIKA CANTOIA LUIZ	

Expressões e tendências da participação em saúde na Atenção Primária à Saúde / <i>Expressions and health participation trends in Primary Health Care</i>	104
ANDREIA OLIVEIRA	

Disputa de projeto: a reforma urbana e os movimentos sociais / <i>Dispute of project: urban reform and social movements</i>	124
ALINE CAVALCANTI DE ABREU	

Artigos de Temas Livres / Free Thematic Articles

Afinidades entre as Conferências da ONU e Agenda Internacional de 1968-1978 / <i>Affinities between the UN Conferences and International Agenda 1968-1978</i>	138
ELISABETE CRISTINA CRUVELLO DA SILVEIRA	

Mito da ressocialização: programas destinados a egressos do sistema prisional / <i>Myth of Resocialization: programs for former inmates</i>	163
ANDREIA SOUZA; ANDRÉA SILVEIRA	

A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil / <i>Decentralization in the context of democracy and neoliberal influence in Brazil</i>	189
ROBSON ROBERTO SILVA	

Ensaaios / Ensaaios

Mulheres negras marcham em 2015 pelo bem viver / <i>Black women march in the 2015 living well</i> . . .	207
ROSALIA DE OLIVEIRA LEMOS	

Resenha / Review

O ódio à democracia, de Jacques Rancière	225
THAÍ S KRISTOSCH IMPERATORI	

Entrevista / Interview

- Política Social: Democracia e desafios da participação
Entrevistado – Evaldo Vieira 229
ÂNGELA NEVES; REGINALDO GUIRALDELLI

Resumos de Teses e Dissertações / Thesis and Dissertation

Abstract

- Mulheres deficientes e a abjeção dos corpos: um estudo do
Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça / *Disabled women
and abjection of bodies: a study by the Pró-Equity of Gender and
Race* 234
ALINE BARBOSA DE MATOS
- “Nova classe média”: acesso a serviços sociais e à morfologia
do trabalho da faixa de renda C / *The material conditions of the
“new middle class”: access to social service and the morphology of
the work of the income range C.* 235
CARLA BEATRIZ DE PAULO
- Características e tendências dos Programas de Transferência de
Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira
e peruana / *Characteristics and trends of the Programs of
Transference of Income in Latin America: high lights to the
brazilian and peru experiences.* 237
CECILIA CORREA CABRERA
- Participação cidadã e cultura política: uma análise sobre o caso
do programa Orçamento Participativo no município de San
Antonio (Chile) / *Citizen participation and political culture: an
analysis of Participatory Budgeting in San Antonio City.* 240
DANIELA BEATRIZ MIRANDA PRADO
- Da Universalidade ao Universalismo: críticas à concepção
de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria / *From
Universality to Universalism: critical to the design of productive
inclusion of Plano Brasil Sem Miséria.* 241
GETÚLIO HENRIQUE FERREIRA ALVES

Assistência social e cultura política no Brasil pós-Constituição Cidadã: os efeitos republicanos do Sistema Único de Assistência Social / <i>Social Assistance and Political Culture in Brazil Post-Citizen's Constitution: The Republican Effects of the Unitary System of Social Services</i>	245
---	-----

IÊDA MARIA NOBRE DE CASTRO Políticas públicas para idosos no Brasil: análise à luz da influência das normativas internacionais / <i>Public social policies for the elderly in Brazil: considering the international agreements</i> .	247
JURILZA MARIA BARROS DE MENDONÇA	

Conflito armado na Colômbia: marcos de governabilidade no acesso aos direitos à saúde mental e à reparação integral / <i>Armed conflict in Colombia: governance frames in the access to mental health and integral reparation rights</i>	249
LAURA CAMILA SARMIENTO MARULANDA	

Avaliação da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: contribuições para a pesquisa & desenvolvimento em biotecnologia em saúde (2004-2014) / <i>Assessment of the National Policy on Science, Technology and Innovation in Health: contributions to research & health biotechnology development (2004-2014)</i>	251
PRISCILA ALMEIDA ANDRADE	

Democracia e Participação Social: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal / <i>Democracy and Social Participation: a study of the Participatory Budget in the Federal District</i>	254
PRISCILA NOLASCO DE OLIVEIRA	

Políticas sociais, incentivos fiscais e os movimentos do capital e do trabalho no caso Grendene / <i>Social policy, tax incentives and capital and work movements in Grendene case.</i>	257
ROBERT PAULA GOUVEIA	

Normas Editoriais / Editorial Norms	260
Consultores ad hoc	266

EDITORIAL

Chegamos a mais um número da Revista *SER Social*. Esta edição é resultado do esforço realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade de Brasília, que completou 25 anos de existência, para manter este importante periódico da área de Serviço Social. Em que pese a drástica redução dos recursos orçamentários que sustentam o PPGPS e a *SER Social*, justamente quando o Programa alcança nota 6 na CAPES, o Departamento de Serviço Social da UnB e o seu Programa de Pós-Graduação em Política Social vem envidando esforços para manter esta publicação e a sua classificação no estrato A2 – Qualis CAPES. O repasse dos recursos, somente no mês de outubro de 2015, foi um elemento determinante no atraso deste volume, previsto para ser lançado no primeiro semestre de 2015.

O tema central deste número é Democracia e Participação com os artigos da Seção Temática dedicados a uma análise crítica do debate contemporâneo sobre a democracia e os desafios da participação frente ao contexto de regressão de direitos e o incentivo a um processo de despolitização da sociedade civil. O assunto insere-se na ordem do dia da conjuntura política brasileira marcada pelas tentativas golpistas de alterar os resultados das últimas eleições presidenciais. Por outro lado, compreendemos que as grandes manifestações ocorridas em junho de 2013 no Brasil trouxeram à tona a insatisfação coletiva da população com a situação política e social do país. Essa democracia participativa coloca em xeque a democracia representativa, afirmando a necessidade de abertura de um sistema político burocrático e fechado à participação.

Esta edição 36 da *SER Social* publica sete textos na Seção Artigos Temáticos. O artigo de abertura da revista “Feminismo e radicalização da democracia: desafios em tempos de recrudescimento do conservadorismo no Brasil”, de Maria Lúcia Duriguetto e Mirla Cisne, busca identificar a democracia como um processo de “democratização” associado à construção de uma nova ordem societária que se contraponha à do capital. Para tanto, as autoras abordam os conte-

údos das lutas e das resistências feministas, como constitutivas deste processo de democratização na realidade brasileira contemporânea. O texto de Douglas Barboza “Modernização capitalista e ‘democracia vulgar’ na particularidade da formação histórica brasileira” estuda os nexos entre a modernização capitalista no Brasil e as mediações históricas sobre as quais se consolida o que Marx denomina como democracia (vulgar). Já Silvana de Souza no artigo “Democracia e qualidade: as consequências da ditadura militar ao sistema educacional, na frágil transição democrática brasileira” traz uma análise das características e das consequências da ditadura militar para a educação brasileira, marcada pelo estabelecimento de relações de controle que vão desde o conteúdo curricular até a forma de escolha do gestor escolar. Em “Democracia e Serviço Social: uma análise preliminar sobre as implicações das concepções marxistas e marxiana de democracia para a profissão”, Fátima Ortiz analisa a temática da democracia a partir da teoria crítica, problematizando a interpretação deste tema pelo Serviço Social. João Ribas, Valdirene Pires e Danuta Luiz com o texto “A Política Nacional de Participação Social (PNPS): apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira” analisam a PNPS que foi criada em 2014, por decreto presidencial e derrubada pela maioria dos deputados da Câmara, apontando os aspectos tradicionais históricos presentes na relação do Estado com a sociedade civil brasileira. Andreia Oliveira em “Expressões e tendências da participação em saúde na Atenção Primária à Saúde (APS)” tem o entendimento de que as estratégias de participação, por si só, não possuem capacidade de transformação da sociedade capitalista, destacando a relevância da participação em saúde na APS, de modo a valorizar os componentes político-educativos, de mobilização e organização popular na luta pelo direito à saúde pública, estatal e com qualidade. E, fechando esta seção, temos o artigo de Aline Abreu “Disputa de projeto: a reforma urbana e os movimentos sociais” que identifica as condições e as estratégias de enfrentamento dos movimentos sociais urbanos à produção do espaço pelo capital a partir do Governo Lula.

A *SER Social* publica, também nesta edição, em Temas Livres, três artigos. O primeiro de Elisabete Silveira “Afinidades entre as conferências da ONU e agenda internacional de 1968-1978”, inserido em um contexto de estudos internacionais, analisa a tensão entre

uma situação real conflituosa e a busca de uma solução supostamente ideal para os problemas do desenvolvimento e as mudanças nos contextos mundial, regional e local, que por meio de messianismo, molda a configuração da agenda social da ONU. Em o “Mito da ressocialização: programas destinados a egressos do sistema prisional”, as autoras Rafaelle Souza e Andréa Silveira analisam e traçam um panorama nacional e internacional dos principais programas e projetos destinados às pessoas que passaram pelo sistema prisional. Por fim, Robson Silva com “A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil” demonstra que a descentralização ganha distintas concepções teóricas e político-ideológicas a partir da sua vinculação a projetos societários antagônicos, que fundamentam outros projetos coletivos, como na área da administração pública.

Além destes artigos, esta edição, traz o ensaio “Mulheres negras marcham em 2015 pelo bem viver”, de Rosalia de Oliveira Lemos, e a resenha feita por Thaís Imperatori do livro *O ódio à democracia*, de Jacques Rancière.

Para encerrar este número publicamos a entrevista realizada com o professor Evaldo Vieira sobre o tema “Política Social: democracia e participação”, aplicada por Angela Neves e Reginaldo Guiraldelli.

Esperamos, com este número da *SER Social* trazer uma importante contribuição crítica à comunidade acadêmica sobre a temática da Democracia e da Participação no Brasil jogando luz para o fortalecimento das estratégias de resistência e de luta pela ampliação dos direitos e radicalização da democrática.

Boa Leitura!

Comissão Editorial

Feminismo e radicalização da democracia: desafios em tempos de recrudescimento do conservadorismo no Brasil / *Feminism and radicalization of democracy: challenges in the conservative resurgence times in Brazil*

MARIA LÚCIA DURIGUETTO¹

MIRLA CISNE²

Resumo: Este artigo apresenta premissas de análise da democracia para além dos parâmetros formal-institucionais que a compatibilizam com as determinações socioeconômicas do capitalismo. O foco é identificar democracia como um processo de “democratização” associado à construção de uma nova ordem societária que se contraponha à do capital. É com esse entendimento que abordaremos os conteúdos das lutas e das resistências feministas, como constitutivas deste processo de democratização na realidade brasileira contemporânea, permeada por um contexto de recrudescimento do conservadorismo, por meio de múltiplas violências e violações de direitos. Para tanto, realizamos uma pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: democracia; lutas feministas; conservadorismo.

-
- 1 Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com mestrado e doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Prof^a Associada da UFJF, pesquisadora do CNPq.
 - 2 Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), prof^a Adjunta da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Abstract: This paper presents assumptions of analysis of democracy beyond the formal-institutional parameters that make it compatible with socioeconomic determinations of capitalism. The focus is to identify democracy as a process of “democratization” associated with the construction of a new social order which opposes to the capital social order. With this understanding we will bring the contents of feminist struggles and resistances, as constitutive of this democratization process in the contemporary Brazilian reality, permeated by an upsurge context of conservatism through multiple violence and rights violations. For this purpose, we conducted a bibliographic and documentary research.

Keywords: democracy; feminist struggles; conservatism.

A expansão e consolidação do poder econômico e político da burguesia e o impedimento da formação de organizações dos trabalhadores para fazer valer seus direitos foram as diretivas dos regimes políticos liberais até inícios do século XX.³ Assim, a democracia moderna não pode ser compreendida sem as ideias e as lutas da tradição democrático-socialista (LOSURDO, 1992, p. 3). No plano político, foi a luta empreendida pelos(as) trabalhadores(as) pela conquista do sufrágio universal, em prol da criação de sindicatos e de partidos políticos de massa, que deram o conteúdo às formas políticas democráticas que hoje coexistem com as formas institucionais liberais oriundas das revoluções burguesas. Nos planos econômico e social, basta lembrar que ao ser decretada a primeira medida sobre limitação da jornada de trabalho na Inglaterra, em 1864, Marx afirmou que essa tinha sido a primeira vitória da economia política da classe operária sobre a economia política do capital (1997, p. 319). Portanto, os direitos políticos e sociais, desde o século XVIII, foram progressivamente impostos aos regimes liberais e à burguesia pela luta dos(as) trabalhadores(as).

3 Por exemplo, a posse da propriedade era o fundamento da negação dos direitos políticos aos não proprietários. Em nenhum país no século XIX, houve governos escolhidos pelo sufrágio masculino adulto, tampouco pelo sufrágio feminino. Esse modelo de sufrágio restrito vigorou em todos os regimes liberais até o início do século XX. Em relação à liberdade de organização sindical, na França, logo após a Revolução Francesa, foi decretada a lei Le Chapelier, que proibia as associações operárias e as greves. Essa lei foi extinta em 1887. (ver MACPHERSON, 1978).

No entanto, conforme aponta Netto (1990, p. 72), o capitalismo pode conviver com distintos regimes políticos, desde que permita a manutenção dos interesses do capital, legitimando as estruturas dominantes. Isso exige à (fração de) classe hegemônica, controlar e limitar o desenvolvimento da democracia e do protagonismo popular nas decisões sistêmicas. Ou seja, conforme Netto, “a estrutura econômica que lhes é própria [aos regimes políticos democráticos] põe à democracia um ‘limite absoluto’” (NETTO, 1990, p. 72), que impeça transformar a ‘igualdade formal’ em ‘igualdade real’. Assim, continua Netto, “isto significa que quando a democracia política se torna obstáculo para a manutenção (ou reconversão) do sistema, os seus beneficiários [a fração de classe hegemônica] articulam respostas restauradoras e/ou reacionárias”. (NETTO, 1990, p. 78).⁴

Dessa forma, a ordem capitalista tem produzido regimes políticos diversos, compatíveis com sua dinâmica e com a estratégia da classe hegemônica mediante as necessidades econômicas e as lutas de classes dos diferentes períodos. Ou seja, o regime político, claramente condicionado por determinações econômicas, “nunca foi uma simples *função* das variáveis econômicas: resultou sempre da ‘mediação política’ [...] engendrada pela concorrência de múltiplas contradições, conflitos e lutas daquelas variáveis”. (NETTO, 1990, p. 74).

Se o caráter de classe e o da luta de classes determinam o conteúdo da democracia, isto nos exige a compreensão crítica – e em uma perspectiva de totalidade –, das condicionantes estruturais das relações sociais. Tratam-se, para nós, das relações sociais de “raça”/etnia e

4 Essa condicionante revela uma relação *instrumental* da democracia em relação ao capital – ora ela é aceita e promovida (formal e limitadamente) – desde que permita a acumulação ampliada de capital –, ora é combatida e substituída pela “autocracia” (ditadura) ou “bonapartismo” (o chamado “populismo”), quando seu desenvolvimento ameaça a ordem. A “ofensiva neoliberal” contra a ampliação dos direitos sociais instituídos nos Estados de Bem-Estar é também uma resposta política restritiva à ampliação da democracia. Para os neoliberais, o alargamento do componente democrático do Estado (os direitos sociais) precisa ser reduzido para liberar o sistema político de um “excesso de democracia”, devendo esta se restringir à garantia dos “direitos civis” (que determinaria o âmbito das liberdades individuais) (ver HAYEK, 1985). É essa *ofensiva* “que permitiu ao neoliberalismo converter-se em concepção ideal do pensamento antidemocrático contemporâneo”. (NETTO, 1995, p. 194-5).

sexo, entendidas como “consubstanciais e coextensivas” às relações de classe (KERGOAT, 2012). É necessário compreender que a classe possui sexo e “raça”/etnia. Ou seja, as relações sociais de sexo e de “raça”/etnia são substâncias da classe, assim como a classe é substância das primeiras, de forma que estão dialeticamente relacionadas, uma implica na outra, uma é extensiva à outra ao se reproduzirem e se coproduzirem mutuamente.

Neste artigo, particularizaremos a condição social das mulheres e as lutas do movimento feminista em relação à democracia. Justificamos a escolha desse objeto ao compreendermos que sobre a opressão e exploração da mulher – que mantém a mulher numa condição naturalizada como inferior e subserviente ao homem (que ganha tonalidades acentuadas quando se mescla à questão da “raça”), relações de exploração sobre seu corpo, trabalho e tempo para extração de maiores lucros – repousa uma síntese reveladora dos ataques à ampliação dos direitos democráticos em relação às mulheres.

Na atualidade brasileira, estas ofensivas se revestem, com frequência, na expressão de conservadorismos⁵ que atacam a perspectiva de um Estado laico e minimamente democrático. Referimo-nos, em especial, à forte configuração religiosa do parlamento e ao poder e visibilidade que vem ganhando suas ideias e projetos de leis.

As propagandas eleitorais do último pleito, diariamente, criminalizavam as relações homoafetivas e o direito ao aborto. Falas como:

-
- 5 O conservadorismo moderno é, segundo Iamamoto (2000, p. 21-22), “fruto de uma situação histórica específica: a sociedade de classes em que a burguesia emerge como protagonista do mundo capitalista. É este, segundo Mannheim, o ambiente sociológico do conservadorismo moderno, isto é, do tradicionalismo tornado consciente como um ‘contramovimento’, oponente histórico das tendências da ilustração. [...] A fonte de inspiração do pensamento conservador provém de um modo de vida do passado, que é resgatado e proposto como uma maneira de interpretar o presente e como conteúdo de um programa viável para a sociedade capitalista”. Explicita Iamamoto (idem, p. 24), que, dentre as características do pensamento conservador, está a da apreensão da sociedade como constitutiva de entidades orgânicas, funcionalmente articuladas, cujo modelo é a família e a corporação. Os pequenos grupos são tidos como fonte das relações interpessoais, da sociabilidade e da moralidade. Os elementos sagrados, irracionais [...] são valorizados, em contraposição ao primado da razão. Tradição e costumes legitimam a autoridade”.

“em defesa da família tradicional, da moral e dos bons costumes”; “aborto é crime, em defesa da sua criminalização”; “em defesa da redução da maioria penal e do aumento do efetivo de policiais”, eram “propagandas” comuns de diversos candidatos. Em sua maioria, de cristãos e evangélicos que apresentavam suas propostas fundamentalistas, seguindo seus dogmas religiosos para ocupar cargos públicos em um Estado oficialmente laico e democrático. São expressões de uma sociedade não apenas capitalista, mas, assentada em relações estruturalmente patriarcais que têm ferido cotidianamente a construção da democracia.

Diante desse quadro, o objetivo deste artigo é analisar a importância das lutas feministas para o processo de democratização, diante do recrudescimento do conservadorismo na atualidade brasileira. A democracia será, nesse sentido, tematizada por meio da perspectiva da tradição marxista, que a substantiva nas lutas e ações organizadas das classes subalternas, que aqui será enfocada no feminismo. Esperamos contribuir com reflexões críticas que estimulem a inquietação e, fundamentalmente, as lutas pela radicalização da democracia diante de tempos de barbárie e desumanização.

1 Lutas de classe e democracia

Na perspectiva marxista há dois níveis de democracia:⁶ a “democracia formal-institucional (ou democracia método)” e a “democracia substantiva (ou democracia condição social)”.

A primeira remete ao conjunto de mecanismos institucionais que permitem a liberdade e os direitos civis, políticos e sociais: direitos de ir e vir; de organização e greve; de desobediência civil; de livre expressão; o sufrágio universal e o direito a ser eleito em representação dos seus pares; os direitos trabalhistas, que regulam/limitam a exploração e a desigual relação entre capital e trabalho; os serviços e as políticas sociais (universais, constitutivas de direito de cidadania). Nos processos

6 Uma apresentação dos diferentes modelos de democracia na tradição liberal e o debate da questão democrática na tradição marxista pode ser encontrada em Duriguetto (2007).

da “democracia-método”, torna-se possível a organização político-social das classes subalternas contrárias ao capitalismo.

A “democracia substantiva” amplia a democracia para além das instituições formais, demandando a “socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida”. Aqui, o objetivo fim é o de uma sociedade sem exploração nem opressão, sem alienação, uma sociedade de livres produtores associados, na qual o trabalho não se submeta ao controle do capital. Nessa sociedade, portanto, não caberiam desigualdades sociais de classe, “raça”/etnia e sexo.⁷

Podemos fazer uma relação entre estes dois momentos da democracia com a concepção de “emancipação política” e de “emancipação humana”.

Conforme Marx (s.d) descreve, a “emancipação política” foi desenvolvida na passagem do feudalismo ao capitalismo e no interior dessa ordem burguesa. Remete, portanto, ao conjunto de direitos que garantem uma “liberdade” e uma “igualdade” formais dos cidadãos – a liberdade e a igualdade perante as leis. Dessa forma, ela, sem dúvida, representa conquistas importantes ao progresso dos direitos e igualdades (formais) humanos. Contudo, realiza-se no interior do capitalismo, portanto, submete-se à “manutenção” de um sistema estruturalmente desigual.

Já a “emancipação humana”, para Marx, exige a eliminação de toda forma de “desigualdade, dominação e exploração”. Ocorre, portanto, na necessária superação da ordem do capital. Se a “emancipação política” (ou democracia formal-institucional) é compatível com a ordem burguesa, a “emancipação humana” (ou democracia substantiva) supõe sua superação. Não há, todavia, oposição entre “emancipação política/democracia formal” e “emancipação humana/democracia substantiva, embora não exista identidade” entre ambas.

7 Para Netto (1990, p. 82-95), “a democracia-método, possível no marco do sistema capitalista, surge como um pressuposto que viabiliza a organização do proletariado para a tomada do poder, a partir do qual a classe operária pode transformar a estrutura econômica de forma a criar as condições da democracia-condição social” (idem, p. 95).

Uma real e consequente luta pela “democratização” das relações sociais exige, portanto, uma ação definida e articulada com a totalidade das lutas sociais, visando à supressão das estruturas opressoras, da exploração, da propriedade privada, sustentadores da hegemonia da classe dominante.⁸ Nesse sentido, entendemos que é na disputa política entre as classes e frações de classe (na sua relação coextensiva e cossubstantiva com as relações sociais de sexo e “raça”/etnia) que se localiza o cerne do processo de democratização. Como consequência dessa compreensão, as intervenções sociais e políticas das lutas feministas configuram-se como ações fundamentais para a ampliação das condições que venham a contribuir para a ampliação da democracia na perspectiva da emancipação humana.

2 Feminismo e democracia

O feminismo será aqui tematizado em sua perspectiva materialista, voltada para a emancipação humana, portanto, associada à luta pela democracia substantiva. Nessa perspectiva, é necessário explicitarmos alguns elementos que consideramos centrais para a reflexão da relação entre feminismo e democracia substantiva ou democracia condição-social.

Não compreendemos a democracia substantiva ou democracia condição social apenas como um projeto societário capaz de superar o trabalho assalariado e a propriedade privada. Esse construto também deve ter como conteúdo ineliminável, a superação de todas as formas de exploração não só sobre a força de trabalho formal, restritamente falando, mas sobre os corpos, sobre o trabalho não remunerado, o trabalho não considerado trabalho (como o doméstico). Precisa eliminar toda forma de propriedade, inclusive sobre o corpo da mulher, bem como o racismo, a homofobia, o patriarcado, enfim todas as formas de opressão e exploração. Esta perspectiva implica em considerar a importância das lutas femi-

8 Para Marx [s/d], as conquistas democráticas formais não deviam se constituir a meta final das lutas dos trabalhadores, mas estas deveriam ser impulsionadas até que se atingisse a tomada do poder político (ou seja, a sua verdadeira “socialização”) e, com ele, a erradicação das relações capitalistas de produção (ou seja, socialização dos meios de produção) e, portanto, a “emancipação humana/democracia substantiva”.

nistas para o processo de democratização e para a construção de princípios e valores radicalmente democráticos e igualitários.

Cabe, ainda, perguntar: o que o feminismo tem a ver com a emancipação humana? A luta feminista não é uma questão de interesse apenas das mulheres, mas da humanidade que se pretende livre. A luta pela emancipação das mulheres está associada à luta pela emancipação humana. Como ressalta Samora Machel (1982, p. 18):

A emancipação da mulher não é um ato de caridade, não resulta de uma posição humanitária ou de compaixão. A libertação da mulher é uma necessidade fundamental da Revolução, uma garantia da sua continuidade, uma condição de seu triunfo. A Revolução tem por objetivo essencial a destruição do sistema de exploração, a construção duma nova sociedade libertadora das potencialidades do ser humano e que o reconcilia com o trabalho, com a natureza. É dentro deste contexto que surge a questão da emancipação da mulher.

A relação entre democracia substantiva e feminismo, entretanto, foi/é marcada por dilemas dentro das concepções tático-estratégicas de concepção e atuação das organizações e movimentos de luta da classe trabalhadora. Um desses dilemas ocorre não apenas pela incompreensão da importância do feminismo para as lutas de classe, mas pelo tensionamento que o mesmo provoca ao questionar hierarquias dentro das organizações e os privilégios masculinos que ocorrem em detrimento do tempo disponível para o exercício da política. A luta feminista revela, ainda, sua importância ao percebermos que:

A ampla aceitação da discriminação sexista como algo ‘natural’ é uma das ideias mais proveitosas que o capitalismo tem a seu favor. A desigualdade dos sexos está incorporada nos próprios fundamentos do capitalismo; daí que a luta contra esta discriminação em todos os níveis forma uma parte indispensável da luta pelo socialismo”. (WATERS, 1979, p. 80; tradução nossa).

Segundo Saffioti (1979, p. 83), a socialização dos meios de produção e uma legislação não discriminatória são fundamentais para a elevação social da mulher, mas são insuficientes para levá-la à emancipação, pois “é preciso que a sociedade se empenhe na eliminação de

uma mentalidade habituada a promover a inferiorização, de fato, da mulher [...].

Marx (2009), ancorando-se no pensamento de Fourier, defende que a transformação de uma sociedade é determinada pela relação entre o progresso da mulher diante da liberdade. Para Fourier, a mudança de uma época histórica, pautada nessa relação, aparece de modo mais evidente “na relação entre a mulher e o homem”, quando há “a vitória da natureza humana sobre a brutalidade”. Daí decorre o famoso pensamento, muitas vezes difundido como sendo de Marx: “O grau da emancipação feminina constitui a pauta natural da emancipação geral”. (FOURIER apud MARX, 2009, p. 220; destaques nossos).

A luta pela emancipação feminina e, portanto, o feminismo possui uma relação estreita com a democracia substantiva, como nos aponta Lênin (1979, p. 120-121):

Quem falar em política, de democracia, de liberdade, de igualdade, de socialismo, sem passar por estas questões, sem as colocar em primeiro plano, sem lutar contra as tentativas de esconder, de fingir ou sufocar estas questões, é o pior inimigo dos trabalhadores. [...] Abaixo os mentirosos que falam de liberdade e igualdade para todos, enquanto existe um sexo oprimido, existem classes de opressores, existe a propriedade privada [...]. Liberdade e igualdade para o sexo oprimido! Liberdade e igualdade para o operário, para o camponês trabalhador! [...].

Em outras palavras, a “democracia burguesa” é, segundo Lênin, “de frases pomposas, de promessas grandiloquentes, de sonoras palavras de ordem (liberdade e igualdade), mas na realidade ela dissimula a escravidão e desigualdade da mulher, a escravidão e desigualdade dos trabalhadores e dos explorados” (1979, p. 119). Por isso, para Lênin, “não se pode assegurar a verdadeira liberdade, não se pode edificar a democracia [...] se não a [mulher] tirarmos da atmosfera brutal do lar e da cozinha” (LÊNIN, 1979, p. 59). Assim, concluímos com Lênin: “[...] enquanto as mulheres não forem chamadas a participar livremente da vida pública em geral [...], não pode haver socialismo, nem sequer democracia integral e durável”. (LÊNIN, 1979, p. 101).

É com esta perspectiva da importância da questão e das lutas feministas para a construção de uma sociedade emancipada que passa-

remos, no próximo item, a explicitar alguns elementos que tencionam, na realidade brasileira contemporânea, a relação entre feminismo e ampliação da democracia.

3 Conjuntura brasileira e conservadorismo: desafios à democracia e ao feminismo

A participação política das mulheres remete à necessidade de analisarmos suas condições de vida e de trabalho, dentro de uma sociedade que não apenas possui uma divisão sociotécnica, mas também sexual do trabalho. Esta divisão sexual do trabalho está radicalmente articulada à divisão sexual da política. Senão, vejamos, segundo o CFemea (2014), as mulheres representaram 51,9% dos eleitores, mas somente 13,4% de vereadores, 11% dos prefeitos, 14,8% dos senadores, 7,4% dos governadores, 8,7% dos deputados federais e 12,8% dos estaduais.

A paridade entre sexos nos espaços de representação política não garante igualdade, até porque sabemos que a democracia substantiva é indissociável da distribuição de riqueza. Além disso, nem todas as mulheres comungam de uma perspectiva feminista e socialista, muitas parlamentares representam, ao contrário, projetos que representam os interesses das classes dominantes.

Nas relações de trabalho, percebemos que a desigualdade social, além de classe, possui sexo e “raça”, como demonstram os dados do Relatório da Comissão Externa da Feminização da Pobreza no Brasil:

[...] a proporção de mulheres que se concentra nas ocupações precárias (61%) é 13% superior à proporção de homens nessa mesma situação (54%). No caso das mulheres negras, essa proporção é de 71%, e 41% delas se concentram nas ocupações mais precárias e desprotegidas do mercado de trabalho. A tendência maior da mão de obra feminina ao desemprego é acentuada por variáveis de “raça”. A mulher negra apresenta uma desvantagem marcante nesse aspecto, com 13,6% de desemprego, em relação aos 10% das mulheres brancas. Essa desvantagem se agudiza no caso das mulheres jovens negras, que apresentam taxas alarmantes de desemprego, de 25%. Além disso, no que se refere ao emprego doméstico, as mulheres negras são a maioria. Por essas razões, estas alcançam somente

39% dos rendimentos dos homens brancos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Esses dados da representação política e do mundo do trabalho revelam as raízes de uma sociedade historicamente assentada no patriarcado e no racismo, na qual o capitalismo brasileiro se desenvolveu. Nesse terreno, a “democracia e liberdade”, para uma “minoridade dominante”, tornou-se “oligarquia e opressão para a maioria submetida” (FERNANDES, 1981, p. 350), ou seja, a democracia brasileira está associada a uma “democracia restrita típica” (FERNANDES, 1981, p. 359). Na atualidade, esses traços ganham contornos fortes de conservadorismo que vêm progressivamente ameaçando direitos conquistados.

Conservadorismo em cena, direitos sob ameaça

Estatuto do Nascituro (PL 478/2007), Movimento pela vida (contra a legalização do aborto); Marcha da família com Deus pela liberdade; a responsabilização das mulheres vítimas de estupro pela violência sofrida; a presidência na Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados do pastor Marco Feliciano (PSC-SP), autor de públicos pronunciamentos machistas e homofóbicos; Jair Bolsonaro (PP-RJ), como o terceiro deputado mais votado do país e o primeiro do Rio de Janeiro; assassinatos por homofobia; feminicídio e mortes por abortos clandestinos não são fatos casuais, tampouco dissociados. São reveladores de uma conjuntura permeada por fundamentalismos e conservadorismos que, cotidianamente, vem atacando a garantia da laicidade do Estado e naturalizando violências de múltiplas ordens.

São tempos, portanto, adversos e a configuração dos nossos “representantes” no parlamento não nos anima a projetar um cenário mais favorável às lutas e reivindicações democráticas e populares.

[...] a nova legislatura do Congresso Nacional é considerada a mais conservadora desde 1964. Ao passo que parlamentares vinculad@s a causas sociais caíram de 83 para 40 representantes, parlamentares conservador@s vinculad@s a agendas políticas militares, religiosas e ruralistas ampliaram sua presença no Legislativo federal. Na Câmara, o Departamento Inter-sindical de Assessoria Parlamentar (Diap) indica que haverá pelo menos 82 deputad@s federais na bancada evangélica, até

70 deputad@s na Frente Parlamentar da Agropecuária e pelo menos 20 deputad@s alinhad@s à “bancada policial”, defensora de uma segurança pública opressora. (CFEMEA, 2014).⁹

Diante dessa configuração, é possível perspectivar constantes e fortes ofensivas conservadoras às pautas de lutas por direitos ou de manutenção dos já conquistados dos movimentos e organizações dos(as) trabalhadores(as). No que tange às pautas das lutas feministas, alguns fatos já elucidam essa ofensiva.

O Estatuto do Nascituro (PL 478/2007), apelidado no feminismo como “bolsa estupro”, traz como objetivo central a criminalização do aborto de forma indiscriminada, ou seja, o direito ao aborto legal nos casos de estupro e risco de morte para a mãe, previsto na legislação, estaria revogado. Como “compensação” propõe, no caso de estupro, uma bolsa para a mãe. Esse Projeto de Lei elimina a já insuficiente conquista do exercício de autonomia das mulheres sobre seu corpo e sua vida e não considera a gravidade do aborto ilegal no país,¹⁰ que é uma das principais causas da mortalidade materna, destacadamente para as negras e pobres, tornando-se, portanto, também um problema de saúde pública.

A pesquisa do Ipea (2014) trouxe informações de como a população brasileira pensa sobre violência contra a mulher. Destacamos os seguintes dados:

1. 27% concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que a mulher deve satisfazer os desejos sexuais do marido, ainda que isso ocorra em detrimento do seu desejo. Há, portanto, uma convivência com o estupro conjugal, uma das expressões mais comuns de violência contra a mulher;

9 Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/images/stories/pdf/eleicoes2014_analise_governadores.pdf>. Acesso em: 04/03/2015.

10 Segundo o CFEMEA: “No Brasil, estimativas apontam que em torno de 1 milhão de mulheres fazem abortos clandestinos todos os anos, e 200 mil morreram em consequência da operação”. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4469:aborto-e-problema-de-saude-publica-alerta-anistia-internacional&catid=219:noticias-e-eventos&Itemid=154>. Acesso em: 28/03/2015.

2. Diante da sentença “Em briga de marido e mulher, não se mete a colher”, 23,5% concordaram parcialmente e 58,4% concordaram totalmente. Aqui, há a legitimação da desresponsabilização do Estado com a questão da violência contra a mulher, na medida em que é percebida como um problema de ordem privada.
3. 58,5% dos entrevistados concordam com a ideia de que “se as mulheres soubessem como se comportar, haveria menos estupros”. Essa afirmação revela o quanto a sociedade individualiza e responsabiliza a mulher vítima de violência.

Esses dados merecem ainda maior preocupação quando o associamos aos índices do feminicídio no Brasil. Entre 2001 e 2011, estima-se que ocorreram mais de 50 mil assassinatos de mulheres pela sua condição de sexo, ou seja, são cerca de 5.000 mortes por ano (GARCIA et al., [s/d] [s/p]). Assim, não temos dúvida de que as violências contra a mulher não são problemas isolados, tampouco individuais ou privados, mas refletem uma estrutura social patriarcal que não apenas explora de forma intensiva e extensiva a força de trabalho feminina, mas, também, oprime, violenta e assassina mulheres.

É essa mesma sociedade patriarcal que estabelece um único modelo de família, pautado no sistema heterossexual, que legitima a homofobia no país.¹¹ Segundo o Grupo Gay da Bahia (GGB), a cada um dia e meio, um homossexual é vítima da homofobia. Em 2010 foram documentados 260 assassinatos de gays, travestis e lésbicas. De acordo com o GGB, “o Brasil confirma sua posição de campeão mundial de assassinatos de homossexuais”.¹²

11 A Marcha da Família com Deus pela Liberdade realizada em março de 2014, teve como objetivo relembrar e homenagear o golpe de 1964 e pedir o retorno dos militares ao poder. Em entrevista publicada no jornal *Folha de S. Paulo*, uma das organizadoras da Marcha em São Paulo, afirmou que a atividade tinha alcançado seu objetivo: “lembrar que ainda existe a família tradicional e conservadora”. Expressam-se aí a homofobia e o conteúdo patriarcal da defesa da família tradicional (heterossexual), desrespeitando o reconhecimento legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo, recentemente conquistado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1429580-marcha-da-familia-com-deus-reune-cerca-de-500-pessoas-no-centro-de-sp.shtml>>. Acesso em: 04/03/2015.

12 Disponível em: <<http://www.ggb.org.br/Assassinatos%20de%20homossexuais%20no%20Brasil%20relatorio%20geral%20completo.html>>. Acesso em: 18/04/2012.

Mesmo diante desse cenário, representantes parlamentares defendem o Estatuto da Família (PL 6583/13), que só reconhece como família a configuração formada por um homem e uma mulher. O Estatuto rejeita o reconhecimento das famílias homoafetivas e, por extensão, os direitos das mesmas, como a adoção. Diante desse contexto, indagamos: como pensar em construir a ampliação da democracia – no rumo da emancipação humana – sem as lutas feministas?

4 Conquistas e lutas feministas na atualidade

No Brasil, três movimentos feministas de caráter nacional ganham destaque no fortalecimento do campo democrático dos movimentos sociais: a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), a Marcha Mundial de Mulheres (MMM) e o Movimento de Mulheres Camponezas (MMC).¹³ Ao se reivindicarem não apenas como sujeitos políticos em luta contra o patriarcado, mas, também, como anticapitalistas e antirracistas, põem em movimento pautas em defesa do processo de democratização ao interferirem nas relações sociais de sexo, raça e classe, de forma articulada. Exemplos de lutas desses movimentos têm sido a defesa das reformas política, agrária e tributária; o confronto ao agronegócio, à militarização e às violências; a luta pela valorização do salário mínimo e os direitos previdenciários e trabalhistas das mulheres (incluindo as domésticas e camponesas).

No confronto ao conservadorismo, destacamos como importantes iniciativas a construção da Frente Nacional pelo Fim da Criminalização das Mulheres e pela Legalização do Aborto,¹⁴ formada por diversos grupos e movimentos feministas, incluindo os três movimentos antes destacados, que vêm promovendo campanhas e lutas pela defesa do direito ao aborto. Outra importante iniciativa tem sido a Marcha das Vadias,¹⁵ organizada em diversas cidades brasileiras e protagonizada, fundamentalmente, por grupo autônomos feministas. Três ques-

13 Para uma análise da constituição, objetivos e formas de lutas desses movimentos consultar Cisne (2014).

14 Informações sobre a Frente estão em: <<https://frentelegalizacaoaborto.wordpress.com/>>. Acesso em: 05/03/2015.

15 Ver: <<http://blogueirasfeministas.com/tag/marcha-das-vadias/>>. Acesso em: 05/03/2015.

tões ganham centralidade nas manifestações de rua dessa Marcha: as lutas pela legalização do aborto, contra a violência à mulher e pela liberdade sexual – em direto confronto à homofobia – e a todas vinculadas à luta pela autonomia e liberdade.

Do ponto de vista legal, destacamos como conquista a promulgação, em 2006, da Lei 11.340 (Lei Maria da Penha), que passa a reconhecer e tratar a violência contra a mulher como uma questão pública e, como tal, com o dever do Estado em intervir e coibir sua prática. Ressaltamos ainda que a LMP foi a primeira lei brasileira a reconhecer a conjugalidade entre pessoas do mesmo sexo, abrindo, portanto, caminhos legais para a conquista de direitos para a população LGBT. A Lei, logo após sancionada, provocou grande resistência por parte do Poder Judiciário, que a definiu como inconstitucional, o que, felizmente, não logrou êxito. Além disso, há a resistência passiva àquela traduzida na morosidade para efetivar os inquéritos e os processos.¹⁶

Ainda do ponto de vista normativo, destacamos como uma importante conquista a revisão e reedição da Norma Técnica sobre a Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes. A norma data de 1998 e trata da regulamentação do aborto legal às mulheres vítimas de estupro. A inovação da revisão consiste em não mais exigir o Boletim de Ocorrência para as vítimas de estupro realizarem o aborto legal. Passou também a estabelecer regras e providências para assistência às mulheres vítimas de violência sexual. Com isso, conquistamos fomento para a implementação de serviços de saúde especializados para o atendimento a essas mulheres.¹⁷

No campo dos direitos sexuais, destacamos os avanços em relação ao reconhecimento da união estável, do casamento entre pessoas do mesmo sexo e da crescente legalização da adoção de crianças por casais

16 A rede de serviços que a LMP prevê ainda não é suficientemente efetivada, concentrando-se mais nas capitais. Há, portanto, uma problemática em torno da efetividade da LMP, que se “não invalida a política, [...] demonstra como o Estado patriarcal e sua máquina burocrática resistem a inovar em políticas que mudem a vida das mulheres”. (AMB, 2011, p. 48).

17 Segundo a AMB (2011, p. 43), “de 2007 para 2010, o número de serviços que prestavam esse tipo de atendimento passou de 138 para 442, sendo que desses, 60 realizam atendimento para a realização do aborto previsto em lei”.

homoafetivos, ainda que enfrentando fortes resistências da bancada evangélica. Basta lembrarmos da propositura do Estatuto da Família, que colide diretamente com esses avanços.

A mais recente conquista, sancionada pelo Executivo federal, em março de 2015, foi a lei que torna o feminicídio um crime hediondo. Iniciativa importante diante de um país com marcas assustadoras de assassinatos de mulheres pela sua condição de sexo.

Essas conquistas legais expressam avanços no campo da democracia formal-institucional, portanto, da emancipação política. No entanto, a contribuição das lutas feministas para a construção de um processo de democratização sintonizado com a emancipação humana, com a democracia substantiva, demanda que suas lutas se insiram e incidam no conjunto das lutas desenvolvidas pelas organizações e movimentos sociais. Inserção e incidência que se materializam nas concepções e ações prático-políticas que considerem as relações sociais de sexo, “raça”/etnia e classe de forma indissociável.

Conclusões

É na tradição marxista que encontramos uma definição de democracia que não se resume aos seus aspectos formal-institucionais. Ao contrário, nessa tradição, as conquistas dos componentes democráticos – que dão materialidade ao formal-institucional – são reconhecidas como patrimônio das lutas e das organizações dos trabalhadores. Democracia aqui é vista como um “processo” que tem a sua força motriz alimentada nos conteúdos das resistências, dos projetos e das ações organizadas e conscientes dos trabalhadores. Nessa perspectiva, demanda erradicar todas as formas de alienação, dominação, opressão e exploração. Ou seja, superando não apenas a concentração da riqueza, mas as relações patriarcais, racistas e homofóbicas. Neste processo, cremos que a perspectiva de luta feminista é indispensável para a emancipação humana, ainda mais em tempos de recuos de direitos e recrutamento do conservadorismo.

A emancipação da mulher não possui apenas uma dimensão restritamente econômica, ela envolve dimensões profundas da condição de se tornar humano, ou melhor, envolve a profundidade ontoló-

gica da construção do ser social como ser genérico, dentro da construção de uma contra-hegemonia em totalidade, envolvendo a economia, a cultura, os valores e a política.

O processo de organização feminista promove, portanto, uma luta não apenas contrária ao sistema econômico restritamente falando, mas, também, aos conservadorismos patriarcais e racistas presentes nas famílias, igrejas, escolas e na estrutura burocrática do Estado. Logo, a “causa da emancipação e da igualdade das mulheres envolve os processos e instituições mais importantes de toda a ordem sociometabólica (MÉSZÁROS, 2002, p. 307). A construção de uma contraideologia aos conservadorismos e naturalismo difundidos por essas instituições não é apenas importante, mas indispensável para a consolidação de um movimento que coloque em processo a ampliação da democracia para além dos marcos dos seus aspectos formal-institucionais, substantivando seus conteúdos em concepções, valores e ações sintonizados com a emancipação humana, com a democracia substantiva.

**Submetido em 29 de março de 2015 e aceito
para publicação em 15 de junho de 2015.**

Referências

AMB. Associação de Mulheres Brasileiras. **Políticas públicas para a igualdade:** balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente. Brasília: CFEMEA, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório da comissão externa da feminização da pobreza no Brasil.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/378857.pdf>>. Acesso em: 10/03/2013.

CFEMEA. Centro Feminista de Estudos e Assessoria. **Análise das eleições. Mulheres eleitas em 2014:** velhos e novos desafios. Brasília: CFemea, 2014.

CISNE, Mirla. **Feminismo e consciência de classe.** São Paulo: Cortez, 2014.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia:** um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil:** ensaio de interpretação sociológica. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

GARCIA, Leila P.; FREITAS, Lúcia R. S. de; SILVA, Gabriela D. M. da; HÖFELMANN, Doroteia A. **Violência contra a mulher:** feminicídios

no Brasil. Disponível em: <http://horia.com.br/sites/default/files/documentos/130925_sum_estudo_feminicidio_leilagarcia.pdf>. Acesso em: 08/03/2015.

HAYEK, F. **Direito, legislação e liberdade**. São Paulo: Visão, 1985, v. II.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**! 3. ed. São Paulo, Cortez, 2000.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Tolerância social à violência contra as mulheres. In: **O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS)**. Brasília, 2014.

KERGOAT, Danièle. **Se batter, disent-elles**. Paris: La Dispute, 2012.

_____. A mulher hoje. In: MARX; ENGELS; LENIN. **Sobre a mulher**. Coleção Bases, n. 17. São Paulo: Global, 1979.

MACHEL, Samora. A libertação da mulher é uma necessidade da Revolução, garantia da sua continuidade, condição do seu triunfo. In: MACHEL, Samora et. al. **A libertação da mulher**. 3. ed.. São Paulo: Global, 1982.

MACPHERSON, C. B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARX, Karl. **A questão judaica**. São Paulo: Moraes, [s.d.].

_____. Proudhon In: MARX; ENGELS. **A sagrada família**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETTO, J. P. **Democracia e transição socialista**. Escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

_____. Crise global contemporânea e barbárie. In: VIGEVANI, T. et al. **Liberalismo e socialismo**. Velhos e novos paradigmas. São Paulo: Unesp, 1995.

WATERS, Mary Alice. **Marxismo y feminismo**. 2. ed. Barcelona: Fontamara, 1979.

Modernização capitalista e “democracia vulgar” na particularidade da formação histórica brasileira / *Capitalist modernization and “vulgar democracy” in the particularity of the brazilian historical formation*

DOUGLAS RIBEIRO BARBOZA¹

Resumo: O estudo objetiva analisar a relação entre os processos de modernização capitalista no Brasil e as mediações históricas sobre as quais “se consolida o que Marx denomina como democracia (vulgar)”. A maneira pela qual o liberalismo se conformou na particularidade brasileira foi capaz de revelar a *essência* da restritividade democrática que foi ocultada pela “forma” do capitalismo e liberalismo na Europa. A importância do debate encontra-se na necessidade de desmistificação da discussão em torno do caráter do liberalismo e da democracia nos marcos do capitalismo brasileiro o qual, mesmo nas direções mais críticas, resvala numa análise comparativa com os processos europeus, e, de forma mais grave, numa crítica efetivada a partir do próprio autoelogio que o liberalismo evoca para si. Buscaremos, também, compreender a relação entre a consolidação do caráter extremo de vulgaridade democrática do simulacro brasileiro e as transformações societárias engendradas pelo atual estágio de desenvolvimento capitalista.

Palavras-chave: democracia vulgar; capitalismo; Brasil.

Abstract: This essay analyzes the relationship between the capitalist modernization processes in Brazil and the historical mediations on which “consolidates what Marx called as (vulgar) democracy”. The manner in which liberalism has been conformed in Brazilian particularity was able to reveal the essence of democratic tightening that has

1 Professor Adjunto da Escola Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Doutor em Serviço Social (PPGSS-UERJ). Coordenador do Grupo de Estudos Marxismo e Realidade Brasileira (GEMARB).

been hidden by the “shape” of capitalism and liberalism in Europe. The importance of the debate is the need to demystify the discussion around the aspect of liberalism and democracy in the Brazilian capitalism landmarks which, even in the most critical directions, leads to a comparative analysis with the European processes, and, more seriously, to a critique made from the self-praise that liberalism evokes for itself. We also aim to understand the relationship between the consolidation of the extreme aspect of the democratic vulgarity of Brazilian simulacrum and the societal transformations engendered by the current stage of capitalist development.

Keywords: vulgar democracy; capitalism; Brazil.

Na perspectiva marxiana, assim como pode ser denominada de “vulgar” a economia que restringe o seu alcance à esfera da circulação, também pode ser denominada “vulgar” a democracia que constitui a esfera política decepando-a, de forma arbitrária, face às condições concretas de vida e as relações reais de poder que se desenvolvem sobre esta base. Com a consolidação da democracia burguesa (e a consolidação de seu caráter vulgar), a comunidade política que se formata é puramente a transfiguração da esfera da circulação: nela se deparam unicamente “cidadãos” sem ulterior caracterização ou distinção; apenas compradores e vendedores de mercadorias que usufruem o “livre direito” de escolherem diferentes produtos políticos.

Nestas condições, a democracia burguesa já nasce como uma “democracia vulgar”. No momento do capitalismo em formação, quando a pesquisa científica ainda era uma possibilidade, a compreensão das relações, processos e estruturas da democracia tal como ela se conformara até então – ou seja, a partir das referências das primeiras práticas que foram cunhadas sob a expressão grega que a definia como poder soberano ou governo (*krátos*) pelo povo (*demos*), considerado no seu sentido social – possibilitou a construção de uma forma de organização política que precisava negar o seu caráter democrático. Ou seja, na necessidade científica de distinguir o capitalismo de qualquer outro sistema, a aceitação da democracia a partir da sua significação clássica (de participação política e o exercício do poder de amplos setores sociais) chocava-se com as pretensões das elites que emergiam como

dominantes e com os objetivos do liberalismo clássico em articular um desenho institucional que não apenas permitisse à burguesia controlar o Estado, mas também salvaguardar o que ela entendia por direito do indivíduo, o qual, na concepção liberal, implica a negação dos direitos da maioria dos “indivíduos”.

Com a consolidação política e econômica da ordem burguesa, e com a ampliação das lutas entre as classes fundamentais, burguesia e proletariado, a negação científica teve de se transformar em assimilação descaracterizante, reduzindo a democracia ao seu caráter puramente formal, excetuada de seus aspectos econômicos e sociais. Se a ideia de democracia como igualdade, implicava a subversão da ordem burguesa, sua tradução por meio de mecanismos de liberdades jurídicas e constitucionais permitiu a inserção desta demanda nos princípios básicos do pensamento liberal, reduzindo a sua reivindicação à divisa estritamente “política”. Ao incorporar o significado da democracia aos bens políticos ainda toleráveis pelos seus interesses particulares, as classes dominantes dela se apropriaram e naturalizaram-na, assim como as teorias revolucionárias foram “domesticadas” pelas classes dominantes inglesa, americana e francesa.

A questão das restrições democráticas se agravava no cenário clássico da construção das revoluções burguesas na medida em que o discurso liberal difundia-se por uma forma autoapologética que ocultava as tensões e contradições das reivindicações de igualdade e liberdade e seu estreito entrelaçamento com a justificação da escravidão e aniquilamento dos povos coloniais. Tais contradições eram mais facilmente camufladas porque as diferentes formas de trabalho compulsório que sustentaram o processo de acumulação do capital foram transladadas do cenário da “liberdade” das metrópoles para o ambiente “indolente” e “selvagem” das colônias. O argumento de que os “povos bárbaros” coloniais eram incapazes de decidir pelo seu autogoverno serviram de substrato para que, no momento de redefinição da democracia nos marcos burgueses, a tradição liberal assimilasse os trabalhadores assalariados e os não proprietários à “multidão criança” cuja extensão dos direitos políticos deveria ser neutralizada. Sob os marcos liberais e nas “vias clássicas” de transformação capitalista, a democracia (vulgar) burguesa se propaga no oco.

Este conteúdo antidemocrático do liberalismo e a inerente dimensão vulgar da democracia associada à consolidação da revolução burguesa assume um caráter mais revelador da sua restritividade quando analisada na sua particularidade brasileira. Na particularidade de nossa “via não clássica” de transformação capitalista, as contradições da igualdade e da liberdade proclamadas pelo liberalismo se revelaram de forma mais clara, pois não havia mais um “cenário externo” para onde seriam transladadas e ocultadas as relações de “servidão perfeita” do trabalho compulsório. Ambas puderam andar livremente de “mãos dadas” e, durante um certo tempo, acompanhadas pela “servidão imperfeita” das diferentes formas de trabalho livre aqui desenvolvidas.

Para tal análise, é preciso se distanciar dos argumentos até então sustentados sobre o caráter do liberalismo no Brasil e sua relação com a democracia. Com algumas variações, estes argumentos se concentram em duas direções: por um lado, a compreensão do liberalismo como uma “ideia fora de lugar”, na qual os partidários da modernização são considerados como um grupo de intelectuais alienados e embaçados ante os europeus, que aderiram meramente a determinado conceito apenas pelo prestígio de sua proveniência. Por outro, a compreensão de uma certa “adequação” do liberalismo segundo os interesses das elites dominantes locais, uma espécie de “critério seletivo” em que os partidários da modernização não entenderam o pleno sentido das ideias que colheram na Europa e adotaram somente as que pudessem produzir os efeitos desejados.

A proposta aqui apresentada se difere de tais argumentações, pois sustenta que, devido à particularidade de nossa transição ao capitalismo, os partidários da modernização, que atuavam na comunidade tradicional brasileira, agiram com surpreendente (consciente ou inconscientemente) habilidade de incorporar o “conteúdo” das teses liberais para além do que era ocultado nas “formas” em que esse liberalismo se autoproclamava, reexplicando-o a partir da natureza de seu ambiente social e institucional. Ao compreender-se a forma como se realizou a transição do país para os marcos do capitalismo por meio de um critério interpretativo que evidencie a precocidade de nossa revolução passiva, percebe-se que este processo de transição formatou um elemento fundamental para a neutralização e controle dos surtos libertários e das reivindicações políticas: conformou-se, aqui, um cenário

favorável para que o “conteúdo” antidemocrático do liberalismo se revelasse em condições sociais e econômicas propícias ao desenvolvimento do capitalismo sem que a justificação da manutenção da escravidão precisasse assumir “formas” ocultadoras e apoloéticas.

A importância do debate aqui sugerido encontra-se na necessidade de sua ampliação e desmistificação em torno do caráter do liberalismo e da democracia nos marcos do capitalismo brasileiro o qual, mesmo nas direções mais críticas, resvala numa análise comparativa com os processos europeus, e, de forma mais grave, numa crítica efetivada a partir do próprio autoelogio que o liberalismo evoca para si. Ao tratar-se do caráter autocrático assumido pela revolução burguesa no Brasil e sua impossibilidade de “desencadeamento automático” dos pré-requisitos do modelo democrático-burguês, os argumentos normalmente seguem a linha de sustentação de que a impossibilidade de universalização das premissas da democracia política é determinada pela condição de “desenvolvimento desigual” do capitalismo retardatário no Brasil, posto que, no seu momento de acelerar a industrialização e de pressões democráticas, o capitalismo mundial se encontra num estágio absolutamente regressivo em suas possibilidades civilizatórias. Tal como afirma Florestan Fernandes (1976):

Ao revés, o que se concretiza, embora com intensidade variável, é uma forte dissociação pragmática entre desenvolvimento capitalista e democracia. [...] Assim, o que “é bom” para intensificar ou acelerar o desenvolvimento capitalista entra em conflito, nas orientações de valor menos que nos comportamentos concretos das classes possuidoras e burguesas, com qualquer evolução democrática da ordem social. A noção de “democracia burguesa” sofre uma redefinição, [...] pela qual ela se restringe aos membros das classes possuidoras que se qualifiquem, econômica, social e politicamente, para o exercício da dominação burguesa. (p. 340).

O eixo central da tentativa de análise da questão da democracia vulgar na particularidade brasileira parte da preocupação em relacioná-la com os processos que nos conduziram à “modernidade” capitalista e com as especificidades que, em função da particularidade da nossa “revolução burguesa”, tornaram-se próprias do capitalismo conformado no Brasil.

Na apreensão de processos de transição “não clássica” para o capitalismo (ou seja, processos que não seguiram as formas de transição ocorridas nas revoluções inglesas do século XVII ou da Grande Revolução Francesa do século XVIII) pode-se utilizar dois importantes conceitos elaborados no âmbito da tradição marxista. O primeiro refere-se à noção lenineana de “via prussiana” (LENIN, 1980), a qual serve, sobretudo, para definir os processos de transição para o capitalismo no campo, em que, na nova ordem fundada pelo capital, conservam-se claras sobrevivências das formas pré-capitalistas, como, por exemplo, o uso da coerção extraeconômica na extração do excedente produzido pelos trabalhadores rurais. O segundo refere-se à noção de “revolução passiva”, elaborada no interior do pensamento gramsciano (GRAMSCI, 2002), com a perspectiva de conceituar processos de modernização promovidos pelo alto, nos quais a conciliação entre diferentes frações das classes dominantes é um recurso para afastar a participação das massas populares na passagem para a “modernidade” capitalista.

A partir da fundamentação em tais conceitos, Coutinho (2005) nos revela um importante norte para direcionar as análises da especificidade brasileira em relação às vias “não clássicas” de transição para o capitalismo. Aqui, a solução “pelo alto” da questão do Estado nacional unificado precede e condiciona a solução “prussiana” da modernização agrária: a “revolução passiva” iniciada com a Independência e consolidada com o golpe da Maioridade conservou a grande exploração rural e o domínio político dos proprietários de terras e de escravos, e, desta forma, acabou preparando o desfecho “prussiano” para a questão de adaptar a estrutura agrária ao capitalismo no plano interno, no momento em que as potencialidades das relações escravistas de trabalho se esgotam. Nesse sentido, “ambos os movimentos foram importantes degraus na lenta e ‘não clássica’ marcha do Brasil para o capitalismo, deixando ademais profundas marcas em nosso presente”. (COUTINHO, 2005, p. 234).

Considerando tais formulações, a preocupação da presente investigação é atentar-se também aos processos que nos conduziram à “modernidade capitalista”, definindo-se a importância da consideração do anterior percurso em direção à definição dos germes do poder e da dominação burgueses, compreendendo que o processo de Independência e dos anos imediatamente subsequentes carregam importantes manifestações que virão a se desenvolver a partir do período republi-

cano. Tal escolha temporal configura-se como de extrema relevância analítica para a compreensão da passagem do momento de “negação científica” à aceitação descaracterizante da democracia pelo liberalismo na particularidade brasileira. A ideia proposta é de confirmar a capacidade de revelação da essência da relação entre liberalismo, democracia e capitalismo nos marcos de uma formação social em que os regimes de exceção se conformaram como a regra geral de “preparação do terreno” para que os “interstícios democráticos” variassem entre a democracia (vulgar) dos oligarcas e a democracia (vulgar) do grande capital.

Democracia vulgar no brasil: da negação científica à incorporação descaracterizante

A importância do debate sugerido pelo presente estudo encontra-se na necessidade de ampliar e desmistificar a discussão em torno do caráter do liberalismo e da democracia nos marcos do capitalismo brasileiro o qual, mesmo nas direções mais críticas, resvala numa análise comparativa com os processos europeus, e, de forma mais, grave numa crítica efetivada a partir do próprio autoelogio que o liberalismo evoca para si. Ao tratar-se do caráter autocrático assumido pela revolução burguesa no Brasil e sua impossibilidade de “desencadeamento automático” dos pré-requisitos do modelo democrático-burguês, os argumentos normalmente seguem a linha de sustentação de que a impossibilidade de universalização das premissas da democracia política é determinada pela condição de “desenvolvimento desigual” do capitalismo retardatário no Brasil, posto que, no seu momento de aceleração da industrialização e de pressões democráticas, o capitalismo mundial se encontra num estágio absolutamente regressivo em suas possibilidades civilizatórias.

O que se coloca como uma “redefinição” da noção de “democracia burguesa” no cenário brasileiro, na verdade, é a revelação de forma mais clara do conteúdo vulgar que é inerente à própria democracia burguesa. Analisando os processos revolucionários inglês, americano e francês (e da justificativa de seus ideólogos defensores), podemos perceber que o desenvolvimento capitalista já se dissociava “pragmaticamente” da democracia, e as revoluções burguesas “clássicas” já traziam consigo a preocupação em separar a elite governante da multidão trabalhadora governada, criando uma nação política exclusiva, uma aristo-

cracia de cidadãos proprietários em que a propriedade – especialmente a propriedade de terra – permanecia como um *status* “extraeconômico” jurídico e político militar privilegiado. Na particularidade brasileira, o que ocorreu foi que a instituição de um autogoverno de uma sociedade civil constituída ou hegemonizada pelos proprietários de terras e escravos, fortemente decididos a não tolerar interferências no seu poder político, consolidou-se de maneira muito mais enraizada que nos marcos europeus. A velha oligarquia agrária, dos proprietários de terras e de escravos, foi, aqui, uma das protagonistas da via não clássica de nossa transformação capitalista, modernizando-se e recompondo-se economicamente, refazendo alianças para se manter no bloco de poder e influenciando decisivamente as bases conservadoras da dominação burguesa. Nestes marcos, a restrição da participação do poder político às forças populares assumia um caráter, por parte das elites dominantes, de uma “sequência natural” para uma formação econômico-social cuja marca determinante, ao longo de mais de trezentos anos, era o elemento escravista. São estas condições que possibilitam que parte significativa da vida republicana no Brasil se configure como um contínuo reiterar de formas autoritárias de resolução do antagonismo de classe, “pinceladas” com alguns poucos interstícios democráticos pouco substantivos.

Para a compreensão da passagem do momento de “negação científica” à aceitação descaracterizante da democracia pelo liberalismo na particularidade brasileira, é importante partirmos do anterior percurso em direção à definição desses “germes”, compreendendo que o processo de Independência e dos anos imediatamente subsequentes carregam importantes manifestações que virão a se desenvolver a partir do período republicano. Conforme afirma Ianni (1985, p. 14):

A propósito da história da revolução burguesa, pois, cabe alguma referência ao período monárquico: 1822-1889. Nessa época ocorreram alguns fatos notáveis, relativos a problemas tais como os seguintes: lutas de independência, revoltas e guerras populares, lutas separatistas, fugas e revoltas de escravos, primórdios da sociedade civil, cidadania, vida partidária, opinião pública e outros aspectos do processo histórico de formação do Estado nacional. Nessa época, as campanhas republicana e abolicionista são expressões muito importantes da sociedade civil em formação. Ao lado do amplo predomínio do trabalho escravizado, como base de todo vasto edifício do poder monárquico

(o que limita ou nega uma verdadeira sociedade civil burguesa) é inegável que vários acontecimentos ocorridos na época permitem colocar os anos da monarquia como o tempo das manifestações primordiais da revolução burguesa que se desenrolará desde 1888-89 em diante.

É importante destacar que, quando resgatamos as análises em torno das particularidades desse período pré-republicano, partimos da premissa de que, para compreendermos a particularidade da vulgaridade democrática e do liberalismo no Brasil, é importante apreendermos as relações recíprocas, de interdependência e antagonismo, entre as peculiaridades da formação social capitalista e as da formação social escravista, considerando o conjunto de relações, processos e estruturas de apropriação econômica e dominação política por meio dos quais a formação social capitalista vai conseguir emergir do desenvolvimento das forças produtivas internas e das relações externas – e como, conseqüentemente, se transformará num sistema de dominação e apropriação diverso e antagônico, em face da formação social escravista. (IANNI, 1978).

Ao avançarmos na investigação acerca da relação entre liberalismo, democracia e os caminhos da “modernidade capitalista” no Brasil”, destaca-se que as tentativas de análises acerca das particularidades do liberalismo no país e sua relação com a questão democrática costumam cair numa armadilha da dicotomia teoria x prática/retórica x realidade que acaba desconsiderando as noções de “conteúdo” e “forma” tão cara à análise marxiana. Ao fazerem a crítica ao liberalismo como sustentáculo ideal do capitalismo e pensarem a sua particularidade no Brasil, fazem-na presos ao autoelogio e à visão apologética às quais se entregam o liberalismo e o Ocidente liberal, não alcançando assim a compreensão da exata dimensão do caráter vulgar da democracia em nosso país.

A relação entre a formação econômico-social brasileira e a subordinação ao capital mercantil mundial constitui-se a premissa para a delimitação dos protagonistas na estrutura de poder. Nesta reconstrução do contexto histórico-estrutural, se seguirá o caminho da base econômica para as estruturas sociais de poder, salientando as variadas funções econômicas e sociais da escravidão. Destacam-se os fatores externos e internos que possibilitaram a construção de uma “revolução

dentro da ordem”, sob a qual o compromisso entre o instituto da escravidão e o liberalismo econômico asseguraram a capitulação ou neutralização das forças democráticas que pudessem emergir no cenário de emancipação nacional. A ideia é demonstrar como os diferentes extratos ligados aos interesses das elites dominantes conseguiram efetuar uma transformação política nacional sem precisar contar com a participação dos extratos populares.

As rebeliões que trouxessem qualquer sombra de inconformismos e reivindicações populares foram abafadas, com extrema violência sob a justificativa da necessidade de se adestrar um povo “desordeiro e selvagem”, desagregando e desorganizando seus movimentos, de forma a se plasmar um cenário em que se tornava possível argumentar a aparência (construída) de um povo “passivo e apolítico”, tendente ao conformismo e à conciliação, cuja aspiração se resume em obedecer à Constituição e às leis. O poder econômico latifundiário precisava de ordem e tranquilidade para os seus negócios. Necessitava de um cenário onde as diversas diferenças e divergências econômicas, sociais e culturais não fossem empecilho para que minorias dominantes e suas sucessivas gerações conseguissem escamotear os direitos das “multidões” castradas e sangradas, sem que com isso as levassem ao desespero.

Apesar das tentativas de mobilização popular, a República se realizaria tal como a Independência se realizara: sem a colaboração de um movimento de raízes populares. O novo regime resultaria de um golpe militar como solução a descontentamentos de setores importantes para a economia e a política no país. As forças sociais que se apossaram do liberalismo mantiveram o seu caráter antidemocrático sob as bases de uma formação social que tornava mais clara a falácia dos ideais políticos da “garantia de vida, de liberdade, de igualdade e do direito à felicidade para todos os cidadãos”. As relações entre liberalismo e democracia, aqui, tornaram-se o “oco do oco”, isto é, mais reveladoras quando construídas sob as vicissitudes do já extremamente restritivo e excludente regime de produção escravista. E o resultado desse processo de desenvolvimento foi a perpetuação de valores tradicionais elitistas, antidemocráticos e autoritários, bem como a sobrevivência de estruturas de mando que implicaram na marginalização de amplos setores da população.

O horror às sublevações populares é marca registrada das elites de todos os tempos. Sob as bases da vocação não democrática inscrita no liberalismo dos intelectuais do Império, cuja repulsa declarada à democracia e à revolução traziam à tona as manifestações de urgência em “parar o carro revolucionário”, a República nasceu sob o signo da “ordem pública”. Fundada em 1889, a República combinara liberalismo e patrimonialismo de forma a já deixar claro quais eram as fronteiras possíveis para construir uma democracia vulgar no Brasil.

Assim, a vida social brasileira do período da Primeira República foi marcada pelo profundo traço do uso permanente, ilegal e impune do aparato repressivo para estancar o protesto dos espoliados, tirar de circulação a força de trabalho desnecessária e restaurar a ordem social nos moldes requeridos pelos interesses da classe dominante. Quando a retórica liberal radical embebia-se de uma piedosa simpatia pelos “deserdados da fortuna” e pelos “humildes”, logo se convertia (ou se revelava) em inquietude que intensificava as práticas repressivas quando a desarticulada massa ameaçava ultrapassar os limites e transformar-se em classe social.

Sob estas fundamentações, pôde-se revelar, aqui, que ainda nos germes da construção da democracia liberal no Brasil, ela já revelava mais claramente a capacidade de combinação dos argumentos de “negação científica” com os argumentos da “redefinição para o caráter vulgar” (como, por exemplo, na associação das justificativas do trato às “bestas selvagens” e à “multidão criança”, subsidiada pelos argumentos pejorativos em torno do processo de miscigenação). Pode-se afirmar, também, que a permanência da lógica da prática da repressão fundada na dialética do povo desordeiro-selvagem/passivo-apolítico consubstanciou tanto o momento da “negação científica” da democracia quanto o momento de construção do seu caráter vulgar no Brasil, revelando claramente quais eram as possibilidades mais extremas de uma república simultaneamente liberal e patrimonial, e pondo em marcha uma singular revolução pelo alto que se completara com o processo aberto na chamada “revolução de 1930”: pôs-se em marcha uma espécie de processo contrarrevolucionário, no sentido de fazer face à ascensão política de forças populares.

Entre 1930 e 1937, o Brasil viveu uma fase de muitas incertezas e grande agitação política que culminou na instauração de um novo tipo

de Estado, marcado por extraordinária centralização do poder, implementando, com um discurso nacionalista, um “governo forte”, cujo objetivo era transferir para si as bases de poder arraigadas nos regionalismos. A anterior Carta Magna era esfacelada pela “Aliança Liberal” que chegou ao poder com a “revolução de 1930”, instaurando uma situação de exceção autocrática.

As fronteiras e a vulgarização do curto período de regime “democrático”, efetivado nos anos 1930, se revelam mais claramente após a “revolução constitucionalista” de 1932. Mantém-se uma concepção de democracia e cidadania estreita e formal, que supõe como manifestação política adequada aquela que se dá dentro dos limites previstos no sistema legal, nas modalidades de participação interna aos mecanismos legais de representação, sobretudo a introdução do voto secreto e das mulheres e a criação de uma Justiça Eleitoral. As chamadas “conquistas democráticas” postas, pela revolução de 1930, na verdade, mantinham-se nas fronteiras da democracia vulgar que constitui a esfera política, decependo-a de forma arbitrária às condições concretas de vida e às relações reais de poder que se desenvolvem sobre esta base.

Com a instauração da ditadura de Vargas em 1937, consolida-se o processo de transformação “pelo alto”. Como reação aos movimentos populares, reais ou potenciais (os quais, após um longo período de recrudescimento do caráter repressivo, só conseguiram alcançar manifestações nos limites do subversivismo esporádico e elementar), as classes dominantes reagiram e se empenharam em “restaurações” que, em última instância, acolheram uma certa parcela das exigências provenientes “de baixo” e produziram importantes modificações na composição das classes, preparando o caminho para novas transformações reais. Fortaleceu-se o poder da burguesia industrial e financeira, cujo objetivo imediato era, pela ativa intervenção do Estado, promover a industrialização do país, sem grandes abalos sociais. A defesa, por parte do regime autoritário, veio acompanhada, nos intelectuais do regime, a classificações do mesmo como “um novo tipo de democracia”, “adequada” às necessidades da sociedade brasileira: uma democracia sem povo, sem eleições e eleitores, pela via autoritária-elitista a partir do Estado centralizado, cuja “mão de ferro” saberia guiar os passos da nacionalidade para o engrandecimento do Brasil. Era a extrema fetichização do que já era um simulacro da democracia vulgar liberal.

Um traço importante, que foi analisado no tocante a este período, refere-se ao fato de que a neutralização violenta dos “subversivos”, como forma de desmobilização e despolitização da classe trabalhadora, preparou o terreno para sustentar a concepção de “harmonia” e “integração” entre as classes sociais, mas, dessa vez, sob a forma de uma legitimação e reconhecimento da questão social no interior do Estado, cuja “solução” adotava o disfarce da “dádiva”, do “favor” de uma elite governante “benevolente”, capaz de antecipar as soluções necessárias para o bem-estar dos trabalhadores, sem a necessidade de grandes confrontos. Traveste-se, no discurso apologético da “outorga”, o fato de que a legislação social, na verdade, era resultante de todo um histórico de lutas. Passa-se a tratar como “benesses” a um povo cuja predisposição ao “espírito pacífico” não abria espaço para empreitadas violentas em longos processos de lutas. A dialética do povo desordeiro-selvagem/passivo-apolítico, utilizada para sustentar a negação da democracia, retorna sob novas roupagens para consubstanciar a tentativa de consolidação da “democracia vulgar”.

Tais argumentações sustentadas nos trazem importantes chaves analíticas para pensarmos as fases posteriores de consolidação da democracia vulgar no cenário brasileiro. No período entre 1945 e 1964, com o alcance da fase denominada de “industrialização pesada” (principalmente entre 1956 e 1961), formata-se o cenário em que, segundo as formulações de Florestan Fernandes (1976), se completará a revolução burguesa e a constituição do capitalismo no Brasil.

Este processo da industrialização brasileira, ainda que retardatório, está na base das pressões democráticas que, segundo Weffort (2003), as “classes populares” exercem sob o Estado no Brasil de 1945 a 1964, pressões estas referentes às possibilidades de ascensão socioeconômica e de consumo, desencadeadas com a migração campo-cidade em face do processo de urbanização e das péssimas condições de vida nas áreas rurais. Considerado por muitos como o período “efetivamente democrático”, esta democracia se realizará sob as bases de um cenário considerado pela historiografia brasileira como o auge do populismo, como poder ideológico de Estado, garantindo a transição da hegemonia da burguesia cafeeira para a burguesia industrial.

Ou seja, o ritmo do desenvolvimento econômico e social que anteriormente propiciou o surgimento das classes populares e que

passou a manter a vigência das alianças populistas deve ser preservado e intensificado (WEFFORT, 2003, p. 183). Como a pressão popular se dirige sobre a ampliação do consumo e da participação política, o desafio imposto à política populista é “compatibilizar desenvolvimento econômico com desenvolvimento democrático”, o que, nos marcos da experiência contraditória da formação social dessas classes populares e de consolidação do caráter vulgar da democracia, impulsiona uma conquista da cidadania (ou mais especificamente da igualdade de direitos) que cria a possibilidade de que se manifeste a insatisfação perante à desigualdade, porém sem de fato eliminar esta desigualdade.

Ao se reportar ao período correspondente aos governos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, Mirian Limoeiro Cardoso (1978) afirma que a centralidade conferida ao desenvolvimento estava indissociavelmente vinculada à ordem capitalista, em que os setores financeiros operaram vultuosos e lucrativos empréstimos que aprofundaram a condição capitalista dependente vis-à-vis ao núcleo do capitalismo. E este processo se dá exatamente num contexto em que, segundo Florestan Fernandes (1981), ocorrem profundas contradições, conflitos e embates advindos do ajuste das frações burguesas locais ao capitalismo monopolista, e que a defesa do desenvolvimento, como parte estratégica “etapista” preconizada pelos setores mais influentes da esquerda, organizados pelo PCB, teve como resultado uma derrota amarga dos trabalhadores. (FERNANDES, 1981b).

Ou seja, o “oco dentro do oco” dessa democracia que se efetiva no quadro brasileiro é tão revelador que, no momento de um novo recrudescimento das reivindicações populares, de crise econômica e dissensos no bloco de poder sobre o direcionamento da sociedade, já havia configurado novamente o cenário propício para que a vulgarização democrática servisse de antessala para o restabelecimento do autoritarismo tão funcional aos interesses centrais do capitalismo: a acumulação desenfreada, despreocupada em ter que arcar com a trágica tarefa democrática de incorporação das classes populares ao processo político. Mais além, o caráter de simulacro do simulacro desta democracia vulgar é tão funcional aos interesses das classes dominantes que, ao instaurarem a ditadura, a partir de 1964, com o suporte da “Doutrina de Segurança Nacional”, os militares a invocam sobre o pretexto de “purificar a democracia de seus elementos subversivos”.

Conclusão

Tais formulações, apresentadas na presente tese, também nos auxiliam a compreender e levantar novas questões acerca do atual período de consolidação de uma democracia vulgar em que, pressionados pelo recrudescimento das lutas sociais antissistêmicas derivadas da crise das políticas neoliberais de primeira geração, os setores dominantes, abertos à revisão do Consenso de Washington, conseguiram atrair para o seu bloco de poder importantes setores de seus antagonistas, conformando um processo transformista que contribuirá para formatar a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, em 2003. Abre-se uma era de conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista, conformando uma apologia a um desenvolvimento fundado no equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social, adjetivados de autossustentáveis econômica, social e ambientalmente. Pela mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao mesmo tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes. Na primeira etapa do governo Lula, por exemplo, ao mesmo tempo em que expandia-se a assistência social e aumentava-se o salário mínimo (concomitantemente com a expansão do crédito ao consumidor e dos empréstimos populares), realizavam-se as contrarreformas da educação e da previdência.

Com ou sem prefixo “neo”, o desenvolvimentismo vem assumindo uma extraordinária centralidade nas narrativas de todos os domínios: “econômicos, como se uma alternativa ao Estado mínimo neoliberal; político, pois associado ao novo progressismo dito de cariz pós-neoliberal, e social, no sentido de que o seu compromisso mais profundo é com os chamados pobres, assegurando a estes renda mínima e certa socialização que os levam a ser ‘pessoas com capacidade para fazer acontecer’ alternativas econômicas” (LEHER, 2012, p. 18). Consolida-se o caráter extremo da vulgaridade democrática do simulacro brasileiro: construir um Brasil mais democrático e passível de erradicar a pobreza se traduz na capacidade de impulsionar as camadas mais subalternizadas à orbita do mercado, na potencialização do consumo, fórmula esta amplamente difundida nos diversos momentos de campanha eleitoral que garantiram a (re)eleição dos governos Lula e Dilma.

Constitui-se, assim, conforme nos esclarece Francisco de Oliveira (2010), um processo de “hegemonia às avessas”, um novo movimento constitutivo da hegemonia das classes dominantes, desenvolvido com as armas da despolitização em prol da conservação dos seus interesses. Coutinho (2010b) amplia tal formulação, afirmando que este movimento, que comporta a convivência com os novos movimentos sociais e com algumas das reivindicações de necessidades sociais (como o acesso à renda e ao consumo), formata na atualidade uma outra pedagogia: a da “socialização da sociedade brasileira” em que as demandas dos “de baixo” são atendidas no âmbito da “pequena política”, como meio de sitiar a “grande política”.

Por fim, não poderia deixar de citar como tais particularidades nos ajudam a pensar as últimas manifestações que ocorreram nas chamadas “jornadas de junho”, do ano 2013. Pela rapidez com que se espalharam, pelas multidões que mobilizaram, pela diversidade de temas e problemas postos pelos manifestantes, as frases mais ouvidas e disseminadas ao longo desse processo eram que “o gigante tinha acordado”, que o “povo acordou”, como se tudo não passasse de uma indignação que explodira repentinamente nos marcos de uma sociedade constantemente acostumada à passividade. A pauta colocada pelas elites e seus aparelhos privados de hegemonia, classificando a radicalização das manifestações como uma exacerbação de “selvageria”, “banditismo” e “vandalismo”, retoma a dialética do povo desordeiro-selvagem/passivo apolítico que fundamenta a via repressiva de contenção das reivindicações populares como forma de manutenção do *status quo* e garantia de funcionamento da “democracia vulgar”. A arrogância e a brutalidade dos detentores do poder plasmaram uma espécie de autismo social e político incapaz de perceber a “velha toupeira” que trabalhava no subsolo do tecido social, e por um estopim, promoveu, em poucos dias, a unificação de descontentamentos, lutas, reivindicações e anseios (autismo social e político este que também acometeu os próprios movimentos sociais e organizações das classes trabalhadoras).

Todavia, é importante considerar que, se a repressão aos jovens e a prepotência dos governantes funcionaram como um catalisador das contradições que germinavam sob a aparência de que tudo era “divino e maravilhoso” em nosso país, quando as contradições explodiram acabaram se expressando numa multifacetada manifestação de elementos de

bom senso contra a ordem ao lado de reapresentações de conteúdos conservadores e mesmo preocupantes do senso comum – como o nacionalismo exacerbado, o antipartidarismo, a retomada da extrema direita. Tal condição não é o suficiente para cometermos arroubos intelectuais e afirmar categoricamente que o atual estágio de consolidação da “democracia vulgar” necessariamente se conforma com uma antessala para um novo período autoritário de organização política que potencializará as necessidades de acumulação do capital, porém, minimamente, liga um sinal de alerta sob o cenário de organização (ou desorganização) social e política que esta democracia vulgar está sendo capaz de fermentar, o que deve ser premissa fundamental para qual devem estar voltadas as atenções dos movimentos das classes subalternas.

Submetido em 31 de março de 2015 e aceito para
publicação em 20 de junho de 2015.

Referências

CARDOSO, Miriam L. **Ideologia do desenvolvimento, Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

COUTINHO, C. N. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas, 3. ed. ampliada, Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

_____. A hegemonia da pequena política. BRAGA, R.; OLIVEIRA, F. de; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-43.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981b.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 6 v.

IANNI, Octavio. **Escravidão e racismo**. São Paulo: Hucitec, 1978.

_____. **O ciclo da Revolução Burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1985.

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**. Crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

LENIN, V. I. **O programa agrário**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas. 1980.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F. de; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-27.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na vida política brasileira**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

Democracia e qualidade: as consequências da ditadura militar ao sistema educacional, na frágil transição democrática brasileira / *Democracy and quality: the consequences of the military dictatorship to educational system in the fragile brazilian democratic transition*

SILVANA APARECIDA DE SOUZA¹

Resumo: Trata-se de estudo de natureza conceitual e teórica que analisa as características e consequências da ditadura militar para a educação brasileira, marcada pelo estabelecimento de relações de controle que vão desde o conteúdo curricular até a forma de escolha do gestor escolar e mesmo a arquitetura dos prédios, organizados para o controle das pessoas. Além disso, passou-se a ter estímulo à expansão do setor privado na oferta educacional, renúncia fiscal, criando-se a dedução no Imposto de Renda da mensalidade em escolas privadas, reposicionando a relação entre o setor público e o setor privado na oferta educacional. Após a reabertura política, a frágil transição democrática realizada no país fez com que o atual sistema educacional arrastasse consigo características de organização dos espaços, dos tempos, e das relações entre estudantes e professores e mesmo da comunidade com o corpo de trabalhadores das instituições escolares, que dificultam ou impedem a democratização do sistema.

Palavras-chave: democracia; educação; ditadura militar; transição democrática.

Abstract: This essay is a study of conceptual and theoretical nature that analyzes the characteristics and consequences of military dictatorship for Brazilian education, marked by the establishment of relations of

1 Doutora em Educação. Professora do Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras (PPGSCF), da Universidade Estadual do Oeste do Paraná-Unioeste, campus de Foz do Iguaçu.

control, which affected since the curriculum content to the form of school manager choice and even the architecture of buildings, established to control the people. Moreover, there was an encouragement for the expansion of the private sector in the educational provision, tax waivers, with the creation of deduction in income tax tuition in private schools, repositioning the relationship between the public and the private sector in the educational offering. After the political reopening, the fragile democratic transition held in Brazil made the current education system trail organizational characteristics of spaces, times, and the relationships between students and teachers and even the community with the body of employees of educational institutions, which deter or prevent the democratization of the system.

Keywords: democracy; education; military dictatorship; democratic transition.

A Comissão Nacional da Verdade, instituída em 16 de maio de 2012 e que encerrou seus trabalhos recentemente, tinha o objetivo primordial de apurar graves violações dos direitos humanos pelo Estado brasileiro. A própria criação da Comissão, que sofreu grande resistência de parte das forças conservadoras do país, e o resultado de seu trabalho trouxeram muitos elementos e suscitaram, mais uma vez, o debate sobre o tema da democracia e da participação social. Passados trinta anos do encerramento formal da ditadura militar no Brasil, que durou vinte e um anos, de 1964 a 1985, a crise política pela qual passa o país neste momento, dentre outros fatores, revela a fragilidade da democracia brasileira.

Pretende-se com este texto tratar do sistema educacional brasileiro, sob o ponto de vista de seu processo de democratização ou não, tomando como recorte temporal inicial da análise, as características e consequências para a educação, da ditadura militar ocorrida no Brasil, para que se possa verificar a continuidade ou não destas características na fase seguinte, que se convencionou chamar de “redemocratização”.

Para isso, serão tomados aspectos da Organização do Processo Pedagógico da Educação Básica, tais como a organização didático-

-curricular, a organização dos espaços, a relação com a comunidade na gestão escolar, a arquitetura dos prédios escolares.

Antecedentes

A educação dos jovens, pensada inicialmente no âmbito individual, privado e religioso, passa a ser considerada como atividade universal, coletiva e laica somente a partir da vigência do Estado Moderno. No Brasil, esse período se iniciaria, em tese, com a República em 1889, mas, de fato, só consegue dar seus primeiros passos com a Revolução de 1930, que tem início na década de 30 do século XX.

Nesse período, o sistema educacional brasileiro era pensado majoritariamente por liberais como Anísio Teixeira e Fernando de Azevedo, influenciados pela Escola Nova,² e que produziram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, um verdadeiro plano de sistema educacional brasileiro que se propunha implantar em todo o país, que, à época, possuía uma gigantesca população de analfabetos.

O “Manifesto de 32”, como ficou conhecido, reflete o primeiro embate ocorrido no Brasil em torno da tese da liberdade de ensino e da participação das famílias na decisão de em qual escola seus filhos deveriam estudar. Estas bandeiras foram levantadas pela Igreja e pelos grupos que as apoiavam (como, por exemplo, os mais influentes jornais da época), e o que estava em jogo era exatamente se haveria ou não a coexistência do sistema público e privado de ensino, este último à época representado pela filantropia e pelo ensino confessional, pois ainda era muito pouco desenvolvido o ensino privado com fins estritamente lucrativos, como é comum e amplamente desenvolvido hoje.

-
- 2 A Escola Nova é uma tendência pedagógica que considera o educando como sujeito de vontade e iniciativa. Reconhece as fases do desenvolvimento bio-psico-social do ser humano. Enquadra-se na perspectiva liberal já que não pretende, defende ou se ocupa da mudança da estrutura social como um todo, restringindo-se ao ser em processo de formação ao seu alcance. Essa perspectiva pedagógica não se consolidou no Brasil em termos concretos, existindo apenas como iniciativas isoladas e experimentais, em sua maioria em instituições privadas, devido ao alto custo necessário à sua implantação. John Dewey, um filósofo e pedagogo norte-americano, foi um escolanovista que influenciou diretamente a formação do educador brasileiro Anísio Teixeira.

Ou seja, as escolas privadas da época eram majoritariamente confessionais e/ou filantrópicas.

Como desfecho desse episódio, a favor da filantropia e do ensino confessional, o sistema educacional brasileiro foi regulamentado na forma da coexistência das modalidades pública e privada, situação na qual o privado filantrópico possibilitou o desenvolvimento do sistema puramente privado, empresarial, com fins explicitamente lucrativos.

A tarefa de escolarização mínima da população, uma das tarefas democrático-populares,³ parecia compatível com o pensamento liberal clássico vicejante naquela época no país e, portanto, com as necessidades do desenvolvimento capitalista no Brasil daquele período.

Pode-se dizer, então, que o primeiro projeto de desenvolvimento de um amplo sistema de educação no Brasil foi pensado e impulsionado por liberais. Mas, por liberais que eram grandes intelectuais e, ao mesmo tempo, operadores da política, coisa difícil de encontrar no Brasil atual. Eles não eram só intelectuais que pensavam o sistema educacional e o país em todas suas áreas, mas eram também operadores da política, ou seja, parlamentares, ministros de Estado, secretários de educação, reitores de universidade. Realmente tratava-se de pessoas que pensavam e, ao mesmo tempo, buscavam executar um projeto que propiciasse o desenvolvimento do país, em uma perspectiva que envolvia, de alguma forma, o desenvolvimento humano. E esse é o caldo que engrossou as reformas de base do governo João Goulart.

Havia um projeto de nação, de alfabetização geral do povo, de formação dos brasileiros, de desenvolvimento das comunicações, de estradas, do sistema de transporte, da grande indústria, da implantação de um sistema educacional de qualidade e para todos, ainda que, objetivamente, se estivesse longe de materializar tais objetivos.

Note-se que o sentido do termo “democrático” não é entendido simplesmente pela participação da população na eleição de representantes em sufrágio universal. Para o que se pretende desenvolver aqui,

3 Por tarefas democrático-populares entende-se a oferta de serviços básicos para toda a população, tais como educação, saúde, habitação, transporte, trabalho, dentre outros.

parte-se do princípio de que a estrutura do serviço público só pode ser considerada democrática se for de qualidade e para todos. Trata-se de um conceito amplo de democracia. Não só democracia na escolha dos executores e dos legisladores da coisa pública, mas da democracia na oferta equânime do serviço público para toda a população do país.

Nesse sentido, e por falar em liberais clássicos, Jean Jacques Rousseau, em seu texto “Sobre o papel da educação na produção da desigualdade entre os homens”, ao utilizar-se da metáfora da disputa de uma corrida entre um anão e um gigante, já demonstrava que, se colocados estes dois personagens lado a lado em uma disputa de uma corrida, a cada passo do gigante e a cada passo do anão, ocorre o aumento da desigualdade entre os dois. (ROUSSEAU, 1995, p. 172-3).

Com base nesta metáfora, pode-se afirmar que a universalização de um sistema de serviços sociais na modalidade pública, do qual faz parte o sistema educacional, é condição para a democratização das oportunidades de vida, e única forma que contém a potencialidade de reduzir a desigualdade entre as pessoas, enquanto, um sistema dual propicia necessariamente o aumento dessa desigualdade. Sendo assim, a cada ano escolar de dois estudantes, em sistemas educacionais de qualidade diferentes, ocorre o aumento da desigualdade entre tais estudantes.

A política e o projeto social que se desenvolvia no país tinham, portanto, a potencialidade de reduzir a desigualdade entre os brasileiros e foi interrompido e substituído por um outro projeto, efetivado após o golpe militar de 1964, que será tratado a partir de agora.

Ditadura militar e a educação: do ideal da Escola Nova a um arremedo do retorno à Escola Tradicional e Tecnícista

A Escola Nova, que orientou a formação de Anísio Teixeira, Lourenço Filho e mesmo Paulo Freire, exige para seu funcionamento a existência de laboratórios, de espaços livres, de traslados de estudantes para diferentes espaços utilizados na aprendizagem centrada na experiência, condições que, evidentemente, exigem altos investimentos.

Os intelectuais que poderiam conduzir uma reforma escolanova no país foram banidos, exonerados e cassados em seus mandatos,

após o golpe militar de 1964, em função de seus vínculos reais ou ideais com o governo João Goulart e acusados de serem comunistas.

A partir do golpe, o comando do Ministério da Educação e Cultura (MEC) passou majoritariamente para as mãos de militares e juristas, seguidos de engenheiros e médicos, como se pode observar na relação que segue, onde são listados os nomes dos ministros daquela pasta no período de 1964 a 1981: Luís Antônio da Gama e Silva, advogado; Flávio Suplicy de Lacerda, engenheiro; Pedro Aleixo, advogado; Raymundo Aragão, médico; Tarso de Moraes Dutra, advogado; Jarbas Passarinho, militar; Ney Braga, militar; Euro Brandão, engenheiro; Eduardo Portella, advogado; Rubem Carlos Ludwig, militar; Ester de Figueiredo Ferraz, advogada.

Em termos pedagógicos, observa-se agora, com a ajuda do distanciamento histórico, que a reforma educacional da ditadura militar se baseou em um arremedo da Pedagogia Tradicional⁴ e na Pedagogia Tecnicista,⁵ constituindo-se na expansão de uma escola barata e precária, na qual um professor e mais ou menos quarenta estudantes são confinados entre quatro paredes, mediados por uma relação professor/aluno baseada na obediência, na repetição, no silêncio e nos castigos físicos e morais executados com base na autorização das famílias e da convivência do Estado. Esse modelo só pode ser superado em seu baixo custo pela educação a distância.

4 A Escola Tradicional é uma tendência pedagógica com origem na Igreja Católica, mas que com o decurso do tempo foi se laicizando relativamente. Organiza o ensino com base na autoridade do professor, que é o centro do processo, e o estudante, denominado aluno, é considerado um adulto em miniatura, uma tábula rasa, na qual deve ser depositado o conhecimento transferido pelo professor.

5 A Escola Tecnicista é uma tendência pedagógica liberal, desenvolvida em acordo com o momento histórico do crescimento da grande indústria. Por isso, usa os meios através dos quais se ensina como o centro do processo. Valoriza a metodologia, o planejamento, os recursos materiais. Considerando que o golpe militar ocorreu no Brasil exatamente no período da industrialização do país, o tecnicismo constituiu-se na tendência pedagógica daquele momento, criando-se, por exemplo, a figura do supervisor pedagógico, que nada mais era do que o supervisor de fábrica, transplantado para o chão da escola; o inspetor de aluno é o mesmo caso, assim como o sinal de entrada e saída, que é a transposição para a escola do apito das fábricas.

Para executar esse modelo de escola, foram criadas pelo Decreto-Lei 869, de 12 de setembro de 1969, a disciplina de Educação Moral e Cívica (EMC), de caráter obrigatório, em substituição à Filosofia, e de Estudos dos Problemas Brasileiros (EPB), em substituição à Sociologia, como forma de evitar o debate político, ao mesmo tempo em que garantia a transmissão de conteúdos e valores ligados à manutenção da ordem vigente.

Os efeitos destas disciplinas foram demonstrados nos estudos de Vieira (2011 e 2012), e estavam relacionados com a manutenção da ordem, por meio do civismo, patriotismo, com fundamento na moral, na preservação do espírito religioso, do culto à obediência à lei e da fidelidade ao trabalho. Também foram alterados os conteúdos e objetivos da disciplina de Organização Social e Política Brasileira (OSP), que havia sido criada, em 1960, por Anísio Teixeira.

Para manter o formato de obediência à ordem estabelecida na ditadura militar, a gestão dos estabelecimentos escolares era efetivada por diretores nomeados, como cargo de confiança dos dirigentes do Poder Executivo. A eleição de diretores ou mesmo concurso público para a função de direção escolar era tema sequer referido naquele período. Tais diretores mantinham uma relação com a comunidade, no formato que Licínio Lima caracterizou como “uma situação de não participação forçada ou imposta” (1991, p. 70-3), que era garantida pelo medo, justificado pela existência da censura, da repressão policial e legitimada pelo culto à obediência e ao cumprimento da ordem e respeito às normas estabelecidas.

Mas, para além da forma de ensinar, dos conteúdos e da forma de escolha da direção da escola atrelada ao poder golpista, a organização do espaço escolar também estava planejada para manter a ordem. Sendo assim, a arquitetura dos prédios escolares construídos durante a ditadura militar também colaborava no controle da movimentação dos estudantes, dos tempos e da ocupação dos espaços.⁶ Trata-se das edificações baseadas no modelo do pan-ótico:

Um modelo arquitetônico de prédio público idealizado por Jeremias Bentham no final do século XVIII, com o objetivo de

6 A esse respeito, conferir estudo realizado por Souza, 2011.

permitir a observação total por parte do poder disciplinador e econômico da vida de um indivíduo, e que foi pensado como um projeto de prisão modelo para o controle dos encarcerados, mas também sugerido e adotado para instituições educacionais, de assistência e de trabalho. (SOUZA, 2011, p. 174).

Nesse modelo, os prédios escolares possuíam um pátio livre no centro, rodeado de salas de aula, muitas vezes em dois andares, de onde se poderia visualizar toda a movimentação de pessoas, fato que permite, para além do controle dos corpos, a manutenção das relações de poder.

Pode-se ainda relacionar diversas outras medidas tomadas durante esse período, que são exemplificadoras da combinação do formato repressivo e de baixo custo, que assumiu o sistema educacional brasileiro:

1. encurtamento e barateamento da formação dos docentes, com a criação da licenciatura curta, com a qual professores eram formados em apenas um ano e meio para lecionar para o que era denominado, à época, de 5^a a 8^a série ginasial;
2. fortalecimento do sistema privado de ensino, criando a possibilidade de dedução no Imposto de Renda de pessoa física dos gastos com dependentes em escolarização privada, uma medida de renúncia fiscal a favor do sistema privado de educação. (Lei 4.357, de 16 de julho de 1964);
3. dedução em dobro para despesas de empresas que desenvolvessem projetos que objetivassem “a preparação imediata para o trabalho”. (Lei 6.297, de 1975);
4. incentivo à modalidade de educação a distância, sobretudo para cursos de formação inicial de professores, combinado com subsídios usando recursos do MEC para financiamento de mensalidade em instituições de ensino superior particulares, em detrimento da expansão do investimento nas universidades públicas, dando início à política de empréstimos bancário para pagamento de mensalidades no sistema privado de Ensino Superior;

5. criação do Projeto Minerva, que se constituía em ensino supletivo transmitido pelo rádio;
6. redução da proporção do valor destinado ao Ministério da Educação, que, no governo de João Goulart, girava em torno de 10% do orçamento da União, para 4,3%, em 1975. (CUNHA, 1991, p. 51-2);
7. reforma do Ensino Médio, introduzindo a obrigatoriedade do Ensino Profissionalizante para atender as exigências do mercado;
8. Reforma Universitária, passando a vinculação dos docentes do curso para os departamentos e mudando o regime dos estudantes de disciplinas para o sistema de créditos, com o objetivo de desmobilizar da situação de pertencimento e identidade dos cursos e das turmas;
9. criação da lista tríplice, a ser enviada para o Executivo, em substituição ao regime de escolha, para definição dos dirigentes das universidades públicas;
10. substituição da Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, coordenada por Paulo Freire, pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).

Apesar de todas essas evidências, há um senso comum de que antigamente havia uma educação de qualidade no Brasil, que se perdeu com o processo de expansão de vagas e universalização do acesso à educação básica.

A esse respeito, nos parecem relevantes os estudos do professor Celso de Rui Beisiegel, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), que tem recorrentemente demonstrado que não houve e ainda não há educação de qualidade no Brasil (1975, 2005). Existiam, sim, no período ditatorial, algumas escolas de excelência, que, sem dúvida nenhuma, tinham eficiência na capacidade de transmissão de conteúdos curriculares. Algumas destas eram escolas técnicas, outras regulares, situadas, em geral, nos grandes centros urbanos como as capitais. Mas, estas mesmas escolas, assim como as demais, produziam um índice em torno de 50% de reprovação no primeiro ano

do Ensino Fundamental, assim como no Exame de Admissão ou no primeiro ano do antigo ginásio. Isso sem falar no também alarmante índice de evasão então existente. Além disso, eram escolas baseadas em relações absolutamente autoritárias, ancoradas na obediência, na memorização e inclusive na violência física, por meio das tradicionais “reguadas” e dos castigos, e, sobretudo, para a manutenção da ordem, que se expressa no lema positivista da bandeira nacional.

Sendo assim, não se pode dizer que tínhamos educação de qualidade durante a ditadura militar, mas sim algumas escolas com alguma competência de transmissão de conteúdo curricular quase que a qualquer custo. E é preciso lembrar que qualidade para apenas alguns não é qualidade, mas, privilégio.

A redemocratização e a educação: o primado dos economistas e a implantação da escola produtivista

A reabertura democrática no Brasil com o esgotamento da ditadura militar, ocorreu, como honestamente proclamou o então general-presidente Ernesto Geisel, de forma “lenta, gradual e segura”.

Sabendo-se que não há um modelo único de democracia, importa saber que a que substituiu a ditadura militar no Brasil foi a democracia representativa, que “se circunscreve no limite do sufrágio universal, da soberania do parlamento como órgão de representação popular e de liberdades propriamente políticas, mas que objetivam garantir sobretudo a defesa da propriedade privada e a acumulação ampliada do capital”. (SOUZA, 2012, p. 175).

Um outro modelo de democracia poderia ser a participativa ou direta, que:

[...] tem como objetivo maior o igualitarismo socioeconômico, de cunho material, e não se contenta com a participação pela via de uma representação, e por isso se funda em comitês ou conselhos de trabalhadores. Em síntese, pode-se dizer que a democracia proletária pretende a igualdade material, enquanto a democracia burguesa pretende a execução apenas e tão somente de uma igualdade política formal. (SOUZA, 2012, p. 175).

Ainda concordando com a autora, ocorre que no Brasil a redemocratização havida, nas últimas, décadas se efetivou no contexto da manutenção e da afirmação do modo de produção capitalista. Portanto, não poderia o país ter naquele momento assumido outra forma de democracia (em substituição à ditadura militar burguesa), que não fosse tão somente a modalidade representativa (SOUZA, 2012), já que o contexto da Guerra Fria e o bloqueio econômico contra Cuba, dentre outros fatores, produziram uma crise nos países socialistas, que se refletiu nas forças internas do Brasil. Fatores internos também colaboraram como o fortalecimento da mídia televisiva, concentrada sob o controle de algumas poucas famílias.

Mesmo assim, a Constituição Federal, promulgada em 1988, revelou-se um enorme avanço em termos de direitos da população em geral. No que diz respeito à educação, a Constituição Cidadã, como ficou conhecida, garantiu minimamente a gestão democrática em estabelecimentos oficiais, grande abertura em termos de liberdade didático-pedagógica aos docentes e uma organização curricular flexível.

Porém, a regulamentação do capítulo da educação na Carta Magna, que se fez quase uma década depois, quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394, de 1996), já ocorreu de forma a tornar ainda mais flexíveis as garantias mínimas inscritas na Constituição de 1988.

O pensamento pedagógico do período da redemocratização foi hegemonizado por ideias progressistas e mesmo de inspiração marxista, assumidamente ou não. No entanto, a dissolução da União Soviética causou uma crise no pensamento socialista mundial, que, evidentemente, teve seus reflexos no Brasil. Deste modo, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 foi o ápice a que se pôde chegar no país, em termos de definição em lei, de direitos e garantias para a classe trabalhadora.

Além disso, a década de 90 no Brasil ficou caracterizada pelo seu alinhamento às reformas neoliberais iniciadas por Margaret Thatcher na Inglaterra, o que fez com que os parcos avanços, alcançados na década anterior, comessem a retroceder. Ocorre nesse período a criação de um Ministério da Administração e Reforma do Estado, o Mare, capitaneada pelo então ministro Bresser-Pereira, e que se ocupou de reformar o aparelho do Estado, já que, para o pensamento neoliberal, a

culpa da crise é do Estado, o que fez com que se criasse a figura do público não estatal, categoria na qual entraram praticamente todos os serviços sociais, como educação e saúde.

No que diz respeito à educação, pode-se perceber claramente o alinhamento da política educacional à racionalização econômica típica da reforma neoliberal ao se observar o perfil dos ocupantes do posto de ministros da Educação nos sucessivos governos: inicialmente continuaram a ser majoritariamente advogados, e, a partir do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, passaram a ser majoritariamente economistas, tendência que se mantém, com poucas exceções, considerando inclusive os professores universitários.

Após a abertura política, os ministros da Educação foram: Marco Maciel, advogado; Jorge Bornhausen, advogado; Hugo Napoleão do Rego Neto, advogado; Carlos Corrêa de Menezes Sant'anna, médico; Carlos Chiarelli, advogado; José Goldemberg, físico; Eraldo Tinoco Melo, administrador; Murilo de Alencar Hingel, geógrafo e historiador; Paulo Renato Souza, economista; Cristovam Buarque, engenheiro mecânico e economista; Tarso Genro, advogado; Fernando Haddad, advogado; Aloizio Mercadante, economista; José Henrique Paim, economista; Cid Gomes, engenheiro civil; Renato Janine Ribeiro, filósofo.

Porém, é preciso admitir que houve uma expansão da oferta do ensino obrigatório, chegando-se à quase universalização do Ensino Fundamental, no final do governo de Fernando Henrique Cardoso. Porém, uma expansão na dimensão que se exigia em um contexto de retração da estrutura do Estado, não poderia ocorrer de outra forma, senão na quase universalização de acesso a um ensino sem qualidade.

Outros avanços ocorreram como a universalização da alimentação escolar, a regulamentação do transporte escolar, a expansão do atendimento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e mesmo a melhoria da qualidade de tais livros, que trazia muitos estereótipos e mesmo preconceitos.

Mas, com trabalhadores mal remunerados, com uma extensa jornada em sala de aula, alto número de estudantes por sala de aula e com uma estrutura precária em termos de condições de trabalho na escola, ainda que boa parte dos cursos de formação de professores tives-

sem passado a ser orientados por uma perspectiva progressista, não poderia ter ocorrido outra coisa que não o fato da maioria das escolas permanecerem ainda organizadas e orientadas pela Pedagogia Tradicional, que, como dito anteriormente, é talvez a forma mais barata de organização da escola.

Já a Pedagogia Tecnicista foi deixada de lado, pois perdeu a hegemonia, já que era correspondente do fordismo, que, por sua vez, perdera a hegemonia como forma de organização do processo de trabalho produtivo. Sabe-se que o processo de trabalho que sucedeu ao fordismo foi o toyotismo cuja forma de organização se dá pela remuneração por produção. Na educação, em termos mundiais, institui-se a lógica da avaliação em larga escala ou por resultados, na qual o órgão central de controle, no caso o MEC, define o processo por meio de um sistema de remuneração ou de vantagens por resultados em processos de avaliação que, inicialmente são voluntárias e depois passam a ser compulsórias. Trata-se, por exemplo, da Provinha Brasil, da Prova Brasil, do Índice de Avaliação da Educação Básica (Ideb), do Exame do Ensino Médio (Enem), do Provão, relativo ao ensino superior, que derivou para o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) etc. A esse modelo de produção corresponde a pedagogia que se convencionou chamar de Pedagogia Neotecnicista, Pedagogia Produtivista, ou ainda, Pedagogia por Resultados. Nesta fase, o ensino, ao invés de ser centrado no processo, passa a ser centrado nos resultados.

Em termos de gestão, progressivamente algumas redes e sistemas educacionais foram implantando a eleição de diretores, como forma de ocupação da função de dirigente escolar e outros criaram a função na carreira, ocupada por concurso público, como é o caso do Estado de São Paulo, existindo ainda algumas redes e sistemas, a maioria municipais, que fazem a indicação do diretor como cargo de confiança do prefeito municipal.

No entanto, essa aparente democratização da gestão das instituições escolares no Brasil, se deu em um momento em que a racionalidade econômica que regia e rege ainda a reforma do Estado, baseava-se não na descentralização de tomada de decisões, mas sim na descentralização da execução de tarefas organizacionais, passando a ser criado nas várias redes e sistemas, um mecanismo de repasse de recursos de custeio e manutenção dos prédios escolares, já que, de fato, fica muito mais

caro acionar a estrutura do poder público para trocar o reparo (uma arruela) de uma torneira com vazamento, por exemplo, do que a própria escola comprar esse insumo diretamente e efetuar a troca. Ou seja, a descentralização de recursos ocorreu não em função de uma perspectiva democrática, mas, sim, econômica.

Por outro lado, os cursos de formação de professores e os documentos oficiais de boa parte das políticas educacionais, nas três esferas de poder (federal, estadual e municipal), incentivavam a participação da comunidade na gestão da escola, tendo sido previsto inclusive na estrutura formal de muitos sistemas, conselhos escolares com poder deliberativo. Mas, vários pesquisadores demonstram em seus estudos⁷ que, na prática, esses conselhos têm tido pouca atuação, que os pais ou responsáveis pelos estudantes não conhecem as funções desses conselhos, de forma que estes acabam por legitimar a decisão previamente tida por outrem. (SOUZA, 2001; 2012).

Durante a ditadura militar foram criadas em muitas escolas os Caixa Escola, que depois se transformaram nas Associações de Pais, Mestre e Funcionários (APMFs), ou equivalentes, que assumiram a função de ajuda de estudantes que não tinham condições de comprar seus respectivos materiais escolares, uniformes e mesmo alimentação durante o período em que permaneciam na instituição escolar.

Porém, com o fim da ditadura militar, essas organizações que já estavam criadas e integradas à estrutura da escola, continuaram existindo, mas assumiram outra função já que as políticas de fornecimento de material e alimentação escolar foram assumidas pelo Estado e universalizadas. O uniforme escolar deixou de ser obrigatório na maioria dos sistemas e redes de ensino.

Com a perda da função para a qual foram inicialmente criadas, mas com a tradição de arrecadação de recursos materiais ou financeiros para ajudar as atividades relacionadas às atividades escolares, as APMFs passaram a contribuir para com a manutenção dos prédios escolares e depois com o incremento das atividades extracurriculares como dança, música e afins.

7 Correa (2006); Garcia (2003); Souza (2012).

Sendo assim, pode-se dizer que as escolas cujo conselho escolar é atuante, tem participação ativa na comunidade no processo de tomada de decisão. No entanto, em muitas escolas, é a APMF a instituição predominante de participação da comunidade e esta se dá no sentido de contribuição para com a manutenção físico-financeira das atividades da escola. Há alguns casos em que se chega inclusive a pagamento de pessoal de manutenção, vigilância e limpeza dos prédios, quando o poder público se exime destas funções.

Os prédios escolares construídos no período da redemocratização também têm sido regidos pela lógica econômica: apesar de defender a gestão democrática teoricamente, nos textos de formação, a arquitetura dos prédios não prevê sequer uma sala para reunião do Conselho Escolar e da comunidade em geral, nenhuma sala para reunião e guarda do material do Grêmio Estudantil, não prevê auditório para apresentações e reuniões em geral. Não são mais construídos na lógica do pan-óptico, pois a tecnologia propiciada pelo desenvolvimento atual das forças produtivas permite agora construir qualquer modelo de organização do espaço físico e ainda assim manter o controle por meio da instalação de um sistema de câmera de vídeos.

Concluindo

Existia na política educacional brasileira da primeira metade do séc. XX, até as Reformas de Base de Joao Goulart, a potencialidade do desenvolvimento de um sistema educacional de qualidade para todos, e, portanto, democrático, que foi interrompido pelo golpe militar de 1964, e substituído, a partir de então, por um modelo que produziu uma inegável expansão da oferta de um ensino de baixa qualidade, já que temos hoje uma quase universalização do acesso ao Ensino Fundamental sem qualidade, com tendência à expansão para a Educação Básica.

Conclui-se, portanto, que se houve alguma compatibilidade da expansão de uma educação de qualidade para todos, com os interesses do capitalismo, isso só ocorreu em período anterior ao golpe, com as bandeiras liberais clássicas em acordo com o desenvolvimento das tarefas democrático-populares, dentre elas a universalização do sistema educacional de qualidade. E, tanto é fato que a incompatibilidade exis-

tia latente já nas décadas de 50 e 60 do século passado, que as forças do capital produziram o próprio golpe de Estado.

A passagem da ditadura militar para a democratização provocou mudanças em todos os aspectos da sociedade. Na educação não poderia ser diferente. No entanto, houve aspectos que iniciaram a submissão da educação aos interesses econômicos do mercado, aspectos estes utilitaristas, sendo que alguns deles se mantiveram e se aprofundaram, tais como:

1. há dezenas de projetos tramitando no Congresso Nacional, buscando ampliar a dedução no Imposto de Renda de Pessoa Física e Jurídica, de despesas com escolarização, que agora pretende-se ampliar para fora da educação obrigatória, havendo propostas de dedução para cursinho pré-vestibular, cursos de línguas estrangeiras, música, artes, dança;
2. ampliação da Educação a Distância privada, e agora passando a ser promovida inclusive diretamente pelo governo federal, no projeto Universidade Aberta do Brasil;
3. ampliação e fortalecimento de diferentes formas de financiamento de vagas no Ensino Superior na rede de instituições de ensino superior privada, com a ampliação do Programa de Financiamento Estudantil (Fies)⁸ e criação do Programa Universidade para Todos (Prouni);⁹
4. defesa e prática de expulsão de alunos, que durante a ditadura foi legitimada, mas que atualmente continua a ocorrer, ainda que de forma dissimulada.

Além disso, a pauta que se coloca no momento é, portanto, a da universalização do acesso e da permanência a uma educação básica de

8 Fies é um programa do MEC, destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições privadas, em cursos que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Os estudantes pagam o financiamento, que possuem uma taxa de juros muito abaixo do mercado, havendo uma carência de 18 meses depois de formados para iniciar o pagamento. (BRASIL, 2015a).

9 Prouni é um programa do MEC que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. (BRASIL, 2015b).

qualidade, portanto democrática. E para isso, além do aumento do investimento do dinheiro público exclusivamente em educação pública, é preciso produzir mudanças de ordem curricular, introduzindo, por exemplo, a obrigatoriedade do ensino sobre o tema “História da Ditadura Militar no Brasil e Violação de Direitos Humanos”, no Ensino Fundamental e Médio, público e privado, pois atualmente o currículo escolar e os livros didáticos passam ao largo do debate e do estudo sobre os efeitos da ditadura no Brasil.

É preciso mudar a forma como se aborda os fatos históricos na escola, mesmo os anteriores ao período da ditadura militar iniciada em 1964, que minimizam, simplificam, distorcem ou mesmo ridicularizam episódios nos quais o povo se organizou e resistiu ao autoritarismo de Estado. Por exemplo, quando os textos dos livros simplificam a libertação dos escravos a um ato da Princesa Isabel e sequer mencionam centenas de vidas ceifadas nessa luta; quando denominam Tiradentes de inconfidente, palavra que tem um sentido pejorativo e omitem toda a luta que culminou com a morte deste e de dezenas de outros heróis nacionais; quando denominam a tentativa de tomada de poder dos comunistas, em 1935, como intentona, palavra também de caráter pejorativo, e muitos outros episódios como estes.

Outro aspecto relevante diz respeito à organização dos tempos, dos espaços, da arquitetura da escola, que formulada com base em decisões estritamente econômicas e não pedagógicas, não levam em consideração as necessidades materiais de se promover a tão aclamada participação da comunidade na gestão da escola, de modo a torná-la mais democrática e voltada aos interesses populares.

Quando as decisões educacionais são de natureza econômica em um país governado pela lógica da acumulação capitalista, prevalece o interesse privado, empresarial, lucrativo, na coisa pública, e há de fato uma incompatibilidade entre a oferta de uma educação de qualidade para todos e os interesses do mercado. Afinal, parece impossível pensar que com mais mercado ainda do que o que já se tem atualmente na educação, possa haver melhoria e não deterioração da qualidade do processo educacional, condição *sine qua non* para que se obtenha um bom produto.

A sociedade brasileira está inserida no capitalismo em sua fase atual, que, segundo István Mészáros, está em sua fase destrutiva, pois perdeu suas parcas capacidades civilizatórias (2009), se é que um dia este já teve alguma.

Submetido em 31 de maio de 2015 e aceito
para publicação em 15 de junho de 2015.

Referências

AZEVEDO, F. et al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932)**. Coleção Educadores. MEC. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana. 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=205210>. Acesso em: 25/05/2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *O que é o FIES?* Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>>. Acesso em: 31/05/2015a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Prouni-O programa**. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>>. Acesso em: 31/05/2015b.

BEISIEGEL, C. R. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. In: _____. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2005. p. 111 – 122.

_____. A reforma e a qualidade do ensino: anotações para um estudo das críticas à educação escolar. In: NAGLE, J. (Org.). **Educação brasileira: questões da atualidade**. São Paulo: Edart, 1975.

CORREA, B. C. **Democratização da gestão escolar na educação infantil: um caso e seus múltiplos significados**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. São Paulo: USP, 2006.

CUNHA, L. A. **O golpe na educação**. 7 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.

GARCIA, T. O. G. **Gestão democrática e participação dos educandos: um caso em estudo**. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. São Paulo: USP, 2003.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. São Paulo: Cortez, 1991.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

ROUSSEAU, J.-J. **O contrato social e outros escritos**. São Paulo: Cultrix, 1995.

SOUZA, S. A. **Gestão escolar compartilhada: democracia ou descompromisso?** São Paulo: Xamã, 2001.

_____. Gestão democrática da escola e participação. **Educação e Políticas em Debate**. Faced-UFU. v. 1, n. 1, 2012. P. 173-187. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17378/9534>>. Acesso em: 31/05/2015.

_____. Gestão democrática e arquitetura da escola. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38. Disponível em: <http://gephisnop.weebly.com/uploads/2/3/9/6/23969914/gesto_silvana.pdf>. Acesso em: 27/05/2015.

VIEIRA, C. S. Livros didáticos e cultura política: OSPB em tempos de Nova República. **Cadernos de História da Educação** (UFU. Impresso), v. 10, n. 1, p. 71-82, 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/view/13147/7508>>. Acesso em: 25/05/2015.

_____. Civismo, República e manuais escolares. **Revista Brasileira de História**, v. 32, n. 63. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882012000100015&script=sci_arttext>. Acesso em: 25/05/2015.

Democracia e Serviço Social: uma análise preliminar sobre as implicações das concepções marxistas e marxiana de democracia para a profissão / *Democracy and Social Work: a preliminary analysis on the implications of marxist and marxian concepts of democracy for the profession*

FÁTIMA GRAVE ORTIZ¹

Resumo: Este texto, produto de pesquisa bibliográfica, objetiva analisar a temática da democracia a partir da concepção marxista e marxiana, assim como problematizar a interpretação deste tema pelo Serviço Social. Parte do debate realizado pela esquerda marxista e brasileira sobre o tema e a possibilidade de afirmação da democracia como caminho para o socialismo, contrapondo-o as concepções marxianas. Por último, busca refletir sobre o princípio ético-político do Serviço Social que defende o aprofundamento da democracia.

Palavras-chave: democracia; socialismo; Serviço Social.

Abstract: This text, a literature research product, aims to analyze the theme of democracy from a Marxist and Marxian conception, as well as to question the interpretation of this theme by social work. It comes from the discussion made by the Brazilian Marxist left wing on the subject and the possibility of affirmation of democracy as a path to socialism, opposing it to the Marxian conceptions. Finally, we seek to reflect on the ethical and political principle of the social work which advocates the deepening of democracy.

Keywords: democracy; socialism; Social Work.

1 Assistente social, mestre e doutora em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, professora do Departamento de Fundamentos do Serviço Social da Escola de Serviço Social/UFRJ.

Ao longo destes quinhentos anos de história, poucos foram os momentos em que o Brasil viveu sob a regência da democracia.² Tal fato pode explicar em primeira instância porque o apelo à democracia nos é tão frequente e importante. Contudo, uma análise um pouco mais apurada, demonstra que a democracia fez e ainda faz parte dos debates no campo da tradição marxista e tem sido incorporada pelos assistentes sociais brasileiros nas últimas décadas.

No caso do Serviço Social, a incorporação do debate sobre a democracia se deu de forma tão contundente, resultando em 1993, em princípio ético-político ao lado de outros dez no Código de Ética em vigor: “Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”.

Deste modo, espera-se que os assistentes sociais atuem de forma a garantir o acesso dos usuários aos processos e decisões institucionais, rompendo com a tutela e o assistencialismo. Contudo, além da vinculação com a participação política, o referido princípio relaciona a necessidade de aprofundamento da democracia como medida para a socialização da riqueza produzida. Neste sentido, qual concepção de democracia está aqui subjacente?

Este texto consiste em um esforço de síntese sobre o tema da democracia, partindo do debate realizado nos anos 80, na esquerda brasileira acerca da questão e como este incidiu sobre o Serviço Social. O esforço é grande, considerando os limites deste texto e a densidade da problemática envolvida. Assim, estamos certos que se trata aqui apenas da tentativa de se jogar luz sobre a concepção de democracia presente na área do Serviço Social e seus desdobramentos para nosso entendimento e postura ético-política profissional. No entanto, temos certeza que a relação da democracia com nosso projeto profissional precisa ser amplamente problematizada, considerando os limites e potencialidades deste na atualidade, a despeito

2 Podemos afirmar que, sem contarmos as fases colonial e imperial, o Brasil viveu, pelo menos em três momentos de sua recente história, processos ditatoriais: em 1889, com a Proclamação da República e a instauração dos governos provisórios e constitucional presididos respectivamente por Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto; em 1937, com o Estado Novo de Vargas e, em 1964, quando se instaurou a ditadura civil-militar, da qual o Brasil só teve condições de superar nos anos 80.

de reproduzirmos concepções sem qualificar claramente sua natureza e função social sobre um tema que para nós é tão caro como a democracia.

A democracia e a esquerda: o debate em torno da tese da democracia como “caminho para o socialismo”

Alguns analistas (BUONICORE, 2006, dentre outros) da temática da democracia moderna apontam que esta não pode ser apreendida como uma “criação” dos liberais, como Locke, Mill e Tocqueville, mas de seus verdadeiros precursores revolucionários como Babeuf, Blanqui e os cartistas ingleses. Ademais, afirmam que, além de relacionar liberalismo e democracia moderna como faces de uma mesma moeda, os liberais também trataram de desqualificar a relação entre democracia e soberania popular, identificando-a como embriões do totalitarismo.

No entanto, a própria esquerda também contribuiu, por muito tempo, para que esta relação – liberalismo e democracia – saísse fortalecida, tendo em vista que atribuiu aos liberais a criação das instituições e mecanismos democráticos e a necessidade de destruição de todos esses institutos como parte do processo de construção do socialismo. Conforme Tonet (2011, p. 2):

[...] a erradicação da sociabilidade burguesa implicava não apenas a superação da sua base material, mas também do conjunto das objetivações que se originavam dela. Desse modo, o conjunto de instituições, direitos e liberdades que compunham a democracia e a cidadania também deveria ser suprimido, por ser constitutivo da ordem burguesa. A suposição era de que eliminando a totalidade da sociabilidade burguesa se estaria construindo uma forma de sociabilidade inteiramente nova e superior.

Ainda conforme Tonet (2011), muitos pensadores da própria esquerda, porém críticos aos acontecimentos histórico-políticos que se constituíram com o stalinismo e com os rumos tomados pela então União Soviética, retomaram o pensamento de Marx, fazendo-lhe a crítica a partir da defesa do caráter universal da democracia. É também Buonicore (2006, p. 3) que afirma que:

[...] o debate em torno da relação entre democracia política e socialismo tem mais de um século. [...] O debate sobre a relação entre democracia e socialismo voltou à tona na década de 1960. Mas foi, sem dúvida, com o surgimento da corrente eurocomunista que ele passou a ter um lugar central na agenda teórico-política das organizações da esquerda mundial. Entre os principais expoentes desta nova corrente estavam Marchais, Berlinguer e Santiago Carrillo, respectivamente secretários-gerais dos Partidos Comunistas da França, Itália e Espanha .

Em linhas gerais, para tal corrente a democracia expressaria a forma superior de liberdade humana, e apenas poderia se desenvolver plenamente quando em uma sociedade socialista, esta estivesse completamente livre das desigualdades impostas pela ordem burguesa. Extinta a sociedade de classes, a democracia poderia alçar sua condição de propiciadora de um novo grau da existência humana. A democracia, portanto, poderia ser vista como um caminho importante a ser trilhado para o triunfo do próprio socialismo.

Moraes (2001, p. 22), neste sentido, adverte que:

[...] o reconhecimento do nexos entre democracia e socialismo não é monopólio de nenhuma corrente de esquerda. A tese de que o socialismo resultaria do aprofundamento e da ampliação das instituições democráticas forjadas no capitalismo não constituía novidade. Ao contrário, havia sido sustentada pela II Internacional, cujos partidos-membros se intitulavam social-democratas exatamente para marcar o vínculo que declaravam essencial entre democracia e socialismo. Toda a dificuldade, evidentemente, consistia (e continua consistindo) em determinar a natureza deste nexos, ou, mais dinamicamente, a lógica objetiva deste processo.

No Brasil, este debate chegou nos anos 70 do século XX na esteira do discurso de Berlinguer, dirigente socialista italiano, que, em 1977, durante as comemorações dos 60 anos da Revolução Russa, afirmou que “a democracia é hoje não apenas o terreno no qual o adversário de classe é obrigado a retroceder mas é também o valor historicamente universal sobre o qual fundar uma original sociedade socialista”. (MORAES, 2001, p. 9).

Caio Navarro de Toledo (1994) pondera, entretanto, que as experiências do socialismo real e das ditaduras civis-militares no Brasil e em outros países da América Latina fortaleceram, na pauta da esquerda brasileira, o tema da democracia. “Para significativos setores da esquerda, a defesa da democracia não deve ser mais um valor tático, mas adquirir um valor estratégico, um valor em si mesmo”. (TOLEDO, 1994, p. 28).

Nesta direção, credita-se aos ensaios de Carlos Nelson Coutinho, *A democracia como valor universal* (1979) e de Francisco Weffort, *Por que Democracia?* (1984), as principais contribuições da esquerda brasileira para o espraio da defesa da democracia como meio inexorável para a construção do socialismo. Era preciso se reabilitar a democracia, colocá-la no centro da transição para o socialismo. Coutinho (1979), baseado em Berlinguer, afirma que:

Se, como acreditamos, a observação de Marx tem alcance metodológico geral (...), podemos extrair dela uma conclusão acerca da questão da democracia: nem objetivamente, com o desaparecimento da sociedade burguesa que lhes serviu de gênese, nem subjetivamente, para as forças empenhadas nesse desaparecimento, perdem seu valor universal inúmeras das objetivações ou formas de relacionamento social que compõem o arcabouço institucional da democracia política. (COUTINHO, 1979, p. 36).

A partir da mesma defesa, Weffort (1984) também afirma que a democracia, uma vez estando a serviço dos interesses dos trabalhadores, universaliza-se, pois passa a compor o rol das conquistas humano-genéricas. A democracia, para Weffort (1984) neste sentido, não seria um instrumento fundamentalmente burguês, mas objeto de disputa entre as classes. Deste modo, é taxativo:

Chamar as modernas democracias europeias atuais de burguesas só é possível à custa de um enorme empobrecimento da análise e, por conseguinte, da perspectiva política. Seria mais correto dizer que são democracias sob hegemonia burguesa, aliás hegemonia em permanente disputa por parte dos trabalhadores. O problema dos trabalhadores nas democracias modernas é o de conquistar a hegemonia no campo de uma democracia que consideram sua. (WEFFORT, 1984, p. 38).

Os críticos da tese da “universalidade da democracia” (TOLEDO, 1994; MORAES, 2001; 1999; TONET, 2011, dentre outros) afirmam que no âmago desta está a crença na possibilidade de construção de uma nova ordem societária por dentro das instituições democráticas burguesas, disputando sua hegemonia, construindo, assim, o projeto de “democracia de massas” (COUTINHO, 2000). Caberia aos trabalhadores lutar pelo alargamento da democracia política, disputando a direção política, ideológica e cultural do Estado e suas instituições. Subjaz a este entendimento, a apreensão da concepção gramsciana de Estado Ampliado (sobretudo, no caso de Coutinho – seu conhecido e competente intérprete), na qual o Estado, por não ser mais o instrumento exclusivo da classe dominante, vê-se obrigado a ampliar suas bases de legitimidade junto ao conjunto da sociedade civil, incluindo, desta maneira, as reivindicações dos trabalhadores. A disputa pelas bases desta ampliação consiste, conforme os autores supracitados, a estratégia central para a constituição do “caminho democrático para o socialismo” (TONET, 2011). Trata-se de uma luta pela conquista da hegemonia.

Toledo (1994) empreende uma expressiva crítica à estratégia da luta pela hegemonia como caminho para o socialismo. No dizer do autor:

[...] a possibilidade da hegemonia popular ou operária é frequentemente pensada de forma abstrata e idealista. A hegemonia popular sobre o conjunto da sociedade implicaria uma extensa utilização dos aparelhos públicos e privados de hegemonia. [...] Nas sociedades democráticas contemporâneas, os principais e decisivos aparelhos de hegemonia estão inteiramente abertos e acessíveis às classes trabalhadoras e populares? Ou então: as diferentes classes sociais estão em igualdade de condições para deles se utilizar na produção e difusão de suas posições ideológicas e culturais? Sabemos que esses aparelhos não são monolíticos, nem funcionam como meros veiculadores das ideologias dominantes; neles igualmente se refletem as contradições sociais e aí se pode travar a luta ideológica de classes. No entanto, não se deve perder de vista a questão dos limites e do alcance dessa luta dentro desses aparelhos. (TOLEDO, 1994, p. 32).

Deste modo, é certo que o Estado está a todo tempo atravessado por contradições, mas é certo também que ele não é neutro, já que

possui um conteúdo de classe. Disputar espaço dentro deste Estado é, sem dúvida, importante, mas “seria ilusório pensar que as classes e frações venham ocupar posições semelhantes ou de equilíbrio em seu interior” (TOLEDO, 1994, p. 34). Ademais, não podemos, conforme Toledo, entender que a existência da democracia é fruto exclusivo das lutas da classe trabalhadora. Compartilhamos com Toledo o entendimento que a democracia e os processos que ela promove também interessam e legitimam os interesses burgueses. Ou seja, não é uma via de mão única. Vejamos o que afirma Toledo (1994, p. 35) nesta direção:

Como é sempre relevante ressaltar, a supressão da democracia política é particularmente desastrosa para as classes trabalhadoras e populares. Mas, essa mesma democracia – necessariamente classista nos quadros da ordem capitalista, ao contrário do que julga a esquerda “moderna” – tem sido também um poderoso instrumento para a garantia e reprodução da ordem desigual, na medida em que seus efeitos ideológicos têm contribuído para privar a classe trabalhadora da possibilidade de conceber um outro tipo de Estado e sociedade. Se os regimes democráticos permitem efetivas conquistas sociais e políticas para as massas populares, a sua idealização tem tido um efeito mistificador e contrarrevolucionário

É inegável que a existência de conjunturas democráticas tende a facilitar a organização da classe, e neste sentido, os vinte anos de ditadura civil-militar trouxeram para o Brasil reveses que são sentidos até hoje tanto do ponto de vista político e cultural, como também econômico. No entanto, tomar a democracia [e seu alargamento institucional] como estratégia para a construção de uma sociedade plenamente emancipada, embora não signifique diretamente a opção por uma saída reformista, também não explicita a exigência da ruptura com a sociedade hegemônica para o florescimento do socialismo, mas a tendência a um aprimoramento da primeira. No dizer de Moraes (2001, p. 20), “para o marxismo, a democracia, como forma de Estado, tão pouco é um fim em si (um “valor universal”), e sim um instrumento de dominação política”. E para Marx, qual é o valor da democracia?

Marx e a democracia

Para Marx, a categoria central de toda sua análise para a compreensão do homem e da totalidade social é o trabalho, não o Estado, a política ou a democracia. É o trabalho o fundamento ontológico que funda o ser social, que possibilita a construção de sua sociabilidade. É por meio do trabalho, que o homem transforma a natureza, submetendo-a às suas necessidades e ao fazê-lo torna-se verdadeiramente homem. Com o desenvolvimento das forças produtivas e o recuo das barreiras naturais (LUKÁCS, 2009), novos complexos sociais se estabelecem como produto da própria objetivação humana – a linguagem, as artes, a ciência, a política, a religião etc.

Já o Estado, conforme Marx, emerge a partir do surgimento das classes sociais, da propriedade privada e do antagonismo presente entre elas. O Estado surge, então, como ente presente nesta correlação de forças, não para arbitrar acima delas, mas para defender os interesses daqueles que na sociedade de classes dominam. O Estado possui, portanto, um claro conteúdo de classe em suas ações, orientações políticas e instituições. Nesta direção, assevera Tonet (2011, p. 6) que:

[...] a forma que esse Estado assumirá ao longo da história dependerá da concreta relação entre as classes num determinado momento e espaço históricos. [...] O exame de todas as formas democráticas de Estado indica que a democracia é sempre uma forma política e como forma política deve sua existência a uma determinada forma de trabalho sempre marcada pela exploração do homem pelo homem.

Tendo como função última a garantia da reprodução da sociedade a partir dos interesses da classe dominante, cabe ao Estado criar, legitimar e sustentar a relação estabelecida entre as duas classes fundamentais: burguesia e classe trabalhadora. Sabemos que, na ordem burguesa, a produção da riqueza se faz a partir da entrada de uma mercadoria especial no processo de produção: a força de trabalho. A mercadoria força de trabalho é especial porque é capaz de produzir, durante um determinado período de horas, muito mais valor do que aquilo que necessita para sua reprodução. É capaz de produzir, portanto, mais valor ou valor excedente. A riqueza (ou diretamente o lucro), deste

modo, advém da exploração desta força de trabalho, vendida pelo trabalhador ao capitalista em troca de um salário.

No entanto, diferente de outros modos de produção, o capitalismo inova também na maneira de operar esta relação de exploração de um homem (capitalista) sobre o outro (trabalhador), tendo em vista que apresentados ao mercado, ambos são livres proprietários, que juntos firmam um “contrato de trabalho” – contratante e contratado. Ambos apresentam-se, desta forma, como iguais. Contudo, trata-se da “igualdade jurídica”, tão bem alertada por Marx, e não da igualdade em si – esta impensável e uma abstração em uma sociedade de desiguais. O contrato de trabalho “(...) articula em si dois momentos: o da desigualdade real e o da igualdade formal” (TONET, 2011, p. 8). Caberá ao Estado, por meio da forma jurídica, regular estas relações, conferindo-lhes legalidade e perenidade. Conforme Marx (2010, p. 39, grifo nosso):

[...] a anulação ‘política’ da propriedade privada não só não leva à anulação da propriedade privada, mas até mesmo a pressupõe. O Estado anula à sua maneira a diferenciação por nascimento, estamento, formação e atividade laboral ao declarar nascimento, estamento, formação e atividade laboral como diferenças apolíticas, ao proclamar cada membro do povo, sem consideração dessas diferenças, como participante igualitário da soberania nacional, ao tratar todos os elementos da vida real de um povo a partir do ponto de vista do Estado. Não obstante, o Estado permite que a propriedade privada, a formação, a atividade laboral atuem à maneira delas, isto é, como propriedade privada, como formação, como atividade laboral, e tornem efetivas a sua essência particular. Longe de anular essas diferenças fáticas, ele existe tão somente sob o pressuposto delas, ele só se percebe como Estado político e sua universalidade só se torna efetiva em oposição a esses elementos próprios deles.

Deste modo, quanto mais o desenvolvimento das forças produtivas avança, mais o capitalismo precisa que as relações entre os diversos capitalistas e entre estes e os trabalhadores partilhem de uma esfera democrática. A democratização das relações existentes no modo de produção capitalista consiste, portanto, em condição para sua reprodução. O limite desta democratização será inclusive o próprio processo de acumulação, pois se este estiver em risco ou em crise, tais

limites tendem a retroceder, suspendendo qualquer possibilidade de realização das relações democráticas.

Assim, segundo Tonet (2011), a democracia, neste sentido, consiste para Marx em uma “[...] expressão formal (igualitária) do conteúdo real (desigualitário) gerado pela relação capital-trabalho. Por isso mesmo, a democracia é, ao mesmo tempo, ‘expressão da desigualdade social e condição da sua reprodução’”. (TONET, 2011, p. 8, grifos do autor).

Entretanto, não podemos afirmar que Marx desqualifique ou menospreze a democracia em si, mas reconheça sua natureza, sua função na ordem burguesa e, por conseguinte, seus limites. Em *A questão judaica*, afirma que:

A emancipação política de fato representa um grande progresso; não chega a ser a forma definitiva da emancipação humana em geral, mas constitui a forma definitiva da emancipação humana “dentro” da ordem mundial vigente até aqui. Que fique claro: estamos falando aqui de emancipação real, de emancipação prática. (MARX, 2010, p. 41, grifo do autor).

A conquista da emancipação política e, a partir dela, o desenvolvimento da esfera democrática, não foi reconhecida por Marx como um “retrocesso” quando comparada ao status do homem comum do Antigo Regime. Entretanto:

[...] sobre a base das relações capitalistas de produção, a democracia será sempre a forma política da dominação de classe da burguesia. Donde a necessidade objetiva de uma ruptura abrindo a via para a passagem da ordem do capital à ordem socialista. (MORAES, 2001, p. 23).

Deste modo, qualquer projeto societário que se fundamente no desenvolvimento da democracia como método ou estratégia para a redução progressiva ou aniquilamento das desigualdades sociais, não pode vislumbrar que este caminho levará necessariamente a uma nova sociedade. Na melhor das hipóteses, ficaremos no âmbito da emancipação política – conquista importante para a afirmação da sociedade burguesa e para o rompimento com o feudalismo, mas insuficiente para o fortalecimento e constituição de uma nova socie-

dade – uma sociedade socialista e comunista. Assim, “entre democracia e emancipação [humana] põe-se, assim, a diferença que há entre forma de dominação e efetivação da liberdade. Ao limite, na vigência da segunda, fica excluída a primeira, no mínimo por inutilidade” (CHASIN, 1984, p. 53). Deste modo, considerando que, conforme Chasin (1984, p. 53):

[...] emancipação, portanto, não é algum ideal prefixado a realizar, mas simplesmente auto-organização e desenvolvimento universal do trabalho, enquanto atividade livre e essencial da própria individuação. Ou, nos termos do manifesto inaugural da I Internacional, redigido por Marx: “a produção em larga escala e de acordo com os preceitos da ciência moderna pode ser realizada sem a existência de uma classe de patrões, que utilizam o trabalho da classe dos trabalhadores; [...] o trabalho assalariado, assim como o trabalho escravo e o trabalho servil, é apenas uma forma transitória e inferior destinada a desaparecer diante do trabalho associado [...]”.

Ou seja:

[...] a emancipação humana exige a supressão das classes, da propriedade privada e de todas as outras referências que lhes dão sustentação política, econômica e ideológica, e, dentre elas, encontra-se, inclusive, a democracia. Deste modo, “Marx não é contra a democracia. Ele, apenas, é a favor da emancipação humana, da plena liberdade dos homens, coisas que a democracia não pode proporcionar”. (TONET, 2011, p. 9).

Considerações finais: o Serviço Social e a defesa da democracia

Pode-se observar a inclusão da democracia na pauta política da categoria e de suas entidades organizativas a partir dos anos 80, por ocasião dos rumos que o Serviço Social brasileiro tomou a partir do chamado Congresso da Virada.

Neste sentido, após vinte anos de uma ditadura civil-militar, o clamor da população brasileira por participação política certamente está presente também entre os assistentes sociais. Nesta direção, e comentando sobre o ano de 1979 e o Congresso da Virada, Iasi (2012, p. 17) afirma, de forma contundente, que:

Não é de se estranhar que assistentes sociais, em 1979, tenham se reunido, não é de se estranhar que tenham se mirado no espelho de sua classe e a alquimia da luta tenha transformado caridade em compromisso [...]. Não é de se estranhar que tenham feito um congresso e dado uma virada, enfrentando a inércia e ousado trilhar o campo livre da práxis inovadora. Não é de se estranhar que em um ano como este, dois exilados voltassem a se reencontrar, pois estavam banidos e proibidos: de um lado a ética e, de outro, o político. [...] Não é de se estranhar que nossos sonhos vistam a roupagem de projetos, não é de se estranhar que começássemos a construir um projeto ético-político”.

A temática democrática, portanto, aparece no Código de Ética de 1986, por exemplo, como um princípio “o acesso às informações no espaço institucional e o incentivo ao processo de democratização das mesmas”, e como o art. 3º, alínea C do Capítulo II relativo aos “deveres dos assistentes sociais”, no qual se lê “democratizar as informações disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação social dos usuários”. (CFAS, 1986).

Em ambos os momentos, há uma clara associação da democracia ao direito à informação por parte dos usuários às rotinas e dados institucionais e, neste caso, a condição desse acesso à participação social.

Em 1993, o entendimento sobre a democracia adensa-se no Código de Ética, pois se, por um lado, se mantém como dever do assistente social na relação com os usuários, conforme o art. 5º, alínea C, “democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos usuários” (CFESS, 1993); por outro, como princípio, defende-se o “(...) aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida”.

Quanto ao princípio citado anteriormente, é preciso afirmar, de antemão, que não se deve realizar uma análise isolada do mesmo sem relacioná-lo com os demais. Os 11 princípios do Código de Ética estão autoimplicados e apenas possuem o potencial orientador do exercício profissional se forem tratados na sua inter-relação. Contudo, algumas considerações podem ser feitas a respeito do princípio que trata o tema da democracia.

Em primeiro lugar, ressalte-se que toda análise que foi feita até aqui, neste texto, mostrou o entendimento marxiano acerca da democracia e o debate realizado na tradição marxista, nas últimas décadas, sobre este tema. Há de se reconhecer o papel histórico da democracia na ruptura com o Antigo Regime e as monarquias absolutistas e com tudo que estes representavam. Há de se entender também que o regime democrático tende a favorecer a organização política da classe trabalhadora, tendo em vista que a transição da sociedade capitalista à socialista e, posteriormente, desta à comunista, exigirá a radicalização prévia da participação política (e, portanto democrática) de todos. No entanto, uma vez alcançada a transição, a via democrática será sempre insuficiente para a construção de uma nova ordem societária. Para Marx, a democracia consiste inequivocamente em uma esfera pertencente à ordem burguesa, que tenderá a desaparecer com ela em uma sociedade constituída por livres produtores associados.

Deste modo, a luta por democracia deverá ser sempre tratada como meio para a construção de uma sociedade sem privilégios, sem preconceitos e discriminação, e nunca como meio em si capaz de proporcionar a transição do capitalismo ao socialismo e nem deste ao comunismo. “A democracia cria, assim, as melhores condições para os trabalhadores lutarem pela construção de uma sociedade sem privilégios e sem discriminações. É nesse sentido, pois, que a institucionalidade democrática deve ser consolidada e permanentemente ampliada”. (TOLEDO, 1994, p. 35).

No entanto, nosso princípio relaciona o aprofundamento da democracia como condição a dois processos distintos, porém autoimplificados: a participação política e a socialização da riqueza. Quanto ao primeiro aspecto, o dizer de Paiva e Sales (1995 p. 188) é bastante preciso:

Para além da democracia política, consentida e tolerada pela ordem liberal burguesa, a democracia que queremos reclama igualdade de acesso e oportunidades para que todos os indivíduos tenham direito a um trabalho e existência dignos, a condições de moradia, saúde, educação, lazer e cultura. Esse tipo de democracia, todavia, não cabe dentro dos objetivos e dos limites da sociedade burguesa, porque tal conteúdo contraria o núcleo de relações fundantes da acumulação capitalista, a qual se estrutura a partir da exploração de uma classe sobre a outra.

Paiva e Sales (1996, p. 190) também esclarecem o real objetivo do princípio da necessidade do aprofundamento da democracia para o exercício profissional, ao afirmarem que:

No âmbito da relação que se estabelece entre o assistente social e o usuário, ser democrático significa romper com as práticas tradicionais de controle, tutela e subalternização. E, mais, contribuir para o alargamento dos canais de participação dos usuários nas decisões institucionais, entre outras coisas, por meio da ampla socialização das informações sobre os direitos sociais e serviços.

Assim, conforme o Código de Ética em vigor, cabe ao assistente social em seu exercício profissional desenvolver e desempenhar uma postura democrática em relação aos interesses e, sobretudo, decisões dos usuários. Defender a democracia no âmbito institucional significa lutar pela ampliação da participação política dos usuários, dar-lhes voz e acesso às informações para que, cientes das causas e consequências dos processos sociais dos quais são partícipes, possam decidir e adotar suas escolhas.

É inegável também a relação deste aspecto com a defesa de outro princípio diretamente vinculado a esse que diz respeito à “ampliação e consolidação da cidadania” (CFESS, 1993), dentre outros.

Com efeito, o aprofundamento da democracia como condição para a participação política é inequívoco; porém, conforme tratado linhas atrás, a mesma clareza não se mantém na identificação da democracia como condição para a socialização da riqueza, considerando que, para o desenvolvimento deste processo, outras rupturas precisam acontecer como o fim da sociedade de classes e da propriedade privada. E, neste sentido, pela apreensão dos fundamentos marxianos, nos parece claro que não cabe à democracia esta tarefa, nem no plano imediato, mais ainda no mediato.

A socialização da riqueza socialmente produzida requer o rompimento efetivo com o estatuto do trabalho assalariado (e explorado) existente nos marcos da sociedade burguesa, o que exige também o fim do Estado e das instituições a ele relacionadas, e a instauração do trabalho dos livres trabalhadores associados. Neste sentido, vale ressaltar que:

Para bem entender o que Marx pensa acerca da democracia é preciso ter claro que o seu objetivo [...] é a eliminação da exploração do homem pelo homem, cuja última forma, segundo ele, é o capitalismo. Quando, pelo contrário, se põe no centro da discussão o dilema ditadura ou democracia, o que está em pauta é a forma mais ou menos explícita, mais ou menos brutal dessa exploração, mas não a sua supressão. A Marx interessa pensar uma forma de sociabilidade em que os homens possam ser plenamente livres e não apenas mais livres. (TONET, 2011, p. 10).

Deste modo, considerando que desejamos construir um projeto ético-político profissional que aponte e se relacione com um projeto societário alternativo ao burguês, e, portanto, socialista, nos parece absolutamente necessário que tenhamos clareza sobre os limites da democracia neste processo, bem como sua natureza e papel na ordem burguesa e no confronto das classes sociais.

Cabe ressaltar também que tem sido bastante polêmica – tanto no interior da tradição marxista quanto na observação dos processos históricos em si – a afirmação de que é possível se construir uma sociedade socialista pela via democrática. Uma breve análise da história recente dos caminhos de determinados setores da esquerda brasileira demonstra como, nos anos 80, muitos de seus intelectuais aderiram à tese do “socialismo democrático” ou da identificação da democracia como caminho para a construção do socialismo. Sem dúvida, tal orientação incidiu sobre a vanguarda do Serviço Social brasileiro, na mesma época, trazendo muitos avanços, mas possivelmente algumas imprecisões. Retomar a análise desta influência sobre o tema da democracia, dentre outros, é tarefa urgente dos assistentes sociais, sobretudo aqueles que defendem e identificam no projeto ético-político profissional uma possibilidade de contribuição para a construção de um projeto societário alternativo ao burguês. E para o fortalecimento desse projeto, são necessárias algumas providências como, por exemplo, dar homogeneidade aos diversos entendimentos existentes na categoria sobre os valores e concepções que o fundamentam, e, neste sentido, analisar o potencial e limites da democracia é fundamental.

**Submetido em 13 de abril de 2015 e aceito para
publicação em 15 de junho de 2015.**

Referências

- BUONICORE, Augusto. **Qual o valor da democracia?** Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/buonicore%20rev.pdf>>.
- CONSELHO FEDERAL DE ASSISTENTES SOCIAIS (CFAS). **Código de Ética dos Assistentes Sociais**. Brasília, 1986.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Código de Ética dos Assistentes Sociais**. Brasília, 1993.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- _____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.
- CHASIN, J. Democracia Política e Emancipação Humana. **Ensaio**, n. 13, 1984.
- IASI, Mauro. 1979: um ano singular. **Praia Vermelha**, v. 21, n. 2, 2012.
- LUKÁCS, Gyorgy. As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem. In: **O jovem Marx e outros escritos de filosofia**. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.
- MACHADO, João. Crise, socialismo e democracia. In: BONETTI, Dilsea Aldeodata et al. (Orgs.) **Serviço Social e ética: convite a uma nova práxis**. São Paulo: Cortez/CFESS, 1995.
- MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- MORAES, João Quartim de. A universalidade da democracia: esperanças e ilusões. **Ad Hominem – Revista de Filosofia, Política/Ciência da História**, t. 1, 1999.
- _____. **Contra a canonização da democracia. Crítica Marxista**, 2001.
- PAIVA, Beatriz Augusto de; SALES, Mione Apolinário. A nova ética profissional: práxis e princípios. In: BONETTI, Dilsea Aldeodata et al. (Orgs.). **Serviço Social e ética: convite a uma nova práxis**. São Paulo: Cortez/CFESS, 1995.
- TONET, Ivo. **Marxismo e democracia**. 2011. Disponível em: <www.ivotonet.xpg.uol.com.br>.
- WEFFORT, Francisco C. **Por que democracia?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira / *National Social Participation Policy: aspects of the State's relationship with the brazilian civil society*

JOÃO ANDRÉ NASCIMENTO RIBAS¹

VALDIRENE DA ROCHA PIRES²

DANUTA ESTRUFIKA CANTOIA LUIZ³

Resumo: Os espaços de participação social no Brasil advindos com a Constituição Federativa de 1988 provocaram distintos debates sobre a democracia brasileira ao longo das últimas décadas. Recentemente, mais uma vez, discutiu-se sobre a constituição/regulamentação de espaços participativos como possibilidade de exercício de democracia participativa e direta por meio da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Criada em 2014, por decreto presidencial e derrubada pela maioria dos deputados da Câmara, a PNPS provocou um acalorado debate sobre a relação do Estado com a sociedade civil. É sobre esta relação que o presente artigo versa, problematizando a PNPS nesse debate. Para tanto, realiza-se um levantamento bibliográfico e web-bibliográfico sobre a PNPS e a relação do Estado com a sociedade civil, na contemporaneidade. Por fim, fomentam-se algumas ponderações, não necessariamente definitivas, mas que apontam aspectos tradicionais históricos presentes na relação do Estado com a sociedade civil brasileira.

Palavras-chave: Estado; democracia; PNPS; sociedade civil.

-
- 1 Administrador, especialista em Gestão Pública e tutor do curso de Administração Pública da Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR (UEPG/PR).
 - 2 Assistente Social, mestranda em Ciências Sociais Aplicadas na UEPG.
 - 3 Professora Doutora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG.

Abstract: The spaces for social participation in Brazil arising with the Federal Constitution of 1988 caused distinct debates on Brazilian democracy over the past decades. Recently, once again, it was discussed about the constitution/rules of participatory spaces as a possibility of exercising participatory and direct democracy through the National Social Participation Policy (NSPP). Built in 2014 by a presidential decree and overturned by the majority of the members of the Parliament, the NSPP caused a heated debate over the state's relationship with civil society. It is on this relationship that this paper focus, questioning the NSPP on this debate. The study presents a bibliography and a web-bibliography about the NSPP and the relationship between the State and the civil society nowadays. At last, we instigate some considerations, not necessarily definitive, but which point out historical traditional aspects present in State's relationship with the Brazilian civil society.

Keywords: Estate; democracy; PNPS; civil society.

As mudanças constitucionais ocorridas ao longo do século XX no Brasil, bem como das formas de regimes políticos, refletem os aspectos dos interesses sociais dos períodos, em especial, os da classe dominante. Foi efetivamente um século de alterações nas relações entre Estado e sociedade civil brasileira. Neste contexto, a Constituição Federativa de 1988, ícone que representa a conquista, por parte de movimentos pela democracia no Brasil, estabelece formas democráticas de relação do Estado com a sociedade civil com a democracia participativa e direta, através de audiências, conselhos e conferências, por exemplo. Também merecem destaque: a participação social prevista no art. 198, o qual descreve a participação da comunidade nos serviços públicos de saúde; no art. 204, na área de assistência social; no art. 216, no Sistema Nacional de Cultura; dentre outras citações. Com isso, foi aberto um caminho para o advento de diversas legislações específicas, ao longo da década final do século XX e no começo deste novo milênio, que regulamentam a participação social e a democracia participativa e direta. (BRASIL, 1998).

Os anos 90 foram especialmente férteis para o desencadeamento da descentralização do processo decisório político e para a ampliação

dos canais de participação social. Dentre as diversas formas do exercício da democracia participativa e direta, têm-se o estabelecimento de conselhos gestores, a implementação de ouvidorias, o desenvolvimento de fóruns e assembleias e a fiscalização social obrigatória por leis específicas, que estiveram presentes, após a Constituição Federativa de 1988, dentro da administração pública. Estes instrumentos podem possibilitar a inclusão dos interesses da sociedade civil, da sua participação direta nas decisões públicas, como prevê o texto constitucional.

São diversas as legislações ao longo da década de 1990 que regulamentam a participação social por meio da democracia participativa e direta, com destaque para as áreas de saúde, educação, assistência social e orçamento público. Em seu estudo, Marta Rodrigues (2011) aponta que, para que as políticas públicas tenham caráter democrático, é preciso que os sujeitos políticos saibam interagir e negociar de forma igualmente democrática com diferentes agentes envolvidos no processo.

A participação democrática da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas reorienta a direção do Estado. Como exemplo tem-se a experiência de algumas organizações não governamentais, surgidas a partir dos anos finais da ditadura, as quais passam a agir, em parceria com Estado, para amenizar algumas das expressões da questão social, especialmente nas áreas de educação e assistência social. Conforme José Murilo de Carvalho (2002), muitas prefeituras experimentam formas alternativas de inserção da sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo quanto aos orçamentos e obras públicas, maximizando a atuação do cidadão em nível local.

Recentemente, em 2014, o Estado brasileiro tentou regulamentar um novo canal para a participação direta da sociedade civil, a Política Nacional de Participação Social (PNPS) que tinha como objetivo possibilitar a intensificação do diálogo do Estado com a sociedade civil. Trata de uma parte integrante de medidas realizadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT), no âmbito federal, que procurava responder às demandas da população que foi às ruas em junho de 2013.⁴

4 Desencadeadas pela organização do Movimento Passe Livre, as Jornadas de Junho reuniram milhares de pessoas nas ruas, em todo o Brasil, durante o mês de junho de 2013. Inicialmente, a pauta das reivindicações era contra o aumento das tarifas do

Mas, por conta de disputas aparentemente político-partidárias e discordâncias explícitas quanto à noção de democracia, a PNPS, que foi criada por meio de um decreto da presidente Dilma, foi “derrubada” pela Câmara dos Deputados.

Apesar de ser uma política não implementada, o processo de criação da PNPS até sua derrubada, bem como os entendimentos expressos no decreto, podem ser objeto de investigação para compreensão não apenas de algumas peculiaridades de nossa época, mas, também, dos valores e ideários reproduzidos por meio de políticas governamentais e suas repercussões trazidas.

A PNPS contém, em sua estrutura, uma concepção de sociedade civil e quando o Estado brasileiro a cria por meio de decreto também expressa um determinado entendimento sobre a sociedade civil e sua relação com o próprio Estado. Será buscando apreender e problematizar essas relações que o presente artigo foi elaborado.

Este trabalho, realizado por meio de levantamento bibliográfico e web-bibliográfico, realiza no seu primeiro item um breve resgate do contexto histórico no qual se dá a criação e a anulação do Decreto Presidencial nº 8.243/2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social. Na sequência do texto, o segundo item inicia-se com algumas ponderações acerca do conteúdo da PNPS, e nele se pondera a forma com que o Estado contemporâneo relaciona-se com a sociedade civil – a partir de uma revisão bibliográfica sobre o assunto – e busca, em momentos oportunos, trazer apontamentos/questionamentos de que maneira o Decreto nº 8.243/2014 poderia expressar essa relação.

transporte público em São Paulo, mas em questão de dias, com o apoio da sociedade civil, as manifestações se expandiram para diversas cidades do Brasil, incorporando outras pautas como questões relacionadas à diversidade sexual, melhorias na educação e na saúde pública, entre outros. Nas palavras de Raquel Rolnik, as Jornadas de Junho “perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir, não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos”. (ROLNIK, 2013, p. 09).

O debate sobre a Política Nacional de Participação Social

Instituída em 23 de maio de 2014, por meio do DP nº 8.243, a PNPS estabelecia e regulamentava formas institucionalizadas de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, constituindo mais um espaço participativo de expressão democrática. No entanto, após a criação de seu decreto, travou-se, no cenário político nacional, entre os poderes Executivo e Legislativo, um grande e polêmico debate acerca de sua real constitucionalidade e legitimidade. Neste cenário, apresentam-se, de um lado, a bancada de oposição ao governo de deputados e de senadores posicionando-se contra a PNPS e, de outro, representantes do governo e deputados da base aliada fazendo a defesa do decreto presidencial que regulamenta canais de participação social nas ações do governo federal. Esse cenário de debate gerou diversas discussões nos meios políticos, na imprensa, nos meios acadêmicos e no interior dos movimentos sociais.

Um dos primeiros momentos de grande discussão foi logo após a divulgação do decreto presidencial que criou a PNPS. Na ocasião, o então ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência, Gilberto Carvalho, foi convidado a comparecer a uma audiência pública no Senado para prestar esclarecimentos sobre o tal decreto. A matéria intitulada “opositores querem diminuir participação social, diz ministro”, publicada no portal <g1.com>, em agosto de 2014, revela um pouco do teor desse debate. Segundo a matéria, o ex-ministro afirmou que “os opositores querem e estão tentando diminuir a participação social, quando as ruas, desde o início das manifestações, pedem exatamente o contrário, que é a ampliação da participação social em decisões do governo” (MATOSO, 2014). Uma das preocupações do governo, declarada pelo ex-ministro Gilberto Carvalho nessa matéria, é a de estimular a interação entre o poder público e a sociedade. Na mesma ocasião, esclareceu que o decreto não criava novos conselhos, ou outras instâncias de participação social, por esse motivo entendeu-se que não seria necessário enviar um projeto de lei à Câmara dos Deputados. Conforme se pode observar na fala do ex-ministro:

Para deixar bem claro qual é o objetivo do decreto, ele não cria nenhuma nova instância, nenhum conselho, não invade competências e não obriga ninguém a nada, apenas faz recomendações. Essa foi a razão pela qual entendemos que não

havia sentido enviar projeto de lei e optamos por editar um decreto que somente regulamentou uma realidade já existente. (MATOSO, 2014).

De acordo com a mesma matéria: “O líder do DEM, deputado Mendonça Filho (PE), chegou a argumentar que a medida ‘invade’ a esfera de atuação dos parlamentares” (MATOSO, 2014). Por outro lado, o senador Pedro Simon (PMDB-RS) alegou que a polêmica em torno do decreto deve-se ao fato do mesmo ter sido instituído em ano eleitoral. Assim, revelou o senador:

[...] acaba que o decreto paga um preço que não tem. [...] Com toda sinceridade, [a publicação] não foi no melhor momento. Se nós analisarmos os oito anos do ex-presidente Lula e os dois primeiros da presidente Dilma, o tempo foi mais que suficiente. [...] Agora, é claro que a participação social é importante. (MATOSO, 2014).

As declarações antes mencionadas revelam um cenário bastante divergente entre prós e contra o decreto presidencial que instituiu a PNPS e mostram, também, as opiniões divergentes sobre as formas de participação social. Entre os diversos meios de comunicação que se dedicaram em mostrar as duas faces do debate está o site Rede Brasil Atual (RBA). Em matéria publicada, em junho de 2014, o site traz uma fala do deputado Mendonça Filho (DEM-PE) e do deputado Nilson Leitão (PSDB-MT), ambos se posicionando contrários ao decreto presidencial:

[...] o decreto contraria a Constituição e as prerrogativas do Congresso. Os conselhos populares são um eufemismo para o aparelhamento ideológico, por meio de movimentos sociais, ligados ao PT e sindicalistas ligados ao governo, acusou, num tom bem diferente, o líder do DEM, Mendonça Filho (PE). ‘O Executivo invadiu a competência do Congresso. Esse decreto é um tapa na cara da presidenta Dilma na cara dos parlamentares’, completou o deputado Nilson Leitão, PSDB-MT. (CAVALCANTI, 2014).

Apesar da manifestação ora citada mostrar apenas duas das diversas opiniões contrárias à PNPS, evidencia-se, contudo, a forte resistência por parte dos parlamentares em contribuir para o fortalecimento e articulação das instâncias de participação social no país, cuja

prova é o desfecho que teve esse debate, acarretando na anulação do decreto presidencial pela Câmara dos Deputados.

A derrubada do decreto presidencial aconteceu na primeira sessão da Câmara Federal, dois dias após a reeleição da presidente Dilma Rousseff. O Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.491/14, apresentado pelos deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado, ambos do Partido Democratas, sustou a aplicação do DP nº 8.243/2014, que criou a PNPS (BRASIL, 2014c). Segundo o próprio texto contido no “novo” projeto, os autores alegam que a PNPS é inconstitucional e ostensiva e argumentam ainda que “O decreto presidencial corrói as entranhas do regime representativo, um dos pilares do Estado democrático de direito, adotado legitimamente na Constituição Federal de 1988”. Em seguida a essa afirmação, os autores fazem críticas ao governo por estabelecer no decreto o que se considera por sociedade civil ou movimento social. (BRASIL, 2014c).

Em outro momento do “novo” texto, fica evidente a preocupação dos deputados em colocar em risco o sistema de democracia representativa, respaldando-se no texto constitucional como ferramenta de participação popular. Assim, confere-se:

Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico “elefante branco”, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo. O ato em questão não comporta outra leitura. Especialmente, levando-se em conta que a Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas. (BRASIL, 2014c).

Entre estas e outras colocações, ao longo deste texto citado, os autores do projeto procuram fundamentar suas colocações com base em suas convicções acerca do modelo de democracia representativa, atribuindo ao decreto presidencial “uma subversão da ordem constitucional posta”. (BRASIL, 2014c).

Frente à derrubada do decreto pela Câmara e seu encaminhamento ao Senado, o senador Aécio Neves (PSDB/MG), em entrevista

à Rádio Senado, apresentou prontamente sua oposição ao decreto e favoritismo à aprovação do PDC nº 1.491/2014. Conforme entrevista à Rádio Senado, alegando que “vamos dar àquele decreto bolivariano, lá no Senado, o mesmo destino que ele teve na Câmara” argumentando ausência de discussão prévia do texto no Congresso Nacional. (BRASIL, 2014a).

Contudo, em vista do debate sobre a inconstitucionalidade e a invasão da esfera de atuação dos parlamentares pelo Executivo, logo após o PDC nº 1491/2014, apresentaram-se dois textos favoráveis à implantação da PNPS por parlamentares. O primeiro, o Projeto de Lei nº 8.048/2014, um dia após a derrubada do Decreto nº 8243/2014, foi apresentado pelos deputados federais Chico Alencar (PSOL/RJ), Ivan Valente (PSOL/SP) e Jean Wyllys (PSOL/RJ), que aguarda apreciação das comissões na Câmara dos Deputados. Já o segundo, foi apresentado pelo senador Randolfe Rodrigues (PSOL-AP), em 04 de novembro de 2014, o PL nº 309/2014 que, conforme página eletrônica do Senado, tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em dezembro de 2014. Ele criticou a tentativa de derrubada do decreto no Senado que, segundo seu entendimento, veio a regulamentar a Constituição Federativa que funda uma democracia participativa, afirmando que os conselhos são a alma da participação popular. (BRASIL, 2014a).

Diante do debate acalorado sobre a PNPS, principalmente após a reeleição da presidente Dilma Rousseff, fica claro que muito da oposição ao decreto deve-se aos conflitos decorrentes do processo eleitoral que, no 2º turno, polarizou a política partidária brasileira. Nesta polarização, o embate travado sobre a PNPS foi o primeiro ícone que demonstra a luta entre os partidos que, de forma explícita, parecem não ter aceitado o resultado das eleições presidenciais que deram vitória ao PT.

Nesse caso, não se deve fazer uma análise dicotômica entre os que defendem uma posição certa ou errada sobre o assunto, mas avaliar as possíveis contradições contidas no processo de criação da PNPS e de todos os envolvidos sociais. Para isso, faz-se necessário uma problematização mais aprofundada do texto da PNPS, conforme segue.

A Política Nacional de Participação Social e a atual forma de relação do Estado com a sociedade civil

O Decreto nº 8.243, originário do Poder Executivo, foi assinado pela presidenta Dilma Rousseff, em 23 de maio de 2014, e publicado no Diário Oficial da União, em 26 de maio de 2014. Possui, ao longo do seu texto, 22 artigos que tratam da instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Em seu art. 1º, estabelece que a finalidade da criação da PNPS é “[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014). Entre outras coisas, a PNPS também estabelece os meios de participação social, conforme:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: I – conselho de políticas públicas; II – comissão de políticas públicas; III – conferência nacional; IV – ouvidoria pública federal; V – mesa de diálogo; VI – fórum interconselhos; VII – audiência pública; VIII – consulta pública; e IX – ambiente virtual de participação social. (BRASIL, 2014d).

Dentre as diretrizes gerais, a PNPS aponta, em seu art. 3º, a integração entre as instâncias da democracia representativa, participativa e direta, além da ampliação dos mecanismos de controle social, possibilitando novas discussões que versem sobre a integração da sociedade civil nas atividades políticas. Tal artigo evidencia a proposta do decreto em consolidar as formas democráticas brasileiras em um sistema de diálogo e atuação conjunta. O Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), composto pelas instâncias elencadas nos incisos I a IV do art. 6, seria coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República, que ficaria responsável pelo acompanhamento e orientação da PNPS. (BRASIL, 2014d).

Em seus arts. 4º e 5º demonstra o decreto a necessidade de consideração, por parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal dos mecanismos de participação social, no sentido de promover a articulação entre entes federados e sociedade civil. Com

isso, fica evidente a relevância da democracia participativa e direta funcionar em comum alicerce com os representantes eleitos pelo sufrágio universal.

O Decreto nº 8.243/2014 cita a sociedade civil no decorrer do seu texto em diversos pontos, colocando como prioridade considerar a participação popular nas decisões governamentais. Em seu art. 10, destaca as diretrizes para a constituição de conselhos de políticas públicas, tendo como base a indicação e eleição de seus membros pela sociedade civil, bem como garante a diversidade de representações, transparência nas escolhas e publicidade. Já nos arts. 11 e 14 insere primordialmente a participação de seus representantes nas comissões de políticas públicas e nas mesas de diálogo.

Importante salientar aqui que a própria PNPS já traz em seu texto uma definição de sociedade civil que será considerada para os eventuais diálogos com a administração pública federal, em seu art. 2º parág. I. Entende-se por sociedade civil “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. (BRASIL, 2014d).

Por meio do seu art. 19, é instituída a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, que analisa as reivindicações dos movimentos sociais, sendo responsável pelo elo entre tais movimentos e os secretários-executivos dos ministérios, conforme temas. Ou seja, demonstra o decreto a necessidade de instância responsável pelo direcionamento e ligação das proposituras dos movimentos sociais ao poder público. Outro ponto de destaque dado pelo decreto é a criação de ambientes virtuais de participação social como forma de promoção, acesso e publicidade das discussões e decisões do governo.

Este necessário diálogo entre o poder público estatal e os movimentos sociais apresenta-se ao longo da história de formas mais ou menos conflituosas e trouxeram, muitas vezes, avanços e ganhos políticos para a sociedade, como, por exemplo, a conquista de direitos sociais. Mas o tratamento dado à sociedade civil tanto do ponto de vista teórico, bem como a forma que se expressa na realidade, passou e passa por

profundas alterações.⁵ Se, por um lado, afirmar que a sociedade civil trouxe, muitas vezes, em suas reivindicações a agudização de conflitos e contradições do mundo do capital, por outro, também é possível dizer que, em suas expressões mais recentes, sua potencialidade contestatória tem sido anulada, ao mesmo tempo em que prevalece uma noção mais liberalizante de sociedade civil.

Sociedade civil, na concepção neoliberal, é concebida como espaço público não estatal, terceiro setor, independente em relação ao Estado e representante hegemônica de interesses de classes. Segundo Duriguetto, essa concepção simplista “difundiu a ideia de que tudo o que não dependia do Estado levaria à maior emancipação social”, propagando, desta forma, o escamoteamento dos conflitos, das contradições e das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, afirma Simionatto (2010, p. 32) que:

[...] é nesse contexto que se fortalece uma concepção homogeneizante de sociedade civil, um sujeito de cooperação, abstraindo-se das relações Estado e sociedade os conflitos de classe e os projetos societários em disputa. Além disso, a forte ‘des-economização’ do conceito e sua legitimação como esfera dos interesses indeterminados (WOOD, 2003) contribuíram largamente para sua despolitização, deixando de se configurar como terreno da grande política, de sujeitos coletivos que buscam interpelar e alterar o Estado para transformar-se em arena desqualificada de demandas sociais mais globais.

5 O conceito sociedade civil se afirma e se desenvolve a partir do pensamento moderno, principalmente, tendo como base as teses de Hobbes, Locke e Rousseau. Contudo é em Hegel que se encontra “o início do debate sobre a emergente sociedade civil capitalista, esfera de expressão dos interesses individuais e coletivos”. (SIMIONATTO, 2010, p. 29).

São diversas as vertentes teóricas que se dedicam a compreender e explicar a relação entre Estado, sociedade civil e Democracia. Estas vertentes podem ser identificadas como as que “dão suporte ideológico e político à hegemonia burguesa quanto as que defendem a luta pela construção de um Estado radicalmente democrático, construído ‘desde baixo’ com ampla participação da sociedade civil” (SIMIONATTO, 2008, p.13). De acordo com este autor, é a última perspectiva que contém as análises mais coerentes para a compreensão das relações entre Estado e sociedade civil e, por consequência, da teoria democrática. Fruto do pensamento gramsciano, esta perspectiva respalda-se na tradição marxista.

As configurações dos direitos sociais e políticos ao longo do século XX acarretaram na criação, por parte do Estado, de novas formas de mediações econômicas e sociopolíticas, que se refletem na relação do Estado com as classes sociais. Segundo Duriguetto, o surgimento de diversos segmentos organizados da sociedade civil e a “ampliação da demanda, principalmente dos setores populares, por direitos políticos e sociais, passam a ser mediadas por uma crescente regulação jurídico-político estatal”. (DURIGUETTO, 2007, p. 72).

De forma contraditória, portanto, e de acordo com nossa história recente, se por um lado houve um movimento de expansão dos direitos, fruto dos conflitos desencadeados por segmentos organizados da sociedade civil, por outro, também houve uma tendência a esvaziar conflitos e contradições no âmbito da sociedade civil, principalmente, quando esta passa a ser entendida como o denominado terceiro setor.

Nessa mesma perspectiva, a autora ainda discorre sobre os veios que deram origem ao que se pode chamar de democracia na contemporaneidade. Assim confere-se:

É a partir da institucionalidade democrática e dos direitos de cidadania, como definiu Marshall, que foram sendo edificados os veios analíticos que serviram para balizar e protagonizar as discussões acerca da temática da democracia na contemporaneidade. (DURIGUETTO, 2007, p. 73).

Nesse sentido, cabe aqui uma breve explicitação dos direitos de cidadania elencados por Marshall, os quais são percebidos a partir de três determinações: os direitos civis, políticos e sociais. Sobre direitos civis, “trata essencialmente do direito à vida, à liberdade de pensamento, e de movimento, (de ir e vir) e, não em último lugar, à propriedade” (COUTINHO, 2000, p. 56). Direitos políticos referem-se, além do direito de votar e ser votado, o direito de associação e de organização. Por último, mas não menos importante, está o direito social que, em princípio, diz respeito à participação de todos os cidadãos nas riquezas socialmente produzidas. Mais tarde, precisamente no século XX, outros direitos foram incorporados à noção de direitos sociais, entre eles o direito à saúde, à habitação, à previdência social, à assistência social etc. (COUTINHO, 2000).

É, portanto, a partir da institucionalização dos direitos de cidadania, como aponta Simionatto, que se encontram os fundamentos das raízes do modelo de democracia, que encontramos hoje no Brasil, ou seja, a democracia representativa e institucionalizada.

Outro ponto importante a ser considerado, quando se fala da atual forma de relação do Estado com a sociedade civil, é que este age tanto na esfera da coerção quanto na construção do consenso social, ou seja: trata-se de um Estado que pode fazer o uso da força por meio de categorias profissionais estatais, como a polícia, como também promover o consenso, sem fazer o uso dela.⁶ Em relação ao consenso, a democracia representativa é a forma legal pela qual o Estado legitima suas ações. Contudo, afirma Duriguetto, “essa incorporação encontra limites: não oferecer risco para a manutenção do capitalismo e para a valorização do capital” (DURIGUETTO, 2007, p. 80). Essa importante análise da autora revela, ainda que brevemente, os fundamentos das raízes do modelo de democracia presentes hoje no Brasil, ou seja, a democracia representativa, logo, institucionalizada para manutenção do sistema capitalista.

No Brasil, principalmente após os anos 1990, muitas organizações não governamentais, chamadas de terceiro setor, passam a cumprir

6 Pensar o modelo de democracia que se instaurou a partir da consolidação do Estado Moderno exige um resgate reflexivo sobre o papel deste Estado e suas formas de intervenção na sociedade. Compreender a origem do Estado nos leva a resgatar alguns apontamentos de teóricos como Hobbes, Locke e Rousseau, os quais vinculam a formação do Estado à vontade geral do povo e à necessidade de organização da vida em sociedade. A contribuição desses teóricos influenciou fortemente as decisões nos meios políticos e, por consequência, deram a base para formulação do Estado Moderno. (COSTA, 2006).

Nessa perspectiva, o Estado democrático de direito surge enquanto instituição legal capaz de mediar/atenuar possíveis conflitos que coloquem em risco a ordem social e a paz inerente às relações entre os homens. Por meio da aplicação das leis, o Estado se configura um importante instrumento para organizar a vida em sociedade, tendo como pressuposto a garantia do bem estar de suas populações. Para tanto, interfere nas questões políticas, econômicas e sociais. (ibidem).

Um importante momento histórico decisivo para a formulação do Estado Moderno foi a Revolução Industrial, fato que se desdobrou na constituição de uma sociedade de classes. Este contexto exigiu, por parte do Estado, a criação de instrumentos jurídicos para regular a relação capital/trabalho. Frente a essa realidade, o Estado passou a estabelecer direitos e deveres, civis, políticos e sociais. (COUTO, 2010).

funções que antes eram de responsabilidade do Estado, prestando serviços sociais, complementando e, às vezes, até substituindo o papel do Estado. Esta relação entre Estado e organizações não governamentais é que caracteriza a sociedade civil, na concepção neoliberal ou liberal corporativa. Nesse sentido, afirma Simionatto:

O conceito de participação/emancipação defendido pela perspectiva liberal-corporativa perde o sentido de construção política, pois é convertido em “ferramentas de manipulação e legitimação de grupos específicos”. (SIMIONATTO, 2010, p. 44).

Tendo em vista os apontamentos que Duriguetto e Simionatto fazem acerca da promoção do consenso por parte do Estado, pode-se então considerar que a instituição da PNPS significa uma tentativa de controlar as massas, principalmente porque uma das justificativas apontadas pelo ex-ministro Gilberto Carvalho, foram as jornadas de junho de 2013?

Ou ainda, mesmo que a criação da PNPS tenha sido motivada como uma forma de atender e acalmar determinados segmentos sociais, sua criação potencializaria uma ação menos consentida e mais propositiva da sociedade civil como um todo?

Se, antes da década de 70, os movimentos sociais, principalmente os representados por categorias profissionais, atuavam com base num projeto societal tendo como pano de fundo a luta de classes, após a chegada dos novos movimentos sociais, os movimentos de trabalhadores “saem de cena” e entram as ONGs, cooperativas, associativismos, fundações empresariais, e a luta desloca-se à ampliação da cidadania e à consolidação de parcerias entre público e privado.

Assim como intervém na sociedade para mediar conflitos, propondo ações no âmbito das políticas públicas para assegurar direitos previstos na Constituição, o Estado regulamenta a forma de participação social, mediando também as relações sociais, definindo desta forma o modelo de democracia adotado no país. Neste cenário, os segmentos organizados da sociedade civil e as instâncias de participação social não questionam esse modelo de participação, endossando e respaldando, desta forma, a participação institucionalizada.

Para problematizar a discussão sobre a Política Nacional de Participação Social e a democracia brasileira, nos próximos parágrafos, utiliza-se como base a democracia prevista na Constituição Federativa Brasileira de 1988, considerando o fato de ser este o documento que regulamenta o Estado democrático de direito no Brasil, que estabelece em parágrafo único de seu art. 1º que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988).

Fruto de um processo histórico, permeado por muitos conflitos sociais, protagonizado por grupos que combateram fortemente o autoritarismo instaurado pelo golpe militar de 1964, a atual Constituição Federativa Brasileira, denominada Constituição Cidadã, regulamenta a forma como a sociedade civil exerce sua participação em relação ao Estado, ou seja: escolhendo seus representantes por meio do voto direto, caracterizando desta forma a democracia representativa presente no país, a qual se materializa também por meio da participação de segmentos organizados da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas.

Em relação ao texto do decreto da PNPS, é possível notar claramente que este não cria novas instâncias e/ou mecanismos de participação, apenas procura aprimorar o diálogo entre sociedade civil e Estado, por isso, pode-se afirmar que a criação da PNPS não altera o modelo de democracia instituído no Brasil.

Pode-se ainda ponderar se existe alguma aproximação da noção presente de sociedade civil, no decreto da PNPS, com o conteúdo de sociedade civil em sua faceta neoliberal. Quando o decreto afirma que se entende por sociedade civil “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” (BRASIL, 2014d), críticas apontam abertura de brechas para a concepção mais liberalizante, pois permite a participação individual, a do cidadão, ao mesmo tempo em que oferece espaço às organizações não governamentais para participarem do processo decisório.

E, considerando, que a noção neoliberal de sociedade civil enquanto espaço público não estatal engloba o terceiro setor, mais especificamente os grupos filantrópicos como aponta Simionatto (2010), faz-se importante, então, uma leitura da forma como está organizada a

sociedade civil no Brasil, a partir de uma concepção mais crítica, como uma ampliação dos espaços de hegemonia do capital, tendo em vista que muitas dessas organizações não governamentais reproduzem valores que contribuem para a manutenção do sistema social.

Diante desse contexto cabe perguntar: em que medida a PNPS e/ou suas instâncias de participação contribuem para o processo de elevação da consciência ético-política no sentido emancipatório dos cidadãos?

Outro ponto a ser considerado quando se fala na relação do Estado com a sociedade civil é a função social que o Estado exerce para a manutenção da ordem e do sistema econômico vigente, agindo enquanto mediador de conflitos. Nesse sentido, Simionatto aponta para “a perspectiva de compreensão do Estado como elemento garantidor da propriedade e dos meios de produção”. (SIMIONATTO, 2008, p. 15).

Perante essa afirmação, é possível considerar que a relação do Estado com a sociedade civil, inclusive as formas de participação social inscrita na PNPS, são também mecanismos utilizados pelo Estado para a manutenção da ordem capitalista?

Ou ainda, se ponderarmos sobre a possibilidade de controle que a PNPS atribui à chamada “Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais”, criando uma instância que mediará determinados segmentos da sociedade civil com os Secretários-executivos dos Ministérios, não estaríamos vendo a constituição de mais um mecanismo de controle e aparelhamento do Estado sobre a sociedade como um todo?⁷

Seria uma pretensão tentar responder a tal questionamento, mas, cabe aqui uma análise apresentada por Daniel Bin, em matéria publicada no Blog da Boitempo, sobre a PNPS enquanto instrumento coesão de entre Estado e sociedade civil:

[...] além dos limites à extensão da PNPS dados pelo contexto socioeconômico, ela própria, mais especificamente a sua institucionalização, pode engendrar estratégia de contenção de pres-

7 Porém, a eficácia desse suposto mecanismo de controle só poderia ser comprovada caso a PNPS fosse de fato implementada.

sões populares. Contenção essa que pode advir justamente dos limites “democráticos” das instituições estatais dados pela figura da representação. (BIN, 2014, p. 04).

Apesar de Daniel Bin fazer uma afirmação quase categórica quanto aos limites da PNPS, reforça-se que mesmo que um espaço institucionalizado de participação social possa potencializar qualquer tipo de manipulação, ainda assim, a partir da constituição de movimentos progressistas, estas instâncias podem também potencializar questionamentos mais radicais sobre a sociedade capitalista. Pois a pertinência para a democracia participativa e direta não seria de negar os espaços institucionalizados, mas sim de ocupá-los e controlá-los a fim de evitar aparelhamento do Estado e controle particular dos representantes do sufrágio universal. Especialmente frente ao fato de boa parte dos representantes diretamente eleitos pela população temerem a participação mais direta da sociedade civil nas decisões do governo.

Considerações finais

Diante das noções de sociedade civil e instâncias/mecanismos de participação social presentes no texto do Decreto nº 8.243/2014, observa-se que a PNPS não cria novas formas de participação social, apenas procura articular as que já existem. A participação social na gestão e formulação de políticas públicas já ocorre no Brasil desde a última década do século XX, mesmo que ainda de forma fragmentada, e vem se fortalecendo e se apresentando de forma cada vez mais articulada, especialmente por meio dos conselhos gestores, das conferências em todas as instâncias federativas e das audiências públicas.

A instituição da PNPS pelo Poder Executivo e, meses depois, sua anulação pelo Poder Legislativo, e toda a polêmica que se gerou em torno dessas duas circunstâncias revelaram a presença de um contrassenso dentro do próprio Estado. Essa polêmica, por sua vez, pode ser fruto tanto de pensamento divergente em relação à participação social, quanto de posicionamento político ideológico por parte dos parlamentares, pois, apesar de tratar-se de uma democracia, esta é representativa e, por isso, há, no Congresso Nacional, representantes de posicionamento político progressista assim como os do pensamento tradicional.

A partir de um conceito neoliberal, a sociedade civil é percebida como espaço público não estatal, ou terceiro setor, segmento este que, ao longo das últimas décadas tem se fortalecido e se afirmado socialmente, sobretudo pela possibilidade que apresenta de agir em conjunto com o Estado para amenizar as expressões da questão social, sobretudo nos âmbitos da Educação, Saúde e Assistência Social. No entanto, este protagonismo exercido pelo terceiro setor enquanto sociedade civil, na contemporaneidade, pode contribuir para o escamoteamento do conflito de classes e das desigualdades sociais oriundas do atual modelo de produção e de organização social.

Na atual forma de relação entre Estado e sociedade civil, há ainda outro elemento fundamental para análise; trata-se do papel de mediador de conflitos exercido pelo Estado. Isso pode acontecer tanto por meio da construção do consenso social quanto por meio da coerção. Nesse caso, a PNPS, enquanto forma de diálogo entre Estado e sociedade civil, poderia ser considerada como um meio adotado pelo Estado para promover certo consenso social, tendo em vista uma das falas do ex-ministro Gilberto Carvalho ao defender a instituição da PNPS justificando sua necessidade frente às chamadas jornadas de junho de 2013. Até mesmo para justificar a presença e o papel do Estado, são necessárias medidas de atendimento das reclamações sociais.

De toda forma, a instituição da PNPS significa uma tentativa por parte do Estado de fortalecer e articular os mecanismos e instâncias de participação social, mesmo que estas sejam institucionalizadas. Mas sua criação em nada alteraria os princípios da democracia previstos na Constituição brasileira de 1988; ao contrário, é possível afirmar que essa proposta de articulação direta do Estado com a sociedade civil é compatível com a democracia representativa.

Finalizando esta discussão, é importante também mencionar que estudos sobre a realidade vivida por canais de participação social, como os Conselhos Gestores, por exemplo, principalmente de instâncias municipais, demonstram carência de capacitação e de estruturação para efetivar os pressupostos que orientam as suas existências. Então, para potencializar instâncias que fomentam a participação social também se faz necessário incrementar os espaços já instituídos pela Constituição Federativa de 1988, e iniciativas que

venham somar no caminho de construção da democracia no Brasil são muito bem-vindas.

Submetido em 30 de março de 2015 e aceito para
publicação em 15 de junho de 2015.

Referências

BIN, D. “Uma pessoa, um voto” ou “um real, um voto?”. São Paulo, 15/09/2014. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br/2014/09/15/uma-pessoa-um-voto-ou-um-real-um-voto>>. Acesso em: 22/02/2014.

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

_____. Senado Federal. Para evitar rejeição, Randolfe apresenta projeto sobre **Política de participação social**. De 06/11/2014a. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2014/11/para-evitar-rejeicao-randolfe-quer-criar-pnps-atraves-de-projeto-de-lei>>. Acesso em: 22/02/2015.

_____. **Projeto de lei do senado nº 309**, de 2014. 04/11/2014b. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118788>. Acesso em: 19/01/2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014**. 03/06/2014c. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 19/01/2015.

_____. Presidência da República. Decreto n. 8.243, de 05/2014. **Política Nacional de Participação Social**. 23/05/2014d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 12/01/2015.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTI, H. **Política de participação social provoca embate entre Legislativo e Executivo**. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/politica-de-participacao-social-e-alvo-de-novo-embate-entre-legislativo-e-executivo-2220.html>>. Acesso em: 25/01/2015.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, B. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma questão possível?** São Paulo: Cortez, 2010.

COSTA, L. C. **Os impasses do Estado capitalista**: uma análise sobre a reforma de estado no Brasil. São Paulo: Cortez. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

DURIGETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

MATOSO, F. 'Opositores querem diminuir participação social', diz ministro. **G 1 Política**. Brasília, 05/08/2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/08/opositores-querem-diminuir-participacao-social-diz-ministro.html>>. Acesso em: 20/01/2015.

RORIGUES, M. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: Maricato, E. et. al. **Cidades rebeldes**: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas de todo Brasil. São Paulo: Boi Tempo; Carta Maior, 2013.

SIMIONATTO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E. C. **Sociedade civil e democracia**: expressões contemporâneas. São Paulo: Veras, 2010.

_____. Estado e Democracia. In: COSTA, L. C. **Estado e democracia**: pluralidade de questões. Ponta Grossa: UEPG, 2008.

Expressões e tendências da participação em saúde na Atenção Primária à Saúde / *Expressions and health participation trends in Primary Health Care*

ANDREIA OLIVEIRA¹

Resumo: Neste artigo, a autora reflete sobre o tema da participação em saúde e suas expressões e tendências na Atenção Primária à Saúde (APS), na sociedade brasileira, com base em elementos da teoria crítica, a qual fecunda a compreensão da dinâmica da sociedade capitalista contemporânea. Para tanto, a partir de pesquisa bibliográfica e documental e interpretação dos dados por meio da análise temática do método qualitativo de pesquisa, fundamenta-se a interlocução com autores que advogam análises de compreensão da democracia segundo a perspectiva teórica do materialismo histórico-dialético. Enfatiza-se o aprofundamento, no setor saúde, das expressões da questão social e de seus desdobramentos, em termos da impermeabilidade da participação popular no âmbito da APS. Com o entendimento de que as estratégias de participação, por si só, não possuem capacidade de transformação da sociedade capitalista, a autora enfoca a relevância da participação em saúde na APS, de modo a valorizar os componentes político-educativos, de mobilização e organização popular, os quais podem contribuir para a ampliação das bases política e social, na luta pelo direito à saúde pública, estatal e com qualidade.

Palavras-chave: participação; saúde; Atenção Primária à Saúde; democracia.

Abstract: In this article, the author reflects about the topic of health participation and its expressions and trends in Primary Health Care (PHC), in Brazilian society, based on elements of critical theory, which enriches the understanding of the dynamics of contemporary capitalist

1 Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB).

society. To this end, from a bibliographical and documentary research and data interpretation through thematic analysis of qualitative research method, we base the dialogue with authors who advocate understanding analyses of democracy according to the theoretical perspective of historical and dialectical materialism. It is emphasized the deepening, in the health sector, of expressions of the social question and its consequences in terms of impermeability of popular participation within Primary Health Care (PHC). With the understanding that participation strategies by themselves do not have the capacity to change a capitalist society, we focus on the importance of popular participation in the PHC in order to value the political-educational, mobilization and popular organization components, which contribute to the expansion of political and social foundations in the struggle for the right to public, state-owned and high quality health.

Keywords: participation; health; Primary Health Care; democracy.

A proposta de Reforma Sanitária Brasileira,² impulsionada pela VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e conquista do Movimento Sanitário Brasileiro,³ representa uma matriz do pensamento

-
- 2 “A Reforma Sanitária Brasileira é uma ‘reforma social’ centrada na democratização ‘da saúde’ por meio da elevação da consciência sanitária sobre saúde e seus determinantes e do reconhecimento do direito à saúde, inerente à cidadania, garantindo o acesso universal e igualitário ao SUS e participação social no estabelecimento de políticas e na gestão. É uma reforma ‘do Estado’ e dos seus aparelhos quando defende a descentralização do processo decisório, o controle social e o fomento da ética e da transparência nos governos. É, também, uma reforma ‘da sociedade e da cultura’ quando se propõe a alcançar os espaços da organização econômica e cultural mediante a produção e distribuição justa da riqueza, uma ‘totalidade de mudanças’ em torno de um conjunto de políticas públicas e práticas de saúde, articulado a uma reforma intelectual e moral”. (PAIM, 2008, p. 114).
 - 3 No Brasil, em meados dos anos 1970, durante um período em que surgiam novos sujeitos coletivos na luta contra a ditadura, origina-se e difunde-se um pensamento crítico em saúde que se constituiu no denominado Movimento Sanitário Brasileiro. A partir de setores contra-hegemônicos, localizados principalmente nas universidades, Escorel, (1999) distingue três vertentes principais da composição originária do Movimento Sanitário: a primeira constituída pelo movimento estudantil e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes); a segunda integrada pelo movimento de Médicos Residentes e de Renovação Médica; e a terceira vertente,

político contra-hegemônico,⁴ com relação ao momento político constituído na época, e marca a história do movimento social em defesa da saúde no Brasil. Parte das propostas defendidas pelo Movimento Sanitário se materializou na Assembleia Nacional Constituinte, em 1988, em um contexto de reformas democráticas voltadas para a redefinição das relações entre Estado e sociedade, após o período de ditadura militar, entre os anos de 1964 e 1985.

Por outro lado, as possibilidades de mudanças na busca de redemocratização do país foram emergindo em meio a uma crise social decorrente das transformações da sociedade capitalista contemporânea, tornando as últimas décadas do século XX palco de profundas mudanças mundiais, influenciadas por políticas de ajuste neoliberal, cujos objetivos hegemônicos se materializavam na desregulamentação e liberalização dos mercados nacional e internacional, na redução substancial da responsabilidade estatal para com as políticas sociais e na privatização das empresas estatais e dos serviços públicos. (ANDERSON, 1995).

Nessa conjuntura, a política de saúde brasileira é marcada, segundo Bravo (2006), por intensos debates entre dois projetos em disputa, principalmente a partir da década de 1990: a proposta da Reforma Sanitária e o modelo de Saúde Privatista vinculado ao mercado. A implantação do Sistema Único da Saúde (SUS), não obstante ter conseguido alguns avanços na sociedade brasileira, reflete a interferência de interesses antagônicos entre esses dois projetos, cujos embates se refletem em interveniências na perspectiva de consolidação da saúde como política pública de direito da sociedade e dever do Estado.

A perspectiva democrática de sociedade e os direitos sociais, expressos em capítulo sobre a saúde, na Constituição Federal de 1988, são acompanhados por um discurso de participação, a ser entendido,

por profissionais das áreas de docência e pesquisa, a academia. (SCOREL, 1999, apud SCOREL, 2012, p. 407).

4 Hegemonia consiste na direção cultural e ideológica que é apropriada por uma classe e exercida sobre o conjunto da sociedade civil, articulando seus interesses particulares com as demais classes, de modo que venham a se constituir em interesses gerais, marcado por contradições de classe. (GRAMSCI, 1987; COUTINHO, 1994; DURIGUETO, 2007).

nos termos da legislação do SUS, como possibilidade de defesa de princípios democráticos associados aos anseios das classes populares. No entanto, podem-se considerar os efeitos das novas configurações do capitalismo contemporâneo, pois estas “induzem a que a participação se desloque da política e perca conteúdo ético-político, em benefício de um vínculo mais estreito com interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas”. (NOGUEIRA, 2005, p. 140).

A tendência da participação recai, segundo este autor, em direção a uma perspectiva instrumental de solidarizar governantes e governados, no sentido de se reverter em dinamismo da agenda do poder público e colaborar na ação governamental. Esta ação se caracteriza como um conjunto de práticas e ações gerenciais, voltadas apenas a melhorar a eficiência e eficácia das políticas públicas, no intuito de reduzir custos. Tal ação se processa por meio de uma relação interativa, envolvendo o cidadão em assuntos governamentais que, no limite, perpassam pela proposta de substituição do Estado na implementação de determinadas políticas públicas. (NOGUEIRA, 2005).

Sem negar a importância do desenho institucional participativo no âmbito das políticas sociais, a partir da Constituição Federal de 1988, o qual inclui a criação de conselhos e Conferências de Saúde, considera-se que a participação social institucionalizada se constitui em campo permanente de conflitos e disputas, todavia não esgota outras possibilidades de organização social de diferentes sujeitos políticos, em torno da luta pelo direito à saúde pública estatal e de resistência aos avanços da contrarreforma do Estado, devido ao crescente processo de privatização e mercantilização da saúde. Embora a participação e controle social pela via institucionalizada tenha contribuído, de modo significativo, para a efetivação de direitos sociais na sociedade brasileira, esta questão não será aprofundada por fugir ao escopo do presente estudo.

O tema deste artigo versa justamente sobre questões configuradas na direção da organização social em saúde de distintos sujeitos políticos, com o objetivo de refletir sobre a participação por meio das expressões e

tendências na Atenção Primária à Saúde (APS),⁵ ou seja, para além dos espaços institucionalizados. Neste sentido, como ponto de partida apontam-se duas premissas básicas sobre a temática estudada:

a) As estratégias de participação, por si só, não têm capacidade de transformação da sociedade capitalista. No entanto, um projeto de sociedade, voltado ao objetivo de radicalização da democracia e de uma nova forma de sociabilidade humana, deve insistir na participação dos sujeitos como eixo da política pública, pois, do contrário, este projeto tenderia a manter a cultura política dominante de reprodução do capital, e assim desconsideraria o caráter estratégico de luta por meio das políticas sociais.

b) A radicalização da democracia colide com a lógica capitalista. A democracia, no capitalismo, convive com constantes contradições: a existência de prerrogativas democráticas, condicionada à manutenção do poder de apropriação do capital, dificulta a socialização dos bens produzidos no grupo e, dessa forma, impede a igualdade e a liberdade reais. Por outro lado, a existência da democracia se dá em um campo de tensões, mediante a luta de classes e, sobretudo, a partir da pressão organizada e mobilizada da classe trabalhadora. Cabe apontar, portanto, o compartilhamento em termos de uma concepção de defesa da democratização como estratégia de construção de um outro projeto de sociedade, para além do capital. A referência, aqui, é Coutinho (2008), ao agregar a perspectiva lukacsiana em suas análises, de modo a conceber a democracia como processo e não como Estado, daí o termo democratização.

Conforme se observa, uma política de saúde voltada para a universalização dos direitos, com base em uma concepção de saúde ampliada, requer uma política econômica compatível com tais prerrogativas. No entanto, na política econômica capitalista, as respostas às necessidades e demandas por saúde voltam-se para o modelo

5 A Atenção Primária à Saúde (APS) é denominada, no Brasil, de Atenção Básica à Saúde, tanto na política oficial como no âmbito acadêmico. No artigo foram utilizados os termos “atenção básica” e “atenção primária” como sinônimos, sendo empregado de forma mais recorrente o termo “Atenção Primária à Saúde”, por ser a terminologia empregada internacionalmente.

médico hegemônico,⁶ compatível com a lógica mercadológica do sistema, e se apresentam descoladas da determinação social do processo saúde-doença.

A participação social na política de saúde, com base político-crítica, demanda uma perspectiva sócio-histórica de compreensão do processo saúde-doença, de modo que as lutas por saúde possam contribuir aos processos de organização da sociedade civil⁷ e ao acúmulo de vivências, em busca de melhores condições de vida dos indivíduos e de construção de um projeto de sociedade voltado para a emancipação política e humana.

Nessa direção reflexiva, o artigo foi estruturado em dois tópicos. No primeiro é abordada a trajetória da participação em saúde, a partir de uma breve retrospectiva histórica, buscando marcar seus diferentes interesses e sua conjugação conceitual polissêmica. No segundo são apresentados alguns marcos significativos da APS com ênfase nas expressões e tendências da participação em saúde.

Os recursos metodológicos de coleta de dados foram representados pela pesquisa bibliográfica e pela pesquisa documental. A interpretação foi realizada por meio da análise temática do método qualitativo de pesquisa.

6 Modelo médico hegemônico: volta-se para a demanda espontânea e apresenta, como traços principais: o individualismo; a saúde-doença como mercadoria; a ênfase no biologismo, na medicina curativa e na medicalização; a a-historicidade da prática médica; e a participação passiva. Integrando o modelo médico hegemônico, encontram-se o modelo assistencial privatista e o modelo de atenção gerenciada. (PAIM, 2012).

7 Para Gramsci (1987), o Estado comporta duas esferas: a sociedade política, ou Estado, no sentido estrito da coerção (como órgãos públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, Administração Pública, a polícia militar, forças armadas, exército, e outros); e a sociedade civil, constituída pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (como as associações, sindicatos, organizações profissionais, partidos políticos, e similares). Estas duas esferas, em seu conjunto, formam o Estado, no sentido amplo. Nesse sentido, Estado não é mais concebido como em Marx, ou seja, mero comitê da burguesia, mas passa a ser compreendido como espaço de conflito, de contradições, no qual se condensam as lutas sociais e políticas que ocorrem na sociedade.

A trajetória polissêmica da participação em saúde

A participação no campo da saúde se insere inicialmente como categoria prática, voltada para a concordância e presença voluntária dos indivíduos nos programas e ações governamentais. Origina-se no início do século XX, com a proposta de medicina comunitária, nos centros de saúde estadunidenses, em um processo de mudança no foco de atenção nas ações dirigidas à higiene do meio, as quais são realocadas em direção às ações entre o homem e o meio, incluídos os fatores sociais e culturais. (CARVALHO, 1995).

A medicina comunitária inaugura, no campo da saúde, uma proposta de participação da comunidade vinculada à participação adesista e de assentimento dos indivíduos nos programas governamentais. Porém, segundo Carvalho (1995), a participação representou, para a sociedade americana da época, uma proposta política e tecnicamente avançada, amplamente criticada por setores da medicina liberal. Posteriormente foi sendo difundida a dimensão instrumental da participação da comunidade em saúde com ênfase no autocuidado, dentro de uma perspectiva “em que os indivíduos, as famílias e a comunidade dividem com o Estado a responsabilidade pela atenção e pela condição de saúde da população” (VIANNA, 2009). Tal dimensão instrumental de participação comunitária emergiu sob o influxo de recomendações das agências internacionais de desenvolvimento, em especial após a realização da Conferência de Alma Ata, promovida em 1978 pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (OMS/UNICEF, 1978; BRASIL, 2002, p. 33), reunião realizada no ano seguinte, 1979, e depois, sob os auspícios da Fundação Rockefeller, em colaboração com agências internacionais, como o Banco Mundial e a Fundação Ford. (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2012).

No Brasil, a proposta de participação da comunidade, no campo da saúde, ocorreu de modo mais expressivo, a partir da década de 1950, no bojo do desenvolvimentismo (1946-1963), no qual passam a ganhar força as propostas do sanitarismo desenvolvimentista.⁸ A participação comunitária em saúde vem responder ao projeto

8 Nesse período, por volta dos anos de 1955 a 1964, sob a influência da ideologia desenvolvimentista e forte crítica ao sanitarismo campanhista, cresce, no campo

de expansão capitalista, fundamentado na concentração de renda, poder e controle dos trabalhadores, sob forte influência norte-americana, a exemplo da criação do Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), inicialmente financiada pela Fundação Rockefeller, período já descrito e analisado por autores como Carvalho (1995), Teixeira (1988), Escorel e Teixeira (2012).

A participação comunitária representou um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, no setor saúde. Para Carvalho (1995), a ideia foi inaugurada como proposta de assentimento e presença voluntária dos indivíduos em programas e ações de saúde, em que a comunidade é definida a partir de uma concepção funcionalista, culturalmente homogênea, predisposta à solidariedade, ao sentimento coletivo e ao trabalho voluntário de autoajuda. Trata-se de uma forma de comunitarismo na qual o espaço de atuação é a localidade, com pequena participação financeira do Estado, sem influência no processo decisório e isolada de uma perspectiva de transformação estrutural.

No decorrer da história da política de saúde, as experiências adquirem conteúdos diversificados, e algumas, na contramão da proposta oficial, constituíram-se como movimentos de organização e politização, na perspectiva de um projeto sanitário contra-hegemônico, assumindo identidade própria e um caminhar em direção a propostas tipificadas por Carvalho (1995) como participação popular e participação social em saúde.

Assim, propostas de participação em saúde abrolham, de modo intenso, na década de 1970, em uma conjuntura de crise econômica, quando formas diversas de engajamento se constituíram no campo da saúde: por decepção com mecanismos tradicionais das democracias liberais; pela emergência dos movimentos sociais; devido à crise

da saúde, o pensamento então chamado Sanitário-Desenvolvimentista, calcado na ideia de que o nível de saúde de uma população depende, primeiramente, do grau de desenvolvimento econômico, sem o qual a assistência médico-sanitária é inócua, quando não integra o processo. Essa ideia nasce no contexto das lutas pela democratização do país, durante o Estado Novo, e no bojo dos processos de industrialização e urbanização que emergiam. O modelo pretendia uniformizar, nos diversos níveis, a forma de organizar e agir dos serviços sanitários, seguindo tecnicamente o modelo norte-americano. (TEIXEIRA, 1988).

econômica mundial; ou por incentivo das agências internacionais. (CORTES, 1996).

Em meio ao esgotamento do regime militar no Brasil e ao aprofundamento da crise político-financeira, na área da saúde, constituiu-se um pensamento crítico, de ideário participativo e perspectiva sociocrítica ao sistema vigente, culminando, no final da década de 1970, no Movimento Sanitário Brasileiro, base político-ideológica da Reforma Sanitária.

O movimento sanitário, em conjunto com outros movimentos sociais, investiu na organização política de segmentos populares, como forma de resistência e enfrentamento da injustiça social, com potencial de ampliar o acesso a serviços de saúde, transformar as práticas sanitárias, efetivar direitos e, em última instância, proporcionar a luta para a construção de uma sociedade sem exploração. (CARVALHO, 1995).

A participação popular adquiriu novos contornos. Com a Constituição Federal de 1988, foi incorporado o caráter descentralizado e participativo nas políticas sociais e estabeleceu-se um novo perfil presencial, denominado de participação cidadã ou social,⁹ acrescido de participação social institucionalizada em novas e diversificadas formas (conselhos, conferências, orçamentos participativos (OPs), planos diretores municipais e outras).

A participação social cidadã ganha impulso no âmbito das políticas públicas, todavia sob forte influência da perspectiva neoliberal. Tal participação assume, nos anos subsequentes à Constituição de 1988, uma confluência perversa (DAGNINO, 2002): de um lado, vinculada ao projeto participativo e democrático inscrito nessa década; e, por outro, com um discurso de participação nos moldes neoliberais, cujo fim último consiste em substituir o papel do Estado nas políticas sociais.

Esta “arquitetura” participativa tem gerado a produção de significativas análises. O estudo de Vaz (2011), a respeito do debate acadêmico sobre participação no Brasil, aponta que, na literatura nacional, estudos concernentes ao tema das instituições participativas (IPs)

9 Terminologia utilizada por vários autores, dentre eles Nogueira (2005). Já Carvalho (1995) identifica o momento como de participação social.

ganharam força, no início da década de 1990, no auge da euforia do seu surgimento e de suas potencialidades quanto ao aprofundamento democrático, na conjuntura histórica do advento do Sistema Único de Saúde. No debate atual, o autor apresenta três variáveis que vêm ocupando a agenda, duas décadas após a instituição do SUS: o desenho institucional, a efetividade deliberativa e a representação política no interior das IPs.

No âmbito da saúde, em mapeamento da produção acadêmica sobre o tema da participação no SUS, Vianna (2009) aponta três dimensões distintas contidas nos estudos analisados, complementares e não excludentes entre si, descritas a seguir.

a) De modo geral, autores que estudam a participação na área da saúde designam-na como a capacidade de os indivíduos influenciarem as decisões políticas concernentes à sociedade em que vivem. Nesses estudos, participar, independentemente dos resultados imediatos, é interpretado como algo positivo, como um estímulo à ampliação da cidadania.

b) O segundo aspecto destacado nos estudos diz respeito ao caráter político da participação, como meio de democratizar o Estado e a sociedade. A ênfase consiste na possibilidade de a participação política e social influenciar o desenho e os encaminhamentos das políticas de saúde, nas diferentes instâncias federativas.

c) A terceira perspectiva, de caráter mais instrumental, caracteriza-se como favorável à participação comunitária e ao autocuidado, e decorre da concepção americana de medicina comunitária.

Contudo, a literatura sobre participação social centra-se no estudo das instâncias participativas institucionalizadas, tais como conselhos gestores e demais instâncias, com ênfase nas questões relativas ao seu desenho institucional, suas potencialidades, sua capacidade deliberativa, qualidade da participação, funcionamento, consolidação dessas instituições e representatividade da sociedade civil.

Atenção Primária à Saúde: alguns marcos significativos e a dimensão da participação

A proposta formal do Estado em termos de organizar a Atenção Primária à Saúde (APS) é atribuída ao Relatório de Dawson, preparado na Grã-Bretanha, em 1920 (DAWSON, 1920), o qual apresenta a idealização de um sistema de serviços a partir de três níveis principais: centros primários, centros secundários e hospitais-escola. (STARFIELD, 2002).

Apesar da relevância das propostas de Dawson, sua proposta só se implantou na década de 1960, com a disseminação de centros de saúde na Inglaterra. (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2012).

Na década de 1970, o debate sobre a APS intensifica-se principalmente após a Conferência Internacional sobre Atenção Primária em Saúde, promovida em 1978 pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em Alma-Ata, cidade do Cazaquistão, Rússia. (OMS/UNICEF, 1978).

O evento ocorre em um contexto de crise estrutural do capital e de rompimento gradativo com o pacto dos anos de crescimento, pautado no pleno emprego (keynesianismo/fordismo) e no desenho social-democrata de políticas sociais. O questionamento desse modelo alimentou o fortalecimento das políticas de ajustes neoliberais.

Nesse contexto, são instituídas distintas formas de participação em saúde. Em vários países, como Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha, Itália e Alemanha, haviam sido institucionalizados diversos mecanismos, em resposta às demandas de participação direta dos cidadãos no processo político, devido à desilusão com as democracias liberais tradicionais, aos desdobramentos da crise econômica mundial, ao estímulo das agências internacionais à participação comunitária, conforme já exposto no subitem anterior a partir do estudo de Cortes, 1996.

A Declaração de Alma-Ata, assim, pode ser exemplo da influência exercida pelos organismos internacionais na origem dos processos participativos, na área da saúde. (CORTES, 1996).

Ao reafirmar o direito dos indivíduos e a responsabilização dos governos pela saúde de seus povos, o documento de Alma-Ata destaca

a participação como “direito e dever dos povos de participar individual e coletivamente no planejamento e na execução de seus cuidados de saúde”. (BRASIL, 2002).

O consenso em torno dessa base conceitual destacava alguns elementos que a Organização Mundial de Saúde se empenhava em difundir, naquela conjuntura, em diversos países e de acordo com diferentes estratégias (CONILL, 2008): integração dos serviços locais em um sistema nacional; participação; necessidade de ações intersetoriais; e a relação da saúde com o desenvolvimento econômico e social.

Para Conill (2008), o conteúdo da APS articula-se em torno de dois polos: tecnocrático, de incorporação de medidas inovadoras e de racionalização das práticas, movido por necessidades de cunho econômico, político e social; e um polo participativo, de democratização dos serviços, ampliação da equipe, inserção de agentes da comunidade, acesso e controle social, associado a demandas oriundas dos movimentos sociais e setoriais.

Reafirmam-se a importância, o significado e a amplitude das propostas, do pressuposto e dos desdobramentos, desencadeados pela Conferência de Alma-Ata (OMS/UNICEF, 1978), principalmente na conjuntura política e institucional daquele momento, em que se deflagrava uma profunda crise do capital, com inúmeros desdobramentos para a sociabilidade humana, conforme descrito e analisado por vários autores, a exemplo de Chesnais (1996), Anderson (1995) e Iamamoto (2008).

No entanto, a falta de posicionamento mais contundente relacionado à ordem econômica vigente, sem considerar o entrelaçamento entre política social e política econômica, encontra confortável acolhida nas agências burocráticas estatais dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais, sob a perspectiva neoliberal, utilizam e reconstróem conceitos visando alcançar os interesses do capital, a exemplo da orientação de redução e corte dos gastos sociais públicos em países empobrecidos, como na América Latina.

A perspectiva da participação contida na Declaração de Alma-Ata volta-se, de forma mais expressiva, em direção a uma vertente de

execução e colaboração, visando ao alcance da eficiência nos cuidados à saúde. Despojado de sentido sociocrítico, tal perspectiva fortalece a participação reconfigurada e exaltada pelos princípios neoliberais de desresponsabilização estatal e de transferência das responsabilidades à sociedade civil, com base em um discurso de participação solidária.

Os traços preconizados em Alma-Ata, ao apontarem para uma perspectiva mais abrangente da Atenção Primária à Saúde, são fortemente criticados por agências internacionais, dentre as quais a Fundação Rockefeller que, em 1979, ano seguinte à Declaração, provê, com o Banco Mundial, a Fundação Ford, o Centro Internacional para a Pesquisa e o Desenvolvimento, e a Agência Internacional para o Desenvolvimento, uma reunião na Itália, quando discutem uma noção seletiva de APS como estratégia para o controle de doenças nos países em desenvolvimento. (GIOVANELLA; MENDONÇA, 2012).

Dessa forma conjugam-se diferentes concepções, abordagens e práticas que, incorporadas, reforçam ou se contrapõem a uma perspectiva ampliada/abrangente de APS, com desdobramentos no processo participativo. As três interpretações principais: Giovanella & Mendonça (2012); Mendes (1996); e Opas (2007), definem a Atenção Primária à Saúde como estratégia de reordenamento do setor da saúde e modelo assistencial; de organização e operacionalização da porta de entrada do sistema; e como programa focalizado e seletivo, destinado a populações e regiões pobres, com serviços restritos, baixa densidade tecnológica e baixos custos.

Mais recentemente, o não cumprimento da meta de “saúde para todos no ano 2000”, associado à busca de respostas aos objetivos de Desenvolvimento do Milênio, tem motivado o posicionamento de organismos internacionais como a OMS e a Opas. Ambos os organismos reafirmam, no documento *Renovação da Atenção Primária em Saúde nas Américas*, a APS como parte do desenvolvimento de sistemas de saúde e que esses sistemas, nela alicerçados, contemplam a abordagem mais adequada ao alcance de melhorias sustentáveis e equitativas para as populações das Américas. (OPAS/OMS, 2007).

Segundo o conteúdo desse documento, a Opas/OMS (2007) se apresenta como defensora de um sistema de saúde embasado na APS, com enfoque na organização e operacionalização, e fundamentado em

três valores centrais: direito ao mais alto nível possível de saúde; equidade na saúde; e solidariedade. A participação significa a forma de os indivíduos se tornarem parceiros ativos na tomada de decisões referentes a recursos, definição de prioridades e garantia de responsabilização. Em nível pessoal, participação significa que os indivíduos devem estar aptos a tomar decisões livres e plenamente informados em termos de sua própria saúde e da saúde de suas famílias. Na sociedade, tomar parte das decisões de saúde é uma faceta da participação cívica geral.

O discurso contido no documento apresenta avanços nas propostas estruturais e funcionais. No entanto, carece de posicionamento quanto à mercantilização da saúde. A sustentabilidade é abordada, no documento, como um dos princípios do sistema de saúde, porém não adentra em questões cruciais, na atual conjuntura, as quais inviabilizam o direito humano à saúde e a consolidação de princípios com base mais universais, especialmente para países subdesenvolvidos.

Se na Declaração de Alma-Ata faltava posicionamento no que se refere à conjuntura econômica, no documento da Opa/OMS de Renovação da Atenção Primária em Saúde nas Américas, 2007, com a inter-relação entre política de saúde e política econômica, parece haver ratificação da ordem econômica e social vigente.

No documento a respeito da Renovação da Atenção Primária em Saúde nas Américas, o enfoque atribuído à participação em saúde aparece desvinculado da ação política do cidadão: a ênfase recai para a eficiência, por meio de controle e garantia da equidade sobre os gastos públicos, e de uma participação em uma dimensão instrumental, focada principalmente em ações individuais no cuidado de sua própria saúde, na promoção de ambientes e estilos de vida saudáveis.

Assim, a perspectiva de participação em saúde na APS caminha numa lógica cooperativa, quanto à saúde individual, funcional às perspectivas da própria equipe e dos órgãos governamentais. A participação ativa alinha-se à ideia de eficiência, reforçando antes os interesses governamentais do que as premissas de garantia de uma ação política dos diferentes sujeitos no processo de democratização da saúde.

Diante deste contexto, entende-se que a APS, compreendida de forma ampliada e fundamentada em um modelo de atenção à saúde

que incorpore a determinação social no processo saúde-doença, representa espaço privilegiado na constituição de estratégias de participação social em saúde, por meio de ações político-organizativas envolvendo sujeitos populares locais.

Aqui cabe retomar o Movimento de Reforma Sanitária, que priorizou e construiu estratégias de intervenção e de aproximação com segmentos populares organizados, como afirma Campos (2007, p. 1.868):

[...] tiveram papel relevante não somente na elaboração do projeto político do que seria o SUS, como também em constituir um “bloco sanitário” com setores populares, sindicais, políticos, profissionais e com o Poder Executivo. Alguns de seus integrantes, armados com os conceitos de medicina comunitária, educação popular e atenção primária à saúde, priorizaram intervenções locais. Desenvolveram a estratégia de aproximar-se da base social do país, sindicatos, organizações de bairro e de comunidades urbanas e rurais. [...] um verdadeiro deslocamento em direção ao povo.

Gilson de Carvalho (2010) sinaliza para a relevância do envolvimento de diferentes sujeitos no âmbito da construção do SUS:

[...] nós precisamos ir além dos conselhos e das conferências. Esquecemo-nos que, quando dizemos que todo poder é exercido pelo povo, que o faz diretamente ou através de seus representantes eleitos (democracia representativa), não tiramos do cidadão o poder da democracia participativa. Muitas vezes, nós queremos reduzir aos Conselhos e Conferências o direito de participação das pessoas na saúde. [...] Deixamos de ir buscar apoio ao SUS na sociedade já organizada fora da saúde. (CARVALHO, 2010, p. 401).

Ao longo da história da política de saúde no Brasil, diferentes sujeitos políticos se colocam presentes nas lutas voltadas às questões de saúde, como o Movimento Sanitário Brasileiro já citado. Contudo, no decurso das décadas de 1990 e 2000, observa-se que, além de mecanismos institucionais formais, nos moldes dos conselhos e conferências de saúde, outros sujeitos políticos se fizeram presentes na luta pela construção do SUS, a exemplo dos Fóruns Populares de Saúde. A partir da segunda década do século XXI, muitos destes têm permanecido com

suas lutas, e outros sujeitos políticos também vêm se constituindo, a exemplo da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde.

Para adensar nos espaços de luta pela saúde, urge trazer para o debate a imprescindibilidade de incorporar, no âmbito da APS, as possibilidades de participação social por meio de estratégias de educação popular em saúde, de organização e mobilização popular, em um retorno ou em um fazer de “trabalho de base” em saúde, não como saudosismos às práticas passadas, mas como um fazer presente, de construção e de resistência às ofensivas intervenientes na efetivação do direito humano à saúde. A participação em saúde é preconizada, aqui, não de forma messiânica, e tampouco comunitarista ou voluntarista, no sentido de suprir o papel do Estado, porém qualifica-se como um componente político-educativo na Atenção Primária à Saúde, com potencial de contribuir à ampliação das bases política e social, na construção do Sistema Único de Saúde, na retomada dos postulados da democratização da saúde da Reforma Sanitária Brasileira e na consolidação de práticas de democratização na sociedade.

Reflexões finais

A participação em saúde é historicamente marcada por diferentes interesses, permeada por constantes conflitos e apresenta uma conjugação conceitual polissêmica.

Traços que marcaram os primórdios do início da participação na área da saúde, no Brasil dos anos 1950, ou seja, a concordância e presença voluntária dos indivíduos nos programas e ações governamentais, ainda se fazem refletir na Atenção Primária à Saúde na primeira e segunda décadas do século XXI, sob novos arranjos, novas reconfigurações e sob diferentes concepções e fundamentos.

No âmbito da APS, o estudo demonstrou, ao longo de sua constituição no país, uma certa impermeabilidade na apropriação de uma perspectiva sociocrítica da participação em saúde, na esfera local.

As propostas de participação em saúde na APS, mesmo na Conferência de Alma-Ata, em 1978 (OMS/UNICEF, 1978), voltam-se à ênfase na execução e colaboração nas ações e serviços de saúde. Tais propostas vêm se reconfigurando em políticas de ajustes neoliberais e,

nas políticas sociais, em transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Tal processo se caracteriza por meio de um discurso de participação solidária e participação ativa e cooperativa, alinhada à ideia de eficiência e controle social, de apelo à redução de custos, portanto, mais vinculada aos interesses governamentais do que a uma ação política pautada na democratização da saúde.

Entende-se a participação social em saúde, no âmbito da APS, no sentido de contribuir à ruptura da lógica subjacente à hegemonia do modelo médico-biológico em saúde e da mercantilização da saúde. Tal ruptura pressupõe mecanismos de lutas e resistências às estratégias políticas, culturais e econômicas apresentadas nas investidas do capital e em seus interesses no setor da saúde.

Nesse sentido, a participação em saúde na APS se entrelaça a um componente político-educativo, de modo a incorporar, na produção da saúde, estratégias de educação popular participativa; utilização do trabalho em equipe, conjugado a métodos de planejamento e gestão participativos e democráticos; e envolvimento participativo de diferentes sujeitos individuais e coletivos, cujo horizonte seja sua perspectiva emancipatória em torno da mobilização e organização popular pelo direito à saúde.

Daí a relevância em implementar ações e estratégias como componentes político-educativos da APS, com potencial de romper sua visão reducionista centrada em um modelo de atenção médico-hegemônico, ao mesmo tempo em que possam ser construídas as bases para uma atenção em saúde fundamentada na perspectiva da determinação social do processo saúde doença, com envolvimento dos diferentes sujeitos em um esforço de mobilização e organização de consciência sanitária e de cunho sociopolítico.

Reconstituir espaços participativos com conteúdos ético-políticos, que contribuam à mobilização e organização popular e ao agir dos cidadãos usuários do Sistema Único de Saúde, pode tornar-se relevante estratégia contra-hegemônica, em tempos de ofensiva aos direitos historicamente conquistados pelo conjunto da sociedade.

Revigorar a capacidade de participação, controle social, contestação política e de resistência aos mecanismos de subalternização social,

especialmente em conjunturas nas quais as garantias de direitos sociais assomam como desfavoráveis, e buscar horizontes de novos padrões de civilidade e novas formas de sociabilidade humana, parece ser um caminho a se descortinar, a fim de que os indivíduos incorporem, na própria vida, a luta pela saúde pública e estatal como direito de cidadania.

**Submetido em 30 de abril de 2015 e aceito para
publicação em 25 de junho de 2015.**

Referências

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. **As cartas da promoção da saúde**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002 (Série B. Textos básicos em saúde).
- BRAVO, M. I. S. Política de saúde no Brasil. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. p. 88-110.
- CAMPOS, G. W. S. O SUS entre a tradição dos sistemas nacionais e o modo liberal-privado para organizar o cuidado à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 12 (Supl.), 2007. p. 1.865-1.874.
- CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 1995.
- CARVALHO, G. Vinte anos de SUS-CESSO. In: CAPONI, S. **Medicalização da vida**: ética, saúde pública e indústria farmacêutica. Palhoça-SC: Unisul, 2010.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CONILL, E. M. Ensaio histórico-conceitual sobre a atenção primária à saúde: desafios para a organização de serviços básicos e da estratégia saúde da família em centros urbanos no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 2008; n. 24 (Supl.1), p. s7-s16.
- CORTES, S. M. V. As origens da ideia de participação na área de saúde. **Saúde em Debate**, 1996, n. 51. p. 30-37.

COUTINHO, C. N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 3. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 1994.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAWSON, B. **Informe Dawson sobre el futuro de los servicios médicos y afines, 1920**. Washington: Organización Panamericana de la Salud, 1964 (Publicación científica, n. 93).

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

ESCOREL, S.; TEIXEIRA, L. A. História das políticas de saúde no Brasil de 1822 a 1923: do império ao desenvolvimentismo populista. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 279-321.

_____. História das políticas de saúde no Brasil de 1964 a 1990: do golpe militar a Reforma Sanitária. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 385-434.

GIOVANELLA, L.; MENDONÇA, M. H. M. Atenção primária à saúde. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 493-545.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MENDES, E. V. (Org.). **Uma agenda para a saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

NOGUEIRA, M. A. **Um estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OMS/UNICEF. Organização Mundial de Saúde/Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Cuidados primários de saúde**: relatório da Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, Alma-Ata, URSS, 1978. Brasília, DF: OMS/Unicef, 1978. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/39228/5/9241800011_por.pdf>. Acesso em: 23/08/2015.

OPAS-OMS. Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde. **Renovação da atenção primária em saúde nas Américas**: documento de posicionamento da Opas/OMS. Washington, DC: Opas, 2007. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/renovacao_atencao_primaria_saude_americas.pdf>. Acesso em: 23/08/2015.

PAIM, J. S. Modelos de atenção à saúde no Brasil. In: GIOVANELLA, L. et al. (Orgs.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 459-491.

_____. Reforma sanitária brasileira: avanços, limites e perspectivas. In: MATTA, G. C. L.; FRANÇA, J. C. **Estado, sociedade e formação profissional em saúde**: contradições e desafios em 20 anos de SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 91-123.

STARFIELD, B. **Atenção primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2002.

TEIXEIRA, S. F. (Org.). **História das políticas de saúde no Brasil**: antecedentes da reforma sanitária. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 1988.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 91-108.

VIANNA, M. L. W. et al. Participação em saúde: do que estamos falando? **Sociologias**, v. 11, n. 21, 2009. p. 218-251

Disputa de projeto: a reforma urbana e os movimentos sociais / *Dispute of project: urban reform and social movements*

ALINE CAVALCANTI DE ABREU¹

Resumo: Orientado pelo método marxista, este ensaio utiliza a metodologia de pesquisa bibliográfica. O objetivo desta reflexão é identificar as condições e as estratégias de enfrentamento dos movimentos sociais urbanos à produção do espaço pelo capital a partir do Governo Lula. O monopólio privado da terra pela classe dominante fragmenta e segrega o espaço urbano, convertendo-se em condições precárias de vida para a classe trabalhadora. As iniciativas no campo da institucionalização das demandas sociais, do transformismo de grupos sociais e a priorização da “casa própria” confrontam-se na prática política das organizações dos trabalhadores. A perspectiva de retomada da pauta da reforma urbana sob controle dos trabalhadores está no horizonte da análise deste ensaio.

Palavras-chave: transformismo; movimentos sociais urbanos; reforma urbana.

Abstract: Guided by the Marxist method, this essay uses the bibliographical research methodology. The objective of this reflection is to identify the conditions and coping strategies of urban social movements to the production of space by the capital from Lula's Government. The private monopoly of land by the dominant class fragments and segregates the urban space, transforming it in precarious living conditions for the working class. Initiatives in the field of institutionalization of social demands, the transformism of social groups and prioritization of “home ownership” are confronted in the political practice of workers’

1 Assistente Social. Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/ Faculdade de Serviço Social/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGSS/FSS/UERJ). Doutoranda em Serviço Social no PPGSS/FSS/UERJ

organization. The perspective of urban reform plan retaking under workers' control is on the horizon of the analysis of this essay.

Keywords: transformism; urban social movements; urban reform.

Em tempos de crise, a afirmação dos direitos sociais é travada numa disputa desigual e hegemônica pelos interesses do capital. A articulação entre a produção do espaço urbano e a luta de classe envolvem dimensões que necessitam ser problematizadas em suas determinações históricas e sociais. Ou seja, parece necessário analisar o papel das lutas urbanas e as formas organizativas da classe trabalhadora para lidar com o quadro de apropriação e expropriação do urbano pelos “mercadores do espaço”. (LEFEBVRE, 2008).

Partiremos da identificação de quais são as estratégias prioritárias dos movimentos sociais urbanos para a produção e o consumo do espaço e em que ponto essas estratégias colaboram para enfrentar o domínio capitalista sobre as cidades. A intenção é identificar os limites impostos às lutas sociais e buscar os caminhos para a construção de uma agenda de reforma urbana alinhada aos interesses dos trabalhadores. Para a análise, dividiremos o texto em três tópicos: o primeiro versa sobre a opção política dos movimentos sociais urbanos, particularmente aqueles de cunho nacional, pela primazia da institucionalização das demandas sociais em relação às demais formas organizativas, tal como a ação direta de questionamento à propriedade privada do solo urbano; segundo, a condição política da habitação social e a influência da inflexão conservadora (IASI, 2012) da Estratégia Democrática Popular sobre os movimentos sociais urbanos que a deu origem; e, por fim, a primazia da questão habitacional sobre as práticas das organizações, num caminho de “conquista da casa própria”.

1 A reorganização dos trabalhadores e a primazia da institucionalidade

Os anos que seguem a derrocada do regime militar foram fortemente tensionados pelo processo de redemocratização da sociedade brasileira. No horizonte de resistência dos trabalhadores organizados nas cidades estava o confronto à centralização política, financeira e

institucional do Estado e a exigência da gestão democrática nas cidades. Nesse contexto, a organização em torno do Movimento de Reforma Urbana conduziu a uma série de demandas jurídico-legais que conseguiram aprovação, sendo algumas delas o Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e a implantação das Constituições estaduais e municipais e Planos Diretores. Já nos anos 2000, a tônica das demandas jurídico-legais foi a promulgação do Estatuto das Cidades (2001), a Criação do Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a reivindicação de recursos para habitação e saneamento no Programa de Aceleração do Crescimento e a modalidade entidade no Programa Minha Casa Minha Vida.

O Movimento de Reforma Urbana já vinha, desde meados da década de 1970, elaborando propostas sobre o desenvolvimento urbano com vista ao combate à especulação imobiliária e à melhoria das condições de vida nas cidades. As propostas envolviam a responsabilidade do Estado na garantia de direitos urbanos, a função social da propriedade da terra, o direito a cidade por meio de adoção de políticas redistributivas e a gestão democrática. À medida que avançavam as iniciativas legais, se ampliavam as reivindicações por regulamentação das demandas, tornando-se “estratégia de ação a luta no campo institucional”.

A ênfase no campo institucional tem forte influência de uma corrente política – Estratégia Democrática Popular – que surgiu no processo de redemocratização brasileira entre as décadas de 1970/80. Essa estratégia compreendia que a transformação social se daria pela aliança, de cunho “popular”, dos trabalhadores do campo e da cidade, num processo longo de acúmulo de forças com vista à chegada e ao controle do Estado, iniciando a construção de uma sociedade socialista. É sob a forma de um partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), que os fundamentos da Estratégia Democrática Popular se consolidaram expressando a dupla via, uma junto às organizações dos trabalhadores como organizações populares e sindicais, e outra atrelada ao campo institucional em “organizações da sociedade civil, espaços institucionais conquistados, por via eleitoral, nas administrações e parlamento” (IASI, 2012, p. 310). As organizações populares deram origem a este projeto, se retroalimentando de seus fundamentos políticos e históricos. Contudo, os projetos da classe trabalhadora também estão

em disputa pela classe dominante, tendo a EDP sofrido transformismo a uma “inflexão moderada”.

Partindo da concepção de ampliação do Estado, Coutinho (1989) expõe que, para Gramsci, a função do Estado é preservar e reproduzir a divisão da sociedade em classes por ter ele o monopólio legal da repressão. Contudo, a participação política dos trabalhadores exigiu do Estado a adoção de legislações e funções relativamente autônomas. A sociedade civil e a sociedade política, nos termos de Gramsci, conformam a hegemonia revertida de coerção, conservando e promovendo uma determinada base econômica (COUTINHO, 1989, p. 77). Então, para garantir a hegemonia na sociedade civil, é preciso que os trabalhadores busquem aliados para suas posições mediante sua direção política e de consenso e que a ideologia das classes subalternas garanta a direção nos aparelhos privados de hegemonia mesmo antes de conquistar o poder do Estado.

A gestão democrática das cidades é engendrada, por meio de instrumentos como os conselhos das cidades e similares. Devemos assinalar que a constituição de conselhos de direitos foi instrumento inovador na gestão de políticas sociais na perspectiva de garantir para as organizações dos trabalhadores e outros segmentos da sociedade maior participação, planejamento e fiscalização dos serviços do Estado. Segundo Nascimento, Santos Jr. e Ferreira (2009) existem alguns desafios na relação entre a participação e a política de desenvolvimento urbano, que são a falta de indução do governo federal para a criação dos conselhos nos estados e municípios; fragmentação das políticas urbanas em aparatos próprios e ausência de regras sobre as competências do Conselho das cidades.

Corroboramos com a análise de Bravo (2001), que considera os conselhos como espaços de disputa de interesse e de construção da democracia participativa com vista à democracia de massas. A autora identifica distorções na relação Estado-sociedade que devem ser superadas, como a “concepção de democracia restrita ao aparelho do Estado, concepção de conselho como espaço de consenso e controle de conflito, populismo e cooptação dos conselhos pela burocracia do Estado, fragmentação da questão social (...), apropriação dos Conselhos pelo gestor e perda de diálogo com a sociedade”. (BRAVO, 2001, p. 60).

Analizando a participação dos movimentos sociais urbanos, Maricato (2011) destacou a “forte atração” dessas organizações pelos espaços institucionais e pela institucionalização das demandas sociais. É notório que o conjunto de regulamentações jurídico-legais encampadas pelas organizações populares representou avanços na conquista de legislações sociais e urbanísticas para a classe trabalhadora nas cidades, mas existem outras dimensões das relações sociais na cidade, “não (sendo) por falta de leis que a maioria da população brasileira foi excluída da propriedade da terra, no campo ou na cidade, no Brasil” (MARICATO, 2011, p. 93). Considero que a busca da gestão democrática das cidades traduzida por instrumentos como conselhos e regulamentação das demandas provocou um “ciclo vicioso pela legalidade”, isto é, a criação de uma legislação pautada em reivindicações populares exige regulamentação dos instrumentos para sua efetivação, além de outras legislações, o que afasta essas organizações de lutas que buscam a emancipação humana.

Outra dimensão dessa questão é que a luta de classe nas cidades expressa a política que domina as relações sociais no espaço, onde o conflito urbano entre capitalista, proprietário fundiário, Estado e usuários depende da correlação de forças de cada um desses sujeitos na arena política (LEFEBVRE, 2008). Dessa forma, o espaço é político, estratégico e ideológico por ser um produto social. No plano institucional, dominado pela burguesia, explode a contradição do espaço num duplo poder: pela propriedade privada do solo e pela ação do Estado, que não estando isento de contradição, expõe os conflitos entre “planos gerais de ordenamento e os projetos parciais dos mercadores de espaço”. (LEFEBVRE, 2008, p. 57).

Acredito que devemos reavaliar e compreender os limites da ênfase nas estratégias de controle democrático sobre o Estado, pois este conforma o bloco histórico com o capital, cuja aliança conserva a formação econômico-social existente (COUTINHO, 1989). A efetivação das funções do Estado age no limite para não prejudicar a acumulação capitalista. Assim, a estratégia de ocupar este espaço político, deve ser analisada crítica e historicamente pelas organizações populares no sentido de evitar deslocar seus esforços para uma batalha onde o limite é gerir ações paliativas e manter a ordem vigente.

2 **Condição da moradia popular e a influência da inflexão conservadora da estratégia democrático popular sobre os movimentos sociais urbanos**

Sob a ótica da acumulação flexível, as cidades passam a competir entre si com vista a atrair capital e investimentos, tendo os governos papel decisivo na minimização dos riscos ao capital e no estímulo a parcerias público-privadas, configurando-se o que Harvey (2005) chamou de empreendedorismo urbano. Vivenciamos recentemente diversos projetos que adotam tal diretriz, como os projetos de revitalização de áreas centrais e portuárias, implementação de grandes empreendimentos produtivos via parceria público-privada e concessões – Comperj² (RJ), Belo Monte³ (PA) – e os megaeventos esportivos – Copa 2014 e Olimpíada 2016. Tais empreendimentos representam uma verdadeira sangria de recursos públicos para atender os interesses de acumulação do capital e o seu descompasso em garantir as necessidades básicas dos trabalhadores.

Para enfrentar as investidas do capital sobre a produção do espaço, se fazia necessária a construção de um bloco histórico revolucionário, que tivesse a capacidade de elaborar a síntese da “vontade coletiva nacional-popular” (COUTINHO, 1989, p. 105) em função das classes subalternas. Contudo, a conjuntura internacional da esquerda (queda das experiências socialistas no Leste Europeu) e o declínio na organização dos trabalhadores, além da reconfiguração do capital no Brasil, se desenvolveram em meio à reestruturação produtiva, a liberalização comercial e as contrarreformas do Estado.

Com o acirramento das lutas de classe e a correlação de força a favor do capital, as reformas democráticas e populares não encontraram campo fértil para a criação de uma consciência coletiva de classe,

2 O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) está sendo construído no município de Itaboraí, no Estado do Rio de Janeiro, concebido como polo de abastecimento de petróleo. Está entre as obras de maior relevância do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

3 A Usina Hidrelétrica de Belo Monte está sendo construída no rio Xingu no Estado do Pará. Objeto de parceria público-privada, fundo de pensão e investimentos de empresas autoprodutoras movimentará R\$ 63 bilhões. Bem como o Comperj, Belo Monte está entre as obras de maior relevância do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

fazendo com que a Estratégia Democrática Popular voltasse seu projeto para “um horizonte apenas democrático” (IASI, 2012, p. 311). O seu transformismo fez com que o que era unitário em seu programa (a hegemonia da classe trabalhadora e a estratégia de acúmulo de forças pela via institucional) entrasse em confronto. Isto é, para avançar nas conquistas eleitorais era necessário ampliar as alianças para garantir a governabilidade, o que implicava uma “moderação programática”. (IASI, 2012, p. 312).

A experiência vinda da Revolução passiva é reatualizada na história da sociedade brasileira. Por base no transformismo de organizações das classes subalternas atreladas ao campo moderado e no fortalecimento do Estado avesso à participação das classes subalternas diante do desenvolvimento capitalista (COUTINHO, 1989, p. 127). A burguesia necessitava de um consenso da classe trabalhadora para realizar sua investida no desmonte do Estado e das políticas sociais, além da interação do país com o mercado financeiro e de fluxo de capitais. O Partido dos Trabalhadores, à frente de um governo de coalisão de classes, possibilitou o disciplinamento dos trabalhadores por meio de ações sociais “visando a amenizar a pobreza absoluta (...) e oferecer condições para o crescimento econômico”. (IASI, 2012, p. 316).

Na produção do espaço, foi a partir do Governo Lula que ocorreu o amadurecimento do processo de centralização e concentração de capitais do mercado imobiliário brasileiro, marcado por sua reestruturação (CARDOSO; ARAGÃO, 2011). A reestruturação do mercado imobiliário mobilizou medidas que afirmavam a entrada do setor no mercado financeiro, possibilitando captação de capitais e a diversificação construtiva e de segmento, além das ações do Estado na promoção do setor por meio de vantagens tributárias, segurança jurídico-legal e diversificação de financiamento público.

Nesse contexto, o atual desenho da provisão de habitação social no país passa a privilegiar o produtor privado em detrimento da moradia como direito social. Outras expressões foram a periferização dos empreendimentos, a escassez de infraestrutura, a disputa desigual pelo solo construído, a valorização imobiliária, a consolidação do financiamento da moradia com vista à propriedade privada e a desresponsabilização do Estado na promoção de habitação social, dado o pífio investimento. Dessa forma, a produção do espaço fica destinada

à acumulação e aos interesses do capital, acirrando, ainda mais, as contradições na cidade.

Na disputa pela produção do espaço, os trabalhadores organizados conseguiram instituir, em 2006, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e em seu bojo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O SNHIS era constituído por um conjunto de princípios, tais como a intersetorialidade no âmbito do desenvolvimento urbano, ambiental e social; a defesa do direito à moradia digna e da função social da propriedade da terra e a instituição do controle democrático sobre a política urbana, além de um Fundo que possibilitasse a centralização e gerenciamento dos recursos. Contudo, o SNHIS enfrenta dificuldades para sua concretização como o paralelismo e a fragmentação das ações, a não aplicação de orientações expressas nos planos e nas decisões dos conselhos de direito, baixa alocação de recursos no FNHIS e a orientação para atendimento dos interesses do mercado imobiliário que elegeu a habitação social como nicho de mercado, reforçando a sua privatização.

Durante o processo, ainda recente, de institucionalização do SNHIS o país sofre com os reflexos da crise do capital. As medidas anticíclicas tomadas pelo Estado fizeram com que o crescimento econômico e o incentivo à infraestrutura física e social fossem prioridades do governo de “coalizão” petista. A função do Estado diante a crise é garantir as condições gerais de produção, reprimir as possíveis ameaças ao sistema e promover a legitimação junto aos trabalhadores. As medidas anticíclicas são respostas do Estado à crise do capital e ação de produção do espaço determinada pelas relações sociais capitalistas. O Estado ao definir medida anticíclica sobre o urbano, como “agente facilitador dos fluxos de capital para a produção do ambiente construído” (COSTA, 2003), expressa também sua dimensão política, seu caráter de classe, pondo em movimento suas funções na criação das condições gerais de produção capitalista.

Sob os argumentos de resposta às demandas sociais e ao enfrentamento a expressão da questão social urbana, como o déficit habitacional, é criado o Programa Minha Casa Minha Vida, que passa a fortalecer o setor da construção civil, a mercantilizar o direito à moradia e a desenvolver ações paralelas ao SNHIS. Considero o Programa Minha Casa Minha Vida como uma das expressões do projeto político do

“novo desenvolvimentismo”. Ao atrelar a satisfação de necessidades sociais por meio de medidas de crescimento econômico, o Estado atende os interesses do mercado imobiliário, causa o apassivamento dos movimentos sociais urbanos e desqualifica o SNHIS como mecanismo de acesso à moradia, apresentando o PMCMV-Entidade como opção de financiamento para as organizações populares.

A origem de classe do Estado se manifesta em suas funções de repressão e de legitimação na perspectiva de manutenção da ordem social vigente. As ações de repressão envolvem a desmobilização, a despolitização e a repressão dos sujeitos políticos envolvidos na crítica do modo de produção e reprodução capitalista. Já as medidas de legitimação encampadas pelas classes dominantes e instrumentalizadas pelo Estado sobre os movimentos sociais urbanos desenvolve a transformação de espaços de gestão democrática, como conselhos e conferências, em meros consultores das decisões governamentais ou de barganha de demandas; a criação de legislações de baixa intervenção prática; a publicação de editais de projetos de trabalho e renda que traz para o campo da filantropia as organizações populares; e a criação de programas habitacionais em que os movimentos sociais tornam-se gestores do empreendimento, mas com baixo amparo administrativo-institucional. Essa relação de consentimento de classe tem reflexo, também, na organização interna dos movimentos sociais influenciada pela hierarquização e o centralismo das decisões, pelo papel secundário da formação política, pela restrita formação de novos quadros e de renovação de direções. Esses aspectos reforçam a despolitização dos trabalhadores e retardam a busca de novas estratégias de questionamento ao modo de produção capitalista.

Consideramos que o transformismo que se processou no Partido dos Trabalhadores se espalhou também sobre as organizações dos trabalhadores que lhe deram origem (como sindicatos e movimentos sociais), mas esse processo só foi possível porque houve alteração no projeto político que articulava essas organizações, que foi a Estratégia Democrática Popular. Assim, se na análise de Iasi (2012) o transformismo possui foco no PT e nos sindicatos sob sua influência, a indicação preliminar do autor é que o transformismo se estendeu ao seio dos movimentos sociais urbanos atrelados a Estratégia Democrática Popular.

Diante disto, os movimentos sociais urbanos se encontram diante do dilema de romper com as amarras do transformismo da Estratégia Democrática Popular e criar formas hegemônicas e revolucionárias de produção do espaço nas cidades, sob o risco de permanecerem envolvidos num apassivamento de classe a favor do capital e como “gestores da pobreza” dos projetos escassos e focalizados de produção de habitação social.

3 Entre a “conquista da casa própria” e a ruptura com a propriedade privada da terra

Nesta seção, trataremos de como a luta pela “casa própria”, segura, adequada e infraestruturada, carrega a contradição de atendimento à necessidade de moradia pelos trabalhadores, organizados ou não, mas também pode representar limites ao projeto de ruptura da sociedade capitalista, ao produzir pequenos proprietários descolados da demanda universal pela socialização da terra. Significa dizer que, tornar os trabalhadores pequenos proprietários fundiários satisfaz sua necessidade social imediata, ao passo que os inserem como proprietários de mais uma mercadoria posta à disposição do mercado, perdendo de vista a ruptura com a propriedade privada da terra.

O envolvimento dos movimentos sociais urbanos na gestão de projetos de habitação popular exige a análise sob uma dupla dimensão: a da forma organizativa e a da concepção sobre a função social da propriedade da terra. Sob a forma organizativa, as iniciativas estão condicionadas à reestruturação produtiva do trabalho que exige maior quantidade de força de trabalho disponível ao capital e ao disciplinamento e controle do trabalho, por meio de estratégias de coerção e consenso. Aos movimentos sociais, particularmente os mais combativos, colocam-se as “modalidades de subalternização, de apassivamento e de redução ao silêncio respeitoso através de um processo peculiar de conversão mercantil-filantrópica de movimentos sociais de base popular” (FONTES, 2008, p. 32). Tal reflexão encontra sustentação na análise dos diversos editais, com foco na responsabilidade social, lançados por órgão governamentais, entidades internacionais e pelo empresariado. Tais iniciativas enfrentam a questão social sob a lógica da autoproteção dos grupos. Fontes (2008) assinala que uma parcela da

militância dos movimentos sociais está sendo deslocada para o envolvimento nesses projetos sociais, transformando-se em empregados.

Há uma tendência de que o financiamento de demandas dos movimentos sociais os subordina ao projeto hegemônico do capital, por meio do apassivamento ou da burocratização, que os condicionam ao cumprimento de exigências e critérios dos projetos, promovendo o afastamento das ações reivindicatórias, de resistência e de suas pautas anticapitalistas. A busca de recursos para os projetos faz com que os movimentos populares entrem numa disputa e competição contínua, tornando-se alvo de iniciativas corporativas e localizadas, sob o argumento da sustentabilidade das ações dos movimentos.

Quanto à concepção sobre a função social da propriedade da terra, vale considerar a fragmentação das políticas urbanas como de saneamento, de mobilidade urbana, de regularização fundiária e de habitação. Partimos da hipótese de que há uma priorização da habitação como demanda latente dos movimentos sociais, por ela conformar a denominação e os eixos programáticos desses movimentos. Mas principalmente, há priorização da habitação pela própria disputa com o capital na produção do espaço, que, muitas vezes, acaba por viabilizar e legitimar a apropriação privada da moradia.

Os fundamentos gerais dos movimentos sociais de moradia partem da defesa do direito à moradia e da garantia da função social da propriedade. Entretanto, a realidade deve ser analisada não apenas como ela se mostra, mas elaborando mediações a ela. Devido à relação entre o Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Entidade e os movimentos sociais de moradia é indiferente se a produção de habitação social é realizada pelo mercado ou por movimento de moradia, pois a constituição da propriedade privada pelo beneficiário do empreendimento se dá devido o privilegiamento do produtor privado e da mercantilização do acesso a moradia. Engels (1988) nos faz lembrar que na sociedade capitalista a crise da habitação não é um acaso, mas uma instituição.

Segundo Mandel (1984, p. 110), as conquistas parciais das demandas objetivas dos trabalhadores no âmbito da ordem capitalista colaboram “para o reforço da consciência em si e da vontade de luta do proletariado”, mas não os mobilizam suficientemente para as lutas

revolucionárias. Isso porque são demandas que envolvem a satisfação imediata das necessidades. Mandel (1984, p. 111) acredita que “a consciência de classe revolucionária só pode desenvolver-se quando as massas acumulam experiências de luta, que não se limitam a reivindicações parciais, realizáveis no quadro do sistema capitalista”. Daí a importância de sujeitos políticos organizados que reflitam, propagem e atuem nas necessidades sociais dos trabalhadores, tornando-os sujeitos de sua própria história mediada pela consciência de classe.

A defesa do direito à moradia, por vezes, é reduzida ao acesso ao bem, seja pela provisão habitacional ou pela regularização fundiária e a disponibilização de equipamentos. Remetendo às reflexões de Lefebvre (2008), a função social da propriedade é garantir o melhor uso do solo ou sua restrição de acesso ao capital, mas também buscar a gestão coletiva do espaço pela supressão da propriedade privada do solo, onde “a socialização, ou seja, que o povo (classe trabalhadora) como um todo, transgredindo as relações de propriedade, ocupe o espaço social e dele se aproprie”. (LEFEBVRE, 2008).

Considerações finais

Consideramos que cabe aos movimentos sociais de moradia (e também à esquerda como diz Lefebvre, 2008) compreender que a diversidade de experiências dos sujeitos nas cidades é construir projetos de enfrentamento à fragmentação e à homogeneização do espaço pelo capital. Retomar a defesa da reforma urbana é buscar utopias revolucionárias, ao passo que nas contradições da sociedade capitalista está o germe de uma reforma urbana no sentido amplo, cabe à classe trabalhadora ousar comandar, agir, subverter, partindo das condições existentes.

Harvey (2006) destaca que a produção coletiva das cidades envolve ao mesmo tempo a produção coletiva de nós mesmos como sujeitos que pensam e agem nesta sociedade. Em *Espaços de Esperança*, Harvey (2006, p. 227) cita que as utopias sobre a forma espacial e de processo social são realizadas por meio da ação do Estado ou da acumulação do capital, gerando formas utópicas degeneradas e comercializáveis. A alternativa é a formação de um utopismo dialético que una espaço e tempo (HARVEY, 2006, p. 239). Para isso, o autor destaca

que a semente para construção da revolução encontra-se no presente, devendo então, nos debruçar sobre as contradições internas do capital para cultivar uma alternativa.

A produção do espaço na sociedade capitalista é marcada pela apropriação privada da terra e dos meios de produção, submetendo a classe trabalhadora a condições precárias de subsistência. Dessa forma, retomar a agenda da reforma urbana é necessário, não como instrumento de adaptação à “política do possível”, mas como utopia dialética de identificar as contradições do sistema e enfrentar o bloqueio da cidade aos trabalhadores. A vida urbana é rica em experiências diversas, e a habitação social é uma das expressões da questão urbana, importante, mas não a única. Se realmente pretendemos aglutinar forças para enfrentar a barbárie imposta pelo capitalismo à classe trabalhadora, devemos resgatar o caráter da luta de classe. A tarefa dos movimentos sociais urbanos é organizar a classe trabalhadora na perspectiva do questionamento à propriedade privada do solo, da exploração do trabalho e construir alternativa rumo ao socialismo. Essas são as tarefas da agenda da reforma urbana que devem ser retomadas.

**Submetido em 29 de março de 2015 e aceito para
publicação em 25 de junho de 2015.**

Referências

- BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão Democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p. 43-66.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- ENGELS, Friedrich. **A questão da habitação**. São Paulo: Acadêmica, 1988.
- FORTES, Virgínia. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classe. **Em pauta**, n. 21, 2008, p. 23-36.

HARVEY, David. **Espaço de esperança**. São Paulo: Loyola, 2004.

IASI, Mauro Luis. Democracia de cooptação e apassivamento da classe trabalhadora. In: SALVADOR, Evilasio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 3. imp. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MANDEL, Ernest. **A teoria leninista da organização**. São Paulo: Aparte, 1984.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

NASCIMENTO, Carla; SANTOS JR., Orlando Alves dos; FERREIRA, Regina Fátima C. F. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os Conselhos Estaduais das Cidades: avanços e limites na descentralização dos canais de participação. In: SANTOS, Mauro R. M.; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; OLIVEIRA, Aercio Barbosa (Orgs.). **Cadernos de subsídio para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social**. Rio de Janeiro: Fase, 2009.

Afinidades entre as Conferências da ONU e Agenda Internacional de 1968-1978¹ / *Affinities between the UN Conferences and International Agenda 1968-1978*

ELISABETE CRISTINA CRUVELLO DA SILVEIRA²

Resumo: Este texto analisa as afinidades entre a pauta da agenda internacional da década de setenta e as matérias discursivas das Conferências Mundiais das Nações Unidas de 1968-1978. A tensão entre uma situação real conflituosa e a busca de uma solução supostamente ideal para os problemas do desenvolvimento e as mudanças no contexto mundial, regional e local, via messianismo, molda a configuração da agenda social da ONU. Duas questões sintetizam o artigo: Por que messianismo se insere na história das Conferências da ONU? Como as matérias discutidas nas Conferências Mundiais da ONU de 1968-1978 traduzem os temas de agenda da conjuntura internacional do período em tela? Sustenta-se que a ONU tem uma participação peculiar na construção de respostas aos problemas colocados na agenda da comunidade internacional, especialmente, a partir da organização de suas conferências mundiais. A fundamentação teórica adotada deriva da interseção dos campos das relações internacionais, política pública e política social. Fontes primárias, como os relatórios finais de sete Conferências Mundiais da ONU, serviram para captar os temas da agenda internacional e as recomendações aprovadas para as políticas públicas.

1 Movimento do início dos anos sessenta e não na década de quarenta.

2 Professora Adjunta IV do Departamento de Sociologia e Metodologia das Ciências Sociais (GSO) da Universidade Federal Fluminense.

Palavras-chave: messianismo; agenda internacional; Conferências Mundiais da ONU; desenvolvimento social.

Abstract: This paper analyzes the affinities between the guideline of the international agenda of the seventies and the discursive material from the United Nations (UN) World Conferences from 1968 to 1978. The tension between a real confrontational situation and the search for a supposedly ideal solution to the problems of development and changes in the global, regional and local contexts, by messianism, shapes the UN social agenda setting. Two questions synthesize the article: why messianism is inserted in the history of UN Conferences? How do the issues discussed in UN World Conferences from 1968-1978 reflect the themes of the agenda of the international conjuncture of the referred period? It is argued that the UN has a peculiar participation in the construction of responses to problems raised in the international community's agenda, especially from the organization of its world conferences. The theoretical grounding adopted is derived from the intersection of International Relations, Public Policy and Social Policy fields. Primary Sources, such as the final reports of seven conferences, were used to collect the topics of the international agenda and the recommendations adopted for public policy.

Keyword: messianism; international agenda; UN World Conferences; social development.

No século XXI, as Nações Unidas (ONU) constituem a organização de escopo universal de maior expressão, mais abrangente e messiânica. Messianismo concebe um conjunto de valores que comporta duas tendências articuladas dialeticamente: “restauração” do estado ideal uma idade de ouro perdida, uma harmonia endêmica quebrada e “utopia” aspirando um futuro radicalmente novo que jamais existiu (LÖWY, 1989, p. 20). Restauração e utopia integram o ideário da ONU, especialmente, no que diz respeito à captação das matérias para sua agenda. Uma ilustração recente constitui os novos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: “acabar com a pobreza no mundo até 2030”. Seguramente, esses objetivos da ONU soam como simples declarações de princípios. Examinadas por Fonseca Júnior (2008, p. 22), a pauta da ONU “vai do terrorismo ao combate de epidemias, do

comércio de bens ao multiculturalismo, das mudanças climáticas aos direitos humanos, ou seja: praticamente não tem limites”.

A essência abarcante dos temas de agenda da ONU se vincula ao seu desígnio inscrito em sua Carta de 1945 no momento de sua gestação: promover a paz, o desenvolvimento econômico atrelado ao social. Eugenio Garcia comenta que o nome desta organização declara sua missão: “Nações Unidas contra o perigo e para o progresso”, exemplificado em seu texto: “o uso de Nações Unidas era extremamente importante, na sua visão, porque enfatizava duas outras conotações que se deviam considerar: unidade contra o perigo e unidade pelo progresso” (2011, p. 134). Na Carta do Atlântico, de 14 de agosto de 1941, assinada pelo presidente Roosevelt (Estados Unidos) e o primeiro ministro Churchill (Inglaterra), idealizadores da ONU, o 5º art. destaca o seu projeto messiânico: “Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social”. (GALT, 1966, p. 126).

As aproximações entre os conteúdos discursivos das Conferências Mundiais da ONU de 1968-1978 os temas de agenda da conjuntura internacional têm recebido pouca atenção dos analistas sobre a história desta instituição multilateral. Este artigo sustenta que a ONU desenvolve uma participação peculiar na construção de respostas aos problemas colocados na agenda da comunidade internacional, especialmente, a partir da organização de suas Conferências Mundiais.

Neste sentido, as afinidades entre a pauta da agenda internacional e as matérias discutidas nos foros da ONU é o mote deste artigo. A tensão entre uma situação real conflituosa e a busca de uma solução supostamente ideal para os problemas do desenvolvimento e as mudanças no contexto mundial, regional e local moldou a configuração da agenda social da ONU nas Conferências de 1968-1978.

Duas questões perpassam este artigo: Por que messianismo se insere na história das Conferências da ONU? Como as matérias discutidas nas Conferências Mundiais da ONU de 1968-1978 traduzem os temas de agenda da conjuntura internacional do período em tela? Essas questões estruturam os tópicos, buscando responder e demonstrar as indagações nucleares.

Afinidades entre messianismo e a agenda das Conferências da ONU

Os analistas do processo de política pública defendem que um problema só se torna público, quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram um problema para uma dada coletividade e a preservação da ordem do sistema internacional. Por isso, alguns são privilegiados e outros não, dependendo dos valores, interesses e da força dos Estados participantes. Segundo Secchi, “um problema existe quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”. (2010, p. 8).

Confere-se que alguns problemas foram identificados e analisados no seio dessas primeiras conferências, porém outros igualmente relevantes não demandaram uma posição da comunidade internacional representada nesses fóruns. Inicialmente, cabe indagar: como é encarado o espaço da conferência?

Uma conferência possibilita concretizar o binômio poder de controle para definir linhas de políticas públicas e o poder para formar um ideário sobre o desenvolvimento social atrelado ao econômico. Na verdade, este binômio poder de controle e poder para construir ideários plasma o desígnio da ONU, ou seja: defende o motivo de sua existência.

Além disso, as Conferências Mundiais da ONU são concebidas como espaço político, assimétrico de poder, para construção de respostas aos problemas da conjuntura internacional e regional de uma época por meio do encaminhamento de linhas para as políticas públicas. As orientações pactuadas nas conferências idealizam um cenário messiânico no sentido de implantar uma sociedade civilizada, equitativa e pacífica. Contudo, a implementação dessas orientações para a política nos Estados-membros é capturada pelos interesses dos países hegemônicos protagonistas do sistema capitalista. É possível perceber que uma matriz cientificista de apologia aos avanços da ciência como solução para todos os problemas sociais, econômicos e políticos atravessa o âmago dos fóruns em tela.

Distintos atores participam da construção da agenda no contexto preparatório de uma conferência, como os representantes dos organis-

mos internacionais, os diplomatas, as organizações não governamentais (ONGs), especialistas convocados. Esses atores possuem um peso diferenciado no tabuleiro internacional, ou seja: os atores que representam seus Estados têm um poder distinto em virtude dos seus recursos econômicos, militares, políticos, tecnológicos, naturais, territoriais e ideológicos. Os internacionalistas realistas defendem o *hard power* ou poder duro, advindo da capacidade econômica e militar de uma dada nação. Em contrapartida, os internacionalistas defensores da interdependência preconizam o *soft power* ou poder brando derivado de um corpo diplomático e político especializado influenciar indiretamente os interesses e os comportamentos de outros Estados e atores.

O espaço das Conferências Mundiais da ONU expressa uma relação de *soft power*, isto é, uma relação peculiar de intercâmbio entre sujeitos coletivos (Estados, via corpo diplomático) e outras organizações (multilaterais, não governamentais, outros representantes). Assim também, a tomada de decisões nas organizações internacionais revela as relações de força que nelas intervêm, uma vez que podem refletir diretamente a influência ou a maneira como o poder se traduz em ação.³

As ONGs são consultadas no contexto preparatório dos foros, participando como observadoras nas conferências. Porém, estas se distinguem em termos de seu “poder” perante as instituições multilaterais. Ademais, atuam como grupos de pressão no processo de política pública, colaborando em fases específicas desse processo.

O esquema de votação na Conferência da ONU adota o procedimento da Assembleia Geral: cada Estado possui um voto de igual peso. No entanto, esse esquema de votação pode ser revertido pelo Conselho de Segurança da ONU, onde figuram os cinco países considerados mais poderosos: EUA, Rússia, China, Inglaterra e França.

3 A pesquisa clássica realizada por Thomas Cox e Harold Jacobson em 1972 sobre a tomada de decisão em oito organizações internacionais do sistema das Nações Unidas é esclarecedora neste ponto. Os autores constataram que organizações internacionais são burocracias edificadas sobre burocracia nacionais. Além disso, essas instituições têm peso distinto no sistema da ONU, variando seu grau de influência e relevância. Conferir: Uma primeira abordagem: a análise da tomada de decisão, de Cox e Jacobson. (BRAILLARD, 1990, p. 385-422).

A ONU não manifesta seu caráter messiânico apenas na realização de suas conferências. Segundo Fonseca Júnior, as Nações Unidas proporcionam quatro tipos de serviços, manifestando sua natureza messiânica:

Segurança coletiva – “(...) manter a paz e a segurança internacionais e buscar que as controvérsias entre Estados possam ser resolvidas pacificamente”. (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 26).

Legitimidade – “(...) o internacional busca parâmetros para definir, no comportamento de seus membros, o certo e o errado, o justo e o injusto, o permitido e o proibido. E a ONU exerce um papel fundamental nesse processo”. (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 30).

Necessidade moral (cooperação) – “(...) serviços que se realiza por meio de atividades operacionais específicas e que objetivam, essencialmente, aliviar formas de sofrimento humano e atenuar desigualdades”. (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 34).

Informações e avaliações – “A ONU produz regularmente relatórios amplos sobre vários assuntos, desde crise políticas até o estado do comércio internacional.” (FONSECA JÚNIOR, 2008, p. 35).

A partir desses quatro tipos de serviço prestados pela ONU, é possível conferir suas principais pautas: guerra *versus* paz; desenvolvimento *versus* miséria; segurança coletiva *versus* desordem; universal *versus* regional. Na verdade, a ONU foi instituída para administrar e construir uma nova ordem mundial, revestida de poder de polícia (Conselho de Segurança) e poder de desenvolvimento (Assembleia Geral, Agências Especializadas). Nessa perspectiva, Paul Kennedy destaca três pilares convergentes de sustentação do projeto onusiano: segurança, prosperidade e entendimento. Em sua análise:

Para a prevenção da guerra e da agressão, os fundadores pensaram que deveriam criar fortes mecanismos militares de segurança, um sistema reativo controlado pelo Conselho de Segurança. E para evitar que os Estados entrem em conflito devido ao desespero, seriam necessárias políticas econômicas mais positivas e pró-ativas, destinadas ao estabelecimento de uma integração comercial e financeira, e de uma prosperidade partilhada. Porém, os fundadores de 1945 foram além das propostas

relacionadas com instrumentos militares e econômicos. Pensaram, também, no fato de que a instabilidade, a inveja, o nacionalismo e a agressão eram afetados por enormes preconceitos culturais, religiosos e étnicos. (KENNEDY, 2009, p. 168).

Em especial em suas conferências, a dialética do espaço político onusiano encontra-se saturada de elementos ambíguos: os sujeitos coletivos buscam proteção a partir das alianças com os países hegemônicos, muito embora outros façam protestos, procurando alinhar-se aos países com problemas comuns. A respeito do papel político da ONU como mediadora de um projeto de multilateralização comportando uma nova ordem mundial, Bertrand enfatiza:

A ONU não foi instituída para responder a necessidades precisas e concretas. Foi encarregada, exclusivamente de responder a um sonho. Não é surpreendente que cada um projete nela seus fantasmas, frustrações e ilusões. Esse sonho é o da paz. Ora, os sonhos de paz não são neutros. Toda paz corresponde a uma ordem e, mais precisamente, trata-se de uma ordem mundial. (1995, p. 10).

O imaginário portador de paz é uma construção social não apenas dos seus Estados– membros, mas de todos que participam direta ou indiretamente de suas práticas. A função simbólica das Nações Unidas que alimenta esse imaginário messiânico é descrita por Senarclens:

La ONU propugna un mundo “mejor para todos”, “liberado de la pobreza y del sufrimiento que ésta causa”. Su discurso es la expresión de una nueva parusía y a la vez de los horrores del presente. Contrapone la esperanza de una paz duradera, de una prosperidad progresiva, de un bien-estar para todos, a las tragedias del presente, sobre todo a la sima cada vez mayor que separa a los países ricos de los países pobres, a la violencia y la miseria que afectan “aún” a miles de millones de individuos. Su estribillo son las amenazas de tragedia apocalíptica inminente y la esperanza de una armonía y del bienestar al alcance de la mano. (2004, p. 88).

A ONU realizou vários encontros mundiais sobre temas de agenda candentes, desenvolvidos por organizações do seu sistema voltados para exame dos problemas sociais e econômicos. A partir de um levantamento no catálogo United Nations Document Series Symbols

1946-1996, o volume de fóruns encomendados pela Assembleia Geral e pelo Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da ONU encontra-se discriminado na tabela a seguir:

Tabela 1. Conferências Mundiais da ONU – Temas sociais e afins

	1946- 1949	1950- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1996
Assembleia	-	16	29	49	49	39
Ecosoc	5	20	23	16	10	8

Elaborada por Elisabete Cruvello.

Fonte: United Nations Document Series Symbols – 1946-1996.

De 1946-1996, os principais temas de agenda enfocados nas Conferências Mundiais organizadas pelo Ecosoc foram: Comércio e Emprego; Liberdade de Informação; Narcóticos e Drogas; Café; Açúcar; Cacau; Tráfico Ilegal; Adoção do Protocolo contra Substâncias Psicotrópicas; Água; Comércio e Desenvolvimento; População; Padronização Geográfica; Bem-Estar Social; Mulher; Alimentação.

No período de realização de boa parte dessas conferências o cenário internacional estava marcado pela bipolaridade ou Guerra Fria. Trata-se de um conflito político e ideológico, porém defensivo, entre as duas potências do período: Estados Unidos e União Soviética. De acordo com Hobsbawm:

A peculiaridade da Guerra Fria era a de que, em termos objetivos, não existia perigo iminente de guerra mundial. Mais que isso: apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados, mas sobretudo do lado americano, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global das forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual mas não contestado em sua essência. (1995, p. 224).

A Guerra Fria não consistiu em um cenário uniforme, mas com alguns entretons, assinalados por Saraiva (2008) : Relação quente (1947-1955); Coexistência pacífica (1955-1968); *Détente* ou distensão (1969-1979) e Nova fase da Guerra Fria (1980-1991). As recomendações apro-

vadas nos fóruns em tela versavam sobre questões e benefícios sociais como estratégias para desencantar os possíveis adeptos ao comunismo.

Da mesma forma, a Assembleia da ONU solicitou algumas Conferências Mundiais sobre temas de agenda discutidos em seus espaços, como: Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos; Direitos do Mar; Paz e Usos da Energia Atômica; Direitos Humanos; Meio Ambiente e Desenvolvimento; Alimentação e Agricultura; Programa de Desenvolvimento; Desenvolvimento Industrial; Fundos para Criança; Assentamentos Humanos; Desertificação; Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento; Asilo Político; Ação contra o Apartheid; Combate ao Racismo e à Discriminação Racial; Mulher; Cooperação para Paz; e Usos da Energia Nuclear.

Na história das Nações Unidas, analistas consultados corroboraram que os temas do desenvolvimento e vinculados ao debate norte *versus* sul foram escassos nas décadas de 50 a 80. Na minha avaliação, os temas do desenvolvimento não foram marginais, cumprindo um papel estratégico para conter o avanço do comunismo e para consolidar a expansão do modelo de desenvolvimento capitalista. Como ilustração, projetos de cooperação internacional por meio das organizações do sistema ONU e estratégias como a Aciso (ação cívica e social) foram essenciais para divulgar o modelo liberal democrático no mundo.

O levantamento de dados empíricos⁴ demonstra que temas como criminalidade,⁵ condição jurídica e social da mulher,⁶ trabalho

4 Levantamento de fontes primárias efetuado nas Bibliotecas Depositárias da ONU, em Brasília (Biblioteca da Câmara dos Deputados) e no Rio de Janeiro (Biblioteca Nacional) em 2012.

5 NACIONES UNIDAS. Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Estocolmo, 9-18/ago./1965). Evolucion Social y Criminalidad. O primeiro congresso foi em Genebra, 1955, e, o segundo em Londres, 1960. No primeiro congresso não teve representação brasileira, porém a participação do Brasil foi visível nos demais. A/CONF.26/1

6 _____. Ecosoc. Comision de la Condicion Juridica y Social de la Mujer. Informe sobre el Decimocuarto Periodo de Sesiones. 28 de marzo a 14 de abril de 1960. Suplemento n. 7. E/3.360. Outros: E/3.464 de 13-30 de marzo de 1961; E/4.175 de 21 de febrero – 11 de marzo de 1966.

escravo e ilegal,⁷ socorro à infância⁸ já faziam parte da agenda internacional das Nações Unidas, temas contundentes e presentes no século XXI.

A natureza messiânica da ONU envolve a produção de regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que moldam a relação social entre os países. A defesa do multilateralismo pela ONU visa estabelecer uma linguagem comum e um padrão de controle a partir do emprego de distintas estratégias. Assim também, busca produzir uma expectativa para garantir a aquiescência às normas, resolvendo de alguma forma o impasse entre a autonomia do Estado-membro e a legitimidade da instituição. As conferências constituem o espaço de materialização da natureza messiânica da ONU como organização e de construção de respostas às demandas da conjuntura internacional.

Conferências da ONU (1968-1978) e suas respostas à agenda internacional

As Nações Unidas realizaram um conjunto de fóruns sobre questões entrelaçadas ao processo do desenvolvimento social e econômico dos países ditos hegemônicos e do Terceiro Mundo⁹ no final dos anos sessenta, exemplificadas no quadro a seguir:

Quadro 1. Conferências Mundiais da ONU – 1968-1978

Tema	Local	Organizador	Ano
Bem-Estar Social	Nova York	Ecosoc	1968
Direitos Humanos	Teerã	Assembleia	1968

7 NACIONES UNIDAS. Ecosoc/OIT. Informe del Comité Especial del Trabajo Forzoso, 1951-1953.

8 _____. Ecosoc. Fondo Internacional de Socorro a la Infancia. Informe de la Junta Ejecutiva (19-26 DE MARZO DE 1953). Documentos Oficiales: 16º Período de Sesiones. Suplemento n. 6. E/2.430. Outro: E/3.304 de 1-11/sept./1959.

9 Designa um conjunto de países considerados à margem do sistema mundial no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social. Este conceito foi elaborado no cenário da Guerra Fria.

Tema	Local	Organizador	Ano
Meio Ambiente	Estocolmo	Assembleia	1972
População e Desenvolvimento	Bucaresta	Ecosoc	1974
Ano Internacional da Mulher	México	Ecosoc	1975
Assentamentos Humanos	Vancouver	Assembleia	1976
O Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância	Genebra	Assembleia	1978

Elaborada por Elisabete Cruvello.
Fonte: Nações Unidas.

Nessas conferências em tela, a adesão dos líderes internacionais é representada na tabela três, levando em conta o total de países membros da ONU na ocasião:

Tabela 2. Adesão dos líderes internacionais nas conferências em tela

Tema e ano da Conferência Mundial	Número de Estados participantes em cada conferência	Total de Estados-membros da ONU no final de cada década
Direitos Humanos (1968)	84	123
Meio Ambiente (1972)	113	148
População (1974)	136	148
Ano Internacional da Mulher (1975)	133	148
Assentamentos Humanos (1976)	133	148
Discriminação Racial, Racismo e Xenofobia (1978)	125	148

Elaborada por Elisabete Cruvello.
Fonte: Nações Unidas.

Na década de oitenta, a ONU empreendeu a segunda rodada de encontros no que se refere aos temas em tela. Da mesma forma, nos anos noventa ocorreu à terceira rodada. Seis Conferências Mundiais da ONU dos anos 90 integram a denominada Agenda Social, apresentada no quadro a seguir:

Quadro 2. Conferências da ONU dos anos 90 – Agenda Social

Ano	Tema da Conferência	Lugar	Organizador
1992	Meio Ambiente e Desenvolvimento	Rio de Janeiro, Brasil	ONU
1993	Direitos Humanos	Viena, Áustria	ONU
1994	População e Desenvolvimento	Cairo, Egito	ONU
1995	Desenvolvimento Social	Copenhague, Dinamarca	ONU
1995	A mulher	Pequim, China	ONU
1996	Assentamentos Humanos	Istambul, Turquia	ONU

Elaborado por Elisabete Cruvello.
Fonte: Nações Unidas.

A construção da agenda social da década de 90 tem sido amplamente discutida por vários internacionalistas. Na visão de Alves a aceção desta agenda foi inovadora, declarando: “A expressão é nova, conformada já no período pós-Guerra Fria, e designa fundamentalmente o esforço normativo nos diversos campos da esfera social realizado pelo conjunto de grandes conferências da década de 90” (1996, p. 3). Comentando a relevância destas Ruberth reitera a posição do analista em tela:

Um dos fenômenos marcantes do mundo pós-Guerra Fria é a relevância incomum que os temas sociais assumiram na agenda da política internacional: antes tratados de forma isolada e secundária, em um contexto diplomático no qual predominavam as questões estratégico-militares, com o fim do confronto

ideológico essas questões passaram a merecer uma abordagem abrangente e tornaram-se “temas globais”, de interesse de toda humanidade. A valorização dos temas sociais se traduz, na prática em uma sequencia de conferências mundiais promovidas pela Organização das Nações Unidas sobre assuntos ligados diretamente ou associados à área social, no crescimento do interesse dos organismos internacionais e dos bancos multilaterais de desenvolvimento por esses temas, na inclusão de tópicos de natureza social em negociações de mecanismos regionais e sub-regionais de integração e na ampliação da oferta de apoio a programas e projetos sociais pelas agências governamentais bilaterais de cooperação. (RUBERTH, 1999, p. 7).

De fato, a novidade desta agenda social da década de noventa concerne ao término da Guerra Fria como balanço de poder, o desmonte do socialismo no leste Europeu e na União Soviética, que permitiram a disseminação com mais autonomia dos valores democráticos e em torno do livre mercado da cultura americana. Por outro lado, os temas sociais não foram tratados como marginais durante a Guerra Fria (1947-1991), muito pelo contrário: verifica-se a discussão dos temas sociais como estratégia para reduzir o baixo desenvolvimento, antecipar conflitos a partir do fomento de esparsos projetos assistencialistas e outras estratégias de cooperação adotadas pela ONU. Na história da ONU, as atividades humanitárias desenvolvidas no período de sua formação foram poucas em relação ao contexto dos anos 90, enunciadas na tabela à continuação:

Tabela 3. Operações de ajuda humanitária realizadas pela ONU

Décadas	40	50	60	70	80	90	2000
Total	04	02	03	03	05	32	03

Elaborada por Elisabete Cruvello.
 Fonte: Fonseca Júnior.

Na década de 90, o expressivo volume de trinta de duas operações realizadas, em um suposto cenário democrático e sem o embate da Guerra Fria, aponta que “la ayuda humanitária se ha convertido en un factor importante de la política exterior de los países occidentales” (SENARCLENS, 2000, p. 10). A ajuda humanitária como recurso de

alívio da dor e de remissão dos resultados nefastos dos conflitos merece ser aprofundado.

Derivados da conjuntura internacional de 1968-1978, quatro temas de agenda foram recursivos nas conferências em foco: questão da palestina; desarmamento; desenvolvimento social atrelado ao econômico; emancipação dos direitos humanos. Esses temas de agenda expressaram um aprofundamento das tensões da conjuntura de 1947-1967, como a descolonização; a organização dos países afro-asiáticos em função do seu não alinhamento; os vários protestos sociais e culturais em distintas partes do mundo; o embate entre palestinos e israelenses; a afirmação dos direitos humanos (direitos sociais, políticos e civis); a forte explosão demográfica dos países pobres e a pobreza maciça dos países do sul.

Em compensação, o estiramento da Guerra Fria de 1968-1978 possibilitou abrandar o debate ideológico (capitalismo *versus* comunismo) e as precárias negociações no que diz respeito à corrida nuclear. As principais características são assinaladas no quadro a seguir, cabendo explicar que este não constitui um recurso positivista de evolução natural das características em cada conjuntura:

Quadro 3. Principais conotações das conjunturas internacionais

Campo	Contexto internacional 1946-1967	Contexto internacional 1968-1978
Economia	Anos dourados	Crise econômica
	Reconstrução da Europa	Estabilidade na Europa
	Centralização nos EUA e URSS	Multipolaridade econômica
		Transnacional
	Debate norte-sul	Debate norte-sul

Campo	Contexto internacional 1946-1967	Contexto internacional 1968-1978
Política	Bipolaridade ou Guerra Fria: Relação quente (1947-1955) Coexistência pacífica (1955-1968)	Bipolaridade ou Guerra Fria: <i>Détente</i> ou distensão (1969-1980)
	Descolonização	Descolonização
	Armamento	Desarmamento (TNP e SALT)
	Movimento dos Não Alinhados	Movimento dos Não Alinhados
	Questão da Palestina	Questão da Palestina
Sociedade	Emancipação dos direitos humanos	Emancipação dos direitos humanos
	Revolução sexual ¹	Política de identidade (negros, mulheres, homossexuais) Fortalecimento das mulheres
	Explosão Demográfica	

Elaborado por Elisabete Cruvello.
Fonte: Altemani; Bertrand; Corrêa; Hobsbawn; Nações Unidas; Saraiva.

Na verdade, o contexto político-internacional da década de setenta tornou-se mais complexo em relação aos anos cinquenta e sessenta marcados pela bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética. Na década de setenta novos atores políticos e econômicos surgem no cenário internacional, estabelecendo um processo de multipolarização, ou seja: a expansão da Alemanha e do Japão em confronto às fissuras na política econômica americana. Além disso, contribuiu ao processo de multipolarização a tentativa dos países latino-americanos em prol de um projeto econômico autônomo em relação aos centros hegemônicos, superando a visão que a América Latina era um mero “quintal” dos Estados Unidos. A ampliação de parceiros para política econômica permitiu o fortalecimento dos temas de cunho social e cultural, ganhando visibilidade e força no cerne das Conferências de

1968-1978. A década de setenta foi marcada por conflitos com demandas diversificadas, exemplificados no quadro:

Quadro 4. Conflitos entre Estados – 1968/1978

Estados em litígio	Data	Tipo de demanda
Egito <i>versus</i> Israel	1973	Conflitos israelense-árabes
Israel <i>versus</i> Síria	1973/1974	Idem
Israel <i>versus</i> Líbano	1978	Idem
Irã <i>versus</i> Iraque	1974	Conquista de território
Estados Unidos <i>versus</i> Vietnã	Fim em 1974	Derrota americana
URSS <i>versus</i> Tchecoslováquia	1968	Derrota da Primavera de Praga
Índia <i>versus</i> Paquistão	1971	Hostilidades e agressões limitadas
Turquia <i>versus</i> Chipre	1974	Idem
Angola <i>versus</i> Portugal	Fim em 1975	Descolonização
Rodésia <i>versus</i> Inglaterra	Fim em 1971	Idem
Namíbia <i>versus</i> África do Sul	Fim em 1978	Idem

Elaborado por Elisabete Cruvello.

Fonte: Bertrand.

Essencialmente de cunhos político e econômico, esses litígios engendraram um complexo entorno de hostilidade, escassez de alimentos, deslocamento de famílias para outros países, proliferação de doenças e outras consequências flagelantes. Na percepção de Hobsbawn, a fome endêmica constituiu um tema da conjuntura dos anos setenta, já que a televisão permitiu a familiarização da classe média ocidental com a imagem da criança africana desnutrida, quase morta. De 1950-1973, período denominado anos dourados, não houve fome endêmica, a não ser como produto de guerras e da loucura política. O fenômeno da fome em massa nos países pobres em contraposição a

forte produção de alimentos dos países ricos perpassou a agenda internacional dos anos setenta.

Duas preocupações vinculadas, ecológicas e sociais, conformam a conjuntura dos anos setenta. Ecológica no sentido de denunciar o emprego intenso de combustíveis fósseis, como carvão, petróleo, gás natural e outros, produzindo não apenas um esgotamento desses recursos naturais, com ainda uma atmosfera mais poluída. Social enfocando a pobreza como causa do incipiente desenvolvimento e consequência da deterioração ambiental e contaminação do meio ambiente. A conexão entre a visão ecológica e social engendrou a gênese do complexo conceito de desenvolvimento sustentável.

Outra pauta presente nas matérias das Conferências de 1968-1978 se refere às mudanças produzidas nas sociedades ditas democráticas industriais, como Estados Unidos e Inglaterra, em virtude do progresso industrial, como: a ascensão de suas classes médias; os benefícios adquiridos da massa trabalhadora; alterações na estrutura familiar, na demografia e na ecologia social; o impacto da televisão; democratização da vida social e cultural. Além do mais, a luta por direitos civis dos grupos como mulheres, negros, homossexuais, com suas demandas específicas, incorporou-se também como tema na década de setenta. As discussões giraram em prol da afirmação da identidade de cada grupo, não detalhando as manifestações que tivessem uma coloração mais desordeira.

No plano das Relações Internacionais, a flexibilização da Guerra Fria ou *détente* marcou os anos setenta. *Détente* significou o concerto entre Estados Unidos e União Soviética no final dos anos sessenta, que embora adversários ideológicos, apresentam-se como parceiros. Para Saraiva, “a era da *détente* foi, sobretudo, associada às negociações para as limitações das armas nucleares. A nítida percepção da espiral do terror provocado pelos arsenais foi o lastro para a concertação dos gigantes” (2008, p. 234). O acordo denominado de Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) de 1968 constituiu-se uma imposição das potências na época, Estados Unidos e União Soviética, aos demais Estados no sentido de impedir a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico na área nuclear.

O debate acerca do desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento constitui outro tema da agenda internacional. A formação desse debate ocorreu a partir da valorização da problemática dos países pobres *versus* ricos, superando as fortes polêmicas entre oeste e leste (capitalismo *versus* comunismo) presentes de 1946 até início dos anos setenta. Os países membros da Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) estimularam a discussão sobre fissuras no processo de desenvolvimento, bem como os novos países industrializados, como Brasil e México.

Na conformação da agenda dos anos setenta, cabe lembrar a contribuição de dois processos complementares: iniciado no contexto pós-Segunda Guerra, a descolonização afro-asiático e *pari passu*, o Movimento dos Países Não Alinhados, grupo heterogêneo em termos históricos e culturais, porém afinados na luta contra o imperialismo e as intervenções externas nas economias nacionais. Em plena Guerra Fria, reunidos em 1961 em Belgrado, vinte e oito países¹⁰ do Terceiro Mundo imprimiram uma terceira via no sentido de priorizar as necessidades deste grupo, não apoiando irrestritamente nem o bloco capitalista, e, nem o socialismo.

Saraiva denominou este debate de “ilusões igualitárias”, visto que os países afro-asiáticos conjuntamente com os países da América Latina estabeleceram uma pauta comum para os países em desenvolvimento. Conforme a análise de Saraiva, “a percepção da condição de dependência estrutural em relação aos centros econômicos e estratégicos fez com que esses países sonhassem com o nascimento de uma nova ordem internacional, econômica e política mais justa” (2008, p. 246).

Por fim, de 1971 a 1979, uma temática crucial concerne às crises econômicas ocorridas no modelo capitalista. A primeira crise, de escopo financeiro, diz respeito às instituições de Bretton Woods, ou seja: aos problemas decorrentes da conversibilidade e da sustentação do padrão ouro-dólar em 1971, resultando na elevação das taxas de juros. A segunda crise de cunho energético refere-se aos choques do preço do

10 Países participantes: Afeganistão, Arábia Saudita, Argélia, Burma, Camboja, Ceilão, Congo, Cuba Chipre, Etiópia, Gana, Guiné, Índia, Indonésia, Iraque, Líbano, Mali, Marrocos, Nepal, Somália, Sudão, Tunísia, República Árabe Unida, Iêmen e Iugoslávia. Países observadores: Bolívia, Brasil e Equador.

petróleo em 1973 e em 1979. Essas crises produzem mudanças no balanço de poder no tabuleiro internacional, além de engendrar uma reorientação do capitalismo em sua vertente neoliberal.

O cenário internacional e regional candente da década de sessenta repercutiu nos debates nas conferências em tela favorecendo discursos não apenas retóricos, porém os líderes internacionais, especialmente do Terceiro Mundo, posicionaram-se de forma messiânica. Os discursos proferidos e as recomendações pactuadas conferiram um tom profético na acepção bíblica, ou seja: falar profeticamente visa edificar um mundo pacifista; exortar a respeito das desigualdades e das explorações; consolar o mundo caótico. A emancipação dos direitos humanos, o desarmamento, a questão da palestina e o desenvolvimento social atrelado ao econômico constituíram nas principais pautas internacionais apropriadas culturalmente pela ONU, materializando-se nas conferências em tela.

Treze conteúdos discursivos apreendem, de modo mais representativo, as demandas da agenda internacional, as recomendações aprovadas nessas Conferências e que em certa medida, oferecem respostas messiânicas aos problemas do desenvolvimento social e econômico:

1. Gasto com armamento pelos países desenvolvidos do Norte que poderiam ser destinados para os países em desenvolvimento do Sul;
2. Apoio aos processos de descolonização e ao direito de ser livre;
3. Conflito entre Judeus e Palestinos. Direito a Palestina a sua terra, pertencente ao Estado de Israel;
4. Relevância da Segunda Década para o Desenvolvimento, constatada a falência da Primeira Década;
5. Igualdade entre homem e mulher, em termos de trabalho, de educação e de remuneração;
6. Preocupação com o bem-estar social e econômico dos imigrantes;
7. Críticas à discriminação racial, ao racismo, ao *apartheid* e ao nazismo;
8. Defesa de melhores condições de saúde, de educação, de moradia e de assistência para os desprotegidos como idosos, mulheres, jovens, crianças e incapacitados;

9. Expansão dos direitos sociais e da justiça social como bem-estar social ligado ao desenvolvimento econômico;
10. Explosão demográfica nos países mais pobres (produção de alimentos X número de habitantes em forte crescimento);
11. Planejamento familiar envolvendo o número de filhos, responsabilidade do casal, emprego de contraceptivos como meio de prevenção;
12. Habitação, urbanização, êxodo rural – sustentabilidade nas moradias -> morar perto do trabalho, habitação com água e esgoto;
13. Proteção do meio ambiente, ou seja, gênese com a preocupação relativa à sustentabilidade e ecológica.

Esses eixos de recomendações foram agrupados levando em conta as quatro principais reorientações da conjuntura internacional: crise econômica, détente, busca da nova ordem mundial, diversidade de interesses e parceiros. A seguir, o quadro mostra a vinculação entre as mudanças na conjuntura internacional, os temas de agenda e os conteúdos discursivos:

Quadro 5. Conjuntura internacional: temas de agenda e matérias das Conferências Mundiais da ONU – 1968-1978

Mudanças no sistema internacional	Temas de agenda internacional	Conteúdos discursivos nas Conferências para as políticas nacionais
<i>Detente e nova ordem mundial</i>	Desarmamento Questão da Palestina	1. Crítica à política de armamento praticada pelos países desenvolvidos do Norte; 2. Apoio aos processos de descolonização e ao direito de ser livre; 3. Conflito entre judeus e palestinos. Direito da Palestina à sua terra;

Mudanças no sistema internacional	Temas de agenda internacional	Conteúdos discursivos nas Conferências para as políticas nacionais
Diversidade: interesses e parceiros	Desenvolvimento social atrelado ao econômico Emancipação dos direitos humanos	4. Crítica à discriminação racial, ao racismo, ao <i>apartheid</i> e ao nazismo; 6. Expansão dos direitos sociais e da justiça social ligado ao desenvolvimento econômico; 7. Igualdade entre mulher e homem em termos de trabalho, educação e remuneração; 8. Preocupação com o bem-estar social e econômico dos imigrantes; 9. Defesa de melhores condições de saúde, de educação, de moradia e de assistência para os desprotegidos como idosos, mulheres, jovens, crianças e incapacitados; 12. Sustentabilidade na política de habitação.
Crise econômica	Desenvolvimento social atrelado ao econômico	5. Relevância da Segunda Década para o Desenvolvimento. 10. Crítica à explosão demográfica nos países mais pobres; 11. Planejamento familiar envolvendo o número de filhos, responsabilidade do casal, emprego de contraceptivos; 13. Proteção do meio ambiente.

Elaborado por Elisabete Cruvello.

Fonte: Altemani; Bertrand; Corrêa; Hobsbawn; Nações Unidas; Saraiva.

Na realidade, os discursos dos atores participantes e suas recomendações não mencionam o regime militar vigentes em vários países da América Latina, como no Brasil, no período em foco, 1968-1978. Assim também, não salientaram as situações de protestos da sociedade civil em razão do governo militar.

Admite-se que se por um lado os líderes internacionais com o apoio da ONU procuraram apreender o significado do desenvolvimento e bem-estar social, por outro, essa apreensão demonstrou uma interpretação messiânica: emancipação *versus* conservação. Além disso, esta tensão entre emancipar a sociedade e conservar o *status quo* de uma elite reproduz o embate real entre os países hegemônicos e os do Terceiro Mundo, ou entre os blocos: capitalista *versus* socialista.

Um exemplo claro deste contraste entre dominadores e dominados, ou, entre as potências hegemônicas na época aconteceu em duas Conferências: Meio Ambiente (1972) e Combater o Racismo e a Discriminação Racial (1978). Na primeira, os países socialistas não compareceram: União Soviética; Cuba; Checoslováquia; Hungria; Polônia; República Socialista Soviética de Bielorrússia; República Socialista Soviética de Ucrânia. Na segunda, não participaram os países alinhados entre si e envolvidos na problemática da Conferência de 1978: Estados Unidos, Holanda, Israel e África do Sul.

A concepção de desenvolvimento sustentada nas conferências em tela apresenta uma ambiguidade: ao mesmo tempo em que expõe os desastres ambientais em várias regiões do mundo decorrentes do desenvolvimento econômico desenfreado e especulativo, afirma que o subdesenvolvimento gera os problemas ambientais e o precário bem-estar social. A fim de superar o incipiente desenvolvimento dos países do sul, defendeu-se uma tese positivista comtiana do século XIX: “toda mudança da ordem social encontra-se subordinada a um sistema de ideias” (Auguste Comte, 1798/1857).

O que significa? O desenvolvimento ou progresso decorre naturalmente, como um desdobramento da implantação de um ideário consensual. Neste sentido, a mola do progresso é a ordem traduzida por consenso ou sistema de ideias comuns, em especial, derivados das virtudes e do avanço da ciência para instaurar uma “nova” ordem civilizada. No cerne desta concepção de desenvolvimento reside um projeto evolucionista, comportando o aperfeiçoamento da sociedade subdesenvolvida para a desenvolvida e moderna. A fragilidade desta concepção reside no fato de que é a lógica capitalista o agente dos problemas do desenvolvimento perverso, ou, à luz da expressão “economia bandida” cunhada por Loretta Napoleoni.

Considerações finais

A pauta abrangente das Nações Unidas sobrevive no tempo: passado, presente e futuro. Seus temas de agenda são recursivos, como questão da Palestina, emancipação dos direitos humanos, desarmamento, desenvolvimento econômico atrelado ao social. Essas demandas alimentaram os debates em suas Conferências Mundiais de 1968-1978 (Direitos Humanos, 1968; Meio Ambiente, 1972; População, 1974; Ano Internacional da Mulher, 1975; Assentamentos Humanos, 1976; Racismo, Discriminação Racial e Apartheid, 1978).

No século XXI essas matérias sustentam não apenas os espaços da ONU e da comunidade internacional, mas nosso cotidiano global, apresentado na mídia televisiva, na internet e em os outros meios de comunicação. Assim também, a concepção de desenvolvimento gestada na década de setenta de que a pobreza origina o subdesenvolvimento, resiste ainda no século XXI.

Demandas da sociedade global e capitalista incorporam-se aos foros do presente, no entanto as Conferências Mundiais de 1968-1978 servem como ilustração do *modus operandi* das Nações Unidas no sentido de captar as demandas em circulação na comunidade internacional, visando encaminhar linhas para as políticas públicas dos seus Estados-membros. O binômio poder de controle e poder para formar ideários plasma o desígnio onusiano de promoção da segurança coletiva e de ações messiânicas para solucionar os impasses do desenvolvimento econômico.

A missão de “proteger” e de antecipação de conflitos por meio dos projetos de cooperação internacional retratam estratégias paliativas de alívio da pobreza extrema e reparação de danos causados pelo modelo capitalista. A busca de uma “nova” ordem mundial, com mais equidade e justiça social expressa o mote para que a ONU continue existindo. Muito embora, este mote exprima o germe da utopia e da redenção tão inerentes ao messianismo.

**Submetido em 19 de dezembro de 2014 e aceito para
publicação em 15 de junho de 2015.**

Referências

ALTEMANI de OLIVEIRA, Henrique. **Política exterior brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALVES, José Augusto Lindgren. **A agenda social da ONU contra a desrazão “pós-moderna”**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_08htm>. Acesso em: 10/11/2014.

BERTRAND, Maurice. **A ONU**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

BRAILLARD, Phillipe. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

CORRÊA, Luiz Felipe Seixas. **O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

GALT, Tom. **As Nações Unidas**. História, organização e funcionamento. Rio de Janeiro: Bloch, 1966.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**. O breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. tereza

KENNEDY, Paul. **O Parlamento do Homem**. História das Nações Unidas. Lisboa: 70, 2009.

LÖWY, Michel. **Redenção e utopia: o judaísmo libertário na Europa Central**. Um estudo de afinidade eletiva. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

NACIONES UNIDAS. **Actas de la Conferencia Internacional de Ministros Encargados de los Servicios de Bien Estar Social**. Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 3-12 de septiembre de 1968. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 1969. ST/SOA/89. E/CONF.55/12.

_____. **Acta Final de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos**. Teherán, 22 de abril a 12 de mayo de 1968. Nueva York, 1969. A/CONF.32/41.

_____. **Acta Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente**. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972. Nueva York, 1973. A/CONF.48/14/Rev.1

_____. **Report of the United Nations World Population Conference, 1974.** Bucharest, 19-30 August 1974. E/CONF 60.19

_____. **Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer.** México, D.F., 19 de junio a 2 de julio de 1975. Nueva York, 1976. E/CONF.66/34

_____. **Informe de Habitat.** Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos. Vancouver, 31 de mayo a 11 de junio de 1976. Nueva York, 1977. A/CONF.70/15

_____. **Informe de la Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial.** Ginebra, 14 a 25 de agosto de 1978. Nueva York, 1979. A/CONF.92/40

RUBERTH, Otto. **A diplomacia brasileira e os temas sociais:** o caso da Saúde. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais contemporâneas:** da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SENARCLENS, Pierre de. **La acción humanitaria ante las catástrofes.** Barcelona: Bellaterra, La Biblioteca del Ciudadano, 2000.

UNITED NATIONS. **Document Series Symbols. 1946-1996.** New York: Dag Hammarskjöld Library, 1996. ST/LIB/ERV.B/5/Rev.5

Mito da ressocialização: programas destinados a egressos do sistema prisional / *Myth of Resocialization: programs for former inmates*

Rafaelle Lopes Souza¹
Andréa Maria Silveira²

Resumo: Este artigo tem por objetivo traçar um panorama nacional e internacional dos principais programas e projetos destinados às pessoas que passaram pelo sistema prisional. Apresenta autores que debatem a temática prisional destacando os estudos e pesquisas mais importantes no meio acadêmico, que tratam sobre o apoio a sujeitos egressos do sistema prisional por meio de diversas iniciativas governamentais e não governamentais. Podemos categorizar os programas em três principais vertentes, considerando principalmente os objetivos de cada um. Identificamos os europeus, que buscam trabalhar com aspectos cognitivos. Os programas presentes nos EUA apresentam práticas de auxílio aos indivíduos que passaram pela privação de liberdade pautando-se, sobretudo, na maximização do distanciamento de qualquer oportunidade ou facilidade que pode levá-los ao cometimento de novas práticas criminosas. No Brasil, as iniciativas voltadas para esse público podem ser categorizadas em programas que se baseiam, principalmente, no apoio psicossocial e jurídico, inserção no mercado de trabalho e incentivo à qualificação profissional.

Palavras-chave: egressos do sistema prisional; programas de apoio; inclusão social; prisão, reincidência

-
- 1 Doutoranda em Sociologia pela UFMG. Mestre em Sociologia pela mesma universidade. Especialista em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais pela UFMG e graduada em Serviço Social pela UFF-Niterói.
 - 2 Doutora em Ciências Humanas pela UFMG. Professora do Departamento de Medicina Preventiva e Social da Universidade Federal de Minas Gerais. Docente do Mestrado Profissional em Promoção da Saúde e Prevenção da Violência e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Abstract: This article aims to outline a national and international overview of the main programs and projects addressed to people who have passed through the prison system. Thus, this article presents the authors who discuss the prison system highlighting the most important researches on supporting this population by governmental and non-governmental initiatives. We can categorize the programs in three main areas, especially considering the objectives of each program. We identified these programs: the Europeans seek to work with cognitive aspects, while the programs present in the USA have aid practices to individuals who have gone through deprivation of freedom based, above all, on maximizing the distance of any opportunity or facility to commit new criminal practice. Initiatives aimed at this public in Brazil can be categorized in programs grounded primarily on psychosocial support, insertion in the labor market and professional training.

Keywords: former inmates; support programs; social inclusion; prison; criminal recidivism.

A discussão sobre o apoio a egressos do sistema prisional, via programas sociais, é um terreno pouco explorado. Embora o debate acadêmico acerca da prisão e seus efeitos não seja recente, trabalhos e estudos realizados nas últimas quatro décadas apontam a ineficácia da prisão, apresentando os entraves e possibilidades à reintegração social das pessoas que cumprem a pena privativa de liberdade (THOMPSON, 1976; PAIXÃO, 1987; FOUCAULT, 1998; BARATTA, 1999; WACQUANT, 2001; SALLA, 2003; PETERSILIA, 2003; COELHO, 2005; RAMALHO, 2008).

Advindos de um sistema carcerário que nunca cumpriu o seu papel de reintegrar o sujeito à sociedade, os egressos do sistema prisional enfrentam grandes dificuldades após o cumprimento da pena. Em muitos casos, programas de apoio destinados a esses indivíduos se tornam um caminho que pode “auxiliar” e contribuir para a inclusão social desses sujeitos, minimizando os efeitos negativos do aprisionamento. E pensando numa perspectiva mais ampla, estes programas podem colaborar, inclusive, para a redução dos índices de reincidência criminal.

A implementação de programas voltados aos egressos do sistema prisional surge a partir da percepção de que a prisão não reintegra socialmente os indivíduos que por ela passam, demonstrando a incapacidade deste modelo de punição resolver o problema da violência e da criminalidade. No Brasil, programas destinados a esse público atuam, principalmente, no âmbito do atendimento psicossocial, inserção no mercado de trabalho e qualificação profissional. Contudo, o total de programas ainda é insuficiente e muitas iniciativas são executadas por entidades filantrópicas, ou por meio de parcerias e convênios firmados com prefeituras, estados e universidades.

O marco definidor para implementação e obrigatoriedade de apoio à população carcerária e aos egressos do sistema prisional no Brasil é a Lei de Execução Penal nº 7.210/84, promulgada em 11 de julho de 1984. A LEP surgiu em decorrência de reestruturações no Código Penal, em 1940, com o propósito de inserir prescrições que abarcassem a proteção de direitos humanos aos indivíduos privados de liberdade. O sujeito egresso é definido de acordo com o seu art. 26, como o: I – Liberado definitivo, pelo prazo de um ano a contar da saída da unidade prisional; II – O liberado condicional em período de prova.

Esta Lei prevê, ainda, em seu art. 10 que “assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”. Em relação aos egressos do sistema prisional, ela estabelece a assistência ao indivíduo que passou pelo sistema penitenciário por meio de orientações para a integração da vida em sociedade³ como a concessão de alojamento e alimentação, caso seja necessário, por um período de dois meses. Além disso, é nela prevista a colaboração para obtenção de trabalho via serviço social.⁴

A emergência de programas voltados ao público egresso ocorreu, sobretudo, a partir da década de 90. Em um primeiro momento, os programas surgiram como iniciativa da sociedade civil e nas esferas municipais. Posteriormente, foram efetivados programas nos âmbitos estadual e federal.

3 Art. 25 da Lei de Execução Penal.

4 Art. 27 da Lei de Execução Penal.

Neste contexto, este texto tem o intuito de trazer uma reflexão sobre a temática prisional e apresentar um breve panorama sobre os trabalhos que abordam os programas destinados aos egressos do sistema prisional nos âmbitos nacional e internacional. Foi realizada uma revisão bibliográfica, tipo narrativa, tendo por palavras-chaves egressos do sistema prisional, programas de apoio, inclusão social, prisão e reincidência na base de dados do Scielo, do banco de teses da Capes e no Google Scholar, para o período de 1989 a 2012, tendo sido utilizados os textos que tratavam de programas ou experiências voltadas para egressos do sistema prisional.

A falência do sistema carcerário e o mito da ressocialização: um retrato dos programas destinados a egressos

Da superada e falaciosa crença de (re)socialização ao complexo e multifacetado fenômeno da reincidência (ADORNO, 1989), a prisão se configura como uma instituição que, desde seu surgimento, esteve longe de cumprir seu papel. (FOUCAULT, 1998).

Sendo assim, que “ressocialização” é feita? É comum escutar, na fala dos egressos, o relato de que o motivo para não retornar ao crime é que a “prisão não é lugar para ninguém”, “é pior que o inferno”, que presos eles “sofreram muito” e que agora “está tudo mais difícil” e que “não querem mais voltar para lá” (SOUZA, 2012). Mas, que tipo de efeito é esse que a prisão exerce e a que interesses a prisão atende?

A prisão, como forma de punição por meio do encarceramento, surge ao final do século XVIII. Segundo Foucault (1998), destacam-se quatro tipos de punição, que se circunscrevem num dado tipo de sociedade, em um dado momento histórico: nas sociedades de Baniamento, que temos como exemplo a Grécia Antiga, as formas de punição eram exilar, rechaçar para fora das fronteiras. Nas chamadas sociedades de Resgate (sociedade germânica), punia-se pela imposição de resgates e conversão do delito em obrigações financeiras; já os suplícios realizados publicamente caracterizavam as formas de punição das sociedades ocidentais, no final da Idade Média. Finalmente, chegamos ao modelo de punição ocidental contemporâneo, que ocorre mediante o encarceramento de forma a “operacionalizar a racionalização da justiça penal” (FOUCAULT, 1998), que implica em uma

noção de culpa não ao indivíduo em si, mas ao ato considerado criminoso e, deste modo, a pena (castigo) é aplicada de acordo com o dano causado à vítima.

Entender o funcionamento das instâncias de controle é imprescindível para compreender o funcionamento real da prisão.

A reclusão desempenha um papel que comporta algumas características distintas: impedir a circulação de pessoas que cometeram crimes, afastando-as da sociedade através do encarceramento. A reclusão também intervém na conduta dos indivíduos, ou seja, exerce controle, regula a maneira de agir, de se comportar (interfere na sua vida sexual e íntima). Essa reclusão funciona sob uma perspectiva muito maior de controle e vigilância em nome da ordem do que pelo cumprimento da lei. (FOUCAULT, 1998, p. 36).

Então, a reclusão representa-se como um instrumento de poder do Estado e não da lei. Esse poder é exercido diretamente sobre o corpo “que não precisa mais ser marcado, mas sim adestrado, formado e reformado” (FOUCAULT, 1998 p. 42), configurando assim uma relação assimétrica de poder que designa uma nova ótica, uma nova mecânica e uma nova fisiologia de punição: uma nova ótica da vigilância constante sobre os corpos, uma nova mecânica que, por meio da “reflexão” propiciada pelo isolamento, estabelece uma disciplina para a vida, e, finalmente, uma nova fisiologia dicotômica dos normais e anormais, incluídos e excluídos, entre os aceitos e os rejeitados, no qual o todo tempo se busca o enquadramento dos indivíduos a um padrão de normalidade socialmente instituído.

Pode-se, portanto, opor a reclusão do século XVIII, que exclui os indivíduos do círculo social, à reclusão que aparece no século XIX, que tem por função ligar os indivíduos aos aparelhos de produção, formação, re formação ou correção de produtores. Trata-se, portanto, de uma inclusão por exclusão. Eis porque oporei a reclusão ao sequestro; a reclusão do século XVIII, que tem por função essencial a exclusão dos marginais ou o reforço da marginalidade, e o sequestro do século XIX que tem por finalidade a inclusão e a normalização. (FOUCAULT, 1998, p. 84).

A prisão, na visão de Erving Goffman, é uma instituição total,⁵ que é organizada para proteger os indivíduos dos perigos intencionais, e, deste modo, o bem-estar das pessoas que são isoladas não é alvo de preocupação. O isolamento nesses estabelecimentos provoca, segundo Goffman “mortificação ou mutilação do eu”. (GOFFMAN, 2001).

Para entendermos melhor a perspectiva de Goffman, pode-se afirmar que os interacionistas concebem a sociedade como um processo, isto é, indivíduo e sociedade como indissociáveis e os aspectos subjetivos do comportamento humano como uma constituinte no processo de construção e manutenção do *self* social do indivíduo (eu) e do grupo. Toda ação humana é dotada de significado e pautada numa relação de conferir sentido a outros indivíduos, objetos, situações etc. Essa significação emerge da interação social entre os atores sociais e é manipulada, modificada, de acordo com as (re)interpretações que ocorrem durante a interação. Para Goffman (2001), essa interação é entendida como uma influência recíproca dos indivíduos sobre as ações uns dos outros quando em presença física imediata. Sendo assim, a “mortificação do eu” corresponde a uma constante mutilação da identidade do indivíduo quando este se depara com o total rompimento com o mundo exterior, e a partir daí submetido à rotina e aos mecanismos disciplinares das instituições totais. No caso de um indivíduo que se encontra numa instituição total, como por exemplo, numa prisão a sua “presença” não é voluntária e o seu isolamento do mundo exterior se estende por dias, meses ou até anos ininterruptamente, o que pode causar uma ruptura com os papéis sociais desempenhados no mundo externo. Em convergência com os pressupostos foucaultianos, Goffman assevera que “as instituições totais realmente não procuram uma vitória cultural. Criam e mantêm um tipo específico de tensão entre o mundo doméstico e o mundo institucional, e usam esta tensão persistente como uma força estratégica no controle de homens” (p. 24).

Durante o aprisionamento, o sujeito é “despojado de seu papel”,⁶ pois ele não é mais reconhecido pelo nome, mas sim pelo

5 Além da prisão, Goffman apresenta os manicômios, conventos e quartéis como instituições totais.

6 Em seus estudos, Goffman define o conceito de papel social que é entendido como uma promulgação de direitos e deveres ligados a uma determinada situação social.

Infopen;⁷ todos usam as mesmas vestimentas; alguns pertences essenciais, como os documentos, são confiscados; as refeições são servidas no mesmo horário; as visitas são controladas; suas correspondências e intimidades são violadas; suas atitudes diante das pessoas que trabalham na prisão são de total submissão. Para Goffman, essa mortificação de sua identidade ocorre pelo fato de muitos “presos” serem compelidos a exercer certos tipos de comportamentos “(...) cujas consequências simbólicas são incompatíveis com a concepção do eu. Um exemplo mais difuso desse tipo de mortificação ocorre quando é obrigado a executar uma rotina diária de vida que considera estranha a ele – aceitar um papel com o qual não se identifica”. (p. 31).

A ressocialização nas instituições totais assenta-se no “restabelecimento dos mecanismos de autocontrole do internado” (GOFFMAN, 2001), ou seja, deseja-se que tudo que foi internalizado pelo indivíduo, durante o período de isolamento, seja mantido por ele ao sair da prisão. Contudo, Goffman afirma que, dificilmente, esse total desprendimento com o mundo exterior ocorre durante a reclusão.

Apesar disso, parece que logo depois da liberação o ex-internado esquece grande parte do que era a vida na instituição e novamente começa a aceitar como indiscutíveis os privilégios em torno dos quais se organizava a vida na instituição. O sentimento de injustiça, amargura e alienação, geralmente criado pela experiência do internado e que comumente assinala um estádio na sua carreira moral, parece enfraquecer-se depois da saída. (GOFFMAN, 2001, p. 68).

Alguns estudos (THOMPSON, 1976; PAIXÃO, 1987; COELHO, 2005) apontam a prisão como a “instituição do paradoxo”, pois reúne dois objetivos totalmente conflitantes: a punição e a recuperação. Esses estudos realizados em diferentes contextos brasileiros consideram a prisão como uma “sociedade dentro da sociedade”,⁸ criando assim a “sociedade dos cativos”,⁹ fruto do isolamento, do estabelecimento de códigos e condutas próprias a serem seguidas entre os

Envolve um ou mais movimentos de papéis, e, cada um destes, pode ser representado pelo ator numa série de oportunidades para o mesmo público.

7 Sistema de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça.

8 Expressão cunhada por Gresham Sykes.

9 Idem.

presos. Esta forma de organização destes grupos atua numa perspectiva que ora tenta manter ora desequilibrar a ordem social dentro desses estabelecimentos prisionais.

Compreendendo este fato, fica fácil entendermos, também, que o significado da vida carcerária não se resume à mera questão de muros e grades, de celas e trancas: ele deve ser buscado através da consideração de que a penitenciária é uma “sociedade dentro da sociedade”, uma vez que nela foram alteradas, drasticamente, numerosas feições da comunidade livre. (THOMPSON, 1976, p. 51).

Para Thompson (1976), a prisão constitui um sistema peculiar no qual se opera o “sistema de poder”. Para ele, a prisão deve ser entendida, então, como um sistema social, no qual um grupo (os presos) está submetido a uma vigilância, quase total, perpetrada por outros grupos que detêm o poder. Como qualquer sistema social há um conjunto de normas, regras e de papéis sociais que devem ser desempenhados por aqueles que o compõem. Sendo assim, “a concentração de poder nas mãos de uns poucos, o abismo entre os que mandam e os que obedecem, a impossibilidade de simbiose de posições entre os membros das duas classes – tudo recorre para identificar o regime prisional como um regime totalitário” (p. 51). Embora, o discurso oficial tente disseminar que a existência da prisão objetiva a reintegração do sujeito, ela não se configura como uma instituição reformativa, mas de custódia, o que acaba por evitar que novas alternativas sejam pensadas.

Analisando o sistema penitenciário mineiro, Paixão (1987) afirma que o isolamento na prisão tem a principal função de retirar de circulação aqueles ditos como criminosos, cortando assim os laços de sociabilidade com a sociedade “normal”, sendo criada para ser, ao mesmo tempo, um espaço institucional de punição e recuperação. Deste modo, a prisão não se configura como um local promotor de bem-estar, pois sua função primordial é afastar os indivíduos considerados infratores da sociedade e “moldá-los aos requerimentos normativos da sociedade”. (p. 21).

Todavia, são criadas estratégias que, de certa forma, tentam dissolver essa consistência entre os grupos formados dentro da prisão.

Segundo Paixão (1987), o “Regime Progressivo”,¹⁰ ainda que tenha sido criado sob a lógica do “direito” e como forma de “ressocializar”, já que progressivamente “devolve” o sujeito para a sociedade (saídas temporárias, trabalho externo e remunerado, entre outros), também atua no enfraquecimento destes laços construídos entre os presos, procurando manter assim a ordem social preconizada pelos dirigentes da prisão.

Em consonância com os autores acima citados, Coelho (2005) afirma:

De fato, como pode pretender a prisão ressocializar o criminoso quando ela o isola do convívio com a sociedade e o incapacita, por essa forma, para as práticas de sociabilidade? Como pode pretender reintegrá-lo ao convívio social quando é a própria prisão que o impele para a “sociedade dos cativos”, onde a prática do crime valoriza o indivíduo e o torna respeitável para a massa carcerária? (p. 32).

Embora haja consenso sobre o fracasso da prisão em “ressocializar”, algumas mudanças na área prisional, que são conhecidas como “contrarreformas”, ainda demonstram certa convergência com a ideia de “ressocialização” (BARATTA, s/d). Contudo, as “contrarreformas” foram empregadas de tal maneira que tornaram ainda mais duras e excludentes as leis penais, bem como o funcionamento dos estabelecimentos prisionais.

Para Garland (1995), essas novas estratégias de enfrentamento ao crime decorreram da mudança da percepção acerca do fenômeno criminal e do criminoso. Ele encara a punição como uma “instituição social”, que é complexa e circunscrita à vida social, norteando o comportamento dos indivíduos. Deste modo, a punição, como todas as outras instituições, passa por transformações, e se configura atualmente pelo controle dos corpos por meio da privação de liberdade, pena de morte, criação da noção de “indivíduo perigoso”, entre outras práticas, que marginalizam os sujeitos na sociedade, causando assim uma contínua sensação de insegurança.

10 Paixão foca sua análise no Regime Progressivo de Tratamento da Penitenciária Agrícola de Neves (PAN), hoje conhecida como Penitenciária José Maria Alkmin (PJMA), no município de Ribeirão das Neves-MG.

À sua maneira, as práticas penais estabelecem uma armação cultural estruturante, e suas declarações e ações servem como uma grade interpretativa a partir da qual as pessoas avaliam a conduta e fazem julgamentos morais sobre suas próprias experiências. A punição, portanto, atua como um mecanismo social regulador em dois distintos aspectos: ela regula a conduta diretamente por meio da ação social física, mas também regula significados, pensamentos, atitudes – e condutas – mediante um meio de significação um tanto diferente. (GARLAND, 1995, p. 252).

No entanto, Garland (2012) afirma que os mecanismos de controle e vigilância extremamente punitivos são observados em sistemas políticos fracos e de controle social inadequado, já que é um mito que o Estado, por si, só consiga assegurar a “Lei e a Ordem” e, conseqüentemente, o controle do crime. O fracasso no controle do crime é observado, sobretudo nas polícias, tribunais e prisões, conduzindo a uma reformulação de objetivos e prioridades dessas instituições. Há por parte do Estado um controle indireto sobre o crime, que delega também às agências, organizações e indivíduos a responsabilidade para sua prevenção.

A criminologia oficial mostra-se, assim, cada vez mais dualista, polarizada e ambivalente. Há uma “criminologia do eu” que faz do criminoso um consumidor racional, à nossa imagem e semelhança, e uma criminologia do outro, do pária ameaçador, do estrangeiro inquietante, do excluído, do rancoroso. A primeira é invocada para banalizar o crime, moderar os medos despropositados e promover a ação preventiva, ao passo que a segunda tende a satanizar o criminoso, a provocar os medos e as hostilidades populares e a sustentar que o Estado deve punir mais. (GARLAND, 1995, p. 75).

Segundo Garland, esta é uma das características das sociedades pós-modernas, nas quais essa sensação de insegurança coloca todos os “cidadãos” na posição de vítimas, ainda que vítimas “virtuais”. De acordo com ele, essas e outras medidas caracterizam a sociedade do controle, na qual a vigilância pública, privada e mista alcança a todos.

Dentro dessa nova configuração, Garland também assevera que as prisões se concentram mais na função primordial de custo-

diar aqueles que transgridem as leis, sem oferecer grandes perspectivas de reabilitação.

Sendo assim, a prisão, séculos após seu surgimento, ampliou massivamente sua atuação nos mecanismos de controle dos segmentos mais populares (não brancos, pobres, desempregados entre outros), tornando-os alvos de maior persecução criminal, de ações de cunho mais repressivo e encarceramento massivo.

Para Wacquant (2008), a prisão colabora para a regulação dos segmentos mais desqualificados do mercado de trabalho. Analisando a realidade do país que mais encarcera no mundo, os EUA, ele destaca como o sistema carcerário desse país atua nesta lógica reguladora, pela ampliação dos aparatos penais que contribuem para um controle dos segmentos minoritários (negros, imigrantes, e egressos do sistema prisional) a se enquadrarem aos ditames do mercado neoliberal. Também contribui para a regulação desse mercado laboral, por meio do encarceramento dos desempregados e menos qualificados, bem como pela inserção produtiva desses indivíduos no ambiente prisional. Além disso, Wacquant afirma que o grande impacto do encarceramento é gerar uma massa de sujeitos pertencentes às camadas mais pobres, desprovidos de qualquer qualificação e que ainda têm o agravante de serem egressos do sistema prisional, e que assim são compelidos a ocuparem cargos que “ninguém quer”, vagas temporárias ou empregos informais sem nenhuma estabilidade.

Outro papel preponderante desempenhado pela prisão, segundo Wacquant, é o da “guetização”, de negros e imigrantes, que compõem a maioria da população carcerária nos EUA, já que os guetos não foram capazes de conter os segmentos considerados ameaçadores à ordem socioeconômica norte-americana. No Brasil, além do recorte racial, o viés socioeconômico é determinante na composição da população carcerária.

Nesse sentido, a prisão possui a função de imobilizar os indivíduos (SALLA, 2000), de sujeitar os grupos sociais mais pobres (RAMALHO, 1979), exercer controle sobre os mesmos e produzir delinquência (FOUCAULT, 1998). A única efetividade em lidar com as transgressões às normas socialmente instituídas via encarceramento é a manutenção de um poder estatal de punir e a estigmatização sele-

tiva das ilegalidades praticadas pelos indivíduos oriundos de segmentos populares. Em contrapartida, as ações ilegais praticadas por aqueles que detêm as “imunidades institucionais” (COELHO, 2005) raramente são passíveis de punição. A prisão não previne e nem reduz a incidência de crimes, muito menos (re)socializa seres humanos: “(...) as prisões não diminuem a taxa de criminalidade, podendo aumentá-las, multiplicá-las ou transformá-las. A quantidade de crimes e de criminosos permanece estável, ou ainda pior, aumenta”. (FOUCAUT, 1998, p. 234).

Reintegração Social (do condenado) significa, antes da modificação do seu mundo de isolamento, a transformação da sociedade que necessita reassumir parte de sua responsabilidade dos problemas e conflitos em que se encontra “segregada” na prisão. Se verificarmos a população carcerária, sua composição demográfica, veremos que a marginalização para a maior parte dos presos, é oriunda de um processo secundário de marginalização que intervém em um processo primário. É fato comprovado que a maior parte dos presos procede de grupos sociais já marginalizados, excluídos da sociedade ativa por causa dos mecanismos de mercado que regulam o mundo do trabalho. A reintegração na sociedade de sentenciado significa, portanto, antes de tudo, corrigir as condições de exclusão social desses setores, para que conduzi-los a uma vida pós-penitenciária não signifique simplesmente, como quase sempre acontece, o regresso à reincidência criminal ou à marginalização secundária e, a partir daí, uma vez mais, à volta a prisão. (BARATTA, s/d).

Assim, grande parte das pessoas que passa pelo sistema prisional enfrenta grandes dificuldades de retorno à sociedade. Dentre os entraves percebidos estão: a falta de documentos pessoais; pouca escolaridade e/ou quase nenhuma qualificação profissional; falta de assistência jurídica adequada, desencadeamento ou potencialização de transtornos psíquicos ocasionados pela experiência prisional somado ao tratamento precário das unidades prisionais, o uso e abuso de álcool e outras drogas; pouco apoio comunitário/institucional; falta de moradia (já que alguns egressos vivem em situação de rua) e, por fim, dificuldades de inserção no mercado de trabalho atrelado ao estigma e ao preconceito ilustram o difícil caminho a ser trilhado por aqueles que passaram pela prisão.

[...], não são poucos os indivíduos que experimentaram as práticas dos controles do ilegalismo. Estas, tipificadas por uma trajetória de vida cuja particularidade se inicia na acusação, atravessa o apertado caminho do julgamento e da condenação, perfila o labirinto da privação de liberdade e encarceramento e tropeça na escorregadia vivência da reabilitação, culminam na constituição de um sujeito – o egresso do sistema penitenciário – “assujeitado” a sobreviver sob condições de liberdade mais adversas. Nesta trajetória consubstancia-se a materialidade do delito e da violência, da miséria e da barbárie, da vigilância e da condição de vida trabalhadora. (CASTRO et al., 1984, p. 106).

Diante da constatação da falência do sistema carcerário, no que tange ao seu objetivo de ressocialização dos sujeitos privados de liberdade, inúmeros programas voltados para os egressos do sistema prisional emergem em todo o Brasil. Embora o tema seja pouco debatido, apresentaremos a seguir os achados dos principais estudos realizados sobre ele.

Um retrato dos programas destinados a egressos

O modelo penal, instaurado no Brasil na década de 80, contemplou reformas no sistema penal, sobretudo no âmbito penitenciário. Pelo menos na esfera legislativa, foi observada a preocupação com uma política criminal que convergisse com o ideário dos direitos humanos. Como fruto desse processo democrático, houve a reformulação do antigo Código Penal, de 1940, e a criação da Lei de Execuções Penais (LEP), em 1984. Embora a discussão sobre a criação da LEP ocorra desde 1930, conforme aponta Madeira (2009), “a temática retorna apenas no final da década de 50, com a edição de uma lei dispondo sobre as normas gerais do regime penitenciário (LEI 3.274/1957)”. Duas décadas mais tarde, há uma nova discussão pertinente à iniciativa da União sobre a implementação de uma lei referente à execução penal. Nesse sentido, a LEP surge para adequar o Brasil ao cenário mais humanista, no que tange à área penal, observado em outros países do mundo.

Entretanto, na prática, não houve uma adequação do sistema prisional ao cenário democrático alcançado pelo país na década de 80. Segundo Salla (2006), as políticas direcionadas à área prisional não

foram suficientes para amenizar os graves problemas presentes das instituições prisionais.

[...] as políticas fomentadas pelo governo federal se voltaram para questões emergenciais, como a criação de vagas, a instalação de mutirões de execução penal para a avaliação da situação processual dos presos, a formação de pessoal penitenciário, sem, no entanto, atacarem de forma mais contundente a corrupção, a impunidade dos agentes do Estado ligados ao sistema prisional, aspectos que acabaram se constituindo como um dos elementos essenciais na manutenção de graves problemas dentro das prisões, como a atuação do crime organizado, a tortura, os maus-tratos, as mortes entre os presos e as fugas. (SALLA, 2006, p. 422).

A década de 90 por sua vez, foi marcada amplamente pelas reformas, observadas principalmente no âmbito estatal: descentralização político-administrativa, redefinição da relação da esfera público/privada, ampliação da participação popular e a emergência de inúmeras instituições do chamado terceiro setor. A área criminal, como apontam alguns estudiosos (WACQUANT, 2001; GARLAND, 1995), foi fortemente influenciada por um modelo neoliberal, em que há uma grande parcela de marginalizados, que não se enquadram nos ditames da sociedade vigente e, desta forma, compõem todo um segmento que é alvo das políticas penais.

Da década de 1990, até meados dos anos 2000, o que se verificou foi, para os pobres, a eclosão de um Estado penal, voltado a controlar penalmente aqueles que continuavam sem ter acesso aos direitos sociais. Tal perspectiva de construção de um Estado penal pode, no caso brasileiro, ser demonstrada pelo crescimento brutal da população carcerária; pelo debate e uso das Forças Armadas no controle à criminalidade de narcotraficantes em favelas, e toda a criminalização societária que isso proporciona. (MADEIRA, 2009, s/p).

Diante desse contexto, a partir da década de 90, surgem inúmeros programas voltados à população egressa do sistema prisional no Brasil, seja como iniciativas da sociedade civil, seja como iniciativas do poder público nos três níveis governamentais. A implementação de programas voltados a egressos do sistema prisional

emerge a partir da percepção de que a prisão não reintegra socialmente os indivíduos que por ela passam. Nesse sentido, o mesmo Estado que julga, prende e reprime, passa a atuar via programas sociais junto às pessoas que passaram pelo sistema prisional como forma de minimizar os efeitos do aprisionamento.

Com relação à produção acadêmica concernente à temática, existem poucos estudos, assim como é rara a existência de avaliações de programas destinados a este segmento no Brasil. Na literatura internacional, destacam-se os estudos que apontam a importância da reintegração comunitária dos egressos (SHINKFIELD; GRAFFAM, 2009) bem como o impacto de alguns programas que atuam sob uma lógica religiosa na prisão (JOHNSON et al., 1997), ou dos programas que trabalham com intervenções de cunho cognitivo comportamental como o Challenge to Change (ELLIS; SHALEV, 2008), na Inglaterra ou destinados àqueles que já saíram do cárcere como os CS Programs (SVENSSON, 2007; ROBINSON, 1995). Há outros programas que funcionam como transição do cárcere para a vida em sociedade como os *Reentry Programs* (PETERSILIA, 2003) ou *Halfway Houses* (ROMAN, 2004; CLEAR; DAMMER, 2003). Há outros estudos que evidenciam os entraves impostos aos egressos em virtude do cumprimento da pena que servem como aparatos de exclusão social, os *Invisibles Punishments*. (TRAVIS, 2002).

De acordo com Petersilia (2005, 2004, 2003, 2000), a liberação de pessoas que cumpriram pena de restrição de liberdade aumenta gradativamente nos EUA e o apoio a esses indivíduos, em seu retorno à comunidade, torna-se imprescindível para que não haja um retorno à criminalidade. As pessoas que saem da prisão atualmente, segundo a pesquisadora, não são preparadas para vida fora dela e, nesse sentido, uma transição planejada para a vida em liberdade é fundamental. De acordo com Petersilia, *Reentry Programs* são alternativas que podem auxiliar na preparação do retorno à comunidade e ao cumprimento do restante da pena. Esses programas emergiram como uma política-chave não somente por causa de seu impacto sobre a criminalidade. Petersilia também aponta que seus efeitos vão além da prisão e da pessoa que está presa, pois incluem determinantes sociais, políticos e econômicos para as famílias e comunidades para as quais os egressos vão retornar.

As *Halfway Houses* (ROMAN, 2004; CLEAR; DAMMER, 2003) funcionam nos EUA como casas de recuperação, onde as pessoas que estão para ter a liberdade concedida iniciam um processo de “reintegração” com a sociedade. Essas pessoas são acompanhadas quanto ao uso de drogas e presença de transtorno mental e são buscadas algumas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e obtenção de moradia, sempre objetivando a não reincidência.

Entretanto, nos EUA, as políticas, leis e regulações do sistema de justiça criminal dificultam o processo de reintegração dos egressos após a saída da prisão. Jeremy Travis denomina estas restrições de *Invisible Punishments* que têm se tornado instrumentos de exclusão social no país, dificultando ainda mais a reinserção social destes indivíduos. Segundo Petersilia (2003), a expansão dessas barreiras legais é acompanhada pelo aumento da facilidade de acesso aos registros criminais por meio da internet em muitos estados norte-americanos, estigmatizando ainda mais quem passou pela experiência prisional, dificultando a obtenção de emprego, moradia e sucesso nas relações comunitárias. Somado a isso, há uma maior vigilância por parte da polícia e dos supervisores dos liberados condicionais, o que acarreta inúmeras reentradas no sistema prisional, em virtude de violações das condicionalidades impostas à pena em liberdade, bem como a acusação pelo cometimento de novos delitos.

Outros programas atendem pessoas que passaram pela privação de liberdade sob uma perspectiva cognitivo-comportamental como os Cognitive Skill Programs (SVENSSON, 2007; ROBINSON, 1995) e Challenge to Change. (ELLIS, SHALEV, 2008).

O Cognitive Skill Program (CS Program) foi criado em 1986 e visa propiciar aos sujeitos que passaram pelo cárcere, melhor compreensão acerca de seus comportamentos e sentimentos, promovendo assim mudanças em suas atitudes diante do sistema de justiça e de situações de risco. Nesse sentido, estes programas podem possibilitar a estes sujeitos melhor controle tanto de sentimentos como raiva, impulsividade, como também de alguns comportamentos que podem levá-los ao cometimento de práticas criminosas. Os CS Programs estão presentes em países como o Canadá, Nova Zelândia, Espanha, Reino Unido e em todos os países escandinavos. O programa destina-se, sobretudo, às pessoas que se encontram em liberdade condicional e que apresentam

uma série de condicionalidades a cumprir. Os sentenciados participam dos encontros três vezes na semana, com duração média de duas horas.

O Challenge to Change é um programa inglês executado pela Kainos Community. É destinado aos sujeitos que se encontram reclusos, estendendo-se, em algumas ocasiões, após a saída da prisão e tem o intuito de preparar os egressos do sistema prisional para o retorno à comunidade. O programa é executado por 24 semanas, contemplando os seguintes aspectos: a vida em comunidade, foco nos objetivos, relações interpessoais e cidadania. O Challenge to Change também procura auxiliar esses sujeitos a lidarem com as dificuldades de tomada de decisões e resolução de problemas, bem como desenvolvimento de habilidades cognitivas e interpessoais.

Shinkfield & Graffam (2009), estudando os egressos do sistema prisional na Austrália, defendem que a reintegração comunitária é um fator importante a ser considerado após a experiência prisional e três aspectos, na opinião dos pesquisadores, colaboram para uma “reintegração bem sucedida”: as condições interpessoais (bem-estar físico e psicológico, não uso de álcool e outras drogas); as condições de subsistência (habitação, emprego e dificuldades financeiras) e, por fim, as condições de apoio familiar e comunitário. Eles constataram, em seus estudos, que há uma complexa e múltipla gama de variáveis que afetam o processo de reintegração comunitária. O uso de drogas, angústias associadas ao retorno à família e à comunidade, bem como a questão financeira, desempenham um papel importante na reintegração, dos egressos do sistema prisional. O estudo constatou que os efeitos do aprisionamento apresentam uma complexidade de aspectos não só para os egressos, mas também para suas famílias. Esses resultados denotam que os egressos se confrontam com inúmeros desafios para a reintegração como obtenção de emprego e estilo de vida saudável que, em muitas ocasiões, são difíceis de alcançar.

Na América Latina, alguns estudos demonstram a existência desses programas inseridos numa perspectiva de rede social (CRESPI; MIKULIC, 2009), e também a importância dos programas *post penitenciarios* (ESPINOZA, 2007), presentes em alguns países da América do Sul.

Crespi & Mikulic (2009) procuram incorporar a noção de rede social para compreender o processo de reinserção social de pessoas que passaram pelo sistema prisional, levando em consideração os aspectos estruturais, funcionais e contextuais das redes de apoio a esses indivíduos. As autoras distinguiram quatro tipos de rede que fazem parte deste processo de reinserção: a que considera as relações íntimas, as relações sociais, de nível institucional e as de nível comunitário. Os programas de apoio destinados a este segmento, segundo as mesmas, fazem parte da rede social dos egressos em um nível institucional. Crespi & Mikulic asseveram que estes indivíduos possuem pouca inserção nos contextos institucionais, pelo baixo nível de apoio ofertado. Elas constataram que esses indivíduos que passaram pelo sistema prisional consideram que estas instituições *post penitenciarias* são baseadas no controle e na adaptação à burocracia institucional, mas, por outro lado, suas ações assistenciais geram maior possibilidade de inserção social quando concedida a liberdade.

Espinoza (2007) enfoca os programas *post penitenciarios* no Chile enfatizando a experiência do Panar¹¹ (Patronato Nacional de Reos) que possui as seguintes ações: eliminação dos antecedentes criminais, apoio psicossocial, projetos culturais e execução do programa Hoy es mi Tiempo. Segundo a pesquisadora, os antecedentes criminais impedem qualquer possibilidade de reintegração, pois salientam a passagem pelo sistema penal. Ainda de acordo com a autora, a reintegração deve ser entendida como um processo complexo que se estende após a saída da prisão.

Dentre os trabalhos existentes no Brasil, destaca-se o estudo realizado, em 2004, pelo Ilanud¹² que procurou avaliar a atuação de três programas de atenção aos egressos no Estado de São Paulo. O referido estudo destacou a importância da articulação de programas voltados para este segmento com políticas sociais de diversos setores, pautadas

11 O Panar desenvolve programas de apoio post penitenciário com objetivo de prevenir o cometimento de um novo delito. Os programas do Panar atuam nos patronatos chilenos locais de Arica, Valparaíso, La Serena, Melipilla, Rancagua, Talca, Concepcion, Valdivia, Antofagasta e na capital Santiago.

12 O Instituto Latino-Americano para as Nações Unidas realizou, em 2004, a avaliação dos seguintes Programas: Projeto Espaço Livre; Projeto Clareou e as ações da Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), em São Paulo.

na garantia da reintegração social dos egressos do sistema prisional e não somente na redução dos índices de reincidência criminal. Na opinião deste estudo, a articulação intersetorial das políticas públicas:

[...] permite ao egresso beneficiar-se de medidas que não são especificamente destinadas a ex-presidiários, mas sim de toda população carente, o que é capaz de conferir um sentimento de identidade que, muitas vezes, se perde durante o cumprimento da pena. Saber que se pertence como um igual em direitos e deveres a uma parcela da população – ainda que se trate de uma parcela menos favorecida – é o que de mais concreto se pode oferecer em termos de uma efetiva reintegração social do apenado. (ILANUD, 2004, p. 96).

Há o trabalho de Wolff e Rosa (2006) que apresenta resultados referentes à pesquisa¹³ intitulada *Políticas de Atenção ao Egresso do Sistema Penitenciário do Rio Grande do Sul*, destacando ações como o Projeto Recomeçar que surgiu, em 2005, no município de Gramado, e atende presos no regime semiaberto, liberados condicionais e pessoas que receberam indulto; a cooperativa João de Barro, criada em 2003, que integra o Projeto Trabalho para a Vida, da Corregedoria Geral da Justiça. Esta cooperativa garante trabalho e renda para egressos do sistema prisional, adolescentes egressos do cumprimento de medidas com privação de liberdade, e familiares de presos, que trabalham na produção de tijolos, telas. A pesquisa também analisou as ações da Fundação de Amparo ao Egresso do Sistema Penitenciário (Faesp) criada em 1997 com os grupos da Sociedade Beneficente aos Internos do Presídio Central, Movimento Renovador Cristão e Pastoral Carcerária, durante a Campanha da Fraternidade e os Encarcerados. A missão da fundação é auxiliar o egresso na sua reintegração à sociedade. Busca ajudar os egressos e suas famílias, oferecendo-lhes oficinas de artesanato e cursos de preparação para o trabalho.

Finalmente, a última ação analisada foi a da Vara de Execuções de Penas Alternativas com o Programa de Acompanhamento Social (PAS), criado em 2000, com o intuito de efetivar o cumprimento da

13 De acordo com as autoras esta pesquisa foi executada pelo Instituto de Acesso à Justiça (IAJ), no Rio Grande do Sul, e financiada por meio do Concurso Nacional de Pesquisas em Segurança Pública, realizado pela Senasp.

pena e garantir a reinserção social dos egressos do sistema prisional. Este programa vincula-se ao setor de Serviço Social da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas de Porto Alegre (RS). Atende os liberados condicionais, aqueles presos que restringidos de liberdade aos finais de semana e aqueles apenados que estão cumprindo a pena de Prestação de Serviços à Comunidade, em Porto Alegre.

O estudo de Wolff & Rosa faz uma importante referência às dificuldades de implementação de programas voltados para este público. Dentre os entraves evidenciam-se o preconceito da própria comunidade em relação aos indivíduos que passaram pelo sistema prisional, a falta de conscientização comunitária quanto à necessidade de apoio a egressos, a falta de qualificação profissional dos técnicos que atendem esse público. Pesa ainda a quase inexistência de dados confiáveis, consistentes e sistemáticos relativos aos indivíduos presos, o que dificulta um efetivo “dimensionamento de políticas de atenção ao egresso” (WOLFF; ROSA, 2006). Foi também verificada a falta de articulação com as demais políticas sociais, impossibilitando efetiva continuidade integral das ações, deixando de caracterizar a real dimensão da questão social do indivíduo que passou pela privação de liberdade. Nesse sentido, ações são efetuadas de forma pontual e imediatista.

Desta forma qualquer programa de atenção ao egresso deve ser pensado em sua inserção enquanto cidadão, que não perdeu seus direitos sociais com a condenação e que por isto, em liberdade deve ser inserido nas demais políticas. A peculiaridade de ser ex-presidiário não deve justificar uma exclusão do atendimento das demais políticas sociais, mas ao contrário deve ser vista como parte de sua trajetória que está consubstanciada também por processos de exclusão anteriormente vividos. Esta realidade tem que ser tomada pelo Estado e pela sociedade civil, como constituinte de sua responsabilidade política e institucional. (WOLFF; ROSA, 2006, p. 82).

Madeira (2008) aborda a questão de políticas públicas e programas de apoio aos egressos de todo o Brasil. O trabalho apresenta um mapeamento dos programas existentes em vários estados, e aprofunda a análise de quatro deles como: Projeto Agentes da Liberdade, no Rio de Janeiro; Programa de Acompanhamento Social e Faesp, no Rio Grande do Sul, já citados, e, por fim, Pró-Egresso, no Paraná.

O Projeto Agentes da Liberdade teve início em outubro de 2002, a partir da capacitação de um grupo de egressos que se tornariam os primeiros Agentes da Liberdade e comporiam a equipe, atuando como intermediários entre esta e os usuários do projeto. A função dos Agentes da Liberdade constitui-se num dos diferenciais da proposta, visto que os mesmos são egressos(as) do sistema prisional, previamente capacitados para tal função, que acompanham os beneficiários durante a permanência no projeto.

O Pró-Egresso surgiu em 1979, no município de Maringá (PR), com o propósito de atender egressos do Estado do Paraná. O programa é fruto de um convênio entre a Universidade Estadual de Maringá (UEM) e a Secretaria de Justiça do Estado do Paraná. Destina-se ao atendimento e monitoramento de apenados em cumprimento de prestação de serviços à comunidade, penas restritivas de direitos, limitação de final de semana, bem como aqueles que estão em livramento condicional. Atualmente, o Pró-Egresso funciona em mais 19 municípios do Estado do Paraná, em parceria com a Secretaria de Justiça e instituições de ensino superior dos municípios, ou com prefeituras.

Madeira (2008) aponta alguns pontos positivos da atuação dos programas estudados como: a redução de reincidência, a construção da visibilidade desta categoria social, que possibilita a implementação de mais ações e atividades e, finalmente, a constituição de redes sociais e institucionais para os egressos, que avaliza acesso às áreas da saúde, educação, trabalho, entre outras, como também propiciam aos usuários destes programas novas formas de sociabilidade, com construção de novos projetos de vida para esta população que, na maioria das vezes, se encontra vulnerabilizada, estigmatizada e com discursos de cunho pessimista e sem perspectiva de uma vida melhor. Do ponto de vista negativo, há, na opinião da pesquisadora, a focalização de atendimento de uma população desprovida de meios de sobrevivência, somada à estigmatização e marcas deixadas pela experiência prisional. Acresce-se a insuficiência de vagas para os egressos já que este segmento se encontra em constante crescimento e a descontinuidade de algumas iniciativas, sobretudo daquelas que dependem de parcerias e convênios.

Diante do exposto podemos categorizar os programas em três principais vertentes, considerando principalmente os objetivos de cada um. Identificamos aqueles programas que buscam trabalhar com aspec-

tos cognitivos-comportamentais do sujeito objetivando melhores possibilidades de enfrentamento aos desafios impostos fora da prisão, voltando-se assim para uma perspectiva muito mais individual, conforme observado nos programas Cognitive Skills Programs, no Canadá, Inglaterra e países da Escandinávia.

Já nos EUA, devido à descrença da reabilitação, o controle penal se demonstra exacerbado e as práticas de auxílio aos indivíduos que passaram pela privação de liberdade pautam-se, sobretudo, na maximização do distanciamento de qualquer oportunidade ou facilidade que pode levá-los ao cometimento de novas práticas criminosas. Tal se evidencia nas inúmeras imposições legais impostas aos egressos, como: obrigatoriedade de participação em tratamentos contra uso de drogas, como também na vigilância intensa a certos segmentos (como negros e latinos) que podem “ameaçar” a ordem social, pois as ações não são pensadas e executadas numa perspectiva de inclusão social e sim porque são condicionalidades do cumprimento da pena.

No Brasil e nos países da América Latina, os programas baseiam-se, sobretudo, no apoio psicossocial e jurídico, em ações de qualificação profissional e inserção laboral, que, em tese, deveriam ser oferecidos ainda durante a permanência no cárcere. Nesse sentido, esses programas assumem a responsabilidade de “reintegrar socialmente” aqueles que passaram pela experiência prisional, com ações por vezes pontuais, limitadas e fragmentadas.

Considerações finais

Como vimos, a emergência de programas destinados aos egressos do sistema prisional surgiu em decorrência da falência de um sistema carcerário em cumprir sua missão de (re)socializar os sujeitos que por ela passam. Nesse contexto, nos deparamos com péssimas condições estruturais, sociais e humanas na prisão, que se somam ao cenário de violência e continuidade do crime. Assim, ao sair do sistema prisional, o egresso retorna ao convívio social seja para o retorno ao crime ou para tentar se adequar às expectativas sociais dirigidas a quem experenciou o cárcere: disposição para o trabalho lícito, profissionalização, cumprimento rigoroso das imposições inerentes ao cumprimento da pena e consequente afastamento do crime e das drogas.

Os programas destinados a egressos do sistema prisional existentes no Brasil assumem a responsabilidade de “ressocialização”, “reintegração social” que deveriam ser garantidas ainda na prisão, por meio de ações como atendimento psicossocial e jurídico, qualificação profissional, inserção no mercado de trabalho e, consequentemente, redução das taxas de criminalidade, evitando que esses sujeitos cometam novos crimes.

Em nossa opinião, os programas não são ineficientes em si, mas o fato de o indivíduo que já cumpriu uma pena restritiva de liberdade não possuir imunidades institucionais o torna mais vulnerável à ação tanto de outros grupos criminosos (no sentido de cooptação) como à ação dos mecanismos oficiais de controle (no sentido de reclassificação como reincidente). Esta questão é importante porque ela coloca alguns limites bem claros à possibilidade de eficiência dos programas destinados a egressos, sendo, por isso, uma variável que deve ser levada em consideração para a avaliação de qualquer programa.

**Submetido em 21 de março de 2015 e aceito para
publicação em 25 de junho de 2015.**

Referências

ADORNO, S.; BORDINI, E. B. T. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 3, p. 70-94, 1989.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social: uma abordagem crítica da reintegração social do sentenciado**. Disponível em: <<http://www.eap.sp.gov.br/pdf/ressocializacao.pdf>>. Acesso em: 15/11/2011.

BRASIL, Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Brasília, DF: DO, 13/07/1984.

CASTRO, Myriam de et al. Preso um dia, preso toda a vida: a condição de estigmatizado do egresso penitenciário. **Temas Imesc**. (Soc. Dir. Saúde), v. 1, n. 2, p. 101-107, 1984.

CLEAR, Todd R.; DAMMER, Harry R. **The offender in the community**. 2. ed. Wadsworth. 2003.

COELHO, Edmundo C. **A oficina do diabo – e outros estudos sobre criminalidade**. Rio de Janeiro: Record. 2005.

CRESPI, Melina C.; MIKULIC, Isabel M. Reinserción social de liberados condicionales: análisis de la dimensión relacional desde el enfoque de redes de apoyo social. **Anuário de Investigaciones**. Facultad de Psicología / Universidade de Buenos Aires, v. XVI, p. 211-221, 2009.

ELLIS, T.; SHALEV K. **An evaluation of the effectiveness of the kainos community 'Challenge to Change' programme in english prisons**. Institute of Criminal Justice Studies. University of Portsmouth, 2008. Disponível em: <<http://www.port.ac.uk/departments/academic/icjs/staff/documentation/filetodownload,105218,en.pdf>>. Acesso em: 30/08/2012.

ESPINOZA, Olga; MERCADO, Fernando M. Políticas de reinserción post penitenciaria: eliminación de antecedentes penales en Chile. **Revista Latinoamericana de Seguridad y Ciudadana**. Quito: n. 1, p. 117-134, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GARLAND, David. Os limites do Estado soberano: estratégias de controle do crime na sociedade contemporânea. In: CANÊDO, Carlos; FONSECA, David (Org.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**. Belo Horizonte: UFMG, 2012, p. 55-99.

_____. **Punishment and modern society**. Chicago: Chicago University Press, 1995.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E DO TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Avaliação do atendimento à população egressa em São Paulo**: 2003/2004. Brasília, 2004.

JOHNSON, B. R.; LARSON, D. B.; PITTS, T. G. Religious Programs Institutional Adjustment and Recidivism among former inmates in prison Fellowship Programs. **Justice Quarterly**, v. 14, n. 1, p.145-166, 1997.

MADEIRA, L. M. **Mudanças no sistema de justiça criminal brasileiro nas duas últimas décadas: rumo a um Estado Penal?** Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_3984.pdf>. Acesso em: 29/02/2012.

_____. **Trajetórias de homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil**. Tese (Doutorado em Sociologia). Porto Alegre: UFRG, 2008, 359 p.

PAIXÃO, Antônio Luiz. **Recuperar ou punir? Como o Estado trata o criminoso**. São Paulo: Cortez, 1987.

PETERSILIA, Joan. **When prisoners come home**: parole and prisoners reentry. Oxford, 2003.

RAMALHO, José R. **Mundo do crime**: a ordem pelo avesso. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

ROBINSON, A. The impact of Cognitive Skills Reasoning on post-release recidivism among Canadian Federal Offenders. **Research Report**, n. R-41. Canada: Correctional Service, 1995. Disponível em: <http://198.103.98.138/text/rsrch/reports/r41/r41e_e.shtml>. Acesso em: 30/08/2012.

ROMAN, C. G. A Roof is not enough: Successful Prisoner Reintegration Requires Experimentation and Collaboration. **Rection Essay**, v. 3, n. 3, p. 161-168, 2004.

SALLA, Fernando. Os impasses da democracia brasileira: o balanço de uma década de políticas para as prisões no Brasil. **Lusotopie**, 2003, p. 410-435. Disponível em: <<http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/salla2003.pdf>>. Acesso em: 12/05/2012.

_____. A retomada do encarceramento, as masmorras “High Tech” e a atualidade do pensamento de Michel Foucault. *Cadernos da FFC*, v. 9, n. 1, p. 35-58, 2000.

_____. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. **Sociologias**, n. 16, p. 274-307, 2006.

SHINKFIELD, A. J. ;GRAFFAM, J. Community reintegration of ex-prisoners: types and degree of change in variables influencing successful reintegration. **International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology**, v. 53, n. 1, p. 20-42, 2009.

SOUZA, Rafaella L. **Programas destinados a egressos do sistema prisional**: um olhar sobre do PrEsp. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Belo Horizonte: UFMG, 2012.

SVENSSON, Andreas. **The Cognitive Skill Program and Offender Recidivism in Swedish Probation**. University of Stockholm, 2007. Disponível em: <<http://su.diva.portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:197730>>. Acesso em: 24/03/12.

THOMPSON, Augusto. F. G. **A questão penitenciária**. Petrópolis: Vozes, 1976.

TRAVIS, Jeremy. Invisible Punishment: an instrument of social exclusion. In: **Invisible Punishment**: the collateral consequences of mass imprisonment. New York: The New Press, 2002.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

_____. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. **Novos estudos-Cebrap**, n. 80, p. 9-19, 2008.

WOLFE, Maria Palma; ROSA, Sônia Biehler. **Políticas de atenção ao egresso no Rio Grande do Sul**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2006.

A descentralização no contexto da redemocratização e da influência neoliberal no Brasil / *Decentralization in the context of democracy and neoliberal influence in Brazil*

ROBSON ROBERTO SILVA¹

Resumo: Partindo da ideia de que a descentralização ganha distintas concepções teóricas e político-ideológicas a partir da sua vinculação a projetos societários antagônicos, que fundamentam outros projetos coletivos, como na área da administração pública, o presente artigo, produto de uma pesquisa bibliográfica e documental, procura compreender as concepções e/ou as formas que a descentralização assumiu no Brasil no contexto da redemocratização e da influência neoliberal. Para alcançar esse objetivo, orienta-se pela teoria social crítica que se apoia na tradição marxista. Assim, procura demonstrar que a descentralização do poder depende da necessidade e da possibilidade das classes subalternas colocarem em prática o projeto de “democracia de massas” e, dessa maneira, conquistarem o consenso na sociedade, como forma de transformar o Estado e a ordem burguesa.

Palavras-chave: descentralização; redemocratização; neoliberalismo; projetos societários; Brasil.

Abstract: Starting from the idea that decentralization gains different theoretical and political-ideological conceptions from its linking to antagonistic social projects, which grounds other collective projects, such as in public administration area, the present article, a result of bibliographical and documental research, seeks to understand the concepts and / or forms that decentralization has made in Brazil in the

1 Assistente social e mestre em Política Social pela Escola de Serviço Social (ESS) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

context of democracy and neoliberal influence. To achieve this goal, we use, as guideline, the critical social theory supported by the Marxist tradition. Thus, we seek to demonstrate that the decentralization of power depends on the need and possibility of the subaltern classes to put into practice the project of “mass democracy” and, as a result, conquer consensus in society as a way to transform the State and the bourgeois order.

Keywords: decentralization; democratization; neoliberalism; social projects; Brazil.

Este artigo é parte da tese *(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Em um contexto mundial marcado pelo surgimento de um regime de “acumulação flexível”, sob a hegemonia do capital financeiro, que exige mudanças na organização e nas funções dos Estados, como estratégia para enfrentar a crise estrutural do capital, que emergiu em meados da década de 1970, a descentralização reaparece como um dos componentes das propostas de “reformas” dos Estados reivindicadas por distintos sujeitos, independente da posição no espectro político. Portanto, não só sua origem político-ideológica, como também suas concepções e seus formatos são muito diferenciados.

No Brasil, desde o início dos anos 1980, a descentralização tem sido valorizada por muitos sujeitos em função dessas suas virtudes republicanas. Porém, cabe aqui dizer que o termo descentralização é polissêmico; logo, possui diversas concepções teóricas e político-ideológicas, que estão articuladas a blocos conservadores e progressistas que disputam o sentido da descentralização, tanto no plano político-ideológico quanto no plano teórico-prático. Neste sentido, Silva (2014), ao recorrer aos estudos de Coutinho (2008), aponta que, desde o surgimento da “Nova” República, o termo vem ganhando significados diferenciados a partir das suas vinculações com dois projetos em disputa no Brasil: o “liberal-corporativo” e o “democracia de massas”.²

2 Segundo Coutinho: “Por um lado, há um modelo que poderíamos chamar de “norte-americano” [ou liberal-corporativo], caracterizado (como ocorre em toda

Para Silva (2014), o projeto “liberal-corporativo” defende a democracia representativa e a constituição de canais que garantam interesses particulares de determinadas categorias profissionais e grupos sociais. Concebe o termo em discussão, como (des)centralização, pois, no âmbito intergovernamental, corresponde ao repasse de responsabilidade aos governos subnacionais, sem deslocar recursos e poder de decisão do nível federal; na esfera das relações entre Estado e sociedade civil, como à transferência dos serviços públicos às iniciativas privadas. Nessa dimensão, a (des)centralização fortalece as parceiras, as privatizações, as práticas solidárias e a participação corporativista/assistencialista na vida pública. De um modo geral, procura aumentar eficácia e eficiência dos recursos públicos e conservar a ordem vigente.

Por sua vez, o projeto “democracia de massas” defende uma substantiva democratização por meio da articulação entre democracia representativa e participativa. Busca assim ampliar e efetivar os direitos de cidadania para as maiorias trabalhadoras. A descentralização alinhada a essa premissa, no âmbito das relações entre as esferas de governo, corresponde a uma redistribuição do poder que aumente o grau de autonomia compartilhada; na relação entre Estado e sociedade civil a transferência do poder de gestão e decisão aos representantes não governamentais que ocupam os espaços organizados de lutas sociais. Nessa esfera, a descentralização inclui como dispositivo a participação, que objetiva o controle do Estado e da “coisa pública” pela sociedade. Associa-se assim a ideia de reforma com vistas à democratização, à universalização e ao aprofundamento dos direitos sociais. (SILVA, 2014).

Partindo da premissa que estes dois distintos projetos societários fundamentam outros diferentes projetos coletivos, como na área da administração/gestão pública, e que a base material sobre a qual ocorre

situação “ocidental”) [...] onde a organização política e a representação dos interesses se dá, respectivamente, por meio de partidos frouxos, não programáticos, e através de agrupamentos profissionais estritamente corporativos. E, por outro, temos um modelo que poderíamos designar como “europeu” [ou democracia de massa]. Neste último, há uma estrutura partidária centrada em torno de partidos com base social razoavelmente homogênea e que defendem projetos de sociedade definidos e diversos entre si; e temos um sindicalismo classista, que não se limita a organizar pequenos grupos profissionais, mas que busca agregar e representar o conjunto da classe trabalhadora”. (2008, p. 134).

o confronto entre eles tem sido mantida e em parte alterada, é que se busca, a seguir, compreender as concepções e/ou as formas que a descentralização vem assumindo no contexto tanto da redemocratização quanto da influência neoliberal no Brasil.

A descentralização no período da redemocratização do Brasil

O movimento pela redemocratização, que exigia a “reforma” do Estado, na qual a descentralização reaparece como um dos elementos centrais, está intimamente ligado às mudanças sociais que o Brasil passou entre os anos 1970 e 1980, como consequência da crise estrutural do capital.

Nesse cenário, forjou-se um amplo movimento social e político que exigia transformações da sociedade brasileira e particularmente um “novo” papel do Estado. No sentido gramsciano, emerge uma sociedade civil robusta, articulada e que mantém uma relação mais equilibrada com o Estado forte. Em outras palavras, o país assumia características semelhantes a das regiões que Gramsci chamou de “ocidentais”. Os sujeitos políticos opositores empenharam-se na “guerra de posição” que ampliava o Estado brasileiro, porém, não se atentaram para os riscos dessa transição pautada em negociações. Coutinho esclarece que, em situações como essa, há sempre “a combinação de processos ‘pelo alto’ e de movimentos provenientes ‘de baixo’; e, decerto, é o predomínio de uns ou de outros o que determina o resultado final, a natureza do *terminus ad quem* da transição”. (2008, p. 132-133).

A chamada sociedade civil emergente passou a ser interpretada principalmente “como o terreno dos movimentos populares, olvidando-se do peso histórico e social das organizações de base empresarial e ficando à sobra o empresariamento que se iniciava no interior das ONGs” (FONTES, 2010, p. 240). Sem entrar nos pormenores, apesar da influência de Gramsci no Brasil, alguns conceitos desse representante do socialismo revolucionário, como o de sociedade civil, assumiram uma conotação alheia e até mesmo contrária em muitos casos à matriz gramsciana (COUTINHO, 2007), desconsiderava-se, por exemplo, a ideia de uma estrutura privilegiada da luta de classes. Por isso, torna-se essencial assumir o exercício de análise, principalmente para operacionalizar os conceitos “politicamente e ideologicamente,

dentro e fora dos formatos partidários tradicionais de ‘fazer política’”. (DREIFUSS, 1987, p. 270).

Nesse contexto, a própria discussão acerca da descentralização da “reforma” do Estado assumiu diversas conotações e implicações ideopolíticas. Impulsionada pela recessão econômica; pela crise fiscal e financeira do Estado autoritário; e pelo movimento de redemocratização que defendia a construção de uma “nova” organização federativa, as propostas de descentralização aparecem como um dos componentes comuns dos projetos societários em disputa no país. Entretanto, como já introduzido, com significados distintos, “em sociedades como a nossa, os projetos societários são, necessária e simultaneamente, projetos de classe, ainda que refratem mais ou menos fortemente determinações de outra natureza (culturais, de gênero, étnicas etc.)”. (NETTO, 2006, p. 143).

Esses projetos societários fundamentaram os debates na Assembleia Constituinte de 1987. O presidente Sarney era um dos representantes legítimos do projeto “liberal-corporativo” – Fernandes considera que “ele fez o impossível e o inconcebível para solapar a elaboração da nova Carta Constitucional. Extorquiu cinco anos de mandato para presidente e ajudou a montar o monstro chamado ‘Centrão’” (1990, p. 47). Porém, os representantes do projeto “democracia de massa” criaram uma série de campanhas de mobilização dos setores subalternos. O *Plano de Ação Política e Organizativa* do Partido dos Trabalhadores (PT) já estabelecia a importância da luta e da mobilização social direcionada à Constituinte. Por meio dessa reivindicação, o PT mencionava que seria possível tratar dos temas que interessavam os trabalhadores, como: os direitos que limitassem a propriedade, sobretudo a rural e a urbana; a dívida externa, particularmente a revisão da ordem econômica; e a questão da democracia.

De acordo com Fernandes (2006), era importante uma maior mobilização desses setores nesse processo político, posto que com uma postura defensiva não se realizariam as transformações que a sociedade necessitava, ainda que dentro do capitalismo. A estratégia do ministro da Fazenda do governo Sarney, Bresser Pereira, de convocar uma reunião com os setores representantes do capital, que resultaria mais tarde na institucionalização do Pensamento Nacional das Bases Empresariais, é um bom exemplo do movimento criado para discutir propos-

tas elitistas, que foram apresentadas na Constituinte e que colocavam obstáculos às transformações que almejavam os setores à esquerda no espectro político no Brasil. Assim, para realizar essas mudanças o país precisava instaurar uma verdadeira revolução democrática, que a burguesia buscava impedir.

A ideia de revolução que predominou nos discursos dos representantes dos setores da esquerda na Constituinte estava associada à reforma, ou seja, à criação e à efetivação de uma Constituição cidadã. Por meio dessa reforma radical esperava-se aprofundar a democratização e, desse modo, superar a ordem burguesa. Luxemburgo (2010), sobre a adoção de métodos para transformação social, considera que a reforma não exclui a revolução. Também menciona que as sociedades não escolhem livremente um caminho mais calmo e lento ou mais turbulento e rápido; pelo contrário, é a realidade que determina a melhor forma para a mudança social. Em sua opinião, a decisão prévia pelas reformas, sem considerar o movimento da história, particularmente as possibilidades revolucionárias, não leva à construção da ordem socialista, mas à reforma do capitalismo.

Neste sentido, era necessária na Constituinte uma ampliação do poder dos trabalhadores, das suas entidades sindicais, organizações culturais e partidárias no âmbito da sociedade civil. Em outras palavras, tornava-se importante aprofundar as relações substantivamente democráticas. Forjar uma “democracia de massa” que reconhecesse o pluralismo (a existência de diferentes canais de participação: eleitorais, corporativos e organizacionais), mas que se distanciasse da concepção pluralista da democracia liberal, que não orienta práticas que busquem como defender aqui a construção de uma “vontade geral”, de uma hegemonia, por meio da negociação e do consenso. Na verdade, essa concepção de “democracia eleitoral” orienta a competição política que é definida pelo livre jogo do mercado, “no qual os grupos com recursos organizativos obtêm resultados, enquanto os que não dispõem de tais recursos são excluídos, sem condições de obter influência real”. (COUTINHO, 2008, p. 137).

Para radicalizar essa “democracia eleitoral”, disfarçada de uma “democracia pluralista”, tornava-se necessário na Constituinte a defesa da “democracia participativa”, que consiste em uma prática política alternativa “à manipulação de pessoas, interesses econômicos e valores políticos

por parte das elites de uma ‘sociedade democrática’” (FERNANDES, 1986, p. 159). O PT, no seu *Plano de Ação Política e Organizativa*, ao defender temas inclusivos e que interessavam à maioria trabalhadora, como a democracia, reivindicava a criação dos conselhos populares, entendendo que esses espaços tornariam real a participação política no Estado e que representariam uma efetiva descentralização e desconcentração do poder concentrado nas mãos do Executivo.

Por meio da institucionalização dos conselhos, o PT e outros representantes de setores da esquerda buscavam obter o controle democrático permanente das ações dos políticos que foram eleitos para representar os interesses coletivos. Entretanto, essas formas de “democracia participativa” não eram defendidas pelos deputados constituintes conservadores. Embora a retórica sobre essas práticas estivessem presente nos debates políticos desde a campanha eleitoral, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro, por exemplo, após integrar-se ao movimento conhecido como Aliança Democrática, revelou sua verdadeira face. “Por ele não passa, nem poderia passar, a ‘democracia participativa’ (...) ele é o avesso dessa alternativa” (FERNANDES, 1986, p. 161), presente nas várias propostas populares que forneceram subsídios aos constituintes progressistas para a sua formalização.

Na Constituinte, os sujeitos políticos municipalistas, que representavam interesses das elites (empresários urbanos e rurais, industriais e banqueiros etc.) e de alguns setores da esquerda, associavam a descentralização à ampliação do poder político-administrativo e financeiro das esferas locais, à eficiência dos recursos públicos e à fiscalização por parte da população. Neste sentido, embora a subcomissão dos Estados, com grande participação de representantes da região Norte, tenha muito mais se dedicado na Constituinte à criação de novas esferas regionais de governo, Souza (2001) destaca que ela defendia a descentralização como um instrumento que aumentaria a eficiência e promoveria a democracia.

A descentralização, desse modo, passou a ser utilizada política e ideologicamente na Constituinte como uma estratégia para aumentar o poder das bases subnacionais, entendida assim como sinônimo de municipalização ou estadualização. Os respectivos termos correspondiam à ideia de uma “plena” autonomia das esferas locais e regionais até então restrita com a centralização do Estado. O movimento

pela municipalização contou com a participação de vários dirigentes municipais com distintas filiações partidárias; além dos dirigentes locais, a descentralização também era uma reivindicação dos governadores. Médici e Maciel (1996) apontam que esses políticos lutavam, por um lado, pela descentralização política, como mecanismo que fortaleceria o poder e a autonomia dos governadores e prefeitos, que no período autoritário estavam subordinados ao governo federal; por outro lado, entendiam que a descentralização administrativa levaria a assumir a gestão de políticas públicas mais coerentes com as necessidades regionais e locais; e que a descentralização fiscal permitiria redistribuir os recursos financeiros federais entre as diversas unidades da Federação. Desde o começo da década de 1980, essa descentralização fiscal ocorria por duas vias: aumento da arrecadação própria dos estados e municípios, por meio da elevação das alíquotas dos seus impostos; e o aumento das transferências constitucionais automáticas (fundos de participação de estados e municípios) e negociadas, do nível central para os níveis locais de governo.

Dada a crise que o país vivia nesse período, o governo federal não teve força para enfrentar as alianças políticas entre prefeitos e deputados federais, que buscavam aumentar a arrecadação de recursos da receita do Tesouro Nacional; conjuntamente com as reivindicações dos estados que possuíam diferentes interesses: os da região Sudeste, considerados os mais ricos do país, procuravam fortalecer a autonomia tributária estadual, já os das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste buscavam aumentar a transferência dos recursos da União. Neste sentido, a “lógica para aumentar recursos e poderes nas mãos dos governos intermediários e/ou locais é, antes de tudo, enfraquecer o governo central”. (AFONSO; LOBO, 1996, p. 10).

Na comissão da Constituinte que tratava da questão tributária, o deputado José Serra foi o que mais resistiu para que o governo federal não perdesse ainda mais as porcentagens sobre o Imposto de Renda e o Imposto sobre os Produtos Industrializados. A proposta deste deputado de elevar a representação proporcional do Estado de São Paulo no processo constituinte revelava também que as práticas oligárquicas não desapareceram nessa “Nova” República. Como explica Oliveira:

[...] a regulamentação proposta pelo então deputado José Serra elevou a representação de São Paulo para 70 deputa-

dos que, sobre um total de 420, significa que a representação paulista, sozinha detém a sexta parte da representação popular nacional! A interpretação da regra “um homem, um voto”, transformada em proporcionalidade para a representação parlamentar, é, rigorosamente, liberal e antifederativa, embora seja feita em nome da defesa da Federação. (1995, p. 86-87).

Em uma das propostas assinadas por José Serra e representantes de vários partidos e regiões, com exceção da Norte, Souza (2001) verificou a preocupação de regular a transferência de responsabilidades e atribuições do governo federal aos subnacionais, dos estados para os municípios, bem como de definir os procedimentos e os limites da descentralização. Não só esse deputado peemedebista, mas os demais representantes do governo nacional, que defendiam os interesses do capital nacional, das multinacionais, dos organismos (inter)nacionais financeiros e políticos, concebiam a (des)centralização como um instrumento que enxugaria suas responsabilidades e a burocracia, e resolveria a ineficiência e o fisiologismo do Estado. Andrade corrobora essa assertiva, ao mencionar que a (des)centralização “para o governo central, tinha o sentido de transferência de responsabilidades e desafogamento da agenda do governo no plano federal”. (1996, p. 3).

Esse entendimento está presente nas elaborações de Bresser-Pereira, que tem defendido uma (des)centralização da administração pública flexível. Em sua opinião, era essencial que os constituintes decidissem uma organização político-administrativa como aquela forjada por meio do Decreto-Lei 200.³ Para esse ex-ministro da Fazenda, a crise econômica e fiscal exigia a necessidade de um Estado que administrasse com eficiência suas empresas e os serviços sociais. Defensor da administração gerencial, fez duras críticas à municipalização/estadualização. “Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. [...] Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente nos estados e

3 Decreto-Lei aprovado em 25/02/1967, dispunha sobre a organização da administração federal, estabelecia diretrizes para a “reforma” administrativa e dava outras providências.

municípios – clientelismo que se acentuara após a redemocratização”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 246).

As críticas que Bresser-Pereira levanta sobre a concepção hegemônica da descentralização na Constituinte e sobre os seus efeitos expressam uma insatisfação, principalmente relacionada com a erosão das bases fiscais da União e a restrição do poder central na Federação. Em oposição a essas ideias que representavam os interesses do governo federal, os setores progressistas (organizados em movimentos sociais, partidos de esquerda, entidades profissionais e estudantis, sindicatos etc.) defendiam uma concepção de descentralização mais abrangente, ou seja, lutavam por uma descentralização do poder de decisão, recursos e competências administrativas, como forma de democratizar, universalizar e aprofundar os direitos sociais. Como esclarece Andrade, “ela significava a democratização das ações governamentais e, principalmente, o estabelecimento de novas relações entre governo e sociedade, que se consubstanciariam em modelos participativos de gestão”. (1996, p. 03).

Assim, fica claro que a descentralização assumiu distintas concepções e justificativas pelos sujeitos que participaram direta e indiretamente da Constituinte. O texto da Constituição Federal aprovada em 1988 resultou dos conflitos e das alianças entre os constituintes; porém, os interesses das elites econômicas prevaleceram. De acordo com Fernandes, a Carta Constitucional atribuiu “prioridade quase exclusiva ao que é essencial para o grande capital nacional e, principalmente, para as multinacionais e a rede internacional de poder financeiro e político, que esmagam as potencialidades de desenvolvimento relativamente independente e equilibrado do país” (2006, p. 74). É claro que incorporou algumas reivindicações da classe trabalhadora, a ponto do deputado Ulisses Guimarães, que presidiu a Constituinte, chamá-la de “Constituição Cidadã”.

Esta Carta Magna adotou a noção de seguridade social e assim ampliou os direitos de cidadania; também incluiu um conjunto de procedimentos legal-rationais, que favoreceriam a dimensão burocrática da administração pública. Destacam-se, nesse caso, os preceitos que buscavam a profissionalização e a moralização do setor público e aqueles que contribuiriam para a democratização do poder, como a descentralização político-administrativa e a participação da população na gestão das políticas sociais. Todavia, Martins (1997) considera que

esta Constituição apresenta algumas contradições, pois aumentou os direitos e privilégios da burocracia, sem criar deveres e fontes para arcar com as despesas adicionais. Mas esses desvios não eliminam as propostas democráticas incorporadas para a administração pública brasileira.⁴

Porém, a realização dessa reforma da administração pública com fins democráticos depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas de conquistarem o consenso na sociedade e transformarem, assim, o Estado. Portanto, ela não se efetiva com a incorporação de tecnologias de gestão, principalmente aquelas provenientes do mercado. Pelo contrário, passa pela recuperação da “grande política”.⁵ Esta deve ser capaz de forjar uma política macroeconômica, que esteja articulada coerentemente com a efetivação de medidas sociais universalizadoras de direitos, pois, desse modo, a administração pública pode desempenhar atividades que estejam voltadas aos interesses da coletividade.⁶

Embora essa reforma do Estado possa propiciar vitórias importantes às classes subalternas, Mészáros (2010) aponta que ela não garante a vitória do trabalho contra o capital. Uma transformação realista da sociedade burguesa deve envolver também as forças organizadas do trabalho, que conscientemente neguem, em termos práticos, as determinações estruturais da reprodução material estabelecida. Para tanto, o autor tem discutido a relação entre reforma e revolução, mas considera que, na atualidade, a prioridade deve ser dada à luta política, que rompa institucionalmente com a ordem social vigente. O marxismo, a seu ver, é a única filosofia alternativa séria que, junto com mediações materiais e instrumentais, pode fornecer elementos para essa transformação.

Segundo esse autor, as alegações governamentais de “dar poder ao povo” num sistema de desigualdade estrutural incorrigível não devem ser levadas a sério. As mudanças que passam as economias e alterações que têm ocorrido no âmbito do Estado demonstram, na

4 Sobre isso, ver Souza Filho, 2011.

5 Segundo Gramsci (2012, p. 21-22), “Grande política (alta política) – pequena política (política do dia a dia, política parlamentar, de corredor, de intrigas). A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais”.

6 Nessa mesma direção, Souza Filho, 2011, também aborda tal questão.

verdade, mais uma concentração do poder e um descrédito das massas quanto à participação em projetos societários. Todavia, por “mais desencorajadoras que sejam suas formas institucionais dominantes e suas práticas de autoperpetuação, não há opção fora da política (...), precisamente por essa razão a política é importante demais para ser deixada com os políticos” (MÉSZÁROS, 2010, p. 125), principalmente com os governos neoliberais, que buscam restringi-la a uma prática meramente parlamentar, procuram diminuir e/ou redirecionar as ações do Estado na economia e no social, como forma de garantir, dessa maneira, a primazia do mercado.

A descentralização no contexto da influência neoliberal

No Brasil, a influência do neoliberalismo ocorreu a partir do governo Fernando Collor de Melo. Ao assumir a Presidência da República, em março de 1990, ele, nos seus discursos marcados pela influência neoliberal, sinalizava que a modernização do país não poderia se efetivar sem uma transformação do aparelho do Estado. Era importante, dizia Collor, retirar o Estado das atividades cuja presença nunca foi ou não é mais necessária. Além disso, dotá-lo de uma estrutura mais móvel e flexível, principalmente para atuar nas áreas mais sensíveis ao desenvolvimento, como também para realizar ajustes em períodos de crise. (NOGUEIRA, 1998).

Particularmente, este presidente da República, com o seu projeto de reconstrução da nação, procurou modificar a natureza do Estado e as suas formas de atuação, propondo a implantação de um conjunto de medidas neoliberais, como a “reforma” administrativa, os programas de desregulamentação e de desestatização. Assim, ocorreram tentativas de “reformas” constitucionais, privatização de empresas estatais, redução dos gastos públicos no social, cortes de pessoal e extinção de órgãos públicos, que, somadas às mudanças que se processavam na produção, com o surgimento do regime de “acumulação flexível”, agravaram as expressões da “questão social”.

Nesse governo, o projeto “liberal-corporativo” promoveu um reformismo “reducionista e quantitativo”⁷ da administração pública,

7 Segundo Nogueira, 1998, ocorreu um “surto de ‘reformismo quantitativo’”.

que se opõe à democratização, à universalização e ao aprofundamento dos direitos sociais. A descentralização foi implantada como descentralização administrativa, ou seja, como desconcentração, que se associava à delegação e às parcerias com o setor privado. Distanciada dos preceitos constitucionais, este reformismo conservador desencadeou o recrutamento das forças progressistas que se orientavam pelo projeto da “democracia de massas”. Resistindo à ofensiva neoliberal, os representantes das classes subalternas, que se organizavam por meio dos diversos espaços de luta da sociedade (movimentos sociais, partidos políticos, instituições governamentais, universidades, órgãos de categorias profissionais etc.), defendiam uma reforma democratizante da administração pública, na qual a descentralização correspondia a um instrumento de redistribuição do poder, que implicaria em um duplo dinamismo: a) por um lado, entre as diferentes esferas de governo; e b) por outro, entre o governo e setores da sociedade civil organizada.

As consequências desastrosas dos dois anos do governo Collor expressaram-se pela inflação elevada, redução do tamanho e do papel do Estado, retração e estagnação da economia, desregulação dos mercados, abertura comercial e financeira, ampliação do desemprego, aumento da pobreza e da desigualdade social, que levaram, de acordo com Nogueira (1998), algumas facções da burguesia e a maioria trabalhadora a cavar uma trincheira de ataque e defesa diante desse governo. O esquema de corrupção aprofundou ainda mais a insatisfação desses distintos setores da sociedade e contribuiu para o *impeachment* desse presidente. No governo de Itamar Franco, não se intensificaram os debates quanto às propostas de “reforma” administrativa. Entretanto, pode-se notar um avanço no processo de regulamentação das políticas de seguridade social, principalmente com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social.

Nesse período, a descentralização, cada vez mais, foi incorporada como diretriz nos instrumentos político-jurídicos das políticas sociais. A criação de uma segunda Norma Operacional Básica na área da saúde, que reforça a condição necessária para a habilitação dos municípios aos distintos estágios de gestão descentralizada e participativa, é um bom exemplo. Mas o esforço de implantar, por meio desses instrumentos, um modelo de gestão democrática descentralizada, a partir de certas condições políticas, institucionais e econômicas, imprimiu formas e

ritmos diferenciados à “descentralização” a cada uma das políticas sociais. Tomando como base o estudo de Almeida (1995), que analisa quatro políticas sociais (saúde, assistência social, habitação e educação), com exceção da saúde, não existiu uma política de descentralização no âmbito federal. As coalizões políticas (forças que privilegiavam a democratização do Estado) para essa reforma foram fracas e em alguns casos inexistentes. Mesmo na área da saúde, essa autora aponta que a crise financeira que atingiu o governo federal transformou a política descentralizadora em uma verdadeira “descentralização caótica”.

A maior preocupação do governo Itamar Franco foi com a implantação do Plano Real, que seguia as recomendações do programa de estabilização econômica do Fundo Monetário Internacional e as “reformas” sugeridas pelo Banco Mundial. Assim, a prioridade desse governo foi com o ajuste estrutural.

Ao assumir a Presidência da República em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC), ex-ministro da Fazenda do governo Itamar, renovou a tradicional coalizão dominante entre as facções da burguesia brasileira dependente e associada aos grupos e classes hegemônicos no cenário internacional, reeditando, assim, o pacto de dominação conservadora. Seu governo não mediu esforços para inviabilizar a proposta de proteção social de corte democrático e redistributivo prevista constitucionalmente.

No seu primeiro dia de governo, FHC publicou a Medida Provisória nº 813, que orientou a organização da Presidência da República e dos ministérios. Este instrumento jurídico-político previa a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado, que seguiu as proposições do *Plano Diretor da Reforma do Estado*, idealizado principalmente pelo próprio ministro da pasta, Bresser-Pereira. Do ponto de vista teórico e prático-concreto, as ações deste Plano estavam associadas a uma contrarreforma do Estado e da administração pública. As propostas contidas nele orientavam-se pelo “modelo” de administração gerencialista; particularmente, pelas formulações do Banco Mundial e pelo Decreto-Lei nº 200, que orientou a “reforma” administrativa brasileira no período autocrático burguês. A (des)centralização reaparece neste Plano como uma estratégia de desconcentração associada à ideia de delegação e/ou de privatização. Por meio dela, o governo FHC reduziu o tamanho da máquina burocrática, os gastos sociais e os efeitos que

considerava negativos gerados na economia. Desse modo, eliminou os entraves que dificultavam a expansão e a acumulação do capital.

Embora tenha procurado ajustar a administração pública a um “modelo” gerencial coerente com o ideário neoliberal, o governo FHC não superou as formas mais acentuadas do padrão burocrático-patrimonialista, pois os mecanismos gerenciais têm sido fundamentais para garantir a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação. Desde os anos 1980, o PT e outras formas de organização política, como os movimentos sociais, que buscavam articular e universalizar a pluralidade de interesses das classes subalternas, dedicaram-se a tencionar os governos Collor, Itamar e FHC, como uma maneira de levar a cabo o projeto de “democracia de massas”. Ao analisar o *Plano de ação política e organizativa* desse partido, constatou-se que a sua proposta de reforma do Estado previa a descentralização do poder.

Entretanto, as transformações que têm ocorrido no mundo capitalista a partir da década de 1970 – e que não se restringem à economia, se expressam, portanto, na política, na ideologia e nas formas de compreender a realidade –, contribuíram para a despolitização, a fragmentação da classe trabalhadora e aumentaram a perda de referenciais ideológicos de alguns setores da esquerda, em especial dos dirigentes do PT, que se aliaram a frações da burguesia nacional, ao grande capital e às potências imperialistas. Assim, a vitória pelo PT de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República não minou o projeto “liberal-corporativo”. Pelo contrário, aprofundou a consolidação desse projeto com a manutenção da política macroeconômica, contrarreforma do Estado e o transformismo (nos termos de Gramsci), desarmou as forças de oposição e abriu espaços até então resistentes à hegemonização neoliberal.

Em relação à administração pública, os governos Lula (2003-2010) caracterizaram-se pela manutenção das práticas gerencialistas em todas as áreas sociais. Porém, tais práticas, em alguma medida, conviveram com outras ações pautadas no padrão burocrático-patrimonialista, como também colidiram com as atividades que se orientavam por um “modelo” de gestão pública democrática. A atual presidente da República, Dilma Rousseff, eleita também pelo PT, vem seguindo este padrão híbrido de gestão, no qual a descentralização tem sido compreendida de distintas formas pelos sujeitos coletivos, que procuram efetivá

-la a partir das suas condições subjetivas e objetivas; porém, do ponto de vista teórico-prática, remete principalmente à noção de desconcentração, que está associada à delegação de responsabilidades aos governos estaduais e municipais e às organizações sociais da sociedade civil.

Considerações finais

Assim, este artigo buscou demonstrar as diferentes concepções de descentralização articuladas a projetos societários em disputa no processo constituinte, que resultou na construção da Constituição Federal de 1988, como também se propôs a compreendê-la, dessa maneira, no contexto neoliberal. O destaque nesse caso foi dado à proposta democrática de gestão pública, que concebe a descentralização como redistribuição do poder e ao “modelo” gerencialista, que orienta a contrarreforma do Estado em curso desde o governo FHC. Neste “modelo”, a (des)centralização reaparece como sinônimo de desconcentração e está associada à noção de delegação e/ou de privatização.

Embora os sujeitos defensores do projeto “democracia de massas” busquem implantar a descentralização tal como está prevista na Carta Magna e nas leis orgânicas, pode-se dizer que ainda são muito tímidos os seus resultados no que tange à democratização, controle do Estado e da *res publica*, como também em relação ao enfrentamento das desigualdades sociais. Portanto, não é exagero afirmar que a racionalidade da (des)centralização, nesse cenário marcado pela hegemonia do projeto “liberal-corporativo”, está subordinada principalmente ao alcance de fins particulares. A alteração substantiva desse quadro envolve um processo contra-hegemônico, que depende da necessidade e possibilidade das classes subalternas colocarem em prática o projeto de “democracia de massas” e, assim, conquistarem o consenso na sociedade, como forma de transformar o Estado e a ordem burguesa. A descentralização do poder pode, dessa maneira, obter êxito, pois depende da democratização, como força política que nasce e opera-se no terreno da formação socioeconômica brasileira.

**Submetido em 15 de abril de 2015 e aceito para
publicação em 25 de junho de 2015.**

Referências

- AFONSO, J. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, dez./1996.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, jun./1995.
- ANDRADE, I. A. L. de. **Descentralização e poder municipal no Nordeste**: os dois lados da nova moeda. Trabalho apresentado no XX Encontro Nacional da Anpocs, Caxambu, MG, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencia**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- DREIFUSS, R. A. **A internacional capitalista**: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986). Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- FERNANDES, F. **Pensamento e ação**: o PT e os rumos do socialismo. São Paulo: Globo, 2006.
- _____. **Que tipo de república?** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialista**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- LUXEMBURGO, R. de. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- MARTINS, Luciano. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: Enap, 1997.

MÉDICI, A. C.; MACIEL, M. C. M. P. A Dinâmica do gasto social nas três esferas de governo 1980-92. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais**. São Paulo: Fundap, 1996.

MÉSZÁROS, I. **Atualidade histórica da ofensiva socialista**: uma alternativa radical ao sistema parlamentar. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. A construção do projeto ético-político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. et al. (Orgs.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Opas/ OMS/Ministério da Saúde, 2006.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. de. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

SILVA, R. R. da. **(Des)centralização, contrarreforma do Estado e política de assistência social no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Escola de Serviço Social. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014.

SOUZA FILHO, R. de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS**, v. 44, n. 3, 2001.

Mulheres negras marcham em 2015 pelo bem viver / *Black women march in the 2015 living well*

ROSALIA DE OLIVEIRA LEMOS¹

Resumo: Neste ensaio, reflito sobre o processo e organização da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver, que acontecerá em Brasília, no dia 18 de novembro de 2015. Procuro analisar o racismo no Brasil e as motivações que levaram as mulheres negras brasileiras a protagonizarem este processo político. Na primeira parte do texto, discuto a construção da desigualdade racial no Brasil, com o enfoque crítico à “Democracia Racial” e desenvolvo breve análise sobre a situação das mulheres negras na sociedade. Na segunda parte, abordo o processo de construção da Marcha tendo o Estado do Rio de Janeiro como referência. Para finalizar, apresento algumas expectativas e metas a serem alcançadas, com vistas ao empoderamento das mulheres negras, à reafirmação de políticas públicas exitosas e à ampliação de políticas inclusivas no território nacional.

Palavras-chave: Marcha das Mulheres Negras 2015; política social; Feminismo Negro; mulheres negras e democracia; participação social.

Abstract: In this essay I reflect about the process and organization of the 2015 March of Black Women against Racism and Violence and for the Well Living, to be held in Brasilia on November 18, 2015. I aim to

1 Graduada em Bacharelado e Licenciatura em Química pela Universidade Federal Fluminense (1986) e mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997), com a dissertação *Feminismo Negro em construção: a organização de mulheres negras do Rio de Janeiro*. Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal Fluminense iniciado em 2012.

analyze racism in Brazil and the motivations that led Brazilian black women to lead this political process. In the first part of the essay I discuss the construction of the racial inequality in Brazil, with critical focus on “Racial Democracy” and develop a brief analysis on the situation of black women in society. In the second part I discuss about the construction process of the 2015 March of Black Women against Racism and Violence and for the Well Living, using the state of Rio de Janeiro as reference. Finally, I present some expectations and goals to be achieved, aiming at the black women empowerment, the reaffirmation of successful public policies and the expansion of inclusive policies in Brazil.

Keywords: March of the Black Women 2015; social policy; Feminism Black; black women and democracy; and social participation.

Introdução²

Na década de 1970, as mulheres negras no Brasil intensificaram suas organizações e empreenderam intensos debates acerca de direitos sociais, políticos, econômicos e civis. Era o momento de demarcar as especificidades das ações políticas do movimento; das demandas das mulheres negras; da situação dessas mulheres negras e de suas necessidades ou condições de vida, com o objetivo de construir a identidade do movimento com foco nas desigualdades. De um lado, as mulheres negras³ ao participarem do Movimento Feminista identificavam que as especificidades entre brancas e negras não eram contempladas em suas bandeiras, ações e discursos. Cito, como exemplo, a campanha que as feministas brancas lideravam pela extinção do Programa Bem-Estar Familiar no Brasil (Bemfam) (BERQUÒ; ROCHA, 2005), subsidiado por agências como o Banco Mundial, a Fundação Ford e a Fundação Rockefeller, que empreendia o controle da natalidade no país, mais especificamente nas favelas e no Nordeste. Do outro lado, estavam as mili-

2 Agradeço as contribuições no aprimoramento desse ensaio à Luciene Burlandy, por sua visão sobre Políticas Sociais no Brasil, e à Sonia Maria Santos, pelo olhar de uma militante do Feminismo Negro.

3 Os dados para a população de cor ou raça negra são calculados a partir do somatório dos dados referentes à população de cor ou raça parda e à população de cor ou raça preta, como apresentados pelo IBGE. Nesse ensaio, sempre que possível, fez-se a opção de se apresentar os dados para a população negra.

tantes do Movimento de Mulheres Negras – em sua maioria moradoras dessas comunidades – que, mesmo cientes da ideologia de esterilização em massa de pobres do Terceiro Mundo que norteava esse serviço, defendiam essa política contraditória, por ser a única opção para o acesso aos métodos contraceptivos, diante da inexistência de políticas públicas universais com tal finalidade.

Em relação ao Movimento Negro, o debate de gênero não era contemplado, uma vez que a participação das mulheres negras se restringia a arrumar as salas e a convocar e secretariar as reuniões, fato que se repetia em todos os encontros e eventos nos anos 1980 (LEMONS, 1997). Em decorrência da discordância com essa prática política, inúmeros conflitos aconteciam e, conseqüentemente, as mulheres negras buscaram organizar suas instituições específicas, a partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, como reação radical contra esse estado da arte.

Diante desses dois polos incongruentes para a promoção de uma participação política efetiva das mulheres negras – feminismo tradicional e Movimento Negro –, o Feminismo Negro se estrutura e se intensifica chegando ao auge nos anos 1980 com a criação de diversas ONGs de mulheres negras, que irão se avolumar nos anos 1990. Como exemplos destacam-se: a Reunião de Mulheres Negras Aquilune (Remunia) (1978); o Coletivo de Mulheres Negras de SP (1982); o NZinga: Coletivo de Mulheres Negras do RJ (1983); a Maria Mulher – Organização de Mulheres de Porto Alegre-RS (1987), o Geledes/São Paulo-SP (1988); a Imena – Instituto de Mulheres Negras do Amapá/Macapá/AP (1999), e tantas outras.

No trabalho desenvolvido por Santos (2009, p. 283), a pesquisadora resgata o papel das ONGs de Mulheres Negras no Brasil. Identifica que essa ação política foi vital no que se refere à mobilização nacional e internacional das afrodescendentes, bem como de vários outros atores sociais e instituições, para pensar as formas pelas quais o racismo operava historicamente pelo mundo.

Denúncias contra o racismo, o sexismo e o capitalismo foram potencializadas, assim como o debate sobre a ação política de mulheres negras, que passaram a ocupar as esferas públicas. Atualmente, tais denúncias vêm sendo amplificadas e confluem na proposta para a

realização da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver,⁴ pautada por um conjunto de objetivos como promover a afirmação das mulheres negras e dar visibilidade às suas demandas políticas e lutas, com ênfase na história das desigualdades de gênero, raça e classe. Estas diversas formas de iniquidade perpetuam-se em seu cotidiano por estarem inseridas em sociedades que têm em comum as opressões do racismo, do sexismo e as desigualdades econômicas.

É importante destacar que o conceito do Bem Viver é originário no início do século XXI, dos povos andinos, como o Equador e Bolívia, de acordo com Gudynas e Acosta (2012).⁵ É um conceito em construção sob distintas confluências, que vão das promovidas pela reflexão acadêmica às práticas dos movimentos sociais. Resulta de uma recuperação de saberes e sensibilidades próprias de alguns povos indígenas, constituindo-se uma reação ao desenvolvimentismo convencional e uma aposta em uma alternativa substancial. Desta maneira, ficam afastadas as ideias ocidentais convencionais de progresso e são construídas novas concepções sobre o que seja uma vida boa, incluindo uma especial atenção à natureza.

Ao ressignificar o conceito de Bem Viver, as mulheres negras brasileiras em seu manifesto⁶ (2014, p. 02), afirmam que elas permanecem sendo a base para o desenvolvimento econômico e político do Brasil sem que a distribuição dos ativos do trabalho seja revertida para seu próprio benefício. Denunciam que vivem a face mais perversa do racismo e do sexismo por serem negras e mulheres, e alvo de discriminações de toda ordem, as quais não permitem que gerações e gerações de mulheres negras desfrutem daquilo que produzem.

4 A proposta de realização da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver teve origem no I Encontro de Mulheres Negras Afro-Latino-Americanas, em 1992, em San Domingo-República Dominicana, com a presença de 70 países, que instituiu o 25 de julho como o Dia das Mulheres Negras da América Latina e do Caribe. Nilma Bentes foi uma das motivadoras para tal acontecimento.

5 Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/507956-a-renovacao-da-critica-ao-desenvolvimento-e-o-bem-viver-como-alternativa>>.

6 Disponível em: <<http://www.2015marchamulheresnegras.com.br/>>.

O manifesto traz a reflexão de que, mesmo diante de um quadro de mobilidade social pela via do consumo, percebido nos últimos anos, as estruturas de desigualdade de raça e de gênero se mantêm por meio da concentração dos poderes racial, patriarcal e sexista. Essas desigualdades acabam por alijá-las das possibilidades de desenvolvimento e disputa de espaços públicos, como deveria ser a máxima de uma sociedade justa, democrática e solidária. Repudiam serem vistas como objeto de consumo e como cobaias das indústrias de cosméticos, da moda ou farmacêutica (MANIFESTO DA MARCHA DAS MULHERES NEGRAS 2015, 2014, p. 02-03).

Neste ensaio reflito sobre o processo de organização da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver, que acontecerá em Brasília, no dia 18 de novembro, tendo como objetivo reafirmar as motivações para a participação das mulheres negras como protagonistas de um processo político. Na primeira parte, faço uma reflexão histórica acerca da construção da desigualdade racial no Brasil, com o enfoque na crítica à “Democracia Racial” e à situação das mulheres negras na sociedade brasileira. Na segunda parte, abordo o processo de construção da Marcha das Mulheres Negras 2015, utilizando o Estado do Rio de Janeiro como referência. Para finalizar, apresento algumas expectativas e metas a serem alcançadas, com vistas ao empoderamento das mulheres negras, à reafirmação de políticas públicas exitosas e à ampliação de políticas inclusivas no território nacional.

Inicialmente, analiso os termos do debate crítico sobre a construção da “democracia racial” no Brasil.

1 Democracia racial à brasileira e as mulheres negras

Enquanto a questão negra não for assumida pela sociedade brasileira como um todo: negros, brancos, e nós todos juntos refletirmos, avaliarmos, desenvolvermos uma práxis de conscientização da questão da discriminação racial nesse país, vai ser muito difícil o Brasil chegar ao ponto de efetivamente ser uma democracia racial. No lastro do todo das questões que estão colocadas, o que se percebe é que estamos num país em que as classes dominantes, os donos do poder e os intelectuais a serviço dessas classes, efetivamente, não abrem mão. Eles não estão a fim de desenvolver um trabalho no sentido da construção de uma nacionalidade brasileira; nacionali-

dade esta que implicará efetivamente na incorporação da cultura negra. Lélia Gonzalez, 1985

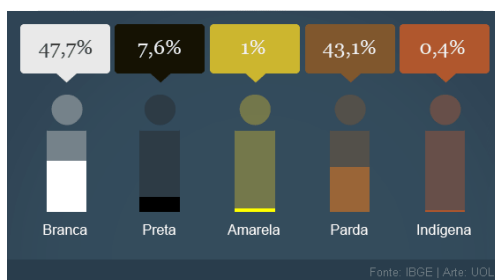
Lélia Gonzalez (1985), fundamentada em sua visão de feminista negra e de ativista da luta política de mulheres e homens negros, contribui para repensar esta construção de nação que, ao longo de sua história, tem relegado à população negra os piores índices de qualidade de vida e se fundamenta num conceito abstrato de democracia racial.

Não existe democracia racial e muito menos democracia plena quando o racismo persiste em uma sociedade. O racismo se alicerça nas concepções sobre cor da pele, nas diferenças raciais e na questão de classe que podem ser perceptíveis quando são analisados indicadores educacionais, econômicos, políticos e sociais, que dão o diagnóstico da democracia de um país. É um fenômeno complexo, apesar de alguns estudiosos considerarem apenas seus aspectos sutis. O racismo escamoteado pela visão da cordialidade encontra-se presente nas práticas cotidianas e, constantemente, é resgatado como apanágio para uma sociedade que não quer se reconhecer como racista, apesar de reconhecer a existência do racismo.

A crença na harmonia racial no Brasil datada do fim da escravidão (1888), documentada por Gilberto Freyre, em 1933, foi inculcada (BOURDIEU, 2007) na sociedade e nas instituições, exercendo influência até os dias atuais. Schwarcz (2011) refletindo sobre o Congresso Universal das Raças, ocorrido em Londres, em 1911, informa que a comunicação oficial do governo brasileiro foi possível devido à difusão da ideia de que o Brasil era exemplo do cruzamento extremado de raças, após os relatos de viajantes europeus e norte-americanos. Essa autoridade, que representou o governo brasileiro na ocasião, construiu seu texto usando dois contrapontos: de um lado, a comparação com os Estados Unidos e Inglaterra, países considerados como modelos escravocratas de extrema violência e, do outro, a referência a outras colônias da América Latina que haviam se rebelado, especialmente o Haiti que fez uma guerra de libertação, em 1804 (GATES JR., 2014). Tais comparações serviram de base para que advogasse uma imagem de que o Brasil não vivia nada parecido, muito pelo contrário. Recorrendo ao quadro *A Redenção de Cam*, do artista acadêmico Modesto Brocos (1852-1936), evocou de forma enfática o “darwinismo social” para elaborar a previsão sobre o processo de “embranquecimento”, de que em três gerações o Brasil seria

branco devido à miscigenação – o que não se confirmou. Afirmou, ainda, que o país não se igualava às demais “republicuetas vizinhas” e, em sua “fé cega”, dizia que o processo da escravidão tinha sido mais pacífico no território brasileiro.

Ao observar o Brasil, na atualidade, concluímos que ele é preto, pardo, amarelo, indígena e branco, com a maior parte da sua população considerada “não branca”.⁷ No entanto, é majoritariamente negro! Uma vez que negros representam o somatório de pretos e pardos.



Fonte IBGE, 2013.

Do conceito de “branqueamento democrático” de 1911, foi criado o mito da democracia racial nos anos 1940, para construir uma imagem positiva da nação diante do pensamento mundial moderno sobre raça. Para isso, a criação de uma teoria alternativa era necessária, visando minimizar o complexo de inferioridade das nações colonizadas. A teoria da cooperação mútua entre negros e brancos no Brasil, fundamentada na ausência da relevância das barreiras de cor, colocaria o país numa posição privilegiada em relação a outras nações consideradas por ele distintas na prática escravocrata, uma vez que a segregação era recrudescida. Tal pensamento não era verídico, uma vez que os maus tratos, assassinatos e estupros também ocorreram em larga escala no Brasil e são comprovados em documentos históricos de diferentes fontes.

De acordo com Abdias do Nascimento, em seu livro *O negro revoltado* (1982), nos escritos de Cruz e Souza e Lima Barreto, Luiz Gama, Manuel Querino e tantos outros pensadores da época, os relatos

7 Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2011/04/29/brancos-sao-menos-da-metade-da-populacao-pela-primeira-vez-no-brasil.htm>>.

de segregação extrema contribuíram para a tentativa de desconstrução da teoria Democracia Racial preconizada em Freyre, mas o mito insiste em persistir até os dias atuais e para Moura (1988) ele apresenta a seguinte dinâmica:

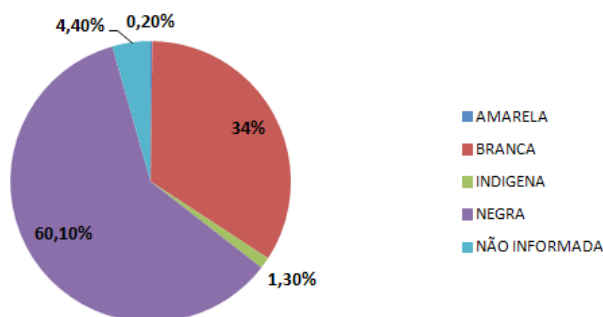
[...] por mecanismos alienadores, a ideologia da elite dominadora introjetou em vastas camadas de não brancos os seus valores fundamentais. Significa, também, que a nossa realidade étnica, ao contrário, diferencia, hierarquiza e inferioriza socialmente de tal maneira que esses não brancos procuram criar uma realidade simbólica, onde se refugiam, tentando escapar da inferiorização que a sua cor expressa nesse tipo de sociedade. Nessa busca simbólica, eles desejam compensar-se da discriminação social e racial de que são vítimas no processo de interação com as camadas brancas dominantes que projetam uma sociedade democrática para eles, criando, por outro lado a ideologia do escamoteamento capaz de encobrir as condições reais sob as quais os contatos interétnicos se realizam no Brasil. (MOURA, 1988, p. 63-64).

Os indicadores reafirmam esse mito, uma vez que, segundo a Pnad 2011, os negros representam 51,3% da população e correspondem a apenas 26,7% daqueles que concluíram ensino superior ou pós-graduação. Apenas 3,8% da população negra conclui este nível educacional, contrastando com 10,9% da população branca (IPEA, 2013, p. 429). Ainda que este percentual seja de um modo geral baixo para a população brasileira como um todo – tanto para negros como para brancos – há que se destacar as desigualdades raciais que ele expressa.

Em se tratando de mulheres negras matriculadas no ensino superior, público e privado, o *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher* (SPM, 2015, p. 24) registra que em 2012, 24,6% das mulheres brancas e 19,7% dos homens brancos de 18 a 24 anos frequentava o ensino superior, enquanto somente 11,6% das mulheres negras e 7,7% dos homens negros nessa faixa etária o faziam. Da mesma forma, as mulheres em geral são 57,2% das/os matriculadas/os e 61,2% das/os concluintes de cursos de graduação. Vale destacar que as mulheres negras estão em vantagem em meio à desigualdade de acesso ao ensino superior se comparadas aos homens negros e que o percentual de mulheres que frequenta o ensino superior é maior tanto para negras como para brancas, quando comparadas aos homens.

No que diz respeito à saúde, constata-se que no Brasil os óbitos de mulheres negras correspondem a mais de 60% das mulheres mortas durante a gravidez e o puerpério, sendo que as mulheres negras representavam quase 52% da população feminina brasileira. Os óbitos de mulheres brancas decorrentes de causas obstétricas eram, em 2012, da ordem de 34%, ao passo que elas correspondiam a 47,5% da população feminina brasileira. As mulheres indígenas, por sua vez, eram cerca de 0,40% do total da população feminina brasileira, em 2010, e 1,3% das mortes maternas era de gestantes indígenas. E, mais uma vez, as mulheres negras são as que mais morrem em decorrência da gravidez/parto. (BRASIL, 2015, p. 30).

**Mortalidade materna, total e distribuição,
por cor ou raça – Brasil, 2012**



Fonte: Ministério da Saúde/SUS/CGIAE – Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), 2012.

Este gráfico ilustra mais um indicador da péssima qualidade de vida das mulheres negras, mas não se limita aos dados educacionais ou de saúde. A participação política é outro desafio a ser enfrentado.

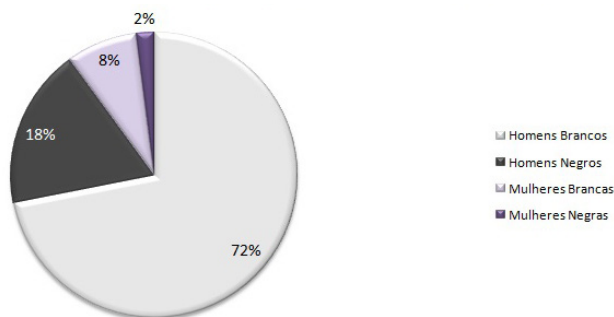
Na representação política, temos muito que trabalhar até chegar à equidade na ocupação dos cargos eletivos. Recentemente, com a minirreforma eleitoral, em função da aprovação da Lei nº 12.034/2010, os partidos políticos deverão preencher um mínimo de 10% das vagas com candidaturas de mulheres (não estamos falando de reserva para concorrer, mas sim de reserva de assento). Outro ponto importante foi a destinação de, no mínimo, 5% de suas receitas para ações relacionadas à participação política das mulheres e à instituição de tempo

mínimo de difusão em rádio e televisão para incentivar a igualdade de gênero e a participação das mulheres na política. (BRASIL, 2015a).

Tais mudanças são imprescindíveis, pois o quadro de participação das mulheres na política é muito baixo e paradoxalmente o eleitorado brasileiro nas eleições de 2014 foi composto por 52,1% de mulheres e 47,9% de homens.

O gráfico a seguir confirma a falta de democracia na participação política. Homens brancos estão representados quase na totalidade das vagas de deputados federais, ou seja, 72%, enquanto os homens negros estão na ordem de 18%. As mulheres como se pode observar estão sub-representadas, com apenas 10% dos assentos, sendo que as mulheres brancas totalizam 8% e as mulheres negras, mais uma vez na base da pirâmide, são apenas 2% na Câmara Federal.

**Composição da Câmara Federal/Brasil,
segundo sexo e raça (2014)**



Fonte: TSE – Tribunal Superior Eleitoral (2014)

Os dados apresentados confirmam a agenda da militância negra que sempre apontou para a necessidade de ações do Estado brasileiro que modificassem a realidade do negro no país. As reivindicações são antigas e exemplificadas pela Declaração Final do I Congresso do Negro Brasileiro, realizado no Rio de Janeiro, em 1950, atestando que grande parte das recomendações, feitas há 55 anos, até a presente data, não foram realizadas em sua totalidade. Este fato levou Nascimento (1982,

p. 09) a afirmar que os problemas apresentados, as questões levantadas, as propostas emitidas, continuam até hoje sem resposta e sem solução.

No acompanhamento e análise de políticas públicas, realizados pelo Ipea (2009, p. 324), afirma-se que, após 20 anos da Constituição Cidadã, por trás destes processos sociais, esconde-se um triste quadro de tragédias pessoais, em que a construção de autoestimas negativas se soma à reprodução de trajetórias interrompidas e de marginalização social, restringindo as perspectivas e as potencialidades de parte expressiva da população brasileira. Segundo Pochmann (2010, p. 43), com políticas governamentais descomprometidas com uma agenda social, o Estado mínimo permitiu que o país seguisse convivendo com brutal desigualdade interna, desfocado, inclusive, de ações orientadas ao desenvolvimento urbano e industrial.

Destarte a baixa observância para a situação de homens e mulheres negros, algumas políticas específicas vêm sendo implementadas nos últimos 33 anos tais como: cotas raciais no acesso ao Ensino Superior; demarcação de terras quilombolas; estudo da História e Cultura Afro-Brasileira e Africana; Estatuto da Igualdade Racial; Programa de Atenção Integral à Saúde da População Negra e das Mulheres Negras. Tais medidas foram criadas em parte pela atuação de mulheres que migraram da esfera da militância para integrarem a agenda governamental extrapolando, assim, alguns “muros” tais como: o das instituições e organizações sem fins lucrativos; o do Movimento Negro e do Feminismo Negro; o dos escritórios de agências financiadoras; o das salas de aulas ou laboratórios de pesquisas que apenas constataavam o quadro de desigualdades.

Os avanços verificados foram motivados e influenciados pelas ações do Movimento Negro e do Feminismo Negro, que, além de afirmarem suas identidades, denunciaram o racismo como entrave para o exercício de direitos humanos, sociais, econômicos, sociais e culturais. Tais movimentos refutaram, ainda, a doxa da harmonia entre as raças no Brasil numa perspectiva de igualdade universal, que não encontrava correspondência no cotidiano dos indivíduos e da sociedade e assim contribuíram para o enaltecimento e profusão dos valores positivos da população negra. No entanto, o quadro atual ainda é desafiador, uma vez que a discriminação parece não perder o fôlego. São constantes as atitudes e conflitos envolvendo racismo

expresso, violência simbólica, física e psicológica que tem acompanhado a vida da população negra. O recrudescimento do racismo tem sido visível no cotidiano e denunciado em constantes reportagens e entrevistas pela mídia brasileira e internacional.

Segundo Dallari (2013, p. 304), o princípio da “igualdade de possibilidade” toma uma dimensão importante, pois os desníveis sociais profundos, mantidos em nome da liberdade, e a impossibilidade prática de acesso aos bens produzidos pela sociedade tornam impossíveis, para muitos, o próprio exercício dos direitos formalmente assegurados. Para ele, a concepção de igualdade como “igualdade de possibilidade” corrige essas distorções, pois admite a existência de relativas desigualdades, decorrentes da diferença de mérito individual, aferindo-se este por meio da contribuição de cada um à sociedade.

E a Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver, que ocorrerá em 18 de novembro próximo,, constitui-se um processo de inquietação, desaprovação e reivindicação de um novo modelo social, político e econômico que possibilite uma vida sem racismo, sem violência e pelo bem viver de todas as pessoas que habitam no território brasileiro.

2. A Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver

Como mencionado anteriormente, algumas conquistas foram alcançadas. No entanto, o quadro de desigualdades se mantém e a Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver propõe ser um marco na história do povo negro no Brasil, ampliando antigas demandas às atuais reivindicações interseccionadas – nos aspectos de gênero, raça, orientação sexual e classe. Tais demandas foram amadurecidas por meio das experiências de três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2011) e de três Conferências Nacionais de Política de Promoção da Igualdade Racial (2005, 2009, 2013), além da grande mobilização das Mulheres Negras para a III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, em 2001, na África do Sul. Nesses espaços, mulheres negras de várias

partes do Brasil e do mundo discutiram, avaliaram e propuseram políticas públicas para potencializar suas vidas.

A ideia de realizar a Marcha das Mulheres Negras 2015 surgiu após o ano de 1992, quando ocorreu o I Encontro de Mulheres Afro-Latino-Americanas e Afro-Caribenhas, realizado em San Domingo, na República Dominicana, com presença de representação de mulheres negras de 70 países, e instituiu o 25 de julho como o Dia das Mulheres Negras da América Latina e do Caribe. Este dia – 25 de julho – busca dar visibilidade às demandas políticas e lutas da população negra nesses países, dando ênfase às desigualdades de gênero, raça e de classe, em sociedades que têm em comum as opressões do racismo, do sexismo e as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais.

É importante registrar que, segundo dados de 2011, cerca de 80 milhões de mulheres negras vivem nos territórios da América Latina e no Caribe que, historicamente, têm sido alvos de discriminações, desigualdades, exploração e opressão, desde o longo período do escravismo até os dias atuais. Não devemos perder a dimensão de que esta realidade é condicionada por um sistema capitalista que, ao longo de sua existência, tem mantido expressivas desigualdades econômicas, raciais e de gênero.

O foco central da Marcha das Mulheres Negras 2015 é valorizar a memória de lutas de mulheres negras, visando fortalecê-las na atualidade, com o resgate histórico, partilhando conhecimentos e inspiração, rumo a uma sociedade mais igualitária e democrática. Resulta ainda do processo de luta por visibilidade, resgate, defesa de políticas e afirmação das mulheres negras em toda a América latino-caribenha, em especial no território brasileiro.

A organização da Marcha das Mulheres Negras 2015 se estrutura por meio de um Comitê Nacional e, nos estados da Federação, em Comitês Impulsores Estaduais, com suas respectivas comissões. O mesmo acontece nos municípios com seus Comitês Impulsores Municipais.

Os objetivos,⁸ definidos pelo Comitê Impulsor Nacional do movimento, estão resumidos na tabela abaixo:

ESTAMOS EM MARCHA

- pelo fim do femicídio de mulheres negras e pela visibilidade e garantia de nossas vidas;
- pela investigação de todos os casos de violência doméstica e assassinatos de mulheres negras, com a pena lização dos culpados;
- pelo fim do racismo e sexismo produzidos nos veículos de comunicação promovendo a violência simbólica e física contra as mulheres negras;
- pelo fim dos critérios e práticas racistas e sexistas no ambiente de trabalho;
- pelo fim das revistas vexatórias em presídios e as agressões sumárias às mulheres negras em casas de detenções;
- pela garantia de atendimento e acesso à saúde de qualidade às mulheres negras e pela penalização de discriminação racial e sexual nos atendimentos dos serviços públicos;
- pela titulação e garantia das terras quilombolas, especialmente em nome das mulheres negras, pois é de onde tiramos o nosso sustento e mantemo-nos ligadas à ancestralidade;
- pelo fim do desrespeito religioso e pela garantia da reprodução cultural de nossas práticas ancestrais de matriz africana;
- pela nossa participação efetiva na vida pública.

Manifesto das Mulheres Negras 2015 Contra O Racismo e a Violência e Pelo Bem Viver (2014). Disponível: http://www.mulheresdocabo.org.br/wpimagens/2014/08/manifesto_negras_site.pdf

A organização da Marcha das Mulheres Negras 2015, no Estado do Rio de Janeiro, teve início em 05 de julho de 2014, quando foi realizada uma Plenária no município do Rio que contou com a participação de diversas mulheres do estado. Na oportunidade, foi constituída uma Coordenação Estadual, que foi ampliada até à realização da III Plenária, em Resende, hoje denominada Comitê Impulsor da Marcha das Mulheres Negras 2015 do Rio de Janeiro. Na oportunidade, definiu-se algumas comissões de trabalho, que foram estruturadas e ampliadas.

8 Manifesto da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver, disponível em: <http://www.mulheresdocabo.org.br/wpimagens/2014/08/manifesto_negras_site.pdf>.

A metodologia adotada para as Plenárias mensais procura fazer um relato da situação de mobilização nacional, informes locais e discutir temas de interesse do município que sedia a Plenária. Após exposição da especialista do tema, inicia-se o debate com as participantes.



II Plenária Estadual da Marcha das Mulheres Negras 2015 – Niterói, 02/08/2014

O processo de organização da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver tem contribuído para aprofundar a percepção de sociedade segundo o Feminismo Negro, no qual a mulher negra é parte central de diversas confluências de opressão interseccionadas, que inibem e interferem em seu crescimento social, político, humano, econômico e cultural. O desenvolvimento de plenárias mensais se configura em espaço de reflexão e proposição do conceito de “bem viver” para essas mulheres.

Conclusão

Reconhece-se o papel limitado do Estado brasileiro em promover ações, projetos e programas amplos que modifiquem a situação social, política, econômica e cultural em que se encontra a população negra. Não obstante, algumas ações têm sido implementadas, assim como novas legislações visado correção das desigualdades. No entanto, a adoção de medidas universais e a readequação de

algumas existentes são necessárias na promoção de uma sociedade justa, igualitária e democrática.

Os indicadores, apresentados nesse ensaio, sinalizam para a necessidade de novas políticas públicas e novas posturas do Feminismo Negro no Brasil, que possam modificar esse quadro pouco satisfatório para a trajetória das mulheres negras no país. De acordo com Schwarcz (2012, p. 34), conceber raça, gênero, sexo, idade e classe como categorias articuladas demonstra o esforço de desnaturalizá-las e contextualizá-las, com vistas ao conhecimento da situação de acesso aos direitos sociais, de acordo com a raça e o gênero.

No que diz respeito às políticas em curso no país, espera-se que o racismo institucional, a discriminação no mercado de trabalho, a violência doméstica e obstétrica, a baixa participação na política, dentre outros, receba atenção especial, por meio de monitoramento das legislações e formulação de novas, mais rigorosas, com previsão de punição quando não implementadas.

É necessário investir em ações com vistas a radicalizar a democracia, fortalecendo os movimentos organizados de mulheres negras e ampliando a participação delas nos espaços de comando e decisão política, em todas as esferas de poder. O fortalecimento das conferências e conselhos, como espaços de deliberação das políticas, articulado ao processo orçamentário, em especial à elaboração do Plano Plurianual, é um dos caminhos.

Urge elaborar e implementar novos processos educacionais para mudar o quadro atual. As perspectivas são de ampliar a participação e o aprofundamento de diferentes temas e assim investir na formação política, com o objetivo de defender e reivindicar políticas públicas e sociais que interfiram diretamente em novo padrão, com vista à melhoria da qualidade de vida para as mulheres negras brasileiras.

Por fim, alguns desafios se fazem emergenciais tais como: o investimento do Feminismo Negro em formas organizacionais mais eficazes e eficientes; definição de projeto político de nação; investimento na autonomia em relação às instituições governamentais; extinção da passionalidade na luta política; e, por fim, desenvolver maior organicidade nas ações para o cumprimento das metas.

Diversas organizadoras da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver acreditam que uma nova sociedade é possível e indicam alguns caminhos para viabilizar o processo de reconstrução social sem perder a dimensão dos desafios internos do Feminismo Negro, do Movimento de Mulheres Negras no Brasil e do recrudescimento e do conservadorismo na sociedade brasileira.

Submetido em 15 de março de 2015 e aceito para publicação em 30 de junho de 2015.

Referências

BERQUÓ, E.; ROCHA, M. I. B. A Abep no contexto político e no desenvolvimento da demografia nas décadas de 1960 e 1970. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, v. 22, n. 2, p. 233-246, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982005000200003>>.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: IBGE, 2013, n. 32..

_____. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise – vinte anos da Constituição Federal. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. 3. Brasília, 2009.

_____. **Vidas perdidas e racismo no Brasil**. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Daniel R. C. Cerqueira (Diest/Ipea); Rodrigo Leandro de Moura (Ibre/FGV). Brasília: Ipea, 2013, n. 10.

_____. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2000, v. 21, jun. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>.

_____. **Dossiê mulheres negras**: retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Org. Mariana Mazzini Marcondes et al. Brasília: Ipea, 2013. 160 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20978&catid=336>.

_____. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher.** Secretaria de Políticas para as Mulheres. 1. imp. Brasília: SPM, março 2015 (b). 181p. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf>.

COMITÊ IMPULSIONADOR DA MARCHA das Mulheres Negras 2015. **Manifesto da Marcha das Mulheres Negras 2015 Contra o Racismo e a Violência e pelo Bem Viver.** Brasília, 2014.

DALLARI, D. de A. **Elemento da Teoria Geral do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2013.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala.** São Paulo: Global. 2006.

GATES JR., H. **Os negros na América Latina.** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GONZALEZ, Lélia. A democracia racial: uma militância. **UAPÊ.** Revista de Cultura, n. 02, 2000 (republicação da entrevista divulgada em: Informativo Seaf, 1985).

GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. **A renovação da crítica ao desenvolvimento e o bem viver como alternativa.** Instituto Humanitas Unisinos (IHU), São Leopoldo-RS; Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/507956-a-renovacao-da-critica-ao-desenvolvimento-e-o-bem-viver-como-alternativa>>.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro.** São Paulo: Ática, 1988.

NASCIMENTO, Abdias do. **O negro revoltado.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, 2. ed.

SANTOS, Sônia Beatriz dos. As ONGs de mulheres negras no Brasil. **Sociedade e Cultura**, v. 12, n. 2, p. 275-288, jul. dez. 2009.

SCHWARCZ, Lília Moritz. Previsões são sempre traiçoeiras: João Baptista de Lacerda e seu Brasil branco. **História, Ciências, Saúde**, jan. mar. 2011, p. 225-242.

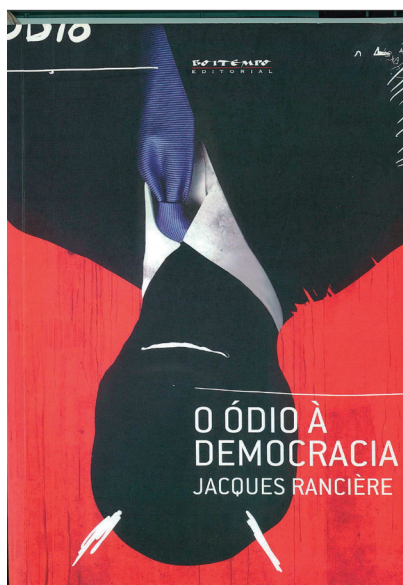
_____. **Nem preto nem branco, muito pelo contrário.** São Paulo: Claro Enigma, 2012.

O ódio à democracia, de Jacques Rancière

THAÍS KRISTOSCH IMPERATORI¹

Jacques Rancière lançou o livro *O ódio à democracia* na França, em 2005. A edição brasileira foi publicada em 2014, contexto de questionamentos sobre os caminhos da democracia no Brasil e suas implicações políticas e sociais. O momento político foi privilegiado para a publicação, após as manifestações sociais de junho de 2013, em que milhares de pessoas foram às ruas expressar suas insatisfações e inquietudes com o governo.

O ponto de partida de Rancière considera que vivemos em sociedades que se denominam democráticas, em oposição a sociedades governadas por Estados sem lei ou por lei religiosa. Entretanto, o que significa vivermos em democracias? Quais os sentidos atribuídos à democracia e quais as resistências a ela? Quais as razões que geram o ódio à democracia?



1 Assistente social, especialista em Educação e Promoção da Saúde, mestre em Política Social e doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília.

O debate parte de uma análise histórica e crítica acerca da democracia e problematiza os dilemas contemporâneos acerca da viabilidade desse modo de vida social e político, para além de uma forma de Estado. O título *O ódio à democracia* já é instigante. Segundo o filósofo, “o ódio à democracia não é novidade” (p. 8), ao contrário, é tão antigo quanto a própria noção de democracia, isso porque coloca em xeque a ideia de que o poder seria destinado, de forma natural ou divina, ao governante. Ao permitir que qualquer um pode governar, e que tal autoridade advém do próprio povo, a democracia se mostra subversiva, desordenada e, em última instância, inviável.

Vários são os adversários da democracia, segundo o autor. Em meados do século XX, a democracia se opunha ao totalitarismo, expresso pela negação a direitos individuais e expressões coletivas como eleições livres e liberdade de expressão e associação. Com o fim da Guerra Fria e o desmoronamento do império soviético, há um novo discurso acerca da democracia. Contemporaneamente, ela é apresentada como “reino dos excessos” (p. 17), cabendo ao próprio governo democrático reprimi-la, uma vez que a partir dos espaços democráticos há o aumento das demandas e pressões sobre os governos, o declínio da autoridade governamental e a rebeldia dos grupos à disciplina e aos sacrifícios que atendam ao interesse comum.

Surge, portanto, um novo discurso antidemocrático que reconfigura o próprio conceito de democracia e a refunda a partir de um paradigma liberal livre dos “fantasmas revolucionários do corpo coletivo” (p. 24). Considerando que o conceito de totalitarismo não responderia mais à realidade social, a democracia se apresenta na oposição entre uma “boa democracia” relativa aos direitos humanos e às liberdades individuais e uma “má democracia”, igualitária e coletivista.

O desafio apontado na democracia contemporânea passa a ser a relação entre igualdade e liberdade, em uma sociedade que reforça ações individualistas e mercantilizadas. No lugar do cidadão está a figura do cliente, que reivindica acesso ao comércio e ao consumo para atender suas necessidades. Nesse sentido, a democracia pós-moderna se manifesta pela “única lei da individualidade consumidora” (p. 35). Constrói-se a figura do “consumidor democrático embriagado de igualdade” (p. 41). “A vida democrática torna-se a vida apolítica do consumidor” (p. 43).

Rancière critica a simplificação da democracia a sua manifestação representativa. Sob o argumento de que a democracia direta seria adequada apenas em cidades gregas antigas com pequenas populações, não sendo mais cabível para as sociedades modernas, as nações privilegiam a democracia representativa. Para o autor, “a representação é, em sua origem, o exato oposto da democracia” (p. 70). Dessa forma, “a eleição não é em si uma forma democrática pela qual o povo faz ouvir sua voz” (p. 70). A democracia representativa camufla as lutas democráticas restringindo o espaço de participação a uma minoria, enquanto que o poder do povo está sempre aquém e além de uma forma jurídico-política.

As tendências dos governos tem sido estreitar a esfera pública, tornando-a um assunto privado e, portanto, restrito a grupos específicos. É um processo de privatização da coisa pública, que se manifesta complementarmente à restrição da própria democracia, em nome da “pureza da vida pública” (p. 80). A defesa do autor é pela ampliação da esfera pública, não no sentido de uma maior intervenção do Estado na sociedade, mas no reconhecimento da igualdade entre os sujeitos políticos.

O movimento democrático é, assim, um duplo movimento de transgressão dos limites, um movimento para estender a igualdade do homem público a outros domínios da vida comum e, em particular, a todos que são governados pela ilimitação capitalista da riqueza, um movimento também para reafirmar o pertencimento dessa esfera pública incessantemente privatizada a todos e a qualquer um”. (p. 75).

Para Rancière, “o que chamamos de democracia é um funcionamento estatal e governamental que é o exato contrário” (p. 93). Na mesma direção, argumenta que “Não vivemos em democracias. (...) Vivemos em Estados de direito oligárquicos, isto é, em Estados em que o poder da oligarquia é limitado pelo duplo reconhecimento da soberania popular e das liberdades individuais”. (p. 94).

A ordem mais ampla da sociedade e da participação não garante igualdades, ao contrário, uma minoria mais forte assume o poder de forma legítima e tem o atributo de governar, sem distúrbios, uma maioria. Há um princípio de soberania popular que perpassa o processo democrático e torna o povo soberano uma ficção, uma vez que ele está

representado por outro. Se, por um lado, os governantes são legitimados pela escolha popular, por outro, o autor questiona a capacidade desses governantes de escolherem as soluções mais certas para os problemas da sociedade.

Vê-se um equilíbrio conflituoso sobre como se constitui a democracia e quais as suas perspectivas. Outro processo mencionado por Rancière é o uso da técnica para encontrar respostas para os problemas sociais, o que despolitiza o assunto público e o transfere para um debate de especialistas. É uma forma moderna de elitização das discussões sobre os rumos das políticas públicas, que excluem do processo de decisão os grupos sociais mais impactados pelas ações governamentais.

Em uma perspectiva liberal de Estado, que enfatiza o retorno da responsabilidade dos indivíduos pela sua subsistência e das iniciativas da sociedade civil para ações de assistência social, a democracia se expressa como inume aos interesses econômicos e financeiros. Ela torna-se um instrumento ideológico que despolitiza as relações sociais e públicas, transformando-as em fenômenos próprios da sociedade, negando as formas de dominação que a estruturam e criando a imagem de um homem democrático idealizado.

Para Rancière, neste cenário, a democracia se configura como um sistema de dominação ainda mais intenso, que reforça as desigualdades entre os indivíduos. Não se trata apenas de um uso ilegítimo do termo democracia, mas de um processo que desloca e inverte os seus sentidos. É pela busca de uma nova sociedade que a democracia desperta o ódio.

A democracia não é nem a forma de governo que permite à oligarquia reinar em nome do povo nem a forma de sociedade regulada pelo poder da mercadoria. Ela é a ação que arranca continuamente dos governos oligárquicos o monopólio da vida pública e da riqueza a onipotência sobre a vida. Ela é a potência que, hoje mais do que nunca, deve lutar contra a confusão desses poderes em uma única e mesma lei da dominação (p. 121).

RANCIÈRE, Jacques. *O ódio à democracia*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

Política Social: Democracia e desafios da participação

Entrevistado – Evaldo Vieira ¹

ÂNGELA VIEIRA NEVES²

REGINALDO GUIRALDELLI³

P. No campo da teoria social, há concepções distintas acerca da relação entre democracia e socialismo. Na sua análise, a democracia seria um caminho necessário para a realização e construção do socialismo?

R. Acho que sim. A democracia é um caminho necessário para a construção do socialismo e, sem democracia, o que historicamente existiu foram ditadura e capitalismo de Estado. Resta saber qual democracia, porque nem tudo aquilo que tem sido denominado de democracia conduz ao socialismo. A mera democracia formal (Estado de Direito), como se fosse uma etapa eleitoral, apenas baseada numa lei interpretada por juízes indicados e vitalícios, não leva à superação das condições de classe e à coletivização da propriedade. Somente a democracia, capaz de

-
- 1 Evaldo Vieira estudou Direito, Ciências Sociais e Letras. É doutor em Ciência Política pela USP e professor titular da Feusp. Foi professor titular na Unicamp e na PUC-SP; é tradutor, colaborador em jornais, em revistas, em obras coletivas e autor de vários livros, sendo o último deles denominado *A república brasileira – de Getúlio a Lula (1951-2010)*, pela Editora Cortez.
 - 2 Assistente social, mestre em Serviço Social pela PUC-Rio e doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB).
 - 3 Assistente social, mestre e doutor em Serviço Social pela Unesp. Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UnB).

superar as grandes diferenças entre as classes e de extinguir os privilégios, torna possível o socialismo.

Na sua análise, é possível, a partir da disputa de hegemonia, construir uma forma de sociabilidade verdadeiramente emancipada “por dentro” do Estado capitalista? O aprofundamento da democracia pode contribuir para o redimensionamento do Estado, o fortalecimento das políticas sociais e a efetivação dos direitos sociais?

Nunca fui adepto da falsa “teoria de conquista de espaço” no interior das instituições, principalmente do Estado. Nunca considerei séria a disputa de hegemonia apenas no interior da burocracia estatal, porque me parece constituir antes ingenuidade ou ambição pequeno-burguesa, como se a burocracia capitalista não enquadrasse o coração e a mente das pessoas, que afinal estão submetidas aos valores e às práticas da sociedade capitalista. Além disto, a “teoria da conquista de espaço” quase sempre adota a implantação do socialismo de cima para baixo. Sem a maioria da população trabalhadora, que caminhe para o socialismo (ou que nome receba), ele não surgirá.

É possível se falar em democracia em uma sociedade baseada na divisão de classes, na sustentação da propriedade privada e na exploração do trabalho?

Sim, pode-se falar em democracia neste tipo de sociedade, já que no caso se destacam o formalismo jurídico e o cumprimento da maioria das garantias fundamentais do indivíduo, com políticas sociais bastante restritivas, como no caso dos Estados Unidos da América, nos moldes do liberalismo conservador ou da democracia liberal. O funcionamento real das garantias fundamentais do indivíduo pode oferecer segurança pessoal e algum desenvolvimento social, embora a opressão permaneça ou até cresça em função do mercado econômico. Essa mera democracia formal não se destina ao socialismo, porque a economia de mercado alarga a desigualdade social, dentre outras desigualdades.

No Brasil, são observados avanços no campo dos direitos de cidadania após o processo de redemocratização, ocorrido no final dos anos 1980, e ao mesmo tempo são implementadas medidas neoliberais que incidem na contramão da garantia destes direitos. Como você analisa esse quadro, na atualidade?

O quadro no Brasil é muito diferente em diversos aspectos. Ocorreu de fato o processo de redemocratização? Ocorreu abertura política com certas garantias jurídicas e sociais. Mas a dita redemocratização não mudou o aparelho de Estado. Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário não passaram por transformações essenciais, e a legitimidade política, social e econômica está reduzida à simples eleição. Não foram mudados a organização e o funcionamento das polícias e das forças armadas, e não se suprimiu sequer a Justiça Militar, assegurando as justiças especiais e corporativas, foro especial para determinadas pessoas nos tribunais superiores, restando à maior parte dos brasileiros a justiça comum, a qual deveria abranger todos. Os meios de informação, como televisão, rádio, jornal, revista etc., compõem monopólios que, durante a ditadura militar, compartilhavam quase sempre seus interesses com os ditadores, porém agora confundem seus objetivos com as liberdades públicas. Foram alteradas, inúmeras vezes, a Constituição Federal de 1988, sem nenhuma consulta à população, a gosto de cada um dos governos, da promulgação constitucional para cá. É possível constatar que os direitos de cidadania, ou mesmo a concretização deles (realidades diferentes), transformam-se em direitos essenciais. A transformação de direitos de cidadania em direitos essenciais sucede quando os movimentos sociais atuam com maior força e influência na sociedade e no Estado, impondo suas necessidades e objetivos, alargando as exigências populares no Executivo, no Legislativo e no Judiciário. Em caso contrário, com movimentos sociais debilitados por qualquer motivo, sem reclamos objetivos ou com reclamos simplesmente moralistas, os direitos sociais ficam limitados àquilo chamado, com muito favor, de “políticas sociais neoliberais”, pois são, na verdade, certa assistência aos miseráveis. É imprescindível lembrar que há movimentos sociais, de cunho nazifascista, ocupando o espaço perdido pelas ações populares. A dominação social, a desigualdade e a penúria são inclementes no Brasil.

Na conjuntura sociopolítica brasileira atual, há possibilidade de uma coexistência da democracia representativa e da democracia participativa?

Nos dias atuais no Brasil, a coexistência da democracia representativa com a democracia participativa é demasiadamente precária. Excetuando o descontrole da violência brasileira, que exagera em

excesso, a democracia participativa no mundo consiste em fator preocupante para os governos, levando-os a modernizar mais a polícia do que setores fundamentais da política social, como a educação e a saúde. Como afirmava em palestras, desde o princípio dos anos 1980, a derrocada do Partido dos Trabalhadores desmontou grande parcela dos movimentos sociais defensores de direitos sociais, desmontou grande parcela da esquerda ou até aqueles que esperavam alguma melhoria de vida no país. E desmontou, por quê? Lutou pelo predomínio de seu programa, afastando sectariamente, cegamente, inúmeras propostas alternativas até mais libertárias, servindo-se de milhares de militantes idealistas, sem ter condições de fazer o que prometia, em nome da direção partidária sindicalista e aventureira em muitas ocasiões. No momento, coexistem no Brasil uma imperfeita democracia representativa (com enormes deformações de representatividade, basta ver a composição por Estados) e o predomínio de movimento social de caráter golpista, extremista de direita e ilegal.

Como você analisa as manifestações que vêm ocorrendo no cenário sociopolítico brasileiro nos últimos anos, especialmente a partir de 2013?

No meu entendimento, presenciamos, em meados de 2013, um movimento popular, em São Paulo principalmente, com alguma organização sem burocracia, voltado para a conquista do “passe livre”. Tal movimento popular foi sabotado por muitos partidos existentes, pelos governos e pela imprensa patronal, que, à maneira getulista, o reconheceram, aceitaram-lhe e desmobilizaram-no. Depois, se seguiram frequentes arruaças irracionais, violentas e heterogêneas, lembrando, às vezes, as iniciais movimentações pré-nazistas na Alemanha ou pré-fascistas na Espanha. Como comentou um jornalista, se os membros dessas movimentações vissem mesmo a massa da população, eles correriam para seus apartamentos e chamariam a polícia.

A Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi duramente criticada por vários segmentos da sociedade brasileira e considerada como um golpe à democracia. Qual sua análise acerca desse processo?

A PNPS representa uma necessidade num país do tamanho e da população do Brasil, com contradições e necessidades múltiplas. Porém,

como ser aceita uma PNPS em país onde existe foro privilegiado na Justiça, presidencialismo de coalizão, cargos vitalícios e efetivos, mandatos irrevogáveis etc.? Não existem mandatos revogáveis em qualquer instância política, nem responsabilidade por indenizá-los, em caso de mau uso; nem Justiça com cargos temporários para julgar com rapidez. Distantes da população e garantidos, os poderes da República podem vislumbrar a PNPS como um golpe ao maltratado Estado de Direito do Brasil atual.

Mulheres deficientes e a abjeção dos corpos:
um estudo do Programa Pró-Equidade
de Gênero e Raça / *Disabled women and
abjection of bodies: a study by the Pró-Equity of
Gender and Race*

ALINE BARBOSA DE MATOS

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 08 de agosto de 2015

Orientador: Debora Diniz

Palavras-chave: gênero; mulheres; deficiência; equidade; políticas públicas.

Keywords: gender; women; disabilities; equity; public policy.

O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é uma política governamental voltada para a igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho. Porém, as mulheres com impedimentos demandam atenção diferenciada por estarem submetidas a, pelo menos, dois regimes de opressão: o patriarcado e a corponormatividade. Diante disso, esta dissertação teve como objeto identificar as ações, com foco em mulheres deficientes, adotadas pelas empresas participantes desde a 1ª edição. O objetivo geral dessa pesquisa foi analisar como o Pró-Equidade realiza ações direcionadas à promoção da equidade para as mulheres deficientes. Para atingir o objetivo, a metodologia se dividiu em dois momentos: pesquisa documental, com busca de todos os documentos e publicações do programa disponíveis para acesso público; e pesquisa de campo, com o preenchimento voluntário de questionário eletrônico pelas empresas e entrevista com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC. A pesquisa concluiu que as trabalhadoras deficientes são abjetas, pois não houve nenhuma ação direcionada a este grupo

em nenhum dos documentos analisados. Também teve como conclusão a definição do grupo prioritário para as ações do Pró-Equidade: às mães (ou à maternidade).

Pro-Equity Gender and Race Program (Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça) is a focused equality government policy between men and women in the workplace. However, women with impairments require special attention because they are subjected to at least two oppressive regimes: patriarchy and body normativity (corponormatividade). Therefore, this dissertation had as object to identify the actions, focusing on disabled women, adopted by the participating companies since the first edition. The overall objective of this research was analyze how the Pro-Equity carries out actions aimed at promoting equity for disabled women. To achieve the goal, the methodology was divided in two moments: documentary research, to search all documents and publications program available for public access; and field research, with filling Voluntary electronic questionnaire by companies and interview with the Secretary of Policies for Women – SPM by the System for Electronic Information Service Citizen – e-SIC. The survey found that disabled workers are abject because there has been no action directed at this group in none of the documents analyzed. Also we had the conclusion of the priority group for the program action: mothers (or maternity).

“Nova classe média”: acesso a serviços sociais e à morfologia do trabalho da faixa de renda C / *The material conditions of the “new middle class”: access to social service and the morphology of the work of the income range C*

CARLA BEATRIZ DE PAULO

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 26 de março de 2015

Orientador: Evilasio da Silva Salvador

Palavras-chaves: classes sociais; classe média; política de saúde; política de educação; trabalho.

Keywords: social classes; middle class; health policy; education polity; labour.

Esta dissertação apresenta os resultados do estudo sobre as condições materiais da faixa de renda C – a “nova classe média” – a partir da investigação sobre a morfologia do trabalho e o acesso a serviços sociais de educação e de saúde por parte dessa faixa de renda. A pesquisa parte do referencial teórico marxista de classe social, refutando a ocorrência de uma mudança na estrutura das classes sociais no Brasil nos anos 2000 que teria dado origem a uma “nova classe média”. O estudo busca contrastar o contexto histórico da expansão da classe média brasileira, ocorrida durante o estabelecimento do fordismo periférico no Brasil na década de 1950, ao contexto atual da expansão da faixa de renda C, marcado pela emergência do modo de acumulação flexível. A investigação foi realizada a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foi analisado o período de 2003 à 2013 para os dados relativos ao trabalho e ao acesso a serviços de educação e o período de 2003 à 2008 para os dados relacionados a serviços de saúde. A pesquisa mostrou que, em relação à morfologia do trabalho, foram observados aspectos favoráveis como o aumento do percentual de empregados com carteira assinada, a redução do percentual de trabalhadores que trabalhava mais de 45 horas por semana e o crescimento do percentual de trabalhadores com cobertura previdenciária. Por outro lado, evidencia-se a permanência de cerca de 40% dos trabalhadores sem cobertura previdenciária de 30% dos trabalhadores com jornadas laborais acima do previsto na legislação. Além disso, destaca-se que um quinto dos trabalhadores dessa faixa de renda exercem atividades por conta própria ou para consumo próprio. Quanto ao acesso a serviços de saúde e de educação por parte dessa faixa de renda, observou-se o predomínio da utilização de serviços públicos, à exceção da educação superior, que abarca mais de três quartos dos estudantes dessa faixa de renda. A despeito do predomínio do uso de serviços públicos, no caso da saúde, evidenciou-se o aumento do acesso a planos de saúde privados e a tratamentos em consultórios médicos privados.

This dissertation presents the results of the study on the material conditions of the “income range C” – the “new middle class” – from the investigation on the morphology of labour and access to education and health services by this income range. The research is based on the marxist theoretical framework of social class, denying the occurrence of a change in the structure of social classes in Brazil in the 2000s that would have given rise to a “new middle class”. The study seeks to contrast the historical context of the expansion of the Brazilian middle class, which occurred during the establishment of the peripheral fordism in Brazil in the 1950s, to the current context of the expansion of this income range, marked by the emergence of the flexible accumulation. The research was based on the National Household Sample Survey (PNAD), performed by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). The researched covered the period from 2003 to 2013 for labour and education services data and the period of 2003 to 2008 for health services data. In relation to the morphology of labour, it was observed favorable aspects such as an increasing percentage of employees with a formal contract, the reduction of the percentage of employees who worked more than 45 hours a week and the increase in the percentage of workers covered by social security. On the other hand, the study highlights the permanence of around 40% of workers without social security coverage, 30% of workers who had working hours longer than allowed by law. In addition, around 20% of the workers in this income range performed activities on their own or for their personal use. With regard to access to health and education services by the population of this income range, it was noted the predominance of the use of public services, with the exception of private higher education, which covers more than three quarters of students in this income bracket. Despite the prevalence of the use of public services, in the case of health services, it was evidenced the increase of the access to private health plans and the treatments in private doctors’ offices.

Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana
/ Characteristics and trends of the Programs of

Transference of Income in Latin America: high lights to the brazilian and peru experiences.

CECILIA CORREA CABRERA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: junho de 2016

Orientadora: Rosa Helena Stein

Palavras-chave: transferência de renda; desenvolvimento humano; necessidades básicas; focalização.

Keywords: transference of income; human development; basic necessities and focalization.

Características e tendências dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: destaque às experiências, brasileira e peruana. A presente tese de doutorado, desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, tem como propósito apresentar os avanços e projeções de Programas de Transferência de Renda (PTR) no Brasil (Programa Bolsa Família) e no Peru (Programa Juntos), tomando como base a realização de seus objetivos a curto e longo prazo e as situações sociais que pretendem ser combatidas, a partir do cumprimento de condicionalidades. Esses Programas, de natureza assistencial, mostraram seu crescimento e apogeu desde o ano 2000 na América Latina alcançando hoje a todos os países da região. Além de promoverem o consumo e satisfação de necessidades imediatas, essas iniciativas também são consideradas, pelos seus promotores, como estratégias de inclusão às políticas de saúde, educação, trabalho e outras, buscando, assim, gerar mudanças na rotina dos beneficiados e promover o acesso a direitos sociais. Nesse sentido, esta tese se propõe a discutir e analisar o percurso vivenciado pelos países mencionados, destacando os antecedentes ao desenho e execução dos referidos programas, buscando expor os esforços e avanços realizados pelos governos, brasileiro e peruano, na implementação das referidas iniciativas levando em consideração aspectos políticos, econômicos e sociais. O objetivo consiste em identificar as características assumidas por tais programas, bem como o papel dos organismos internacionais na orientação de políticas de caráter focalizado e condicionado. Para tanto, utilizou-se da metodologia qualita-

tiva, para análise de dados secundários obtidos por meio das páginas oficiais, na internet, dos respectivos países e Programas, incluindo diversos órgãos públicos e institutos de Pesquisa, como o Instituto de Estadística e Informática – INEI (Peru), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, promovida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, relatórios de acompanhamento promovidos por organismos internacionais, entre outros, bem como do acesso à literatura especializada e produções sobre a temática. Como fundamento teórico, apoiou-se na discussão de categorias como desenvolvimento humano, necessidades básicas e focalização. Os resultados encontrados apontam que, mesmo que a curto prazo se fale de satisfação de necessidades urgentes em grupos extremamente pobres, dificilmente pode-se falar de garantia de direitos, classificando estas iniciativas, tomando como base os indicadores apresentados, como ações que assegurem a coesão social a partir da proteção dos interesses do capital. Este trabalho também procura expor os desafios para o futuro, considerando o período de amadurecimento que esses programas hoje atravessam e as tarefas pendentes considerando a agenda pós 2015.

Characteristics and trends of the Programs of Transference of Income in Latin America: high lights to the Brazilian and Peru experiences. This dissertation was develop in the scope of the Post-graduation Programming Social policies of the Social Services Department of the University of Brasilia. It has had as intention to present the advances and projections of the Programs of Transference of Income (PTR) in Brazil (Bolsa Família Program) and in Peru (Juntos Program), their short and long terms social dead line and situations that they into end to overcome with the fulfillment of the established conditionality. These Programs of attendance nature had shown its grow than apogee since year 2000 in Latin America and today they reaches all the countries of the region. Beyond promoting the consumption and satisfaction of immediate necessities, these initiatives were also considered, by its promoters, as strategies of inclusion to health politics, education, work and others, seeking to generate changes in the life routine of the benefited and to promote their access the social rights. This thesis considers arguing and analyzing the historical data of these programs in their respective countries, high light in their former history that leded to their creation and execution by their respective governments, Brazilian and Peruvian, as well as the implementation of its main initiatives considering its politicians, economic and social aspects. The aim consists in identi-

fying these programs characteristics as well as the role of the international organization that orientated the politics and conditionals. To fulfill its objectives, this dissertation use qualitative methodology, to analyze the collected data available in reports from the governmental programs official pages at the internet, and diverse public agencies and research institutes, including the Instituto de Estadística e Informática – INEI (Peru), and Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad, from the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, as well as from specialized literature on this thematic. As theoretic al basis, it centered in the discussion of categories as human development, necessities and focalization. There search discovered results that points out that in its short-term, these programs cannot guarantee the satisfaction of urgent necessities for the extremely poor groups, and cannot guarantee their constitutional rights. These programs were not able to translate a social cohesion from its actual indicators, and their actions did not assure the social cohesion assurance thru the protection of the interest so the capital. This work al so seeks to display the challenges for the future, considering the current period of maturates of these programs and hanging tasks agenda after 2015.

Participação cidadã e cultura política: uma análise sobre o caso do programa Orçamento Participativo no município de San Antonio (Chile) / *Citizen participation and political culture: an analysis of Participatory Budgeting in San Antonio City*

DANIELA BEATRIZ MIRANDA PRADO

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 27 de fevereiro de 2015

Orientadora: Livia Barbosa Pereira

Palavras-chaves: participação cidadã; cultura política; Chile.

Keywords: citizen participation; political culture; Chile.

A pesquisa tem como foco os processos de participação cidadã num programa público executado em nível local que abarca o controle democrático dentro das suas diretrizes principais e sua relação com a cultura política do território. O levantamento de campo foi feito na cidade – e município – de San Antonio na Región de Valparaíso (Chile), enfocado no programa Orçamento Participativo da cidade de San Antonio, durante a gestão 2013. A pesquisa se estabeleceu como um estudo qualitativo de caso.

The research is focused in the processes of citizen participation in a public program implemented at the local level that spanned democratic control within their guidelines and their relationship with the political culture of the territory. The field survey was done in the San Antonio city in the region of Valparaíso (Chile), focused on participatory budgeting program for the San Antonio city during 2013. A research is a qualitative case study.

Da Universalidade ao Universalismo: críticas à concepção de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria / *From Universality to Universalism: critical to the design of productive inclusion of Plano Brasil Sem Miséria*

GETÚLIO HENRIQUE FERREIRA ALVES

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 16 de março de 2015

Orientadora: Rosa Helena Stein

Palavras-Chaves: universalidade; universalismo; inclusão produtiva; Plano Brasil Sem Miséria; microempreendedor individual; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

Keywords: universality; universalism; productive inclusion; Plan Brazil Without Extreme Poverty; individual micro-entrepreneur; National Program for Access to Technical Education and Employment.

Haja vista que no modo de produção capitalista o acesso ao trabalho – ou a falta dele – sempre significou, de certa forma, acesso a alguma sorte de proteção social, o objetivo central deste trabalho consistiu em analisar em que medida as tendências contemporâneas em curso no mercado de trabalho nacional contribuem para a universalização e a garantia de direitos. Para tanto, optou-se pela utilização do método histórico dialético, a fim de evitar tendências unilaterais e a-históricas que pressupõem a política social como um processo linear de início, meio e fim, desconsiderando elementos contraditórios envolvidos na formulação, execução e consolidação de direitos e serviços sociais. Ou seja, neste estudo, o eixo inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria (PBSM) – unidade de análise desta pesquisa – foi abordado não como mais uma tentativa de enfrentamento à extrema pobreza no país, mas problematizado na sua essência, como ação historicamente situada, que é alvo de disputas e conflitos de interesses, sendo essencialmente contraditória, podendo contribuir para romper com o ciclo de extrema pobreza ao mesmo passo em que serve aos interesses de acumulação capitalista. Por conseguinte, foi possível constatar que as ações em curso no cenário nacional seguem na direção do universalismo e não da universalidade – ainda que inscrita nos limites da sociabilidade capitalista. Isto é, apesar de reivindicarem o estatuto de novo paradigma, tais estratégias encontram-se pautadas no velho receituário neoliberal, calcado em uma carga tributária regressiva e priorizando o orçamento fiscal, com vistas ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, em detrimento do orçamento social. Assim, observou-se, na última década, uma redução quase imperceptível na desigualdade de renda ao passo que a queda na taxa de pobreza tem como causa primeira a mudança na sua metodologia de cálculo ao invés do real atendimento das necessidades sociais dos indivíduos. Além disso, o atual momento é marcado por formas de organizações estatais moldadas às novas formas de organização da sociedade capitalista, com vistas à satisfação das necessidades do capital. Tal estratégia ganha materialidade nas ações de inclusão produtiva propostas pelo PBSM, em especial o Microempreendedorismo Individual (MEI) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Sob a égide de um discurso que exalta a estabilidade do mercado de trabalho, sustentada por uma diminuição contínua do nível de desemprego aberto, celebra-se a queda tendencial da taxa de informalidade, na última década, de modo que a

inclusão produtiva, via PBSM, é apontada como uma porta de entrada segura para relações contratuais estáveis. Todavia, foi possível concluir que o MEI mina a articulação política da classe trabalhadora, de modo a usurpar sua identidade de classe, designando-lhes como microempreendedores individuais. Já a educação profissional – (re)orientada pelos preceitos produtivistas do Banco Mundial – afasta-se progressivamente do âmbito da política de trabalho, emprego e geração de renda, tornando-se, cada vez mais, uma pauta exclusiva da política de educação – a ponto do PRONATEC, ser administrado pelo MEC e financiado, exclusivamente, com recursos da política educacional. Essas ações descolam o debate sobre a atual configuração do mercado de trabalho nacional de seus determinantes conjunturais e estruturais, culpabilizando os indivíduos pela sua inserção precária em relações contratuais informais, pelo desemprego ou, até mesmo, pela sua instabilidade contratual, alegando que isso se deve a sua falta de qualificação profissional e/ou inabilidade empreendedora. Assim, a tendência em curso é a de cortes nos direitos vinculados ao exercício do trabalho, como as perdas recentes no âmbito seguro desemprego.

Given that, under the capitalist mode of production, access to work – or rather, the lack of it – has always meant, in a way, access to some sort of social protection, the main objective of this work is to analyze the extent to which contemporary trends underway in the Brazilian labor market contribute to universal coverage and the full guarantee of rights. Therefore, a historical dialectic approach was used in order to avoid a unilateral and ahistorical perspective, which considers social policy as a linear process of beginning, middle and end, disregarding contradictory elements involved in the formulation, implementation and consolidation of social rights and services. In other words, in this study, the unit of analysis is the productive inclusion pillar of the government's extreme poverty eradication program Plano Brasil sem Miséria (PBSM) or Brazil Without Extreme Poverty. This pillar is analyzed not as another attempt to confront extreme poverty in the country, but is discussed in its essence, as a historical action, subject of disputes and conflicts of interest, contradictory in its very nature, by helping to break the cycle of extreme poverty and, at the same time, serving the interests of capitalist accumulation. It was therefore established that the ongoing actions on the national scenario follow the path of universalism and not universality, even within the limits of the capitalist sociability. This means that, although these initiatives are portrayed as a new paradigm,

they are still grounded in old neoliberal principles, which are based on a regressive tax burden and give priority to the fiscal budget in order to pay interests and repay the public debt at the expense of social spending. Thus, in the last decade, income inequality has shown an almost imperceptible decrease while the drop in poverty rates was caused by a change in the measurement methodology rather than the actual fulfillment of individuals' social needs. In addition, the current situation is marked by forms of state organizations made to fit the new forms of organization of capitalist society, aimed at meeting the needs of capital. This is clearly seen in the productive inclusion initiatives proposed by the PBSM, especially the Individual Micro-entrepreneur (MEI) and the National Program for Access to Technical Education and Employment (PRONATEC). Under a discourse that highlights labor market stability, supported by a continuous decrease of unemployment, the drop in informality rates seen in the last decade has been celebrated and the productive inclusion brought about by the PBSM is perceived as a safe gateway to stable contractual relations. However, it can be concluded that the MEI undermines the political organization of the working class, stripping away its class identity by labeling them as individual micro-entrepreneurs. Meanwhile, professional education has been redefined by the World Bank's productivist precepts and has gradually moved away from the scope of labor, employment and income generation policies, becoming an element increasingly limited to the educational agenda. A clear sign of this is the fact that the PRONATEC is currently managed by the Ministry of Education and funded exclusively with educational policy resources. These actions move the discussions about the current national labor market away from its structural and circumstantial determinants, blaming individuals for their precarious informal contractual relations, unemployment or even for their contractual instability, claiming that these are a result of their lack of professional qualifications and/or entrepreneurial skills. Thus, the current trend has been to remove rights linked to the exercise of work, for instance, the recent losses related to unemployment insurance.

Assistência social e cultura política no
Brasil pós-Constituição Cidadã: os efeitos
republicanos do Sistema Único de Assistência
Social / *Social Assistance and Political Culture
in Brazil Post-Citizen's Constitution: The
Republican Effects of the Unitary System of
Social Services*

IÊDA MARIA NOBRE DE CASTRO

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 03 de março de 2015

Orientadora: Ângela Vieira Neves

Palavras-chave: assistência social; cultura política, seguridade social.

Keywords: social assistance; political culture; social security.

Com o propósito de desvendar os efeitos do processo histórico de implantação do Suas na formação de novas culturas fundadas na lógica do direito, esta tese traz uma análise das concepções formadas sobre a assistência social como direito, a partir das interações entre diferentes agentes políticos – trabalhadores, usuários, gestores, entidades, vereadores e imprensa escrita – envolvidos nas práticas políticas locais imanentes ao processo de implantação do Suas. Guiada pelo método dialético, adotou-se como categoria central de análise a contradição histórica dialética, desvendando nos processos históricos de implantação do Suas nos municípios cearenses de Sobral e Fortaleza – no período de 2005 a 2013 – confrontos de interesses e ideias que revelam o efeito cultural do Suas. Conflitante com as práticas conservadoras do assistencialismo, o processo de implantação do Suas inscreve a assistência social no campo das práticas políticas, entendidas como espaços de conflitos de interesses difusos e construção do interesse comum, cristalizando-se como objeto de disputa entre ideias e interesses na busca da hegemonia à efetivação da assistência social como direito, favorecendo a formação da cultura política do direito. Nesta tese, os efeitos do Suas se revelam em três contradições: A primeira, direito/ajuda, ressalta a dimensão pública da política; a segunda, público/privado, acena com

rupturas em relação à tradicional relação baseada na subsidiariedade; a terceira, necessidades sociais/carências individuais, vinculada às tensões geradas entre focalização/universalização. Os resultados apontaram outros efeitos do Suas: a tensão com o parlamento e as práticas políticas institucionais fundadas no clientelismo político e institucional; a criação de estratégias de ampliação de democratização do Suas que culminaram em maior presença dos usuários nos debates públicos; a transformação da assistência social em linguagem política, inserindo-se na agenda pública dos meios de comunicação de massa – no caso em estudo, a imprensa escrita e o parlamento. Identificou-se, ainda, a persistência de desafios à materialidade do direito à assistência social que necessitam entrar para a arena política com mais intensidade, a exemplo do financiamento público. A expectativa com esta tese é de que o Suas ganhe mais publicidade, tornando-se um sólido instrumento para a convergência de conflitos e construção do interesse comum em diferentes espaços políticos, promovendo rupturas definitivas com as práticas assistencialistas, consolidando a assistência social no campo do direito e da cidadania.

In order to discover the effects of historic process on the implantation of SUAS in the new cultures based on the logic of law, this thesis brings an analyses of the formed conceptions of the social assistance as a right, from the interactions between politic agents – workers, users, managers, entities, assemblymen and written press – involved on local political practices immanent to the implantation of SUAS. Guided by the dialectical method, it was adopted as central category the analyses of historic dialectic contradiction, revealing the historic process of implantation of SUAS on the Ceara's cities of Sobral and Fortaleza – between 2005 and 2013 – interests confrontation and ideas that reveal the cultural effects of SUAS. Conflicting with the conservative practices of social assistance, the process of implementation of SUAS writes the social assistance on the policy practices field, understood as spaces of conflicts of diffuse interests and construction of common interest, building up as an object of dispute between ideas and interests in search of the hegemony to the effect social assistance as a right, favoring the formation of policy culture of the rights. In this thesis, the effects of SUAS revealed three contradictions: First, rights/help highlights the public politic dimension; the second, public/private nods breaks over traditional relationship based on subsidiarity; The third, social needs/individual needs linked to the tensions generated between the targeting/univer-

sal. The results point other effects of SUAS: the tension with the congress and the institutional political practices based on political and institutional patronage; the expansion of SUAS democratization strategies that resulted in greater presence of users in public debates; the transformation of social assistance in political language, putting it into public agenda of mass press, in this case of study, the written press and congress. It was identified yet, persistent challenges to the materiality of the right to social assistance that need to enter into political arena with more intensity, such as the public funding. The expectation with this thesis is that the SUAS get more publicity, making it a solid instrument for the convergence of conflicts and building of common interest in different policy areas, promoting definitive break with the welfare practices by strengthening social assistance in the field law and citizenship.

Políticas públicas para idosos no Brasil: análise à luz da influência das normativas internacionais / *Public social policies for the elderly in Brazil: considering the international agreements*

JURILZA MARIA BARROS DE MENDONÇA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data de Defesa: 4 de março de 2015

Orientadora: Potyara Amazoneida Pereira Pereira

Palavras-chaves: envelhecimento; dependência; cuidado; pessoa idosa.

Keywords: aging; dependency; care; elder.

Trata a presente tese das políticas sociais públicas para os idosos no Brasil à luz das normativas internacionais. Dentre estas, destacam-se às associadas aos cuidados de longa duração, como demanda premente e arena na qual se confrontam interesses diferenciados: os do Estado, os do mercado e os dos idosos em particular. O envelhecimento populacional é um processo que vem se impondo como uma realidade incon-

testável, sem, porém, constituir prioridade na agenda política de vários países. Nesse contexto, caracterizado por crises do capital e pela hegemonia do ideário neoliberal, a garantia de direitos da pessoa idosa vem sendo negligenciada não apenas no Brasil. É fato empírico que, tanto no chamado Terceito Mundo, quanto no Primeiro Mundo, há – embora de forma diferenciada – crescente esvaziamento dessa garantia. E isso ocorre na contramão da seguinte tendência: com o aumento da expectativa de vida, vem aumentando significativamente o número de pessoas com 80 anos e mais de idade, sendo essa faixa etária a que apresenta maior incidência de dependência de cuidados. Tal dependência já vem sendo considerada como um “risco social”, nos países desenvolvidos, que extrapola da esfera familiar para o Estado. Desde 1982, a Organização das Nações Unidas vem discutindo o envelhecimento populacional e seus impactos econômicos e sociais. Dentre as normativas internacionais, destacam-se o Plano de Madri, de 2002, e a Declaração de Brasília, de 2007, que recomendam a criação de um documento de âmbito internacional juridicamente vinculante. As discussões na Organização das Nações Unidas e na Organização dos Estados Americanos, das quais o Brasil tem feito parte, vêm avançando sobre a importância de uma Convenção dos Direitos Humanos da pessoa idosa. A pesquisa realizada revela: a ausência de mecanismos que exijam o cumprimento de legislações que assegurem os direitos das pessoas idosas; a falta de compromisso político por parte dos gestores em implementar as legislações existentes; e a precariedade do controle democrático eficiente em fazer com que as legislações sejam cumpridas.

This thesis analyzes public social policies for the elderly in Brazil, considering the international agreements. There are the policies associated with long-term care as an urgent demand and arena in which to confront state interests, the market and in particular the elderly. Population aging is a process which has been growing as an undeniable reality, without, however, the proper inclusion on the political agenda of many countries. In this context, characterized by crises of capital and hegemony of neoliberal ideas, the elder guarantee of rights has been overlooked. It is an empirical fact that there has been an increasing emptying of the rights of the elderly in the First and Third World. And this is counter to the following trend: with increasing life expectancy, has been significantly increasing the number of people aged 80 and older, which is the group that has the highest incidence of dependency care. This dependency is already considered as a “social risk”

in developed countries, which goes beyond the family sphere to the state. Since 1982, the United Nations has discussed the aging population and its economic and social impacts. Among the international agreements, we highlight the Madrid Plan of 2002 and the Brasilia Declaration of 2007, which recommended the creation of an international framework document that is legally binding. The discussions at the United Nations and the Organization of American States, of which Brazil has been part, is advancing on the importance of a Convention on Human Rights of the elderly. At the end, this survey reveals: the absence of mechanisms that require compliance with laws that ensure the rights of older people, lack of political commitment from government to implement the existing legislation and the precariousness of effective democratic control in making the laws effective.

Conflito armado na Colômbia: marcos de governabilidade no acesso aos direitos à saúde mental e à reparação integral / *Armed conflict in Colombia: governance frames in the access to mental health and integral reparation rights*

LAURA CAMILA SARMIENTO MARULANDA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da defesa: 27 de fevereiro de 2015

Orientador: Debora Diniz Rodrigues

Palavras-chaves: razão humanitária; reparação integral; saúde mental; trauma; vítima; violência sociopolítica.

Keywords: humanitarian reason; integral reparation; mental health; trauma; victim; sociopolitical violence.

O objetivo deste trabalho é problematizar os marcos de governabilidade no acesso aos direitos à saúde mental e à reparação integral dentro da política e do quadro legal da Colômbia no período de 2003 a 2013. Foram pesquisados oito documentos governamentais de abrangência nacional, bem como a Política Nacional de Saúde

Mental, a Lei Nacional de Saúde Mental, as leis referidas a vítimas (*Ley de justicia y paz* e *Ley de victimas*) e os planos de saúde pública de tal período. O desenho da pesquisa foi baseado na teoria fundamentada. Indaga-se o uso político do sofrimento humano e a leitura da violência em um viés médico-psicológico, escondendo os debates morais e políticos dos conflitos, no que é denominado como a razão humanitária contemporânea. Especificamente no contexto colombiano, explora-se como a requalificação da guerra na economia moral implica consequências para a responsabilidade estatal na dinâmica do conflito armado. Com isso, geram-se ordens de legitimidade entre a violência estatal e a violência insurgente, bem como processos de subjetivação política das vítimas da violência em uma tensão entre indivíduos traumatizados e sujeitos de direitos. O sujeito central do trabalho é a vítima da violência sociopolítica; porém, durante os dez anos pesquisados, essa vítima não foi a mesma. Ela tem-se transformado ao longo do tempo, tomando novos matizes e, sobretudo, mudando seus marcos de inteligibilidade. Nesse sentido, esta dissertação faz uma genealogia de dez anos da produção desse sujeito e analisa o que implica essa produção na sociedade colombiana.

The aim of this study is to problematize the governance frames in the access to mental health and integral reparation rights within the policy and legal framework in Colombia from 2003 to 2013. Eight nationwide government documents were researched, as well as the National Policy on Mental Health, the National Mental Health Law, the laws related to victims (Ley de justicia y paz and Ley de victimas), and the public health plans for this period. The research design was based on grounded theory. This study questions the political use of human suffering and the interpretation of violence through a medical-psychological bias, hiding the moral and political debates about the conflicts, in what is termed as contemporary humanitarian reason. Specifically in the Colombian context, it explores how the requalification of war in the moral economy implies consequences for state responsibility in the dynamic of the armed conflict. That generates legitimacy orders between state violence and insurgent violence, and also political subjectivation processes of the victims of violence in a tension between traumatized individuals and subjects of rights. The study's central subject is the victim of sociopolitical violence; however, during the ten years researched, the victim was not the same, and has been transformed over time, taking new shades and, above all, changing their intelligibility frames. In this sense, this study

delineates a ten-year genealogy of the production of this subject and analyses the implications of that production in Colombian society.

Avaliação da Política Nacional de
Ciência, Tecnologia e Inovação em
Saúde: contribuições para a pesquisa &
desenvolvimento em biotecnologia em saúde
(2004-2014) / *Assessment of the National
Policy on Science, Technology and Innovation
in Health: contributions to research & health
biotechnology development (2004-2014)*

PRISCILA ALMEIDA ANDRADE

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data de defesa: 02 de junho de 2015

Orientadora: Denise Bomtempo Birche de Carvalho

Palavras-chave: Política Nacional de Ciência; Tecnologia e Inovação em Saúde; Pesquisa & Desenvolvimento; biotecnologia; Sistema Único de Saúde.

Keywords: National Policy on Science; Technology and Innovation; Research & Development; biotechnology; Unified Healthcare System.

O Sistema Único de Saúde (SUS) movimenta a economia desde a pesquisa & desenvolvimento até a produção e compra de tecnologias para promover a oferta de bens e serviços à população. Nesse contexto, a bioeconomia, cujo um dos alicerces é a biotecnologia em saúde, consiste no atual paradigma tecnológico que tem o potencial de desenvolver produtos e processos que atendam às prioridades do SUS, reduzindo a vulnerabilidade tecnológica do país ao mercado internacional. Este estudo objetiva avaliar os projetos de P&D na área de biotecnologia em saúde, financiados pelo Depart-

mento de Ciência e Tecnologia da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos para a Saúde do Ministério da Saúde (Decit/ Sctie/MS), por meio das contratações diretas e editais temáticos nacionais, lançados no período de 2004 a 2012. A abordagem metodológica utilizada foi a triangulação de métodos, baseada na observação participante, na análise de conteúdo e na vertente bibliográfica, para se identificar a amostra do estudo. Posteriormente, foi aplicado o modelo avaliativo de políticas de saúde, que realizou de modo combinado três análises interdependentes: a normativa, a estratégica e a de produção científica e tecnológica resultante das atividades de P&D avaliadas. As bases de dados públicas – Sistema Pesquisa Saúde e Plataforma Lattes – foram as principais fontes secundárias utilizadas para a coleta de dados. Constatou-se que, de 2004 a 2012, a PNCTIS investiu R\$ 168.981.016,60 em 268 projetos de P&D em biotecnologia em saúde, sendo que 141 desses prosseguiram, principalmente, devido ao cofinanciamento das agências nacionais e estaduais de fomento. Foram apoiados 121 projetos em terapia celular com o uso de células-tronco; 18 em biomateriais para engenharia tecidual; 60 em biofármacos; 17 em vacinas; 5 em hemoderivados; e 47 relacionados a kits diagnósticos. Foram realizados 72 ensaios pré-clínicos e 33 clínicos. Verificou-se que 55 projetos de P&D em biotecnologia direcionavam-se para as doenças negligenciadas. Entre essas, a leishmaniose e a tuberculose lideram, sendo o alvo de 12 e 9 projetos, respectivamente. A amostra total avaliada resultou na publicação de 1.831 artigos científicos; 316 teses de doutorado; 430 dissertações de mestrado; 74 pedidos de patentes e outras 26 produções tecnológicas, de 2004 a 2014. Foram mobilizadas também 34 redes de pesquisa; 21 parcerias entre universidade ou centro de pesquisa e empresas; e 19 instituições internacionais para a execução dos projetos de P&D financiados. Este estudo conclui que as induções da PNCTIS avaliadas atenderam às prioridades governamentais do país no campo da biotecnologia em saúde. Recomenda-se que os futuros editais temáticos nacionais e contratações diretas concentrem os investimentos para a P&D em biotecnologia em saúde, apoiando um menor quantitativo de projetos para alocar uma maior quantia de recursos para cada. É fundamental também assegurar a continuidade do financiamento para a execução de projetos de médio e longo prazo. O incentivo aos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia e às parcerias

com o setor empresarial, instituições internacionais e redes de pesquisa é estratégico. Buscou-se, assim, contribuir para o aprimoramento da gestão de ciência, tecnologia e inovação em saúde no âmbito do SUS.

Brazil's Unified Health System (SUS) moves the Brazilian economy – from R&D to production and purchase of technology – towards the supply of goods and services to its population. In this context, Bioeconomy – being biotechnology healthcare one of its foundations – has been the current technological paradigm with the potential to develop products and processes that would ultimately meet the SUS' priorities, thus reducing the country's technological vulnerability to the international market. This study aims to review the R&D projects in biotechnology healthcare funded by the Department of Science and Technology at the Secretariat of Science, Technology and Strategic Inputs, a division of the Ministry of Health (Decit/SciTE/MS), through direct hiring and public notices from 2004-2012. The methodological approach was a triangulation of methods based on participant observation, content analysis and literature, so as to identify the sample of this study. Subsequently, an evaluation model for healthcare policies was applied, by combining three interdependent reviews: normative analysis, strategic analysis and a review on the production of science and technology resulting from the R&D activities assessed in this study. Two public databases – the Healthcare Research System and the Lattes Platform – were used as the main secondary sources of data collection, among others. This study found that, from 2004 to 2012, the PNCTIS invested R\$ 168,981,016.60 in 268 R&D biotechnology healthcare projects; 141 of them showed progress, especially due to the co-financing of national and state development agencies. The number of supported projects are as follows: 121 on cell therapy with stem cells; 18 on biomaterials for tissue engineering; 60 on biopharmaceuticals; 17 on vaccines ; 5 on blood-based products; and 47 on diagnostic kits. 72 pre-clinical trials and 33 clinical trials were done. It was found that 55 R&D projects on biotechnology focused on neglected diseases, most of them on leishmaniasis (12) and tuberculosis (9). The total sample assessed resulted in the publication of 1,831 scientific articles, 316 Ph.D. theses, 430 Master's papers, 74 patent applications and 26 other technology goods and processes between 2004 and 2014. The implementation of the funded R&D projects involved 34 research networks, 21 partnerships between universities or research centers and companies, and 19 international institutions. This study concludes that the application of the assessed PNCTIS has met the Brazilian government's priorities in the biotechnology healthcare field. It is recommended that, for further

public notices and direct hires, investments in R&D be applied mainly to biotechnology healthcare. It is also recommended that fewer projects be involved, so that each project is granted a greater amount of funds. An ongoing flow of funds for the implementation of the medium and long-term projects is also crucial. The incentive to the National Science and Technology Institutes, as well as partnerships with the private sector, international institutions and research networks is of strategic importance. The SUS, as a result, was created to improve the management of the Brazilian healthcare science, technology and innovation.

Democracia e Participação Social: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal / *Democracy and Social Participation: a study of the Participatory Budget in the Federal District*

PRISCILA NOLASCO DE OLIVEIRA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da Defesa: 05 de março de 2015

Orientadora: Angela Vieira Neves

Palavras-chave: Orçamento Participativo; democracia participativa; sociedade civil; cultura política.

Keywords: Participatory Budgeting; participatory democracy; civil society; political culture.

O presente estudo analisa a participação da sociedade civil no Orçamento Participativo (OP) e suas imbricações na cultura política local e na agenda pública, a partir de um estudo de caso realizado junto ao OP do Distrito Federal (2011-2014). Buscou-se traçar um panorama sobre o processo de implementação do OP, seus principais limites e avanços, discutindo as práticas políticas que nele se expressam e suas características. A pesquisa apresentou em seu referencial teórico uma discussão sobre democracia na perspectiva participativa e apresentou a

disputa no campo teórico e político sobre conceitos essenciais, como sociedade civil e participação. A possibilidade de efetivar a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, em uma atuação conjunta, é uma das características que emerge fortemente nos anos 1980 e 1990 no Brasil. Nesse período, a disseminação dos espaços públicos participativos como o OP ocorreu em um campo de disputas de projetos políticos relacionados à sociedade civil. Enquanto na perspectiva democrática reivindicava-se a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, a proposta conservadora neoliberal apontava para a despolitização da participação, relacionando-a ao terceiro setor. A hipótese adotada foi a de que a participação da sociedade civil no OP pode contribuir com o fortalecimento de uma cultura política mais democrática, tensionando práticas conservadoras como o clientelismo, o autoritarismo e a centralização das decisões. A pesquisa teve como metodologia um estudo qualitativo, no qual foram utilizados como instrumentos de coleta de dados a observação, a análise documental, a aplicação de questionários aos conselheiros do OP e a realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes da sociedade civil e do governo. Na análise de dados, foram identificados efeitos políticos a partir das seguintes variáveis: associativismo, representação, desenho institucional, vontade política, influência do partido e o potencial democratizador do OP. A partir da análise realizada, constatou-se um desequilíbrio entre a conjugação das variáveis do OP, coexistindo nesse espaço público traços mais conservadores e outros mais democráticos. Constatou-se forte influência da cultura política clientelista na execução das obras que foram prioridades do OP. Sua confusa metodologia somada à influência do partido fragilizou a participação popular e a autonomia da sociedade civil. Tais limites demonstraram a redução do sentido participativo do OP a um instrumento meramente consultivo, sendo que o poder decisório sobre as políticas públicas e o orçamento permaneceu concentrado nos representantes do governo. Por outro lado, a pesquisa demonstrou que a implementação do OP ampliou temas, sujeitos e espaços de fala e participação da sociedade civil, que se mobilizou nas plenárias de base, elegeu representantes e realizou protestos e manifesto em favor do OP. Nesse sentido, demonstrou-se que a abertura de canais de democracia participativa pode qualificar a democracia representativa.

This study analyzes the participation of civil society in the Participatory Budget (PB) and its overlaps in the local political culture and the public agenda from a case study conducted within the PB of Distrito Federal, Brazil (2011-2014). We tried to draw a picture on the PB implementation process, its main limitations and advances, always discussing political practices expressed in it and its features. The research presented in his theoretical framework, a discussion on democracy in the participatory approach and presented the dispute in the theoretical and political field on key concepts such as civil society and participation. The possibility of carrying out the civil society participation in State decisions on a joint action is one of the characteristics that emerges strongly in 1980 and 1990 in Brazil. In this period, the spread of participatory public spaces such as the PB was in a field of political projects of disputes related to civil society. While in democratic perspective claimed to civil society participation in State decisions, neoliberal conservative proposal pointed to the depoliticization of participation relating to the third sector. The hypothesis adopted was that the participation of civil society in the OP can contribute to the strengthening of a more democratic political culture, intending conservative practices such as clientelism, authoritarianism and centralization of decisions. The study was a qualitative study methodology in which observation, document analysis, questionnaires to PB councilors and conducting semi-structured interviews with representatives of civil society and government interviews were used as instruments of data collection. In data analysis, political effects were identified from the following variables: association, representation, institutional design, political will, party influence and the democratizing potential of the PB. From the analysis performed, there was an imbalance between the combination of PB variables, coexisting in this public space more conservative and more democratic traits. It was found a strong influence of clientelist political culture in the works that were PB priorities. His confused methodology plus the influence of party weakened popular participation and the autonomy of civil society. These limits have demonstrated reduction of participatory sense of PB to a purely advisory instrument, and the decision-making power over public policies and the budget remained focused on government representatives. On the other hand, research has shown that the implementation of the PB expanded themes, subjects and spaces of speech and civil society participation that has mobilized the basis of plenary, elected representa-

tives and held protests and manifesto for the PB. In this sense, it was shown that the opening of participatory democracy channels can qualify representative democracy.

Políticas sociais, incentivos fiscais e os movimentos do capital e do trabalho no caso Grendene / *Social policy, tax incentives and capital and work movements in Grendene case*

ROBERT PAULA GOUVEIA

Curso: Programa de Pós-Graduação em Política Social

Data da defesa: 13 de março de 2015

Orientadora: Silvia Cristina Yannoulas

Palavras-chave: incentivos fiscais; políticas públicas; políticas sociais; reestruturação produtiva; trabalho.

Keywords: tax incentives; public policies; social policies; industrial restructuring; labour.

Esta tese trata da questão das políticas públicas sociais, especificamente aquelas voltadas à área do trabalho, tendo como pano de fundo a relação entre essas políticas públicas de trabalho e os movimentos do capital, dentro do sistema capitalista de produção e troca. Busca-se analisar a postura do Estado enquanto poder público, a partir da formação (ou não) de políticas públicas sociais, correspondentes às compensações oriundas das consequências sociais dessa relação. Nesse sentido, é uma análise sociológica, histórica e econômica, a partir de uma visão crítica, buscando sua compreensão e observando possibilidades de posicionamento para os agentes envolvidos nesse processo – especialmente para a classe trabalhadora –, num contraponto diante da postura capitalista na relação capital-trabalho. Este estudo tem, ao mesmo tempo, uma abrangência global, baseada na literatura existente acerca do tema, naquilo que denomina de mudança do capitalismo em escala planetária; e outra local, centrada numa realidade brasileira específica, a partir do

seu setor produtor calçadista, lócus fértil na difusão do processo de reestruturação produtiva, esta por sua vez ícone da modernização industrial capitalista desde os anos 1970 e da consequente ressonância disso para o mercado de trabalho. Realizou-se, assim, estudo de caso relativo ao movimento da empresa Grendene entre Farroupilha/RS e Sobral/CE, a partir da migração de seu complexo produtivo e, considerando seu processo de reestruturação produtiva como algo além dessa migração de capital, incluindo aí a inserção do setor público neste contexto, enquanto fator político desse processo. Para tanto, utilizaram-se, além da pesquisa bibliográfica, a análise documental, entrevistas semiestruturadas e a observação direta das respectivas conjunturas, na tentativa de compreender não só a lógica do referido processo, mas, principalmente, as consequências disso para os mercados de trabalho em ambos os locais mencionados, fundamentalmente a partir das políticas públicas sociais (ou de sua ausência) associadas a esse contexto. Ao final o que se percebe, além da complexidade dos eventos decorrentes desse movimento, é o viés pró capital inerente a ele, especialmente no que diz respeito às políticas públicas locais pesquisadas.

This thesis deals with the issue of social policies, specifically those related to labour, and the relationship between labour policies and movements of the capital within the capitalist system of production and exchange. We seek to analyze the state's position as a public authority on the building (or absence) of social policies, as a means of compensation out of the social consequences of this relationship. Therefore, it is a sociological, historical and economic analysis, from a critical view, seeking its understanding and observing position possibilities of the agents involved in this process - especially for the working class - a counterpoint on the capitalist stance towards the capital-labor relation. This study has, at the same time, a global scope, based on the existing literature on what has been called the transformation of capitalism at a world level; and another local dimension, centered on a specific Brazilian reality: the footwear industry, a fertile locus of the industrial restructuring process, which has been the symbol of capitalist industrial modernization since the 1970s, and its resonance to labour market. We study the case of Grendene enterprise movement, which has migrated its production complex between towns of Farroupilha/RS and Sobral /CE, and, considering its restructuring process as something beyond that migration of capital, including the public sector in this context, as a political factor in this process. Therefore, we used, in addition to literature review,

also document analysis, semi-structured interviews and direct observation of both realities, trying to understand not only this phenomenon's logic, but mainly the consequences for labor markets in both places, focusing on public social policies (or their absence) associated with that context. At the conclusion, we notice that, in addition to events arising from this complex movement, there is an inherent pro-capital bias in it, specially towards the researched local policies.

NORMAS EDITORIAIS

A revista *SER Social* destina-se à publicação de trabalhos científicos sobre assuntos atuais e relevantes no âmbito do Serviço Social, da Política Social, áreas afins e suas relações interdisciplinares. Cada edição focaliza uma unidade temática, previamente definida pelo Colegiado da Pós-Graduação em Política Social do SER/IH/UnB, tendo em vista sua importância dentro do contexto social contemporâneo.

Os trabalhos submetidos à publicação deverão ser inéditos, não sendo permitida sua apresentação simultânea a outro periódico, tanto do texto, quanto de figuras e tabelas.

Todos os direitos editoriais são reservados à revista *SER Social*. Nenhuma parte das publicações pode ser reproduzida, estocada por qualquer sistema ou transmitida por quaisquer meios ou formas existentes ou que venham a ser criados, sem prévia permissão por escrito da Comissão Editorial, ou sem constar o crédito de referência, de acordo com as leis de direitos autorais vigentes no Brasil.

Quando do encaminhamento do artigo, o/s autor/es deverá/ão assinar e enviar a Declaração de Responsabilidade e a Transferência de Direitos Autorais (ver modelos em <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social> ou <<http://www.unb.br/ih/dss>>).

Os trabalhos submetidos à publicação serão analisados por pares, membros do Conselho Editorial Científico, ou pareceristas *ad hoc*, os quais arbitrarão sobre a conveniência, ou não, de sua aceitação, e poderão sugerir ao/s autor/es reformulações, ou adaptações às normas editoriais. A decisão final sobre a publicação dos trabalhos recebidos será da Comissão Editorial, com base no programa editorial da revista. Durante a análise serão verificados rigor, clareza e precisão quanto à produção científica, à redação, ao conteúdo e à probidade ético-teórica. As eventuais modificações de estrutura e conteúdo serão acordadas com o/s autor/es. Não serão admitidos acréscimos ou alterações ao texto, após sua avaliação e aceitação final. A Comissão Editorial assegura o anonimato para o/s autor/es no processo de avaliação, como também assegura aos avaliadores o sigilo de sua participação, permitindo liberdade para julgamentos e avaliações.

Todos os trabalhos resultantes de pesquisa ou relato de experiência, que envolverem sujeitos humanos terão sua publicação condicionada ao cumprimento dos princípios éticos, que deverá ser claramente descrito no último parágrafo da seção Metodologia do artigo. Deverão indicar se os procedimentos respeitaram o constante na Declaração de Helsinki (1975, revisada em 1983). Os trabalhos de autores brasileiros deverão, ainda, indicar respeito às Resoluções do Conselho Nacional de Saúde n. 196, de 10/10/96 e n. 251, de 07/08/97, e apresentar o parecer do Comitê de Ética da instituição de origem do/s autor/es.

Os autores devem informar a existência de conflitos de interesses (financeiros ou de outra ordem) que possam ter influenciado o seu trabalho. Portanto, precisam registrar no manuscrito todo o apoio institucional recebido e outras colaborações (financeiras ou pessoais) relacionadas ao estudo e/ou pesquisa realizados. O parecerista, por sua vez, deve comunicar à Comissão Editorial quaisquer conflitos de interesses que, em sua opinião, possam influenciar a sua avaliação do manuscrito (caso o identifique) e, quando couber, declarar-se impedido de analisá-lo.

Se os autores tiverem dúvida sobre o que pode constituir um potencial conflito de interesses, devem entrar em contato com a Comissão Editorial.

Excepcionalmente serão aceitos trabalhos já publicados (seja em versão impressa, seja virtual) desde que devidamente acompanhados da autorização escrita e assinada pelo autor e pelo Conselho Diretor do veículo no qual o trabalho tenha sido originalmente publicado.

A revista *SER Social* publica trabalhos nos idiomas Português, Espanhol, Inglês e Francês (estes dois últimos com versão simultânea em Português).

As opiniões e os conceitos emitidos nos trabalhos, assim como a exatidão, adequação e procedência das citações e referências, são de exclusiva responsabilidade do/s autor/es, não refletindo necessariamente a posição da Comissão Editorial.

O encaminhamento de trabalhos à revista implicará aceitação, por parte do/s autor/es, das normas aqui expressas.

A revista *SER Social* não remunera o autor que tenha seu trabalho nela publicado, porém lhe enviará cinco exemplares da edição com seu texto publicado e, no caso de coautoria, seis exemplares.

Seções da publicação

Editorial: de responsabilidade do(s) editor(es). Este texto deve ter, no máximo, 3.500 caracteres.

Debate: encomendado pelo(s) editor(es). Trata-se de artigo pertinente ao tema central da revista, que receberá críticas/comentários assinados de até seis especialistas, também convidados, e poderá ter uma réplica do autor principal. O artigo deverá ter, no máximo, 40.000 caracteres e os textos dos debatedores e a réplica, no máximo, 10.000 caracteres cada um.

Artigos Temáticos: revisão crítica ou resultado de pesquisa de natureza empírica ou conceitual sobre o assunto do número temático. Os textos de pesquisa de natureza empírica não deverão ultrapassar 40.000 caracteres e, os de revisão, 50.000 caracteres.

Artigos de Temas Livres: produção intelectual não incluída no tema central da revista, mas pertinente ou afim à área da política social. O número máximo de caracteres é o mesmo dos artigos temáticos, ou seja, 40.000 caracteres.

Ensaio: constituem matéria de caráter opinativo e/ou análise que contribua com a reflexão e o aprofundamento de questões relacionadas ao tema desenvolvido na edição, com, no máximo, 30.000 caracteres.

Resenhas: análise crítica de livro relacionado ao campo temático da revista, publicado nos últimos dois anos, com, no máximo, 10.000 caracteres. O/S autor/es deve/m encaminhar à Secretaria da Revista uma reprodução de alta definição da capa do livro resenhado.

Entrevistas: diálogos com pesquisadores/as de referência com, no máximo, 20.000 caracteres.

Notas prévias: registros com indicação de resultados parciais ou desenhos metodológicos de pesquisas empíricas com, no máximo, 7.000 caracteres.

Cartas: crítica a artigo publicado em número anterior da revista, ou nota curta tratando criticamente de situações emergentes no campo temático da revista (máximo de 7.000 caracteres).

Resumos de Teses / Dissertações: *Dissertações:* defendidas no Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB no semestre anterior à sua publicação na revista, com, no máximo, 5.000 caracteres.

Observação: o limite máximo de caracteres especificado em cada seção inclui texto e bibliografia (com espaços). O resumo/abstract e as ilustrações (figuras e quadros) são considerados à parte.

Mais informações sobre a apresentação dos manuscritos devem ser consultadas em <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social>.

Apresentação de manuscritos

O processo editorial só terá início se o encaminhamento do manuscrito obedecer às condições abaixo. Caso contrário, o manuscrito será devolvido para adequação às normas, inclusão de carta ou outros documentos.

Todo e qualquer encaminhamento à revista deverá ser precedida de uma carta do autor principal, na qual explicita a intenção de submissão ou resubmissão do trabalho para publicação.

Esta carta deverá vir antes da folha de rosto identificada.

– A contagem dos caracteres inclui desenhos, figuras, tabelas, fotos e referências. Se forem utilizadas fotos de pessoas, mesmo não identificadas, devem vir acompanhadas da permissão por escrito dessas pessoas e da cessão de direitos autorais do autor da fotografia. Para utilização de fotos de populações em situação de vulnerabilidade, deve, ainda, ser respeitada a legislação vigente.

– Deverão ser entregues no original, com cabeçalho (se for o caso), créditos e legendas, figuras, tabelas e fotos bem nítidas, em alta definição e somente em preto e branco. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, mencionar a fonte e apresentar a permissão para reprodução.

Os trabalhos deverão ser entregues rigorosamente revisados, conforme as normas ortográficas e gramaticais vigentes.

Os trabalhos devem seguir os critérios da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

– Para o envio de trabalhos, é necessário:

1. Carta de Encaminhamento;
2. Declaração de Responsabilidade;
3. Transferência de Direitos Autorais.

OBS: Os arquivos com os trabalhos podem ser enviados por correio eletrônico, sendo que os três primeiros itens (carta de encaminhamento, declaração de responsabilidade e transferência de direitos autorais) devem ser enviados assinados e em PDF para o email da revista. Em caso de impossibilidade de envio em PDF, o(a) autor(a) poderá remeter os três itens por correio postal ou por fax, assinados, e em CD/DVD com arquivos de imagens e ilustrações.

Deve ser utilizado o Editor Word for Windows, seguindo a configuração: fonte Times New Roman, tamanho 12, papel tamanho A-4, espaço interlinear de 1,5 cm, todas as margens com 2,5 cm.

Ordem de apresentação

Nome completo do(s) autor(es), formação profissional, títulos acadêmicos, cargos e nome da instituição a qual está(ão) vinculado(s), endereço profissional completo, telefone e e-mail, em folha separada do corpo do artigo.

– Título e resumo no idioma do respectivo artigo.

1. O título deverá ter, no máximo, 12 palavras.
2. O resumo deverá ser informativo, com 140-150 palavras e com três a cinco palavras-chave, descritivas do foco do trabalho.
3. Título, resumo e palavras-chave em inglês.

Padronização bibliográfica

Citações conforme a NBR-10520, de agosto de 2002, com especial atenção para:

– As citações devem ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data.

Citação de até três linhas: dentro do corpo do texto, entre aspas, fonte igual à do texto.

Citação de mais de três linhas: fora do corpo do texto, fonte 10, recuada para a linha do parágrafo, sem aspas (ou qualquer outro destaque), espaçamento interlinear simples, margem direita igual à do texto.

Nome do autor da obra, para os dois casos acima:

1º) no corpo do texto (grafia normal para nomes próprios). Exemplo: Segundo Mota (1997, p. 87), “O conhecimento acadêmico (...)”;

2º) entre parênteses, em caixa alta. Exemplo: “O conhecimento acadêmico (...)” (MOTA, 1997, p. 87).

Referências: conforme a NBR 6023, de agosto de 2002, indicando-se somente os documentos efetivamente citados no trabalho.

Envio dos textos:

Pelo correio eletrônico: sersocial@unb.br

Pelo sítio: <http://seetbce.unb.br/index.php/SER_Social>

Pelo correio postal:

Programa de Pós-Graduação em Política Social

Endereço: Departamento de Serviço Social – Gleba A – ICC
Centro Mezanino – B1-432 – Campus Universitário Darcy Ribeiro
Brasília – DF – Brasil CEP: 70.910-900

CONSULTORES *AD HOC*

Ana Cristina Nassif Soares (UNESP, Franca)

Andrea Gama (UERJ)

Angela Neves (UnB)

Cynthia Evangelista de Oliveira (UnB)

Daniela Neves (UnB)

Fátima Grave Ortiz (UFRJ)

Josiane Soares Santos (UFS)

Juliana Cislighi (UERJ)

Juliana Medeiros Paiva (IESB-DF)

Katia Marro (UFF)

Mari Bortoli (UCB, Salvador)

Mably Trindade Tenenblat (UFF)

Maria Lúcia Duriguetto (UFJF)

Patrícia Grossi (PUCRS)

Raquel Soares (UFPE)

Rosa Stein (UnB)

Salviana Sousa (UFMA)

Silvana Moraes (UFRN)

Silvia Marques (UnB)

Tais Pereira de Freitas (UNESP, Franca)