

# SER Social

Brasília, v. 19, n. 40, janeiro a junho de 2017

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



# SER Social

Brasília, v. 19, n. 40, janeiro a junho de 2017

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

## Trabalho e Previdência

ISSN 2178-8987 (*versão eletrônica*)

SER Social	Brasília	v. 19	n. 40	p. 1-264	jan.-jun./2017
------------	----------	-------	-------	----------	----------------

© 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

Camila Potyara Pereira

#### **Conselho Editorial**

Ana Elizabete Mota (UFPe/Recife-Brasil); Denise Bomtempo Birche de Carvalho (UnB/Brasília-Brasil); Elaine Rossetti 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**

Alaídes Melo (Servidora Técnica); Dyana Helena de Souza (Estagiária)

#### **Revisão**

Em português: Tereza Vitale

#### **Produção final**

Editorial Abaré

#### **Figura da capa**

*Café*, 1935, óleo sobre tela 130 X 195cm. Acervo do Museu Nacional de Belas Artes, RJ. Portinari conseguiu seu primeiro reconhecimento internacional e conquistou a segunda Menção Honrosa na Exposição Internacional do Carnegie Institute de Pittsburgh, nos Estados Unidos, com a tela “Café”. Nossos agradecimentos a João Cândido Portinari.

---

#### 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. 19, n. 40, 1. sem./2017.

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** . . . . . 9

### **Artigos Temáticos / Thematic Articles**

As influências das agências multilaterais nas “reformas” da previdência social brasileira / *The influences of the multilateral agencies in the “reformation” of brazilian social security* . . . . . 13  
MILENA DA SILVA SANTOS

Serviço Social na previdência social: gênese, desenvolvimento e perspectivas contemporâneas / *Social work in the social security: genesis, development and contemporary perspectives* . . . . . 31  
ALANO CARMO MACEDO; JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA

La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social/ *Social protection in Latin America and the particularity of social assistance* . . . . . 49  
ROSA HELENA STEIN

Salário mínimo e acesso à alimentação e à habitação no Brasil (2004-2013) / *Minimum wage and access to food and housing in Brazil (2004-2013)*. . . . . 69  
FERNANDO SERTÁ MERESSI; MARÍLIA STEINBERGER

Discriminação de rendimentos no mercado de trabalho: evidências a partir de Santa Catarina / *The wages discrimination in the labour market: some evidences from Santa Catarina State* . 95  
LAURO MATTEI

## Artigos de Temas Livres / *Free Thematic Articles*

- La Responsabilidad Social Empresarial: la experiencia costarricense / *Corporate Social Responsibility: the Costa Rican experience* . . . . . 112  
MARIANGEL SANCHEZ ALVARADO
- Refugiados do desenvolvimento: a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas / *Development's refugees: the naturalization of the suffering in populations affected by the hydroelectric plants* . . . . . 124  
CARMEM REGINA GIONGO; JUSSARA MARIA ROSA MENDES;  
ROSANGELA WERLANG
- Aspectos da (des)proteção de crianças e adolescentes no Brasil uma leitura sobre as demandas dirigidas aos Conselhos Tutelares / *Aspects of defenselessness of children and adolescents in Brazil an analysis of the demands addressed to the Child Protection Council* 146  
JOANA GARCIA; CAMILA OLIVEIRA
- Trajetória histórico social da população deficiente: da exclusão à inclusão social / *The social historical trajectory of persons with disabilities: from exclusion to social inclusion*. . . . . 168  
JAQUELINE DE ANDRADE PEREIRA; JOSEANA MARIA SARAIVA
- “Questão Social” na realidade brasileira: reflexões sobre as atuais políticas sociais esportivas / *"Social Question" in the brazilian reality: reflection on the current sports social policies* . . . . . 186  
PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE;  
FELIPE BARBOSA PASSOS; EDSON MARCELO HÚNGARO
- Os planos plurianuais (PPA) do Governo Federal 2008-2015 para o esporte e o lazer: a “fratura esportiva” no PELC / *The Federal Government multiannual plans (PPA) 2008-2015 for sport and leisure: the “sports fracture” at PELC*. . . . . 207  
JOSÉ MONTANHA SOARES

## Resumos de Teses e Dissertações / *Tesis and Dissertation Abstract*

Hip Hop e América Latina: relações entre cultura, estética e emancipação / *Hip Hop and Latin America: relations between culture, aesthetics and emancipation*. . . . . 229  
EDUARDO GOMOR DOS SANTOS

As incubadoras universitárias na contrarreforma do ensino superior público no Brasil / *University incubators in the counter-reform of public higher education in Brazil* . . . . . 231  
JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO

Da cena ao movimento: subsídios a uma concepção crítica da cidade moderna e do urbano / *From scene to movement: subsidies to the critical conception of the modern city and the urban*. . . . . 234  
MARCOS CÉSAR ALVES SIQUEIRA

Questão agrária e luta pela terra: a consolidação dos assentamentos de Reforma Agrária do MST no Distrito Federal e Entorno / *Agrarian question and struggle for land: the consolidation of the Agrarian Reform settlements of the MST in the Federal District and Surroundings* . . . . . 237  
MARCO ANTONIO BARATTO RIBEIRO DA SILVA

Organismos internacionais e enfrentamento à precarização do trabalho das mulheres na América Latina / *International bodies and confronting the precarious work of women in Latin America*. 239  
JANAÍKY PEREIRA DE ALMEIDA

Classes sociais e política monetária no Brasil / *Social classes and monetary policy in Brazil*. . . . . 241  
THIAGO DUTRA HOLLANDA DE REZENDE

Social e controle democrático no campo da saúde do(a) trabalhador(a) / *Social protection and democratic control in the field of worker's health*. . . . . 243  
NATÁLIA PEREIRA CAIXETA

Tensões e sintonias entre assistência social e trabalho no capitalismo: uma dialética na qual o direito é mal interpretado / <i>Tensions and harmony between social assistance and labor in capitalism: a dialectic in which "right" is misinterpreted</i> . . . . .	245
DIEGO DA CONCEIÇÃO PIEDADE	
Contrarreforma da previdência social sob a égide do capital portador de juros: uma ofensiva a serviço da "previdência privada" / <i>Counter-reform of the social pension under the auspices of the interest bearing capital: an aggression in service of the "private pensions"</i> . . . . .	247
THAIS SOARES CARAMURU	
Educação Superior no Brasil e Serviço Social: uma análise crítico interpretativa dos processos avaliativos a partir do Enade / <i>Educação Superior no Brasil e Serviço Social: uma análise crítico interpretativa dos processos avaliativos a partir do Enade</i> . . . . .	49
ISABELA FERNANDA BARROS SILVA	
"Faca só lâmina": um estudo dos papéis desempenhados pelas famílias nos processos de proteção social das mulheres presas no DF / <i>"Faca só lâmina: a study of the roles played by families in the processes of social protection of imprisoned women in DF</i> . . . . .	251
JÚLIA FREIRE DE ALENCASTRO	
Da conquista ao desmonte: um estudo sobre os descaminhos da política de saúde em tempos de EBSEERH / <i>From conquest to dismantling: a study of health policy misconduct in EBSEERH's time</i> . . . . .	253
RAFAELA BEZERRA FERNANDES	
Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015 / <i>Social security's budget in Distrito Federal from 2008 to 2015</i> . . . . .	255
MATHEUS PERES MACHADO MAGALHÃES	
<b>Normas editoriais / <i>Editorial norms</i></b> . . . . .	258
<b>Consultores <i>ad hoc</i></b> . . . . .	264



## EDITORIAL

---

A revista *SER Social* chega a sua edição número 40 sendo publicada de forma contínua desde 1º semestre de 1998. Uma marca importante para periódicos acadêmicos, ainda mais diante do cenário nada favorável ao ensino e à pesquisa no Brasil, com profundos cortes de recursos orçamentários nas universidades públicas brasileiras.

O Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) por meio de seu corpo docente e discente vem envidando todos os esforços para a manutenção deste importante periódico científico, o primeiro da UnB a ser disponibilizado na plataforma *SEER* e classificado, atualmente, como A-2 pelo sistema Qualis Periódicos da Capes na área de Serviço Social.

Este número da revista dá prosseguimento a temática iniciada na *SER Social* nº 39, agora dedicando-se ao tema “trabalho e previdência” visando oferecer aos leitores artigos críticos sobre as condições de trabalho e o corte de direitos no Brasil de hoje.

Como já apontamos no editorial da *SER Social* nº 39, a situação para os/as trabalhadores/as brasileiros/as tornou-se ainda mais grave e precária. Durante a edição deste número foi aprovada a chamada “reforma trabalhista”, o maior retrocesso na história dos direitos trabalhistas desde da República Velha. A partir de agora não há praticamente direitos assegurados vinculados ao “mundo do trabalho”, pois o “acordado” passa a valer sobre o “legislado” isso tudo em um cenário econômico de recessão, de baixa remuneração e taxa recorde de desemprego.

Acreditamos que a *SER Social* 40 ao reunir artigos de autores/as e pesquisadores/as das diversas áreas das Ciências Humanas e Sociais apresenta uma importante contribuição da universidade para pensar o Brasil de hoje.

A seção *Artigos Científicos Temáticos* traz cinco artigos específicos sobre trabalho e previdência.

O primeiro texto, de autoria de Milena da Silva Santos, trata da influência das agências multilaterais nas chamadas “reformas” da previdência social no Brasil. A autora analisa o percurso histórico das “reformas” realizadas nas últimas duas décadas no Brasil e destaca as formas de atuação do Estado em auxílio ao grande capital no enfrentamento da crise econômica mundial, sob recomendações das agências multilaterais, principalmente do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

A seguir o artigo “Serviço Social na previdência social: gênese, desenvolvimento e perspectivas contemporâneas” de Alano Macedo e Joana Moreira apresenta uma análise dos determinantes políticos, econômicos e sociais que redefiniram a proposta de organização e intervenção dos assistentes sociais na previdência social. O texto traz reflexões sobre os limites e as possibilidades para o Serviço Social previdenciário no período de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e os desafios para garantir direitos sociais, sobretudo, após o golpe de Estado orquestrado com maestria pela burguesia rentista em nosso país.

Rosa Helena Stein com o artigo “La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social” traz uma importante análise da especificidade da assistência social no contexto da proteção social na América Latina e os desafios que estão postos para a ampliação dos direitos sociais. Uma vez que na América Latina há o predomínio de programas de transferências de renda em detrimento as políticas universais, como a da previdência social.

O artigo de Fernando Meressi e Marília Steinberger analisa o acesso dos trabalhadores à alimentação e à habitação a partir dos microdados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, no período de 2004 a 2013, marcado pela recuperação do valor do salário mínimo. A seção temática fecha com o artigo de Lauro Mattei demonstrando que apesar da maior inserção das mulheres no mercado trabalho, ainda permanecem gritantes distorções de gênero, especialmente em relação aos salários. O autor analisa a situação do mercado de trabalho em Santa Catarina.

A seção *Artigos de Temas Livres* traz seis textos. Um primeiro, que estuda a responsabilidade social da empresa costarriquenha com uma perspectiva crítica de Mariangel Alvarado. Em seguida, tem-se uma

importante análise dos impactos das hidrelétricas sobre as populações em artigo escrito por Carmem Giongo, Jussara Mendes e Rosângela Werlang. A seguir Joana Garcia e Camila Oliveira analisam a (des) proteção de crianças e adolescentes no Brasil, a partir das demandas dirigidas aos Conselhos Tutelares.

A seguir, Cruz e Marinho discutem a participação e insurgência no contexto do Promaben, em Belém do Pará. A seção fecha com um artigo sobre o Serviço Social e a Saúde Mental, assinado por Mota e Rodrigues. Por fim, a seção traz dois artigos que discutem o direito social no âmbito das políticas esportivas. O primeiro de Pedro Athayde, Felipe Passos e Marcelo Húngaro que aborda a “questão social” na realidade brasileira, a partir de reflexões sobre as atuais políticas sociais esportivas. E o segundo de José Soares que analisa os planos plurianuais (PPA) do governo federal de 2008 a 2015 para o esporte e o lazer.

Desejamos a todos/as, uma boa leitura!

Comissão Editorial da *SER Social*



## As influências das agências multilaterais nas “reformas” da previdência social brasileira / *The influences of the multilateral agencies in the “reformation” of brazilian social security*

MILENA DA SILVA SANTOS<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente texto trata da influência das agências multilaterais nas chamadas “reformas” da previdência social no Brasil. Tem por objetivo analisar o percurso histórico das reformas realizadas nos últimos 20 anos, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, até a mais recente proposta de “reforma” de Michel Temer. Para tanto, considera as relações orgânicas entre economia e política, como esferas constituintes da totalidade social, no processo de produção e reprodução da sociabilidade capitalista. Destaca as formas de atuação do Estado em auxílio ao grande capital no enfrentamento da crise econômica mundial, por meio da política de cunho neoliberal, implementando “reformas estruturais” nas políticas sociais dos países periféricos – inclusive no Brasil – sobre recomendações das agências multilaterais, principalmente do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Resultando na ampliação do espaço para atuação do mercado com os sistemas de Previdência Complementar Privada e redução dos direitos de milhares de trabalhadores.

**Palavras-chave:** previdência social; reformas; Estado; capital.

**Abstract:** The present text deals with the influence of multilateral agencies in the so called “reforms” of social security in Brazil. Its objective is to analyze the historic course of the reforms carried out over the last 20 years, from the government of Fernando Henrique

---

1 Assistente social e mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Alagoas.

Cardoso to Michel Temer's latest proposal for a "reform". To this end, it considers the organic relations between economy and politics, as spheres constituting the social totality, in the process of production and reproduction of capitalist sociability. It highlights the ways in which the State acts in support of big capital in facing the global economic crisis, through a neoliberal policy, implementing "structural reforms" in social policies in peripheral countries – including in Brazil – on the recommendations of multilateral agencies, especially the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF). Resulting in the expansion of the space for market action with the Private Supplementary Pension System and reduction of the rights of thousands of workers.

**Keywords:** social security; reforms; State; capital.

Atualmente, a questão da previdência social brasileira vem sendo apolêmica e discutida por diversos pesquisadores e técnicos da área do trabalho e das políticas sociais, com o propósito de compreender o significado das "reformas" que esta política vem sofrendo nas últimas décadas, e suas consequências para a classe trabalhadora.

Existe uma polêmica em torno de alternativas para a gestão do sistema previdenciário brasileiro em meio a atual crise econômica (de caráter mundial). Entendê-la nos remete à compreensão dos fundamentos do papel do Estado e de sua relação com a sociedade no modo de produção capitalista, e o espaço econômico e político destinado para a América Latina e o Brasil neste contexto.

Apesar do avanço conseguido com a Constituição Federal de 1988, no Brasil a implementação da política neoliberal se inicia na década de 1990, instaurando as chamadas "reformas estruturais" ou "ajustes estruturais" – estes são termos utilizados em referência às propostas das agências financeiras internacionais (ou multilaterais) para mudanças nas políticas econômicas, sociais e fiscais dos países periféricos com o objetivo de superar os desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e produtivos ocorridos em escala internacional desde os anos 1970. Estas "reformas estruturais" trouxeram mudanças significativas na gestão e organização das políticas sociais brasileiras como um todo.

No que diz respeito particularmente à política de seguridade social de cariz universal, salienta-se o aspecto de que ela passou a ser alvo das propaladas “reformas”,<sup>2</sup> as quais repercutiram, sobretudo, sobre a política de previdência social. Estas “reformas” se mostram orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas engendrados no âmbito do Estado brasileiro (principalmente no aspecto político) são apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social. Assim sendo, devemos analisar as transformações significativas na base dessa relação economia/política para compreender os fundamentos das políticas sociais, em particular a previdenciária, tendo como referencial as influências propagadas pelas agências multilaterais neste processo.

### **As reformas anteriores da previdência social brasileira**

A política de previdência social no Brasil sofreu diversas alterações significativas nas regras de contribuição e acesso aos seus benefícios desde sua incorporação à Seguridade Social, por meio da Constituição Federal de 1988. Assim, destacamos que as ações das agências multilaterais influenciam direta ou indiretamente as reformas que a previdência social brasileira vem sofrendo nos últimos 20 anos. Pois há evidências que as propostas de agências, tais como Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), divulgadas em seus relatórios e documentos<sup>3</sup> sobre a saúde financeira dos países periféricos e condições das políticas sociais, tenham sido utilizadas como norteadoras de um processo de enxugamento dos gastos públicos para geração de superávit primário voltado ao pagamento de parte da dívida externa.

Observa-se que a “reforma da previdência” foi iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), por meio da EC 20/1998, salientando assim um governo de base neoliberal. Contudo, o contexto

---

2 Behring explica que as reformas, orientadas pelo neoliberalismo, são na verdade o que ela chama de “contrarreformas”, ou seja, reformas direcionadas em favor do mercado. Nas suas palavras: “[...] O desenvolvimento das políticas sociais esteve imbuído historicamente de um forte espírito reformista, sob pressão do movimento dos trabalhadores [...]. Contudo, em tempos de estagnação, reação burguesa e neoliberalismo, adentramos em um ambiente contrarreformista [...]”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 148).

3 Documentos publicizados nos sites das referidas agências.

ideopolítico que marcou a eleição do presidente Lula (2003-2011) e de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2016) demonstrava, aparentemente, um aspecto de descontinuidade dessas ações.

Destacamos que o primeiro desses governos foi liderado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que, apesar de defender uma linha “centro-esquerda”, implementou ações de cunho neoliberal, destacando-se as privatizações de empresas estatais, o início de programas de transferência de renda com características assistencialistas (Bolsa Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação) e as “reformas” das políticas sociais.

Os dois últimos governos, do Partido dos Trabalhadores (PT), que mesmo se desenvolvendo em meio a uma postura crítica ao reformismo dos partidos políticos socialdemocratas, buscou atuar através do “novo desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo”, com um tipo de política econômica baseada em meta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do Estado para ampliar o consumo. Porém, ambos os governos reafirmaram o compromisso do Estado brasileiro com o neoliberalismo e as “reformas estruturais” propostas pelas agências multilaterais citadas. Nos mandatos de Lula, a principal medida implementada na previdência social se materializou por meio da EC 40/2003. Já no Governo Dilma destacam-se as Medidas Provisórias 664/2014 e 676/2015 que ainda vêm sendo debatidas polemicamente entre os intelectuais da área.

Diante disso, observamos que o processo implícito em todo este novo dimensionamento apresentado às políticas sociais, principalmente no que se refere à previdência social, é muito mais amplo, havendo a necessidade do aprofundamento dos estudos relacionados a como as transformações nas políticas sociais se efetivaram na realidade, abordando ainda os aspectos fundamentais da intervenção do Estado – por meio da atuação das agências multilaterais – dentro da lógica de reestruturação do capital no processo de crise estrutural. Isto pode possibilitar a compreensão de um movimento contemporâneo que afeta diretamente a condição atual da classe trabalhadora e a garantia da efetividade de seus direitos.

Nesta perspectiva, é necessário buscar evidenciar os fatores determinantes das “reformas” na previdência social brasileira, que se operaram mediante Emendas Constitucionais e Medidas Provisórias presidenciais.



Referindo-se à Emenda Constitucional nº 20, que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em 1998; e à Emenda Constitucional nº 40, que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, em 2003, Mota (2007) compara essas reformas da previdência a uma verdadeira “crônica de uma morte anunciada” e demonstra que elas têm um caráter de execução pelo Estado brasileiro das principais exigências do Fundo Monetário Internacional e das orientações do Banco Mundial.

No interior desse dismantelamento da política previdenciária,<sup>4</sup> salienta-se o aspecto de que a previdência social vem sendo apontada como deficitária, em crise, fomentadora de privilégios para os funcionários públicos etc. Este discurso sobre a crise da previdência social brasileira foi responsável pela formação de uma ideologia que divulgou conceitos e prognósticos sobre a inviabilidade de um sistema de seguridade social público e universal, tal como o instituído na Constituição de 1988. O aspecto refere-se ao prognóstico da inviabilidade financeira e da impossibilidade de manutenção da previdência social pública, nomeada jornalisticamente de “crise da previdência social”, como principal argumento mobilizador da adesão dos trabalhadores às reformas da previdência social no Brasil. Desta discussão, são suprimidas informações sobre a fragmentação das fontes de financiamento da seguridade social, o uso indevido dos recursos da previdência no saneamento das contas públicas, a sonegação das contribuições à previdência e ao *superávit primário*.

### **Alguns elementos de análise**

Para compreender este processo é necessária uma apreensão teórica do movimento de transformação contemporânea da previdência social brasileira, por intermédio das ações neoliberais

---

4 Este processo foi nomeado por Delgado (2001), apud Mota (2007), como uma *contrarreforma*, considerado por Vianna (1998), apud Mota (2007), como um processo de *americanização da seguridade*, e por Mota (2007) como um movimento de *passivização* das conquistas históricas dos trabalhadores. Nessa direção, é oportuno reconhecer que a trajetória das reformas da previdência social brasileira resume fatores que envolvem as mudanças econômicas globais, a reforma neoliberal do Estado, as transformações no mundo do trabalho e os ajustes impostos nos acordos com os organismos financeiros internacionais.

promovidas pelo Estado, em seu auxílio ao capital no período de crise, utilizando as influências econômicas e políticas das agências multilaterais. Para tanto, será necessário analisar algumas categorias implícitas à problemática estudada, tais como: capital; Estado; crises econômicas; “questão social”; política social; reestruturação produtiva; financeirização; neoliberalismo; “reformas estruturais”; agências multilaterais; dentre outras. Assim sendo, podemos perceber que estas temáticas aparecem como objeto de debates entre os intelectuais das mais diversas vertentes teóricas.

De acordo com nossas análises, desde o momento em que as expressões da “questão social” e a luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho passaram a ser uma ameaça à ordem capitalista estabelecida, as manifestações da “questão social” se tornaram alvo de intervenção estatal, minimamente durante a fase concorrencial do capitalismo, e de forma mais sistemática por meio das políticas sociais em sua fase monopolista.<sup>5</sup> Partimos do pressuposto de que essa forma de intervenção foi consequência do desenvolvimento do próprio capitalismo, o qual provocou alterações significativas na dinâmica da sociedade burguesa, acirrando as contradições de classes e expandindo as expressões da “questão social”.

Cabe destacar que não apenas a conjuntura de embate sociopolítico entre as classes sociais fundamentais, como também o movimento do ciclo econômico capitalista, entre as fases de recessão e expansão, são determinantes para a forma de enfrentamento das refrações da “questão social”. Em decorrência da crise econômica de 1929-33, o Estado ampliou sua intervenção na economia por meio da política

---

5 Segundo Netto (2006), o sistema capitalista, a partir de 1860, passou por profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômicos. É nesse período que o capitalismo passa da sua fase concorrencial para a monopólica. Com a ordem monopólica houve alterações significantes na dinâmica da sociedade burguesa: ela acirrou as contradições fundamentais do capitalismo, que já estavam expostas no capitalismo concorrencial, e as combinou com novas contradições e antagonismos. Assim, a característica específica do capitalismo monopolista são suas ações destinadas a aumentar os lucros através do controle monopolista dos mercados, havendo uma fusão entre o capital industrial e bancário, que deu origem ao capital financeiro.

socialdemocrata de cunho keynesiano.<sup>6</sup> Dentre as medidas anticrise implementadas, houve a sistematização das políticas sociais que estavam se ampliando nos países centrais com o denominado “Estado de Bem-Estar Social” – que se efetivaram em alguns países da Europa e nos Estados Unidos. Essa estratégia atrelada ao método fordista de produção, no período após a segunda guerra mundial até finais dos anos 1960, permitiu tanto a recuperação da crise econômica capitalista, como também um aumento da produtividade, de forma que aquele período ficou conhecido como os “anos dourados” do capitalismo. Entretanto, esse período áureo do capitalismo chegou ao fim no início da década de 1970. A partir de então, o capital junto ao Estado procuraram desenvolver estratégias para minimizar a crise.

Pode-se identificar que esta crise econômica no capitalismo contemporâneo também é relacionada ao fim do Estado de Bem-Estar Social. De acordo com Netto & Braz (2007), a crise de 1970 representou o esgotamento da *onda longa expansiva*, fazendo a taxa de lucro declinar rapidamente, principalmente nos países centrais, mas “[...] nenhum país capitalista conseguiu manter as taxas do período anterior” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 213). Destacam que dois fatos foram decisivos naquele momento, entre 1971 e 1973: o colapso do *ordenamento financeiro mundial*, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo com os acordos de Bretton Woods<sup>7</sup> que

---

6 Para responder à crise capitalista de 1930, o economista John Maynard Keynes (1883-1946) defendeu a intervenção estatal com vistas a reativar a produção, buscando uma maior intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, a política keynesiana, viabilizada a partir da intervenção do Estado, objetivava elevar a demanda global e, antes de evitar a crise, iria amortecê-la através de alguns mecanismos, tais como: planificação indicativa da economia; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do “controle de preços”; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais. Assim, o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-1945. Foi nessa época que, no que diz respeito aos interesses dos trabalhadores, houve acordos coletivos em torno dos ganhos de produtividade e da expansão dos direitos sociais, viabilizados pelas políticas sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

7 A Conferência Internacional Monetária e Financeira que ocorreu em 1944 foi denominada Bretton Woods, a qual criou o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Com estas organizações, também foram criadas mais duas: a Organização Internacional do Comércio (OIC), com o papel de policiar o sistema comercial para garantir o livre comércio, que nos anos 1990 foi subs-

após a Segunda Guerra Mundial convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro); e o *choque do petróleo*, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep).

Na mesma perspectiva, Ernest Mandel (1982) admite o aspecto de que a combinação sem freios do conjunto de variáveis que envolvem a obtenção de superlucros<sup>8</sup> está relacionada à existência das chamadas *ondas longas de aceleração e desaceleração*, as quais são sucessivas em toda a história do capitalismo.

No entanto, Mészáros (2009) percebe que esta crise é uma expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo, exprimindo um significado mais profundo, uma *crise estrutural*. E após vivenciar a era dos ciclos, o capitalismo adentra em uma nova fase, inédita, de *crise estrutural*, marcada por um *continuum* depressivo. Diferentemente das crises anteriores, esta se mostra longa e duradoura, sistêmica e estrutural.

Analisando desta forma, pode-se observar que, antes da crise atual, o Estado desenvolvia algumas funções durante o período fordista/keynesiano, tais como: a promoção de uma política expansiva e anticíclica, a articulação de um aparato produtivo autônomo, a garantia dos serviços públicos, a dotação de infraestrutura, a realização de alguma redistribuição de renda por meio das prestações sociais na forma de direitos. Tudo isso estava fundado numa elevada produtividade e rentabilidade do capital e dava suporte a um período de crescimento econômico sustentado pelo pleno emprego e pelo alto consumo – período do chamado Welfare State, conhecido como “Anos Dourados” do capitalismo (de meados da década de 1940 a finais da década de 1960).

---

tituída pela Organização Mundial do Comércio (OMC), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o papel de prestar ajuda financeira aos países da América Latina.

- 8 Behring (2007), respaldada em Mandel, destaca o fato de que o que move o capital é a busca de superlucros, os quais se efetivaram por meio da extensão do máximo de mais-valia, realizada a partir dos simultâneos processos de trabalho e valorização que integram a formação do valor das mercadorias.

De acordo com Netto (2007), a crise de 1970 evidenciou a crise do capitalismo democrático na sua acabada configuração: o Estado de Bem-Estar Social. Notadamente, o exaurimento do Estado de Bem-Estar tem sido apresentado, pelos representantes do capital, como uma problemática de natureza administrativa, como ilustração da necessidade de redimensionar políticas sociais, como fenômeno de caráter financeiro ou tributário, pois “não é frequente colocar-se de manifesto que a crise do *Welfare State* explicita o fracasso do *único* ordenamento sociopolítico que, na ordem do capital, visou expressamente compatibilizar a dinâmica da acumulação e da valorização capitalista com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos”. (NETTO, 2007, p. 66, grifos do autor).

Podemos observar os fundamentos do ordenamento econômico e político no capitalismo, destacando a concepção de Marx sobre o Estado, o qual defende que “há uma relação de dependência ontológica do Estado para com a sociedade civil” (MARX, 2010, p. 20). Oposta à tese vigente do liberalismo, em que o Estado é resultado de um pacto social; e à concepção hegeliana, em que o Estado é o princípio superior de ordenamento da sociedade civil. Assim, Marx afirma que “[...] o Estado tem a sua raiz no antagonismo das classes sociais que compõem a sociedade civil” (MARX, 2010, p. 20). Então, para ele “o Estado e a organização da sociedade não são, do ponto de vista político, duas coisas diferentes. O Estado é o ordenamento da sociedade [...]” (MARX, 2010, p. 20). Dessa forma, analisando a relação política/econômica, “a afirmação desta dependência do Estado em relação à sociedade civil supõe a concepção de que o ser social tem um ordenamento cuja matriz é a economia”. (MARX, 2010, p. 19).

Assim sendo, esta “crise do Estado de Bem-Estar Social” está relacionada a uma expressão de algo muito mais fundamental: ao ciclo econômico do capital – constituído de fases de ascensão e recessão da taxa de crescimento econômico. Se o consenso sociopolítico objetivado no *Welfare State* se sustentava nos ganhos possíveis com o auge do crescimento econômico daquela época, com a recessão, a situação se reverte e o consenso se torna um problema.

Como uma das tentativas de solução da crise global, o capital junto ao Estado passa a desenvolver um conjunto de ações conhecidas como *Reestruturação do capital*, identificadas por Netto (2007)

como uma “ofensiva do capital” que aparece por meio de três pilares, um na produção e dois na circulação, sendo eles respectivamente: a reestruturação produtiva; a financeirização ou *mundialização do capital*<sup>9</sup> e a política neoliberal. A primeira, que vem trazendo uma série de mudanças na produção, volta-se para a demanda, flexibiliza as formas de contratação da força de trabalho e os direitos trabalhistas, aprofunda as formas de extração da mais-valia com a polivalência da força de trabalho, entre outras consequências. A segunda, que intensifica a especulação financeira com a geração de capital fictício, aumentando o poder do capital bancário e financeiro, por meio do gigantesco processo de concentração de capitais que este proporciona. E a terceira, que implica diretamente na forma da atuação econômica e política do Estado, que procura auxiliar o capital com a retração dos gastos estatais na área social, incentivos a financiamentos para empresas privadas com fundo público, privatizações de empresas estatais, mediações e propostas políticas e econômicas capitaneadas por algumas agências multilaterais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM).

Para Netto (2007), a proposta neoliberal<sup>10</sup> se direciona no sentido da regressão que aponta para a barbarização em larga escala da vida social. E, assim, Teixeira (1998) explica que o neoliberalismo se expressou como “uma reação teórica e política ao modelo de desenvolvimento centrado na intervenção do Estado, que passou a se constituir, desde então, na principal força estruturadora do processo de acumulação de capital e de desenvolvimento social” (TEIXEIRA, 1998, p. 195). Os neoliberais consideravam essa intervenção como a principal causa da crise do sistema capitalista e “[...] passaram a atacar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciando tal limitação como uma ameaça letal à liberdade econômica e política”

9 A categoria *mundialização do capital* foi originariamente cunhada pelo economista francês François Chesnais, com vistas a se contrapor ao termo *globalização*, que difundia a ideia de adaptação e de processo irreversível.

10 O neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar, baseada nas premissas de Friedrich Hayek, o qual publicou uma obra denominada *O Caminho da Servidão*, em 1944. Porém, naquele momento as ideias neoliberais tinham sido esquecidas devido ao “sucesso” das medidas keynesianas. Mas, com a crise de 1970, elas puderam retornar ao debate teórico como uma reação capitalista.

(TEIXEIRA, 1998, p. 195). Assim, a preocupação básica da teoria neoliberal é revelar o mercado como um mecanismo insuperável para estruturar e coordenar as decisões de produção e investimentos sociais, como também mecanismo indispensável para solucionar os problemas de emprego e renda na sociedade. Assim, para os defensores do neoliberalismo, o mercado é que determina o espaço legítimo do Estado, se limitando a promover uma estrutura para o mercado e ofertar serviços que o mercado não pode fornecer.

Com a hegemonia da política neoliberal, a Inglaterra e os EUA, como países capitalistas centrais, foram os que lideraram sua implementação, nos governos Thatcher (Inglaterra, 1979) e Reagan (EUA, 1980). Além destes, os governos Kohl (Alemanha, 1982) e Schlutter (Dinamarca, 1983) também se destacaram. Contudo, o neoliberalismo “[...] não se restringiu a esses países e quase todos os governos eleitos na Europa ocidental na década de 1980 implementaram programas seguindo suas diretivas”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 126).

Behring e Boschetti (2007), a partir das análises de Anderson (1995), destacam que na Inglaterra foram observadas medidas neoliberais na sua forma mais legítima, pois lá se contraiu a emissão monetária, elevaram-se as taxas de juros, reduziram-se os impostos sobre altos rendimentos, aboliu-se o controle sobre os fluxos financeiros, criaram-se níveis de desemprego maciço, enfraqueceram-se as greves, aprovaram-se legislações antissindicais, realizaram-se cortes nos gastos sociais e instituiu-se um amplo programa de privatização. Com relação aos EUA, sua política neoliberal priorizou a competição militar com a União Soviética, objetivando a “quebra” da economia soviética e reindustrializar a América. Dessa forma reduziu impostos em favor dos ricos, elevou as taxas de juros, enfraqueceu a única greve de trabalhadores em sua gestão, eliminou os vários tipos de regulamentação do mercado por parte do Estado, restabeleceu o dólar como moeda forte e de referência internacional e criou déficit público ao entrar na corrida armamentista.

A partir de meados dos anos 1980, o ajuste neoliberal também atingiu os países periféricos. Assim, na América Latina os efeitos da crise e também o crescimento da dívida externa levaram à implementação de reformas estruturais “recomendadas” pelas agências multilaterais, por meio do Consenso de Washington, que foi um encontro

convocado pelo Institute for International Economics na capital dos Estados Unidos, em 1989, com a participação de funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – e especialistas em assuntos latino-americanos. O objetivo desse encontro foi proceder uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nesses países, reafirmando a proposta neoliberal. A partir desse encontro FMI e o Banco Mundial passaram a orientar as políticas econômicas adotadas pelos Estados latino-americanos mediante a imposição da adoção de programas de estabilização e de ajuste estrutural.

Partindo desta compreensão, destacamos as análises de Mandel (1982) acerca do período contemporâneo do capitalismo, o qual considera o processo de “supercapitalização” como ponto culminante da hipertrofia dos serviços no chamado “capitalismo tardio”. Pois opera por meio da realocação de uma massa de capital sem possibilidade de ser investido e revalorizado no setor produtivo, devido à queda da taxa de lucro. Para Mandel, a saída possível para este capital é viabilizar o lucro médio nas “atividades intermediárias”, entendidas como atividades de serviços. E nisto o Estado busca resolver as dificuldades de valorização do capital, ao menos em parte, “[...] proporcionando oportunidades adicionais, numa escala sem precedentes, para investimentos ‘lucrativos’ deste capital [...]”. (MANDEL, 1982, p. 340).

Isto se desenvolve em conjunção ao processo de financeirização que, nos últimos trinta anos, fez com que as finanças passassem a constituir o “sistema nervoso” do capitalismo. Po intermédio da financeirização foi possível ao capital aumentar o poder dos países centrais em detrimento dos periféricos, pois, com a dívida externa desses países, propuseram-se “ajustes” em suas economias por meio das “reformas” recomendadas e monitoradas pelas agências internacionais – que representam os interesses da “oligarquia das finanças”. Observa-se que, nos últimos trinta anos, os países dependentes e periféricos tornaram-se exportadores de capital para os países centrais, dando forma ao processo de “expropriação contemporânea”,<sup>11</sup> que rapina o fundo público destinado às políticas sociais.

---

11 Termo utilizado por Virginia Fontes (2010).



Estas “reformas” acabaram sendo aceitas em quase todos os países como condicionalidades impostas para a concessão de empréstimos aos países periféricos – centram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado na área social. Além disso, o projeto neoliberal propôs a liberalização comercial e financeira, que ao contrário das ações de protecionismo nos países centrais, se reduz à implantação de políticas macroeconômicas, com o objetivo de restabelecer a balança de pagamentos (pagamento de dívida externa e importações) e controlar a inflação com medidas restritivas.

Observa-se que, junto a todas as tendências destacadas, há a expansão de programas de transferência de renda. De acordo com Behring & Boschetti (2007), essa modalidade de política social se propagou, principalmente a partir de 1970, na Dinamarca, Reino Unido, Finlândia, Alemanha, Holanda, Áustria, Bélgica, Irlanda, Suécia, Luxemburgo, França, Espanha, Portugal e Itália.

No que se refere particularmente ao Brasil, salientamos o fato de que este país conseguiu pôr em prática muitas das propostas neoliberais, a exemplo dos programas de combate à pobreza, viabilizados por meio dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Além desses programas, houve a implementação de diversas “reformas”, como a da previdência social. O núcleo central dessas “reformas” prioriza a (re)introdução de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, acompanhadas de mudanças na estrutura institucional organizativa e de atuação do Estado.

No que diz respeito particularmente às “reformas” vigentes no âmbito da previdência social brasileira, salientamos o aspecto que elas se verificaram, sobretudo no primeiro mandato do presidente FHC (1995-1998), sendo prosseguidas ao longo da gestão do presidente Lula (2003-2006). Nessa perspectiva, têm destaque as discussões e propostas das duas reformas aprovadas nas gestões desses governos, as quais foram a EC 20, que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), nos anos 1990; e a EC 40, que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos, em 2003. De maneira geral, essas duas reformas revelaram que estes governos conseguiram transformar os princípios que determinavam a previdência social como política de proteção social, transformando-a numa moda-

lidade de seguro social. Essa reversão permitiu que as necessidades do grande capital prevalecessem sobre as dos trabalhadores.

No entanto, essa reforma teve continuidade através de outras Emendas Constitucionais, a exemplo das 41/2003 e 47/2005, a primeira que complementa em detalhes a EC 20/1998, voltando-se para a especificação do tempo de contribuição para a concessão de aposentadorias para determinados cargos/função do contribuinte; já a segunda, legisla sobre a previdência de servidores públicos, acrescentando itens às emendas anteriores. De maneira geral, elas legislam sobre as regras de transição, o teto e o subteto salarial, a contribuição de inativos portadores de deficiência ou doença incapacitante, a paridade dos reajustes dos ativos e inativos, os novos mecanismos de controle e o senso previdenciário quinquenal. Mas, identifica-se como principal ponto dessas emendas a abertura de um largo espaço para a implementação legal da Previdência Complementar Privada, tanto para os trabalhadores da rede privada como para os servidores públicos, aumentando assim a *mercantilização* desta política social.

Já no governo Dilma Rousseff, podemos também citar aqui as Medidas Provisórias 664/2014 e 676/2015. A primeira tem como objetivo realizar ajustes necessários nos benefícios da pensão por morte e auxílio-doença para Regime dos Servidores Públicos Civis da União. Já a segunda trata de mudanças no cálculo para aposentadoria por tempo de contribuição, podendo, a depender do caso, não ser aplicado o Fator Previdenciário.<sup>12</sup>

Estas medidas são justificadas pela divulgação de várias pesquisas, dentre elas as relacionadas ao envelhecimento populacional brasileiro (aumento da expectativa de vida). Pois, “Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) mostram que a população idosa, em 1992, era de aproximadamente 11,5 milhões, 16,2 milhões em 2002 e alcançou 24,5 milhões em 2012 [...]. Essa evolução mostra um crescimento de mais de 113% em vinte anos” (SANTOS; BARBOSA, p. 04, 2014). O envelhecimento é reflexo do

---

12 O Fator Previdenciário foi criado em 1999 – durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, decorrente da primeira “reforma” – é um fator multiplicativo aplicado ao valor dos benefícios previdenciários que leva em conta o tempo de contribuição, a idade do segurado e a expectativa de vida.

mais baixo crescimento populacional aliado a menores taxas de natalidade e fecundidade.

Outras pesquisas se referem ao aumento da população idosa economicamente ativa, a exemplo:

Em relação à população economicamente ativa, verifica-se para a PEA (População Economicamente Ativa) total crescimento de 24,1%, no período 1992-2002, e 14,1%, no período 2002-2012, ou seja, a PEA total cresceu, mas esse crescimento se deu a uma taxa menor do que a verificada para a PEA idosa que nos períodos correspondentes cresceu 23,2% e 32,8%. (SANTOS; BARBOSA, p. 05, 2014, grifos nossos).

Já com relação à diminuição da arrecadação previdenciária devido ao aumento da taxa de desemprego e do trabalho informal, segundo pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o nível de desemprego tem aumentado nos últimos anos, sendo em 2015 mais latente. Pode-se destacar a pesquisa divulgada em agosto de 2015, o desemprego cresceu de 4,9% em jul./2014, para 7,6% em ago./2015. (IBGE, 2015).

Diante da divulgação de tantos dados de “inconsistência” e “inviabilidade” de permanência das regras atuais da previdência social, devido às mudanças do cenário populacional brasileiro, ainda no governo atual de Michel Temer (2016), foi publicizada a mais nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de nº 287, a qual – além de alterar diversos artigos ainda inclui novos incisos sobre formas de concessão de benefícios – propõe fixar a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres em 65 anos, para os trabalhadores tanto do setor privado, quanto público; e tendo direito a aposentadoria integral o trabalhador que contribuir por no mínimo 49 anos. Tudo isto com a justificativa de que o governo brasileiro poderá deixar de gastar em torno de R\$ 740 bilhões, em 10 anos, quantia que poderá servir ao grande capital como parte do pagamento da dívida externa.

### **Considerações finais**

Todos os dados sobre um possível “déficit” da previdência social, divulgados midiaticamente, reforça o discurso neoliberal da necessi-

dade de “reformatar” o sistema desta política social. Diante do caráter regressivo dessas reformas para o conjunto dos trabalhadores, constatamos a necessidade de se ampliar as análises a respeito desta temática. Isto pode contribuir para a compreensão de porquê ainda há necessidade de pôr em pauta atualmente no governo Temer (2016) mais uma “reforma” da previdência, e esta a mais regressiva de todas. Pois não busca esconder seus objetivos de enxugar os gastos públicos na área social e direcionar ações e financiamento público para o setor privado, além de escancarar as portas de passagem para o trabalhador (das mais variadas categorias profissionais) se ver obrigado a render-se também à contratação da previdência complementar privada.

Assim sendo, observa-se claramente a intencionalidade do capital escorado nesta forma de condução das ações do Estado, de buscar minimizar os efeitos da crise econômica mediante abertura de mais espaço de mercado financeiro e especulativo-predatório bancário.

Após estas análises, compreendemos que o processo de “reforma” da previdência social brasileira corresponde a uma dimensão de totalidade que envolve o movimento das relações econômicas, políticas e sociais no modo de produção capitalista em um momento de crise econômica de caráter mundial, e a posição do Brasil como país periférico e dependente nas relações econômicas e políticas com os países centrais. Na nossa perspectiva, amplia-se a função social do Estado com o aprofundamento das suas formas diferenciadas de intervenção sobre as expressões de “questão social” com o objetivo de manter o ordenamento social capitalista e a submissão da classe trabalhadora.

**Artigo submetido em 15 dezembro 2016 e aceito  
para publicação em 23 de julho de 2017**

## **Referências**

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23..

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, **que alterou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/725531.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003, **que mudou o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm)>.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **que complementa em detalhes a EC 20/1998...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm)>.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 47**, de 05 de julho de 2005, **que legisla sobre a previdência de servidores públicos...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm)>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 664/2014, de 30 de dezembro de 2014, **que tem como objetivo realizar ajustes necessários nos benefícios da pensão por morte e auxílio-doença para Regime dos Servidores Públicos Cíveis da União...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm)>.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 676/2015, de 17 de junho de 2015, **trata de mudanças no cálculo para aposentadoria por tempo de contribuição, podendo, a depender do caso, não ser aplicado o Fator Previdenciário...** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm)>.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, **propõe fixar a idade mínima para aposentadoria de homens e mulheres em 65 anos, para os trabalhadores tanto do setor privado, quanto público...** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-TABELA-COMPARATIVA-1.pdf-002-1.pdf>>.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: Pesquisa Mensal de Emprego Agosto 2015**. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Mensal\\_de\\_Emprego/Comentarios/2015/pme\\_201508tmcomentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Mensal_de_Emprego/Comentarios/2015/pme_201508tmcomentarios.pdf)>. Acessado em: set./2015.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social”**. De um prussiano. Prefácio: Ivo Tonet. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

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

MOTA, Ana Elizabete. Crônica de uma morte anunciada: as reformas da previdência social brasileira nos anos 1990 e 2000. In: BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **O Serviço Social na previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 137-155.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SANTOS, Carolina Fernandes dos; BARBOSA, Edvaldo Duarte. Uma análise do envelhecimento da população brasileira e da taxa de atividade entre os idosos – 1992, 2002 e 2012. **Informe de Previdência Social**, v. 6, n. 5, 2014.

TEIXEIRA, Francisco J. S. O neoliberalismo em debate. In: **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. Francisco J. S. Teixeira; Manfredo Araújo de Oliveira (Orgs.). 2. ed. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade do Ceará, 1998.

# Serviço Social na previdência social: gênese, desenvolvimento e perspectivas contemporâneas / *Social work in the social security: genesis, development and contemporary perspectives*

---

ALANO CARMO MACEDO<sup>1</sup>

JOANA IDAYANNE SILVEIRA MOREIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo propõe um resgate histórico do exercício profissional de assistentes sociais na previdência social pública brasileira. Temos como objetivo a análise dos determinantes políticos, econômicos e sociais que redefiniram a proposta de organização e intervenção da categoria nesta política pública frontalmente atingida pelas crises cíclicas do capitalismo. Trata-se de trabalho de natureza bibliográfica, documental e empírica, a partir das nossas experiências de militância em defesa da seguridade social e profissionais no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado às nossas pesquisas, por ocasião de curso de pós-graduação (mestrado e doutorado). Por fim, apresentamos breves reflexões sobre os limites e as possibilidades para o Serviço Social previdenciário no período de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e os desafios forjados no cotidiano laboral de ofensiva aos direitos sociais, exponencialmente, após o golpe de Estado orquestrado com maestria pela burguesia rentista.

**Palavras-chave:** trabalho; direitos; previdência social; Serviço Social.

**Abstract:** The article proposes a historical rescue of the professional practice of social workers in Brazilian public social security. We have as objective the analysis of the political, economic and social determinants that redefined the proposal of organization and intervention of the category in this public policy frontally hit by the cyclical crises of

---

1 Doutorando em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina.

2 Assistente Social do INSS no Ceará. Mestra em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará.

capitalism. It is a work of bibliographical, documentary and empirical nature, based on our experiences of militancy in defense of social security and professionals in the National Institute of Social Security (NISS), linked to our research in the occasion of a postgraduate course (masters and doctorate). Finally, we present brief reflections on the limits and possibilities for Social Security Social Service during the period of the Workers' Party (WP) and the challenges forged in the daily work of offending social rights, exponentially, after the coup orchestrated with Mastery by the rentier bourgeoisie.

**Keywords:** work; rights; social security; Social Work.

Este debate emerge da estreita relação entre nosso histórico de militância política em defesa da seguridade social universal e o exercício profissional, como assistentes sociais da previdência social. O ingresso na instituição ocorrera, após concurso público realizado no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), mais especificamente em junho de 2009. E, foi resultado da organização política de assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) articulada aos movimentos sociais desde 1990 que pautavam estratégias de luta e resistência contra o governo de orientação neoliberal que defendia uma proposta de seguridade social mediada pelo mercado e direcionada ao atendimento das necessidades proeminentes da acumulação capitalista, em detrimento dos direitos da classe trabalhadora.

Com a ampliação do quadro de assistentes sociais na previdência social, antes limitado aos grandes centros urbanos, fora possível dar capilaridade ao trabalho a partir da interiorização das ações profissionais.

A partir de extensa pesquisa bibliográfica e documental, daremos ênfase ao contexto e, obviamente, ao trabalho desenvolvido no período de governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), bem como ao desmonte que estamos vivenciando no atual governo após golpe jurídico parlamentar que “impetiu” a presidente democraticamente eleita Dilma Rousseff.

Além disso, apontaremos as barreiras reverberadas pelo projeto de modernização da previdência no exercício profissional enquanto assistente social, que, alinhadas pelo passaporte neoliberal, promovem



o estrito controle do processo de trabalho de profissionais que atuam no INSS. Foram implantados diversos mecanismos tecnológicos de racionalização laborativa em consonância com as demandas institucionais, com a ideia de viabilizar rigoroso controle, por parte do INSS, sobre a jornada de trabalho e a “lógica produtivista”, sob um viés meramente quantitativo, de assistentes sociais na autarquia. Nesse sentido, a instituição, representada pelo quadro de gestores, buscou mecanismos para intervir de forma autoritária em nossas ações ao lançar elementos que tencionavam a materialidade do projeto profissional na política previdenciária, construído coletivamente pela categoria, fundamentado no art. 88 da Lei nº 8.213/1991 e no documento intitulado Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social na Previdência Social.

De forma correlata, percebemos que as transformações societárias imbricadas aos contextos das crises cíclicas do sistema metabólico do capital incidiram na cena contemporânea atingindo visceralmente a classe trabalhadora, por conseguinte as políticas sociais no Brasil, sendo possível identificar seus espraamentos no INSS, *locus* privilegiado da materialidade da política previdenciária pública, resultando em reformas previdenciárias que significaram perdas para a classe trabalhadora como um todo.

Assim, é nesse movimento que envolve os determinantes estruturais do Estado gerencial da política de previdência social e o processo de trabalho do Serviço Social que iremos tecer nossas contribuições ao exercício profissional de assistentes sociais no INSS, com ênfase nos governos do PT e lançar elementos para pensarmos os desafios do tempo presente que amalgamam tensas zonas, orquestradas com maestria pelo atual governo ilegítimo, ao dismantelar direitos sociais conquistados historicamente pela classe trabalhadora.

### **Serviço Social na previdência: historicamente desafiado!**

Em função do seu caráter intrinsecamente contraditório, o capitalismo entra em crises sucessivas, sendo estas inerentes à sua forma de existir. Segundo Mandel (1990), as fases históricas do capitalismo podem ser explicadas em ciclos que alternam entre períodos de intensa reprodução de capital com momentos de crise e recessão. A cada ciclo, o capital promove uma reestruturação do seu processo de produção e

reprodução para a manutenção dos superlucros. Para isso achata os capitais mais fracos (que geralmente não aguentam a crise por longo período), que são dissolvidos ou absorvidos pelos grandes oligopólios e promovem um conjunto de medidas que reduz os custos da produção e reequilibra a porcentagem do lucro, dentre os quais os arrochos nos direitos sociais, bem como a superexploração da força de trabalho.

A precarização das condições de trabalho atingiu os vários níveis da divisão social e técnica do trabalho com repercussões para a classe trabalhadora. Os empregos formais foram solapados dando lugar a formas mais desregulamentadas de trabalho como o terceirizado, o parcial (*part-time*), o temporário e o subcontratado, isto é, reduzindo o número de trabalhadores estáveis que se estruturam por meio de contratos formais. Além disso, no tempo presente, o desemprego alcança níveis estruturais com a redução de postos de trabalho, a exclusão de idosos e jovens em idade pós-escolar, o incentivo ao voluntariado e a proliferação de “empresas domiciliares” que com seu caráter “familiar” desenvolvem atividades à margem do mercado e consequentemente é omissa aos direitos trabalhistas e previdenciários. Nessa nova configuração, rompe-se a relação fordista/keynesiana, isto é, um homem/uma máquina; supervaloriza-se a polivalência; e estimula-se, como nunca, a política concorrencial e competitiva formulada pelo capital, contribuindo para desagregar a solidariedade de classe na organização do trabalho e o retrocesso do movimento sindical. Com isso, os governos de orientação neoliberal encontram solo fértil para cumprir a cartilha de dismantelamento das políticas sociais.

Percebemos que o exponencial crescimento da informalidade repercutiu em severos rebatimentos para a carga tributária do Estado, quando da queda considerável da arrecadação e redução dos recursos do fundo público. Associado a isso, tivemos, a partir de 1995, uma tendência crescente às renúncias fiscais em prol do empresariado e um conjunto de desonerações das receitas em favor do pagamento da dívida externa que abateram ainda mais a arrecadação, corroborando as análises de Behring (2012, p. 155), ao sinalizar que o fundo público se torna imprescindível para viabilizar a reprodução ampliada do capital, sendo “[...] um elemento fundamental, constituindo-se em causa contrariante da queda tendencial da taxa de lucro, tendência intermitente do capitalismo e que está na origem do advento da crise”.

Recentemente, de forma aviltante, tivemos a aprovação na Câmara e no Senado Federal do Projeto de Lei (PL) 4.330,<sup>3</sup> de autoria do deputado Sandro Mabel (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB/GO), reescrito pelo deputado Arthur Maia (Solidariedade-SD/BA), que dispõe sobre a prestação de serviços a terceiros e as relações de trabalho deles decorrentes. A partir desse projeto, é permitida a terceirização de todos os setores das empresas privadas, públicas e de economia mista. É oportuno lembrar que, antes, as terceirizações eram limitadas às atividades-meio e após a aprovação da PL 4.330 poderá ser aplicada a toda a cadeia produtiva das empresas, sendo suas regras extensivas ao serviço público.

Neste cenário de ofensiva aos direitos sociais, identificamos a hipertrofia do setor financeiro (capital improdutivo), garantindo a extração de juros, principalmente por meio de transações monetárias internacionais, sem, contudo, gerar novos postos de trabalho. Assim, com a entrada do capital financeiro internacional, o Estado ingressa em um processo acelerado de endividamento, perdendo parte de sua autonomia fiscal e sendo submetido às imposições da dinâmica rentista e parasitária do Fundo Monetário Internacional (FMI). Situação que irá repercutir negativamente sobre o financiamento público das políticas sociais que não estão no rol de prioridades dos organismos internacionais.

A previdência social, como a maior política de redistribuição de renda do país, foi um dos principais alvos da austeridade neoliberal nas políticas sociais. Sofreu fortes ataques nos últimos anos, materializando um processo de “contrarreforma” previdenciário que ganhou efervescência em 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à Presidência da República, transitando nas gestões petistas e se espalhando até os dias atuais nos moldes da ortodoxia neoliberal que prevê uma terceira reestruturação previdenciária ainda mais restritiva que as anteriores.

De forma correlata, as transformações no mundo do trabalho e as consequentes mudanças nas relações e nos padrões de produção são os alicerces para analisarmos a tessitura da vida social que assistentes sociais materializam em seu exercício profissional, considerando sua

---

3 Ressaltamos que o PL 4.302/98, ainda mais aviltante com relação aos direitos dos trabalhadores, foi aprovado no dia 22/03/2017 e segue para sanção do presidente.

unidade contraditória de trabalho concreto (com uma função social) e trabalho abstrato (exercício especializado que se realiza por meio de trabalho assalariado), portanto, sujeito aos dilemas próprios do assalariamento e da alienação que ultrapassa os indivíduos singulares, alcançando a dinâmica da relação entre as classes sociais e o Estado.

Para Yamamoto (2011, p. 215), “[...] o significado social do trabalho profissional do assistente social depende das relações que estabelece com os sujeitos sociais que o contratam, os quais personificam funções diferenciadas na sociedade [...]”. Dessa forma, mesmo sendo profissão liberal, no sentido formal do direito, e gozando de relativa autonomia na condução do exercício profissional ao usufruir de estatutos legais e éticos próprios, erigidos coletivamente pela categoria, seu processamento pode ser distinto nos diferentes espaços ocupacionais em que está inserido.

A condição de classe trabalhadora assalariada, regulada por contrato formal, envolve a atividade laborativa de tensões entre projeto profissional e alienação do trabalho social. Tal alienação é uma das características do sistema capitalista, ao entrelaçar os meios de produção e reprodução social. Torna-se mais grave no estágio imperialista do capitalismo, posto que há uma maior exploração da classe trabalhadora e precarização das relações de trabalho, chegando ao ápice a contradição elementar entre socialização da produção e apropriação privada do produto final desse processo (NETTO, 1994). Já o projeto profissional é uma construção do corpo coletivo, uma movimentação de ordem política, técnica e ética que, existindo para responder a uma necessidade social, em consonância com um projeto de sociedade, adquire uma dinamicidade no curso da história.

Na arena previdenciária, vimos superadas, pelo menos em parte, as problemáticas da desregulamentação e da flexibilização nas relações de trabalho, já que se trata de um espaço ocupacional na esfera estatal no qual todos os profissionais, após a Constituição Federal de 1988, são admitidos somente mediante concurso público, submetidos ao Regime Jurídico Único (RJU) que prevê, dentre outros direitos, estabilidade do emprego público após cumprido o estágio probatório. Esta forma de contratação pressupõe direitos e garantias aos servidores públicos; por conseguinte nós assistentes sociais do INSS, que são suprimidos nas mais variadas formas de contratos de trabalhos,

frequentemente omissos quanto ao reconhecimento dos direitos trabalhistas e previdenciários. Tal situação, enquanto servidores públicas federais, demanda reflexões sobre as relações sociais, dialeticamente recíprocas e antagônicas, entre o Estado e a sociedade civil, pois aquele não é algo separado desta. É, antes, produto de um processo que se transforma e se particulariza em diferentes formações sociais e contextos históricos.

É importante citar que um dos primeiros espaços de institucionalização de assistentes sociais foi na Previdência Social. Este se concretizou com a Portaria nº 25, de 6 de abril de 1944, do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), ao autorizar a organização de Seções de Serviço Social em todas as instituições de previdência. É possível identificar, nesse processo, o resultado dos elementos que compõem as protoformas profissionais, ao se caracterizar um trabalho matizado para a diminuição dos riscos do seguro, no sentido do prolongamento da higidez da vida humana pela correção dos desajustamentos sociais, com ações diretas junto ao indivíduo, na família, na comunidade e no trabalho.

A incorporação do Serviço Social à estrutura previdenciária ocorreu de forma gradual e heterogênea, ao demandar que assistentes sociais desenvolvessem suas ações profissionais nas mais diversas áreas de trabalho (planejamento, supervisão e execução) com o objetivo precípuo de darem os “primeiros passos” rumo ao reconhecimento social da profissão. O projeto de trabalho era permeado pela ideia de tomar para si as contradições próprias da lógica capitalista e as consequentes limitações do sistema previdenciário.

Somente nos anos de 1960, com o Movimento de Reconceitualização,<sup>4</sup> foi possível galgar as primeiras reflexões críticas sobre o exercício

---

4 Comungamos da mesma crítica de Netto (2004) que as mudanças no interior da profissão a partir de meados da década de 1960, ao serem impulsionadas pelo regime autocrático burguês da ditadura militar, promoveram um processo de “modernização conservadora”, sendo, portanto, funcional ao Estado Militar ao compatibilizar o seu desempenho com as normas, fluxos, rotinas daquele período. No entanto, o autor pondera que foi nesse período que a profissão adentrou aos círculos universitários, subvertendo os parâmetros de ensino compostos até então por escolas isoladas, predominantemente, de ordem religiosa e instaurando condições para se gestarem alternativas às práticas e às concepções profissionais diversas à lógica estatal e burguesa.

profissional na sociedade, uma vez que urgiu a demanda de pensar a profissão a partir de novas bases técnicas e científicas, ingressando no campo das universidades e iniciando uma aproximação com a literatura marxista. Essa busca por base intelectual, mesmo apresentando algumas debilidades, foi decisiva no redirecionamento da profissão, resultando em tentativas de modernização da ação profissional.

No âmbito previdenciário, esse movimento exerceu mediações que implicaram em mudanças no fazer profissional. As assistentes sociais do INSS, envolvidas com o Movimento de Reconceituação no Brasil, participaram ativamente da elaboração dos documentos nos seminários de Araxá (1967) e Teresópolis (1970) e, subsidiadas por estes, construíram os dois primeiros documentos norteadores do fazer profissional na Previdência Social, quais sejam: Plano Básico de Ação (PBA) de 1972 e o de 1978 (BRAGA; CABRAL, 2007. O primeiro estava em sintonia com o programa desenvolvimentista do governo militar, o Milagre Econômico Brasileiro, cuja diretriz era desenvolver programas de assistência social como via compensatória aos efeitos do rebaixamento salarial e da desmobilização reivindicatória provocada pela institucionalização do Estado de Segurança Nacional; o segundo, PBA 78, mesmo dentro de um contexto de redemocratização do país, não conseguiu se diferenciar do primeiro reproduzindo a lógica de um Serviço Social sintonizado com o Estado e acrítico diante do contexto sociopolítico e econômico que atravessava o país.

Com a decadência da ditadura militar, a reestruturação da democracia e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a previdência social entrou para o rol dos direitos sociais, sendo definida como uma das políticas de Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Assistência Social. Esse panorama, associado às mudanças que já vinham ocorrendo no interior da categoria, resultaram na regulamentação do plano de benefícios e serviços previdenciários, a Lei nº 8.213, de 1991, que norteou, formalmente, a atuação de assistentes sociais na previdência social.

Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a previdência social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

Em 1990, durante o governo de Fernando Collor de Mello, houve a criação do INSS e, com ele, a constituição de seu Plano de Modernização Administrativa. Esse plano visava à modernização de toda a estrutura para definir a agenda institucional e a construção de parâmetros de gestão e intervenção. Essa proposta foi dividida em 31 projetos que abarcavam a totalidade da dinâmica institucional. Desses projetos, o de nº 24 foi denominado Modelo Conceitual de Benefícios e Serviços Previdenciários/Projeto-24, e incluía as linhas de benefícios, Perícia Médica, Reabilitação Profissional e Serviço Social. A construção do Projeto-24 demandou que o conjunto de trabalhadores do INSS “desconstruíssem” práticas historicamente enraizadas, permitindo espaço para repensar as rotinas institucionais.

Na situação específica de assistentes sociais da instituição, o Projeto-24 desencadeou um processo de discussões sobre o exercício profissional em todo o país, que resultou na produção de importante documento, qual seja o Modelo Conceitual de Serviço Social na Previdência – Projeto-24, publicado em 1991. Este, por sua vez, deu as bases para a produção da Matriz Teórico-Metodológica do Serviço Social na Previdência Social, publicada em 1994.

O documento matriz refletiu a preocupação e a afirmação de assistentes sociais do INSS em pautar a luta por uma política de previdência que valorizasse o seu caráter público, universal, descentralizado, democrático, redistributivo, que garantisse a manutenção digna do trabalhador e de sua família, sob o controle dos usuários (BRASIL, 1994). Assim, este documento implicou na compreensão do exercício profissional como um espaço constituído “[...] pela convergência e interdependência do saber profissional, estatuto legal e legitimidade da população”. (BRASIL, 1994, p. 11).

Com a materialização das primeiras orientações neoliberais, em meados de 1995, já no governo de FHC, o documento matriz foi fortemente atacado, uma vez que pautava a defesa da universalização do acesso à previdência, o que conflitava a ideia governista de fortalecer a lógica do seguro com incentivo à previdência complementar privada. Tal tensionamento resultou na MP nº 1.729/1998, especificamente em seu art. 22, alínea b, inciso III, oriunda do art. 18, da Lei nº 8.213/1991 em que se eliminava o Serviço Social da previdência social, assim como suas competências expressas no art. 88 da referida Lei. Após um

conjunto de iniciativas efetivadas pelas profissionais em Serviço Social do INSS em articulação com os movimentos sociais e usuários, tendo o apoio do Conselho Federal de Serviço Social (CFess) e parlamentares contrários à medida, fora possível negociar sua reversão que resultou no art.161 do Decreto Presidencial nº 3.048/1999.

Art. 161. O serviço social constitui atividade auxiliar do seguro social e visa prestar ao beneficiário orientação e apoio no que concerne à solução dos problemas pessoais e familiares e à melhoria da sua inter-relação com a previdência social, para a solução de questões referentes a benefícios, bem como, quando necessário, à obtenção de outros recursos sociais da comunidade. (BRASIL, 1999).

Apesar das tentativas de desmonte objetivadas, em março do ano 2000 foi publicada a Portaria/MPAS nº 2.721, que, com base na Lei nº 8.662/1993, retomou as competências e atribuições privativas do cargo de assistente social, bem como a lotação no quadro geral de pessoal da autarquia federal.

Já no final de 2002, após as eleições presidenciais e a vitória do candidato do PT, o CFess, articulado com profissionais do INSS, iniciou diálogos com integrantes da equipe de transição do PT. O objetivo de tal aproximação fora o do fortalecimento em prol do coletivo, já que muitas profissionais do Serviço Social tinham vínculos políticos com o partido; sensibilizar aqueles sobre a importância do trabalho de assistentes sociais no INSS, entre outros. Eram tempos de esperança, em momentos mais tranquilos de reconhecimento das demandas da classe trabalhadora com a efetivação dos direitos sociais.

Os esforços empreendidos pela categoria resultaram em conquistas que garantiram a permanência, fortalecimento e ampliação da profissão na autarquia. A primeira destas foi a reinserção do Serviço Social na instância da direção central. Uma profissional do quadro efetivo foi nomeada para assumir o cargo em comissão de chefe na Divisão de Serviço Social (DSS).<sup>5</sup> Em seguida, foi possível reestruturar as representações nas superintendências regionais e nas gerências

---

5 A assistente social Ermelinda Christiane Anunciação de Paula, através da portaria/INSS, de 23/05/03.



executivas do Instituto, bem como retomar grupos de trabalho para elaborar estratégias de materialização do documento matriz.

Assim, o período da primeira gestão do PT na Presidência (2003 a 2006), ficou assinalado na história da profissão como de luta pela retomada do Serviço Social previdenciário. À vista disso, uma das pautas de reivindicação foi a realização de concurso público para o cargo de assistente social para preenchimento de mil vagas, a priori. À época (2004), segundo levantamento da DSS, contava-se no quadro de servidores do INSS um quantitativo de 478 profissionais, somados a um déficit de aproximadamente três mil profissionais para garantir a qualidade do atendimento prestado à população usuária.

A solicitação de concurso foi endossada com a inclusão da avaliação social como parte integrante do modelo médico-social<sup>6</sup> de avaliação da pessoa com deficiência no acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas), prevista no Decreto nº 6.214/2007. Com o advento da avaliação social como um dos critérios de acesso aos BPC/Loas, ocorreu a preparação técnica para materializar o que estava previsto legalmente.

Desta forma, a gestão do PT contribuiu para a ampliação de uma profissão histórica no interior da política previdenciária, ao realizar o concurso público. Todavia, quando adentramos a dimensão da essência dos processos, superada a aparência destes, é possível identificar que essa mesma gestão não estimulou os mecanismos democráticos de organização coletiva no interior da categoria e potencializou o florescimento de projetos profissionais heterogêneos e autofágicos entre os pares. Isto é, mesmo com a renovação e o aumento do número de assistente sociais no INSS, não houve fortalecimento e nem homogeneidade do coletivo de profissionais para concretizar, por meio de ações e

---

6 Fundamentado na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), o modelo estabelecido pelo Decreto nº 6.214/2007, prevê que a avaliação médico-social deve ser realizada por perito médico e assistente social do quadro do INSS, sendo que a avaliação médica consideraria as deficiências nas funções e estruturas do corpo; a avaliação social, os fatores ambientais, sociais e pessoais; e ambas considerariam a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, de acordo com suas atribuições e competências profissionais.

projetos de intervenção, a proposta apresentada no documento matriz de 1994. (MOREIRA, 2010).

Em 22 de outubro de 2009, a chefe da Divisão de Serviço Social (DSS) Ermelinda Christiane Anunciação de Paula foi exonerada. À época, sua exoneração representou, para muitas de nós, mais uma ação antidemocrática por parte da presidência do INSS. Tal determinação retirou da categoria o direito de eleger de forma democrática sua representação nacional. Algumas representantes, no âmbito das superintendências regionais, também foram substituídas sob a justificativa de não “estarem alinhadas às demandas institucionais”, o que ocorreu, também, com a função de representação técnica em algumas gerências executivas.

Em 2009, quando ingressamos no INSS, a instituição permaneceu com investidas no sentido de não priorizar as ações profissionais necessárias à concretização do Serviço Social enquanto direito do trabalhador. Como exemplo, podemos citar a tentativa de fragilizar a autonomia técnica ao atribuir às profissionais que ingressaram no referido concurso a denominação formal de Analista do Seguro Social com Formação em Serviço Social e não exigir como documento comprobatório para assumir o cargo o registro em Conselho Regional de Serviço Social (Cress), alegando que o concurso previa a admissão de analistas, e não de assistentes sociais, mesmo se tratando de cargo com competências e atribuições específicas do assistente social, conforme descrição sumária em edital. Ou seja, a instituição adotava as novas tendências do mundo do trabalho no sentido de priorizar profissionais polivalentes, adaptáveis a diversas demandas, a trabalhadores com atribuições específicas.

O CFess emitiu documento solicitando que todas as gerências executivas e superintendências regionais exigissem a apresentação de registro no Cress competente, no ato de nomeação das assistentes sociais, bem como reforçou a importância e necessidade da identificação desse registro em toda a documentação assinada pelas assistentes sociais, de forma a garantir ao usuário e à instituição a qualidade dos serviços prestados, em consonância com o Código de Ética Profissional da/o Assistente Social. Outros ataques contra nossa autonomia técnica foram a imposição de atividades que não são inerentes aos profissionais em Serviço Social, como, por exemplo, a habilitação de benefícios

(recebimento e análise de documentos para concessão ou indeferimento); e a ausência das condições éticas e técnica de trabalho da/o assistente social, conforme previsto pela Resolução CFess nº 493/2006, donde muitas profissionais estavam a atender nos guichês, balcões e outros espaços não apropriados para garantia do sigilo profissional, bem como a guarda adequada de material técnico.

É oportuno deixar registrado que, no ano de 2010, fora retomado o grupo de trabalho<sup>7</sup> (GT) criado em 2007 para discutir as atividades profissionais consubstanciadas no documento matriz. O resultado deste GT foi a publicação, em maio de 2012, do Manual Técnico do Serviço Social. Em seu bojo, o Manual situa o Serviço Social na estrutura organizativa do INSS, alocando-o como uma das áreas técnicas estruturais da Diretoria de Saúde do Trabalhador (Dirsat), juntamente com a Reabilitação Profissional e a Perícia Médica. Definiu as ações profissionais a serem desenvolvidas e estabeleceu os procedimentos técnicos necessários à sua realização, bem como deixam patente as metas físicas e orçamentárias utilizadas nas ações referentes ao trabalho.

O referido documento, no entanto, que serve de subsídio para a atuação profissional de assistentes sociais no INSS, necessita de atualização por ausência de conteúdos que contemplem as dimensões da profissão (teórico-metodológica, técnico-operativa e ético-política) em sua perspectiva crítica. Para citar alguns exemplos, pontuamos a supressão completa da perspectiva histórica crítica presente no documento matriz que clivou as bases conservadoras da profissão e oportunizou uma direção profissional mais aproximada à dinâmica do real em suas múltiplas determinações. Além disso, não prevê as “novas demandas” institucionais para a profissão, a exemplo da avaliação social para fins de concessão de aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme previsto pela Lei Complementar nº 142/2013.

---

7 Composto por representantes do Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Conselho Federal de Serviço Social (CFess). Esse grupo tinha como objetivo discutir as atribuições e competências de assistentes sociais no âmbito da Previdência Social. O grupo havia interrompido as atividades durante os anos de 2008 e 2009 para fortalecer a luta por concurso público e, por conseguinte, a nomeação das aprovadas.

O manual técnico de 2012 foi embasado nos documentos já existentes no Serviço Social, todavia resultou do trabalho de um grupo interministerial muito reduzido, que sofreu alterações ao longo do processo de construção. Além disso, durante a elaboração do mesmo, não houve uma participação ampla de assistentes sociais do INSS, perdendo a riqueza de discussões coletivas que poderiam ter suscitado debates para qualificar o processo. Pensamos que um caminho a ser trilhado é o da elaboração do Projeto-24 que resultou no documento matriz, referência para nossa categoria, até o tempo presente.

Percebemos que a ênfase do objetivo proposto pelo manual é o de orientar as assistentes sociais para o cumprimento das normas internas, deixando cristalino o papel do Serviço Social enquanto subsidiário às demandas institucionais e dando a impressão de que os interesses profissionais estão sempre em sintonia com aqueles, razão historicamente comprovada como não verídica. Já no documento matriz, evidenciamos a tendência de um trabalho, que prioriza ações que fortalecem o acesso à previdência social na perspectiva do direito social, materializando uma proposta interventiva que contribua para lançar elementos que “despertem” a população usuária para uma consciência crítica e coletiva de proteção ao trabalho no âmbito da previdência pública. Ou seja, enquanto no manual técnico temos a objetivação de cumprir normas internas e atender as demandas institucionais, no documento matriz a direção social prioriza o usuário em suas demandas no acesso ao direito previdenciário.

Na contemporaneidade, com o prenúncio e a materialização de contrarreformas (saúde, assistência social, previdência social, educação, trabalho, tributária) que reverberam de forma drástica na condição de vida e trabalho da classe que possui, unicamente, a força laboral como forma de suprir suas necessidades humanas básicas, vivemos tempos difíceis que atingem visceralmente jovens e adultos, numa conjuntura de desemprego estrutural, conforme sinalizamos linhas atrás. É oportuno pontuar que, com a extinção do histórico Ministério da Previdência Social, perde-se não só uma estrutura burocrática, mas esfaca-se uma das mais antigas políticas públicas com a exponencial supressão de direitos historicamente conquistados a duras penas pela classe trabalhadora.

Outro desmonte correlato a essa conjuntura, foi a aprovação, em dois turnos, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016 –

que trata do teto dos gastos públicos pelos próximos 20 anos – no Senado Federal, sob o nº 55/2016. A ofensiva neoconservadora encontra cenário favorável sob as orientações neoliberais, em mais uma das crises do capital, para favorecer a burguesia rentista disseminadora da austeridade fiscal, principalmente do orçamento destinado a área social.

Outrossim, a PEC nº 287/2016 com propostas cristalinas de supressão de direitos do trabalhador na arena da política previdenciária pública ganha fôlego, principalmente, a partir da falácia do déficit da previdência social referendada pela ausência de equilíbrio financeiro e atuarial das contribuições, obviamente que de forma equivocada, uma vez que não leva em consideração sua fonte diversa de financiamento, conforme previsto na CF/1988. A proposta (des)estrutura, por exemplo, a pensão por morte que deixa de ser integral, ou seja, podendo ser inferior ao salário mínimo, exige 49 anos de contribuição para aposentadoria integral e, no caso da aposentadoria por idade, ocorre a equiparação entre homens e mulheres (ambos com 65 anos), além da carência exigida que passa de 15 para 25 anos.

Não de forma desconexa a esse cenário, em setembro de 2016, tivemos exonerações em massa das representações técnicas, tanto do Serviço Social como da Reabilitação Profissional, no âmbito das superintendências regionais. Estes serviços passaram à subserviência da perícia médica, materializando mais um desmantelamento aos direitos sociais, a medida que ataca o conhecimento específico de cada serviço e fortalece o “superado” modelo biomédico. Assim, é neste contexto que somos chamadas não só como assistentes sociais que atuam em uma das mais importantes políticas de distribuição de renda do país – duplamente atingidas, enquanto profissionais e trabalhadoras –, a pensar em estratégias coletivas de luta e resistência na cena pública contemporânea opaca e avessa aos direitos, em tempos de desigualdades e paradoxos.

## **Considerações**

Os últimos anos foram fundamentais para a permanência e reestruturação do Serviço Social na política de previdência social pública. Na contramão da tendência internacional de redução do padrão de seguridade social e com a reestruturação do mundo do trabalho que

provocou o encolhimento e/ou extinção de vários espaços ocupacionais, a profissão conseguiu restabelecer um diálogo mediador com os governos petistas que garantiu a permanência da categoria no INSS, sob determinantes de controle dos processos de trabalho. Erigiram-se novas demandas ao assistente social, que o reposicionou nas fileiras do processo de reconhecimento de direito aos benefícios assistenciais e previdenciários, atividade fim do instituto, e com isso houve a garantia de ampliação do quadro profissional e a capilarização da oferta do serviço para uma maior abrangência geográfica.

Nesta nova conjuntura, no entanto, surgem novos desafios ao Serviço Social previdenciário no sentido de alinhar as demandas institucionais ao projeto de sociedade defendido hegemonicamente pela categoria, bem como as diretrizes dispostas à categoria no âmbito da previdência, cito art. 88 e documento matriz. Assim, os desafios situam-se em defendermos uma política de previdência social universal, solidária e sustentável e rejeitarmos um Estado que desmonta os direitos sociais em prol do capital financeiro; que culpabiliza o indivíduo por sua não integração à proteção social restrita ao mundo do trabalho; e, que discute a pobreza a partir de uma concepção reducionista e conservadora que nem arranha a problemática dessa forma de refração da questão social, para citar alguns exemplos.

É necessário, também, nos organizarmos coletivamente, construirmos parcerias dentro e fora da instituição; criarmos estratégias de resistências contra o enviesamento de nossas atribuições profissionais, demarcando espaço da profissão como serviço previdenciário, direito dos usuários das políticas públicas e instrumento de ampliação do acesso às políticas previdenciária e assistencial. Para isto, se faz necessário assegurarmos a centralidade técnica nacional e regional, e lutarmos pelas escolhas de representações técnicas eleitas democraticamente e que comunguem com a defesa da profissão de acordo com o art. 88, o Código de Ética Profissional e diretrizes registradas na Matriz Teórico- Metodológica do Serviço Social na Previdência Social.

Não podemos esquecer, ainda, da importância do nosso trabalho junto aos movimentos sociais, uma vez que foram estes que ajudaram na recolocação da profissão em momento de ameaça de extinção, na década de 1990. Sendo a articulação junto a estes movimentos benéfica tanto para a categoria, que ganha reconhecimento e

legitimidade de seu trabalho junto à sociedade, como para o próprio movimento, uma vez que viabiliza, por meio da dimensão política pedagógica, o fortalecimento do coletivo, estratégia-chave para amenizar os desmontes das políticas sociais em tempos de ascensão neoliberal e desfalque ao fundo público.

Como vemos, os desafios são múltiplos e grandiosos e exigem um enfrentamento coletivo em várias dimensões (intra e extrainstitucional). Portanto, são necessárias maturidade e tranquilidade para superar e/ou suportar as divergências que segregam, fortalecendo a unidade do grupo no sentido de resgatar o potencial crítico profissional esgaçado nas teias neoliberais, reposicionando a categoria em posição de destaque no combate ao burocratismo descabido e à regressão de direitos.

Por fim, concluímos nossas contribuições com as instigantes reflexões de Harvey (2008, p. 88) reveladoras de que “[...] no processo de trabalho, no entanto, o capitalista é basicamente dependente do trabalhador que produz o capital sob a forma de mercadorias e, desse modo, reproduz o capitalismo. Se o trabalhador se recusa a trabalhar, pouso as ferramentas, luta por seus direitos ou joga areia na máquina, o capitalista fica impotente. Por mais que os capitalistas organizem o processo de trabalho, o trabalhador é o agente criador”.

## Referências

BRAGA, Léa; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). **Serviço Social na Previdência**: trajetória, projetos profissionais e saberes. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. **A Matriz Teórica e Metodológica do Serviço Social na Previdência**. 1. ed. Brasília: MPAS, 1994.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8213, 24 de junho de 1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)> . Acesso em: 3 out. 2013.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Assistentes Sociais no Brasil**: elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFess, 2005.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2018.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e o Serviço Social no Brasil**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1990.

MOREIRA, Marinete Cordeiro. O Serviço Social do INSS a partir da década de 1990: análise da implantação da Matriz Teórico- Metodológica. In: BEHRING, E; ALMEIDA, M. H. T. **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 235-252, 2010.

NETTO, J. PAULO. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **A construção do projeto ético-político do Serviço Social**. Disponível em: <[http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/4c5aafa072bcd8f7ef14\\_160d299f3dde29a66d6e.pdf](http://welbergontran.com.br/cliente/uploads/4c5aafa072bcd8f7ef14_160d299f3dde29a66d6e.pdf)>. Acesso em: 14/12/2015.



# La protección social en América Latina y la particularidad de la asistencia social<sup>1/</sup> *Social protection in Latin America and the particularity of social assistance*

---

ROSA HELENA STEIN<sup>2</sup>

**Resumen:** El artículo tiene como objetivo analizar la particularidad de la asistencia social, en el contexto de la protección social en América Latina y los desafíos por la ampliación de los derechos sociales, teniendo en cuenta la predominancia de políticas focalizadas, donde ocupan destaque los Programas de Transferencia Condicionada (PTC), en contraposición a las políticas universales, que cada vez más tiene su acceso restringido y mercantilizado. Destacan se las orientaciones de los organismos internacionales basadas en la individualización de las responsabilidades con el bienestar, por medio del incentivo al desarrollo de las capacidades humanas, del espíritu emprendedor, de la activación para el trabajo. De titular al derecho a responsable y deudor por la asistencia recibida, se va ampliando la moralización de los ciudadanos.

**Palabras Clave:** América Latina; asistencia social; transferencia condicionada; focalización; activación.

**Abstract:** The article aims at analyzing the particularity of social assistance, in the context of social protection in Latin America and the challenges for the expansion of social rights, taking into account

- 
- 1 El contenido de esto artículo, tiene como base la exposición hecha en el X Congreso Nacional y VII Internacional de Trabajo Social. Tema Central “Trabajo Social Latinoamericano y del Caribe: Resistencias y propuestas frente a las desigualdades económicas, sociales y políticas”. Realizado por el Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica, en San José, 19 al 21 de julio del 2017 (Panel: Trabajo profesional en el campo de la justicia, la salud y la asistencia social).
  - 2 Trabajadora Social (1982), Especialista (1985) y Maestra en Política Social (1997), Doctora en Sociología (2005). Docente del Departamento de Trabajo Social y del Programa de Postgrado en Política Social/UnB. Investigadora del Grupo de Estudios e Investigaciones en Seguridad Social y Trabajo (GESST).

the predominance of focalized policies, where they occupy highlight programs conditional transfer (PTC), as opposed to universal policies, which increasingly have their access restricted and commodified, in line with the guidelines of international agencies based in the individualization of responsibilities welfare, through the incentive to the development of human capabilities, the entrepreneurial spirit of activation to work. Holder the right to responsible and debtor by the assistance received, it extended the moralization of the citizens.

**Keywords:** Latin America; social assistance; cash transfer; focus; activation.

Hablar de la protección social, en especial de la asistencia social en los tiempos actuales, o sea, en la fase contemporánea del capitalismo, marcado por el avance del conservadorismo, por el dominio del capital en todas las partes del Planeta, constituye un gran desafío. Impone comprendernos el sentido y los fundamentos que subsidian la formulación de políticas públicas. Para esto, buscamos algunos indicadores sociales que expresan la configuración de la realidad latinoamericana y las respuestas del Estado frente a las desigualdades económicas, sociales y políticas. Los indicadores evidencian el crecimiento del gasto social público, pero la predominancia de políticas focalizadas, en contraposición a las políticas universales, donde ganan especial protagonismo los Programas de Transferencia Condicionada, considerados por los organismos internacionales como una de las principales innovaciones en el campo de la política social latinoamericana en las últimas dos décadas. Verifícase en el citado periodo, las orientaciones de que los programas sociales deben estar direccionados a los más necesitados, con el argumento del uso eficiente de los recursos financieros y de la inclusión social, haciendo con que los países de América Latina se utilicen de políticas focalizadas, con base en severas líneas de pobreza. Este horizonte, impone la comprensión de esta contradictoria dinámica, entre la mercantilización de los servicios sociales y la monetización de la protección social, donde se distinguen los trabajadores entre aquellos que pueden adquirir la protección provista por el mercado y aquellos, más pobres, precarizados y los desempleados, que necesitan de la intervención del Estado. (GRANEMANN, 2007).

La exposición del contenido está organizada de modo a localizar-nos la configuración de la protección social en la región latinoamericana, a partir de las tendencias de las políticas sociales al largo de las últimas dos décadas, destacando orientaciones de organismos internacionales; los aspectos generales de los PTC en la región y las tendencias de activación para el trabajo en los mismos.

## **La realidad latinoamericana en las últimas décadas**

### *Protección social latinoamericana: evolución y modelos de desarrollo*

La historia de la protección social en la región es identificada a partir de la historia de sus modelos de desarrollo y sus respectivos paradigmas económicos y sociales. Cecchini y Martínez (2011) identifican esta evolución a partir de cuatro momentos: el primer, en el comienzo del siglo XIX, hasta la crisis de 1929, influenciado por el pensamiento liberal, dominado por el modelo exportador primario. Los indicadores sociales se caracterizan, por un lado, por la conformación de las sociedades nacionales y el sentido de pertenencia de los ciudadanos a su país y, por otro, la caridad, donde la atención a los problemas sociales es hecha por medio de ayuda a los más necesitados, por organizaciones sociales y la iglesia. A fines de los años 1920, empiezan a surgir los primeros sistemas de seguridad social inspirados en el modelo bismarckiano. El segundo momento, va de inicio de los años 1930, hasta finales de los 70, se caracteriza por el modelo substitutivo de importaciones, cuando los temas sociales se relacionaban con la justicia, el orden social y la seguridad social, destacándose la repercusión y papel de la sociedad organizada y los sindicatos. Las limitaciones de cobertura comprometen la perspectiva universalista de la política social, priorizándose la protección contributiva, a los trabajadores asalariados, en cuanto la protección no contributiva, restringida a los grupos más vulnerables. En esto período, la gestión de las políticas sociales, es marcada por la planificación central y el financiamiento, predominantemente, estatal, con escasa participación del sector privado.

El tercer momento, en fines de los años 70 y principios de los 80, es marcado por la crisis de la deuda, el déficit fiscal, transformaciones del capitalismo industrial nacional en capitalismo globalizado, financiero y de servicios (FILGUEIRAS, 2013). Las recomendaciones del

Consenso de Washington y la creencia de que el mercado es el mejor instrumento para asignar bienes y servicios, caracterizan el enfoque neoliberal de crecimiento hacia afuera. La austeridad fiscal, el ajuste estructural, los programas de estabilización económicos, con vistas a fomentar el crecimiento no llevó en consideración las desigualdades en la distribución de renta. Se en el momento anterior, el Estado era considerado el proveedor, en este, el Estado es subsidiario del mercado, que pasa a asumir papel central, no solo en el ámbito económico, pero también, en el social. La racionalización de los recursos, la eficiencia en la gestión constituye el argumento que conducirá las políticas sociales focalizadas en los más pobres. También, la descentralización asume relevancia, pues la gestión pasa a contar con la participación privada y de organizaciones no gubernamentales. Así, la protección social en el período asume característica dual, o sea, protección contributiva de los asalariados y, no contributiva, para amenizar la situación de la pobreza extrema, por medio de acceso a niveles mínimos de bienestar. A pesar de la institucionalidad democrática y algunas acciones concretas del Estado en el área económica y social, Latinoamérica presentó elevados niveles de desigualdad y pobreza, durante los años 80 y 90.

El modelo de desarrollo desde mediados de los 90, fue basado en el “paradigma de la competitividad sistémica”, donde se requiere incorporar progreso técnico al proceso productivo, con miras a elevar la productividad. La política social, como afirma Franco (1996), pasa a tener gran relevancia por su contribución a la formación de capital humano, ya que este es considerado indispensable a la competitividad de los países en el medio plazo.

Con la apuesta al capital humano, llega el siglo XXI, trayendo consigo, el “giro a la izquierda” de los gobiernos de la región y la incorporación de nuevas concepciones en el abordaje de la política social, como la garantía de derechos, ciudadanía plena, cohesión social, revelando preocupaciones con mejor distribución de los beneficios de desarrollo y con la disminución de la desigualdad. En la agenda, la tensión entre universalismo y focalización; en la administración de la política, la consideración de variables relativas a diferencias étnicas y culturales, de género, edad y lugar, además de las socioeconómicas. Igualmente, la valoración de los principios de efectividad y eficiencia, de la articulación público-privada, del papel regulador del Estado, pero

no necesariamente proveedor y tampoco solamente subsidiario. La protección social pasa a convivir con debates y políticas que reflejen la referida articulación público-privada favorecedoras del mercado: modelos de capitalización individual con solidaridad; la flexiseguridad laboral y el derecho a un ingreso mínimo. (CECHINNI; MARTÍNEZ, 2011).

En el contexto de las últimas décadas, América Latina, fue identificada como una región que ha ampliado la protección social, que “aproximadamente 40 millones de personas salieran de la pobreza para ingresar en la clase media” (MORENO, 2011, p. XIV), tras las amenazas por las turbulencias financieras internacionales provocadas por la crisis de 2008. Datos del BID (2016) y de la CEPAL<sup>3</sup> (2016), demuestran la reducción en más de la mitad, del índice de pobreza extrema en la región, entre 1996 y 2014, de 29,9% para 12,9%.

En 2014, la pobreza<sup>4</sup> en América Latina fue de 28,2%, en cuanto el número de personas pobres alcanzó a 168 millones de personas, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia. Hubo un crecimiento básicamente entre las personas pobres no indigente, cuyo número pasó de 166 millones en 2013 a 168 millones en 2014 (p. 18), un incremento alrededor de 2 millones de personas, entre 2013 y 2014. (CEPAL, 2016).

Sin duda, la reducción de los referidos niveles de pobreza e indigencia son significativos e importantes para la población del conjunto de los países de la región. Entretanto, persiste el elevado nivel de desigualdad que, en promedio, “por cada 100 unidades monetarias que percibió el 40% más pobre de la población, el 10% más rico contó con 1.400 unidades monetarias”, o sea, “el ingreso per cápita de las personas del decil más rico fue 14 veces superior en 2014 en comparación con el correspondiente a los cuatro primeros deciles”. (CEPAL, 2016, p. 14).

---

3 CEPAL. Panorama Social da América Latina 2015. Documento Informativo, 2016.

4 La línea de pobreza utilizada es de US\$ 3,10 por día per cápita a la PPC de 2011, que es equivalente a la media de las líneas nacionales de pobreza extrema, o sea, el costo medio de una canasta básica en los países de la región. (CEPAL, 2016).

La evaluación de CEPAL es que en el periodo posterior a la crisis financiera internacional (2008 y 2015), hubo una reducción de la desigualdad en la distribución de ingresos en la mayoría de los países, con el incremento de los ingresos del quintil inferior mayor que el observado en el quintil superior, desde los ingresos laborales (asalariados o trabajo independiente), las jubilaciones y las transferencias. Importante llamar a la atención para la desigualdad de ingresos desde la perspectiva de género, cuando un 44% de las mujeres de hogares del primer quintil, no cuentan con ingresos propios, en cuanto en el caso de los hombres, solamente un 23%. Estos ingresos, en el caso de las mujeres, se componen el 16,8% de las transferencias y el 23,3% proveniente del trabajo independiente. La composición de los ingresos para los hombres es de 10% y 33,7% respectivamente. Sin embargo, “solamente una de cada dos mujeres en edad de trabajar tiene o busca un empleo, al mismo tiempo que las mujeres perciben en promedio únicamente el 83,9% que reciben los hombres”. (CEPAL, 2017, p. 9).

Otro elemento fundamental en el crecimiento de la desigualdad social es la estructura de la propiedad y de la riqueza en el mundo. Según datos de CEPAL (2017, p. 12), “0,7% de los adultos (35 millones de personas) concentran casi la mitad (45%) de los activos físicos y financieros del mundo; un total de solo 123.000 personas con un muy elevado patrimonio (que poseen más de 30 millones de dólares) acaparan el 9% de la riqueza mundial y 1.722 pertenecen al selecto grupo de los milmillonarios (billonarios)”. También, a partir de las mediciones de desigualdad, en América Latina, basadas en datos tributarios, conforme CEPAL (2016 p. 27), se puede verificar la evolución de la participación del 1% más rico en ingreso total, entre 1992 y 2014, entre ellos, Argentina, Colombia, Uruguay y otros países y regiones. Colombia es el país con la mayor participación del 1% más rico en el ingreso total, que, en 2010, capturaba el 20,5% del ingreso total del país. En Argentina y Uruguay, por su vez, los niveles de participación de los más ricos en el ingreso total eran superiores a los verificados en los países continentales de Europa Occidental y en el Asia Sudoriental. En Argentina en el año 2007, la participación del 1% más rico alcanzó el 16,8%, en Uruguay fue de 14% en 2012, y México, en 2012, fue de 21%. Mientras tanto, entre los países desarrollados, el país con mayor participación de la población más rica en el ingreso total es Estados Unidos.

En otras dimensiones se puede resaltar, cf. CEPAL (2016), logros alcanzados en la región cuanto a los niveles de escolaridad, veamos: en 2013, 92% de la población de 15 a 19 años había concluido de la educación primaria; 58% en la educación secundaria; 80% de los jóvenes de 20 a 24 años del quintil más rico había concluido la secundaria, mientras que en el quintil más pobre esta tasa solo llegaba al 34%. En la educación postsecundaria, entre 1997 y 2013, amplió la cobertura de la educación técnica o superior, incompleta o completa, pero su alcance fue de 46% en el quintil más rico y solamente el 4% en el quintil más pobre. En el mismo período, la ampliación de la escolaridad media para la población de 15 años o más en todos los quintiles.

En el área de acceso a vivienda y servicios sociales, CEPAL (2016) informa que entre 2002 y 2013, hubo una disminución del acceso insuficiente, pasando de un 22% al 14%. No obstante, alrededor de 2013, el quintil más pobre tenía la tasa de acceso insuficiente a servicios básicos 4,5 veces la observada en el quintil más rico. Esta disparidad también se verifica en la incidencia de la habitación en viviendas con materiales precarios en 31% del decil de menores ingresos y al 26% en el segundo decil.

Frente a los indicadores destacados, importa verificar en qué medida las políticas utilizadas en la región, además de contribuyeren para su mejora, lo hacen también en la perspectiva de la concretización de derechos sociales y fortalecimiento de la ciudadanía. Se buscamos identificar las características de la protección social en la región, constatase que en las últimas décadas hubo retracción del papel del Estado en el social y la gestión centrada en la lógica de la eficiencia y disciplina fiscal, impactaran negativamente, en diferentes políticas sociales: En la área del trabajo, la desreglamentación y flexibilización contractual, generaran el fomento al trabajo por cuenta propia y al trabajo informal; en la área de la salud, la re mercantilización de la cobertura por medio de la gestión privada; en la área de los servicios sociales, la descentralización, e privatización de parte de los sistemas educativos y de salud; en el ámbito de las pensiones, América Latina fue pionera mundial en privatización e influenció otras regiones con reformas semejantes.

En reciente trabajo, Sojo (2017) analiza las tendencias de afiliación de los asalariados a los sistemas de salud y pensiones, donde se evidencia: el incremento de la inserción laboral y afiliación de las muje-

res; las disparidades por quintiles, según niveles educativos; la heterogeneidad y diversidad dentro de los países sobre la cobertura de los asalariados. Según Sojo (2017, p. 65), en el periodo entre 2002 y 2013, los países con mayores coberturas de afiliación en pensiones son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, la República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas), cuyos niveles fluctúan entre un 68,5% y un 86,4%. En salud, las mejores coberturas son de Colombia, México y la República Dominicana, que varían desde un 77,8% a un 99,1%, que sin embargo tienen menores coberturas en pensiones.

Un otro grupo, compuesto por el Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, el Perú presentan coberturas en salud que varían entre un 51% y un 67,9% de los asalariados. La cobertura en pensiones incluye también, Venezuela (República Bolivariana de), que decrece en el decenio analizado. En las filiaciones a pensiones, la cobertura varía entre el 39,8% y el 66%. El último grupo, de países que presentan una menor cobertura, tanto en los niveles de salud, como en pensiones, son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay, con niveles en salud comprendidos entre el 36,3% y el 45,6%, y en pensiones entre el 34% y el 39,6%.

Los sistemas de salud con la afiliación más igualitaria son, Uruguay seguido de Costa Rica, pero la afiliación al sistema de pensiones más igualitaria de los 18 países, lo tiene Costa Rica. Así, las afiliaciones a sistemas de pensiones y de salud en América Latina varían de 46,3% y 54,4% respectivamente, en 2002, para 55,7% y 67,6%, en 2013, con predominancia de afiliación de las mujeres.

En el ámbito de la asistencia social, la centralidad de políticas de combate a la pobreza generó una masificación y multiplicación de programas sociales focalizados (CEPAL, 2010). Sus características hacen parte de un contexto marcado por el énfasis, desde el período de 1980 y 1990, en los criterios de efectividad y eficiencia en la gestión de políticas y programas sociales focalizados, por el llamado a la participación de los individuos, de las familias, de las entidades sociales, en el fortalecimiento del “capital social” y de las habilidades emprendedoras.



## **Protección social latinoamericana: concepciones y tendencias predominantes**

Sin embargo, a partir del final de los años 1990, los PTCs, ganan evidencia en el contexto de protección social, en la tentativa de dar una nueva cara al desarrollo. Su expansión se apoya en la concepción de desarrollo humano, difundida a partir del 1990, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como un proceso que debe ofrecer mayores oportunidades a las personas. Esa concepción orientó la formulación de programas y proyectos en el ámbito de las políticas de enfrentamiento a la pobreza. A partir de 2000, el Banco Mundial hace difusión de la concepción de protección social, definida como intervenciones públicas direccionadas a “asistir las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo”, así como “proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (HOLZMANN; JØRGENSEN, 2000, p. 3). Tal concepción “constituyó la principal rémora en términos conceptuales del reduccionismo en política social” (SOJO, 2017, p. 22), estructurada en la combinación público-privada, donde la responsabilidad del Estado en relación a protección social es mínima; al individuo, cabe el aseguramiento contra los riesgos en el mercado; la provisión de servicios para los pobres por medio de las redes de protección, cuya concepción fue también difundida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2000. La recomendación es que las acciones deben “enfocar el aumento de la base de activos de los pobres – en términos de capital humano e físico – incorporando incentivos de inversión en las transferencias de renda” (BID, 2000, p.151). Resalta, todavía, la importancia de la focalización y su eficiencia en “minimizar el desperdicio e evitar transferencias a los que no necesitan de apoyo público”.

El consenso que orienta las referidas concepciones está en la comprensión de pobreza como “privación de capacidades básicas”, o sea, la ausencia de un conjunto de bienes que una persona puede dominar para la expansión de su libertad en favor de la responsabilidad individual. Al Estado, como sugiere Amartya Sen (2000, p. 322), cabe “criar más oportunidades de elección y decisiones sustantivas para las personas”. Sin embargo, para Sen (2000a) los esfuerzos deben ser conjugados a partir de un enfoque pluralista, o sea, del equilibrio entre el papel del Estado con el uso de los mercados (p. 159). De esa forma,

la visión de desarrollo centrado en la producción de bienes da lugar a la visión centrada en la ampliación de las capacidades de las personas, tornándolas principales responsables por su desarrollo.

Se puede verificar en las proposiciones de los distintos organismos que las mismas, están dirigidas para desarrollar capacidades de las personas pobres. El punto de partida de Sen, como analiza Maranhão (2012), localizase en la renovación de las promesas liberales, al reconocer que solamente la economía del libre mercado puede ofrecer las oportunidades sociales capaces de permitir la construcción del desarrollo como libertad. Tal concepción transfiere el foco analítico centrado en la renta para otro foco centrado en las oportunidades sociales, con el objetivo de desarrollar las capacidades humanas de los agentes emprendedores individuales.

Al distinguir los términos, pobreza como falta de capacidad y pobreza como falta de ingreso, Sen (2000a) reconoce la inevitable relación entre ambos, considerando que el ingreso constituye un importante medio para alcanzar la capacidad. Mientras tanto, argumenta en favor del enfoque de la pobreza a partir de la privación de capacidades, confiando en que el “aumento de las capacidades de una persona para vivir, normalmente, tendería a aumentar su capacidad para ser más productiva y a percibir una renta más alta (p. 117). Por eso reitera sobre la necesidad de comprender “la pobreza y la privación desde el punto de vista de la vida que puede llevar realmente el individuo, y de las libertades que tiene en la realidad” (p. 119). Es por medio del mecanismo de mercado, considerado por Sen (2000a) como una institución básica, que los individuos pueden interrelacionarse y realizar actividades mutuamente ventajosas y, así, expandir sus libertades (p. 178).

Los organismos internacionales anteriormente destacados, y sus recomendaciones, viabilizan en 2000, una nueva versión del Consenso de Washington, que se materializa por medio de medidas para alcanzar determinadas metas y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde entonces, la pobreza pasa a ser considerada el principal problema, y foco, de las políticas sociales. Estas abandonan la perspectiva de la universalización del acceso a servicios básicos para incorporar, con centralidad, la reducción o enfrentamiento a la pobreza y, con ella, nuevos instrumentos y concepciones, tales como: la igualdad de oportunidades, por medio de la focalización y selección de los beneficiarios;

de la transferencia monetaria o en efectivo, pero, condicionada a la contraprestación y activación de las/los beneficiarias/os.

En el referido contexto, ya en la mitad de la última década, las referidas instituciones alientan con la posibilidad de “una nueva política social para la América Latina” (BID, 2006), rescatando conceptos fundamentales para la ciudadanía social, sin embargo, dando a ellos nuevos significados. Con el argumento de la escasez de recursos, surgen propuestas como el universalismo básico (BID) y del Piso de Protección Social (OIT, 2011), pero desfiguradas de la verdadera concepción universal del principio de la universalidad, de connotación eminentemente pública, ciudadana e igualitaria (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 107), como puede ser observado: el universalismo básico, a pesar de definido como “una cobertura universal de prestaciones y riesgos”, pretendiese que lo sea a partir de “un coyunto limitado de prestaciones básicas, que incluye las prestaciones esenciales del derecho universal, que variará de acuerdo con las posibilidades y definiciones propias de cada país”. (FILGUEIRA et al., 2006, p. 21).

De la misma forma, la concepción sobre el piso de protección social, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) como “un coyunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida” (OIT, 2011, p. 9). Sin embargo, las propuestas recientes y las reducidas experiencias en la perspectiva de la integralidad se muestran todavía tímidas y limitadas para impactaren sobre el tamaño de la miseria y de la desigualdad que asola la región.

El PNUD en su Informe Anual de 2013, presenta la concepción de Estado desarrollista, en la cual el “debe estar centrado en los ciudadanos, promoviendo oportunidades y brindando protección contra riesgos inconvenientes” (2013, p. 68). Sugiere, por lo tanto, que relacionemos con el proceso de crecimiento ocurrido en la última década. O sea, la mejora de diversos indicadores sociales, principalmente, los de la pobreza con base en la renta, tras las privaciones sociales visibles con la “globalización de la pobreza” y mercantilización de la protección social

en América Latina, son presentados como el retorno a la era desarrollista y, supuestamente, post-neoliberal.

Desde el compromiso internacional con las metas establecidas por los ODM, en 2000, se verifica la expansión y centralidad de los Programas de transferencias monetarias asistenciales (condicionadas o no) en el contexto de las políticas sociales direccionadas para la pobreza. A partir de 2015, 17 nuevos objetivos con 169 metas pasan a componer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que abarcan las esferas económica, social y ambiental.

La implementación de las Agendas constituyó uno de los factores de la ampliación del gasto social público y de su mayor participación en el PIB. De acuerdo con Tromben (2016, p. 9), el gasto social viene creciendo “desde 11,3% del producto interno bruto en promedio simple en 1990 hasta 14,7% del PIB en 2014”. Afirma, todavía, que los mayores aumentos ocurrirán a partir de la segunda mitad de los años 2000, siendo su mayor gasto social, desde entonces, correspondiente al de seguridad social que pasó de 3,0% del PIB en 1990 al 5,6% del PIB en 2014.

La evolución del gasto por funciones sociales a nivel del sector público, analizados por CEPAL (2017), destaca que la asignación de recursos prioritarios, fueron destinadas a la protección social, educación y salud como promedio de los países considerados, al 5,0%, el 4,6% y el 3,4% del PIB, respectivamente, en 2015. El análisis del gasto social realizado no periodo de 2000 a 2015, así como, el gasto presupuestado por funciones del gobierno central correspondiente a los años fiscales 2015, 2016 y 2017, evidenció que los países de la región “se han mostrado cautelosos al elaborar los presupuestos de 2016 y 2017, en el sentido de que han presupuestado gastos sociales – así como gastos totales – menores que los de 2015” (p. 17).

Frente a esta “cautela” de los gobiernos, y de la reducción creciente desde 2013, de la inversión, incluso, en políticas focalizadas, la recomendación creciente de parte de los organismos internacionales es la combinación de transferencia monetaria con políticas y programas de inclusión laboral y productiva, por medio de, entre otras medidas, la capacitación y formación técnica y profesional, en conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, meta 8.3 que recomienda

“Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros” (CEPAL, 2016, p. 115). Esta Agenda hace parte de las políticas que, en Europa, son denominadas de “Políticas de Activación”.<sup>5</sup>

Teniendo en cuenta la relevancia asumida por los PTCs, en la reducción de indicadores de pobreza, pasamos a una breve configuración de los mismos en América Latina.

### **Los PTCs en América Latina**

Transcurridos veinte años de la implementación de los primeros PTCs en América Latina, mucho ya se ha producido sobre su expansión como estrategia de gestión de la pobreza no solo en América Latina, pero también, en varias partes del mundo. Para conocer las diversas características de los referidos PTCs recorreremos, entre otras, a siguientes fuentes: Cechini y Atuesta (2017); Cepal (2017, 2013); Cecchini y Martínez (2011); Cecchini y Madariaga (2011); Rodríguez Enríquez (2011); Fiszbein e Schady (2009).

Las primeras experiencias con programas de transferencia monetaria condicionada tuvieron inicio en 1995, en algunos municipios de Brasil, y también en la experiencia piloto realizada en Campeche, México. Pero fue en 1997, en México, que se inició la primera experiencia de amplitud nacional. A partir de entonces otros países pasaron a desarrollarlo, ganando destaque a partir del año 2000, con la Declaración de los Objetivos del Milenio. Actualmente, la región cuenta con 30 PTCs activos en 20 países. (CECCHINI; ATUESTA, 2017).

A pesar de la heterogeneidad de las experiencias en la región, hay rasgos comunes entre ellos, como la transferencia monetaria a familias en situación de pobreza o extrema pobreza, con uno o más hijos menores de edad, mediante el cumplimiento de condicionalidades, asocia-

---

5 Tratase de políticas e instrumentos con el objetivo de integrar en el mercado de trabajo a las personas desempleadas receptoras de prestaciones económicas y a mejorar sus niveles de integración social y económica. (SIIS, 2012).

das directamente a dos objetivos: uno, de corto plazo, que consiste en aliviar la situación de pobreza por renda, con el aumento de recurso para satisfacer necesidades básicas; y, otro, de largo plazo, visando contribuir para el fortalecimiento de las capacidades de niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Un aspecto de grande relevancia en el debate de los PTCs está relacionado al cumplimiento de condicionalidades, así como el vínculo entre la familia y el Programa. En general, requieren el compromiso con la asistencia a escuela, de niñas y niños en edad escolar, y al control de salud, de aquellos en edad preescolar.

Partiendo del enfoque asumido por cada PTC, cuanto a los objetivos de corto y de largo plazo, sus prestaciones, y la lógica con que operan las condicionalidades, diversos autores (CECCHINI, MARTINEZ, 2011; CECCHINI, MADARIAGA, 2011) apuntan para la configuración de una tipología de PTC en América Latina. Cuanto a los objetivos, hay PTCs que enfatizan los de corto plazo y priorizan la provisión de renta para asegurar la satisfacción de niveles mínimos de consumo, en cuanto otros enfatizan los objetivos de largo plazo y, así, priorizan la generación y acumulación de capital humano. Otra distinción se refiere al papel de las transferencias monetarias en la lógica de funcionamiento del Programa: aumentar la renta actual de los beneficiarios, o actuar como incentivo. Dependiendo de la priorización adoptada, los PTCs presentan distinción cuanto al tipo de transferencia, al cálculo de su valor y sus límites.

Otro aspecto se refiere a los tipos o formas asumidas por la condicionalidad, o sea: la justificativa utilizada para su inclusión o, las modalidades (control, monitoreo y sanciones) y quien asume responsabilidad en su cumplimiento. Autores como Cecchini e Madariaga (2011), Cecchini e Martinez (2011), distinguen<sup>6</sup> tres tipos de condicionalidades que generan los diferentes tipos de PTCs, para tanto, toman como referencia las experiencias de México, Brasil y Chile, para comprender el lugar que los mismos ocupan en el contexto de la protección social. Fiszbein y Schady (2009), por su vez, identifican la varia-

---

6 Cecchini y Madariaga (2011) denominan las condicionalidades, como fuerte, moderada y leve, en cuanto Cecchini y Martinez (2011) denominan, respectivamente, de fuerte, leve y sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades.

ción de los PTCs a partir de los tipos de control y sanciones relacionadas al incumplimiento de las condicionalidades (control ligero, esporádico y frecuente; sanciones suaves, leves y fuertes).

Entre los trazos comunes a los PTCs, además del cumplimiento de condicionalidades vinculadas a salud, educación y asistencia, pasa a ampliar las transferencias no monetarias vinculadas a inserción laboral y generación de renta; estímulo a capacidades básicas y desarrollo humano de los usuarios; orientación familiar y trabajo psicosocial; infraestructura (programa de mejoría en comunidades y barrios).

La cobertura de los PTCs en la región pasó de menos de un millón en 1996 a los 131,8 millones en 2015, representando al 20,9% de la población regional. De la misma forma, el número de hogares destinatarios de los PTC pasó de menos de 300.000 hogares en 1997 a los 29,8 millones en 2015, correspondiente al 17,5% del total de hogares de la región (CECCHINI; ATUESTA, 2017). Sin embargo, desde 2014, observase la tendencia a reducción de esta cobertura, en que pese las estimativas de CEPAL de aumento de la pobreza en 2016.

El programa con mayor cobertura absoluta de hogares en la región es el Bolsa Familia de Brasil, que pasó de 3,6 millones de hogares en 2003 a 14,1 millones de hogares en 2013, bajando a 13.284.029 de hogares en junio de 2017. En seguida, la mayor cobertura es del Programa Mexicano, que tuvo inicio con el Progresá (1997-2001) con una cobertura de 1,6 millones de hogares, sustituido por el Oportunidades (2001-2014), que se siguió del Prospera (desde 2014) con 6,1 millones de hogares en 2016. El siguiente es el Programa Colombiano, Más Familias en Acción, que en 2014 alcanzó 2,7 millones de familias y en 2016 hubo una reducción para 2,5 millones de familias; seguido del Programa Argentino Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que en 2016 alcanzó a 2,0 millones de hogares. Verifícase una ampliación significativa en la cobertura del Programa Juntos en Perú, pasando de 22.500 hogares cubiertos en 2005 a 769.000 en 2015, pero, reduciendo a 668.000 en 2016. (CECCHINI; ATUESTA, 2017; BRASIL, MDS, 2017).

Sin embargo, cuando se observa la cobertura en términos proporcionales a la población nacional, véase que los Programas Bono Juanicito Pinto (BJP) y Bono Juana Azurduy (BJA) del Estado Plurinacional

de Bolivia alcanzaron una cobertura del 37% de la población en 2005 pasando al 61% en 2015. También el Programa Progresando con Solidaridad (hasta 2012, Solidaridad) de la República Dominicana, aumentó su cobertura, pasando del 8,7% de su población en 2005 al 31,3% en 2015. La cobertura de la población en América Latina y el Caribe, por parte de los PTC, ha tenido un aumento de 3,6% en 2000 al 20,9% en 2015.

Dimensionando sobre el nivel de inversión regional en los PTCs, presentado por Cecchini y Atuesta (2017) verificase que en 2015 hubo la inversión del 0,33% del PIB. Los países que más invirtieron fueron: Argentina (0,59% del PIB), Brasil (0,50% del PIB), República Dominicana (0,43% del PIB) y Uruguay (0,39% del PIB), en cuanto el Programa de Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador presenta el porcentual de mayor inversión, el 0,66% del PIB, pero llama a la atención el hecho de que el País, además de la transferencia monetaria condicionada para familias con niños (alcanza al 0,26% del PIB), incluye también la pensión para adultos mayores y la pensión para personas con discapacidad. Autores destacan el crecimiento de la inversión en porcentaje del PIB en toda la región en las dos últimas décadas, como porcentaje del gasto público social, observándose que la inversión regional en PTC aumentó de 0,04% en 1997 a 3,1% en 2015.

Las características de los PTCs en América Latina dejan ver la lógica común de la focalización en la pobreza extrema y la exigencia de contrapartidas, que vinculase a meritocracia y a ideología del esfuerzo. Como afirma Otero (2014, p. 52) esa ideología “supone el abandono de la seguridad proporcionada por el Estado en favor de la independencia individual, del riesgo y de las recompensas para quien, superados los obstáculos, alcancen el éxito”.

El uso de la focalización, condicionada por el principio de la menor elegibilidad, acarrea diversas implicaciones, no solo desde el punto de vista operacional, pero también, político, como resaltan Pereira y Stein (2010). La posibilidad de reducción de eficacia de las políticas contra la pobreza, del punto de vista operacional: a) correcta identificación de las necesidades de cada grupo y la jerarquización de las situaciones; b) elevación de los costos administrativos; c) posibilidad de generación de efectos como el asistencialismo.



Del punto de vista político, presenta vicios que constriñen, como la comprobación de la pobreza (testes de medios); la desconfianza cuando el ciudadano pobre recorre a protección del Estado, como se fuera un fraudador (fraudemania); condicionalidades o contrapartidas, que transforman el derecho en concesión; el estigma, que “no liberta el ciudadano de derecho de la situación de privación”, como afirma Pereira (2009, p. 7). En concordancia con Pereira (2009) y Boschetti (2016), las políticas focalizadas constituyen una “trampa de la pobreza”, pues, para que tengan acceso a la política, el ciudadano pobre hay que mantenerse en la situación de pobreza absoluta.

### **Asistencia Social, expropiación y activación para el trabajo**

La centralidad, en las dos últimas décadas, de los programas de transferencias monetarias condicionadas y focalizadas, de la política de asistencia y de enfrentamiento a la pobreza, pone en evidencia la tensa relación entre asistencia social y trabajo. La protección al largo de la historia demostró dos formas distintas de acción, una, contributiva, dirigida a los aptos para el trabajo y, otra, asistencial, para los pobres incapaces. Sin embargo, la asistencia social en los tiempos actuales, aparentemente, parece romper con esta separación considerando la incorporación de trabajadores en condiciones de trabajar. Mientras tanto la expansión de la asistencia social, en especial, los PTC, ocurre en contexto de restructuración del Estado social, de expropiación de los trabajadores y precarización del trabajo, de mercantilización de los sistemas públicos y supresión de derechos, de hegemonía del capital financiero. Así, programas de esta naturaleza, pasan a función capitalista de reproducción de la superpoblación relativa y al equilibrio la relación producción/consumo de modo rentable. (BOSCHETTI, 2016, 166; MOTA; TAVARES, 2016, p. 233).

La “relación de atracción y rechazo entre trabajo y asistencia social” (BOSCHETTI, 2016, p. 167), aparentemente resuelta con la incorporación de trabajadores en condiciones de trabajar en programas sociales, es deconstruida, cuando el Estado reclama al individuo salir de su “pasividad”, por medio de la sustitución del cumplimiento de lo que siempre se denominó de condicionalidades, para su “participación” en la contrapartida. Prevalece la identificación con la ética del workfare, de la inserción en el mercado de trabajo como fuente de

bienestar, como capaz de liberar el pobre de la pobreza y así, no crear “dependencia” de los individuos en relación con las prestaciones sociales. O sea, de creador de derechos sociales, pasan a ser responsable de sí mismo y deudor de la asistencia, de titular de derecho a un simple beneficiario. La moralización y individualización como principio de la activación, objetivan cambiar conductas y actitudes individuales, donde la cultura emprendedora es apuntada como la “puerta de salida” y alternativa para la “autonomía” económica.

**Artigo submetido em 31 de julho de 2017 e aceito  
para publicação em 15 de agosto de 2017**

## Referencias

BID. **Protección social para la equidad y el crecimiento**. BID: Washington, D.C. 2000.

\_\_\_\_\_. **Realidades e perspectivas**. Pulso social da América Latina e Caribe 2016. BID: Washington-DC, 2016.

BOSCHETTI, I. S. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. MDS. SAGI. Relatórios de Informações Sociais. **RI Bolsa Família e Cadastro Único**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>>. 2017.

CECCHINI, S.; ATUESTA, B. Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión. **Serie Políticas Sociales**, n. 224. CEPAL, 2017

CECCHINI, S.; MARTÍNEZ, R. **Protección social inclusiva en América Latina**. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

CECCHINI, S; MADARIAGA, A. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. **Cuadernos de la CEPAL 95**. 2011.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**. Naciones Unidas, Santiago. Disponible en: <<http://www.eclac.cl>>. 2010.

\_\_\_\_\_. **Panorama social de América Latina 2015**. Naciones Unidas. Disponible en: <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>. 2016.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina 2016**. Naciones Unidas. Disponible en: <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>. 2017.

\_\_\_\_\_. **Panorama Social de América Latina 2012**. Disponible en: <http://www.eclac.cl>. 2013

FILGUEIRAS, F. et al. Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. En: **Universalismo básico**. Una nueva política para América Latina. MOLINA, C. G. (Ed.). Washington, BID: Planeta, 2006.

FILGUEIRAS, F. Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 22, n. 2, p. 17-46, 2013.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. **Panorama General**. Transferencias monetarias condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial. Washington, DC. 2009.

FRANCO, R. Los paradigmas de la política social en América Latina. **Revista de la CEPAL**, n. 58, LC/G.1996, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 09-22. Disponible en: <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/37982-revista-la-cepal-no58>>. Acceso en: 20/06/2017.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Em Pauta**. n. 20, 2007.

HOLZMANN, R.; JØRGENSEN, S. **Manejo social del riesgo**: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. 2000. Disponible en: <<http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/655538a343139acab>>. Acceso en: 20/05/2017.

MARANHÃO, C. H. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. En: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, p. 78-104, 2012.

MORENO, L. A. **A década da América Latina e do Caribe**: uma oportunidade real. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Washington, 2011.

MOTA, A. E.; TAVARES, M. A. Trabalho e expropriações contemporâneas. In: MOTA, A. E; AMARAL, A. (Orgs.). **Cenários, contradições e pelepas do Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Cortez, 2016, p. 229-251.

OIT. Oficina Internacional del Trabajo. **Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva**. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social. Ginebra, 2011.

OTERO, José Moya. **La ideología del esfuerzo**. Madrid: La Catarata, 2014.

PEREIRA, P. A. P.; STEIN, R. H. Política Social: universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre América Latina. En: BOSCHETTI, I et al. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, p. 106-130, 2010.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos**. Crítica aos padrões dominantes de proteção social aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Serviço Social e Sociedade**, n. 116, out.-dez./2013,

\_\_\_\_\_. Políticas Sociais: focalização X universalização. **Politizando**. Ano 1, 1. ed., 2009. Disponible en: <<https://www.neppos.com/politizando>>. Acesso en: 07/2017.

PNUD. **Informe Desarrollo Humano**. New York, EUA: Naciones Unidas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre Desarrollo Humano 2013**. El acenso del sur: progreso humano en un mundo diverso. New York, EUA: Naciones Unidas, 2013.

RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. Programas de transferências condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por donde anda América Latina? CEPAL, **Serie Mujer y desarrollo**, n. 109, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo y libertad**. Trad. Esther Rabasco y Luis Toharia. Barcelona: Planeta, 2000a.

SIIS. Centro de Documentación y Estudios. **Activación y derecho a la inclusión en el marco de las políticas de empleo y de garantía de ingresos en la CAPV**. Fundación Egúfa-Careaga. Bilbao, Espanha, 2012.

SOJO, Ana. Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo, **Libros de la CEPAL**, n. 143 (LC/PUB.2017/7-P), 2017.

TROMBEN, Varinia. Gasto social y ciclo económico en América Latina y el Caribe. CEPAL. **Serie Políticas Sociales**, n. 219, 2016.

# Salário mínimo e acesso à alimentação e à habitação no Brasil (2004-2013) / *Minimum wage and access to food and housing in Brazil (2004-2013)*

---

FERNANDO SERTÁ MERESSI<sup>1</sup>

MARÍLIA STEINBERGER<sup>2</sup>

**Resumo:** Tendo em vista o recente processo de valorização real do salário mínimo, este artigo tem como objetivo verificar, para o período 2004-2013, o acesso à alimentação e à habitação nas famílias que viviam com esse montante no Brasil. Para tanto, fundamentou-se em pesquisa bibliográfica e nos microdados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. No período observado, foram constatadas significativas melhorias no acesso à alimentação e à moradia nas famílias que viviam com um salário mínimo, embora ainda fosse considerável, em 2013, o número dessas famílias acometidas por graves restrições alimentares e habitacionais no país.

**Palavras-chave:** salário mínimo; segurança alimentar; acesso à alimentação; acesso à habitação; déficit habitacional.

**Abstract:** In view of the recent process of minimum wage real appreciation, this paper aims at checking, for the period 2004-2013, the access to food and housing within families living with this amount in Brazil. It relies on literature and on microdata from the National Research by Household Sample Survey/Brazilian Institute

- 
- 1 Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam), da Universidade de Brasília (UnB).
  - 2 Doutora em Planejamento Urbano pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP – 1994). Professora Associada IV nos Cursos de Pós-Graduação de Geografia e de Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (Ceam), ambos da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do CNPq.

of Geography and Statistics. Within this period, significant improvements regarding access to food and housing in families living on minimum wage were observed, although in 2013 it was still significant the number of these families affected by severe food and housing restrictions in the country.

**Keywords:** minimum wage; food security; access to food; access to housing; housing deficit.

A partir de 2005, o salário mínimo (SM) brasileiro passou por um período de significativa valorização real. Haja vista que a elevação da renda dos estratos mais pobres geralmente se reflete em melhoria de suas condições de vida, o objetivo deste artigo é aferir a situação de acesso à alimentação e à habitação nas famílias que viviam com um salário mínimo, entre 2004 e 2013.

Para a identificação dos domicílios cujas famílias viviam com um salário mínimo, foram considerados aqueles que declararam, nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), obter *rendimento mensal “domiciliar” no valor exato desse montante*. Por exemplo, em 2013, de acordo com estimativa da Pnad/IBGE, eram 3,5 milhões de domicílios cujas rendas eram iguais a um salário mínimo (R\$ 678,00), representando 5,3% do total de 65,3 milhões de domicílios brasileiros.<sup>3</sup>

A delimitação do período de observação do estudo, entre 2004 e 2013, é explicada pela disponibilidade dos dados utilizados para a apuração do acesso à alimentação, uma vez que as informações captadas nas Pnads/IBGE sobre este tema só constaram de três edições dessa pesquisa (2004, 2009 e 2013), em suas “informações suplementares”.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, serão tecidas considerações sobre o processo de valorização do salário mínimo e também apresentado o número de famílias que vivem com este montante no Brasil. Nas segunda e terceira seções, será observado como evoluíram, respectivamente, os quadros de acesso à

---

3 Informação obtida da Pnad/IBGE 2013.

alimentação e à habitação no tocante às famílias que viviam com um salário mínimo. Nas considerações finais serão sintetizados os principais achados do artigo.

## **O processo de valorização do salário mínimo brasileiro**

O SM foi instituído em 1940, no período presidencial de Getúlio Vargas. De acordo com Meressi (2016), com sua criação, Vargas tencionava não somente proteger o trabalhador de ser obrigado a aceitar salários aviltantes, mas também objetivava assegurar a reprodução da força de trabalho e manter a paz social, propiciando, assim, o prosseguimento da acumulação de capital no Brasil. Pretendia, ainda, fomentar o mercado interno, por meio da elevação do consumo dos trabalhadores. A despeito destes vários objetivos, a instituição de um nível de salário mínimo que protegesse efetivamente os trabalhadores parece ter esbarrado nas hesitações do próprio Vargas, que se mostrava receoso de impor aos empregadores um patamar salarial incompatível com o vigor da incipiente economia brasileira da época. Da ponderação desses fatores surgiu a primeira tabela com os níveis de SM,<sup>4</sup> a qual, para vários analistas consultados por Meressi (2016), estipulava valores que mal eram capazes de apenas reproduzir a força de trabalho: eram salários “vitais”, de subsistência.

Findo o primeiro governo Vargas, em 1945, sob a Presidência do general Eurico Gaspar Dutra – com sua guinada liberal –, o salário mínimo entra em trajetória de deterioração de seu valor real (ver Gráfico 1), devido à inexistência de reajustes em todo o seu mandato. Com o retorno de Vargas à Presidência, em 1951, o valor real do salário mínimo é recuperado. Entre 1951 e 1964, ou seja, entre o início do segundo governo Vargas e o fim do de João Goulart, ocorreu o período de auge do SM. Nesse intervalo de tempo, forças políticas mais sensíveis às demandas dos trabalhadores – em especial os governantes trabalhistas – e que também permitiam maior liberdade sindical, somadas ao ambiente econômico de elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), criaram as condições para a fixação dos maiores

---

4 O salário mínimo só foi nacionalmente unificado em 1984. Até essa data, vigoravam, simultaneamente, diferentes valores no território nacional. Por exemplo, quando da sua instituição em 1940, havia 14 valores distintos no Brasil.

níveis de SM real de toda a história. Em 1961, durante o governo Goulart, o salário mínimo real atingiu o seu ápice.

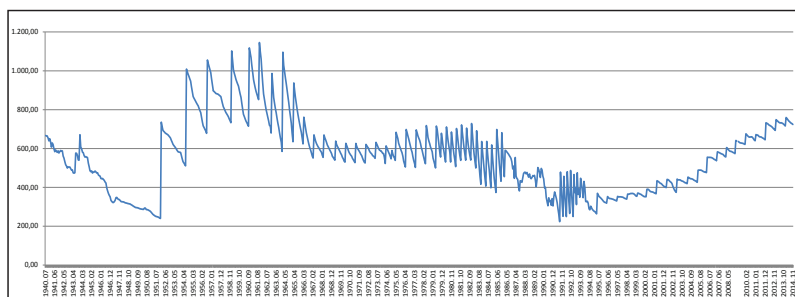
Após a deposição do presidente João Goulart, com os militares no poder, o valor real do SM entrou em trajetória de queda pronunciada entre 1964 e 1975. Nem mesmo o chamado “milagre econômico brasileiro” presenciado no período, caracterizado por altíssimas taxas de crescimento do PIB, foi visto pelos militares como um motivador para a fixação de salários mínimos menos aviltados. Enquanto a economia crescia aceleradamente, o SM perdia poder aquisitivo de forma acentuada. Já entre 1975 e 1985, seu valor real se estabilizou num baixo patamar, contribuindo para que esse contexto de arrocho salarial reacendesse a luta dos trabalhadores ao final dos anos 1970 e início dos 1980, especialmente no ABC paulista. Essa mobilização dos trabalhadores concorreu para conquistas expressivas no âmbito dos direitos sociais durante os anos 1980, culminando com o caráter “social” da Constituição Federal de 1988 (a Constituição Cidadã), inclusive no que tange ao dispositivo que trata do salário mínimo. Não obstante, no intervalo de tempo compreendido entre o final do governo militar e as vésperas do Plano Real de estabilização (1994), vivenciou-se o descontrole inflacionário dos preços, que corroía o poder de compra do salário mínimo. Nesse período, em 1991, durante o governo de Fernando Collor, o salário mínimo real atingiu o menor valor de toda a sua história.

Após o Plano Real, lançado no último ano do governo de Itamar Franco (1994) e implementado preponderantemente durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o SM entra em trajetória de recuperação de seu valor real. Mas os maiores ganhos reais ocorreram a partir de 2005, já em meio ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Do ponto de vista político, esses maiores ganhos reais resultaram de pressão exercida pelo movimento sindical e de, a nosso ver, maior afinidade dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff com o “Estado de tipo social”, afirmação essa que tem como base a expressiva expansão dos gastos sociais durante esses governos (MERESSI, 2016). A esse quadro político mais favorável aos trabalhadores se somou o cenário de maior dinamismo econômico presenciado após o segundo ano do governo Lula, de sorte que as conquistas no campo da política puderam ser sancionadas, até



certo ponto, pelo vigor da economia. Estes fatores políticos e econômicos se refletiram em ganhos reais mais significativos para o SM no pós-2005. Todo este processo histórico do valor real do salário mínimo está refletido no Gráfico 1.

**Gráfico 1** – Trajetória do salário mínimo real brasileiro – mensal (1940-2014) – valores constantes de novembro de 2014



Nota: Série em reais (R\$) constantes de novembro de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE, a partir de março de 1979. Para períodos anteriores, os deflatores utilizados foram o IGPC-Mtb (jan./1948-mar./1979), o IPC-RJ/FGV (jan/1944-jan/1948) e o IPC-SP/Fipe (jul/1940-jan/1944). Os dados desta série para o período em que a legislação federal definia faixas diversificadas de salário mínimo referem-se sempre ao maior salário mínimo vigente no país

Fonte: Dados de Ipeadata. Elaboração dos autores

Este processo recente de elevação de seu valor real teve como fundamento a política de valorização do salário mínimo iniciada em 2005, a qual passou inclusive a constar em lei em 2011 (Lei nº 12.382/2011). Grosso modo, tal política prevê reajustes com base na inflação<sup>5</sup> do ano anterior e aumentos reais atrelados à taxa de crescimento real do PIB de dois anos anteriores ao da vigência do SM. No período que compreende o objeto de análise deste artigo (2004-2013), a valorização real do salário mínimo foi de 69,1% (ver Tabela 1).

5 O referencial utilizado é o Índice Nacional de Preços ao Consumido (INPC).

**Tabela 1** – Salário mínimo nominal e ganho real do salário mínimo – Brasil 2003-2013

	Salário mínimo nominal (R\$)	Ganho real (%)
2003	240	0,5
2004	260	2,2
2005	300	7,9
2006	350	13,7
2007	380	5,0
2008	415	3,8
2009	465	6,0
2010	510	5,4
2011	545	-0,6
2012	622	2,2
2013	678	9,0
2004-2013	-	69,1

Fonte: Para o salário mínimo nominal ver Dieese (2015); para a apuração do ganho real foi utilizada a série histórica constante do Gráfico 1, obtida no sítio <www.ipeadata.gov.br>. Elaboração dos autores

Este processo de valorização real do salário mínimo beneficiou diretamente as pessoas remuneradas exatamente com este montante e também aquelas que têm rendimento atrelado ao valor do “mínimo”, como é o caso dos trabalhadores que negociaram informalmente a sua remuneração com base em múltiplos do salário mínimo (por exemplo, renda de 1 salário mínimo e meio ou de dois salários mínimos). Neste artigo, serão considerados apenas os domicílios cujas “famílias”<sup>6</sup> viviam exatamente com um salário mínimo, os quais somavam 3,5 milhões domicílios em 2013 (ver Tabela 2).

6 Consideramos os domicílios cujas famílias dispõem de rendimento domiciliar exatamente igual a um salário mínimo (variável v4614 da Pnad/IBGE).

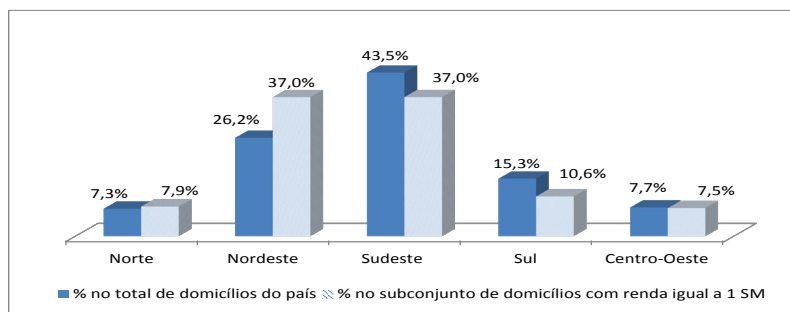
**Tabela 2** – Domicílios segundo a faixa de renda mensal domiciliar em número de salários mínimos (SMs) – Brasil 2013

Faixas de renda domiciliar	Número de domicílios	(%)
Menor que 1 SM	5.394.512	8,3%
1SM	3.476.937	5,3%
Maior que 1 SM e menor que 2 SMs	11.885.860	18,2%
2 SM	2.543.362	3,9%
Maior que 2 SMs até 5 SMs	24.342.333	37,3%
Maior que 5 SMs até 10 SMs	9.628.155	14,7%
Maior que 10 SMs até 20 SMs	3.499.972	5,4%
Maior que 20 SMs	1.307.431	2,0%
<b>Total</b>	<b>65.300.857</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE-2013. Elaboração dos autores

Em termos regionais, observa-se, em 2013, maior concentração dos domicílios com renda igual a um SM na região Nordeste, haja vista que, enquanto em tal região estavam localizados 26,2% do total de domicílios do país, no subconjunto dos domicílios com renda igual a um salário mínimo tal percentual atingia 37,0%. Em números expressivos, o oposto se verifica nas regiões Sul e Sudeste (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2** – Participação de cada região no total de domicílios do país e no subconjunto de domicílios com renda de um salário mínimo – Brasil 2013



Fonte: Microdados da Pnad/IBGE-2013. Elaboração dos autores

Passa-se agora à verificação do comportamento do quadro alimentar e habitacional das famílias que viviam com um salário mínimo entre 2004 e 2013.

### **Acesso à alimentação em famílias que vivem com um salário mínimo**

Conforme a FAO (2014), o conceito de segurança alimentar e nutricional abrange quatro dimensões: disponibilidade do alimento; acesso ao alimento; utilização do alimento e dos nutrientes; e a estabilidade. Esta última, uma dimensão transversal às demais.

Deste modo, para se alcançar a segurança alimentar e nutricional, primeiro é preciso garantir a *disponibilidade* do alimento para toda a população, o que envolve a produção, o comércio internacional, o armazenamento e a distribuição. Além disso, é preciso assegurar o *acesso* à alimentação, que se realiza quando todos têm a capacidade de obtê-la mediante formas socialmente aceitáveis, como a produção para o autoconsumo, a compra, a troca etc. Nessa dimensão do acesso estão envolvidas questões como o preço dos alimentos e de outras necessidades básicas, que com eles competem, além de tudo o mais que afeta os recursos da família como, por exemplo, estar ou não empregado e a magnitude dos salários. Já a dimensão da *utilização* dos alimentos e dos nutrientes, geralmente, é pensada em termos de sua utilização biológica, que seria influenciada pelas condições de saneamento básico e saúde das pessoas e a segurança microbiológica e química dos alimentos. A *estabilidade* se refere ao elemento temporal das três dimensões anteriores, haja vista que podem ocorrer problemas crônicos, sazonais ou transitórios envolvendo a disponibilidade, o acesso e a utilização dos alimentos.

Dito isto, interessa, para efeitos deste artigo, a dimensão do *acesso* aos alimentos. Esta foi a dimensão pesquisada nos suplementos das Pnads/IBGE realizadas em 2004, 2009 e 2013, cujos resultados subsidiarão a análise sobre o acesso à alimentação nas famílias que vivem com um SM. Nessas três edições da Pnad/IBGE, a metodologia de aferição da situação de segurança ou insegurança alimentar utilizada foi a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia).

A Ebia mensura a “percepção” das famílias em relação ao acesso ao alimento. Assim, serve de base para uma avaliação subjetiva realizada pelas famílias. Trata-se de uma escala psicométrica de acesso aos alimentos. Embora se trate de uma avaliação subjetiva, está fundamentada num rol de perguntas (que compõem a Ebia) que refletem as situações vivenciadas por populações atingidas por insegurança alimentar, apontadas em estudos anteriores. Segundo Kepple e Segall-Corrêa (2011, p. 195):

Embora a escala seja a quantificação de um fenômeno inegavelmente subjetivo, a confiabilidade dos resultados obtidos com a escala é alta, basicamente por ser um instrumento cujos conteúdos e conceitos estão fortemente enraizados na experiência de vida com IA<sup>7</sup> ou fome. Além disso, a escala tem sido sujeita a muitos estudos de validação, mostrando-se bastante consistente e com alta capacidade preditiva de SAN,<sup>8</sup> quando suas medidas são comparadas com aquelas resultantes dos indicadores indiretos, tais como consumo alimentar e renda.

A Ebia utilizada nas entrevistas da Pnad/IBGE-2013 foi composta por 14 perguntas que visaram aferir a segurança alimentar dos moradores nos últimos três meses.<sup>9</sup> A partir das percepções das famílias, manifestadas nas respostas às perguntas da Ebia, essa metodologia aponta para uma das seguintes situações de segurança ou insegurança alimentar vivenciada nos domicílios (ver Quadro 1):

### Quadro 1 – Descrição dos graus de (in)segurança alimentar

Situação de (In)Segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos

7 As autoras utilizaram as iniciais “IA” para se referirem à insegurança alimentar.

8 SAN é a sigla de Segurança Alimentar e Nutricional.

9 As 14 perguntas da Ebia estão apresentadas no IBGE (2014).

Situação de (In)Segurança alimentar	Descrição
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos)

Fonte: IBGE (2014)

Tendo como base a análise realizada em Pérez-Escamilla (2005) sobre o primeiro teste psicométrico precursor da Ebia, pode-se inferir a seguinte teoria: o processo de insegurança alimentar se inicia com uma preocupação sobre a capacidade de aquisição do alimento (por exemplo, devido à perda do emprego de algum adulto na família), seguida de uma queda na qualidade da dieta (é o caso de adicionar água ao leite para que ele “renda” mais). Se o problema da insegurança alimentar persiste, a fase seguinte se caracterizaria por uma redução na quantidade de alimentos, primeiro entre os adultos e logo depois entre as crianças. Esta redução é leve no início, mas, se o problema de insegurança alimentar não é solucionado, pode levar à fome, *definida como passar ao menos um dia inteiro sem comer durante o período de referência*, primeiro entre os adultos e eventualmente entre as crianças.

Conforme Pérez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008) apud IBGE (2014), uma vantagem do uso das escalas psicométricas é que elas medem o fenômeno diretamente a partir da experiência de insegurança alimentar vivenciada e percebida pelas pessoas afetadas. Captam não só a dificuldade de acesso aos alimentos, mas também a dimensão psicossocial da insegurança alimentar. Exemplificando, a preocupação ou incerteza quanto ao acesso à alimentação pode desencadear – seja por motivos economicamente racionais ou pela ansiedade – o consumo de alimentos baratos com alta densidade calórica, de baixa qualidade nutricional, podendo levar ao sobrepeso, à obesidade e a outras enfermidades. Assim, os resultados da Ebia podem diferir, por exemplo, dos da antropometria. Por meio da Ebia, é possível que uma situação de insegurança alimentar acarrete a obesidade, resultado esse que não seria possível verificar por meio da antropometria. Deste modo,

mediante a utilização da Ebia, não há paradoxo entre insegurança alimentar e obesidade.

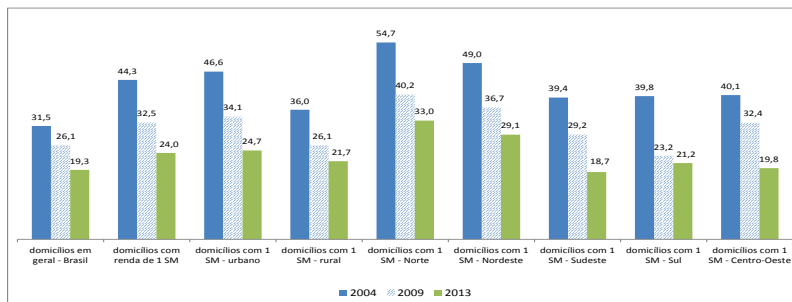
Feitos estes comentários sobre a Ebia, pode-se perceber a estreita relação inversa entre a renda das famílias e as respectivas situações de insegurança alimentar, afirmação esta que também pode ser depreendida de vários estudos, tais como os de Hoffmann (2004 e 2009), Pérez-Escamilla (2005) e FAO (2014). Neste sentido, partimos do pressuposto de que o processo de valorização real do salário mínimo, experimentado a partir de 2005, melhorou as condições de segurança alimentar nos domicílios cujos moradores dispõem apenas desse montante para viver.

A este respeito, cabe uma ressalva quanto ao objetivo deste artigo: aqui não se pretende demonstrar que foi somente o processo de valorização real do salário mínimo que levou à alteração do nível de acesso aos alimentos nas famílias que vivem com esse montante, haja vista que outros fatores ou programas governamentais (como o Programa Nacional de Alimentação Escolar) também contribuíram para modificar as condições de alimentação de muitas dessas famílias. O que se objetiva é verificar, entre 2004 e 2013, o percentual de domicílios com renda de um salário mínimo cujas famílias se defrontaram com situações de restrição quanto ao acesso ao alimento. Para tanto, a verificação se baseia na observação das respostas a quatro perguntas da Ebia listadas a seguir:

- 1) Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a *preocupação* de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar mais comida?
- 2) Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma *alimentação saudável e variada*?
- 3) Nos últimos três meses, os *alimentos acabaram* antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?
- 4) Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, *fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não tinha dinheiro para comprar comida*?

Assim, um primeiro cenário que se deseja conhecer é se os moradores dos domicílios com renda de um salário mínimo tiveram a *preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar mais comida (primeira pergunta)*. Como já foi mencionado, a existência desta preocupação pode acarretar o consumo de alimentos mais baratos, com alta densidade calórica e baixa qualidade nutricional, levando a enfermidades. De acordo com o Gráfico 3, acompanhando o comportamento do Brasil como um todo, entre os domicílios cujas famílias viviam exatamente com um salário mínimo<sup>10</sup> se constata expressiva melhoria deste quadro alimentar entre 2004 e 2013. Enquanto em 2004 44,3% dessas famílias manifestaram “preocupação” de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar mais comida, em 2013 este percentual foi reduzido a 24,0%. Esta queda ocorreu tanto nos espaços urbanos quanto nos rurais e também foi disseminada por todas as grandes regiões do país, sendo o quadro mais preocupante nas regiões Norte e Nordeste. Uma análise mais detida das respostas a esta e às outras três perguntas tomadas da Ebia (a seguir) será elaborada ao final desta seção.

**Gráfico 3** – % de domicílios em que foi verificada “preocupação” de que os alimentos acabassem antes de poder comprar mais comida – Brasil 2004, 2009 e 2013



Fonte: Microdados das Pnads/IBGE. Elaboração dos autores

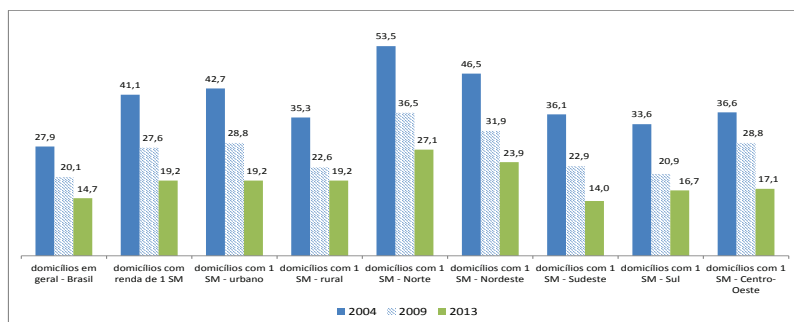
A segunda pergunta verifica se *os moradores ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada*. De acordo com o Gráfico 4, em linha com a situação do país como um todo, verifica-se uma queda

10 Renda domiciliar de R\$ 260,00, em 2004; R\$ 465,00, em 2009; e R\$ 678,00, em 2013.



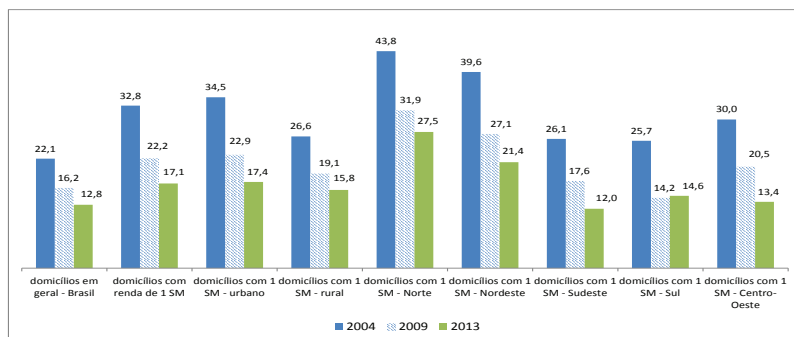
acentuada no percentual de domicílios com renda de um salário mínimo que ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada, passando de 41,1%, em 2004, para 19,2%, em 2013. Esta melhoria qualitativa do cenário alimentar ocorreu de forma generalizada entre os espaços urbanos e rurais e em todas as grandes regiões do país. Novamente, este quadro alimentar é mais preocupante no Norte e no Nordeste.

**Gráfico 4** – % de domicílios cujos moradores ficaram sem dinheiro para a alimentação saudável e variada – Brasil 2004, 2009 e 2013



Fonte: Microdados das Pnads/IBGE. Elaboração dos autores

**Gráfico 5** – % de domicílios em que os alimentos acabaram antes que os moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida – Brasil 2004, 2009 e 2013



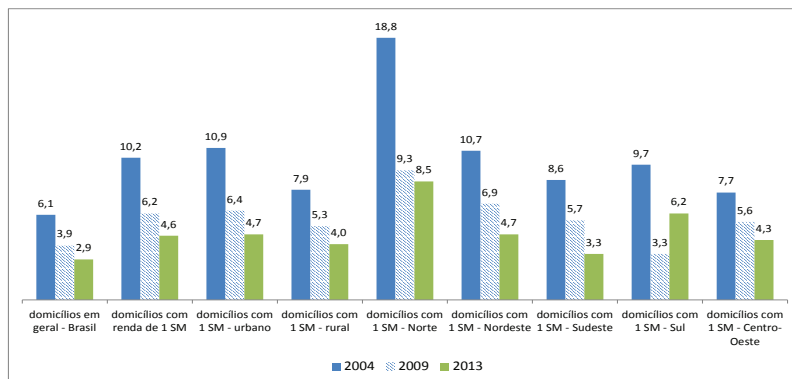
Fonte: Microdados das Pnads/IBGE. Elaboração dos autores

A terceira pergunta indaga *se os alimentos acabaram antes que os moradores do domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida*. A partir do Gráfico 5, seguindo a trajetória dos domicílios brasileiros como um todo, verifica-se que entre as famílias com renda de um salário

rio mínimo, no período de 2004 a 2013, houve acentuada redução no percentual de domicílios onde os alimentos acabaram antes que os moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida, passando tal percentual de 32,8%, em 2004, para 17,1%, em 2013. Essa melhoria do quadro alimentar também se deu de forma disseminada entre os espaços urbanos e rurais e em todas as grandes regiões.

Por fim, serão verificadas as respostas a mais uma pergunta da Ebia: *algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez uma refeição ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?* De acordo com o Gráfico 6, acompanhando o comportamento do Brasil como um todo, percebe-se, entre as famílias que viviam com um salário mínimo, considerável redução no percentual de domicílios em que algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez,<sup>11</sup> fez somente uma refeição ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida, passando tal percentual de 10,2%, em 2004, para 4,6%, em 2013. A melhoria desse

**Gráfico 6** – % de domicílios em que algum morador de 18 anos ou mais de idade fez somente uma refeição ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida – Brasil 2004, 2009 e 2013



Fonte: Microdados das Pnads/IBGE. Elaboração dos autores

11 Durante o período pesquisado, que compreende os últimos três meses anteriores à entrevista da Pnad/IBGE.

quadro ocorreu de forma expressiva nas áreas urbanas e rurais e também em todas as regiões brasileiras. Não obstante, um ponto de alerta diz respeito à região Sul, onde foi verificado retrocesso significativo entre 2009 e 2013, transformando este cenário alimentar regional mais preocupante do que o verificado no Nordeste.

Em suma, tomando como base as respostas às quatro perguntas selecionadas da Ebia, constatou-se expressiva melhoria no quadro alimentar das famílias que viviam com um salário mínimo no Brasil, entre 2004 e 2013.

Em termos espaciais, observou-se que, entre as famílias que viviam com um salário mínimo, os moradores das áreas urbanas apresentaram um quadro de maior dificuldade de acesso ao alimento do que os das áreas rurais, exceto no que se refere à alimentação saudável e variada, onde não foram observadas diferenças entre as duas áreas. É bem provável que a maior facilidade para a produção alimentar para autoconsumo vivenciada nas áreas rurais seja a responsável por essa situação mais vantajosa *vis-à-vis* às das áreas urbanas.

Chama a atenção também que, na maioria dos quesitos analisados acima sobre acesso à alimentação, as famílias do Norte e do Nordeste, dispendo de um mesmo valor nominal de salário mínimo unificado nacionalmente, apresentaram maior dificuldade de acesso ao alimento do que as famílias residentes no Centro-Sul. Acreditávamos, antes de verificar os números, que, com o mesmo valor de salário mínimo nominal, as populações do Norte e do Nordeste tivessem mais facilidade para o acesso ao alimento do que suas equivalentes no Centro-Sul do país, mas os dados mostraram o contrário. Sobre este ponto, podem ser levantadas algumas hipóteses explicativas, tais como:

- 1) menor renda domiciliar *per capita* no Norte e no Nordeste: em 2013, entre as famílias que viviam com um salário mínimo, a renda domiciliar *per capita* média foi de R\$ 455 no Norte, R\$ 477 no Nordeste, R\$ 517 no Sudeste, R\$ 537 no Sul e R\$ 498 no Centro-Oeste (Pnad/IBGE 2013). Isto se explica pelo maior tamanho das famílias nas duas primeiras regiões. Frise-se que Hoffmann (2008 e 2013) já tinha concluído que a renda domiciliar *per capita* é a principal variável explicativa da situação de segurança ou insegurança alimentar;

- 2) maior incidência de trabalho informal nas regiões Norte e Nordeste, acarretando maior preocupação quanto ao acesso ao alimento em decorrência da maior insegurança característica dessa relação de trabalho. Considerando as pessoas ocupadas de 16 anos ou mais, a taxa de informalidade foi de 59,8% no Norte, 60,3% no Nordeste, 32,2% no Sudeste, 32,6% no Sul e 38,7% no Centro-Oeste<sup>12</sup> (Pnad/IBGE 2013);
- 3) menor escolaridade no Norte e no Nordeste: a média dos anos de estudo das pessoas de 15 anos ou mais em 2013 foi de 7,5 anos no Norte, 6,9 no Nordeste, 8,6 no Sudeste, 8,3 no Sul e 8,4 no Centro-Oeste;<sup>13</sup> e
- 4) maior dificuldade quanto à oferta de alimentos etc.

### **Acesso à habitação em famílias que vivem com um salário mínimo**

Para a análise da trajetória, entre 2004 e 2013, do acesso à habitação por parte das famílias que viviam com um salário mínimo, serão abordados alguns aspectos relacionados ao conceito de “necessidades habitacionais”, tal como definido pela Fundação João Pinheiro. De acordo com este conceito, as necessidades habitacionais são determinadas por dois fatores distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Na realidade, neste artigo, nossa análise se restringirá ao déficit habitacional.

A respeito do conceito de “necessidades habitacionais”, consoante Azevedo e Araújo (2007, p. 242):

[...] a metodologia desenvolvida pela Fundação João Pinheiro tornou-se referência nacional nessa última década. É adotada pelo governo federal, pela maioria dos governos estaduais, por

---

12 Foram considerados informais os trabalhadores que não eram militares, nem funcionários públicos, demais trabalhadores que não tinham carteira assinada, sendo que nos casos dos trabalhadores por conta própria ou empregadores foram considerados os que não contribuía para a previdência social (definição utilizada pela OIT).

13 Informações obtidas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base em dados da Pnad/IBGE 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores\\_educacao.html](http://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_educacao.html)>. Acesso em: 12/06/2016.

governos municipais, redes acadêmicas nacionais, universidades, centros de pesquisas e entidades profissionais.

Tendo isto em vista, sempre que houver referência ao déficit habitacional ou à inadequação de domicílios, ter-se-á em mente a referida metodologia, que será explicitada abaixo.

Conforme Brasil (2011), entende-se como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação. Por sua vez, o conceito de inadequação de domicílios reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: as habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades.

Nos moldes da metodologia da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional é constituído por quatro componentes: 1º) habitações precárias; 2º) coabitação familiar; 3º) ônus excessivo com aluguel em domicílios urbanos; e 4º) adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados. É importante esclarecer que, para efeito do cálculo do déficit habitacional, deve-se afastar a dupla contagem, haja vista que determinado domicílio pode se enquadrar em mais de um componente do déficit. Para tanto, no cálculo de cada componente ou subcomponente, devem ser deduzidos aqueles domicílios que já foram computados anteriormente.

Dito isso, para a análise da situação de acesso à moradia pelas famílias que vivem com um salário mínimo, serão observados os números relativos aos *componentes* do déficit habitacional – os quais, *em sua grande maioria*, são passíveis de serem observados entre 2004 e 2013 –, bem como será calculado *o próprio indicador “déficit habitacional”* (a partir de 2007). Cabe esclarecer que a atual metodologia de aferição do déficit habitacional teve início em 2007, resultante de aprimoramento propiciado pela introdução de uma nova pergunta na Pnad/IBGE naquele ano<sup>14</sup> e de um novo tratamento conferido à questão do adensamento

---

14 Até 2006, todas as famílias conviventes que coabitavam um mesmo domicílio eram consideradas em déficit habitacional. A partir de 2007, somente as famílias conviventes que declararam intenção de se mudar passaram a ser computadas no déficit. (BRASIL, 2011).

excessivo de moradores nos domicílios,<sup>15</sup> de forma que os resultados obtidos a partir de 2007 não são comparáveis diretamente com os observados em períodos anteriores, que seguiam outra metodologia.

Passando à análise dos componentes do déficit habitacional, antes de focar a observação naquelas famílias que vivem com um salário mínimo, consideramos pertinente apresentar um quadro geral com a trajetória do déficit habitacional referente ao total de famílias brasileiras entre 2007 e 2012. A partir da Tabela 3, verifica-se que, nesse período, esse déficit foi reduzido tanto em termos absolutos quanto relativos. Se em 2007 o déficit era de 6,1 milhões de moradias (10,8% do total de domicílios), em 2012 esse número foi reduzido para 5,8 milhões (9,1%). Constata-se também que a queda se deveu ao comportamento declinante de todos os componentes e subcomponentes do déficit, com exceção do ônus excessivo com aluguel nos domicílios urbanos. Desta sorte, há indícios de que o déficit habitacional das famílias que vivem com um salário mínimo também tenha sofrido queda entre 2007 e 2012, haja vista que o déficit atinge com maior intensidade as famílias mais pobres, como nos informam, por exemplo, Brasil (2011) e IPEA (2013a). E foi isto o que ocorreu, como será observado no decorrer desta seção.

Quanto aos componentes do déficit habitacional, o primeiro a ser investigado diz respeito às “habitações precárias”. Este componente é formado por dois subcomponentes: domicílios particulares “improvisados” e domicílios “rústicos”.

---

15 Até 2006, todos os domicílios com adensamento excessivo de moradores eram classificados como domicílios inadequados. A partir de 2007, os domicílios *alugados* com adensamento excessivo de moradores passaram a compor o déficit habitacional.

**Tabela 3** – Déficit Habitacional Brasileiro – 2007-2012

Especificação	Ano				
	2007	2008	2009	2011	2012
<b>Déficit Total Absoluto</b>	<b>6.102.414</b>	<b>5.656.703</b>	<b>6.143.226</b>	<b>5.889.357</b>	<b>5.792.508</b>
Relativo	10,8	9,8	10,4	9,5	9,1
Total de domicílios	56.338.622	58.180.644	59.252.675	62.116.819	63.766.688
COMPONENTES					
<b>Habitação precária</b>	<b>1.264.414</b>	<b>1.158.801</b>	<b>1.088.634</b>	<b>1.187.903</b>	<b>883.777</b>
Improvissados	109.421	101.100	69.432	130.905	85.550
Rústicos	1.154.993	1.057.701	1.019.202	1.056+998	798.227
<b>Coabitação familiar</b>	<b>2.481.128</b>	<b>2.211.276</b>	<b>2.511.541</b>	<b>1.916.716</b>	<b>1.865.457</b>
Cômodos	200.094	175.366	216.924	221.546	170.926
Famílias conviventes	2.281.034	2.035.910	2.294.617	1.695.170	1.694.531
<b>Ônus excessivo com aluguel</b>	<b>1.965.981</b>	<b>1.928.236</b>	<b>2.143.415</b>	<b>2.388.316</b>	<b>2.660.348</b>
<b>Adeusamento excessivo</b>	<b>390.891</b>	<b>388.390</b>	<b>399.636</b>	<b>396.422</b>	<b>382.926</b>

Nota: Os números de 2012 foram os últimos que conseguimos encontrar para o déficit habitacional brasileiro calculado pela Fundação João Pinheiro

Fonte: Fundação João Pinheiro (2014, p. 16). Números calculados por esta Fundação a partir dos dados das Pnads/IBGE

Segundo a Fundação João Pinheiro (2014), os domicílios improvisados englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros), o que indica a carência de novas unidades domiciliares. No que se refere à trajetória entre 2004 e 2013, verifica-se que o número de domicílios improvisados aumentou ao longo do tempo entre as famílias com renda domiciliar de um salário mínimo, o que

contribuiu, ainda que levemente, para elevar o déficit habitacional entre essas famílias (ver Gráfico 7).

No tocante às habitações precárias, consoante a Fundação João Pinheiro (2014), os domicílios *rústicos* são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em outros termos, nos critérios das Pnads/IBGE, são aqueles domicílios cujo material predominante na construção das paredes externas do prédio é a taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material. Assim, em decorrência das suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz risco de contaminação por doenças. Quanto aos números, de acordo com o Gráfico 7, constata-se a queda do percentual de domicílios rústicos entre as famílias com renda domiciliar de um salário mínimo, passando de 5,1%, em 2004, para 2,4%, em 2013, contribuindo para a redução do déficit habitacional.

O segundo componente do déficit habitacional diz respeito à coabitação familiar. Este também é dividido em dois subcomponentes: i) os cômodos; e ii) as famílias conviventes secundárias que desejam se mudar e constituir novo domicílio. Quanto aos cômodos, segundo a Fundação João Pinheiro (2014), esse tipo de domicílio foi incluído no déficit habitacional porque ele mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos (o cômodo é considerado um domicílio). Conforme o glossário da Pnad/IBGE,<sup>16</sup> os cômodos são domicílios particulares permanentes que ocupam “um ou mais cômodos de uma casa de cômodos, cortiço, cabeça de porco etc.”

Nos percentuais apresentados no Gráfico 7 a respeito dos cômodos,<sup>17</sup> foram deduzidos do número total de domicílios aqueles já computados anteriormente como domicílios improvisados ou rústicos. O objetivo é evitar a dupla contagem. Tendo isto em vista, verifica-se queda no percentual de cômodos entre 2004 e 2013 no âmbito das famílias com renda domiciliar igual a um salário mínimo, declinando de 1,0%, em 2004, para 0,5%, em 2013.

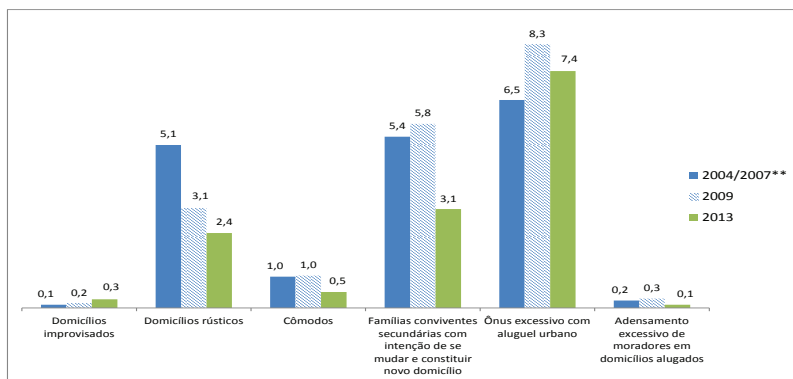
---

16 Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoe-rendimento/glossario\\_PNAD.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoe-rendimento/glossario_PNAD.pdf)>. Acesso em: 21/09/2015.

17 Para a obtenção do número de cômodos, utilizamos a variável v0202 das Pnads/IBGE.



**Gráfico 7** – % dos domicílios com renda de um salário mínimo em situação de déficit habitacional,\* por componentes e subcomponentes Brasil 2004/2007,\*\* 2009 e 2013



\* Em relação ao total de domicílios particulares permanentes

\*\* Apenas as famílias conviventes secundárias que desejam se mudar e constituir novo domicílio tiveram como ponto de partida de análise o ano de 2007. Os demais componentes e subcomponentes do déficit habitacional foram observados desde 2004

Fonte: Microdados das Pnads/IBGE. Elaboração dos autores

Passando à análise do outro subcomponente da coabitação familiar, de acordo com Brasil (2011), as famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de se mudar e constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional. Conforme o Gráfico 7, constata-se que, entre 2007 e 2013, no âmbito dos domicílios com renda familiar<sup>18</sup> de um salário mínimo, caiu significativamente o percentual de famílias conviventes secundárias que desejavam constituir domicílio exclusivo, passando de 5,4%, em 2007, para 3,1%, em 2013, concorrendo de forma expressiva para a redução do déficit habitacional.

18 Considera-se aqui a renda “familiar” e não a “domiciliar”. Isto se deve ao fato de se tratar especificamente de famílias que coabitam um mesmo domicílio. Ou seja, no caso de famílias conviventes, um domicílio pode ter mais de uma renda familiar.

O terceiro componente do déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel “urbano”. Segundo Brasil (2011, p. 20), ele “corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel”. Ou seja, neste cômputo não entram as famílias residentes em áreas rurais nem os já computados em outro componente do déficit.

O ônus excessivo com aluguel é uma importante ameaça às populações mais pobres no que tange ao acesso à moradia. Sobre a relação entre este componente do déficit habitacional e a questão do “movimento dos sem casa” e similares, o excerto abaixo, retirado de Brasil (2011), é ilustrativo:

Há ainda a experiência dos “movimentos dos sem casa” e similares. Eles mostram que a maioria de seus membros são pessoas que pagam aluguel excessivamente alto relativamente à renda familiar. A maior preocupação dessas famílias é não ter condição de continuar a pagar o aluguel e sofrer uma forte queda na qualidade da habitação. Nesse caso, passariam a depender de cômodos cedidos provisoriamente por parentes e amigos ou seriam obrigados a buscar refúgios nas favelas... (BRASIL, 2011, p. 21).

No que tange ao número de domicílios em áreas urbanas com ônus excessivo de aluguel, a partir do Gráfico 7, observa-se que, entre as famílias que viviam com um salário mínimo, houve aumento no percentual de domicílios enquadrados nesse componente entre 2004 (6,5%) e 2013 (7,4%).<sup>19</sup> Desta maneira, entre essas famílias, este componente contribuiu para a elevação do déficit habitacional no período.

O quarto e último componente do déficit habitacional é o adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados, o qual é caracterizado quando o domicílio alugado (apenas casas e apartamentos) possui um número médio de mais de três pessoas por cômodo que serve de dormitório. Por ser o último componente calculado no

---

19 Para este cálculo, considerou-se: domicílios urbanos e os rurais de extensão urbana; domicílios alugados; casas e apartamentos; casas de alvenaria e madeira aparelhada; exclusão de quem não declarou o valor do aluguel; domicílios em que o aluguel era igual ou maior que 30% do salário mínimo.

processo de apuração do déficit habitacional, o quantitativo de domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores apresenta um número quase residual. Nesse sentido, observa-se, a partir do Gráfico 7, a queda, entre 2004 (0,2%) e 2013 (0,1%), no percentual de domicílios alugados com adensamento excessivo.

Quanto à mensuração do indicador déficit habitacional (propriamente dito) aplicado às famílias com renda de um salário mínimo, observa-se, a partir da Tabela 4, que, entre 2007 e 2013, tal indicador apresentou queda tanto em termos relativos quanto absolutos. Nesse período, como visto anteriormente, houve piora nos números referentes aos domicílios improvisados e aos domicílios com ônus excessivo com aluguel urbano, piora esta que foi mais do que compensada pelo quadro mais favorável apresentado pelos demais componentes e subcomponentes do déficit.

**Tabela 4** – Déficit habitacional nas famílias com renda de um salário mínimo – Brasil 2007- 2013

Componentes do déficit habitacional	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Habitações precárias	133.179	108.183	102.910	118.849	83.305	90.576
Domicílios improvisados	7.666	6.798	4.629	14.872	6.249	9.318
Domicílios rústicos	125.513	101.385	98.281	103.977	77.056	81.258
Coabitação familiar	203.765	171.251	213.090	142.430	149.655	124.649
Cômodos	31.035	25.080	31.635	23.368	24.229	17.186
Famílias conviventes secundárias com intenção de constituir novo domicílio	172.730	146.171	181.455	119.062	125.426	107.463
Ônus excessivo com aluguel urbano	196.669	227.587	259.825	246.506	338.792	257.191

Componentes do déficit habitacional	2007	2008	2009	2011	2012	2013
Adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados	10.530	6.775	9.215	6.751	3.312	3.442
<b>Déficit habitacional</b>	<b>544.143</b>	<b>513.796</b>	<b>585.040</b>	<b>514.536</b>	<b>575.064</b>	<b>475.858</b>
<b>Total de domicílios particulares permanentes</b>	<b>3.213.961</b>	<b>3.038.384</b>	<b>3.142.497</b>	<b>3.287.044</b>	<b>3.653.932</b>	<b>3.461.838</b>
<b>(%) Déficit habitacional</b>	<b>16,93%</b>	<b>16,91%</b>	<b>18,62%</b>	<b>15,65%</b>	<b>15,74%</b>	<b>13,75%</b>

Fonte: Microdados das Pnads/IBGE. Elaboração dos autores

Desta sorte, pelo ângulo do déficit habitacional, constata-se que o acesso à moradia pelas famílias com renda de um salário mínimo melhorou, entre 2004 e 2013, no Brasil.

### Considerações finais

Neste artigo, observou-se a ocorrência de considerável valorização real do salário mínimo no período 2004-2013. Devido à associação direta entre o rendimento das famílias mais pobres e o nível de acesso à alimentação e à habitação, era de se esperar avanços nessas áreas. Tal expectativa foi confirmada, como pode ser verificado a partir dos principais achados da pesquisa, mencionados a seguir.

No campo da alimentação, entre 2004 e 2013, no que concerne às famílias que vivem com um salário mínimo no Brasil, observou-se que:

- 1) o percentual de domicílios cujos moradores tinham “preocupação” de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar mais comida passou de 44,3% para 24,0%;
- 2) o percentual de domicílios cujas famílias ficaram sem dinheiro para uma alimentação saudável e variada caiu de 41,1% para 19,2%;
- 3) o percentual de domicílios em que os alimentos acabaram antes que os moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida foi reduzido de 32,8% para 17,1%; e

- 4) o percentual de domicílios em que algum morador de 18 anos ou mais de idade fez somente uma refeição no dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida passou de 10,2% para 4,6%.

No âmbito da habitação, pode-se concluir que o processo de valorização real do salário mínimo experimentado entre 2004 e 2013 foi acompanhado de melhorias no quadro de acesso à moradia no tocante às famílias que viviam com aquele valor. Neste sentido, o déficit habitacional entre essas famílias foi reduzido de 16,9%, em 2007, para 13,8%, em 2013.

Em suma, com base nos números apresentados, foram constatados significativos avanços no quadro alimentar e habitacional entre as famílias que viviam com um salário mínimo, entre 2004 e 2013. A despeito disto, nesse último ano, ainda era considerável o número de famílias acometidas por graves restrições alimentares e habitacionais, indicando que, nesses casos, o salário mínimo ainda era insuficiente para a satisfação dessas necessidades elementares.

## Referências

AZEVEDO, Sergio; ARAUJO, Maria Bernadette. Questões metodológicas sobre o “déficit habitacional”: o perigo das abordagens corporativas. **Cadernos Metrópole**, n. 17, 1. sem., 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades, 2011.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Política de valorização do Salário Mínimo**: salário mínimo de 2015 fixado em R\$ 788,00. Nota Técnica nº 143, jan./2015.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**: resultados preliminares. Nota Técnica nº 1. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informação, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: análise dos dados da Pnad de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 15(1), p. 49-61, 2008.

\_\_\_\_\_. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil em 2004 e 2009. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 20(2), p. 219-235, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Vários anos.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar**. Rio de Janeiro, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nota Técnica nº 5, Brasília, 2013a.

KEPPLE, Anne W.; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, 16 (1) 187, p. 199, 2011.

MERESSI, Fernando S. **Salário mínimo e satisfação de necessidades vitais básicas no Brasil (2004-2013)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael. Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar. **Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate**, n. 2. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005.

# Discriminação de rendimentos no mercado de trabalho: evidências a partir de Santa Catarina / *The wages discrimination in the labour market: some evidences from Santa Catarina State*

---

LAURO MATTEI<sup>1</sup>

**Resumo:** A inserção da mulher no mercado de trabalho aumentou nas últimas décadas do século XX, principalmente nas ocupações formais de trabalho. Essas mudanças, ao mesmo tempo em que ampliam as oportunidades de trabalho feminino, não alteraram as distorções de gênero, especialmente em relação aos diferenciais de salários. À luz dessa situação nacional, o estudo analisa esta temática no âmbito do mercado de trabalho em Santa Catarina, mostrando que ali o emprego feminino responde por aproximadamente 40% do total das ocupações. No entanto, apesar do aumento dos postos de trabalho feminino e do maior nível de escolaridade das mulheres, os dados mostram também a existência de menores remunerações, comparativamente aos postos de trabalho masculinos, fazendo com que o diferencial de rendimentos permaneça inalterado.

**Palavras-chave:** mercado de trabalho; discriminação de gênero; Santa Catarina.

**Abstract:** The participation of the woman in the labor market has been increased in the last decades of twenty century, especially in the formal occupations. These changes, in spite of the fact that increases

---

1 Possui graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Santa Catarina (1985); especialização em Políticas Públicas pela Universidade do Texas (1993-1994); doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1999) e pós-doutorado pela Universidade de Oxford (2008-2009). Atualmente é professor associado, ministrando aulas no Curso de Graduação em Ciências Econômicas e no Programa de Pós-Graduação de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

the opportunities for the women, didn't changed the salaries differences between man and woman. Taking the national situation in account, this study analysis the labor market in the Santa Catarina State and shows that women jobs are responsible for 40% of the all states occupations. Although the better education level of the women and the increase in the feminine jobs, the data shows that the women wages are worsened than the man wages. The main conclusion of the paper is that woman labor wages remains in the same situation and without any alteration.

**Keywords:** labor market; gender discrimination; Santa Catarina state.

O final do século XX foi marcado por grandes transformações estruturais que causaram impactos sobre o mundo do trabalho. A mudança do modo de produção, somada aos fatores como a terceira revolução tecnológica, a nova divisão internacional do trabalho, a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e a maior atuação das empresas transnacionais, levaram a um processo de reestruturação produtiva ancorada no receituário neoliberal que apenas visava reduzir os custos de produção, aumentar a produtividade e ampliar as taxas de lucros empresariais.

Para Pochmann (2001), o conceito de Divisão Internacional do Trabalho assume relevância como expressão do grau de assimetria geográfica no uso e no rendimento da mão de obra em distintas fases históricas da evolução da economia capitalista mundial. A assimetria de distribuição geográfica do trabalho pode ser interpretada pela decisão de localização da empresa e pela mobilidade da mão de obra, fatores que segundo o autor são cruciais para explicar o processo contraditório entre países ricos e pobres, bem como em termos dos níveis de remuneração da força de trabalho.

A diferença na distribuição espacial da divisão do trabalho configura o mundo atualmente. De um lado, encontram-se os países periféricos produzindo manufaturados com baixa tecnologia, mão de obra barata e flexível, uso elevado de matéria-prima e energia, sendo que as atividades, em sua maioria, são insalubres e poluidoras. De outro, localizam-se os países centrais onde se produzem mercadorias de alto valor



agregado, geralmente da área de informação, comunicação e de serviços de apoio à produção. Neste caso, são os trabalhadores dos países periféricos os que mais sofrem os efeitos deste processo, em função da globalização financeira, da liberalização comercial e da própria desregulamentação do mercado de trabalho.

É neste cenário instável que se evidenciou um processo gradual e contínuo de inserção da mulher no mercado de trabalho, indicando que ela passou a disputar postos de trabalho e a enfrentar desafios dentro da nova dinâmica produtiva. Esta inclusão, porém, tem se dado em um cenário de degradação das condições do trabalho, particularmente nas últimas décadas, aliado ao fato de que, cada vez mais, a participação da mulher neste mercado está associada à necessidade de sua contribuição na formação da renda familiar.

Considerando todos estes aspectos, o presente estudo analisa particularmente o processo de inserção da mulher no mercado de trabalho em Santa Catarina, procurando qualificar o diferencial de rendimento comparativamente aos homens. Além desta breve introdução, o artigo está organizado em mais três seções. A primeira delas faz uma breve discussão desta temática no âmbito global e do país, descrevendo este problema como elemento marcante do mercado de trabalho brasileiro. A segunda seção descreve a evolução do trabalho feminino no estado de Santa Catarina, evidenciando o diferencial de rendimento. A terceira seção apresenta as considerações finais do trabalho, destacando que o problema do diferencial de rendimento dos homens em relação às mulheres também está presente, e de maneira expressiva, no mercado de trabalho catarinense.

### **Breves notas sobre rendimentos da mulher no mercado de trabalho no mundo e no Brasil**

Para a OIT (2013), a crise global tem apresentado resultados negativos sobre o mercado de trabalho em diversas partes do mundo. Mesmo que na esfera global a média salarial tenha aumentado, esses aumentos foram muito menores que as taxas verificadas anteriormente à crise e, ao mesmo tempo, apresentaram grandes diferenças entre os países. Particularmente nos países em desenvolvimento, a crise colocou um duplo problema para os salários: por um lado, as

médias salariais vêm caindo após o ano de 2008 e, por outro, desde então, os salários estão crescendo marginalmente em praticamente todas as economias emergentes, como são os casos da África e da América Latina. Segundo esta mesma fonte, e numa visão de longo prazo, observa-se que a média salarial real mensal quase dobrou na Ásia, no período de 2000 a 2011, enquanto que aumentou apenas 18% na África e 15% na América Latina. De alguma forma, estas informações indicam que baixas produtividades e instituições governamentais fracas têm sido fatores determinantes para manter os salários estagnados nas últimas décadas.

Este documento da OIT mostra, ainda, que desde a década de 1980 a grande maioria dos países vem enfrentando uma inflexão para baixo na divisão da renda do trabalho, significando que, cada vez mais, uma parcela menor da renda nacional vai para o trabalho, ao mesmo tempo em que a participação do capital nessa renda vem aumentando sistematicamente. E isso ocorre, com maior frequência, exatamente naqueles lugares onde os salários permanecem estagnados ou com crescimento real muito baixo. No âmbito político e social, este cenário deixa a percepção de que os trabalhadores e suas famílias não estão recebendo uma distribuição justa da parcela de riqueza que eles ajudaram a criar. E isto é um fator crucial para a sustentabilidade futura, tanto da economia como da sociedade.

Neste contexto, a diferença salarial entre homens e mulheres acaba não diminuindo, mesmo que, no cenário de crise econômica, em alguns locais, ela aparentemente seja menor. Todavia, este declínio precisa ser analisado de forma mais detalhada, uma vez que não necessariamente pode estar relacionado a uma situação de melhoria da posição salarial das mulheres. Ao contrário, em alguns países, a OIT constatou que tal declínio está relacionado à própria deterioração do mercado de trabalho, quando setores que empregavam muita mão de obra masculina reduziram tanto a jornada de trabalho como o nível de rendimentos desses trabalhadores, deixando a falsa impressão de que o *gap* de rendimento entre homens e mulheres teria caído.

Este cenário poderá ser agravado, ainda mais, se considerarmos as projeções feitas pela OIT (2016) para os próximos períodos. Para este organismo internacional, a baixa taxa de crescimento da economia mundial, no ano de 2015 (ao redor de 3%), ficou bem aquém do neces-

sário, demonstrando que os problemas das empresas e dos trabalhadores continuam. A OIT afirma que, em grande medida, esta situação está sendo provocada pela contínua queda do crescimento econômico dos países emergentes, além de outros fatores relacionados à queda dos preços das *commodities* no mercado mundial. Esta fraqueza econômica mundial tem atuado no sentido de expandir as taxas de desemprego mundial que, no ano de 2007, eram de 5,5% (169 milhões de pessoas) e que, em 2015, passaram para 6,0% (197 milhões de pessoas). Ou seja, 28 milhões de pessoas passaram a fazer parte das estatísticas do desemprego após a crise de 2008. Segundo a OIT, a tendência é que esta situação tenderá a se agravar ainda mais nos próximos anos, particularmente na América Latina, África e alguns países da Ásia, atingindo, inclusive, muitos países desenvolvidos, cuja taxa de desemprego também deverá crescer.

Paralelamente a isto, o estudo destaca também que o problema da qualidade dos postos de trabalho tem crescido de forma bem mais lenta após a crise econômica mundial, comparativamente ao período anterior. Neste caso, contabilizou-se que 1,5 bilhão de pessoas no mundo detém um emprego vulnerável, o que significa aproximadamente 46% do total dos empregos. Grande parte deste percentual se encontra localizado no sul da Ásia, na África e em algumas partes da América Latina. Neste caso, observa-se que estas pessoas têm um acesso limitado aos sistemas de proteção social, além de sofrerem uma alta volatilidade em seus níveis salariais.

A OIT destaca, ainda, um importante problema de gênero na questão da qualidade do emprego, uma vez que a taxa das mulheres submetidas aos riscos de empregos vulneráveis se situa entre 25% a 30% acima da taxa dos homens. Este aspecto é preocupante diante do cenário que projeta para os próximos três anos, além da expansão da taxa de desemprego, uma elevação de cerca de 25 milhões de pessoas na condição de “empregados vulneráveis”.

No Brasil, segundo o Dieese (2007), o ingresso da mulher no mercado de trabalho tem se caracterizado como um processo contínuo, diversificado e praticamente definitivo. Surge como um fato que não altera somente as características do mercado de trabalho, mas também a tradicional composição familiar e domiciliar, pois o número de famílias chefiadas por mulheres aumentou bastante nas últimas décadas.

No entanto, a inserção feminina no mercado de trabalho brasileiro tem sido acompanhada por segregações e discriminações, colocando as mulheres em condições menos favoráveis no campo profissional. Esta realidade fica evidente a partir dos estudos das relações de trabalho e, especialmente, das formas como homens e mulheres se inserem no mercado de trabalho, formas estas que, por ocorrerem no espaço da produção, permitem maior visibilidade e melhor apreensão das relações de gênero.

Hirata (2002) deu importante contribuição sobre a questão ao elaborar estudos sobre o comportamento diferenciado da taxa de atividade feminina em quase todos os países industrializados. Assim, enquanto as taxas masculinas estagnaram ou decresceram, as femininas se ampliaram durante os períodos de expansão e continuaram a crescer durante períodos de crise e de baixo crescimento. Não obstante essa evolução mais favorável às mulheres, ainda permanece um quadro de maiores dificuldades para sua entrada no mercado de trabalho. Estes empecilhos se manifestam de diversas formas, tais como a maior exposição ao risco do desemprego, a segregação ocupacional, a discriminação nos rendimentos etc.

No presente século, ocorreram muitas alterações no mercado de trabalho brasileiro, particularmente no que diz respeito à inserção das mulheres. Analisando apenas a relação salarial das mulheres no mercado de trabalho metropolitano, estudo do IBGE (2007) mostrou que, no ano de 2006, a População Economicamente Ativa (PEA) feminina somava 8,8 milhões de pessoas, o que correspondia a 46,7% da PEA das áreas metropolitanas. Dentre estas mulheres trabalhadoras, a maior parcela compunha a força de trabalho ocupada, enquanto 19,8% delas permaneciam em situação de desemprego, que, em termos absolutos, representava 1,7 milhão de pessoas.

Quanto à remuneração, tal estudo revelou que 2,2 milhões de mulheres recebiam remunerações de até um salário mínimo. Todavia, enquanto em Porto Alegre apenas 20,9% das mulheres ocupadas recebiam até um salário mínimo, na Região Metropolitana de Recife este percentual subia para 54%), revelando com evidência o problema das disparidades regionais. Com isto, observou-se que o rendimento médio do trabalho das mulheres nas áreas metropolitanas, estimado em R\$ 927,09, continuava sendo inferior ao dos homens, que se situava

na faixa de R\$ 1.314,43, implicando que as mulheres ganhavam ao redor de 70% do rendimento recebido pelos homens.

Mais recentemente, temos um conjunto de outros indicadores que mostram a persistência do problema da discriminação salarial em relação às mulheres. O quadro 1 mostra a evolução da taxa de analfabetismo entre homens e mulheres, indicador importante em termos do quesito escolaridade. Neste caso, observa-se que houve um forte investimento das mulheres na sua formação educacional para fazer frente aos desafios postos para sua maior inserção no mercado de trabalho, sem que isto tenha significado um maior nível de rendimento.

**Tabela 1** – Evolução do analfabetismo entre homens e mulheres. Brasil, 1950-2010

Ano	Homens	Mulheres
1950	47,2	55,6
1960	36	43
1970	31	35
1980	24	27
1990	20	19
2000	13	12
2010	9	8

Fonte: Censo Demográfico (diversos anos)

Sem dúvida alguma, este processo de expansão da escolaridade das mulheres foi captado recentemente por outros indicadores importantes. O documento Síntese dos Indicadores Sociais (IBGE, 2014) revelou que a escolaridade média da população de 25 anos ou mais aumentou de 6,4 para 7,7 anos de estudo, entre 2003 e 2014. Já a proporção de pessoas entre 25 a 34 anos de idade, com ensino superior, praticamente dobrou nesse período, passando de 8,1% para 15,2%. Neste caso específico, nota-se que, no ano de 2014, o percentual das mulheres com ensino superior se situava em 17,6%, enquanto o dos homens ficou em 12,7%. Além disso, a média de anos de estudos desse mesmo estrato populacional revelou que as mulheres apresentaram um valor de 7,9 anos, enquanto os homens atingiram 7,5 anos.

Mesmo com esta melhoria expressiva da qualificação da mão de obra feminina, medida pelo aumento expressivo do nível de escolaridade das mulheres, a discriminação de renda se manteve. Segundo o IBGE (2014), mesmo que o rendimento médio dos homens tenha apresentado, no ano de 2014, um crescimento menor que o das mulheres em relação ao ano de 2003 (41,5% e 48,9%, respectivamente), o patamar salarial das mulheres ainda era muito inferior aos dos homens. Com isso, enquanto os homens recebiam, em média, R\$ 1.605,00, as mulheres recebiam um salário médio de R\$ 1.278,00. O mais grave é que, geralmente, esta discriminação salarial ocorre nos ambientes de trabalho em que homens e mulheres exercem funções semelhantes. Grave também é quando se considera a questão racial, uma vez que o rendimento médio das mulheres negras ou pardas representava não mais de 40% do rendimento médio do homem branco. Finalmente, quando se considera o salário das mulheres trabalhadoras rurais, nota-se que este não ultrapassa, em média, a 2/3 do salário mínimo.

Esta é uma situação histórica que marca a trajetória da inserção da mulher no mercado de trabalho brasileiro. Dados de diversos Censos Demográficos do IBGE mostram a lenta redução da discriminação salarial entre homens e mulheres no Brasil: 1980 (46,90%); 1991 (36,80%); 2000 (31,60%); 2010 (29,04%). Caso este ritmo de queda do diferencial de rendimento seja mantido, estima-se que serão necessários cerca de cem anos para que a igualdade de rendimentos entre homens e mulheres seja estabelecida no mercado de trabalho do país.

Há, ainda, outros aspectos que permeiam o debate da desigualdade de gênero. Um indicador que tem apresentado pouca evolução diz respeito ao diferencial salarial entre homens e mulheres quando se considera o salário de admissão registrado pelas empresas no início das atividades laborais. Dados do ano de 2015, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), revelam que esta diferença se situava ao redor de 15%. Esta informação contém dois pontos preocupantes: por um lado, torna-se difícil romper este diferencial no decorrer do exercício da carreira profissional e, por outro, os salários de admissão, no caso de mudança de emprego, acabam sendo tomados como referência à luz do patamar discriminatório anterior.

Um segundo fator relacionado à desigualdade enfrentada pelas mulheres diz respeito à dupla jornada de trabalho, ou seja, à necessi-

dade de conjugação das atividades laborais com os afazeres domésticos. De acordo com IBGE (2014), nove em cada dez mulheres declararam fazer algum tipo de trabalho doméstico não remunerado. Isto significa que a jornada semanal de trabalho das mulheres, quando consideradas as responsabilidades com a casa, atingiu mais de 56 horas semanais, o que configura uma jornada dupla para as mulheres, muito superior à jornada dos homens.

Finalmente, outro fator de influência nos baixos rendimentos da mulher é o emprego em tempo parcial. A maioria dos postos de trabalho em tempo parcial é ocupada por mulheres, seja pela impossibilidade de estas exercerem emprego de tempo integral em função da dupla jornada de trabalho, seja pela discriminação pura e simples.

Entendendo que o emprego e a renda são dois elementos essenciais para que as mulheres se libertem das diversas situações humilhantes que historicamente lhes foram impostas pela sociedade, é de se ressaltar que a luta pela igualdade de gênero necessita estar no centro dos debates contemporâneos, sendo esta uma tarefa de todos aqueles que almejam a construção de uma sociedade justa e igualitária. É certo que este caminho continuará sendo árduo, porém ele se mostra decisivo na busca de relações de trabalho mais democráticas e menos discriminatórias.

Mesmo reconhecendo as especificidades e particularidades das condições encontradas pelas mulheres em diferentes regiões do país, entendemos que é neste contexto geral que se insere a realidade das mulheres catarinenses. Considerando-se que os diversos pólos industriais catarinenses também implementaram mudanças no processo produtivo à luz da reestruturação que permeou a estrutura produtiva nacional nas duas últimas décadas do século XX, é de se esperar que grande parte dessas alterações também tenham causado efeitos sobre o mercado de trabalho catarinense, bem como sobre as formas de inserção da mão de obra feminina nesse mercado de trabalho regional.

### **Evolução da participação da mulher no mercado de trabalho catarinense e o diferencial de rendimentos**

De modo geral, pode-se dizer que a tendência do emprego em Santa Catarina é semelhante à do Brasil, porém com a existência de um

mercado de trabalho com grande parte de seus postos de trabalho formalizados. Ela se sobressai dentre as unidades da Federação, por ser um dos estados com maior índice de trabalhadores com carteira assinada.

A Tabela 2 apresenta as informações agregadas do estado, entre 2001 e 2011. Desde o início da primeira década do século XXI, Santa Catarina encontra-se numa situação melhor do que a maioria das unidades da Federação no que se refere ao mercado de trabalho geral, pois 65% da sua população em idade ativa (PIA) são pessoas economicamente ativas (PEA), ou seja, pessoas que estão trabalhando ou estão à procura de emprego. Este percentual situa-se ligeiramente acima da média para o Brasil que, em 2001, era de 61%.

**Tabela 2** – Evolução da PIA, PNEA, PEA e da condição de ocupação (mil pessoas). Brasil e SC, 2001 a 2011

	ANO	2001	%	2011	%	2001-2011
<b>Brasil</b>	<b>PIA</b>	138.852	100,0%	166.987	100,0%	<b>1,9%</b>
	<b>PNEA</b>	54.886	39,5%	66.764	40,0%	<b>1,9%</b>
	<b>PEA</b>	83.949	60,5%	100.223	60,0%	<b>1,9%</b>
	<b>PEA</b>	83.949	100,0%	100.223	100,0%	<b>1,9%</b>
	<b>Ocupada</b>	76.102	90,7%	93.493	93,3%	<b>2,2%</b>
	<b>Desocupada</b>	7.848	9,3%	6.730	6,7%	<b>-1,4%</b>
<b>Santa Catarina</b>	<b>PIA</b>	4.627	100,0%	5.609	100,0%	<b>2,0%</b>
	<b>PNEA</b>	1.641	35,5%	2.100	37,4%	<b>2,3%</b>
	<b>PEA</b>	2.985	64,5%	3.509	62,6%	<b>1,9%</b>
	<b>PEA</b>	2.985	100,0%	3.509	100,0%	<b>1,9%</b>
	<b>Ocupada</b>	2.861	95,8%	3.385	96,5%	<b>1,9%</b>
	<b>Desocupada</b>	125	4,2%	124	3,5%	0,9%

Fonte: IBGE/Pnad

Em relação ao nível de ocupação, em 2001, Santa Catarina contava com 96% da PEA ocupada, o que em termos absolutos correspondia a 2.861 mil pessoas ocupadas. Em 2011, esta proporção teve um aumento de 0,7 pontos percentuais, com



3.385 mil de ocupados. Já no Brasil o percentual da PEA ocupada passou de 91%, em 2001, para 93%, em 2011. A PEA ocupada catarinense cresceu a uma taxa média de 1,9% ao ano no período considerado, enquanto que no conjunto do país este quesito aumentou a um ritmo mais elevado, ou seja, 2,2% ao ano. Os desocupados, em contrapartida, perderam participação relativa na PEA catarinense de 4,2%, em 2001, para 3,5%, em 2011. Isso significou que a taxa de desemprego aberto apresentou uma queda de 0,7 pontos percentuais entre 2001 e 2011.

A Tabela 3 apresenta a distribuição dos PFT de trabalho segundo o gênero, entre os anos de 2001 e 2013. Observa-se que a tendência de maior presença das mulheres no mercado formal de trabalho se manteve, uma vez que a taxa de crescimento da sua participação foi de 6,81% ao ano, ao longo do período considerado, enquanto que a taxa dos homens foi de apenas 4,52%. Isso implicou em um maior equilíbrio de gênero no acesso aos postos de trabalho.

A partir da recuperação das atividades econômicas no país após 2003, os reflexos sobre a economia catarinense foram sentidos imediatamente, sendo que um dos resultados mais visíveis foi a recuperação e a expansão das relações formalizadas de trabalho. Com isso, o estado catarinense voltou a se situar dentre as unidades da Federação que possuem os maiores percentuais de emprego formal.

**Tabela 3** – Distribuição dos PFT segundo o gênero em Santa Catarina, entre 2001 e 2013

Ano	Masculino	Feminino	Total
2001	713.211	442.501	1.155.712
2002	753.049	482.563	1.235.612
2003	779.395	513.012	1.292.407
2004	840.104	566.143	1.406.247
2005	879.828	607.141	1.486.969
2006	932.252	666.202	1.598.454
2007	980.074	717.726	1.697.800
2008	1.014.518	763.086	1.777.604

Ano	Masculino	Feminino	Total
2009	1.042.014	796.320	1.838.334
2010	1.107.594	862.060	1.969.654
2011	1.154.703	906.874	2.061.577
2012	1.165.431	937.571	2.103.002
2013	1.218.339	992.588	2.210.927
<b>Taxa % a.a.</b>	<b>4,52%</b>	<b>6,81%</b>	<b>5,47%</b>

Fonte: Rais; Elaboração Necat

A estrutura produtiva diversificada, a expressiva produção industrial ainda presente no sistema econômico e a expansão do setor terciário, transformaram Santa Catarina numa das mais importantes unidades da Federação, em termos de formalização das relações de trabalho. Com isto, nota-se que o número absoluto de empregos formais no estado vem, inclusive, superando o percentual do país, com evolução crescente do total de empregados com carteira assinada.

A Tabela 4 apresenta a evolução absoluta por gênero, considerando-se apenas o ano inicial e o ano final da série histórica considerada. Em 2001, cerca de 62% dos postos formais do estado eram ocupados pelos homens e apenas 38% pelas mulheres. Depois, mais de uma década, essa distribuição percentual ficou mais equitativa, sendo que as mulheres passaram a participar mais do mercado de trabalho e a ocupar os postos de trabalho mais protegidos. Com isso, em 2013 esses percentuais ficaram em 55% e 45%, respectivamente.

Assim, mesmo que os homens ainda predominem no mercado formal de trabalho em Santa Catarina, as mulheres ampliaram expressivamente sua participação, nos últimos anos, o que indica uma tendência de maior presença delas no conjunto do mercado de trabalho catarinense.

**Tabela 4** – PFT em SC por gênero entre 2001 e 2013

<b>Gênero</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>Tx.cresc a.a</b>
Masculino	713.211	62%	1.218.339	55%	<b>4,46%</b>
Feminino	442.501	38%	992.588	45%	<b>6,73%</b>
Total	1.155.712	100%	2.210.927	100%	5,41%

Fonte: MTE/Rais

A Tabela 5 apresenta a distribuição dos PFT entre 2001 e 2013, segundo as faixas de remuneração. Inicialmente observamos que as menores faixas salariais foram aquelas que apresentaram os maiores percentuais de crescimento, destacando-se a taxa 8,28% ao ano para os postos formais de trabalho com remuneração de até um salário mensal. Com isso, esta faixa salarial aumentou sua participação relativa no período considerado de 2,5% para 3,62%, respectivamente.

Mas, sem dúvida, foi na faixa salarial entre 1 a 3 salários mínimos que ocorreram as maiores alterações. Com uma taxa de crescimento anual da ordem de 5,92%, observa-se que ocorreu um aumento absoluto de 726.283 PFT nesta faixa no período considerado. Com isso, a participação relativa dessa faixa salarial no total dos PFT do estado passou de 60,7%, em 2001, para 64,6%, em 2013. Se a esta faixa salarial agregarmos os PFT com remuneração de até um salário mínimo, verificamos que aproximadamente 70% dos postos formais de trabalho em Santa Catarina se localizam na faixa salarial de até 3 salários mínimos mensais.

Em todas as demais faixas salariais, observa-se redução da participação percentual no agregado geral, chamando atenção a importante redução da participação relativa da faixa de 3 a 5 salários mensais, mesmo que em termos absolutos o número de trabalhadores nesta faixa tenha aumentado. Além disso, merece registro, ainda, o comportamento da faixa de 5 a 10 salários mínimos mensais, especialmente em função da redução da participação relativa e do baixo número absoluto de trabalhadores contratados nesta faixa de rendimento.

Estas informações revelam que, paralelamente ao aumento dos postos formais de trabalho, indicando uma maior estruturação do mercado de trabalho catarinense, ocorreu uma concentração destes

PFT nas menores faixas salariais, fato que pode estar indicando uma tendência de precarização deste tipo de emprego e, conseqüente, do conjunto deste mercado de trabalho.

**Tabela 5** – Distribuição dos PFT por faixa de remuneração entre 2001 e 2013

Remuneração	2001	%	2013	%	Tx. % a.a
até 1 SM	29.608	2,56	79.978	3,62	<b>8,28%</b>
de 1 a 3	701.841	60,7	1.428.124	64,6	<b>5,92%</b>
de 3 a 5	224.543	19,4	331.956	15,0	<b>3,26%</b>
de 5 a 10	132.087	11,4	179.194	8,1	<b>2,54%</b>
mais de 10	65.573	5,67	70.872	3,21	<b>0,65%</b>
Ignorado	2.060	0,18	120.803	5,46	<b>33,96%</b>
<b>TOTAL</b>	1.155.712	100,0	2.061.577	100,0	5,8%

Fonte: MTE/Rais

A desagregação destas mesmas informações pela condição de gênero permite identificar, via classes de rendimento mensal, a disparidade de renda entre homens e mulheres que persiste no mercado de trabalho catarinense, à luz de situação idêntica observada no mercado de trabalho brasileiro. Inicialmente se observa que a grande maioria dos homens se situa nas classes de rendimento mensal de mais de 1 a 5 salários mínimos. No último ano da série, estas classes representavam 65% do total de homens ocupados, enquanto que a participação das pessoas do sexo masculino com rendimento abaixo de um salário mínimo ficou estabilizada em patamares bem baixos.

Por sua vez, a grande maioria das mulheres ocupadas se situa nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. No último ano da série, estas classes de rendimento representavam mais de 50% do total de mulheres ocupadas. Isto significa que a ampliação do espaço da mulher no mercado de trabalho está ocorrendo nas classes inferiores de renda, fato que ajuda a manter a disparidade comparativamente aos homens.

Agregue-se a isto o fato de que, do total de pessoas classificadas como sem rendimento, aproximadamente 65% são mulheres. Em grande parte, isto se explica pelas ocupações precárias das mulheres nas atividades agrícolas das unidades familiares de produção, em que o homem como chefe do estabelecimento agropecuário declara sua renda, enquanto a mulher entra como trabalhadora ocupada, porém sem remuneração.

Embora os dados analisados até aqui comprovem que a inserção das mulheres no mercado de trabalho esteja em ritmo acelerado, o mesmo não pode ser dito em relação ao rendimento por elas percebido. Todas as informações dos últimos anos revelam que o rendimento médio das mulheres tem crescido como proporção do rendimento médio dos homens, porém muito timidamente. Com isso, verifica-se que a renda média das mulheres, no último ano da série considerada, representava 65% do rendimento médio masculino. Este fato comprova que esta característica histórica do mercado de trabalho no país também se explicita fortemente no Estado de Santa Catarina.

### **Considerações finais**

São perceptíveis os impactos provocados pelas mudanças econômicas e políticas das últimas décadas sobre a composição do mercado de trabalho brasileiro e catarinense. A reestruturação produtiva e as alterações na ordem econômica, na última década do século XX, originaram movimentos de flexibilização e de recomposição da força de trabalho, a qual buscou se adaptar a um mercado mais exigente e competitivo.

Concomitantemente a isto, ocorreu uma alteração na estrutura familiar de modo que o homem passou a perder o papel de provedor individual exclusivo da renda familiar. Num contexto de dificuldades econômicas e de mudanças estruturais na família, a mulher está tendo uma participação cada vez maior no mercado de trabalho, paralelamente à manutenção de sua jornada de trabalho doméstica.

Mesmo assim, o limiar do século XXI mostrou que a geração de postos formais de trabalho foi extremamente expressiva, com taxas anuais de crescimento muito superiores às taxas de crescimento da PEA ocupada. A consequência imediata disso foi a retomada da reestruturação do mercado de trabalho, invertendo a tendência do final

dos anos 1990. Com isto, chegou-se ao último ano da série considerada (2013) com mais de 60% da PEA ocupada tendo relações de trabalho formalizadas.

Além disto, consolidou-se uma tendência geral de concentração do emprego no setor terciário da economia, com destaque para a expansão do emprego formalizado em ramos de atividade que tradicionalmente tinham altas taxas de informalidade, como são os casos da construção civil, do comércio e de serviços em geral. Esta é uma alteração significativa em relação à década anterior, uma vez que agora o setor terciário expandiu sua participação no conjunto do emprego do estado impulsionado pela geração de postos formais de trabalho. Este movimento foi importante, pois compensou a estabilidade de geração de emprego no setor secundário e a redução drástica da participação do setor primário, tanto no agregado como em termos restritos ao emprego formal.

É neste contexto que se registra uma forte presença das mulheres, especialmente no mercado formal de trabalho, considerando-se que o número de ocupadas com este tipo de emprego cresceu acima da média estadual e acima da própria média masculina. Apesar disso, as mulheres ainda sofrem as consequências do processo discriminatório de renda ao exercer as mesmas funções dos homens, porém recebendo salários bem inferiores.

O cruzamento das informações revelou que, apesar do aumento da participação, as ocupações femininas não foram acompanhadas de iguais condições de remuneração, comparativamente aos homens. Mesmo em setores em que a mulher tem participação expressiva e alto nível de qualificação (administração pública, por exemplo), os cargos de maior remuneração tendem a ser distribuídos para os homens. Isto indica que a mulher ainda enfrenta dificuldades para galgar cargos elevados na hierarquia funcional das empresas, e, em consequência, obter salários maiores.

Apesar das políticas públicas desenvolvidas em direção à igualdade de gênero na sociedade, em particular no mercado de trabalho, muito há de ser estudado e trabalhado em direção ao desenvolvimento de um ambiente favorável ao trabalho feminino. Apesar da forte contribuição que suas ocupações têm trazido para a economia, as mulheres ainda enfrentam discriminações no mercado de trabalho, tanto pelo

diferencial de rendimentos como pela dificuldade de acesso a cargos de chefia. O resultado disso é que as mulheres recebiam um rendimento médio que correspondia a 65% do rendimento médio masculino, o que confirma a existência de uma forte discriminação salarial entre homens e mulheres também no Estado de Santa Catarina.

Em síntese, este conjunto de características revela algumas tendências do mercado de trabalho catarinense: a) concentração dos postos de trabalho no setor terciário da economia; b) redução progressiva da participação do emprego agrícola no emprego total; c) novos empregos formalizados concentrando-se nas faixas salariais inferiores, particularmente naquelas que não ultrapassam a dois salários mínimos; d) persistência das disparidades de renda entre homens e mulheres, em praticamente todos os setores de atividade.

**Artigo submetido em 13 dezembro 2016 e aceito  
para publicação em 23 de julho de 2017**

## **Referências**

DIEESE-SC. **A mulher trabalhadora catarinense**. Florianópolis-SC, dez./2007.

HIRATA, H.; HUMPHREY, J. **Nova divisão sexual do trabalho**: um olhar voltado para empresa e sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese dos Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad)**. Rio de Janeiro: IBGE, diversos anos.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **Base Estatística**: Relação Anual de Informações Sociais. Brasília: 1991-2005. CD-ROM.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Global Wage Report 2012/13**: wages and equitable growth. Geneva: OIT, 2013.

\_\_\_\_\_. **World employment and social outlook**: trends 2016. Geneva: OIT, 2016

POCHMANN, Marcio. **O trabalho sob fogo cruzado**: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 2002.

\_\_\_\_\_. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001.

## La Responsabilidad Social Empresarial: la experiencia costarricense / *Corporate Social Responsibility: the Costa Rican experience*

---

MARIANGEL SANCHEZ ALVARADO<sup>1</sup>

**Resumen:** El artículo estudia la Responsabilidad Social Empresarial costarricense desde una perspectiva crítica. Este estudio tiene un carácter exploratorio y fue elaborado a través de investigaciones bibliográficas e documentales y es producto del proceso de elaboración de la disertación de maestría en el programa de pos-graduación en Política Social de la Universidade Federal de Mato Grosso. Como respuesta para mejorar las condiciones del mercado, toma auge el “Tercer Sector”, considerado como actor necesario para atender las situaciones sociales que el Estado “no puede responder” bajo un discurso de ineficiencia; así, aparece esta figura con un trasfondo ideológico-político fuerte en la concepción del Estado “mínimo” y el traslado de responsabilidades de este a la sociedad civil. Primeramente se coloca el fundamento teórico-metodológico para comprender la Responsabilidad Social Empresarial, posteriormente, las transformaciones del Estado como respuesta a las crisis del capital para comprender el “Tercer Sector” y, por último, una aproximación al contexto costarricense.

**Palabras claves:** Estado; Tercer Sector; Contrarreforma del Estado; Responsabilidad Social Empresarial.

**Resumo:** This article constitutes a contribution to the issue of Corporate Social Responsibility from a critical perspective, focused in Costa Rica. One of the responses to improve the conditions of the market

---

1 Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Costa Rica, discente de la en Política Social da UFMT.



under the logic of capital, was the rise of the “Third Sector”, considered as the actor needed to respond to the social situations that the State could not respond in a speech of “inefficiency” of the State; in this way appears this figure, a strong ideological and political background in the conception of the “minimal” State and the transfer of responsibilities of the civil society. First, the theoretical and methodologic foundation is placed to understand Corporate Social Responsibility, subsequently, the transformations of the State as a response to the crisis of capital to understand the “Third Sector” and finally, an approximation to the Costa Rican context, articulating it ontologically and historically to the Corporate Social Responsibility.

**Keywords:** State; Third Sector; Contra-reformation of the State; Corporate Social Responsibility.

Este artículo tiene como objetivo principal colocar las categorías centrales del proceso de Contrarreforma del Estado costarricense como base para el estudio del auge del “Tercer Sector” y de la Responsabilidad Social Empresarial en Costa Rica.

El tema, a pesar de ser muy popular en las empresas y ha logrado que Costa Rica se ubique en puestos importantes en rankings mundiales en el área, es un tema muy poco estudiado y analizado en el país, donde solamente se conversa en escuelas de negocios bajo una perspectiva económica, de mercantilización y generación de lucro. Sin embargo, no se han desarrollado avances en la problematización en la academia por parte de las ciencias sociales para conocer las implicaciones de esto en la esfera social y por ende en la clase que vive del trabajo, los cuales se constituyen en la población objetivo de estos programas.

El Estado se concibe como una entidad eminentemente histórica, que se va transformando en correspondencia al modo de producción capitalista y los intereses de clase que la median. Sin embargo, más allá de esto, como una categoría ontológica y dialéctica, el Estado, según autores como Poulantzas (1979), no es solo un instrumento de opresión de la clase dominante para la trabajadora, tampoco es un sujeto dotado de voluntad propia, a-histórico y exterior a la lucha de clases; ese mismo

autor indica que el Estado no puede considerarse como un bloque monolítico sin fisuras, más bien está dividido; por esto, las contradicciones de clase que constituye el Estado están presentes en su materialidad y de esta manera estructuran su organización.

Una de las estrategias que se consolida en los años después de la crisis del capital de los años 80's es el surgimiento del "Tercer Sector", el cual va a asumir tareas históricamente estatales en la intervención de lo social. Por esto, el interés de la investigación es la Responsabilidad Social Empresarial como parte del "Tercer Sector".

### **La transformación del Estado como respuesta a la crisis del capital**

Como el Estado, según Engels (1884), nace de la necesidad de contener el antagonismo de las clases, y como, al mismo tiempo, nace en medio del conflicto antagónico, es por regla general que el Estado representa en mayor proporción a la clase más poderosa, la clase económicamente dominante, clase que, por intermedio de él, se convierte también en clase políticamente dominante y adquiere nuevos medios para la represión y explotación de la clase oprimida.

Siguiendo a Antunes (1999), a partir de la crisis generada por un colapso en la superproducción efectuado por el régimen fordista, era necesario para la reproducción del sistema de producción, colocar una nueva práctica de acumulación del capital, contexto en el cual emergen nuevas formas de organizaciones y de reajustamiento social y político, o sea, la reestructuración productiva. Esta reestructuración productiva trae cambios en la esfera política y social, afectando principalmente las condiciones de vida de la clase trabajadora debido a las transformaciones del Estado ante esta crisis.

Además, la reestructuración productiva impone un nuevo patrón de acumulación colocando en primer lugar la flexibilización como forma de mejorar la situación; esta flexibilización se da en varios sentidos; flexibilización en los contratos y el mercado de trabajo, el proceso productivo y el régimen de acumulación. Según Antunes (1999), este nuevo patrón de acumulación trae consigo altos índices de desempleo

estructural, mayor explotación de la clase trabajadora e desestructuración del poder sindical.

Harvey (1993) denomina este nuevo patrón de acumulación como “acumulación flexible”, colocándose como contrario al patrón fordista, mas bien, busca la flexibilización de los procesos y de los mercados de trabajo, de los productos y patrones de consumo; el sentido de este nuevo sistema de acumulación es de producir el máximo con un mínimo de trabajadores (generando una explotación máxima de la fuerza de trabajo) integrando además nuevas tecnologías y técnicas gerenciales.

Como una de las respuestas del Estado mencionadas anteriormente, se implanta un conjunto de políticas macroeconómicas impulsadas en los países por los Organismos Internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, llamados Programas de Ajuste Estructural que nacen en el conocido Consenso de Washington, en los países periféricos. Según Mota (1985), este consenso debe ser pensado como uno de los medios por los cuales la burguesía internacional imprime una dirección política de clases a las estrategias de enfrentamiento de la crisis de los 80's.

Como señala Netto (2003), en las últimas décadas en todo el mundo y especialmente mediante las políticas económicas de los llamados ajustes, se ha incrementado y agudizado los procesos de precarización de las condiciones de vida de la clase que vive del trabajo, como una de las etapas del capitalismo, el neoliberalismo expone dentro de la esfera económica un protagonismo absoluto del mercado y libre juego de fuerzas en este.

Los procesos de reestructuración del capital logran incrementar la productividad entre los mercados y en búsqueda de la industrialización, los países tenían que asumir una serie de modificaciones estatales entre ellas el concepto de “Estado mínimo” para procurar el libre mercado.

En este sentido, el Estado retrocede en su actuar en la intervención social, en lugar de constituir una red universal de protección social que expanda el Estado en la garantía de los derechos sociales, el bien estar social pertenece al ámbito privado, como menciona Montaña

(2003), o sea a las familias, a la comunidad, a las instituciones religiosas y filantrópicas, las cuales deben de responsabilizarse por esto, es una red de “solidariedad” que protege a los más pobres.

Siguiendo a Montaña (2003, p. 18):

La versión más “sofisticada” de esa concepción, es el llamado “Tercer Sector”, dominado por organizaciones no gubernamentales (las famosas ONGs), debidamente sustentadas por recursos públicos, en la medida en que la mayoría de esas organizaciones es financiada por gobiernos.

Entendiéndose entonces el “Tercer Sector” como una estrategia que cumple un papel ideológico claramente funcional a los intereses del capital en el proceso de reestructuración neoliberal, en este caso promoviendo la reversión de los derechos de ciudadanía, de servicios sociales, políticas sociales y asistenciales universales, no contractualistas y de calidad, desarrolladas por el Estado y financiadas por un sistema de solidaridad universal obligatorio.

Sin embargo, en este sentido, según Montaña (2003), el objetivo de retirar el Estado (y el capital) de la responsabilidad de intervención en la “cuestión social”, y de transferirlo para la esfera del “Tercer Sector”, no ocurre por motivos de eficiencia, tampoco solamente por razones financieras de reducir los costos necesarios para sustentar esta función estatal; el motivo es fundamentalmente político-ideológico, donde se busca quitar y vaciar la dimensión de derecho universal del ciudadano con relación a las políticas sociales de calidad. El mismo autor menciona que se procura una cultura de auto-culpabilización de los problemas que afectan a la población y por tanto la manera de resolver la situación y la auto ayuda y ayuda mutua para su enfrentamiento; o sea, exonerar al capital de sus responsabilidades y, por otro lado, una nueva y abundante demanda lucrativa para el sector empresarial.

### **El “Tercer Sector” en el Estado costarricense**

En la década de los 80's, en Centroamérica, aunada a la crisis del sistema de producción, colapsa el modelo de sustitución de importaciones (base de la economía de la época), esto porque pocos países pudieron mantenerse en el intercambio comercial internacional; la debilidad

de la economía de estos países dirigieron a los gobiernos centrales a la creación de políticas poco respetuosas a la “ortodoxia fiscal”, que provocaron grandes desequilibrios en la economía. Así, los países buscaron la deuda externa, lo cual fue facilitado por la abundancia de petrodólares en el sistema financiero internacional. (PALMER; MOLINA, 1997).

A raíz de esta deuda, ocurre una serie de reformas económicas, políticas y sociales, enfocadas al nuevo estilo de desarrollo económico, las cuales son instauradas en los países por medio de los Programas de Ajuste Estructural.

De acuerdo con Palmer y Molina (1997), Costa Rica implementó dos préstamos de ajuste estructural: PAE I y PAE II con el Banco Mundial en 1985 y 1989 respectivamente, y todavía ejecutó un PAE III a partir de 1995, el cual fue financiado con recursos propios mas “donaciones” de la “Agencia Internacional para el Desarrollo” (AID) del gobierno estadounidense. Los programas de ajuste estructural, proponen cambios profundos en las funciones y en el tamaño en el sector público en Costa Rica y se constituyen en la plataforma del proceso de contrarreforma del Estado.

A partir de los datos del Ministerio de la Presidencia de Costa Rica (1990, p. 81), en la Comisión de Reforma del Estado Costarricense (Corec), existió un doble propósito con la contrarreforma del Estado, por un lado se procuró “(...) redistribuir el poder político entre los estamentos de la sociedad, proceso de democratización; y, por otro lado, se procuró reestructurar la organización del Estado para dar mayor flexibilidad, eficiencia, productividad y eficacia en el logro de cometidos fundamentales”.

A partir de los señalamientos de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, empieza a aplicarse una serie de medidas, donde, según Palmer y Molina (1997), el Estado (a partir de la contrarreforma) asume nuevas funciones, entre las que se destacan legislar la incidencia de las fuerzas del mercado, o sea, que su papel sería: reducción de impuestos, reforma tributaria, cambiaria y financiera, facilitar la entrada de capitales extranjeros, reforma laboral, de seguridad social y educativa, entre otras funciones.

Según el mismo autor mencionado, el sector privado, deberá innovar tecnológicamente sus aparatos productivos para ser más “eficientes y competitivos” para suplir funciones históricamente asumidas por el Estado, el cual implica por una parte desarrollar la economía nacional, de tal manera que permita integrarse al mercado mundial y producir con calidad todos los bienes y servicios que la población demande para satisfacer las necesidades básicas y “mejorar” así sus condiciones de vida.

Sin embargo, en la realidad concreta, los resultados del proceso de contrarreforma difieren en gran medida de las “promesa de éxito” que sustentaba el discurso original que apuntaba al “desarrollo, eficiencia y competitividad” del Estado dentro de una economía mundial; por el contrario, la experiencia del proceso de contrarreforma fue sin duda, el deterioro de la función social del Estado, el fortalecimiento de las iniciativas privadas y el deterioro de las condiciones laborales y de vida de los sectores asalariados del país.

La implementación del PAE III, en 1995, particularmente se relaciona con la reducción de 25.000 puestos de empleo en el sector público para 1996, amparado en la creación del “programa de movilidad laboral voluntaria”.

En 1986, se reconoce que las personas que estaban debajo de la línea de la pobreza en el país correspondía a un 60% de las familias, avanzando las décadas, la extrema pobreza subió casi un 50%, de 1987 a 1991, demás aparecieron enfermedades ya erradicadas y se elevó la expulsión escolar; por otro lado, el salario real se deterioró aún más por el dramático aumento en los impuestos de venta y renda. (PALMER; MOLINA, 1997, p. 105).

Según datos del Estado de la Nación, en 1995, los salarios mínimos disminuyeron, también el desempleo abierto fue de 5,2% lo que corresponde a 63.517 personas, las cuales representaron 14.100 más que en 1994.

Costa Rica recibió el siglo XXI con una noticia que reflejaba, en los mismos términos que idearon los organismos internacionales (PNUD), el fracaso de sus políticas, ya que para el año 2000 descendió a nivel internacional según el Índice de Desarrollo Humano del grupo

de países con “alto desarrollo humano” (puesto 45, en 1999) a las naciones con “desarrollo humano medio” (lugar 48, en el 2000), lo cual refleja parcialmente el deterioro sistemático de las condiciones de reproducción que se fueron materializando en el siglo XX. (LA NACIÓN, 2000).

El escenario presentado fortaleció el denominado “Tercer Sector”, dado al incremento y estimulación de las iniciativas privadas, tercerizadas o “transferidas” a la sociedad civil a través del discurso de la participación social, acompañado del discurso ideológico que legitima al sector privado como “eficiente”, “emprendedor” y “libre”, obviando que en la “transferencia” al sector privado, se reduce las posibilidades de control democrático y de presión política por los derechos sociales conquistados por la clase trabajadora.

Según Carnoy (1988) en el modelo de desarrollo neoliberal, existe una mayor diferenciación del Estado y la sociedad civil, por lo consiguiente de lo público y privado, en este escenario, lo público aparece como ineficaz y lo privado tiene más importancia y es valorizado porque se articula mejor con la dimensión individual de la realización; o sea, el individuo pasa a ser central y definido por su propia actuación, está menos vinculado a la suerte de actores colectivos y más orientado al mercado.

Dentro de ese panorama aparece la sociedad civil, organizada como ese actor que se le asigna corregir esa “ineficiencia” del Estado en la sociedad, trasladando la atención social pública a las manos privadas, sean estas organizaciones de la sociedad civil o las empresas.

Una de las representaciones del “Tercer Sector” es la Responsabilidad Social Empresarial, la cual se coloca como una manera para que el sector privado realice funciones correspondientes históricamente al Estado, todo bajo la lógica neoliberal, donde a la vez es funcional para el sector privado, ya que funciona como legitimador social de las empresas en la sociedad.

Inicialmente, como antecedente se menciona la apertura de las organizaciones a nivel nacional para el trabajo desde la promoción de la Responsabilidad Social; estas corresponden a la Asociación de Empresarios para el Desarrollo (AED) y La Asociación Aliarse para el

Desarrollo, en 1997, de igual manera, se destaca como referencia la promoción del proyecto de ley para promover la Responsabilidad Social Empresarial en las Municipalidades.

Después de las iniciativas mencionadas anteriormente, es hasta el 2007, que con el objetivo de definir los lineamientos estratégicos para contar con una Agenda Nacional de Responsabilidad Social Empresarial, en noviembre del 2007, se realizó la II Conferencia de Responsabilidad Social Empresarial. El foro tenía como objetivo contribuir con la profundización y expansión de la RSE en Costa Rica, analizando y discutiendo cuatro temas prioritarios: encadenamientos productivos, alianzas público-privadas, rendición de cuentas y cambio climático.

El 8 de julio de 2008, se constituyó el Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS) para instar a las dependencias del sector público y a las organizaciones del sector privado para que apoyen la labor del Consejo en la medida de sus posibilidades y dentro del marco legal respectivo. Según la información del CCNRS, se tiene definido como prioritarias tres áreas básicas de acción en las que centraron sus iniciativas: promoción de alianzas público-privadas, encadenamientos productivos socialmente responsable, transparencia y rendición de cuentas.

Además de esto, en octubre del 2009, según el diario oficial del Estado (*La Gaceta*), se promueve el proyecto de ley N° 17.510 “Ley marco de la responsabilidad social empresarial”, la cual fue rechazada por la Asamblea Legislativa, en el 2010, por cuestiones de forma del proyecto.

Actualmente no se ejecuta ninguna propuesta de ley sobre el tema y solamente dos instituciones de enseñanza superior (Universidad Nacional y el Incae) tiene programas de estudio relacionados con la Responsabilidad Social Empresarial.

### **Consideraciones finales**

Para poder comprender la realidad y tener una lectura crítica de esta, se debe de tener un fundamento teórico-metodológico que incorpore categorías ontológicas inherentes a la realidad como totalidad, historicidad, contradicciones y mediaciones, donde se conciba el Estado no como proponen algunos filósofos iusnaturalistas y positivis-



tas como el Estado ejecutor del “bien común”, si no, el Estado mediado por un conflicto de clases, el cual está determinado por las contradicciones generadas por esto.

El llamado “Tercer Sector”, no está al margen de la lógica del capital y del lucro privado, más bien es funcional a la estrategia hegemónica del capital, y por tanto, no es alternativo, es integrado al sistema.

La división de “primer” y “tercer sector”, desde una perspectiva crítica y de totalidad, resulta inadecuado a la realidad, la sociedad no se puede concebir de una manera tan estática y estructurada, como señala Montaña (2003) esto estaría mostrando el debate al margen de su funcionalidad con la ofensiva neoliberal, como fundado en un concepto abstracto, de forma mistificadora de la realidad.

Concebir esta división anteriormente mencionada, es reconocer que la sociedad se puede comprender de manera aislada, fuera de las relaciones de clases y de sus intereses, tal y como lo conciben filósofos como Hegel, Hobbes, Locke, Rosseau y Smith. (CARNOY, 1988).

Además, es importante colocar que la responsabilidad social empresarial es un tema poco abordado en Costa Rica, a pesar que no es una práctica reciente.

El concepto de Responsabilidad Social, definida por los autores del sector empresarial como una mayor sensibilidad social del empresario, (en la realidad, transformaciones de estrategia de marketing y reducción de costos e impuestos) propio y funcional al proyecto neoliberal (donde la respuesta al sector social es focalizada, concibiendo la intervención no como un derecho y se funda en la llamada solidaridad local, en la auto ayuda o ayuda mutua), es una visión muy romántica de la realidad, como apunta Montaña (2003). Lejos de eso, los beneficios económicos y políticos de la actividad filantrópica trajeron para las empresas mayores beneficios que sus costos, podríamos hablar que “la filantropía empresarial” exonera al capital de impuestos gubernamentales, consiguiendo subsidios y otros beneficios.

De esta forma, la Responsabilidad Social Empresarial considerada como una manera de las empresas para colaborar con la intervención social por la sensibilidad que tienen, es reforzar una hegemonía de clases, donde se destaca las buenas intenciones de los capitalistas, según

Gramsci "... la aceptación resulta de la hegemonía de la clase capitalista (el dominio de las normas y de los valores de esa clase), y el Estado, como un aparato ideológico, ayuda a legitimar esa hegemonía y es, por tanto, parte de ella. En la formación de un consenso para el desarrollo capitalista". (CARNOY, 1988).

Lo anterior refleja el contenido ideológico de la Responsabilidad Social Empresarial, donde se da un auge de esta estrategia con el fin de mejorar la situación económica de las empresas por medio de la fama y el gobierno de los ciudadanos, haciendo creer que la intervención de lo social es una responsabilidad compartida, donde la sociedad civil es la responsable de velar por esto, trasladando las funciones del Estado a la ciudadanía.

Por esto, considero importante retomar la discusión de la Responsabilidad Social Empresarial enfocada especialmente en Costa Rica, primeramente por el poco material académico y científico encontrado de este tema y en menor medida desde una perspectiva crítica, además, porque es una realidad existente en ese país, donde las empresas están implementando esta estrategia cada vez con más fuerzas y cada vez más profesionales de Ciencias Sociales se incorporan en estos espacios de trabajo con una débil o nula reflexión crítica de su quehacer profesional, generando así un trabajo inmediateista, vaciado de contenido histórico que procure un cambio en las relaciones sociales, más bien ayuda a las prácticas sin un sentido transformador, desarticuladas, solamente cumpliendo con lo que debería ser la Responsabilidad Social Empresarial según el discurso oficial, perpetuando de esta manera las relaciones sociales establecidas actualmente, las cuales son en su naturaleza desiguales.

**Artigo submetido em 21 de novembro de 2016 e aceito  
para publicação em 23 de julho de 2017**

## Referencias

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

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. (equipe de trad. Puccamp) 2. ed. Campinas: Papirus, 1988. [p. 19-62]

HARVEY, David. **A condição pós-moderna** – uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola. 1993.

LA NACIÓN. País descende en desarrollo. Debilidades en educación e ingresos, **Diario La Nación**, San José, Costa Rica, 9 de junio de 00. [En línea: /04/00]. Disponible en: [http://www.nacion.com/ln\\_ce/000/junio/9/economia.html](http://www.nacion.com/ln_ce/000/junio/9/economia.html).

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA DE COSTA RICA. **Programa de reforma del Estado**. En documento Resultados de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. 1990.

MOLINA, Iván; PALMER, Steven. **Historia de Costa Rica**: breve, actualizada y con ilustraciones. San José, Costa Rica: UCR. 1997.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social** – crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2003.

MOTA, A. **O feitiço da ajuda**: as determinações do Serviço Social na empresa. São Paulo, Brasil: Cortez. 1985.

NETTO, José Pablo. Cinco notas a propósito de la “cuestión social”. En: BORGIANNI, Elisabete, et al. (Orgs.) **Servicio Social crítico**. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. Sao Pablo, Brasil: Cortez. 2003.

POULANTZAS, N. **Estado, poder y socialismo**. Colombia: Siglo XXI. 1979,

# Refugiados do desenvolvimento: a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas / *Development's refugees: the naturalization of the suffering in populations affected by the hydroelectric plants*

---

CARMEM REGINA GIONGO<sup>1</sup>

JUSSARA MARIA ROSA MENDES<sup>2</sup>

ROSANGELA WERLANG<sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo trata da problemática da implantação de grandes hidrelétricas no país, na sua articulação com os danos socioambientais, mas, também, com os custos humanos derivados deste processo. Objetiva-se, portanto, problematizar a construção destes empreendimentos que têm levado populações inteiras a abrir mão de seus modos de vida, de sua cultura e de sua técnica, em nome do desenvolvimento. Ademais, busca-se refletir acerca do discurso favorável à construção das hidrelétricas como um discurso portador de esperança e que, em sua gênese, objetiva invisibilizar ou naturalizar o sofrimento das populações atingidas; e ganha corpo quando de sua articulação à compensação econômica. A partir disso, entende-se que o cenário que comporta a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas é bastante complexo e possivelmente atrelado aos ideais de progresso e desenvolvimento preconizados pelo modelo econômico atual, no qual grupos, historicamente invisíveis e vulneráveis, são sacrificados pelo discurso do “bem maior”.

- 
- 1 Doutoranda em Psicologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
  - 2 Professora do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da UFRGS.
  - 3 Socióloga, pós-doutora em Psicologia Social e Institucional pela UFRGS.

**Palavras-chave:** hidrelétricas; desenvolvimento; trabalhadores rurais.

**Abstract:** This paper deals with the building of hydroelectric plants in the country in its relationship with the social and environmental damage, but also with the human costs derived of this process. Then, the construction of these projects has led entire peoples to give up their ways of life, their culture and their technique on the name of development. In addition, it seeks to reflect on the positive speech to the construction of hydropower as a hope speech that, in its genesis, objective naturalizing the suffering of the affected populations and winning body when its linkage to economic compensation. From this, it is understood that the scenario that involves the naturalization of the suffering of populations affected by hydropower is quite complex and possibly linked to the ideals of progress and development advocated by the current economic model, in which groups historically invisible and vulnerable, are sacrificed by the discourse of “common”.

**Keywords:** hydroelectric plants; development; naturalization of suffering; rural workers.

Milhares de barragens foram construídas, em todo o mundo, nas últimas décadas, afetando significativamente os recursos ambientais e sociais existentes. Pelo menos 19% de toda a energia produzida mundialmente advêm das mais de 45.000 barragens existentes, que comprometeram mais de 60% de todos os rios do planeta. Estima-se que estes empreendimentos tenham sido os responsáveis diretos pelo deslocamento de 40 a 80 milhões de pessoas nos últimos anos. Considerando-se os atingidos indiretos pelos alagamentos, este número pode variar de 400 a 800 milhões, o que representa 10% da população mundial (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000a). O Brasil encontra-se entre os 24 países que produzem 90% de toda a energia disponível no mundo e é considerado o país com maior potencial hidrelétrico do mundo (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2008). O modelo energético nacional assenta-se na fonte hídrica e, por isso, 79% de toda a energia produzida nacionalmente advêm das mais de 2.000 barragens construídas e que produziram deslocamentos estimados de, no mínimo, um milhão de pessoas. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2004; ROTHMAN, 2008).

As abordagens atuais que tratam da temática apresentam discursos diversos e controversos. Na primeira, a hidreletricidade estaria associada ao fornecimento de infraestrutura para a expansão econômica (SIGAUD, 1992), atuando como um dos principais elementos na concretização do objetivo de tornar o Brasil a quinta economia do mundo (SIEBEN; CLEPS JUNIOR, 2012). O governo, os órgãos estatais, as empresas privadas responsáveis pela geração de energia, e os estudos que representam esta abordagem, evidenciam os benefícios dos empreendimentos hidrelétricos, como, por exemplo: a utilização de uma fonte renovável e limpa de energia; o suporte que oferecem para a viabilização de outras fontes renováveis; a não produção de poluentes do ar e não geração de subprodutos tóxicos; o fato de serem operadas de forma economicamente viável, ambientalmente sensata e socialmente responsável, representando o desenvolvimento sustentável em sua melhor concepção (ABUD; LÓPES, 2006; BERGA et al., 2006; BIROL, 2007; AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2008; BRASIL, 2014a; ELETROBRAS, 2014; BRASIL, 2014; TRACTEBEL, 2014).

Na segunda abordagem, destaca-se a perspectiva de que, diante do aumento do consumo mundial de energia e do número crescente de projetos hidrelétricos, especialmente nos países em desenvolvimento, não há nada que possa impedir o estabelecimento de novas obras. Portanto, o debate não deve estar centrado na construção ou não de barragens, mas no investimento em estudos e estratégias que possam minimizar os impactos socioambientais e maximizar os benefícios de projetos. Deste modo, é sugerido que os governos e as empresas privadas sejam mais sensíveis diante das comunidades atingidas pelos projetos hidrelétricos e que se responsabilizem pelas consequências provocadas. O que significaria proporcionar uma compensação adequada aos deslocados, tanto do ponto de vista quantificável quanto do não quantificável. (GOLDEMBERG; LUCON, 2007; CERNEA; MATHUR, 2008; COMMISSION INTERNATIONALE DES GRANDS BARRAGES, 2008; CAO; HWANG; XI, 2012).

Em contrapartida, a terceira abordagem fundamenta-se nos inúmeros impactos socioambientais atrelados à implantação das hidrelétricas. Dentre os principais danos evidenciados merecem destaque: os modos de violência e mortes decorrentes dos conflitos entre as

populações ribeirinhas e os empreendedores; os inúmeros impactos ecológicos; os deslocamentos compulsórios e a consequente ruptura social; a transição de moradia do campo para a cidade; as alterações e danos nos modos de produção e trabalho; o não reconhecimento de muitos deslocados como atingidos, e, portanto, a ausência de compensação pelos danos vivenciados; os diversos casos de compensação financeira insuficiente; a falta de reparação dos meios de subsistência; a submersão de territórios consagrados e as perdas culturais; os prejuízos à educação; a fragilização do coletivo comunitário; além dos danos à saúde física e mental como, por exemplo, estresse, distúrbios nutricionais, distúrbios psicossociais, cardiopatias, doenças respiratórias e digestivas. (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000b; VAINER, 2007; INTERNACIONAL RIVERS, 2012; QUEIROZ; VEIGA, 2012; SIEBEN; CLEPS JUNIOR, 2012; DELESPORTE; MAGNO, 2013; DERROSSO; ICHIKAWA, 2013; MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2014; OBSERVATÓRIO SOCIOAMBIENTAL DE BARRAGENS, 2014).

Nas palavras de Vainer (2007, p. 133), territórios e populações inteiras “são entregues a um punhado de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, do setor minero-metalúrgico-energético, em nome de um desenvolvimento cujos custos e benefícios não têm sido adequadamente medidos” e nem distribuídos. Além disso, há uma necessidade emergente de desconstruir a imagem da hidreletricidade como energia limpa, barata e renovável (INTERNACIONAL RIVERS, 2012). Esta caracterização feita maciçamente pela mídia, pelas empresas privadas e pelos próprios governos, naturaliza os diversos impactos provocados pelas obras, especialmente o sofrimento devastador das populações atingidas. Contribuem com este cenário alguns elementos como a permissividade ou a isenção da legislação diante dos danos provocados às comunidades atingidas pelas hidrelétricas (VAINER, 2008; SENADO FEDERAL, 2014), a privatização do setor energético (VAINER, 1998) e o discurso preponderante dos benefícios desta fonte energética propagado pela mídia, pelos programas governamentais de desenvolvimento e pelas empresas construtoras das obras hidrelétricas. (AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA, 2008; 2015; BRASIL, 2014a; 2014b; ELETROBRAS, 2014).

Neste sentido, entende-se que se, apesar de comprovados os danos causados pela implantação das grandes obras hidrelétricas, os projetos não cessam, pelo contrário, a cada ano eleva-se o número de empreendimentos planejados e finalizados, totalmente dissociados do necessário debate político, ético e social acerca dos danos socioambientais causados pelas construções, existem elementos que constituem um discurso favorável à construção das hidrelétricas e que acabam justificando e naturalizando o sofrimento daqueles que têm suas vidas devastadas pelas obras em prol do desenvolvimento. Diante do exposto, este artigo possui o objetivo de problematizar a construção destes empreendimentos que têm levado populações inteiras a abrir mão de seus modos de vida, de sua cultura e de sua técnica, em nome do desenvolvimento. Ademais, busca refletir sobre o discurso favorável à construção das hidrelétricas como um discurso portador de esperança e que, em sua gênese, objetiva invisibilizar ou naturalizar o sofrimento das populações atingidas e que ganha corpo quando de sua articulação à compensação econômica.

### **Hidrelétricas: “energia limpa, de baixo custo e renovável”?**

Uma das principais demandas impostas pelo processo de desenvolvimento e modernização dos países foi a geração de energia. Entre as décadas de 1930 e 1970, a construção de hidrelétricas tornou-se símbolo de progresso e de desenvolvimento econômico em diversos países. Sinônimo de modernização e de domínio do homem sobre a natureza, a construção destas obras cresceu de maneira significativa. Na década de 1970, chegaram a ser encomendadas, em média, duas a três hidrelétricas por dia no mundo (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000a). Nos últimos 50 anos, no Brasil, os planos de desenvolvimento estiveram diretamente relacionados à concepção e à implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura, como é o caso das hidrelétricas (BERMANN, 2007; VAINER, 2007), já que a política de geração de energia elétrica elegeu como alvo principal os recursos hídricos. (ALVES; JUSTO, 2011).

A preocupação com os impactos socioambientais provocados pelas hidrelétricas é recente no país. Até a década de 1980, a construção destes empreendimentos se dava sem qualquer avaliação social ou ambiental (REZENDE, 2007). Foi somente a partir desse período que



iniciativas orientadas para os impactos gerados pelas obras surgiram como resultado do processo de democratização, do crescimento dos movimentos ambientalistas, das pressões da população civil e da resistência das populações atingidas pelas barragens (VAINER, 2007). A pauta das discussões, na época, estava alicerçada nos processos de democratização, de responsabilização social e ambiental e da necessidade de encaminhar os conflitos sociais e ambientais vinculados aos grandes empreendimentos hidrelétricos. Nas bases destas discussões estavam os movimentos sociais e as organizações não governamentais, que surgiram e ganharam espaço após o término da ditadura militar. (VAINER, 2007).

Nesse período, o Brasil iniciou o processo de privatização do setor energético, por meio de concessões a grupos privados da exploração de potenciais hidrelétricos. A decisão pela privatização do setor energético, em 1995, e a concretização do plano, em 2000, pelo governo brasileiro, foram resultados de uma mudança de estratégia do país, no qual o crescimento econômico, até então impulsionado pelo Estado, passou a ser impulsionado pelo mercado. Além disso, havia uma demanda para que o setor público reduzisse os custos e aumentasse sua eficiência, requisito básico para que o Brasil ingresasse no mercado global de maneira competitiva (FERREIRA, 2000; LEME, 2010). Os processos de privatização e de desestatização não foram estratégias exclusivamente brasileiras adotadas para solucionar uma problemática pontual. Pelo contrário, eles representaram uma alternativa viável para que os países latino-americanos se adequassem aos novos arranjos da política econômica do final do século XX e início do século XXI. (LEME, 2010).

Conforme análises de Vainer (2007), a privatização ocorreu sem critérios e sem preocupação alguma com os possíveis danos que viriam às populações atingidas. Aspectos como o empréstimo de dinheiro do Estado para que grupos privados adquirissem as hidrelétricas, concessões e vendas de hidrelétricas para estatais e multinacionais estrangeiras, caracterizaram muitas transações apenas como transferência do patrimônio nacional para outros países. Com isso, houve um retrocesso nas conquistas sociais e ambientais atingidas até o momento, afinal os consórcios privados não possuíam qualificação no tratamento dos danos gerados pelas obras e a responsabilização do Estado foi dele-

gada ao mercado (VAINER, 2007). Além disso, a privatização do setor energético começou antes mesmo que as agências de regulação fossem formalmente criadas. (LEME, 2010).

Em 1997, para fazer a gestão dos aspectos socioambientais, foi criada a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), considerada por Vainer (2007) incompetente para dar conta das questões sociais e ambientais. Já a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), também criada pelo Decreto nº 5.184, de 16/08/2004, para auxiliar na problemática, ainda não tinha seu papel definido. A falta de clareza e orientação na atuação destas agências associadas à privatização do setor resultou no estabelecimento de “uma terra de ninguém na qual passou a vigorar a improvisação, cujos custos passaram a recair, como de hábito, sobre as populações atingidas e sobre o meio ambiente” (VAINER, 2007, p. 121). Nesse cenário, surgiu a oposição entre as grandes empresas do setor privado e os ambientalistas. A perspectiva era de que as exigências e iniciativas de preservação ambiental realizadas pelo Ibama impediam o desenvolvimento do país e que, portanto, o Estado deveria fazer concessões para que as empresas privadas continuassem “desenvolvendo” o país (VAINER, 2007). E, de acordo com os estudos desenvolvidos por Zhouri (2011), foi exatamente isso que aconteceu.

Atualmente, a legislação responsável pela regulamentação e funcionamento do setor elétrico brasileiro assenta-se em um conjunto de leis, decretos, portarias e dispositivos constitucionais. São estes regulamentos que organizam o setor energético nacional, estruturando-o em diferentes grupos estatais e privados. Apesar das mudanças de governança, experiências de grandes empreendimentos hidrelétricos na atualidade demonstram poucas transformações diante das antigas controvérsias e problemáticas associadas aos impactos socioambientais provocados pelas obras e ao frágil papel de proteção social do Estado diante das populações atingidas. A própria legislação vigente atrelada à concessão de projetos e representada pelas leis nº 8.987, de 13/02/1995, e nº 9.074, de 07/07/1995, é omissa diante das questões sociais e ambientais, além de autorizar o concessionário a desapropriar os espaços de ocupação necessários para o empreendimento. (VAINER, 2007).

Em um ritmo mais acelerado do que as políticas de proteção dos direitos humanos, ambientais e sociais das populações atingidas pelas

hidrelétricas, os projetos de novos empreendimentos cresceram significativamente, visando atender ou exceder as projeções de consumo futuro de energia, atrelados diretamente ao modelo de desenvolvimento econômico planejado pelo país (GOLDEMBERG; LUCON, 2007). Atualmente, dentre as principais estratégias nacionais para alavancar a economia e, conseqüentemente, impulsionar a construção de novos empreendimentos hidrelétricos estão o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT). (BRASIL, 2014a).

Com o intuito de oferecer sustentação e disponibilidade de recursos para as ações previstas pelo PAC e pelo PNLT, o setor energético do Brasil se organizou e projetou expansões. O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2023, recentemente divulgado pelo Ministério de Minas e Energia (MME), prevê investimentos de 301 bilhões de reais no setor. O documento descreve as hidrelétricas como fontes que geram energia renovável e de baixo custo, além de prever a expansão de mais de 28 mil MW de capacidade de geração de energia no horizonte decenal (BRASIL, 2014a). Além disso, no contexto atual de projeção e construção de projetos hidrelétricos, o sentido de propriedade utilizado e o modo de uso dos recursos naturais é a base do modelo de desenvolvimento preconizado com o intuito de ampliar a oferta de energia (VAINER, 2007), o que representa um perverso padrão de concentração de renda baseada na apropriação do dinheiro público para geração de lucro restrito a uma minoria (SACHS, 1993). Desta forma, a construção de hidrelétricas concebe claramente uma estratégia de apropriação, por parte do centro econômico, dos recursos naturais e humanos de um determinado território. (VAINER; ARAUJO, 1992; BORTOLETO, 2001).

Diante disso e de outros elementos anteriormente citados, o discurso que vincula as hidrelétricas às categorias “energia limpa”, “renovável” e de “baixo custo” parece naturalizar os danos socioambientais provocados pelas obras, bem como os custos daí decorrentes. Afinal, quanto menor o custo das obras hidrelétricas, menor o investimento em projetos que minimizem os impactos dos danos socioambientais, menor o interesse em identificar as populações atingidas pelos empreendimentos, menor o investimento em políticas compensatórias.

Corroborar este debate a perspectiva de Rocha (2014) acerca dos Reassentamentos Rurais Coletivos (RRC). Conforme o autor, esta modalidade de reassentamento é considerada uma das melhores alternativas de reorganização das comunidades rurais deslocadas pelos empreendimentos hidrelétricos. No entanto, “não é consensual entre o consórcio e os atingidos, pois triplica os gastos dos empreendedores com o aspecto social do projeto – o que arriscaria a condição de ‘energia barata’ difundida em relação às hidrelétricas” (ROCHA, 2014, p. 276). Percebe-se, conseqüentemente, que a naturalização do sofrimento das populações atingidas pela construção de hidrelétricas e os danos socioambientais podem estar diretamente atrelados à manutenção do *status* “baixo custo”. É lamentável que o debate necessário acerca do real custo e sustentabilidade desse recurso energético assumam espaço coletivo apenas diante das crises energéticas, como pode ser observado nos noticiários dos últimos meses, quando, na verdade, ele deveria conquistar a força que merece em razão das comunidades sacrificadas diretamente pelos empreendimentos hidrelétricos ou mesmo pelo uso descomedido dos recursos naturais. Não se trata, portanto, de “demonizar” as hidrelétricas, mas de apontar e discutir importantes restrições socioambientais atreladas aos grandes empreendimentos, construindo, em conjunto, novas alternativas como, por exemplo, a repotenciação das antigas usinas, a complementação da motorização, a redução das perdas em transmissão de energia ou o investimento em pequenas usinas hidrelétricas (BERMANN, 2007, p. 151). Estas diferentes alternativas apontadas por Bermann (2007), associadas ao debate democrático-participativo junto às populações atingidas diante de antigos e novos empreendimentos hidrelétricos, certamente trariam novas possibilidades de reparação de danos e de problematização dessa fonte energética.

### **Refugiados do desenvolvimento e da incitação econômica**

As obras atreladas à construção de hidrelétricas são responsáveis pela desterritorialização e por intensas mudanças no modo de vida de milhares de pequenos produtores rurais e indígenas no Brasil e no mundo. Com isso, é necessário analisar e compreender a instalação de hidrelétricas como um processo social amplo (ELIAS, 2006). Nesse contexto, o reassentamento involuntário é um elemento essencial e

historicamente subvalorizado no processo de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2004). Tanto que autores internacionais como Roy (1999), Visvanathan (1997) e Cernea e McDowell (2000) e nacionais como Vainer (1990), Santos (2007) e Almeida (1996) têm comparado a situação das pessoas atingidas pelas barragens no mundo ao cenário provocado pelas lutas armadas. Fazendo uso de termos como *ecorrefugiados*, *refugiados ambientais* ou *refugiados do desenvolvimento*, tais autores problematizam os efeitos devastadores atrelados às hidrelétricas e discutem esta modalidade, relativamente nova, de refugiados. Para Barbosa, Barata e Hacon (2012), na maioria dos casos, os impactos socioambientais são considerados um “mal necessário”, totalmente justificado pelos benefícios trazidos pelo “progresso” do país.

No relacionamento entre o setor elétrico brasileiro e as comunidades atingidas pelas obras, sempre prevaleceu o “fato consumado”, no qual o projeto é justificado pelo progresso e pelo interesse público, e a hidrelétrica sendo caracterizada como uma fonte energética “limpa, renovável e barata”. Na prática, as comunidades têm suas bases materiais e culturais extintas, acompanhadas de reparos financeiros insuficientes ou de reassentamentos incapazes de assegurar as condições de vida e de trabalho anteriormente acessadas. (BERMANN, 2007).

A partir desse modo de relacionamento, os projetos que envolvem a construção de hidrelétricas têm se configurado como um espaço de luta e de violência (VIANA, 2003; BERMANN, 2007; PLATAFORMA DHESCA, 2011; MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2014). Dentre as formas de agressão empregadas pela indústria barrageira podem ser citadas: a desqualificação das regiões visadas pelos projetos hidrelétricos, considerando-as atrasadas (NOBREGA, 2011), a violação dos direitos humanos (PLATAFORMA DHESCA, 2011), a falta de ressarcimento pelos danos provocados (VAINER, 1990) e a não consideração de populações deslocadas como *atingidas* pelos empreendimentos (VAINER, 2008). Dentre as inúmeras controversas que permeiam esse campo, está a definição, ou melhor, a problematização do termo *atingido*. São diversos os posicionamentos acerca da temática, tanto que, conforme dados da Comissão Mundial de Barragens (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000a), existe uma estimativa de erro de notificação de pessoas atingidas que varia de 2.000 a 40.000 pessoas por projeto. Aspectos como a concepção legal de atingidos e a

falta de preocupação com a produção de estatísticas confiáveis sobre essa população por parte do governo e da indústria contribuem com o cenário de subnotificação. (MCCULLY, 1996).

Legalmente, as pessoas consideradas *atingidas* pelas obras são aquelas que possuem direitos de propriedade. Em alguns empreendimentos também são considerados *atingidos* os trabalhadores que realizavam atividades rurais nas terras alagadas e que, portanto, perderam seus empregos, além daqueles que legalmente não eram proprietários da terra, mas possuíam benfeitorias e a utilizavam sob posse. Nestas concepções, as medidas de negociação e reassentamento possuem um caráter indenizatório das terras utilizadas para a construção da hidrelétrica ou enchimento do reservatório (VAINER, 1990). A grande problemática levantada por Vainer (1990; 2008) é que a concepção legal do termo *atingidos* desconsidera as populações que sofrem com os efeitos do empreendimento devido à proximidade física com a obra ou com o reservatório, deixando de ser consideradas e, muito menos, ressarcidas pelos danos provocados. Seguindo esta mesma perspectiva, a Comissão Mundial de Barragens (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000a) afirma que a principal estratégia utilizada pelas hidrelétricas para reverter as perdas e o sofrimento gerado nas populações atingidas é a indenização por dinheiro e que, geralmente, apenas os proprietários das terras são indenizados. Populações sem propriedade legal, como os arrendatários, meeiros, artesões, trabalhadores assalariados, posseiros ou pessoas que vivem a jusante da barragem não são consideradas, embora sejam os grupos mais vulneráveis e com maior necessidade de apoio. Nas palavras de Vainer (1990, p. 114), “não há população, não há trabalhadores ou moradores, há apenas propriedade. E, nestes termos, o deslocamento se resume e se resolve através de uma infinidade de ações individuais de compra e venda”.

Outra importante divergência entre o setor elétrico e as populações atingidas, assenta-se na concepção de território. No caso dos grandes empreendimentos, o território é entendido como propriedade e, assim sendo, como uma mercadoria que possui valoração monetária (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007). Desse modo, o entendimento de espaço é métrico, quantitativo e representado por um preço. Já entre os trabalhadores rurais e indígenas, o espaço possui um sentido cósmico, atrelado às marcas históricas presentes naquele território, ao plantio, às

vivências, à construção de vidas através de gerações (MARTINS, 1993). Destarte, é preciso compreender que a terra está totalmente vinculada ao *ethos*, à cultura, à organização social, à economia e à identidade das pessoas atingidas pelas hidrelétricas.

Apesar dos estudos que apontam para a diminuição da renda, das terras, das oportunidades de trabalho, além de prejuízos à saúde física e mental da população reassentada (MCCULLY, 1996; WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000b), a opção pelos reassentamentos é recorrente diante da ocupação de terras pelos projetos hidrelétricos. O próprio Banco Mundial, preocupado com sua associação aos números exorbitantes de deslocamentos forçados, criou diretrizes para os reassentamentos resultantes de projetos de desenvolvimento. De acordo com a organização, se bem concebidos e bem implementados, os reassentamentos podem representar uma oportunidade de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2004). Apesar disso, são diversos os estudos que reforçam os danos causados às comunidades reassentadas. (NEGI; GANGULY, 2011).

Uma ilustração clássica de atraso e de precarização nesse processo é o caso da hidrelétrica binacional construída entre a Argentina e o Uruguai. A empresa responsável pela obra levou mais de 20 anos para reassentar cerca de 30% das pessoas atingidas; o restante foi reassentado menos de dois anos antes do preenchimento do reservatório (WORLD COMMISSION ON DAMS, 2000b). No caso da UHE de Belo Monte, denúncias recentes acerca das precárias condições de moradia disponibilizadas pelos reassentamentos têm sido tema de diversos protestos nas comunidades atingidas. (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS, 2014).

Para assegurar o deslocamento das populações atingidas e o consequente andamento das obras das hidrelétricas, as empresas responsáveis pelo projeto articulam estratégias de domínio e submissão das comunidades. Tais estratégias contam, em primeiro lugar, com a desinformação da população, fazendo com que a empresa se insira na região e comece as demarcações iniciais sem que as pessoas percebam ou consigam se mobilizar. Na sequência, surge a comunicação social com foco apenas nos benefícios que serão gerados pela obra, contribuindo para que as discussões acerca dos efeitos negativos sejam desconsideradas. Finalmente, iniciam-se as negociações relacionadas

aos reassentamentos e às indenizações de maneira individual, impedindo a mobilização coletiva (VAINER, 1990; VAINER; ARAÚJO, 1990; GERMANI, 2003). No caso da hidrelétrica Itaipu, projeto binacional entre Brasil e Paraguai, construída no rio Paraná, os agricultores atingidos foram comunicados que deveriam deixar suas terras quando a obra já era um fato indiscutível. Enquanto a hidrelétrica era construída, os atingidos seguiam suas vidas sem saber realmente o que aconteceria. O processo de comunicação e também as negociações individuais foram intermediadas pela mídia e por campanhas com artistas reconhecidos regionalmente. A mensagem era de que as indenizações seriam justas e de que a população faria um grande bem à nação e ao desenvolvimento, deixando suas terras e contribuindo para a geração de energia (GERMANI, 2003). Problemática similar foi vivenciada pelos agricultores e indígenas atingidos pela usina hidrelétrica de Tucuruí na Amazônia (ACSELRAD, 1991), pelas hidrelétricas da bacia hidrográfica do rio Piranga, em Minas Gerais (DELESPORTE; MAGNO, 2013), e pela hidrelétrica de Timbé do Sul, em Santa Catarina (ARCARO, 2011). No caso da hidrelétrica de Balbina, em 12 anos, mais de três mil indígenas desapareceram (FEARNSIDE, 1990). Ademais, as perdas culturais e de vínculo com as comunidades também representam um fator importante de sofrimento entre as pessoas atingidas. É comum que os núcleos comunitários se desfaçam e que parentes e vizinhos sejam separados, ora pelos reassentamentos localizados em diferentes regiões ora pela mudança inevitável de propriedade em função do alagamento dos territórios.

A construção das barragens de Araçagi e Acauã, na Paraíba, implicou na elevação dos riscos de desagregação das 264 famílias deslocadas e da fragilização das redes sociais construídas por elas ao longo de gerações (EVANGELISTA, 2012). No caso da comunidade ribeirinha do rio Tocantins de Palmatuba, em Babaçulândia, atingida pelo reservatório da UHE de Estreito, os professores Sieben e Cleps Junior (2012) apontaram que a desterritorialização de camponeses tradicionais foi feita com a justificativa do desenvolvimento sustentável, desconsiderando totalmente os aspectos negativos da obra que recaíram sobre o meio ambiente e sobre as comunidades. Um importante agravante nesse caso foi o distanciamento físico dos moradores, o que impediu a mobilização popular e o estabelecimento de estratégias de resistência. Dados similares foram encontrados nos estudos de Cruz



e Silva (2010), Queiroz e Veiga (2012), Justino (2012), Alves e Justo (2011), Ulloa e Bellini (2009) e Sigaud (1992), que investigaram as vivências das populações atingidas pela construção de hidrelétricas no Brasil e evidenciaram o sofrimento devastador destas pessoas.

Por meio destes casos, demonstra-se que a inundação de terras e as mudanças no ecossistema afetam diretamente as atividades agrícolas, extrativistas e pesqueiras, resultando na perda dos meios tradicionais de vida. Sendo assim, a apropriação de terras pelos projetos hidrelétricos prejudica não só a economia local como também o acesso dessa população aos diversos recursos naturais, indispensáveis para sua sobrevivência (VIANA, 2003; CRUZ; SILVA, 2010). É nestes espaços ou territórios que se pode apontar o crescimento das “sociopatologias do desenvolvimento” que, segundo Salmona (1994), constituem-se em manifestações de degradação da saúde como as doenças mentais, a depressão e mesmo os suicídios, alavancadas por um modelo de desenvolvimento imposto pela incitação econômica e, ademais, por todo um discurso portador de um projeto de esperança. Neste sentido, estaria em curso, além dos processos destrutivos articulados à dimensão socioambiental, conforme já visto, também um processo de pauperização da cultura e da técnica daqueles que são os atingidos ou os refugiados do processo desenvolvimentista, vez que o que está em jogo é a alteração dos modos de vida em sua totalidade. Tratam-se, portanto, de questões relativas aos custos humanos e sociais do processo de desenvolvimento que não podem ser reparados por nenhuma compensação de cariz econômico.

### **Considerações finais**

A partir do que se viu, é possível observar que a literatura nacional e internacional acerca das vivências de sofrimento relacionadas às comunidades atingidas pelas hidrelétricas no Brasil e no mundo não é rara. Apesar disso, mantém-se a concepção de que o nível de produção de energia hidrelétrica representa um indicador de sustentabilidade ambiental (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007), logo, países com elevados números de empreendimentos hidrelétricos são considerados por diversos órgãos internacionais como nações em desenvolvimento sustentável. Corroborando com esta perspectiva, Nobrega (2011, p. 136) afirma que outro importante discurso utilizado pela indústria barrageira é o

do “pelo bem maior”, ou seja, de que “o sacrifício das comunidades locais e da natureza é o preço – barato – a se pagar pela garantia do desenvolvimento do país”. Interesses localizados são, portanto, apresentados como interesse nacional e as hidrelétricas são transformadas em política de desenvolvimento.

Mesmo diante dessas problematizações, os projetos hidrelétricos continuam ascendendo sem incluir em suas estratégias a promoção de discussões e o estabelecimento de intervenções diante da precarização e da invisibilidade das comunidades atingidas pelas obras. Portanto, entende-se que não basta apenas conhecer o cenário vivenciado pelas populações atingidas, é necessário reconhecer que esta população é constituída por cidadãos, que possuem o direito de participar do planejamento e da tomada de decisão dessas obras, mesmo que isso implique na geração de hidreletricidade e na busca de fontes alternativas de energia. Somente a partir disso será possível criar uma política energética ajustada aos interesses da maioria (SIGAUD, 1986; NOBREGA, 2011). Neste sentido, entende-se que o cenário que comporta a naturalização do sofrimento das populações atingidas pelas hidrelétricas é bastante complexo e possivelmente atrelado aos ideais de progresso e desenvolvimento preconizados pelo modelo econômico atual, de incitação econômica, no qual grupos, historicamente invisíveis e vulneráveis, são sacrificados pelo discurso do “bem maior”.

**Artigo submetido em 17 de novembro de 2015 e aceito  
para publicação em 1º de junho de 2017.**

## Referências

ABUD, S. M.; LOPÉS, M. Itaipu Binacional: an important factor of regional development. In: BERGA, L. et. al. **Dams and reservoirs, societies and environment in the 21st century**. London: Taylor & Francis Group, 2006, p. 36-52.

ACSELRAD, H. Planejamento autoritário e desordem socioambiental na Amazônia: crônica do deslocamento de populações em Tucuruí. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 53-68, 1991. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IscScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=112942&indexSearch=ID>>. Acesso em: 11/06/2014.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Atlas de energia elétrica do Brasil**. 3. ed. Brasília: Aneel, 2008. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas\\_capa\\_sumario.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/atlas_capa_sumario.pdf)>. Acesso em: 17/10/2014.

\_\_\_\_\_. Energia Hidráulica. In: **Atlas de Energia Elétrica do Brasil**. Brasília: Aneel, 2008. Disponível em: <[http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/atlas\\_par2\\_cap3.pdf](http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/atlas_par2_cap3.pdf)>. Acesso em: 17/10/2014.

ALMEIDA, A. W. B. Refugiados do desenvolvimento: os deslocamentos compulsórios de índios e camponeses e a ideologia da modernização. **Travessia**, v. 20, n. 25, p. 30-35, 1996. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S1413-8123201400100402300010&lng=en](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S1413-8123201400100402300010&lng=en)>. Acesso em: 14/01/2015.

ALVES, A. D.; JUSTO, J. S. Espaço e subjetividade: estudo com ribeirinhos. **Psicologia & Sociedade**, v. 23, n. 1, p. 181-189, 2011.

ARCARO, R. **Identidade de lugar**: um estudo sobre um grupo de moradores atingidos por barragem no município de Timbé do Sul. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais). Criciúma, SC: Universidade do Extremo Sul Catarinense, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Livro de consulta sobre reassentamento involuntário**: planejamento e implementação em projetos de desenvolvimento. Washington, DC: Banco Mundial, 2004. Disponível em: <[http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item\\_id=2444882](http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item_id=2444882)>. Acesso em: 14/01/2015.

BARBOSA, E. M.; BARATA, M. M. L.; HACON, S. S. A saúde no licenciamento ambiental: uma proposta metodológica para a avaliação dos impactos da indústria de petróleo e gás. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 17, n. 2, p. 299-310, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232012000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232012000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 21/01/2015.

BERGA, L. et. al. **Dams and reservoirs**: societies and environment in the 21st century. London: Taylor & Francis Group, 2006.

BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidroeletricidade. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 59, p. 139-153, 2007.

BIROL, F. Energy economics: a place for energy poverty in the agenda? **The Energy Journal**, v. 28, n. 3, p. 1-6, 2007. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/41323106?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41323106?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 17/10/2014.

BORTOLETO, E. M. A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos. **Geografares**, v. 2, n. 1, p.3-62, 2001. Disponível em: <[http://www.maternatura.org.br/hidreletricas/biblioteca\\_docs/grandes%20hidrel%C3%A9tricas.pdf](http://www.maternatura.org.br/hidreletricas/biblioteca_docs/grandes%20hidrel%C3%A9tricas.pdf)>. Acesso em: 06/07/2014.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Boletim Mensal de Monitoramento do Sistema Elétrico Brasileiro**. Brasília: MME/EPE, 2014a. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/see/galerias/arquivos/Publicacoes/Boletim\\_de\\_Monitoramento\\_do\\_Sistema\\_Elctrico\\_-\\_Janeiro-2014.pdf](http://www.mme.gov.br/see/galerias/arquivos/Publicacoes/Boletim_de_Monitoramento_do_Sistema_Elctrico_-_Janeiro-2014.pdf)>. Acesso em: 17/01/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. **Sobre o PAC**. 2014b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 12/01/2015.

CAO, Y., HWANG, S. S.; XI, J. Project-induced displacement, secondary stressors, and health. **Social Science & Medicine**, v. 74, n. 7, p. 1.130-1.138, 2012.

CERNEA, M. M.; MATHUR, H. M. **Can compensation prevent impoverishment**. New York: Oxford University Press, 2008.

CERNEA, M. M.; MCDOWELL, C. **Risks and reconstruction: experiences of resettlers and refugees**. Washington, D.C.: World Bank Publications, 2000.

COMMISSION INTERNATIONALE DES GRANDS BARRAGES. **As barragens a água do mundo: um livro educativo que explica como as barragens ajudam a administrar a água do mundo**. Paris: CIGB/ ICOLD, 2008. Disponível em: <[http://www.cbdb.org.br/publicacoes/dams\\_and\\_the\\_worlds\\_water\\_traducao.pdf](http://www.cbdb.org.br/publicacoes/dams_and_the_worlds_water_traducao.pdf)>. Acesso em: 09/06/2014.

CRUZ, C. B.; SILVA, V. P. Grandes projetos de investimento: a construção de hidrelétricas e a criação de novos territórios. **Sociedade & Natureza**, v. 22, n. 1, p. 181-190, 2010.

DELESPOSTE, A. G.; MAGNO, L. 'Ocupar de novo para defender o que é nosso': a histórica resistência às barragens da comunidade rural Casa Nova, Guaraciaba-MG". **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, p. 267-280, 2013.

DERROSSO, G.; ICHIKAWA, E. Y. O papel da Crabi no assentamento dos ribeirinhos atingidos pela construção da hidrelétrica de Salto Caxias no Estado do Paraná". **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 133-155, 2013.

ELETRORBRAS. **Geração**. Disponível em:<<http://www.eletrorbras.com/elb/main.asp?Team={26CE00A6-4F86-431C-B278-7393BA7BDC90}>>. Acesso em: 17/10/2014.

ELIAS, N. **Escritos e ensaio**: Estado, processo e opinião pública. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

EVANGELISTA, G. M. **Conflitos socioambientais e mudanças no mundo do trabalho rural provocadas pela formação de lagos artificiais**. 2012. 313 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, 2012. Disponível em: <<http://www.ufcg.edu.br/~ppgcs/wp-content/uploads/2012/09/TESE-GENYSON-EVANGELISTA-DEFINITIVO.pdf>>. Acesso em: 31/01/2015.

FEARNSIDE, P. M. The rate and extent of deforestation in Brazilian Amazonia. **Environmental Conservation**, v. 17, n. 3, p. 213-226, 1990. Disponível em: <[http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/Preprints/1990/RATE-MAG.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/1990/RATE-MAG.pdf)>. Acesso em: 19/01/2015.

FERREIRA, C. K. **A privatização do setor elétrico no Brasil**: texto para discussão. Brasília: BNDES, 2000.

GERMANI, G. I. **Expropriados Terra e Água**: o conflito de Itaipu. Salvador: EDUFBA/ULBRA, 2003.

GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. Energia e meio ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, p. 7-20, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a02v2159.pdf>>. Acesso em: 19/01/2015.

INTERNACIONAL RIVERS. **O setor elétrico brasileiro e a sustentabilidade no século 21**: oportunidades e desafios. 2. ed. Brasília: International Rivers Network, 2012. Disponível em: <[http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/setor\\_eletrico\\_desafios-oportunidades\\_2\\_edicao\\_nov2012.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/setor_eletrico_desafios-oportunidades_2_edicao_nov2012.pdf)>. Acesso em: 21/01/2015.

JUSTINO, M. L. **(In)Sustentabilidade socioeconômica dos reassentamentos Mariana e Olericultores Porto Nacional/TO**. 2012. 118 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, 2012. Disponível em: <[http://download.uft.edu.br/?d=dbad936a-642b-41ca-afac-9d1cba039ab6;1.0:\(In\)sustentabilidade%20socioecon%C3%B4mica%20dos%20reassentamentos%20Mariana%20e%20Olericultores%20-%20Porto%20Nacional-TO\\_%20Marcelo%20Justino%20\(Dissert.\).pdf](http://download.uft.edu.br/?d=dbad936a-642b-41ca-afac-9d1cba039ab6;1.0:(In)sustentabilidade%20socioecon%C3%B4mica%20dos%20reassentamentos%20Mariana%20e%20Olericultores%20-%20Porto%20Nacional-TO_%20Marcelo%20Justino%20(Dissert.).pdf)>. Acesso em: 1º/02/2015.

LEME, A. A. O setor elétrico e a América Latina: Argentina, Brasil e México em abordagem preliminar. **Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 4, n. 2, p. 101-121, 2010. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/repam/article/view/3949>>. Acesso em: 06/07/2014.

MARTINS, J. S. **A chegada do estranho**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MCCULLY, P. **Silenced rivers: the ecology and politics of large dams.** London: Zed Books, 1996.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro.** 2004. Disponível em: <<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/DitaduracontrapopulacoesatingidasporBarragens.pdf>>. Acesso em: 05/08/2014.

\_\_\_\_\_. **Reassentamento urbano de Belo Monte já apresenta problemas.** 2014. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/noticia/reassentamento-urbano-belo-monte-j-apresenta-problemas>>. Acesso em: 05/05/2014.

NEGI, S. N.; GANGULY, S. **Development Projects vs. Internally Displaced Populations in India: a literature based appraisal.** Bielefeld: COMCAD, 2011.

NOBREGA, R. S. Os atingidos por barragem: refugiados de uma guerra desconhecida. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, n. 36, p. 125-143, 2011.

OBSERVATÓRIO SOCIOAMBIENTAL DE BARRAGENS. **Transformações socioambientais da barragem de Itá.** 2014. Disponível em: <<http://www.observabarragem.ippur.ufrj.br/barragens/19/ita>>. Acesso em: 15/05/2014.

PLATAFORMA DHESCA. **Violações de direitos humanos nas hidrelétricas do rio Madeira.** Curitiba: Dhesca Brasil, 2011. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/violacoes-dh-rio-madeira>>. Acesso em: 03/02/2015.

QUEIROZ, A. R. S.; VEIGA, M. M. Análise dos impactos sociais e à saúde de grandes empreendimentos hidrelétricos: lições para uma gestão energética sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1.387-1.398, 2012.

REZENDE, L. P. **Avanços e contradições do licenciamento ambiental de barragens hidrelétricas.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ROCHA, H. J. O controle do espaço-tempo nos processos de instalação de hidrelétricas. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 1, p. 259-280, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v26n1/15.pdf>>. Acesso em: 05/02/2015.

ROTHMAN, F. D. **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens.** Viçosa: UFV, 2008.

ROY, A. **The cost of living**. London: Flamingo, 1999.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SALMONA, M. **Souffrances et résistances des paysans français**: violences des politiques publiques de modernisation économique et culturelle. Paris: L'Harmattan, 1994.

SANTOS, C. B. M. **Lamento e dor**: uma análise socioantropológica do deslocamento compulsório provocado pela construção de barragens. 2007. 278 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Pará/Université de Paris, 2007. Disponível em: <[http://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/1952/1/Tese\\_LamentoDor.pdf](http://www.repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/1952/1/Tese_LamentoDor.pdf)>. Acesso em: 14/01/2015.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei da Câmara, nº 1 de 2014**. Projetos e matérias legislativas. 2014. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=116462](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116462)>. Acesso em: 19/01/2015.

SIEBEN, A.; CLEPS JUNIOR, J. C. Política energética na Amazônia: a UHE estreito e os camponeses tradicionais de Palmatuba/Babaçulândia (TO). **Sociedade & Natureza**, ano 24, n. 2, p. 183-196, 2012.

SIGAUD, L. Efeitos sociais de grandes projetos hidrelétricos: as barragens de Sobradinho e Machadinho. **Comunicação nº 9**, 1986.

\_\_\_\_\_. O efeito das tecnologias sobre as comunidades rurais: o caso das grandes barragens. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 7, 1992. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_18/rbcs18\\_02.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_18/rbcs18_02.htm)>. Acesso em: 09/06/2014.

SILVA, A. R. **O significado do trabalho na terra do fumo: perspectivas dos agricultores frente ao sistema integrado de produção industrial em Santa Cruz do Sul-RS**. 2007. 165 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Santa Cruz do Sul, RS: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2007.

SILVA, M. J.; SATO, M. T. Territórios em tensão: o mapeamento dos conflitos socioambientais do Estado de Mato Grosso – Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 1-22, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2012000100002&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2012000100002&lng=en&tlng=pt)>. Acesso em: 05/02/2015.

TRACTEBEL. **A Companhia**. 2014. Disponível em: <<http://www.tractebelenergia.com.br/wps/portal/internet/a-companhia>>. Acesso em: 21/01/2015.

ULLOA, V.; BELLINI, L. M. A usina hidrelétrica de Yacretá: insustentabilidade e exclusão social no rio Paraná (Corrientes, Argentina). **Sociedade & Natureza**, v. 21, n. 3, p. 373-391, 2009.

VAINER, C. B. Implantación de Grandes Represas Hidroelectricas, Movimientos Forzados y Conflictos Sociales. In: CANALES, J. **Efectos demográficos de grandes proyectos de desarrollo**. Santo Domingo: Instituto Tecnológico Santo Domingo, 1990, p. 103-122.

\_\_\_\_\_. A violência como fator migratório: silêncios teóricos e evidências históricas. **Travessia: revista do migrante**, ano XX, n. 25, p. 26-42, 1996. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/issue/archive>>. Acesso em: 14/01/2015.

\_\_\_\_\_. Deslocamentos compulsórios, restrições à livre circulação: elementos para um reconhecimento teórico da violência como fator migratório. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS DA ABEP, 11. 1998. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/PDF/1998/a153.pdf>>. Acesso em: 31/01/2015.

\_\_\_\_\_. Recursos Hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 59, p. 119-137, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n59/a09v2159.pdf>>. Acesso em: 09/06/2014.

\_\_\_\_\_. Conceito de “Atingido”: uma revisão do debate. In: ROTHMAN, F. D. **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa: UFV, 2008, p. 39-62.

VAINER, C. B.; ARAUJO, F. G. B. Implantação de grandes hidrelétricas: estratégias do setor elétrico, estratégias das populações atingidas. **Travessia: revista do migrante**, v. 2, n. 6, p. 18-24, 1990.

\_\_\_\_\_. **Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional**. Rio de Janeiro: Cedi, 1992.

VIANA, R. M. **Grandes barragens, impactos e reparações: um estudo de caso sobre a barragem de Itá**. 2003. 191 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/RaquelDeMattosViana.pdf>>. Acesso em: 29/01/2015.

VISVANATHAN, Shiv. **A carnival for science: essays on science, technology and development**. Delhi: Oxford University Press, 1997.

ZHOURI, A. **As tensões do lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.



ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Desenvolvimento, conflitos sociais e violência no Brasil rural: o caso das usinas hidrelétricas. **Ambiente & Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 119-135, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a08v10n2.pdf>>. Acesso em: 13/01/2015.

WORLD COMMISSION ON DAMS. **Barrages et Developpement**. 2000a. Disponível em: <[http://www.unep.org/dams/WCD/report/WCD%20report\\_Barrages%20et%20Développement\\_préface.pdf](http://www.unep.org/dams/WCD/report/WCD%20report_Barrages%20et%20Développement_préface.pdf)>. Acesso em: 09/06/2014.

\_\_\_\_\_. **Displacement, resettlement, rehabilitation, reparation and development**. 2000b. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTINVRES/Resources/DisplaceResettleRehabilitationReparationDevFinal13main.pdf>>. Acesso em: 09/06/2014.

# Aspectos da (des)proteção de crianças e adolescentes no Brasil uma leitura sobre as demandas dirigidas aos Conselhos Tutelares

## */ Aspects of defenselessness of children and adolescents in Brazil an analysis of the demands addressed to the Child Protection Council*

---

JOANA GARCIA<sup>1</sup>  
CAMILA OLIVEIRA<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa aspectos relacionados a não efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil, bem como a sua violação, variantes do que é caracterizado como desproteção. O Conselho Tutelar (CT) foi escolhido como um observatório privilegiado para análise das violações dos direitos de crianças e adolescentes. O registro das denúncias, por meio da Base Sistema de Informação para Infância e Adolescência (Sipia), foi a referência dos dados quantitativos. Três aspectos são acentuados neste artigo: o reconhecimento das violações relacionadas às crianças e adolescentes que caracterizam um quadro de desproteção; o desafio do trabalho articulado, considerando a escassez ou fragilidade de programas e serviços voltados ao enfrentamento das violações; e os valores que são mais frequentemente mobilizados acerca da família como a principal responsável pela (des)proteção de crianças e adolescentes. Apesar dos desafios ainda acentuados em relação ao reconhecimento das violações e à consolidação dos direitos de crianças e adolescentes, considera-se que os avanços são consistentes e contribuem para uma importante politização do debate sobre proteção social.

- 
- 1 Professora Associada e pesquisadora da ESS/UFRJ. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Trabalho sobre Famílias, Infância e Juventude.
  - 2 Mestre e assistente de pesquisa do Núcleo de Estudos e Trabalho sobre Famílias, Infância e Juventude (ESS/UFRJ).

**Palavras-chave:** proteção social; violação do direito; crianças e adolescentes.

**Abstract:** This article analyzes aspects related to non-enforcement of the fundamental rights of children and adolescents in Brazil, as well as its violation, variants of what is characterized as defenselessness. The Guardianship Council (CT) has been chosen as a privileged observatory for the analysis of violations of child and adolescent rights. The record of complaints by SIPIA Base, was the reference of the figures. Three aspects are emphasized in this article: the recognition of violations related to children and adolescents featuring an unprotected framework, the challenge of joint work, considering the lack or weakness of programs and services aimed at addressing the violations and the values that are most often mobilized on the family as the primary responsibility for (un) protection of children and adolescents. Despite the challenges still pronounced in relation to the recognition of violations and strengthening the rights of children and adolescents, it is considered that the advances are consistent and contribute to a significant politicization of the debate on social protection.

**Keywords:** social protection, violation of rights, children and adolescents

Passados 25 anos da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente,<sup>3</sup> a cidadania de crianças e adolescentes acumula um conjunto de conquistas inegáveis, entre elas o debate público sobre proteção social, as assimetrias acerca das responsabilidades compartilhadas e as condições necessárias para sua efetivação. O presente artigo pretende contribuir para este debate, analisando alguns aspectos relacionados a não efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes no Brasil, bem como a sua violação, variantes do que denominamos de desproteção. Usamos a grafia desproteção de duas maneiras no corrente texto: na sua forma ordinária, como um substantivo que indica falta de proteção e com o prefixo entre parêntesis, como apresentado no título, no intuito de caracterizar uma referência ambígua ou discricionária. Esta segunda forma se justifica pelo fato de a

---

3 O ECA foi promulgado em 13 de julho de 1990, na forma da Lei nº 8.069.

condição de desproteção se configurar de diversos modos, nem sempre explícitos, implicando atores e contextos igualmente variados.

Em recente artigo, Sposati (2013, p. 662) distingue três vertentes na literatura do Serviço Social que analisam a relação da profissão com a proteção social:

A primeira toma a proteção social como campo inerente ao trabalho profissional do assistente social cujo exercício requer preparo especializado, sobretudo para o trato de situações de vitimizações decorrentes de violências, entre outras formas; a segunda toma a proteção social enquanto campo de ampliação e conquista de direitos humanos e direitos sociais na sociedade do capital; e a terceira trata a proteção social, e suas diferentes políticas, como expressões do embuste do capital sobre o trabalho na sociedade de mercado.

Ainda que esta tipologia tenha uma proposição polêmica, que não será objeto de reflexão neste artigo, nosso objetivo, ao citá-la, é acentuar as ênfases que o debate sobre proteção social assumem. Neste caso, o presente artigo se enquadra nas duas primeiras vertentes, sem desconsiderar o debate mais amplo das políticas de proteção social no capitalismo contemporâneo.

No intuito de abordar a desproteção de modo mais específico e, sobretudo mais propositivo em relação ao seu enfrentamento, o Conselho Tutelar (CT) foi escolhido como um observatório privilegiado para análise das demandas e denúncias relativas à violação dos direitos de crianças e adolescentes. Apesar das diversas fragilidades que enfrentam desde sua criação, os CT são um dos atores mais convocados do chamado Sistema de Garantia de Direitos<sup>4</sup> (SGD) para a defesa deste segmento.

---

4 A Resolução nº 113, de 19 de Abril de 2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) institucionaliza o Sistema de Garantia de Direitos, como a “articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal”. (art. 1, § 1º, CONANDA, 2010).

Três aspectos serão particularmente acentuados neste artigo. O primeiro aspecto é o reconhecimento das violações relacionadas às crianças e aos adolescentes que caracterizam um quadro de desproteção. A partir da criação dos CT, diversas formas de violação dos direitos foram notificadas. A visibilidade que o tema da violação dos direitos passou a ter, desde então, representou um avanço na ampliação formal da cidadania deste segmento no Brasil, ainda que na prática comporte visões díspares sobre o que caracteriza a violação e nem sempre produza a reversão deste quadro. Em muitos conteúdos discursivos de profissionais que atuam neste caso, especialmente conselheiros tutelares, observa-se que violência e violação são considerados termos intercambiáveis. Com isso, queremos demarcar que a violação de um direito compreende as inúmeras manifestações de violência endereçadas às crianças e adolescentes, na medida que ferem seu direito à vida, à dignidade, ao respeito, entre outros, mas também diz respeito à não provisão dos direitos referidos no art. 4 do Estatuto da Criança e do Adolescente.<sup>5</sup>

Um segundo aspecto é o desafio do trabalho articulado, considerando a escassez ou fragilidade de programas e serviços voltados ao enfrentamento das violações. Convém apontar uma contradição própria do cotidiano das instituições que atuam no SGD: o reconhecimento da incompletude institucional,<sup>6</sup> combinado com a insuficiência de recursos e resistências políticas ou pessoais ao trabalho em rede. O Conselho Tutelar, por ser um órgão catalisador das denúncias de violações praticadas contra crianças e adolescentes, permite uma leitura sobre as associações interinstitucionais que caracterizam a natureza da sua intervenção.

Finalmente, um terceiro aspecto diz respeito aos valores que são mais frequentemente mobilizados acerca da principal instituição social

---

5 Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

6 Por incompletude institucional entende-se a incapacidade de as instituições arcarem solitariamente com todos os serviços e programas necessários à provisão do bem-estar.

“responsável” pela (des)proteção de crianças e adolescentes: a família. Considera-se que certas “crenças”,<sup>7</sup> associadas ao papel da família como espaço de socialização positiva, orientam o juízo dos conselheiros tutelares na caracterização dos tipos de violação, podendo resultar em distorções que afetam não apenas às famílias, mas às crianças e aos adolescentes. Outro aspecto que se pretende discutir é a manutenção da suspeita – expressa nas denúncias de alguns segmentos sociais – acerca dos limites das famílias pobres como promotoras de proteção.

Neste sentido, uma das fontes de pesquisa deste artigo foi a base Sípia para os registros em escala nacional. Ela foi instituída pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), por meio da Resolução nº 50, de 28 de novembro de 1996, tendo em vista “a escassez de dados objetivos e fidedignos para subsidiar a formulação e execução das políticas voltadas para a infância e a adolescência” (CONANDA, 1996). A consulta aos dados da base Sípia compreendeu o período de 01/01/2009 até 31/12/2015 e considerou vinte unidades da Federação, embora nem todas regulares<sup>8</sup> nesta série histórica: AC, AL, AM, BA, CE, DF, GO, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RN, RO, RS, SC, SE e SP. Foi analisado o direito violado: *convivência familiar e comunitária e suas modalidades*. As notificações compreendidas neste direito violado não esgotam as violações contra este segmento etário, mas agrupamos os tipos e as origens considerados socialmente mais relevantes no universo da família e das relações de sociabilidade primária. Negligência e maus tratos perpetrados na família e na escola, por exemplo, indicam algumas formas de relação contemporaneamente qualificadas como violentas. A violência, ao ser examinada por este filtro, expressa como alguns segmentos da sociedade se posicionam diante do chamado à proteção e ao processo socioeducativo, ambos pertinentes à relação do adulto com a criança e o adolescente. Espera-se problematizar o que os dados revelam, sua forma de tipificação e atribuição de autoria, mesmo considerando a parcialidade destas informações.

Adicionalmente ao exame do tema propriamente dito, pretende-se, com este artigo, enfatizar a importância do registro sistematizado

---

7 Entre elas destacam-se: família como instituição sagrada, amor de mãe é incondicional, família é um porto seguro, entre outras.

8 Algumas unidades da Federação não alimentaram o Sistema de modo regular até 2013, como GO, PA e PI.

das violações do direito, considerando que a notificação ainda é um expediente recente na cultura política e institucional do país. Embora bastante difundida, a notificação é subutilizada – seja pelos implicados diretamente, seja pelos profissionais – em virtude de vários fatores: preservação da vítima, de seus familiares ou outras referências significativas, desconfiança sobre o cumprimento do anonimato de quem notifica, descrença em relação aos desdobramentos da notificação, receio de possíveis consequências extremadas em relação ao agente violador, além da atenuação ou naturalização dos eventos associados à violação do direito.

Outra fonte que complementou as observações deste artigo foi decorrente do acompanhamento sistemático às instituições campos de estágio voltadas às temáticas da infância, juventude e famílias, por intermédio da disciplina de Orientação e Treinamento Profissional. Esta disciplina discute, entre outras questões, o funcionamento da rede de proteção social associada aos Conselhos Tutelares. Estas instituições se distribuem pelas áreas da saúde, educação, assistência social e profissionalização de jovens e se relacionam com os Conselhos Tutelares de modo sistemático, seja por meio da denúncia, do trabalho integrado no acompanhamento das violações ou, de modo menos recorrente, como agentes violadores.

### **O Conselho Tutelar e o enfrentamento às violações do direito**

Os Conselhos Tutelares foram instituídos pela Lei nº 8.069, conhecida como ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), em 1990. O art. 131 do ECA caracteriza o Conselho Tutelar como um “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 2014). Neste sentido, como um órgão público municipal, criado por uma lei e com a sua implantação concretizada, passa a integrar de forma definitiva o quadro das instituições municipais. Ele independe do prefeito e da autoridade judiciária para o exercício das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo ECA.

A Lei estabelece que em cada município deve haver pelo menos um Conselho Tutelar, composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local, para mandato de três anos, sendo permitida uma

recondução. Dependendo do número de habitantes, ou eventualmente da extensão territorial do município, há necessidade da criação de mais de um Conselho Tutelar. No entanto, vale considerar que, como outras prescrições asseguradas por lei, essa também não é necessariamente observada em todos os territórios. Como a criação de conselhos é uma atribuição do município, as restrições orçamentárias e as prioridades locais interferem no cumprimento da lei. O Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares (2013), realizado pela Secretaria de Direitos Humanos, apresentou os seguintes dados relativos à coleta em 2012: “foram identificados 5.906 Conselhos Tutelares estruturados, 632 a menos do que seria necessário para garantir a proporção de um Conselho para cada 100.000 habitantes de cada município. Neste contexto, 277 municípios têm menos conselhos do que o recomendado, o que representa 5% do total”. (BRASIL, 2013, p. 11).

Os conselheiros, eleitos em sua comunidade, exercem mandato de três anos e são responsáveis pelo encaminhamento das notificações de casos suspeitos ou confirmados de violação do direito. As atribuições do Conselho Tutelar são descritas no art. 136 do ECA e compreendem um conjunto de ações, associadas ao atendimento às crianças, adolescentes, familiares e à mobilização de diferentes atores e instituições da sociedade. Ao receberem as notificações, acionam as medidas de proteção cabíveis junto aos serviços públicos nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência, trabalho, segurança e encaminham as vítimas e famílias às demais instituições que compõem a rede de proteção social.<sup>9</sup>

A implantação dos Conselhos Tutelares no Brasil não foi livre de distorções em relação aos fundamentos que o originaram. Inicialmente, certos conselheiros, bem como atores da rede, imprimiram no CT uma função repressora e não protetiva. Com isso, o Conselho

---

9 A ideia de rede de proteção social é evocada pelos atores de modo inespecífico e com conotação positiva. A definição de Börzel exemplifica esta evocação ao caracterizar rede como “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns”. (BÖRZEL apud TEIXEIRA, 2007, p. 16)



Tutelar herdou uma reputação que, no passado, era atribuída ao “Juízo de Menores”. No tempo regido pelos Códigos de Menores, qualquer família ou criança em situação de vulnerabilidade preferia distância do Juizado para que não fossem implicados em processos disciplinares. O mesmo se deu com os Conselhos Tutelares em muitas localidades. Escolas, instituições de saúde, famílias de origem pobre, quando visitados pelo Conselho Tutelar, entendiam este procedimento como uma ação corretiva. Esta distorção prejudicou a própria identidade deste órgão de proteção, ora temido e evitado, ora procurado e acionado como instância policial. Esta reputação ainda não está definitivamente superada. Como valores dominantes (especialmente aqueles que se referem à condição de pobreza como fronteira para o desvio) influenciam indivíduos e se cristalizam em instituições de forma indiscriminada – os próprios conselheiros tutelares, muitas vezes, incorporam esta visão deturpada acerca da natureza deste órgão de proteção.

Os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa do Sistema de Garantia de Direitos.<sup>10</sup> Tal eixo se refere à responsabilização do Estado, da sociedade e da família pelo não atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes. Ao exercer a função de zelar para que as crianças e os adolescentes tenham acesso efetivo aos seus direitos, busca implicar a família, a comunidade, a sociedade em geral e o Poder Público, para que cumpram com o Estatuto e com a Constituição Federal. Esta função compartilhada não é, contudo, exercida de modo equânime, em função das competências e possibilidades de cada um destes atores. O Estado, suas instituições provedoras de serviços sociais, e a família, como unidade de proteção privilegiada, são os mais demandados neste processo de responsabilização.

A família é chamada a proteger em decorrência da visão naturalizada de que esta é a sua função primeira. Quando a família não corresponde a esta visão, é considerada disfuncional e responsável pela vulnerabilidade dos seus membros. A participação do CT no enfrentamento às violações do direito tem o desafio de suplantar a desqualificação que recai sobre as famílias pobres e que se configura como uma das mais

---

10 O Sistema de Garantia de Direitos está pautado em três eixos estratégicos: promoção dos direitos, defesa dos direitos e controle social.

fortes expressões da violência perpetrada contra inúmeros segmentos da sociedade brasileira. Este desafio não é simples e, por isso, demanda um investimento permanente na qualificação político-pedagógica dos implicados nesta função socioeducativa.

Outro aspecto relativo ao enfrentamento das violações do direito de crianças e adolescentes é o próprio reconhecimento da violação, a nomeação da violência e do autor. As interpretações sobre o que seja desproteção revelam não apenas a diversidade de parâmetros conceituais, mas o uso discricionário de tais parâmetros. A violação do direito pode ser relativizada a julgar sobre quem a pratica, bem como a quem ela é dirigida. Os castigos físicos perpetrados por familiares, especialmente pai e mãe são exemplos, assim como diversas formas de punição dirigidas a adolescentes em conflito com a lei.

Há menos de três décadas, no Brasil, as relações envolvendo crianças e adolescentes eram marcadas por um caráter essencialmente disciplinador. Formas de educar, atualmente reconhecidas como violentas, foram exercidas sem que se identificasse as possíveis implicações deletérias para o desenvolvimento biopsicossocial das crianças e jovens. A disciplina foi, durante muito tempo, considerada um objetivo em si mesmo, justificando a rigidez e a dimensão corretiva das formas de educar. Sob o novo marco legal, as crianças e os adolescentes passaram a ser vistos como pessoas em desenvolvimento, sujeitos de inúmeros direitos, entre eles o da dignidade e do respeito. A não observância dos direitos previstos no ECA configura uma violação, passível de punição.

A promulgação da lei não alterou as práticas de modo imediato, mas inúmeras modalidades de violência perpetradas contra crianças e adolescentes assumiram um caráter mais politizado com a promulgação do ECA e com a criação dos conselhos tutelares. Muitas formas de violência hoje reconhecidas não são propriamente novas, nem necessariamente cresceram nas últimas décadas, embora deem a impressão que sim. O fato é que se tornaram de conhecimento público, passaram a ser quantificadas e certas práticas – anteriormente habituais – foram nomeadas e assumiram uma conotação negativa. *Palmada de amor* atualmente dói. Brincadeiras de caçoar, zombar do outro, causando intimidação com uma criança ou jovem considerado diferente ou engraçado não é necessariamente divertida, pode ser *bullying*. Não se

propaga com a mesma naturalidade que *pata de galinha não machuca pinto*, nem que *desde cedo é que se torce o pepino*. Mesmo com as mudanças relativas ao seu reconhecimento, as expressões da violência nem sempre são nomeadas do mesmo modo, algumas tendem a ser relativizadas em relação aos seus impactos, ou mesmo justificadas em função de suas causas geradoras. A progressiva politização sobre os castigos físicos tem sido observada na evolução crescente dos dados apresentados na base Sípia.

O reconhecimento da violação do direito é um passo importante no fortalecimento de uma cultura cidadã. No entanto, este reconhecimento pode ser acompanhado de um caráter judicativo e punitivo em relação aos familiares de origem pobre, que tendem a ser caracterizados como oriundos de famílias “desestruturadas”. Este é mais um dos aspectos observados nos dados registrados na base Sípia.

### **O que revelam os dados da base Sípia?**

Sípia é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre as violações dos direitos fundamentais preconizados no ECA. Foi criado na década de 1990 para permitir um monitoramento contínuo acerca da situação de desproteção à criança e ao adolescente. A referência institucional, para registro do Sípia, é o Conselho Tutelar, para onde são direcionadas as informações e demandas sobre a violação ou o não atendimento aos direitos assegurados ao segmento infante-juvenil. Por isso, o registro de informações nesse Sistema é de exclusiva competência dos Conselhos. Vale enfatizar que muitos estados e municípios não dispõem de condições técnicas (falta de computadores e de conexão via internet) para o uso do sistema, ou não o fazem por razões de outra ordem. O Estado do Rio de Janeiro, com a segunda cidade mais populosa do Brasil, é um dos territórios que não utilizava base Sípia para o registro de informações. A ausência destes dados representa uma perda significativa para dimensionar ações de enfrentamento das violações.<sup>11</sup>

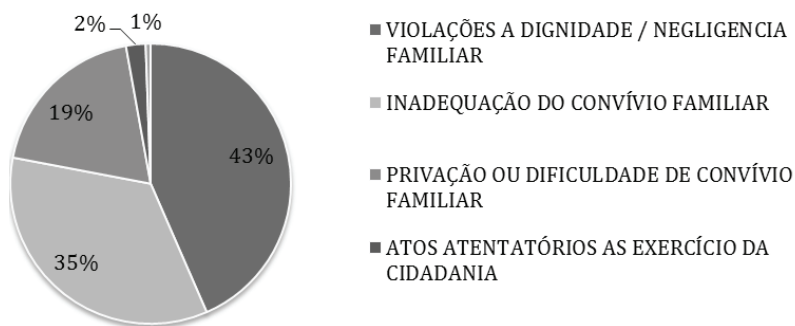
---

11 Ainda que tenhamos buscado explorar as razões sobre a não adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Sípia junto a diversos atores, incluindo a Associação de Conselheiros Tutelares do Estado do Rio de Janeiro, não obtivemos uma justificativa consistente.

Este sistema oferece uma base informatizada onde são registradas as violações de direitos, agregadas conforme a área do direito a que se referam (CIESPI, 2003). Assim, são cinco as áreas de direito definidas pelo ECA e essas mesmas áreas são aquelas com que trabalha o Sipiá: direito à convivência familiar e comunitária; direito à liberdade, ao respeito e à dignidade; direito à educação, ao lazer e ao esporte; direito à vida e à saúde; e direito à profissionalização no trabalho.

Neste artigo daremos destaque ao direito violado: *convivência familiar e comunitária*, por ser este o que apresentou o maior número de violações registradas no período de 01/01/2009 a 31/12/2015, como indica o gráfico abaixo. Também serão analisadas algumas modalidades do direito à liberdade, respeito, dignidade, por tratarem, igualmente, de modalidades que a família se apresentou como maior violadora. Serão abordados os direitos violados a partir do agente violador.<sup>12</sup>

**Gráfico 1** – Estatísticas de violações por direito violado – faixa etária



Fonte: SIPIA (2016), consulta em 24/04/2016

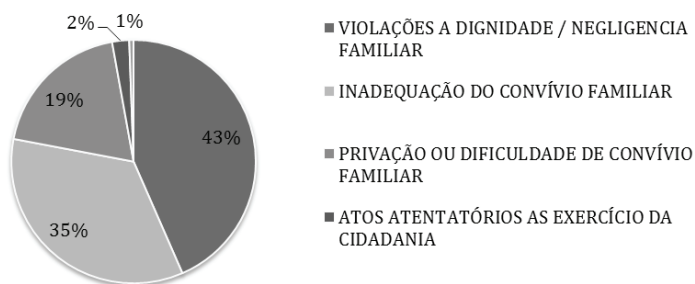
O principal direito, que constitui praticamente a metade do universo de violações, se refere ao universo familiar. Considerando todos os direitos elencados, as crianças representam o maior contingente de

12 Agente violador é o responsável pela ação ou pela omissão que resultou no descumprimento do direito. A violação pode ser responsabilidade de uma ou várias pessoas, mas pode ser também de uma instituição (NASCIMENTO et al., 2009). O Sipiá especifica quatro tipos de agentes violadores: pais e responsáveis, o Estado, a sociedade e a própria criança ou adolescente. No que tange aos membros da família, no Sipiá está elencado no “Agente Violador I”.

pessoas violadas, chegando a 61% se comparadas aos adolescentes, executando o universo de notificações sem faixa etária definida.

Dentro do direito violado na convivência, familiar e comunitária, há cinco modalidades, a saber: atos atentatórios ao exercício da cidadania; inadequação do convívio familiar; privação ou dificuldade de convívio familiar; violações à dignidade/negligência familiar e ausência de programas e ações específicas para aplicação de medidas protetivas. E no interior de tais modalidades também há outras específicas. Ao observarmos os números relacionados a tais modalidades no sistema, percebemos um maior número de violações referentes à dignidade/negligência familiar e inadequação do convívio familiar, novamente evidenciando os membros da família como responsáveis pela desproteção deste segmento.

**Gráfico 2** – Estatísticas de violações por direito violado convivência familiar e comunitária – faixa etária



Fonte: SIPIA (2016), consulta em 24/04/2016

As modalidades de violação mais expressivas deste campo foram relacionadas à dignidade/negligência familiar e inadequação ao convívio familiar, representando 78% do total das violações. As crianças são as principais vítimas em todas as modalidades, podendo apresentar uma diferença de 10 pontos percentuais em relação aos adolescentes.

Entre os agentes violadores da família, que no Sipiá figuram no módulo “Agente Violador I”, destaca-se a mãe como a maior violadora com 56% do total de agentes neste direito violado, seguida do

pai, com 31%. Esta ocorrência demonstra que os principais envolvidos na socialização das crianças e adolescentes são também os principais envolvidos com a violação do direito.

No que se refere às modalidades relacionadas à dignidade/negligência familiar, observa-se que a omissão com a educação escolar e formação intelectual representou a maior violação, com 40%. Os dados mostram que a mãe, em 63,5% dos casos, não garantiu tal direito, pelo olhar dos conselheiros.

**Tabela 1** – Estatísticas de violações por direito violado – Convivência Familiar e Comunitária – Violações à Dignidade/Negligência Familiar – Agente Violador I

Direito Violado	Mãe	Pai	Responsável	Avós	Irmãos	Outro	Padrasto	Tio/a	Madrasta
Omissão com a educação escolar e formação intelectual	23.853	10.965	1.477	577	92	397	141	138	50
Omissão de cuidados com a proteção e segurança	14.557	5.798	548	521	97	147	336	149	98

Direito Violado	Mãe	Pai	Responsável	Avós	Irmãos	Outro	Padrasto	Tio/a	Madrasta
Omissão no cuidado com a saúde, alimentação e higiene	9.482	3.450	337	343	29	137	142	85	54
Falta de apoio emocional e psicológico	9.334	5.397	523	469	134	150	295	137	155
Outros	1.735	962	103	109	33	165	57	38	21

Fonte: SIPIA (2016), consulta em 24/04/2016

Ao responsabilizar a família, nos casos de violação, muitas vezes são demandados recursos e atitudes que ela não tem condições de assumir. Em muitos casos, a violação, além de envolver a criança/adolescente, igualmente implica ou envolve a família e a comunidade com as quais ele convive. A omissão relacionada à educação escolar, por exemplo, pode estar associada à falta de acesso ou à inadequação da criança/adolescente na escola, motivada por inúmeras razões nem sempre exploradas. Em muitos casos, a omissão atribuída aos familiares encobre as falhas e omissões do Estado e da sociedade. Além disso, é notório que as situações reiteradas de faltas injustificadas e de evasão escolar somente devem ser comunicadas ao Conselho Tutelar quando esgotados os recursos da escola. Isto significa que a mesma deve estabelecer estratégias para monitoramento dessas situações. No entanto, muitas vezes a escola transfere esta responsabilidade para os Conselhos. Outra situação indevida se dá quando a escola recorre à autoridade do Conse-

lho para coagir os alunos e as famílias que causam algum tipo de problema ou que desafiam a autoridade do professor e da escola. No entanto, o Conselho não tem a função de agente disciplinador de crianças e jovens que transgridam as normas escolares.

Os dados apresentados no Sipia dependem da condição de funcionamento do Conselho Tutelar e da interpretação dos casos de violação dos direitos realizada pelos conselheiros. Vale a pena problematizar a própria questão conceitual que fundamenta a tipologia das violações. Considera-se que tal fundamentação não seja incorporada de modo linear e consistente por todos os Conselhos Tutelares, gerando certo subjetivismo na hora de qualificar a violação. Conforme aponta Nascimento et al. (2009, p. 187):

Como exemplo da importância de uma análise mais apurada, imaginemos o caso em que uma mãe não possui condições materiais para garantir a alimentação de um filho recém-nascido e, mesmo não apresentando indicativos de negligência e maus-tratos, tenha seu filho afastado do convívio familiar por decisão do colegiado do Conselho Tutelar. O registro de um fato com tal leitura irá indicar a mãe como agente violador do direito à convivência familiar e comunitária com base na argumentação da falta de condições materiais. A aplicação desta medida não atende ao preceito determinado no ECA, uma vez que, nesse contexto, caberia uma medida de encaminhamento da família aos serviços de assistência do município. No caso, a falta de condições materiais é uma questão estrutural da sociedade em que vivemos e seria incorreto indicar a mãe como agente violador.

Equívocos nessa leitura podem implicar o não ressarcimento do direito violado ou mesmo na própria violação de direitos por parte do Conselho Tutelar. Para definir qual medida será aplicada, o conselheiro deve tomar como base a decisão colegiada e a retaguarda de atendimento, isto é, a rede de serviços de proteção à criança e ao adolescente. Durante o acompanhamento de cada denúncia, podem ser definidas modificações, inclusões ou retirada de alguma medida já aplicada, quando necessário. (BRASIL, 2014, art. 99).

O trabalho do Conselho não se restringe à recepção da notificação e ao repasse das demandas para a rede. O órgão deve verificar se a criança/



adolescente foi atendido e tomar as providências para sua efetiva execução. Neste sentido, o trabalho intersetorial se apresenta como primordial na promoção dos direitos do segmento infanto-juvenil.

### **Conselho Tutelar e o trabalho com a rede**

O ECA, ao tratar das atribuições exclusivas dos Conselhos, enfatiza o seu papel como membro de um sistema de proteção dos direitos da criança e do adolescente. Como tal, o Conselho deve agir sempre de maneira articulada com instâncias do poder público e da sociedade civil. A intersetorialidade é prescrita no art. 86 do ECA (BRASIL, 2014): “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

De acordo com Shutz e Miotto (2010), na literatura há vários conceitos relacionados à intersetorialidade, por diferentes enfoques analíticos. Entretanto, há um consenso entre os autores de que a intersetorialidade pode possibilitar a ultrapassagem da lógica da fragmentação, do paralelismo das ações e centralização das informações, decisões e recursos. O Conselho Tutelar, como integrante do Sistema de Garantia de Direitos, deve ter sua ação direcionada a “provocar os profissionais a articularem suas ações, acompanhando o fato até que o direito violado ou ameaçado seja ressarcido”. (NASCIMENTO et al., 2009, p. 189).

A construção da intersetorialidade é uma necessidade apontada no campo da política social como requisito da proteção integral (SHUTZ; MIOTTO, 2010), que se projeta por meio da articulação entre vários tipos de profissionais, de serviços e de setores.

A concepção de rede permite que novos parceiros se agreguem, ampliando o espectro inicial de instituições e, portanto, de alternativas de intervenção. Por isso, ampliar parceiros, envolver instituições governamentais e não governamentais e a comunidade são diretrizes que norteiam a rede de proteção. Como partícipe de uma rede, cada um tem o seu papel. Isso implica em mudanças de postura e prática de não envolvimento e de passar o problema adiante, tanto nos serviços como na própria comunidade. (OLIVEIRA, 2006, p. 144).

Motti e Santos (2008) afirmam que as redes de proteção devem proporcionar o conhecimento crescente, por meio de estudos e pesquisas do fenômeno da violência (locais de ocorrência, perfil dos envolvidos, tipos de violência, características etc.); mapeamento e organização dos serviços, das ações, dos programas e projetos por níveis de complexidade; fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos; construção de fluxos: de denúncia e notificação, de atendimento e de defesa e responsabilização; integração dos programas, projetos, serviços e ações que direta e indiretamente têm relação com o enfrentamento à violência; atenção e proteção integral; construção e implantação de instrumentais comuns para o atendimento, encaminhamento e acompanhamento dos casos (fichas, banco de dados e informações); produção de materiais informativos para mobilizar e articular a comunidade local no enfrentamento das violações dos direitos de crianças e de adolescentes e materiais formativos para os profissionais e operadores da rede de proteção social; e melhoria no fluxo de comunicação.

O trabalho em rede é um desafio permanente. Faleiros (2001) afirma que a rede é “uma articulação de atores em torno [...] de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética” (FALEIROS, 2001, p. 131). Além disso, a viabilidade dos serviços socioassistenciais dessa rede é condicionada por injunções orçamentárias e materiais, mas vale considerar que a rede também é fragilizada pela baixa manifestação de compromisso coletivo e convergência política, o que exige mobilização e manutenção permanentes entre os atores sociais envolvidos. Consideramos que o Sistema de Garantia de Direitos depende de políticas articuladas e transversais, sem isso, a proteção integral afiançada nas normativas não se concretiza.

### **Família como espaço de (des)proteção**

Como já observado, os dados do Sípia revelam a mãe como a maior violadora. Esta realidade nos permite diversas considerações: de um lado, mostra-nos a existência de conflitos e tensões dentro da família, desmistificando o caráter sacralizado que lhe é atribuído; por outro lado, a idealização e a expectativa de a mãe ser o membro mais protetivo da família, quando contraditada pelos dados produz uma leitura culpabilizadora, sem uma análise mais apurada dos casos. Míoto

(2006) afirma que, apesar das mudanças na estruturação da família, “espera-se um mesmo padrão de funcionalidade, independente do lugar em que estão localizadas na linha de estratificação social, calcado em postulações culturais tradicionais referentes aos papéis paterno e, principalmente, materno”. (MIOTO, 2006, p. 53).

A família, como qualquer instituição social, possui uma historicidade, assim como as muitas formulações que tentam descrevê-la e definir o seu papel social. Não obstante, é necessário analisar a família, considerando-a como produto das relações sociais, que se modificam em consonância com as transformações históricas, adquirindo particularidades em diferentes sociedades. Embora a família seja uma das instituições sociais mais naturalizadas em torno de alguns atributos: formatos, funções e valores, não podemos mais falar de *família* (no singular). O modelo ainda predominante na sociedade: a família nuclear burguesa, com estrutura nuclear centrada na figura do marido, mulher e filhos com residência comum e vínculo indissolúvel convive com outros formatos e projetos de *famílias* (no plural), uniões estáveis, famílias recompostas, monoparentais, nucleares, binucleares, homoafetivas, família geradas por meio de processos artificiais, entre outras. (LOSACCO, 2003).

Carvalho (2002) afirma que há expectativas em relação à família, no imaginário coletivo, impregnada de idealizações, das quais a chamada família nuclear é um dos símbolos. A maior expectativa é de que ela produza cuidados, proteção, aprendizado dos afetos, construção de identidades e vínculos relacionais de pertencimento, capazes de promover melhor a qualidade de vida a seus membros e efetiva inclusão social na comunidade e sociedade em que vivem. No entanto, estas expectativas são possibilidades e não garantias. A família vive num dado contexto que pode ser fortalecedor ou esfacelador de suas possibilidades e potencialidades.

Ao ser o espaço privilegiado de socialização e proteção tem-se o risco de culpabilizar, responsabilizar e sobrecarregar a família como negociadora, provedora, cuidadora, ativadora, lugar do acolhimento (SAWAIA, 2003). A idealização da família faz com que pareça que, em seu interior, as relações sejam um bloco, um todo harmônico e solidamente construído, onde as diferenças e conflitos devem ser camuflados em nome de uma aparente perfeição. O fato de a família

ser um espaço privilegiado de convivência não significa que não haja conflitos nesta esfera. “Existem ‘conflitos e tensões’ no decorrer de toda a existência da família. Tais conflitos podem ser manifestos ou latentes”. (VICENTE, 2010, p. 54).

### **Conclusão: mudanças lentas, mas progressivas**

Um dos alvos políticos do Estatuto da Criança e do Adolescente foi combater a histórica dissociação entre crianças, adolescentes e menores. Sob a doutrina da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser assim denominados, sem discriminação de origem social, cor ou referência familiar. O ECA reiterou o preceito constitucional que garante o acesso universal aos direitos e sustenta a prioridade de acesso deste segmento aos serviços e programas sociais. Durante a vigência dos Códigos de Menores, estes segmentos eram caracterizados pela “condição irregular” e submetidos a intervenções assistencialistas e corretivas. As estratégias interventivas hoje indicadas pelo ECA se fundamentam pela proteção de crianças e adolescentes, independente de qualquer atributo sem, no entanto, desconsiderar suas especificidades.<sup>13</sup> A mudança legal não correspondeu à mudança na cultura institucional e política no Brasil, mas contribuiu para inibir o tratamento ofensivo e discricionário historicamente empregado contra crianças e adolescentes de baixa renda, com escolaridade deficiente, originários de famílias com perfil predominantemente monoparental, moradores em situação de rua ou em comunidades com instalações precárias em termos habitacionais e com acesso restrito aos bens e serviços sociais.

A existência do Sípia permite um dimensionamento mais acurado das violações contra crianças e adolescentes no Brasil. No entanto, seu funcionamento ainda encontra dificuldades operacionais. Em primeiro lugar, vale considerar que o sistema de classificação das violações é extenso e muito pormenorizado, exigindo um razoável domínio conceitual das categorias apresentadas. A existência de categorias favorece a sistematização, assim como tende a orientar os conselheiros no momento da abordagem. No entanto, a listagem das violações obedece

---

13 O adolescente autor de ato infracional não será caracterizado por esta identidade, mas em decorrência da experiência de conflito com a lei deverá ser sujeito a medidas socioeducativas.

a critérios nem sempre nítidos para os conselheiros e sua operacionalização pode resultar em enganos e vieses por parte de quem os manuseia. Outro problema é que os Conselhos Tutelares devem dispor de recursos tecnológicos (computador e acesso a internet) para registrarem as denúncias no Sistema, o que nem sempre é possível devido às precariedades de infraestrutura material e falta de treinamento técnico. O Sípia, portanto, é uma base representativa, porém não inteiramente fidedigna em relação à realidade de todos os municípios

Outro ponto importante é a mudança no entendimento sobre a instituição familiar. No passado, as famílias pobres eram frequentemente mais caracterizadas como desestruturadas do que hoje, sendo, responsabilizadas pelas situações de vulnerabilidade que acometiam crianças e adolescentes. Após a promulgação do ECA, permanecer na família é considerado um direito das crianças e adolescentes e a falta de condições materiais não concorre para a perda do poder familiar. Nesta moldura legal, a questão da violação dos direitos assumiu uma importância inédita e estendeu a responsabilidade da proteção para outros atores e segmentos, além da família. Apesar de, no plano prático, verificarmos situações que são mal sucedidas entre os membros da família ao serem atreladas somente à competência/responsabilidade parental. Com isso, torna-se necessário que o Conselho Tutelar atente-se para as relações estabelecidas com as famílias, no cuidado para não cair no procedimento judicativo.

A equivocada reputação de *polícia das crianças e adolescentes* vem sendo lentamente alterada pelo trabalho contínuo de capacitação dos Conselheiros Tutelares, bem como das instâncias que compõem a rede de proteção. No entanto, o trabalho de desconstrução de uma identidade assimilada de modo enviesado não é trivial, sobretudo se consideramos que a principal demanda dos Conselhos Tutelares é proveniente de um estrato social historicamente criminalizado. É importante considerar que a existência do debate sobre cidadania infanto-juvenil e suas inúmeras controvérsias é um diferencial importante na história deste segmento no Brasil.

**Artigo submetido em 14 de junho de 2016 e aceito  
para publicação em 23 de julho de 2017.**

## Referências

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

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 25/04/2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos (SDH). **Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares**: histórico, objetivos, metodologia e resultados. Andrei Suárez Dillon Soares (Org.). Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/criancas-e-adolescentes/publicacoes-2013/pdfs/cadastro-nacional-dos-conselhos-tutelares>>. Acesso em: 25/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 50, 28/11/1996, Conanda**. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-1-a-99.pdf>>. Acesso em: 25/04/2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 113, 19/04/2003, Conanda**. Disponível em: <<http://dh.sdh.gov.br/download/resolucoes-conanda/res-113.pdf>>. Acesso em: 25/04/2016.

CARVALHO, M. C. B. O lugar da família na política social. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **A família contemporânea em debate**. São Paulo: Educ/Cortez, 2002. p. 13-21

CIESPI. **Avaliação do Núcleo Básico Brasil do Projeto Sipiá**. 2003. Disponível em: <http://eca20.wdfiles.com/local--files/start/Relatorio%20SIPIA%20CIESPI%20RJ%202003.pdf>. Acesso em: 25/04/2016.

FALEIROS, V. P. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

LOSACCO, S. O jovem e o contexto familiar. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003. p. 63-76.

MIOTO, R. C. T. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MOTTI, A. J. A.; SANTOS, J. V. Redes de proteção social à criança e ao adolescente: limites e possibilidades. In: Associação Brasileira de Defesa da Mulher, da Infância e da Juventude. **Fortalecimento da rede de proteção e assistência a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual**. Brasília, 2008.

NASCIMENTO, et al. Conselhos tutelares. In: ASSIS, S. G. de (Org.) [et al.] **Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Oswaldo Cruz; Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, 2009.

OLIVEIRA, M. L. M. Atenção a mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência: Redes de Atenção – a experiência de Goiânia. In: LIMA C. A. (Coord.) et al. **Violência faz mal à saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

SAWAIA, B. B. Família e afetividade: a configuração de uma práxis ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (Org.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. 4. ed. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2003, p. 39-50.

SHUTZ, F.; MIOTO, R. C. T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em debate**. Pelotas, RS. 2010, p. 59-75.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade**, n. 116, p. 652-674, out.-dez./2013.

TEIXEIRA, S. M. F. **Gestão de redes**: a estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária. In: KALOUSTIAN, S. M. (Org.). **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: Unicef, 2010, p. 47-59.

# Trajétoria histórico social da população deficiente: da exclusão à inclusão social / *The social historical trajectory of persons with disabilities: from exclusion to social inclusion*

---

JAQUELLINE DE ANDRADE PEREIRA<sup>1</sup>

JOSEANA MARIA SARAIVA<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo analisar, a partir de uma pesquisa teórica de revisão bibliográfica, a trajetória histórico-social do processo de exclusão e inclusão das pessoas com deficiência, da pré-história à sociedade contemporânea, considerando os diversos continentes. O estudo evidencia os processos de eliminação, exclusão, preconceito e processos de conquistas de direitos pela evolução das leis nacionais e internacionais de inclusão social. Não se pode ignorar a longa e importante trajetória histórica das pessoas com deficiência e sua constante luta em busca da defesa e garantia de seus direitos como seres humanos e cidadãos. Apesar do avanço na legislação que institui a política nacional para a integração das pessoas com deficiência e a legislação que constitui normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade, o que os estudos evidenciam é um distanciamento enorme entre o que determina a lei e sua efetivação.

**Palavras-chave:** pessoas com deficiência; exclusão; inclusão social.

**Abstract:** The current article has the objective to analyze from a theoretical research of literature review, the historical-social trajectory of

- 
- 1 Bacharel em Economia Doméstica. Mestre em Consumo, Cotidiano e Desenvolvimento Social pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Especialista em Administração Hoteleira pelo Centro Universitário Senac Aclimação-SP.
  - 2 Bacharel em Economia Doméstica. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Nutrição pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Especialista em Metodologia da Pesquisa Social pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora adjunta do Departamento de Ciências Domésticas da Universidade Federal Rural de Pernambuco.



the process of exclusion and inclusion of persons with disabilities, from pre-history to contemporary society, where as the various continents. The study highlights the processes of elimination, exclusion, prejudice and processes of conquests of rights through the development of national and international laws of social inclusion. It cannot be disregarded the long and important historical trajectory of people with disabilities and their constant struggle in search of protection and guarantee of their rights as human beings and citizens. Despite the advances in the legislation establishing the national policy for the integration of people with disabilities and the legislation that constitutes the general standards and basic criterion for the promotion of accessibility, which studies reveal is a huge gap between what determines the law and its realization.

**Keywords:** persons with disabilities; exclusion; social inclusion.

O estudo remete a um tema clássico nas ciências sociais: o processo de exclusão/inclusão de pessoas com deficiência na sociedade. A temática tem sido discutida e explorada ao longo da história por muitos estudiosos da área. Contudo, neste artigo, particularizou-se a busca no sentido de compreender o porquê da não valorização, do preconceito e da exclusão social das pessoas com deficiência, bem como o processo de conquistas de seus direitos por meio da evolução das leis nacionais e internacionais. Trata-se de um tema fundamental, uma vez que se evidencia na produção do conhecimento científico uma lacuna acerca da compreensão da não valorização e da exclusão das pessoas com deficiência.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa teórica de abordagem qualitativa, de caráter explicativo dentro do contexto histórico-social por meio de uma revisão bibliográfica utilizando as contribuições dos diversos autores que tratam do assunto, por meio de livros, artigos científicos publicados em diferentes periódicos nacionais e internacionais, teses e dissertações disponíveis nas bases de dados *on line* das bibliotecas das universidades nacionais com foco na análise histórica, social e dos direitos das pessoas com deficiência. O trabalho está estruturado em três itens que abordam questões fundamentais para a compreensão dos fenômenos estudados. O primeiro acerca-se da traje-

tória histórico social do processo de exclusão das pessoas com deficiência durante a Idade Antiga até a Idade Média, focalizando na origem do processo de eliminação e exclusão das pessoas com deficiência na sociedade. O segundo item trata do período Renascentista, do desenvolvimento do pensamento científico, das descobertas cruciais da Medicina, do estabelecimento de uma filosofia humanista e do surgimento da preocupação com os direitos das pessoas com deficiência, a partir da Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, corroborando para os avanços na legislação quanto ao direito de inclusão na sociedade.

E, o item final aborda o percurso histórico das pessoas com deficiência no Brasil marcado por uma fase inicial de eliminação e de exclusão dos povos indígenas ao processo de institucionalização e de assistência aos deficientes. Ademais, enfatiza a construção das leis e das normas que regem a inclusão e a acessibilidade, bem como os direitos das pessoas com deficiência. As conclusões destacam que, embora tenha havido um grande avanço na legislação brasileira no campo da inclusão social, com normas e regras gerais de acessibilidade, estudos evidenciam um distanciamento enorme entre o que determina a lei e sua efetivação.

### **Da Antiguidade Remota à Idade Média: da raiz do preconceito à exclusão social dos deficientes**

O vasto acervo documental existente sobre a história das pessoas com deficiência remete à antiguidade remota e à vida pré-histórica. Coma (1992, p. 63) assegura com convicção que doenças incapacitantes e deficiências físicas são tão antigas quanto a própria vida. Silva (1987) evidencia em seu estudo *A epopeia ignorada* a existência de um complexo sistema de crenças e simbolismos envolvendo os indivíduos com deficiência, inclusive como eram tratados desde o período Paleolítico Superior (40.000 anos a.C.).

No Antigo Egito, os médicos acreditavam que as doenças graves e as deficiências físicas ou os problemas mentais graves eram provocados por maus espíritos, por demônios ou por pecados de vidas anteriores que deviam ser pagos. Dessa maneira, os deficientes não podiam ser debelados a não ser pela intervenção dos deuses, ou pelo poder divino

que era passado aos médicos-sacerdotes, especializados nos chamados “Livros Sagrados” sobre doenças e suas curas. Estes se preparavam durante anos para o exercício dessa função e se tornavam qualificados em medicina com competência para prestar atenção médica a pessoas que apresentavam indícios de males graves ou de deficiências físicas e mentais, fossem elas consequentes de malformações congênitas, acidentes ou infortúnios das guerras. Entretanto, apenas os membros da nobreza, os sacerdotes, os guerreiros e seus familiares tinham o privilégio de ser assistidos pelos sacerdotes. (SILVA, 1987, p. 79).

No que diz respeito especificamente à integração dos deficientes na sociedade, os estudos mostram que, no Antigo Egito, estes poderiam ser encontrados em diferentes estratos da sociedade, desde a classe dos faraós, nobres, artesãos, agricultores, até os escravos. A arte egípcia revela por meios dos afrescos, papiros, túmulos e múmias que, para alguns deficientes, foi possível viver uma vida normal e constituir família.

Silva (1987, p. 82) faz referência aos antigos hebreus destacando que esses povos acreditavam que tanto a doença crônica quanto a deficiência física ou mental, e mesmo qualquer deformação, indicavam certo grau de impureza ou de pecado. Para se ter ideia, Moisés no seu livro *Levítico* determinou que o cego, coxo, corcunda, pé torcido etc., não poderia se aproximar de seu Ministério. De acordo com Rosa (2007, p. 11), esta passagem no *Levítico* torna claro que a aparência física era o fator principal para a exclusão das pessoas com deficiências. Entre os hebreus e os gregos, esta realidade não era diferente, deficiências tais como a cegueira, a surdez e a paralisia eram consideradas consequências diretas de pecados ou de crimes cometidos. Entre estas eram consideradas também as deficiências provenientes de acidentes, de agressões, de participação em lutas armadas, de punições previstas em lei e marcas da própria escravidão: orelha ou nariz cortado, dedos ou a mão decepados e olhos vazados. Para os gregos, o corpo belo e forte era prova de saúde e força, requisitos necessários para o combate e a luta, para a conquista de novas terras, sendo que aqueles que não correspondessem a esse ideal, como as crianças e os doentes, eram marginalizados e até mesmo eliminados ou abandonados à própria sorte para morrer. (BARBOSA; MATOS; COSTA, 2011, p. 25).

Na época de guerras, o uso de armas cortantes, os combates corpo a corpo, além de muitos acidentes de trabalho nas construções civis por

falta de equipamentos, resultavam em ferimentos e mutilações traumáticas das mãos, braços e pernas. Nessa condição, a Grécia se viu obrigada a amparar as pessoas que não tinham condições de garantir o seu próprio sustento. Com o intuito de solucionar esse problema, a Grécia implantou um sistema de atendimento, inicialmente destinado somente aos mutilados de guerra, sendo estendido posteriormente, a outras pessoas deficientes, independente da causa do problema.

A partir desta iniciativa, a Grécia passou a ser considerada a pioneira dos movimentos de assistência médica à população civil e aos portadores de deficiência. A assistência médica era efetuada por meio de medicações, de intervenções cirúrgicas, de banhos especiais, de massagens e fisioterapias, bem como pela força da fé em seu poder de cura. Contudo, estes cuidados garantidos por lei não amparavam as crianças que nasciam com deficiência, uma vez que estas eram julgadas por uma comissão oficial de anciãos ou pelo próprio pai, que avaliavam o destino delas (SILVA, 1987, p. 103). Os sacrifícios de crianças com deficiência eram justificados pelo ideal da busca de corpos perfeitos. Em Esparta, a prática de lançar crianças deficientes em abismos ou deixá-las abandonadas em cavernas e florestas foi considerada normal por muitos séculos da história da humanidade (PESSOTTI, 1984, p. 3). Não muito diferente das culturas espartanas e gregas, na cultura romana as leis garantiam o direito de viver apenas para as crianças que não apresentassem nenhum sinal de malformação congênita ou doenças graves, na medida em que, para aquela sociedade, tais crianças seriam inúteis. Mesmo com a aceitação da lei, o infanticídio legal não foi praticado com regularidade, pois cabia ao pai executar a criança e alguns pais não tinham coragem de matar os seus filhos, acabando por abandoná-las em cestos nas margens do rio Tigre.

Com o advento do Cristianismo, isso mudou e a pessoa com deficiência passou a ser vista como criatura de Deus, possuidora de alma e não merecedora de castigo, mas de cuidados. Atitudes de extermínio não são mais aceitáveis e os cuidados com a pessoa com deficiência passam a ser assegurados pela família e a igreja, mesmo que tais cuidados não garantam a integração do deficiente na sociedade de forma geral. De fato, de acordo com Sheeremberger (1983, p. 22) os primeiros líderes religiosos, como Jesus, Buda, Mohamed e Confúcio, advogam um tratamento mais humano para os deficientes mentais e outras pessoas com

má-formações ou problemas de desenvolvimento, despertando um movimento piedoso de cuidar dos deficientes e menos afortunados. Com a ética cristã reprimindo a antiga tendência de livrar-se do deficiente por meio do assassinio ou da ‘exposição’, surge a necessidade de o deficiente ter que ser mantido e cuidado. Em nome da caridade, a rejeição se transforma em confinamento, pois o asilo que garante teto e alimento também esconde e isola o inútil. (PESSOTTI, 1984, p. 7).

Nesse contexto, a prática da Medicina funde-se com a prática religiosa, os hospitais confundiam-se com os santuários que se erguiam na vizinhança dos mosteiros sob inspiração e direção religiosa. Na época de Constantino I, no Império Bizantino, a igreja e o Estado se uniram para prover os serviços assistenciais básicos antes mesmo deles existirem na Europa ocidental cristã. Dentre as diversas entidades direcionadas para assistências podem-se destacar duas específicas, *Lobotróphium* – abrigo e internato para pessoas vítimas de limitações físicas crônicas e muito severas e *Typhlokómeion* – abrigo e alimentação para pessoas cegas pobres e desprovidas de condições familiares para garantir seu sustento, sendo estes abrigos considerados verdadeiros depósitos de pessoas pobres, à beira da morte, vitimadas por males crônicos e defeitos físicos graves e que lá ficavam até morrer. (SILVA, 1987, p. 127; MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1965, p. 29).

Na Idade Média, o período entre os séculos V e XV foi de grande crescimento urbano, favorecendo o aparecimento de muitas doenças epidêmicas (hanseníase “lepra”, peste bubônica, difteria e influenza), bem como de outros males, tais como problemas mentais e malformações congênitas. Acreditava-se que tais males resultavam de maldições, feitiços e bruxarias, atuação de maus espíritos, do próprio demônio, ou sinais da ira celeste, “castigos de Deus”. A prática de sacrificar as crianças que nasciam com membros disformes acabou por regressar e as poucas crianças que logravam sobreviver cresciam separadas das demais e eram ridicularizadas ou desprezadas.

### **Do Renascimento às medidas assistenciais e de proteção às pessoas com deficiência**

Entre o século XV e XVII, o período conhecido como Renascimento foi marcado por grandes descobertas da Medicina, pela filosofia

humanista e pelos primeiros direitos dos homens perante a sociedade. Embora convivendo com os problemas da pobreza e da marginalização dos deficientes, a Renascença surgia no mundo para livrar o homem da ignorância e da superstição. Começam a ser dados os primeiros passos no atendimento às pessoas portadoras de deficiência. Apesar de ter sido uma época revolucionária sob muitos aspectos, o Renascimento não conseguiu romper com os preconceitos contra as pessoas com deficiências físicas; as crianças com retardo mental profundo ainda eram consideradas, em certos meios, como não humanas, possuídas por maus espíritos, influenciadas por bruxas, fadas maldosas e duendes demoníacos. Mesmo intelectuais do mais alto nível acreditavam nesses postulados, como foi o caso de Martinho Lutero que defendia que pessoas com deficiência mental eram seres diabólicos que mereciam castigos para serem purificadas. (SILVA, 1987, p. 230).

Na Inglaterra, durante os séculos XVI e XVII, a deterioração das condições de vida das populações mais pobres, dos enfermos e dos deficientes em geral, levou o rei Henrique VIII a promulgar a "Lei dos Pobres", pela qual todos os súditos eram obrigados a pagar o que foi chamado de "taxa da caridade", para dar continuidade à criação de entidades hospitalares ou organizações destinadas ao atendimento de pessoas com problemas crônicos ou gravemente incapacitadas para a vida independente (SILVA, 1987, p. 236). No século XVIII, como consequência do Movimento Renascentista, o progresso da ciência determinou o aperfeiçoamento gradual das casas de assistência, a área da cirurgia sofreu um bom impulso graças à melhoria dos conhecimentos anatômicos e ao abandono da obediência ao édito da igreja que proibia ao clero a realização de operações que demandassem derramamento de sangue. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1965, p. 37).

Só a partir do século XIX a sociedade começa a reconhecer a sua responsabilidade para com as pessoas com deficiências, principalmente no que se refere a medidas de assistência e proteção voltadas para os grupos minoritários e marginalizados. Desde 1861, os Estados Unidos já haviam criado medidas para garantir moradia e alimentação aos marinheiros e fuzileiros navais que adquiriam limitações físicas. Depois da Guerra Civil norte-americana, foi construído, na Filadélfia, em 1867, o Lar Nacional para soldados voluntários deficientes. (SILVA, 1987, p. 237).

Na Europa, surgem os locais específicos para proteção e assistência a velhos, cegos, surdos e mutilados de guerra. A Ortopedia caminha a passos largos em direção a uma melhoria na reabilitação e tratamento de pessoas com lesões físicas e deficiência, defendendo a ideia de que essas pessoas, além dos cuidados médicos, deveriam receber serviços especiais para poderem continuar a usufruir de uma vida com aspirações (SILVA, 1987, p. 238). Com base nesse preceito, emerge na Dinamarca, em 1872, a Sociedade e Lar para Deficientes (Society and Home for Cripples), uma instituição pioneira no incentivo do trabalho manual artesanal e cooperativo entre as pessoas com deficiência. Seu objetivo era ajudar as pessoas com deficiência a encontrar uma maneira autônoma de garantir seu sustento. (GARCIA, 2010, p. 21).

Em contradição a estes avanços, no início do século XX ocorreu um fato marcante na história da humanidade, o surgimento do regime totalitarista da Alemanha nazista, que desenvolveu o programa de Eugénismo denominado “vida que não merecia ser vivida”, cujo alvo prioritário foram as pessoas com deficiências físicas, mentais, doentes incuráveis ou com idade avançada, resultando no assassinato de 275.000 pessoas. (ROBERT, 1988, p. 191; RYAN; SHUCHMAN, 2002, p. 62).

Após a Segunda Guerra Mundial, a formação do Estado de Bem-Estar Social nos países europeus levou ao crescimento da preocupação com assistência e qualidade do tratamento da população de modo geral, incluindo as pessoas com deficiência. A partir deste contexto, programas e políticas assistenciais passaram a ser propostos no sentido de atender os pobres, os idosos, as crianças carentes e as pessoas com deficiência, em particular as vítimas e mutilados de guerra. O número de contingentes com deficiência aumentou significativamente resultando em maior importância na política interna dos países com proporções internacionais envolvendo a Organização das Nações Unidas (ONU). Na Grã-Bretanha, por exemplo, em 1919, foi criada a Comissão Central para o Cuidado do Deficiente. (GARCIA, 2010, p. 22-23).

A partir do desenvolvimento das leis do trabalho,<sup>3</sup> surge uma maior preocupação e interesse quanto aos direitos das pessoas com

---

3 Criação e adaptação de sistema de cotas de reserva de mercado de trabalho para atender os mutilados de guerra, militares ou não. A OIT intervém com duas

deficiência, sendo aprovada pela ONU, em 09 de dezembro de 1975, a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, garantindo-lhes os direitos inerentes à igualdade humana (art. 3º). O International Year of Disable Persons (Ano Internacional das Pessoas com Deficiência) foi proclamado pelas Nações Unidas, em 1981. (COSTA, 2008, p. 25; FIGUEIRA, 2008, p. 117).

Em 03/12/1982, a ONU aprovou o programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência (Resolução nº 37/52), que tem como postulado básico a igualdade de oportunidades, garantindo a todos os deficientes o acesso ao sistema geral da sociedade – meio físico e cultural, habitação, transporte, serviços sociais e de saúde, as oportunidades de educação e de trabalho, a vida cultural e social, e, inclusive, instalações esportivas e de lazer. A Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução nº 37/52, proclamou a United Nations Decade of Disable Persons,<sup>4</sup> compreendendo os anos 1983 a 1992. Além disso, a American With Disabilities Act<sup>5</sup> foi aprovada em 1990 e entrou em vigor em 1992. Na Inglaterra, a lei que aborda o tema é a de 1995. (JORGE NETO; CAVALCANTE, 1999, s/p; COSTA, 2008, p. 26).

Corroborando os avanços na legislação, a ONU, instituiu em 1992, o 3 de Dezembro como o Dia do Deficiente. No dia 10 de junho de 1994, na Espanha, foi adotada em Assembleia Geral a resolução das Nações Unidas a qual apresenta os Procedimentos-Padrões para a Igualização de Oportunidades para Pessoas com Deficiência dando destaque à preocupação com a educação especial para pessoas portadoras de deficiência. Trata-se de “A Declaração de Salamanca”, considerada mundialmente como um dos mais importantes documentos que visam à inclusão social. (JORGE NETO; CAVALCANTE, 1999, s/p; COSTA, 2008, p. 26).

Em 1997, com o intuito de atuar como instrumento de antidiscriminação e de obrigação para facilitar a inserção, permanência e

---

recomendações: nº 99, de 1955, sobre princípios e métodos de orientação vocacional e treinamento profissional, e nº 168, de 1983, que recomenda reabilitação profissional e emprego a pessoas portadoras de deficiência. E a Convenção nº 159, de 1983, que trata da readaptação profissional. (COSTA, 2008, p. 25).

4 Década das Nações Unidas para Pessoas com Deficiência.

5 Lei dos Deficientes nos Estados Unidos da América.



progresso das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, o Tratado de Amsterdã foi alvo de modificações, tendo passado a ser a base de recomendação para os países da União Europeia. (PASTORE, 2000, p. 49).

Em 2000, o Conselho da União Europeia adotou por votação unânime a "Directiva da Igualdade no Emprego" que proíbe a discriminação na ocupação de emprego e na formação profissional, cobre as formas de discriminação direta e indireta bem como o assédio no campo da deficiência. Inclui ainda provisões muito importantes no direito à adaptação razoável, a fim de promover o acesso das pessoas com todos os tipos de deficiência ao emprego e à formação.<sup>6</sup>

Considerando que alguns países da União Europeia ainda estão em processo de desenvolvimento e implantação dessas regras, em novembro de 2010 realizou-se o encontro European Disability Strategy<sup>7</sup> 2010-2020, no qual a comissão europeia propôs usar o Legislativo e outros instrumentos de normatização, incluindo o desenvolvimento de normas específicas para determinados setores, visando otimizar a acessibilidade para pessoas com deficiência e idosos. Atualmente, a maioria dos Estados membros da União Europeia tem algum tipo de legislação de acessibilidade com requisitos e execuções diferentes próprias quanto aos ambientes construídos, a transportes e comunicações. Todavia, contraditoriamente, o Consultation Document European Accessibility Acts (2011, s/p) constata, com base em reclamações de pessoas com deficiência, a baixa taxa de aplicação e cumprimento de tais leis.

## **Dos povos indígenas ao processo de institucionalização e de assistência aos deficientes no Brasil**

O percurso histórico das pessoas com deficiência no Brasil, assim como ocorreu com as civilizações mais remotas em todas as demais partes do mundo, foi assinalado por uma fase inicial de eliminação e de exclusão, deixando à margem da sociedade este segmento, percebido,

---

6 Esta Directiva teve o prazo de três anos para ser executada pelos Estados membros da União Europeia.

7 Estratégia Europeia de Invalidez.

historicamente, como constituído por pessoas incapazes e/ou doentes. Mais especificamente, tanto na velha Europa quanto no Brasil, a quase totalidade das informações sobre a história das pessoas deficientes encontra-se diluída em comentários relacionados com a categoria mais ampla dos “miseráveis”, aos doentes e aos mais pobres. Os mais afortunados viviam trancados atrás dos portões de suas grandes mansões, segregados do convívio social e da política, conforme mostra Silva com a publicação da obra *Epopéia ignorada*, em 1987, bem como Emílio Figueira, em *Caminhando no silêncio: uma introdução à trajetória da pessoa com deficiência na história do Brasil*, publicado em 2008.

Considerando esta perspectiva, Figueira inicia seu percurso acerca da história das pessoas deficientes no Brasil pelos primeiros “ecos históricos” da sua formação. Nesta direção, o autor identifica como aspectos importantes desta conjuntura, além da política de exclusão ou de rejeição praticada pelos povos indígenas contra as pessoas com algum tipo de deficiência, os maus tratos praticados contra os escravos africanos provocadores de deficiências, pelas quais se consolidou a associação entre deficiência e doença.

Figueira (2008) descreve fatos comuns da cultura de alguns povos indígenas que habitaram, no século XIV, no território que viria a ser o Brasil. Os relatos históricos atestam condutas, práticas e costumes de eliminação ou o infanticídio de crianças que nascessem com alguma deficiência ou daquelas que viessem a adquirir algum tipo de limitação física ou sensorial. O ato era praticado em rituais de sacrifício com o objetivo de conservar as tradições de seus antepassados. Outra forma muito utilizada pelas tribos indígenas era o abandono dos recém-nascidos nas matas, ou atirá-los das montanhas mais altas.

Em relação aos maus tratos praticados contra os escravos africanos, documentos oficiais do século XVIII deixam claro o caráter da violência e da crueldade dos castigos físicos aplicados pelos senhores de engenhos e das fazendas de café. No alvará assinado pelo rei D. João V, em 03 de março de 1741, estão expressos castigos aplicados aos negros fugitivos que fossem capturados, e, dentre uma variedade de punições, incluía-se o açoite, a amputação de membros e mutilações, contando inclusive com plena anuência da igreja, que resultaram numa população de negros com deficiências físicas, provocadas pelas torturas punitivas impostas por seus senhores, prática recorrente até o século XIX. O castigo corporal era

admitido como pena para certos crimes julgados como punição por parte dos senhores pelas faltas de seus escravos. As práticas de punições mais usualmente empregadas contra os escravos eram os maus tratos e as mutilações, tais como cortar uma orelha do escravo fugido para que fosse identificado ou seccionar o tendão de Aquiles para impedi-lo de fugir, castrações, amputações de seios, extração de olhos, fratura de dentes, desfiguração da face, amputações de membros. Os acidentes de trabalho também foram motivos de mutilações dos escravos no Brasil a exemplo dos acidentes nas engrenagens das casas de moinho que mutilavam mãos e braços. (LOBO, 2008, p. 179).

Além das deformidades físicas diretamente acarretadas pelo trabalho, havia com frequência marcas de doença e de cegueira. Em registros encontrados nas cartas de José de Anchieta (1534-1597), padre jesuíta e escritor espanhol, é possível presumir a existência de pessoas com deficiências congênicas ou adquiridas entre os assistidos por eles, visto que as cartas relatam a existência de alguns poucos “cegos, surdos, mudos e coxos” dentre a incipiente população da colônia portuguesa na América no século XVI, que sofreram com as adversidades do clima e com a enorme quantidade de insetos que ocasionaram enfermidades de natureza muito grave levando à aquisição de severas limitações físicas ou sensoriais”. (FIGUEIRA, 2008, p. 55).

Estudos mostram que, no século XIX, o problema da deficiência aparece de maneira mais recorrente devido ao aumento dos conflitos militares como a Setembrada e Novembrada (Pernambuco, 1831), a Revolta dos Malés (Bahia, 1835), a Guerra dos Farrapos (Rio Grande do Sul, 1835-1845) e a Balaiada (Maranhão, 1850), Canudos (Bahia, 1896-1897), também pelos conflitos externos, como a Guerra do Paraguai (1864-1870), cujos resultados do combate confirmavam um crescente número de soldados mutilados, com deficiências físicas e sensoriais adquiridas. Face a esta situação, em meados do século XIX, várias instituições foram criadas. O foco do atendimento dessas instituições era visivelmente os deficientes das classes menos favorecidas tendo em vista amparar os deficientes pobres desprovidos de qualquer tipo de assistência. Dados oficiais da época mostram a fundação de duas instituições: o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, em 1958 (atual Instituto Benjamin Constant) e o Instituto dos Surdos-Mudos (atual Instituto Nacional da Educação dos Surdos – Ines) em 1856. (KASSAR, 1999, p. 19).

No final do século XIX, o general Duque de Caxias, preocupado com essa questão, externou ao Governo Imperial suas inquietações, que resultaram na inauguração, em 1868, do Asilo dos Inválidos da Pátria, no Rio de Janeiro. Nessa instituição, eram recolhidos e tratados os soldados na velhice mutilados de guerra, além de se ministrar educação aos órfãos e filhos de militares. Embora imprescindível no cuidado e tratamento dos soldados deficientes, mesmo funcionando de forma precária, o referido asilo foi desativado em 1976, com prejuízos enormes para os usuários. (FIGUEIRA, 2008, p. 63).

Ao longo do século XX, os avanços da Medicina trouxeram consigo a atribuição de uma maior importância em relação aos deficientes. A criação dos hospitais-escolas, como o Hospital das Clínicas de São Paulo, inaugurado em 19 de abril de 1944, durante o governo de Getúlio Vargas, significou um novo marco na produção de novos estudos e pesquisas no campo da reabilitação. Nesse contexto, como não poderia ser diferente, havia uma clara associação entre a deficiência e a área médica. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1965, p. 64).

Segundo Sasaki (2010, p. 29), a sociedade acreditava que, sendo a deficiência um problema existente exclusivamente na pessoa com deficiência, bastaria prover-lhe algum tipo de serviço para solucioná-lo. Dessa forma, o conceito prevalecente era o de que a deficiência era doença, e devia ser tratada fora do convívio social, por meio da reabilitação ou da cura em instituições como as Santas Casas de Saúde e Misericórdia. Para Fletcher (1996), tal modelo médico de intervenção no cuidado das pessoas deficientes era segregacionista e revelava a resistência da sociedade em aceitar a necessidade de mudar suas estruturas e atitudes para incluir em seu seio as pessoas com deficiência e/ou com outras condições atípicas, dando-lhes oportunidade de ir em busca do seu próprio desenvolvimento pessoal, social, educacional e profissional.

A questão da deficiência deixa de ser responsabilidade exclusiva da família e das instituições de caráter filantrópico, para passar a ser uma preocupação também do Estado, que assume essa responsabilidade não como uma política pública, mas apenas apoiando as instituições beneficentes sem fins lucrativos, adotando um modelo assistencialista. Amparadas no modelo médico, essas instituições, além de seguirem a linha da reabilitação médica, assumem também a educação especial somente para deficientes mentais das classes menos favorecidas.

No que concerne aos direitos sociais, durante a ditadura militar em 1967, a Constituição Federal (1967, s/p) contempla, pela primeira vez, um direito específico para as pessoas com deficiência. No seu art. 175 a família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos poderes públicos [...] e no art. 4º cria-se a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e a educação especial de excepcionais.

Dez anos após a ONU conceber a Declaração dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, em 17/10/87 o Brasil assume as recomendações da ONU e faz uma Emenda à Carta Magna de 1967, de nº 12 assegurando aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante: I- educação especial gratuita; II- assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica social do país; III- proibição de discriminação inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e a salários; IV- possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos.

Em consequência da Constituição de 1988 ter sido promulgada, os direitos e garantias fundamentais, juntamente com os direitos civis e políticos, passam a ser a bandeira do Estado Democrático de Direito. Costa (2008, p. 26) destaca que a Carta Magna representou um papel fundamental no sentido de abandonar o modelo assistencialista e adotar a integração social da pessoa com deficiência, preocupando-se em facilitar o seu acesso aos logradouros públicos e privados e aos meios de consumo coletivo.

Acompanhando o movimento mundial em defesa dos deficientes, no Brasil, em 1989, o então presidente da República José Sarney sancionou a Lei nº 7.853, que dispõe sobre a integração social das pessoas portadoras de deficiência, criando ao mesmo tempo a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), que tem o papel de garantir a efetivação das ações governamentais necessárias ao pleno exercício dos direitos básicos das pessoas portadoras de deficiência.

Na sequência, em 1999 o Decreto nº 3.298/99 instituiu a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, que objetiva assegurar o pleno exercício dos direitos sociais e individuais dessas pessoas. Somando-se a essa legislação surge a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que constitui normas gerais e critérios bási-

cos para a promoção da acessibilidade por parte das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

A perspectiva a ser considerada é que pessoas com deficiência física e sensorial e com mobilidade reduzida (idosos, grávidas, obesos) possuem habilidades e necessidades diferenciadas da maioria da população e, por isso, há também a necessidade de um atendimento diferenciado (GOULART, 2007, p. 33). Os estudos e pesquisas que objetivam a compreensão da melhor maneira de atendimento deste tipo de público tornam-se imprescindíveis. Identificar os itens mais comuns para o atendimento de cada tipo de necessidade, além de uma base para a solução de problemas que eventualmente ocorram, é fundamental no sentido de auxiliar as políticas públicas e auxiliar pessoas com deficiência física, com o máximo de qualidade e respeito.

Os estudos (GOULART, 2007; SASSAKI, 2010; MACIEL, 2000) mostram que nem a Lei nº 10.098, nem o Decreto nº 5.296/2004, que estabelecem normas gerais e critérios básicos para promoção da acessibilidade das pessoas deficientes ou com mobilidade reduzida, são cumpridas. Apesar de toda a evolução na legislação, conforme se mostra neste estudo, segundo Mello (2013, s/p) ainda se constata diariamente a absoluta ausência de respeito por parte do poder público das normas garantidoras dos direitos dos portadores de necessidades especiais, sobretudo no que diz respeito à acessibilidade a logradouros públicos e privados, bem como em relação aos meios de consumo coletivo. A autora ressalta ainda que o Brasil pode ser considerado um dos países com maior número de leis voltadas para os portadores de deficiência.

## **Conclusão**

A partir da análise e compreensão do processo histórico-social que evidencia a exclusão e inclusão das pessoas com deficiência, da pré-história à sociedade contemporânea, considerando os diversos continentes, pode-se concluir que a sociedade, em todas as culturas, atravessou diversas fases no que se refere ao tratamento destinado a pessoas com deficiência. A sociedade começou praticando atos de eliminação, castigos e a exclusão social dessas pessoas por considerar suas condições físicas, sensoriais e mentais atípicas, não condizentes, ao seu entendimento,

como membros pertencentes à maioria da população considerada “normal”. Ao longo da história da humanidade, constata-se diversas mudanças nos tratamentos dispensados às pessoas com deficiência, partindo das ações de caridade à institucionalização das medidas assistencialistas ao reconhecimento das pessoas com deficiência como cidadãos de direito. A conquista dos direitos desse segmento da sociedade, entretanto, tem sido motivo de luta constante.

Contraditoriamente, constata-se, particularmente, que embora o Brasil seja um país que possui uma das legislações mais avançadas no que diz respeito aos direitos das pessoas com deficiência, a efetivação desses direitos nos termos da legislação fica muito a desejar na prática, conforme se evidencia nesse estudo. A falta de fiscalização e punições induz um sentimento de ineficiência das leis e impunidade, reflexo da falta de interesse do poder público e das empresas privadas em se fazer cumprir o que determina a lei.

**Artigo submetido em 27 de junho de 2016 e aceito  
para publicação em 22 de março de 2017**

## Referências

BARBOSA, M. R.; MATOS, P. M.; COSTA, M. E. Um olhar sobre o corpo: o corpo ontem e hoje. **Psicologia e Sociedade**, v. 23, n. 1, p. 24-34. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 19/11/2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. **Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm)>. Acesso em: 17/06/2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004. **Regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm)>. Acesso em: 17/06/2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **História e evolução dos hospitais**. Rio de Janeiro, 1965. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd04\\_08.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd04_08.pdf)>. Acesso em: 20/08/2014.

COMA, J. M. R. Medicinas primitivas, paleomedicina y paleopatología. **Munibe antropologia**, n. 8, p. 63-79, 1992.

COSTA, S. M. de B. **Dignidade humana e pessoa com deficiência**: aspectos legais e trabalhistas. São Paulo: LTr. 2008.

FIGUEIRA, E. **Caminhando no silêncio**: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na História do Brasil. 1.ed. São Paulo: Giz, 2008.

GARCIA, V. G. **Pessoas com deficiência e o mercado de trabalho**: histórico e o contexto contemporâneo. 2010. 205f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

GOULART, R. R. **As viagens e o turismo pelas lentes do deficiente físico praticante de esporte adaptado**: estudo de caso. 2007. 116f. Dissertação (Mestrado em Turismo) Universidade Caxias do Sul: UCS. Caxias do Sul, 2007.

JORGE NETO, F. F.; CAVALCANTE, J. de Q. P. **Estudos dirigidos**: Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 1999.

KASSAR, M. de C. M. **Deficiência múltipla e educação no Brasil**: discurso e silêncio na história de sujeitos. 1.ed. Campinas: Autores Associados. 1999.

LOBO, L. F. **Os infames da história**: pobres, escravos e deficiente no Brasil. 1.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MACIEL, M. R. C. Portadores de deficiência: a questão da inclusão social. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 2, p. 51-56, jun./2000.

MELLO, C. V. F. D. de. A tutela coletiva do consumidor portador de necessidades especiais. **Justiça & Cidadania**, n. 159, nov./2013. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/2013/11/tutela-coletiva-consumidor-portador-necessidades-especiais/>>. Acesso em: 05/08/2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração dos direitos das pessoas deficientes**: resolução aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 09/12/1975. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec\\_def.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf)>. Acesso em: 15/08/2014.

PASTORE, J. **Oportunidade de trabalho para portadores de deficiência**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2000.

PESSOTI, I. **Deficiência mental**: da superstição à ciência. 4. ed. São Paulo: T. A. Queiroz Editora da Universidade de São Paulo, 1984.

ROBERT, N. P. **Racial Hygiene**: Medicine under the Nazi. Harvard, 1988.



ROSA, S. M. A justiça divina e o mito da deficiência física. **Estudos**, v. 34, n. 1/2, p. 9-19, jan.-fev./2007.

RYAN, D. F.; SCHUCHMAN, J. S. **Deaf People in Hitler's Europe**. Gallaudet University Press, 2002.

SASSAKI, R. **Inclusão**: construindo uma sociedade para todos. 8. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010, 180p.

SHEEREMBERGER, R. C. **A history of mental retardation**. Baltimore: Brookes Publishing Co., 1983.

SILVA, O. M. da. **A epopéia ignorada**: a pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje. São Paulo: Cedas, 1987.

# “Questão Social” na realidade brasileira: reflexões sobre as atuais políticas sociais esportivas / "Social Question" in the brazilian reality: reflection on the current sports social policies

---

PEDRO FERNANDO AVALONE ATHAYDE<sup>1</sup>

FELIPE BARBOSA PASSOS<sup>2</sup>

EDSON MARCELO HÚNGARO<sup>3</sup>

*Num povo, a teoria realiza-se somente na medida em que é a realização de suas necessidades. [...] As necessidades teóricas serão imediatamente necessidades práticas? Não basta que o pensamento tenda para a realização; a própria realidade deve tender para o pensamento. (Karl Marx)*

**Resumo:** Este artigo caracteriza-se como um ensaio/pesquisa teórica acerca das políticas sociais esportivas no Brasil. O principal objetivo do texto é identificar e problematizar os limites destas políticas frente às expressões da “questão social”, tanto na trajetória histórica quanto na atualidade brasileira. As problematizações tiveram como elementos de análise a idealização e reificação do conceito de cidadania, bem

- 
- 1 Graduado em Educação Física na Universidade Católica de Brasília (UCB), especialista em Treinamento Desportivo pela Universidade Gama Filho – (UGF), mestre em Educação Física pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Política Social pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Avante/UnB. Professor na Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília.
  - 2 Graduado em Educação Física na Universidade Católica de Brasília (UCB), especialista em Treinamento Desportivo pela Universidade Gama Filho – (UGF), mestrando em Educação Física pela Universidade de Brasília (UnB). Integrante do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer (Avante/UnB).
  - 3 Licenciado em Educação Física pela Escola Superior de Educação Física de São Caetano do Sul, mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutor em Educação Física pela Unicamp. Integrante do Grupo de Pesquisa e Formação Sociocrítica em Educação Física, Esporte e Lazer (Avante/UnB). Professor na Faculdade de Educação Física da Universidade de Brasília.

como a focalização em territórios e populações expostas ao risco e vulnerabilidade sociais. Tais concepções estão fortemente presentes nos programas sociais esportivos, mais especificamente no Programa Segundo Tempo do Ministério do Esporte. Nossa análise demonstrou que as políticas esportivas acabam contribuindo para a conformação da figura do cidadão consumidor, ao mesmo tempo em que se distanciam da socialização do acesso a um esporte popular e democrático, sintonizado às necessidades humano-sociais, sobretudo da classe trabalhadora. Diante desse cenário, estas políticas encontram-se afastadas de uma pretensa emancipação política e de uma inatingível emancipação humana.

**Palavras-chave:** questão social; cidadania; política social; esporte; emancipação humana.

**Abstract:** This article is characterized as a test/theoretic al research about the sports social policies in Brazil. The main purpose of the paper isto identify and question the limits of these policies forward to the expressions of the "social question" in both the historical trajectory, as in Brazil today. The problematization shad the elements of analys is idealization and reification of the conceptof citizen shipand a focus on territories and populations atriskand social vulnerability. Such conceptions are strongly present in sports social programs, specifically in the "Program Second Time" to the Ministry of Sports. Our analysis hass hown that sports policies contribute to the shapin-gof citizen consumer figure, while that differ from the socialization of access to a popular and democratic sport, tuned to the human-social needs, especially the working class. Given this scenario, this policy is away froman alleged political emancipation and anunatta in able human emancipation.

**Keywords:** social question; citizen ship; social policy; sport; human emancipation.

A escolha da epígrafe justifica-se por alguns fatores. O primeiro deles é a própria natureza deste artigo que se caracteriza como um ensaio ou pesquisa teórica, sem uma aprofundada análise acerca de elementos quantitativos ou empíricos das políticas esportivas

brasileiras. Ao contrário, propomos uma problematização teórico-conceitual de características gerais intrínsecas às políticas organizadas pelo Governo Federal no campo esportivo. Ao mesmo tempo, cotejamos estes aspectos imediatos, com determinantes históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos da realidade brasileira.

Um segundo elemento deste texto diz respeito ao reconhecimento da relevância do enriquecimento teórico e do exercício da abstração<sup>4</sup> na formação e qualificação dos pesquisadores que atuam nas ciências humanas e sociais. Em outras palavras, trata-se de uma manifesta oposição ao preceito positivista que advoga uma matematização do conhecimento científico – incluindo as humanidades – adotando a certeza ativa de que a ciência se legitima pela eficácia operatória. Soma-se a esta concepção a tentativa de reforçar a premência do marxismo na batalha das ideias,<sup>5</sup> sobretudo na conjuntura contemporânea de acentuado conservadorismo, refletido em um ambiente acadêmico-universitário asséptico e pasteurizado avesso às discussões políticas e às concepções teórico-metodológicas críticas.

As palavras de Marx que encabeçam este artigo chama-nos a atenção para o descompasso que pode ocorrer entre as necessidades teóricas e humano-sociais, bem como para a assincronia histórica que pode manifestar-se na relação entre abstração teórica e a realidade social. Tais advertências são, especialmente, apropriadas para as políticas esportivas brasileiras. Inicialmente, porque orientadas pelo modelo de construção de políticas *top-down*, as ações governamentais para o esporte caracterizam-se por um processo de elaboração e tomada de decisão política centralizado e antidemocrático, distanciando-se das necessidades populacionais relacionadas à prática esportiva. Ademais, quando incorporam mecanismo de socialização da política e democratização das decisões, operam uma falsificação na qual estes espaços

---

4 Cabe destacar que nossa compreensão de abstração ancora-se na interpretação de Marx acerca do papel da teoria, descrita por Netto (2009, p. 673) da seguinte forma: “a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa”. Portanto, compreende-se a abstração como uma fase intermediária dentro do método da teoria social marxiana, que possibilita a imbricação entre explicação e compressão pela passagem do real empírico ao abstrato e deste ao concreto pensado.

5 Referência à obra de Leandro Konder (2009).

transformam-se em esfera de legitimação pela opinião pública em deliberações tomadas pelo alto – vide Conferência Nacional de Esporte.<sup>6</sup>

Jacques Rouyer (1977) afirma que a análise das mudanças históricas do esporte devem considerar o desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção. Sem menosprezar o trabalho como elemento ontológico, Rouyer (1977) apresenta a ideia de que atividades físicas, religiosas e simbólicas são momentos necessários ao convívio social e podem desencadear processos de humanização. Sem cair em idealismos, o autor é cuidadoso ao observar que as características presentes no fenômeno esportivo são reflexo das relações de produção de cada época e, por conseguinte, a criação de um esporte contemporâneo com uma função criativa e democrática será possível somente se organizado e pensado pela classe trabalhadora.

Neste sentido, podemos tentar estabelecer uma primeira mediação – ainda bastante indeterminada – entre as políticas esportivas e as ideias de Marx<sup>7</sup> acerca da emancipação política e humana. Ou seja, pressupomos que se fazem necessárias políticas de esporte que garantam a democratização do acesso à prática esportiva, mas que, concomitantemente, preocupem-se com a qualidade de seu conteúdo, vinculando-se às necessidades humano-sociais, sobretudo da classe trabalhadora. No entanto, na esteira de Marx, reconhecemos que a emancipação política – representada pela figura do esporte democrático – não garante uma almejada emancipação humana.

Por fim, retomando a epígrafe, vale destacar que há nas políticas sociais esportivas um uso abusivo do recurso retórico. Discursos e documentos oficiais são prolíficos em propagar uma mistificada ideia de que o esporte é um instrumento capaz de promover a cidadania e redentor de problemas sociais, especialmente para a juventude em situação de vulnerabilidade social. Descontextualizado das relações de produção da sociedade capitalista e das particularidades da “questão social” brasileira, estará o esporte apto para alcançar esses objetivos e/ou um conteúdo emancipatório?

---

6 Sobre o processo de organização e realização das Conferências Nacionais de Esporte, recomenda-se Flausino (2013) e Castelan (2011).

7 Referimo-nos, nomeadamente, às ideias contidas nas obras *A questão judaica e A crítica da filosofia do direito de Hegel – Introdução*.

Identificar – por meio de uma análise crítica e dialética – o distanciamento e as contradições entre o que se apresenta no campo da aparência fenomênica do discurso (incluindo uma pretensa emancipação política via exercício da cidadania) e a essência do que se verifica na prática social no tocante às políticas sociais esportivas, conforma o principal objetivo deste ensaio.

### A “questão social” frente às determinações da realidade brasileira

O esforço de explicar a realidade brasileira, compreendendo toda a complexidade que envolve seus elementos de universalidade e particularidade, coloca-nos em um caminho labiríntico, cuja saída não é reluzente e os riscos de se perder são evidentes. Além disso, corresponde a um desafio intelectual realizado por grandes intérpretes da formação social brasileira, tais como Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Nelson Werneck Sodré, Octavio Ianni, Celso Furtado, entre outros. Côncios de nossas limitações e das dificuldades, iniciamos a investida de explicar a realidade brasileira a partir do debate em torno da chamada “questão social”<sup>8</sup> e suas expressões.

Adotamos a compreensão de que a “questão social” no capitalismo surge com a acentuação do fenômeno do pauperismo na Europa ocidental do século XVIII, retratado pelos intelectuais da época como um fenômeno nunca antes visto.<sup>9</sup> “Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza” (NETTO, 2001, p. 42). Ou seja, o problema não era mais a escassez de meios e serviços de subsistência em quantidade suficiente a todos, mas a sua concentração proporcionada pela apropriação privada da riqueza socialmente produzida.

---

8 Usaremos a expressão questão social entre aspas, embasando-nos no argumento de Netto (2001) de que “a partir da segunda metade do século XIX, a expressão ‘questão social’ deixa de ser usada indistintamente por críticos sociais de diferentes espectros ideopolíticos – ela desliza, lenta, mas nitidamente, para o vocabulário próprio do pensamento conservador”.

9 É imperioso destacar que, segundo Netto (2001, p. 41), a expressão “‘questão social’ não é semanticamente unívoca, registrando-se em torno dela uma ampla gama de compreensões diferenciadas”.

Para entendermos as causas da “questão social”, é primordial conhecer os processos de produção do capital, isto é, a “lei geral da acumulação capitalista”. De acordo como Netto (2001, p. 45):

[...] o desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira, conservando-se o segundo.

Face ao exposto, apresentamos a seguinte indagação: como estes processos se manifestam em um país heterônomo situado na periferia do capitalismo? Em outras palavras, quais são as particularidades da “questão social” no Brasil? Sabe-se que a essência antagônica (capital e trabalho) da “questão social” manifesta-se drástica e simultaneamente nas economias periféricas e centrais, porém para entender o caso brasileiro deve-se levar em conta seu contexto histórico, procurando seus nexos causais.

O surgimento da “questão social” no Brasil ocorre com o fim da escravidão e a constituição e generalização do “trabalho livre”. Num primeiro momento, ela vai ser tratada pelo Estado como caso de política e, posteriormente – nas décadas de 20 e 30 do século XX – como caso de política.

As leis sociais e a implantação do Serviço Social serão as primeiras respostas políticas do Estado (de regulamentação) a essa “ameaça” da classe operária às imposições/restrições da classe burguesa. As leis sociais marcam um período de “deslocamento da ‘questão social’ de um segundo plano da história social para, progressivamente, colocá-la no centro das contradições que atravessam a sociedade” (IAMA-MOTO; CARVALHO, 1982, p. 126). Este deslocamento vai dar maior visibilidade às relações antagônicas entre a burguesia e o proletariado e cunhar traços para o reconhecimento de sua cidadania.

A implantação dos serviços sociais não ocorreu por meio de coerção ou persuasão estatal, mas sim por meio da ação da Igreja Católica, que incorpora o pensamento da classe dominante, além de utilizar seus

dogmas para direcionar ideologicamente estas ações. Por conseguinte, os serviços sociais oferecidos vão ser impostos não a partir das necessidades humano-sociais a quem eles interessam, mas sim pelos axiomas e concepções ideopolíticas daqueles que os ofertam.

A caridade e a repressão serão as marcas para o enfrentamento da “questão social” no quadro da formação social brasileira, no início do século XX. Não obstante o reconhecimento do Estado e de parte da burguesia sobre a “questão social” frente à tensão promovida pelos trabalhadores, a maior intenção presente nas ações desses agentes é o controle social antidemocrático, capaz de garantir a coesão social, obscurecer a exploração do trabalho e arrefecer as lutas sociais.

Para entender historicamente a formação social brasileira, adotaremos como referência dois autores clássicos – Caio Prado Junior e Octávio Ianni – que explicitam três processos de suma importância para nossa proposta de análise, quais sejam: a) os sentidos da colonização; b) o peso do escravismo; e c) a peculiaridade do desenvolvimento desigual e combinado.

Os sentidos da colonização explicitam como os traços de acumulação para fora – acompanhados da ausência de distribuição de renda e riqueza – estão presentes na história brasileira. Trata-se de uma característica que atravessa o período colonial – em uma relação com a coroa portuguesa de dependência e exploração –, passa pelo Império e chega à República, sob a égide atual de um capitalismo imperialista que perpetua a extração, acumulação e concentração de riquezas, acirrando a condição heterônoma e desigual da formação social brasileira.<sup>10</sup>

Os elementos trazidos pelas formas de colonialismo a que o Brasil esteve submetido criaram raízes em nossa sociedade influenciando a forma como o capitalismo se desenvolveu em nosso território, com um caráter de dependência e sempre à mercê das demandas de outros mercados centrais. Behring (2008, p. 86) ressalta que “a acumulação originá-

---

10 Em 2003, do total de habitantes que informaram a sua renda, cerca de um terço (31,7%) é considerada pobre, o equivalente a 53,9 milhões de pessoas, vivendo com renda per capita até meio salário mínimo. Já os indigentes, aqueles que têm renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo, a proporção é de 12,9%, ou seja, 21,9 milhões de pessoas. (IAMAMOTO, 2008, p. 38).



ria, o colonialismo e o imperialismo são momentos de um sentido geral: uma sociedade e uma economia que se organizaram para fora e vivem ao sabor das flutuações de interesses e mercados longínquos”.

No que se refere ao longo período de escravidão e à sua intrínseca relação com nossa formação social, observamos que os séculos de escravidão vão atuar sobremaneira em toda a organização social, produzindo “um universo de valores, padrões, ideias, doutrinas, modos de ser, pensar e agir” (IANNI, 2004, p. 82). Fernandes (2006, p. 51) alerta que “o estatuto colonial foi condenado e superado como Estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional”. A inserção brasileira na sociedade mercantil e a adoção da ideologia liberal não foram suficientes para afastar a escravidão e a dominação patrimonialista da vida social, econômica e política do país.

A história brasileira convive notadamente com uma conflituosa – e, ao mesmo tempo, harmônica – relação entre passado e presente, antigo e novo, progresso e atraso. As características socioeconômicas do Brasil eram de um país atrasado no desenvolvimento industrial, exportador de minérios e produtos agrícolas e dependente economicamente. Junto a isso, temos uma burguesia conservadora, carregada de uma cultura colonial e escravocrata, preocupada em garantir seus privilégios oligárquicos, descomprometida com qualquer tipo de projeto nacional e/ou coletivo. Com isso, veem-se elementos claros de associação do Brasil à teoria do desenvolvimento desigual e combinado.

A formação social brasileira, ora apresentada, será a base para o desenvolvimento de um capitalismo em nosso país que terá a direção política e econômica de uma burguesia heterogênea com traços arcaicos e modernos. Este processo de modernização esteve muito ligado ao poder político e social da aristocracia agrária que impunha limites de acordo com seus interesses de conservação do *status quo*. Behring (2008, p. 99) afirma que:

[...] entre a visão de modernização mais acelerada e os interesses senhoriais, prevaleceu uma acomodação intermediária, na qual se barganhava certa contenção da heteronomia nos níveis econômico e técnico, ao lado de uma contenção do mercado

interno moderno, neutralizando as vantagens econômicas da criação de um Estado nacional.

Esse pensamento vai ser o fio condutor da chamada modernização conservadora<sup>11</sup> que, no Brasil, ocorreu principalmente nos períodos entre as décadas de 30 e 80 do século XX. A modernização se dará devido a mudanças no modelo de produção vigente à época, inserindo bases industriais de desenvolvimento, mudando as relações de trabalho com o assalariamento e as legislações trabalhistas, desencadeando um movimento de emigração interna do campo para os centros urbanos. Concomitantemente, é conservador porque não há avanços na distribuição da riqueza socialmente produzida, mantendo um quadro de desigualdade social profundo, assim como não se modificam as relações políticas existentes, fortemente ligadas ao patrimonialismo, clientelismo e à repressão.

Há elementos importantes para entender o quadro de modernização conservadora que ocorreu no Brasil, “que marca a criação histórica da hegemonia das relações sociais de produção capitalistas no Brasil, com seu *mix* de pretérito, presente e futuro” (BEHRING, 2008, p. 90) e com suas mudanças feitas ‘pelo alto’. Um desses elementos é a composição do Estado brasileiro e o seu desenvolvimento ao longo do século XX. Uma consolidação marcada por ações intervencionistas para desenvolver as condições gerais de produção – necessárias à burguesia dominante, corporativista e repressiva – e para conter os movimentos populares que tentassem modificar as bases estruturais da sociedade.

Esse modelo de Estado vai ser protagonista e avalista de nossa “modernização”, sendo o propulsor de nossa industrialização “através de políticas cambiais e de crédito que beneficiavam a indústria, mas

---

11 Barrington Moore Jr., sociólogo norte americano, elaborou o conceito de modernização conservadora em que “distingue entre diferentes caminhos de trânsito para a modernidade, um que leva à criação de sociedades liberal-democráticas, outro que leva à formação de tipo autoritário e mesmo fascista. Embora não cite nem Lênin nem Gramsci, Moore distingue os dois caminhos valendo-se de determinações análogas àquelas apontadas pelos dois marxistas, ou seja, entre outras, a conservação de várias características da propriedade fundiária pré-capitalista e, conseqüentemente, do poder dos latifundiários, o que resulta do fato de que a ‘moderna’ burguesia industrial prefere conciliar com o atraso a aliar-se às classes populares”. (COUTINHO, 2008, p. 109).

também mediante a criação direta de empresas estatais, sobretudo nos setores energéticos e siderúrgicos” (COUTINHO, 2008, p. 113). Isso vai fazer da classe industrial a classe dominante até a década de 1990, quando a fração do capital financeiro se tornará hegemônica.

Vale lembrar que, no lapso entre 1930 até a primeira metade da década de 1980, experimentamos dois regimes autocráticos longos, entrepostos por uma curta experiência democrático-liberal conhecida como “populista” (1945 a 1964). Em relação à ditadura burgo-militar iniciada em 1964, verifica-se a intenção de frear o crescimento das classes subalternas e manter a política econômica voltada para a expansão de um capitalismo dependente e desigual. A repressão constante e a não penetração ideologicamente nas massas, aliada a um pífio desenvolvimento social em detrimento do econômico, foram combustíveis para o fortalecimento da sociedade civil e crescimento do movimento favorável à abertura política.

Para Behring (2008), a redemocratização operou transformações significativas, mas que tiveram um caráter mais de desconstrução da modernização nacional-desenvolvimentista e obstrução à seguridade e direitos sociais. Esse processo, denominado de contrarreforma, encontrou subsídio na ideologia neoliberal, que encontrou terreno fértil no país diante da conjuntura social e econômica da época.

A ideologia neoliberal em ascensão apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta entre Estado e sociedade civil para demonizar tudo aquilo que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um Estado de direito, permeável de resto às pressões das classes subalternas) e para fazer apologia crítica de uma “sociedade civil” despolitizada,<sup>12</sup> ou seja, convertida naquele

---

12 De acordo com Coutinho (2006), ocorreu uma distorção da leitura conceitual da relação entre Estado e sociedade civil, equívoco facilitado pelo significado de civil ser contrário a militar e pelo distanciamento da burguesia nacional do regime ditatorial, diante do seu iminente declínio. “Segundo essa leitura, em clara oposição ao que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da ‘sociedade civil’ era visto de modo positivo, enquanto tudo o que dizia respeito ao Estado aparecia marcado por um sinal fortemente negativo; afinal, a sociedade civil era identificada em bloco com a oposição, enquanto o Estado era a expressão da ditadura já então moribunda” (p. 47).

mítico “terceiro setor” homogêneo, falsamente situado para além do Estado e do mercado. (COUTINHO, 2006, p. 48).

A “reforma” engendrada no Brasil, a partir do Plano Real, teve características diferentes do processo de modernização conservadora. Conforme Behring & Boschetti (2011, p. 151-152), tais ações reformistas tiveram a intenção de desmontar e destruir o Estado brasileiro a fim de adaptá-lo à lógica do capital internacional, além de serem “medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar ou até mesmo andar para trás, se pensarmos nos critérios de Florestan Fernandes: a ruptura com a heteronomia e com o drama social”.

Em 2003, inicia-se o governo Lula, cuja vitória despertou no povo brasileiro um sentimento de esperança e atendimento de suas necessidades pelo Estado e pelas políticas públicas. Entretanto, foi um governo deveras contraditório com mandatos marcados pelo alinhamento com setores da sociedade e partidos políticos que estiveram à frente dos ideais liberais e conservadores que guiaram o Brasil – principalmente na política econômica, com reflexo nas políticas sociais.

O governo Lula da Silva que, ao manter a continuidade da política econômica, consagra a ortodoxia econômica monetarista, recomendada pelos organismos internacionais como a única possível: só há “gestão responsável” com a política neoliberal, que mantenha o ajuste fiscal duro, o juro real elevado, a política monetária concentracionista, o câmbio flutuante e a livre movimentação de capitais. [...] As múltiplas manifestações da questão social, sob a órbita do capital, tornam-se objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. (IAMAMOTO, 2008, p. 36).

Todo esse processo de contrarreforma do Estado brasileiro, de financeirização da economia brasileira e de privatização, focalização e descentralização<sup>13</sup> das políticas sociais, alinhadas com a perspectiva

---

13 Entendemos a descentralização “não como partilhamento de poder entre esferas públicas, mas como mera transferência de responsabilidades para entes da Federe-

neoliberal estão no bojo do aprofundamento da “questão social” no Brasil atual.

A hipótese é que na raiz da “questão social” na atualidade, encontram-se políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo – das instituições, mercados financeiros e empresas multinacionais, enquanto um conjunto de forças captura o Estado, as empresas nacionais e o conjunto das classes e grupos sociais, as quais passam a assumir os ônus das chamadas “exigências dos mercados”. [...] Esse processo redimensiona a “questão social” na cena contemporânea, radicalizando as suas múltiplas manifestações. (IAMA-MOTO, 2013, p. 332).

Para ilustrar o grau da radicalização a que a autora se refere, apresentamos alguns indicadores sociais que ilustram as expressões da “questão social” brasileira. Segundo a Pnad 2014,<sup>14</sup> a renda per capita mensal domiciliar no Brasil era de R\$ 1.052. A título de comparação, destaca-se que a média da renda líquida ajustada disponível por família per capita nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é de US\$ 25.908,00 por ano,<sup>15</sup> correspondendo a aproximadamente R\$ 8.117 mensais.<sup>16</sup> Entretanto, ao considerar apenas o 1% mais rico da população brasileira, encontramos uma renda per capita mensal de R\$ 12.298,69.

De acordo com a Pnad 2012-2013 (IBGE, 2013), o analfabetismo atingia mais de 13 milhões de brasileiros a partir de 15 anos, a maior parte localizada na faixa etária acima de 25 anos e mais da metade na região Nordeste. No Brasil, os adultos com mais de 25 anos têm em média 7,7 anos de estudo, ao passo que na OCDE esse período aproxima-se de 17,7 anos. Conforme o IBGE, em 2014, mais de 7 milhões de brasileiros foram classificados na categoria de população desocu-

---

ração ou para instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, componente fundamental da ‘reforma’ e das orientações dos organismos internacionais para a proteção social”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 156).

14 Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. (IBGE, 2014).

15 Disponível em: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/income-pt/>>. Acesso em: 26/11/ 2015.

16 Valor referente à cotação cambial de 26 de novembro de 2015, com dólar comercial correspondendo a 3,764 reais.

pada, 67% localizados nas regiões não metropolitanas.<sup>17</sup> Além disso, a Pnad 2013 demonstra que o trabalho infantil ainda é uma realidade para meio milhão de crianças entre 5 e 13 anos e que as mulheres continuam recebendo um rendimento 30% inferior aos homens, desempenhando a mesma função.

Sem embargo da dramaticidade presente nos dados acima, uma análise que se pretende dialética deve reconhecer que os últimos 12 anos foram, igualmente, assinalados por avanços sociais relevantes no Brasil. Tivemos resultados positivos no combate à extrema pobreza, melhoria nos índices de desigualdade, avanço na democratização do acesso à educação básica, ampliação das vagas no ensino público superior, crescimento significativo do salário mínimo, aumento da formalização do trabalho, entre outras importantes conquistas sociais.

Entretanto, sabemos que estes avanços estão aquém das expectativas engendradas em 2003 por grande parte da população brasileira, que, ao mesmo tempo, convive com imensas dificuldades históricas e sociais e uma avalanche neoliberal que tomou de assalto, nas últimas décadas, o fundo público e as políticas sociais. Tais progressos também encontram-se longínquos de uma possível emancipação política e de uma utópica<sup>18</sup> emancipação humana.

Diante do exposto, instiga-nos compreender as características gerais da política social no Brasil, mais especificamente no campo esportivo. Como sua forma e conteúdo são afetados pelos determinantes históricos, sociais, econômicos, políticos e culturais?

### **Políticas sociais de esporte no Brasil: muita focalização, pouca cidadania e nada de emancipação**

Antes de analisar a política social brasileira de esporte, faz-se necessário pensar sobre: o que é política social na contradição capital/

---

17 Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 26/11/2015.

18 É importante destacar que não se trata de pensar utopia como demérito ou como algo inatingível e que resulte em imobilismo ou conformismo. Ao contrário, tentamos resgatar o sentido de utopia expresso nas belas palavras de Eduardo Galeano, ou seja, aquela utopia que está no horizonte e nos põe a caminhar em busca de um dia atingi-la.

trabalho? Quais as relações entre política social e “questão social” na realidade brasileira contemporânea? Neste sentido, para conceituar a política social a partir da gênese da “questão social”, utilizamos a interpretação de Behring & Boschetti (2011):

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorizadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social do capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (p. 51).

Ao mesmo tempo, verificamos que as políticas sociais são marcadas por processo contraditório e complexo que acaba por atribuí-la uma dupla função. Por um lado, a política social atua como estratégia de cooptação dos trabalhadores e legitimação<sup>19</sup> da ordem burguesa, por outro lado, é um mecanismo para imposição de limites ao capital e espaço para melhorias (limitadas e focalizadas) nas condições de vida dos trabalhadores. É necessário destacar que, conquanto representem importante elemento para o fortalecimento da classe trabalhadora, tais políticas não têm em seu núcleo o germe para a emancipação humana. Ademais, é importante lembrar que toda e qualquer mudança na condução das políticas públicas no sentido de assegurar ganhos sociais à classe trabalhadora serão marcadas por uma intensa luta de classes.

Diante do contínuo processo de desconstrução e descaracterização das políticas sociais brasileiras, Yamamoto (2013) afirma que:

[...] as conquistas sociais acumuladas têm sido transformadas em causa de “gastos sociais excedentes”, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos estados, segundo a interpretação neoliberal. A contrapartida tem sido a difusão da ideia liberal de que o “bem-estar social” pertence ao foro privado dos indivíduos, famílias e comunidades. A intervenção do Estado no atendimento às necessidades sociais é pouco recomendada, transferida ao *mercado* e à *filantropia*, como alternativas aos direitos sociais que só têm existência na comunidade política (p. 335, grifo da autora).

---

19 Cabe referência ao papel de legitimação exercido pelo Estado, descrito em O'Connor (1977).

As políticas esportivas ingressam neste cenário, principalmente, após a Constituição de 1988, uma vez que a referida legislação trouxe para o rol de obrigações do Estado a democratização do esporte como um direito de todos os cidadãos. Atualmente, é corriqueiro que os programas sociais esportivos apresentem entre seus princípios, diretrizes e objetivos a preocupação com a cidadania e a inclusão social. Nesta direção, estas políticas se associam a tudo que possa amenizar e/ou ressignificar as expressões da “questão social” que são latentes nas comunidades carentes brasileiras.

Vejamos o exemplo do Programa Segundo Tempo (PST), considerado o principal programa social esportivo do Governo Federal, tendo até 2013 atendido cerca de 4,5 milhões de jovens,<sup>20</sup> cujo objetivo principal é:

[...] democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte educacional, promovendo o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens como *fator de formação da cidadania* e melhoria da qualidade de vida, *prioritariamente daquelas que se encontram em áreas de vulnerabilidade social e regularmente matriculadas na rede pública de ensino* (grifo nosso).<sup>21</sup>

A opção por priorizar o atendimento em “áreas de vulnerabilidade social” explicita a focalização do programa em territórios expostos aos denominados riscos sociais, enfoque igualmente presente em outras ações ministeriais, como, por exemplo, as Praças da Juventude.<sup>22</sup> Segundo Athayde (2014), a defesa em torno do combate às situações de risco e vulnerabilidade social denota a influência do modelo de “gestão social do risco”, construído pelos organismos internacionais.<sup>23</sup> O Banco

20 Informações disponíveis em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo>>. Acesso em: 23/11/2015.

21 Disponível em: <<http://portal.esporte.gov.br/snee/segundotempo/objetivos.jsp>>. Acesso em: 23/11/2015.

22 O projeto Praça da Juventude foi criado em 2007 com o objetivo de levar um equipamento esportivo público e qualificado para a população que pudesse, ao mesmo tempo, tornar-se ponto de encontro e referência para a juventude. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/secretaria-executiva/praca-da-juventude/sobre>>. Acesso em: 27/11/2015.

23 Para Fagnani (2012), o modelo de proteção social proposto atualmente pelos organismos internacionais coloca em prática a iniciativa do Piso de Proteção



Mundial operou uma reconfiguração nas políticas de proteção social, norteando-as por uma matriz, de raiz liberal, voltada à “administração ou gestão do risco social” e focada nos segmentos populacionais em “situação de vulnerabilidade”.

Quanto à preocupação com a cidadania nas políticas sociais esportivas, constata-se que, na maior parte das vezes, a palavra cidadania aparece descontextualizada, a partir do suposto que sua simples menção demonstra uma preocupação social e um aspecto positivo da política. Neste sentido, é importante destacar nosso alinhamento com o conceito de cidadania de Coutinho (2005), opção que se justifica pela proximidade dessa conceituação à noção de emancipação humana.

Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. [...] Cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (p. 2).

A relação entre esporte e cidadania engendra uma reificação, que opera sobre as subjetividades humanas reforçando a imagem do cidadão do consumidor. Um modelo de cidadania que, de acordo com Carvalho (2012), alinha-se ao pensamento (neo)liberal do mercado como mecanismo autorregulador da vida econômica e social, bem como afasta o cidadão das preocupações políticas e coletivas. Este padrão é fortalecido pela pujante indústria esportiva e cultural, que encontra terreno fértil junto aos grandes espetáculos esportivos. No caso do Brasil, identificamos este processo nos megaeventos esporti-

---

Social (PPS). De acordo com o autor, trata-se de uma proposta para a segurança social influenciada pelo modelo de “gestão social do risco” e baseada em uma perspectiva liberalizante que prega a transferência de renda aos mais pobres como mecanismo de garantir no mercado o acesso aos serviços básicos. Dentro dessa lógica, programas de transferência de renda, ações como microcrédito e outras voltadas para a mística do empreendedorismo passam a ser recomendadas na “redução dos riscos” dos mais pobres.

vos,<sup>24</sup> na elitização dos estádios de futebol e na configuração do torcedor como cliente.

No caso dos programas sociais esportivos, como o PST, verificamos que o governo ao invés de democratizar o esporte como algo culturalmente construído pela sociedade, divulga-o como um meio de assegurar um pseudoexercício da cidadania, reproduzindo um tratamento ou forma de condução a idealizada. Distancia-se, por conseguinte, de uma ação intersetorial no campo das políticas públicas, apta a garantir a integralidade da oferta e acesso aos direitos sociais. Tal concepção seria um passo na tentativa de avalizar níveis de cidadania e emancipação política nos marcos da sociedade capitalista.

Há nas políticas voltadas às regiões socialmente vulneráveis uma visão e um discurso salvacionista da prática esportiva, reforçado por três pontos importantes de análise: a) Certo determinismo aliado a um preconceito com a juventude que ali reside; b) Uma precariedade na execução dessas políticas; c) Uma pretensão de controle e disciplinamento dessa população a aceitar o *status quo*.

O determinismo e o preconceito se consubstanciam na ideia de que a localização do jovem numa área pobre e periférica garantiria automaticamente seu envolvimento com a criminalidade e/ou drogadição. Segundo Melo (2005, p. 81-82), há a “impressão de que a juventude pobre teria quase uma tendência ‘natural’, um destino inevitável, a enveredar-se pelo caminho das drogas e do crime, e que as políticas de esporte e lazer seriam relevantes para tentar ‘livrar’ esses jovens de seu ‘destino’”. Trata-se de uma visão incorporada à retórica do discurso político-partidário.

[...] o esporte é o melhor caminho para preencher o tempo ocioso dos jovens, além de formar a consciência de cidadão, respeito e disciplina. “Buscamos algumas obras para os municípios de 55 mil habitantes, para incentivar os jovens a saírem das drogas e entrarem no esporte. Vejo que o esporte é a saída para tirar os jovens das drogas. No Ceará, temos vários exemplos que incentivam os jovens à prática esportiva. No boxe, por exemplo, nós temos um professor campeão que ensina a modalidade

---

24 Sobre este assunto recomenda-se a leitura de Mascarenhas et al. (2012).

gratuitamente nas comunidades. A experiência mostra que qualquer tipo de incentivo tem tirado muitos jovens das drogas”.<sup>25</sup>

A precariedade a que me refiro está na lógica de políticas pobres para a juventude pobre. Esta lógica, dá vazão à relação de que as políticas sociais de caráter público e gratuito são precárias e de baixa qualidade e ilustram no consciente e inconsciente de seus usuários um conceito de cidadania deficiente e inconclusa quando advinda do Estado e/ou de seus parceiros. Como efeito, este pensamento enriquece a ideia de que os serviços de qualidade estão na esfera do privado e que, para que tenha algo justo e satisfatório, o cidadão deve adquiri-lo no mercado, fortalecendo, assim, a lógica do cidadão consumidor.

O controle e a integração social da população são funções historicamente desempenhadas pelo esporte. As políticas sociais esportivas, pelo seu caráter assistencialista, têm a função oculta de criar uma dependência da população às benesses da classe política. Em Mandel (1982), encontramos aporte teórico para análise desta problemática. Referimo-nos à função do Estado, no capitalismo contemporâneo, de integração das classes dominadas, que tenta “garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas” (p. 334).

Face ao exposto, percebemos que as políticas sociais [esportivas] reproduzem de forma retórica o objetivo de garantir o exercício da cidadania por meio do esporte, focalizando seu atendimento nas chamadas populações vulneráveis – exatamente aquelas mais afetadas pela exploração do modo de produção capitalista. Neste caso, evidencia-se que estas políticas, de fato, cumprem duas funções: a) suavizar/arrefecer os efeitos colaterais das relações de produção e as precárias condições de vida dessa população; b) operar um falseamento da consciência e uma despolitização, mitigando a “questão social” expressa

---

25 Trecho da fala do deputado Ronaldo Martins do PRB/CE, em encontro oficial com o atual ministro do Esporte, do mesmo partido, retirado da reportagem intitulada “Ministro George Hilton debate ações esportivas em município cearense”. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/noticias/24-lista-noticias/50323-ministro-george-hilton-debate-acoes-esportivas-em-municipio-cearense>>. Acesso em: 25/11/2015.

pela luta de classes, e garantindo a falsa noção de que a ordem social vigente é a única possível e imaginável.

### **Considerações finais**

Sem desconsiderar as limitações e lacunas das interpretações e problematizações teóricas realizadas, concluímos que a focalização, aliada à idealização/reificação do conceito de cidadania, presentes na política social esportiva do Governo Federal, apresentam proximidade às categorias de modernização conservadora e contrarreforma. Isto porque operam mudanças epidérmicas tão-somente na superficialidade do discurso, mas sem abalar as determinações estruturais. Desta forma, passam ao largo da emancipação humana, sem grandes impactos no tocante à emancipação política (politização) e pouco dialogam com as expressões da “questão social” brasileira.

Entretanto, valendo-nos da contradição e não perdendo de vista a totalidade como fundamental para compreender a sociedade, percebemos o esporte também como um fenômeno cultural, social e área de interesse de grande parte da juventude brasileira e que, portanto, se melhor contextualizado e materializado, pode impor limites ao capital. Castellani Filho (2008) pondera que:

Numa perspectiva emancipatória, não bastaria garantir o acesso ao esporte, necessitaríamos de uma ressignificação, de um redimensionamento, a fim de qualificar a reflexão dos valores que o permeiam e dão sentido a ele. A partir daí, necessitaríamos configurar uma política que fizesse esse outro esporte chegar à população (p. 139).

Recuperando as ideias de Rouyer (1977), da introdução deste artigo, não se trata de desconhecer o esporte como uma necessidade humana, mas sim de trabalhá-lo como atividade educativa que desenvolva o ser humano na sua integralidade e conjugada às demandas das massas e dos trabalhadores.

Desta maneira, não nos alinhamos a reflexões que negam o esporte e desconsideram sua importância na vida das pessoas; nosso intuito é colocá-lo em seu devido lugar no campo das políticas sociais. Em outras palavras, o esporte não deve ser o redentor das mazelas

sociais, mas vivenciado como parte da cultura e espaço de integração com vistas a melhor sociabilidade entre os seres humanos. Para tal, torna-se relevante olharmos o direito ao esporte tendo no horizonte as necessidades humano-sociais e não do capital, o que possibilitaria avançar ao encontro de um conceito ampliado de cidadania, que não se reduzisse à sua condição reificada ligada ao consumo.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2015 e aceito  
para publicação em 1º de dezembro de 2016.**

## Referências

- ATHAYDE, P. F. A. **O ornitorrinco de chuteiras**: determinantes econômicos da política de esporte do governo Lula e suas implicações sociais. Tese (Doutorado em Política Social). Brasília: UnB, 2014.
- BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005.
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- CASTELAN, L. P. **As Conferências Nacionais do Esporte na configuração da política esportiva e de lazer no Governo Lula (2003-2010)**. 2011. Dissertação. (Mestrado em Educação Física). São Paulo: Unicamp. 2011.
- CASTELLANI FILHO, L. O Estado brasileiro e os direitos sociais: O Esporte. In: HÚNGARO, Edson Marcelo; DAMASCENO, Luciano Galvão; GARCIA, Carla Cristina (Orgs.). **Estado, política e emancipação humana**: lazer, educação, esporte e saúde como direitos sociais. Santo André, SP: Alpharrabio, 2008, p. 129-144.
- COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre cidadania e modernidade. *Ágora*: Políticas Públicas e Serviço Social, Ano 2, n. 3, dez./2005. Disponível em: <[www.assistentesocial.com.br/agora3/coutinho.doc](http://www.assistentesocial.com.br/agora3/coutinho.doc)>. Acesso em: 25/11/2015.

FAGNANI, E. **Piso de proteção social**: o debate internacional e a experiência brasileira. Texto para Discussão. São Paulo: Unicamp, n. 203, abr./2012.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Prefácio José de Souza Martins. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FLAUSINO, M. S. **Plano Decenal**: as políticas públicas de esporte e lazer em jogo. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação Física). Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2013. 153f.

IANNI, O. **Pensamento social brasileiro**. São Paulo: Edusc, 2004.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: Boschetti, I; et al. **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. O Brasil das desigualdades: “Questão social”, trabalho e relações sociais. **SER Social**, v. 15, n. 33. 2013.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. A Questão social no Brasil nas décadas de 1920-1930 e as bases para a implantação do Serviço Social. In: **Relações sociais e serviço social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (Pnad) de 2013. Brasília: IBGE, 2014.

KONDER, L. O marxismo na batalha das ideias. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MANDEL, E. O capitalismo tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MASCARENHAS, F. et al. O Bloco Olímpico: Estado, organização esportiva e mercado na configuração da agenda Rio 2016. **Revista da ALESDE**, v. 2, n. 2, p. 15-32, out./2012.

NETTO, J. P. Introdução ao Método na Teoria Social. In: Serviço Social: direito sociais e competências profissionais. Brasília: Cfess, ABEPSS, 2009, p. 667-700.

\_\_\_\_\_. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis 3**. n. II. jan.-jun./2001.

O’CONNOR, J. **USA**: a crise do estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

ROUYER, J. Pesquisa sobre o significado humano do desporto e dos tempos livres e problemas da história da educação física. In: ADAM Y. et al. **Desporto e movimento humano**. Lisboa: Seara Nova, 1977.

# Os planos plurianuais (PPA) do Governo Federal 2008-2015 para o esporte e o lazer: a “fratura esportiva” no PELC / *The Federal Government multiannual plans (PPA) 2008-2015 for sport and leisure: the “sports fracture” at PELC*

---

JOSÉ MONTANHA SOARES<sup>1</sup>

**Resumo:** O estudo se propõe a realizar a análise da expansão, financiamento e projeção das políticas públicas de esporte e lazer no PELC (Programa Esporte e Lazer da Cidade) no período 2008-2015. O objetivo deste estudo é fazer uma análise comparativa dos dois PPAs, respectivamente 2008-2011 e 2012-2015, tendo em vista que é neste último que o Governo Federal traz mudanças na estrutura e em sua gestão, diferente do modelo anterior no qual ainda se adotava a integração entre plano, orçamento e gestão. A mudança de ordem política no PPA justifica-se, segundo o Governo Federal, pois a lógica anterior se pautava excessivamente nos limites econômicos, não se comunicando com a política pública realizada na ponta. A análise dos dados comprova a falta de continuidade e consistência tanto na distribuição dos recursos para o PELC, quanto na instabilidade no padrão de seu financiamento.

**Palavras-chave:** financiamento público; PPA; política pública; PELC.

**Abstract:** The study aims to carry out the analysis of the expansion, financing and projection of public policies for sport and recreation at the PELC (Sport and Recreation on the City Program) in 2008-2015. The aim of this study is a comparative analysis of the two PPAs periods:

---

1 Professor da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com mestrado e doutorado no Programa de Política Social da Universidade de Brasília. Atualmente bolsista Pós-Doc Junior pelo CNPq na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

2008-2011 and 2012-2015, with a view that in the last one the Federal Government makes changes in its structure and management, that different from the previous model which is still adopted to integration of plan, budget and management. The change of political order in the PPA is justified, according to the Federal Government, as the previous logic was too ruled the economic limits, not communicating with the harsh public policy held at the tip. The data analysis proves the lack of both continuity and consistency in the distribution of resources to the PELC, as well as instability in the pattern of financing.

**Keywords:** public financing; PPA; public policy; PELC.

As políticas públicas voltadas para o esporte e o lazer só começaram a ganhar formato a partir da Constituição de 1988. Foi no art. 6º que os direitos ao esporte e ao lazer aparecem como uma conquista social e um dever do Estado. Devaneios constitucionalistas à parte é sabido que o direito ao lazer assim como o direito ao ócio são ilusões perversas de uma sociedade da produção máxima e do desemprego avassalador. Neste sentido, o lazer tem sido palco de estudos e produções acadêmicas que demonstram a necessidade inequívoca de se construir políticas públicas urgentes para a população que tem sido brindada com espaços públicos depauperados e marginalizados. O paradoxo está posto: a sociedade que tanto produz e que tanto cria riqueza para ser consumida em forma de esporte e lazer nega à grande maioria da população o usufruto e a fruição destes.

Desde a sua criação, há pouco mais de dez anos, o Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) tem sido objeto de disputa política como braço ideológico do Ministério do Esporte (ME), sendo este o mais importante programa voltado para o segmento do esporte recreativo e do lazer no Brasil. Obviamente mais uma arena de disputas pelo fundo público que retrata, de forma nítida, a força e o peso da organização do esporte no seu sentido mais conservador e excludente no cerne da sociedade brasileira.

Ao longo da história, a dimensão do esporte de alto rendimento tem sido hegemônica quanto ao sentido que organiza as políticas públicas de esporte em nosso país, o que fica evidenciado pelos documentos legais que definiram diretrizes e bases



do esporte nacional, a saber: Decreto-Lei 3.199/41, Lei 6.251/75, que veio a ser regulamentada pelo Decreto 80.288/77, Lei 8.672/93, regulamentada pelo Decreto 981/93 e conhecida como “Lei Zico” e, por fim, a Lei 9.615/98, denominada “Lei Pelé”, regulamentada pelo Decreto 2.574/98 e modificada por leis posteriores, as duas primeiras durante o regime militar, as últimas, em um contexto de ascensão do projeto neoliberal no Brasil pós-Constituição de 1988. (LIÃO JÚNIOR, 2013, p. 96).

A Constituição de 1988, ao inserir em seu texto deveres do Estado no que concerne à afirmação do esporte e do lazer como direitos sociais, criou as condições legais para que o poder público viesse a ser o protagonista, por meio de programas e ações, de políticas públicas sociais que garantissem a apropriação crítica destas práticas sociais.

O objetivo deste estudo foi analisar de forma comparativa o PPA dos períodos 2008-2011 e 2012-2015, este último já com a sua nova configuração. O interesse se focou especificamente no planejamento do ME apresentado para o PELC, buscando identificar, como veremos mais adiante, não apenas os determinantes econômicos, mas seu vínculo com o cenário político e social. Com pouco mais de dez anos, o PELC passou por diversas transformações, não apenas em seu desenho institucional, com as mudanças internas dentro do próprio ME, mas também a partir do novo PPA, que apresenta uma configuração diferenciada para suas ações, voltando-se para uma programação muito mais temática do que orçamentária.

O estudo em questão situou-se no campo dos estudos das políticas públicas de esporte e lazer e configurou-se como uma pesquisa de cunho documental que, em termos de pesquisa, utilizou-se principalmente de dados primários ainda sem tratamento analítico por outros pesquisadores, consistindo em matéria-prima a partir da qual se desenvolveu investigação e análises próprias. (SEVERINO, 2007).

De forma a organizar o estudo, optou-se por dividi-lo em cinco itens. Primeiramente, verificou-se o processo de implantação e desenvolvimento do PELC e as dificuldades encontradas para que este se firmasse enquanto política social, enfrentando disputas políticas e orçamentárias na definição de suas ações e até sua própria sobrevivência.

No segundo, de cunho comparativo, fez-se a análise do PPA 2008-2011 e as mudanças trazidas pelo novo PPA 2012-2015 onde, de acordo com o Ministério do Planejamento, buscou-se superar a estrutura de programas e ações com a criação de programas temáticos com objetivos, metas e iniciativas.

Nos terceiro e quarto itens, para fins metodológicos, apresentou-se inicialmente a forma como foi realizada a pesquisa e verificação do delineamento orçamentário do PELC, antes e depois da nova configuração.

No quinto item, para fins comparativos, trouxe-se também alguns números relativos ao esporte educacional e de rendimento, tentando compreender a complexa dinâmica que envolve as políticas voltadas para o esporte em suas três dimensões no Brasil: esporte de participação, de rendimento e educacional.

Por fim, nas conclusões, resgatou-se os argumentos trazidos ao longo do texto para concluir em que medida o novo PPA se aproxima ou não de um efetivo instrumento de planejamento e gestão para resultados sociais concretos.

### **O Ministério do Esporte e o “filho indesejado”: a relutância do PELC**

Efetivado em 2004, o PELC foi inserido no primeiro Governo Lula, em seu Plano Plurianual “Brasil um País de Todos” (2004-2007). A forte expectativa, então, era de que a política econômica e a política social fossem direcionadas para a garantia e ampliação dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que se conteria o avanço do capital financeiro. No campo do esporte e do lazer, almejava-se o rompimento do alinhamento estatal com os setores conservadores e privatistas, alçando e consolidando estas manifestações culturais à condição de direitos.

Neste sentido, a política de esporte e lazer avançou de forma bastante tímida no sentido concreto de democratização destes direitos como uma garantia social universal, e pior, mais se aproximou dos anseios do capital por ampliar as suas ramificações de acesso ao fundo público.

Diante disso, o Estado intervencionista, na sua condição de *capitalista total ideal*, mesmo tendo à disposição parcela considerável do valor socialmente criado e um controle maior dos elementos do processo produtivo e reprodutivo, vai perder gradualmente a efetividade prática de sua ação. Isto porque, por um lado, ele se depara com a contraditória demanda pela expansão de sua regulação e, por outro, com a pressão da supercapitalização fortalecida pela queda da taxa de lucros. Para o capital, a regulação só faz sentido quando gera aumento de lucros, intervindo como um pressuposto do capital geral. (BEHRING, 2015, p. 183-184).

A criação do Ministério do Esporte, em 2003, acenou para um salto qualitativo na perspectiva do reconhecimento do esporte e do lazer como direitos sociais, ratificados a partir de dois programas sociais da pasta: o Programa Segundo Tempo (PST) e o PELC. Mas, a partir da própria criação do Ministério do Esporte, um forte tensionamento já anunciava uma “vida difícil” para o PELC, tendo em vista que este não era o “filho dileto” da pasta, mas sim o PST, que segurava a bandeira de outra sigla partidária, não o Partido dos Trabalhadores (PT) e sim o Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Esta disputa interna se materializa muito bem nas palavras do então Secretário Nacional de Esporte e Lazer, professor Lino Castellani Filho:

O esforço feito para nascer foi apenas uma pequena amostra daquele que precisou se desenvolver para não sucumbir diante da *vontade* ministerial de dar vida a apenas um projeto social que viesse a demarcar, de forma inequívoca, a presença de uma determinada força política à frente do Ministério do Esporte que não aquela responsável pela sua elaboração e execução. Se não isso, como explicar que o programa voltado exclusivamente para jovens no ambiente escolar ganhasse prioridade junto a um outro que abarcava todos os segmentos etários, envolvidos em ações intergeracionais, nos próprios lugares onde construíam suas vidas? (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 01).

O ex-secretário, à época, elucida bem a delicada situação do PELC, tendo em vista que a prioridade do ministério era o PST, quando se tratava da política na base da pirâmide esportiva, e o PELC surgia como um “filho indesejado”, pois não tinha o *pedigree* do PCdoB, e sim do PT. Inicialmente, a pasta do Ministério do Esporte

foi dada ao PCdoB, mas, internamente, a cargo das disputas políticas e reconhecido histórico de acúmulo de experiências no campo do esporte e do lazer, o PT assumiu a Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e Lazer (SNDEL) onde viu-se acirrar a disputa pelo orçamento federal do ME. Neste cenário, e a já nítida desvantagem do PELC diante do PST, havia a já conhecida força e hegemonia do esporte de alto rendimento que consumia quase a totalidade dos recursos do novo ministério. Esta disputa não demarcava apenas um duelo por recursos que, em grande parte, o PELC não dispunha, pela falta de apoio por parte do ministro, mas também uma disputa política por espaço dentro do próprio ministério. Sobre as dificuldades orçamentárias e políticas no interior do Ministério do Esporte, asseverava sobre o PELC o secretário da SNDEL, à época:

Ao longo dos últimos três anos, sobreviveu às intempéries da quase total e absoluta ausência de recursos orçamentário-financeiros, vítima de uma *asfixia* – ante um já minguaço orçamento, também ele fortemente contingenciado. Só não foi *ferido de morte* por causa do sentido inovador de seu *desenho conceitual*, inspirado nas experiências administrativas de governos populares e democráticos e na intensa interlocução estabelecida, ao longo de aproximadamente duas décadas, entre gestores, acadêmicos, movimentos sociais e instâncias partidárias. (CASTELLANI FILHO, 2007, p. 02).

Acredita-se que, em grande medida, aliado ao esforço da SNDEL, o PELC conseguiu captar as necessidades dos movimentos sociais, principalmente nos pequenos municípios brasileiros, onde historicamente as políticas voltadas para o esporte associado ao lazer eram inexistentes.

### **PPA “gerencialista” versus PPA por programas temáticos: dimensões discordantes de planejamento?**

O PPA foi instituído para ser o elemento central de planejamento do orçamento público brasileiro. O plano plurianual, conforme prescreve o art. 165, § 1º, da CF de 1988 (BRASIL, 2008) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Todo o plano de ação do PPA deverá contemplar objetivos e determinar os órgãos responsáveis pela materialização de cada projeto com prazo de conclusão e fonte para o financiamento. O PPA, segundo Giacomoni (2012), passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, bem como para a elaboração das leis orçamentárias anuais. Sua vigência é de quatro anos, iniciando no segundo ano de governo, em todos os níveis da federação.

O elemento organizativo central do PPA é o Programa, entendido como um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico. Os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta, sobre a qual o Programa intervém, ou para evitar que situações ocorram de modo a gerar resultados sociais indesejáveis. (GIACOMONI, 2012 p. 102).

O modelo de PPA, adotado até 2011, ainda tinha nos programas o seu elemento chave de análise, que, em grande medida, orientavam as ações governamentais. No PPA 2012-2015, a ação por programas foi substituída por ações orientadas por programas temáticos, que deveriam apresentar a agenda governamental estratégica com as políticas públicas a serem priorizadas, de forma a se comunicarem entre si transversalmente, atendendo às demandas da população. Quis-se com isso dar nome e identidade às ações programáticas, agora apresentadas por programas pré-definidos, diferentemente dos planos anteriores.

De acordo com Tavares (2005), a despeito das mudanças, o que de fato vem ocorrendo é o desatrelamento das propostas orientadoras da política macroeconômica que se submetem às políticas fiscais, monetárias e cambiais conduzidas pela política econômica do governo, que impõem na prática a austeridade fiscal e o cumprimento do superávit primário.

A crítica ao modelo anterior<sup>2</sup> tem como pilar a necessidade de superar a forte presença da lógica orçamentária, que impossibilitava

---

2 Orientações para a Atualização/Revisão do PPA 2012-2015-SPI/MP.

orientar decisões estratégicas e aproximar-se efetivamente do desenvolvimento das políticas públicas, fato este que criava dificuldades adicionais para que o instrumento cumprisse a função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental, de modo a cumprir seus objetivos. (BRASIL, 2011).

Mas corroborando com Cislaghi (2015), tanto o PPA 2008/2011 quanto o PPA 2012/2015 não alteraram estruturalmente o modelo econômico de viés neoliberal e sustentaram um discurso do crescimento econômico com desenvolvimento social e a necessidade de manter a meta fiscal. Este modelo econômico que mantém as riquezas concentradas e faz a manutenção da pobreza com as políticas focalizadas são fenômenos estruturalmente ligados e relacionados ao modo capitalista de produção.

Com a mudança na estrutura do PPA, a partir de 2012, a sua ação programática orientada por temas traduziu um maior nível de agregação de diversas áreas do setor público aproximando, por exemplo, cultura, educação, esporte e saúde. Agora são vinte e cinco as funções ligadas às políticas públicas, executadas pelo Poder Executivo, previstas no Manual Técnico de Orçamento (MTO/2013). Desta forma, o Programa Temático não era uma atribuição prevista no plano anterior.

Com relação às metas, o que a nosso ver guarda uma relação direta com este texto, verificou-se que a melhor comparação se dá com o índice perseguido pelos indicadores, por ser a medida concreta para o alcance dos objetivos dos dois PPAs, tendo em vista principalmente que, no PPA 2012-2015, os indicadores do programa temático possuem apenas índice de referência e os valores levantados a cada ano, não definindo o índice a ser alcançado ao final do plano. No caso das Iniciativas, que estão previstas no novo PPA, estas sim podem ser comparadas com as ações finalísticas descritas no PPA anterior. Sobre os objetivos, estes se aproximam da figura de programa dos PPAs anteriores, uma vez que abrangem não só o almejado, mas de que forma estrategicamente será alcançado, registrando que no modelo anterior cada programa possuía um único objetivo.

## Dados comparativos entre os PPA 2008-2011 e 2012-2015

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	Variação
Objetivos de governo por setor	65 programas temáticos	–
576 indicadores	753 indicadores	30,73%
204 programas e ações	491 objetivos	140,69%
576 (índices-meta dos indicadores)	2.451 metas	325,52%
1.387 ações finalísticas	2.535 iniciativas	82,77%

Fonte: Lei nº 11.653/2008 e Lei nº 12.593/2012. Elaboração própria

Da comparação feita, se faz flagrante a pulverização de objetivos, com um crescimento de mais de 140%. Mesmo que fosse considerado um objetivo para cada órgão nos programas multissetoriais do PPA 2008-2011, constatou-se ainda um crescimento de 97%. O mais interessante é notar que o número de iniciativas do PPA 2012-2015 supera em mais de 80% o número de ações orçamentárias discriminadas no PPA 2008-2011. Para o Ministério do Planejamento, o objetivo das mudanças foi dar um caráter mais estratégico ao Plano. Na tabela acima, é possível verificar que o novo modelo apresentou falhas ao buscar o caminho desejado.

### Delineamento da pesquisa

Com base na proposta dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, foi definido o problema de pesquisa para este trabalho, que consistiu em comparar, descrever e avaliar como o sistema de monitoramento e avaliação destes dois planos se desenvolveu ao longo de oito anos. O objeto da presente pesquisa documental foi analisar o modelo de planejamento e orçamento no Brasil voltado para o esporte recreativo e o lazer no Programa Esporte e Lazer da Cidade (PELC) nestes respectivos planos, buscando verificar o processo de integração destes instrumentos a partir da comparação das metas físicas e financeiras de suas ações. Os dados foram coletados por meio de documentos de fontes primárias e secundárias da base de dados do Portal da Transparência do Governo Federal,<sup>3</sup> da Controladoria Geral da União (CGU) e documentos oficiais publicados pelo próprio ME.

3 Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>.

As políticas públicas sociais voltadas para o esporte e o lazer no Brasil apresentam em seu cerne uma tradição que está intimamente ligada ao contexto populista de políticas conduzidas a partir de uma visão massificada, num contexto fortemente autoritário e contraditório. Neste sentido, de acordo com Boschetti e Salvador (2006) é necessário:

[...] compreender os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas e inseridos na perspectiva de totalidade. O princípio metodológico da investigação dialética da realidade social é o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser compreendido como um momento do todo. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 2)

De acordo com Gamboa (2007), a análise da relação Estado e sociedade só pode ser compreendida em sua totalidade a partir da “dialética, que é entendida como o método que nos permite conhecer a realidade concreta no seu dinamismo e inter-relações”. (GAMBOA, 2007, p. 119).

Buscou-se destacar o comportamento das metas físicas para possibilitar a visualização do que o governo realizou, com o objetivo de avaliar a eficácia do modelo de planejamento e orçamento. A intenção é verificar em que medida há compatibilidade e convergência entre as metas físicas relativas às prioridades definidas pelo governo nos dois períodos do PPA.

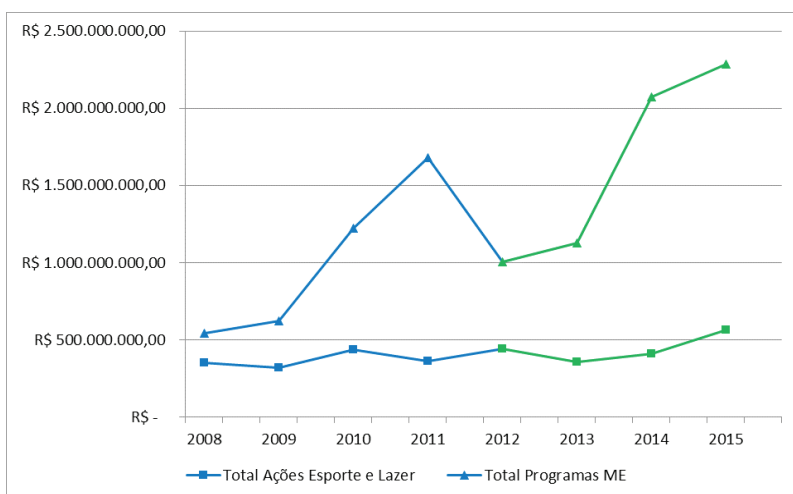
### **PPA e seus desdobramentos sobre o PELC: caracterização orçamentária 2008-2011 e 2012-2015**

No que tange às políticas sociais de esporte e lazer, é importante registrar que nesta arena de disputas pelo fundo público no interior do PPA, e tomando como referência o cenário histórico e político que envolve tais disputas, é necessário ressaltar que, dentro dele, já estão estabelecidos projetos que detêm maior prioridade na sua realização. As políticas públicas voltadas para o esporte recreativo e o lazer, assim como os demais setores das políticas sociais, são os que mais sofrem os impactos das políticas fiscais e econômicas implementadas pelos governos.



Na sequência, foi possível verificar, de forma mais detalhada, os direcionamentos adotados para os recursos públicos e sua interlocução com os interesses públicos e privados ao longo de duas gestões federais. Registra-se, inicialmente, o quadro avaliativo e de acompanhamento da evolução do financiamento das políticas de esporte e lazer e o montante total de todos os programas do ME entre 2008 e 2015.

**Gráfico 1** – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – por ação e por programa. O cinza claro representa o novo modelo de PPA (2012-2015). Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP- DI (abril/2016)



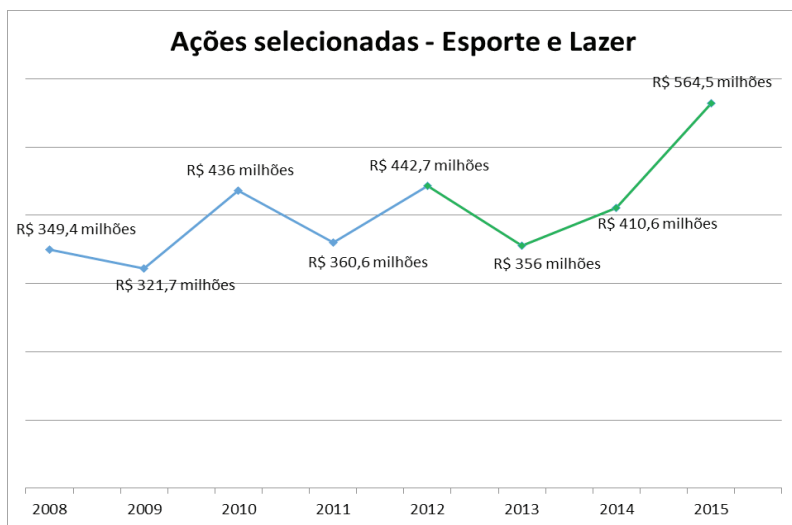
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

É possível verificar que houve ampliação do orçamento do ME para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o esporte. No caso específico do PELC, percebe-se uma evolução bastante tímida se comparada às outras ações do ME. Verifica-se também não apenas a falta de ampliação nos recursos voltados para o esporte recreativo e o lazer, mas também se nota os picos de financiamento diante dos grandes eventos esportivos. Ressalta-se especificamente o ano de 2011, véspera dos Jogos Olímpicos da Inglaterra; e também o ano de 2015, véspera da realização dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Mesmo com a mudança no modelo do PPA 2012-2015, o que se nota é que a forma de conduzir os recursos do fundo público mantém-se a mesma,

ou seja, as “torneiras” dos recursos públicos são largamente abertas diante de eventos pontuais e grandiosos, como é o caso dos megaeventos esportivos. Cai por terra o discurso do Ministério do Planejamento que afirma que o objetivo geral das mudanças no PPA 2012-2015 foi proporcionar um caráter mais estratégico ao Plano.

Com a nova configuração do PPA a partir de 2012, pode-se ver claramente que a política ainda não se ajustou às propostas do novo Plano, pois em grande medida houve mudanças abruptas na frequência e nas formas de dispor do recurso público para o PELC, como se vê abaixo:

**Gráfico 2** – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional para o PELC. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)



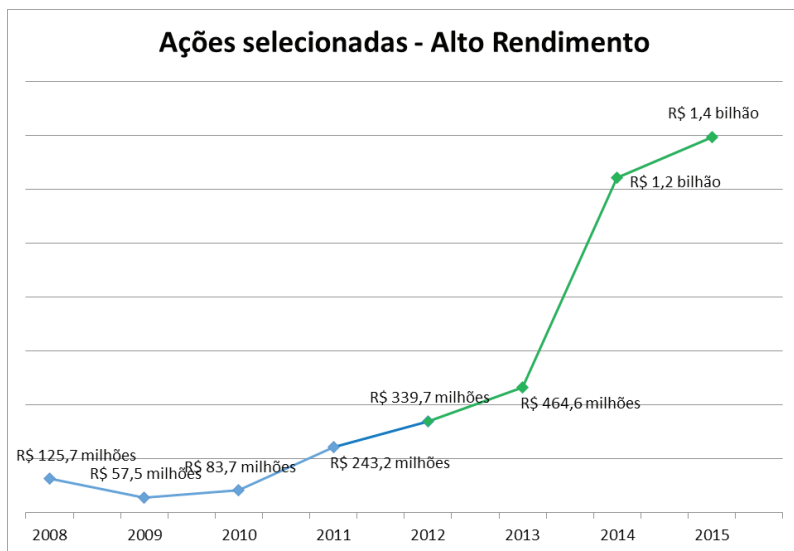
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

A apresentação do gráfico mostra que o financiamento do PELC sofre também com as intempéries políticas, já que este não tem a função precípua de formar atletas de alto rendimento, mas sim de fortalecer o esporte como forma de participação social. Sendo assim, não é possível afirmar que o financiamento das políticas de esporte recreativo e lazer se manterá no patamar que está hoje, tendo em vista

que os programas voltados para o esporte de alto rendimento têm se mostrado prioritários.

Vê-se, no gráfico abaixo, o salto no montante total de recursos voltados para o esporte de alto rendimento, principalmente nos dois anos anteriores aos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. O que chama a atenção é o fato da descontinuidade, pois quando se apresenta um planejamento estratégico em longo prazo não é possível, como no ano de 2009, gastar-se R\$ 57,5 milhões e, no ano de 2015, gastar-se R\$ 1,4 bilhão para o esporte de alto rendimento.

**Gráfico 3** – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – por ação e por programa. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)



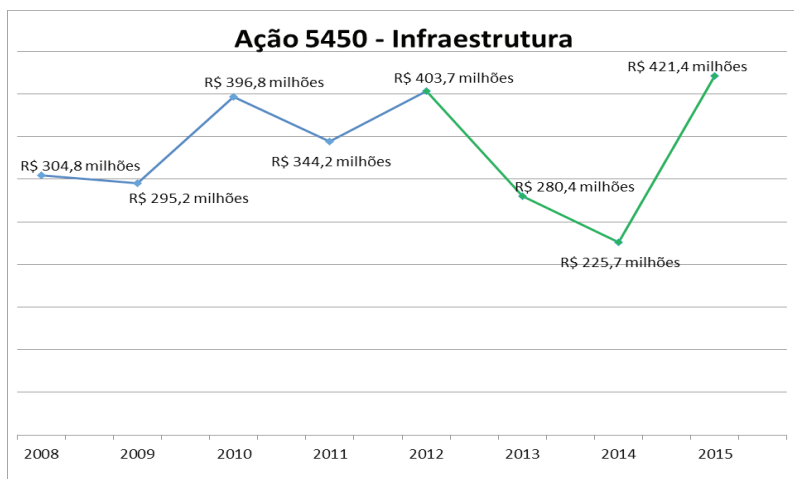
Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

Outra situação que chamou a atenção foi o caso da Ação 5.450, que prevê a Implantação e Modernização de Infraestrutura Esportiva para Esporte Recreativo e Lazer que acompanha a implantação de políticas públicas voltadas para a construção física de equipamentos públicos, na qual se identificou que os recursos nela investidos têm se voltado muito mais para ações pontuais e físicas de grande estatura do que propriamente uma gestão voltada para os espaços públicos acessíveis à

população. Isto fica bem claro quando se aborda os recursos que são destinados ao esporte recreativo e ao lazer (Núcleos de Esporte e Lazer), tendo se visualizado que a destinação orçamentária foi voltada quase que em sua totalidade para o financiamento de grandes obras esportivas como reforma de estádios e ginásios, destinados, na maioria das vezes, a grandes eventos esportivos.

Outra situação que chama bastante a atenção é o fato desta ação ser a mais proeminente em termos de captação de recursos, desconsiderando que o PELC tem, em sua essência, a valorização da cultura local, os pequenos eventos, os festivais esportivos populares, o incremento e financiamento de ações locais de pequeno porte. O gráfico a seguir contribui para a compreensão desta evolução no orçamento do ME. Os recursos voltados para infraestrutura esportiva consomem a quase totalidade dos recursos destinados para o esporte recreativo e lazer, como se vê abaixo:

**Gráfico 4** – Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional – para infraestrutura. Ação 5.450: Infraestrutura para Esporte Recreativo e de Lazer. Valores em R\$ autorizados e liquidados pelo ME, deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

A construção e reforma dos aparelhos públicos são fundamentais para possibilitar o acesso da população às políticas públicas de esporte

e lazer, mas não menos importante é o investimento maciço em formação de agentes sociais de esporte e lazer, bem como o apoio direto aos projetos desenvolvidos por meio das prefeituras que necessitam de recursos para a ação direta nas suas mais distantes localidades. Com isso, infere-se que o PELC se faça mais com projetos de valorização da cultura local do que com a construção de estádios de futebol e centros esportivos complexos. Nota-se na tabela a seguir que as ações desenvolvidas pelo ME vão justamente na contramão dos pressupostos que construíram o PELC, pois o montante gasto com a infraestrutura de esporte e lazer apresenta-se bastante superior aos gastos com os núcleos, que envolvem diretamente a formação de agentes sociais e eventos culturais de pequeno porte.

Dados comparativos entre a Ação 5.450 (Infraestrutura) e o PELC

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ação 5.450 Infraestrutura</b>	304,8	295,2	396,8	344,2	403,7	280,4	225,7	421,4
Núcleos do PELC	44,6	26,4	39,1	16,4	38,9	75,7	184,9	143,1

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria

Nota: valores em R\$ milhões deflacionados pelo IGP-DI (abril/2016)

O que tem acompanhado esta preocupação é a ligação direta destes recursos com interesses escusos de políticos e empresários, pois em grande medida o que se tem observado junto à arena que constitui os megaeventos esportivos são desvios de recursos públicos para interesses do capital privado. Neste sentido, de acordo com Mandel (1985), o capital estatal funciona como um esteio do capital privado, resolvendo as “dificuldades” do capital, proporcionando oportunidades em grande escala para “investimentos lucrativos” deste capital em grandes obras. Há também, de acordo com Mandel (1985, p. 341), “a pressão geral no sentido de um controle maior de todos os elementos do processo produtivo e reprodutivo, quer diretamente exercido pelo capital ou indiretamente pelo Estado capitalista tardio”. É uma consequência inevitável da dupla necessidade de evitar que as crises sociais ameacem o sistema e de proporcionar garantias econômicas ao processo de valorização e acumulação do capitalismo tardio.

A retórica da eficiência administrativa vem justificando a minimização do Estado, num cenário de crescente pobreza, absoluta e relativa, cujo avanço da ofensiva neoliberal imprime um papel para o Estado, mínimo para o social e máximo para o capital (NETTO, 1999). E neste sentido é de suma importância lembrar que, mesmo com as mudanças organizativas internas no PPA a partir de 2012 para um tido PPA “menos gerencial”, ficou-se sempre atento ao resultado final. Um PPA gerencialista e outro mais preocupado com a gestão social de nada adianta se ao final tivermos apenas uma peça de ficção administrativa, ou seja, muda-se o instrumento, mas os resultados se mantêm os mesmos ou até agravam-se. Por detrás do discurso da eficiência no uso dos recursos públicos, o que se tem efetivamente visto é a submissão dos interesses públicos diante do capital que, de acordo com Mandel (1985, p. 339), “exerce forte pressão para interferir não somente no planejamento econômico do Estado, como também para aumentar a socialização estatal dos custos (riscos) e perdas em um número constantemente crescente de processos produtivos”.

No caso do PELC, a analogia se vale pela quantidade de recursos que são destinados para a infraestrutura esportiva, como reformas e construções de estádios em pequenos e médios municípios, mantendo a lógica de transferência do fundo público para os interesses do capital, privatizando e terceirizando serviços. Ainda de acordo com Mandel (1985), há uma tendência inerente ao capitalismo tardio, à incorporação pelo Estado de um número sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às “condições gerais de produção” que os financia direta e indiretamente. Ainda de acordo com o autor, sem essa “socialização dos custos, esses setores não seriam nem mesmo remotamente capazes de satisfazer as necessidades do processo capitalista de trabalho”. (MANDEL, 1985, p. 336).

Assim, de acordo com Oliveira (1998), o fundo público sofre pressões e funciona como um elemento fundamental para a reprodução do capital e também para a reprodução da força de trabalho, ou seja, existe uma tensão desigual pela repartição do financiamento público. Ressalta-se que a “formação da taxa de lucro passa pelo fundo público o que o torna um componente estrutural insubstituível” (OLIVEIRA, 1998, p. 21). Para Oliveira (1998), houve um razoável aumento dos investimentos públicos nas políticas sociais, corrobora-

rando com o novo padrão de financiamento público que questiona a participação do fundo público na produção de valor, no processo de reprodução do capital.

O fundo público, que tem crescido e não diminuído, vem se configurando como um suporte estrutural do processo de acumulação do capital, operando no circuito do valor, por meio de sua repartição (entre lucro e juro, por exemplo), da aceleração ou interferência na rotação do capital (realização do valor), e da gestão de contratendências à operação da queda tendencial da taxa de lucros, tendo em vista amortecer/controlar os ciclos de crise. Contudo, esse lugar do fundo público no circuito do valor é a expressão mais contundente da contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção. (BEHRING, 2011, p. 96).

No caso da política social que arrola o PELC, pode-se considerar que os recursos do fundo público são direcionados de forma mimetizada por ações de financiamento, na sua maioria em grandes obras públicas operacionalizadas pelo capital, terceirizações e prestações de serviços pelos grandes interesses burgueses para acessar os recursos públicos.

## **Conclusões**

Neste estudo, foi proposta uma análise dos Planos Plurianuais entre 2008-2015 voltados para o financiamento do esporte recreativo e do lazer, mais especificamente o PELC. Realizou-se ainda, para efeito de maior ampliação desta pesquisa, algumas comparações voltadas ao esporte de alto rendimento e o programa voltado para o esporte educacional denominado de PST.

Assim, pode-se concluir inicialmente que a política voltada para o esporte recreativo e o lazer perde uma parte bastante significativa de seus efeitos quando concentra alto percentual de seus recursos para o financiamento de grandes obras e investe pouco nos programas de base, de formação dos agentes sociais e de financiamento de obras de pequeno porte, que têm um efeito de maior alcance nas pequenas localidades. Registra-se aqui que o PELC, nestes últimos dez anos, passou por profundas mudanças. O PELC de 2015 não é o mesmo de 2003,

ano de sua criação. Houve uma clara mudança de direção no modo de pensar o papel deste programa, mudança esta que acompanhou outras alterações que tomaram de assalto o Estado no que tange os megaeventos esportivos no Brasil, a partir de 2007, com a realização dos Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro, da Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas, no Rio, em 2016.

Foi possível concluir também que o PELC tem seguido a lógica implementada no setor esportivo dos grandes eventos, onde encontram suas justificativas assentadas em uma ação profundamente superficial e mistificadora da realidade, além de pretenderem, retoricamente, fornecer respostas colocadas pela questão social a partir do esporte, usando este como ferramenta de salvação e redenção para os problemas sociais estruturais.

O PELC tentou diferenciar-se naquilo que historicamente tem se visto nos programas voltados para o esporte de massa, qual seja, o atendimento com políticas estanques e reféns da temporalidade político partidária. O PELC, em seu desenho conceitual, inovou e ao mesmo tempo pagou um alto preço por sua opção ideológica, que se fundou na auto-organização comunitária e na autogestão, instrumentos esses não usuais historicamente na condução das políticas públicas no Brasil.

Outra questão importante relativa ao PELC diz respeito às emendas parlamentares, pois constituído inicialmente por meio do Consórcio Brasília,<sup>4</sup> teve a sua trajetória orçamentária oriunda de emendas de parlamentares do Distrito Federal, a partir da ampliação dos convênios, do número de entidades, dos recursos alocados por estas emendas e a conseqüente expansão do Programa na região. De acordo com Lião Júnior (2013), registrou-se que a trajetória e as concepções, que nortearam a experiência do Programa Esporte e Lazer da Cidade, sofreram discontinuidades a partir dos novos vínculos que se estabeleceram entre os interesses dos parlamentares e os pressupostos orientadores da política, demonstrando uma clara dependência desta a interesses de ordem político partidário, em detrimento do papel social do PELC.

---

4 Organizado em janeiro de 2004, o Consórcio Brasília se viabilizou por meio do convênio firmado pelo ME com a Associação de Garantia ao Atleta Profissional do DF (Agap/DF) e entidades populares que desenvolviam práticas de esporte e lazer no DF e Entorno.



Assentado na incerteza do futuro, o PELC tentou se aliar ao desafio de fazer política de forma diferente, de olhar para as populações com respeito e humanidade, de romper com o clientelismo e o paternalismo político tão reinante em nossa sociedade. Seu caráter inovador sofreu com um modo de fazer política que está intrinsecamente preso a nossa própria história de colônia, de dependência, e até porque não dizer da velha relação de Casa Grande e Senzala que está imiscuída na política e no modo de fazer política de nossos políticos.

Neste sentido, o que se pode verificar foi uma descontinuidade no seu financiamento e o uso de grande parte de seus recursos, já incorporando a lógica privatista, para construções de obras em detrimento da formação humana. Neste fosso de contradições, o PELC tem sobrevivido ao tempo, às intempéries políticas e, em muitos casos, a sua manutenção à custa de emendas parlamentares – o que é bastante temerário –, afastando-se do ideal para uma política social deste porte e com este perfil.

Desta forma, tanto o PST como as políticas voltadas para o Alto Rendimento são concorrentes do PELC, mas deveriam ser ações auxiliares interligadas, recebendo um tratamento paritário e compreendendo a importância que cada uma destas políticas tem para toda a sociedade, assim como as fatias do fundo público vão sendo direcionadas àqueles setores organizados social e politicamente e até economicamente em detrimento daquelas parcelas pouco organizadas que não dispõem de tal força.

**Artigo submetido em 2 de julho de 2016 e aceito  
para publicação em 22 de março de 2017**

## **Referências**

BEHRING, Elaine Rosseti. Crise do capital, fundo público e valor. In: Behring, Elaine; Mioto, R. C. Tamasso, Boschetti; Ivanete; Moraes dos Santos, S. M. de (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. Política social no capitalismo tardio. São Paulo: Cortez, 2015.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. Orçamento da Seguridade Social e Política Econômica: perversa alquimia. **Serviço Social e Sociedade**, v. 87, São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Esporte e Lazer da Cidade**. Brasília: ME, mar./2004. 62 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Manual de Orientações para Implantação de Núcleos do Programa Segundo Tempo**. Brasília: ME, ago./2005. 54 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Esporte. **Política Nacional do Esporte**. Brasília: ME, 2005. 44 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.653**, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008-2011).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual para 2008-2011**: exercício 2008, ano base 2008, 2009, 2010 e 2011. Relatório de avaliação. Brasília, 2008b. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/defaultxp.asp#>>. Acesso em: 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.653. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011**. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Mensagem presidencial do PPA 2008-2011**. 2008b. Disponível em: <[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41\\_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf)>. Acesso em: 10/09/2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração**: plano plurianual 2008-2011. Brasília: MP, 2007a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: Mensagem presidencial. Brasília: MP, 2007b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos**: Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA. 2012. Brasília, 2011. 88 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.593**, de 18 de janeiro de 2012 (PPA 2012-2015).

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Versão 2013. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Guia de Monitoramento PPA 2012-2015**: Módulo de Monitoramento Temático. Brasília: MP, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.593. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015**. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei (mensagem presidencial). Brasília: MP, 2011a.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Elementos para a crítica da economia política da saúde no Brasil**: parcerias público-privadas e valorização do capital. Tese de Doutorado. Faculdade de Serviço Social. Rio de Janeiro: UERJ, 2015. 193 f.

CASTELLANI FILHO, Lino. O projeto social esporte e lazer da cidade: da elaboração conceitual à sua implementação. In: CASTELLANI FILHO, Lino (Org.). **Gestão pública e política de lazer**: a formação de agentes sociais. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em Educação**: métodos e epistemologia. Chapecó: Argos, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. ampl., rev. e atual.. São Paulo: Atlas, 2012.

LIÃO JUNIOR, Roberto. **Políticas Públicas de Educação Física, Esporte e Lazer no Governo do Distrito Federal, 1995-1998**: tensões e desafios de um projeto contra-hegemônico. Tese (doutorado). Faculdade de Educação Física. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas., 2013.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, Karl. **O capital** (Crítica da Economia Política). Livros I, II e III. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

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

\_\_\_\_\_. Desigualdade, pobreza e Serviço Social, **Em Pauta**, n. 19. 2007.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras, in: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**. Balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**: a economia política de hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Economia & Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul./2005.

## Hip Hop e América Latina: relações entre cultura, estética e emancipação / *Hip Hop and Latin America: relations between culture, aesthetics and emancipation*

EDUARDO GOMOR DOS SANTOS

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 29/05/2017

**Orientadora:** Potyara Amazoneida Pereira Pereira

**Palavras-chaves:** Hip Hop; América Latina; emancipação; cultura; estética; território; cotidiano.

**Keywords:** Hip Hop; Latin America; emancipating; culture; aesthetics; territory; everyday.

A presente tese discutiu as relações entre cultura, estética e emancipação com base na manifestação artística e cultural do Hip Hop, considerando a América Latina a partir dos casos de Cuba, Colômbia e Brasil. Na concepção da emancipação, foram consideradas as ideias marxianas sobre a emancipação política e humana, esta somente possível com o fim do modo de produção capitalista. Na questão estética, foram analisadas as concepções do autor húngaro Gyorgy Lukács e do autor hispano-mexicano Adolfo Sánchez Vázquez, sobre o potencial da arte realista que, para além do prazer estético, pode levar também ao reconhecimento da dimensão humano-genérica tanto para quem cria como para quem frui da atividade artística. Foram identificadas as concepções de cotidiano, como momento da heterogeneidade que pode ser suspensa a partir da fruição estética e inculcar valores diferenciados nos indivíduos; e as ideias de resistência a partir do território, com base nas ideias de Milton Santos. Considerando a dimensão artística, foi identificado que as letras das músicas nos países analisados problematizam temáticas que constroem as possibilidades de emancipação, principalmente as relações imperialis-

tas, o racismo, as relações de gênero e as orientações sexuais divergentes da heteronormatividade. Em muitos casos, o uso de um eu-lírico ligado ao povo facilita a identificação da arte com as opressões contra grupos marginalizados, tratando das opressões e discriminações que a população pobre, negra, feminina e a população LGBT sofrem no cotidiano por suas condições e que deixam marcas indelévels na subjetividade destas populações. Ainda na questão artística, percebeu-se principalmente no caso colombiano uma forte tendência para a criação de escolas com base no rap, no grafiti, no break e no DJ, em que as aulas buscam tratar das dimensões artísticas mas principalmente das questões dos direitos para as juventudes. Nesses casos, o Estado tem procurado utilizar o potencial destas atividades, a partir de apoios financeiros e mesmo da contratação dos serviços dessas escolas. Para além da questão artística, identificou-se que o movimento Hip Hop é um ator legítimo nos diversos debates públicos nas comunidades, a partir de coletivos que aglutinam principalmente jovens que lutam em seus territórios pelo fim das diversas formas de opressão a que são submetidos. Em muitos casos, principalmente no Brasil, identificou-se no movimento Hip Hop uma moral revolucionária, tanto nas músicas como nos comportamentos, que pretende enfrentar ativamente as opressões de classe, gênero e de orientação sexual. Por fim, considerou-se que o movimento Hip Hop apresenta um forte potencial para a emancipação política e a criação de sólidos valores que pavimentam o caminho para a emancipação humana.

*The present thesis discussed the relations between culture, aesthetics and emancipation based on the artistic and cultural manifestation of Hip Hop, considering Latin America from the cases of Cuba, Colombia and Brazil. In the conception of emancipation, the Marxian ideas on political and human emancipation were considered, the last only possible with the end of the capitalist mode of production. In the aesthetic question, the conceptions of the Hungarian author Gyorgy Lukács and the Spanish-Mexican author Adolfo Sánchez Vázquez were analyzed, on the potential of the realistic art that, besides the aesthetic pleasure, can also lead to the recognition of the human- generic dimension for both creators as for those who enjoy artistic activity. Concepts of everyday life were identified, as a moment of heterogeneity that can be suspended from aesthetic fruition and inculcate differentiated values in individuals; and ideas of resistance from the territory, based on the ideas of Milton Santos. Considering the artistic*

*dimension, it was identified that the lyrics of the songs in the countries analyzed problematize themes that constrain the possibilities of emancipation, especially imperialist relations, racism, gender relations and sexual orientations divergent from heteronormativity. In many cases, the use of a lyrical speaker linked to the people facilitates the identification of art with the oppressions against marginalized groups, dealing with the oppressions and discriminations that the poor, black, female and LGBT population suffer daily because of their conditions and which leave indelible marks on the subjectivity of these populations. Still in the artistic issue, a strong tendency was observed in the Colombian case for the creation of schools based on rap, graffiti, break and DJ, in which the classes seek to deal with the artistic dimensions but mainly of the rights issues for youths. In these cases, the State has sought to use the potential of these activities, from financial support and even from contracting the services of these schools. In addition to the artistic question, it has been identified that the Hip Hop movement is a legitimate actor in the various public debates in the communities, from collectives that gather mainly young people who fight in their territories by the end of the diverse forms of oppression to which they are submitted. In many cases, especially in Brazil, the Hip Hop movement has been identified as a revolutionary moral, both in music and in behavior, which seeks to face actively the oppressions of class, gender and sexual orientation. Finally, it was considered that the Hip Hop movement presents a strong potential for political emancipation and creation of solid values that paved the way for human emancipation.*

---

## As incubadoras universitárias na contrarreforma do ensino superior público no Brasil / *University incubators in the counter- reform of public higher education in Brazil*

JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 25/05/2017

**Orientadora:** Ivanete Salete Boschetti

**Palavras-chave:** universidade; incubadoras universitárias; neoliberalismo; Economia Solidária.

**Keywords:** university; university incubators; neoliberalism; Solidarity Economy.

A presente tese de doutorado tem como objeto a configuração da universidade pública federal brasileira na contemporaneidade e a sua relação com projetos e ações de “Economia Solidária” desenvolvidas no âmbito das incubadoras universitárias. Este estudo fomentou um debate acerca do papel da universidade pública federal em um cenário neoliberal no Brasil e a sua relação com as ações e projetos de “economia solidária” desenvolvidos no âmbito das incubadoras universitárias, identificando que esses projetos são processualidades históricas que precisam ser desvendadas em sua íntima conexão com o contexto econômico, social, cultural e político. A pesquisa adotou como recorte temporal o período de 1990 a 2014, e as dimensões balizadoras dessa análise foram: o papel da universidade pública federal brasileira, a influência do ideário neoliberal nas funções precípuas das universidades (pesquisa, ensino e extensão), a natureza das ações e programas de economia solidária desenvolvidos pelas incubadoras universitárias. Também é discutido no presente trabalho o papel do Estado e a direção que o mesmo vem adotando nas políticas sociais no cenário contemporâneo de crise do capital no Brasil. Foi feita análise acerca da trajetória histórica da educação superior no Brasil e os óbices enfrentados por essa política social na materialização do acesso ao ensino superior laico, gratuito e de qualidade, bem como os impactos da contrarreforma do ensino superior no Brasil após os anos noventa e os desdobramentos desse processo para as ações de extensão, ensino e pesquisa. Discutimos a relação entre política social de economia solidária no Brasil e as ações precípuas das universidades, bem como os riscos dessas se tornarem, nos termos de Chauí (2003), uma organização cuja função é operacional. À guisa de conclusão, entre outras coisas as reflexões revelaram que: a perenidade dos recursos para o financiamento das ações das incubadoras universitárias é o principal óbice para a continuidade das ações dessa natureza; a militância política dos docentes é um dos principais fatores que impulsionam as ações e projetos de economia solidária no âmbito das universidades públicas federais mesmo diante da escassez de recursos e da sobrecarga de trabalho que os professores assumem nas incubadoras universitárias. E por fim o estudo revela que os últimos acontecimentos políticos e o cenário econômico brasileiro é



ainda mais adverso para a garantia dos direitos sociais em especial o direito à educação pública, gratuita e laica de qualidade. Nesse contexto de crise do capital a contrarreforma do ensino superior no Brasil é uma dura realidade e as ações e projetos de economia solidária no âmbito das incubadoras universitárias contribuem de forma escamoteada para que a contrarreforma seja concretizada.

*This doctorate thesis has as object the configuration of Brazilian federal public university in contemporary times and its relationship with projects and actions of “Solidarity Economy” developed within the university incubators’ environment. This study fostered a debate about the role of the federal public university in a neoliberal scenario in Brazil and its relationship with the actions and projects of “solidarity economy” developed in the university incubators’ environment, identifying that said projects are historical processualities that need to be unveiled in their close connection with the economic, social, cultural and political context. The research adopted as a temporal scope the period from 1990 to 2014, and the main dimensions of such analysis were: the role of Brazilian federal public university, the influence of neoliberal ideology on the primary functions of universities (research, teaching and outreach), the nature of actions and programs of solidarity economy developed by university incubators. The role of the State and the direction that it has been adopting in social policies in the contemporary scenario of capital crisis in Brazil were also discussed. In addition, this work analyzed the historical trajectory of higher education in Brazil and the obstacles faced by this social policy towards the materialization of access to free and high-quality secular higher education, as well as the impacts of the counter-reform in higher education in Brazil from the 1990s on and the unfolding of this process for actions of outreach, teaching and research. The relationship between Brazil’s social policy of solidarity economy and the basic actions of universities have been discussed, as well as the risks of these actions becoming, similar to what Chauí (2003) described, an organization whose function is only operational. As a conclusion, among other things, the reflections revealed that the perennality of resources to finance the university incubators’ actions is the main obstacle to the continuity of actions of such nature; the professors’ political activism is one of the main factors that drive solidarity economy actions and projects within federal public universities, even in the face of the scarcity of resources and the overload of work that they take on in the university incubators. Finally, the study reveals that the latest political events and the*

*Brazilian economic scenario have been even more adverse for the guarantee of social rights, especially the right to free, secular public education of quality. Within this context of capital crisis, the counter-reform of higher education in Brazil has become a harsh reality, and the actions and projects of solidarity economy in the environment of university incubators contribute, in a hidden way, to the counter-reform accomplishment.*

---

## Da cena ao movimento: subsídios a uma concepção crítica da cidade moderna e do urbano / *From scene to movement: subsidies to the critical conception of the modern city and the urban.*

MARCOS CÉSAR ALVES SIQUEIRA

**Curso:** Doutorado em Política Social

**Data da Defesa:** 02/06/2017

**Orientador:** Carlos Alberto Ferreira Lima

**Palavras-chave:** cidade; urbanização; espaço; território; políticas sociais.

**Keywords:** city; urbanization; space; territory; social policies.

A presente pesquisa trata de um estudo essencialmente teórico sobre o fenômeno da urbanização após a industrialização e as suas estratégias concretas de controle (seja no sentido de contê-la, de acelerá-la, seja no de direcioná-la a algum objetivo específico) tanto por parte do Estado quanto dos representantes diretos do capital. Este objeto foi analisado em sua complexidade dialética por meio do método científico marxista conhecido como histórico-estrutural. Assim, a urbanização capitalista é um processo moldado por forças antagônicas, resistências, revoltas, revoluções, associações humanas (movimentos sociais), ocupações, desocupações e apropriações do espaço urbano pela classe que vive do trabalho (e suas frações de classe, unidas por laços culturais, de gênero, etnia, orientação sexual, entre outros); também é

moldada por políticas sociais, em meio a disputas de interesses, inseridas tanto no rol de estratégias de controle, quanto de resistência aos aspectos predatórios do capitalismo de mercado. Partiu-se de indagações iniciais que orientaram o trabalho e serviram, *pari passu*, como eixo para a construção das reflexões centrais de cada capítulo. Foi a curiosidade em descobrir como se deu historicamente a compreensão da importância da dimensão espacial para os processos sociais e a produção da vida material, e em que medida a teoria marxiana contribuiu para uma fundamentação da teoria do espaço e da urbanização, que foi possível elaborar uma afirmação provisória, confirmada no decorrer da pesquisa: a urbanização moderna, bem como as suas tentativas de controle e ordenamento, quais sejam, o urbanismo, o planejamento urbano e as políticas sociais urbanas, são uma síntese dialética de um conjunto de forças que disputam seus interesses sobre o espaço. De um lado o próprio capital que, de acordo com os seus princípios e leis internas, utiliza-se do espaço urbano como *locus* privilegiado de sua reprodução ampliada; do outro a massa humana responsável por carregar o capitalismo em suas costas cada vez mais arqueadas criando, desse modo, toda a riqueza da sociedade e realizando o sobretrabalho necessário à acumulação do capital. Este estudo, assim, intentou realizar uma historiografia do espaço e do fenômeno urbano, tanto em termos de uma revisão dos acontecimentos históricos importantes quanto como uma forma de traçar um fio condutor destes temas e contribuindo para a discussão teórica crítica a respeito dessas duas categorias. Com isso foi possível situá-las nos debates críticos a respeito da reação ao economicismo e ao empirismo; do processo de industrialização e a transformação urbana; da urbanização moderna; dos centros de poder na cidade industrial; da cidade como síntese entre o valor de uso e o valor de troca e como promotora de uma ideologia de consumo; do papel das classes sociais na cidade industrial e a questão da segregação; da urbanização como maximizadora da acumulação; da onipresença do capitalismo, e a transformação sistêmica da natureza; das mudanças na sociedade e o papel do Estado; da formação arquitetônica das cidades e o planejamento urbano; das políticas sociais urbanas; do urbanismo do capitalismo monopolista e financeirizado e seus reflexos sobre as questões de classe.

*The present research is an essentially theoretical study about the phenomenon of urbanization after industrialization and its concrete stra-*

*tegies of control (either in the sense of containing it, of accelerating it, or of directing it to some specific objective) by both the State and the direct representatives of capital. This object was analyzed in its dialectical complexity through the Marxist scientific method known as historical-structural. Thus, capitalist urbanization was treated as a process shaped by antagonistic forces, resistances, revolutions, human associations (social movements), occupations, vacancies and appropriations of urban space by the working class (and its class fractions, united by cultural ties, gender, ethnicity, sexual orientation, among others); and urban social policies, as targets of conflicts of interests, inserted both in the role of control strategies and resistance to the predatory aspects of market capitalism, since the state itself is also shaped by these two opposing forces. This research started from initial inquiries that guided the work and served, *pari passu*, as the axis for the construction of the central reflections of each chapter. It was the curiosity to discover how historically the understanding of the importance of the spatial dimension for social processes and the production of material life has occurred, and to what extent the Marxian theory contributed and contributes to a foundation of space theory and urbanization, for example, that it was possible to elaborate a provisional affirmation, confirmed in the course of the research: modern urbanization (after the advent of industrialization), as well as its attempts at urban planning and social policies are a dialectical synthesis of a set of forces that vie for their interests over space. On the one hand, capital itself, which, according to its principles and internal laws, uses urban space as the privileged locus of its expanded reproduction; on the other the human masses responsible for carrying capitalism on its increasingly arched back, thus creating all the wealth of society and performing the overwork necessary for the accumulation of capital. This study thus attempted to carry out a historiography of space and urban phenomena both in terms of a revision of important historical events and as a way of drawing a guideline of these themes and contributing to the critical theoretical discussion on these two categories. It was thus possible to place them in the critical debates about the reaction to economism and empiricism; the process of industrialization and urban transformation; of modern urbanization; of power centers in the industrial city; of the city as a synthesis between use value and exchange value and as promoter of an ideology of consumption; the role of social classes in the industrial city and the question of segregation; of urbanization as a maximizing accumulation; the omnipresence of capitalism, and the systemic transformation of*

*nature; changes in society and the role of the state; law and urban legislation; the architectural formation of cities and urban planning; urban social policies; of the supposed “social function” of the city; the urbanism of monopoly and financialized capitalism; and of the nuclei of resistance: the case of urban social movements.*

---

## Questão agrária e luta pela terra: a consolidação dos assentamentos de Reforma Agrária do MST no Distrito Federal e Entorno / *Agrarian question and struggle for land: the consolidation of the Agrarian Reform settlements of the MST in the Federal District and Surroundings*

MARCO ANTONIO BARATTO RIBEIRO DA SILVA

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 31/03/2017

**Orientador:** Perci Coelho de Souza

**Palavras-chave:** questão agrarian; reforma agrarian; luta pela terra; MST; assentamentos.

**Keywords:** agrarian question; agrarian reform; struggle for land; MST; settlements.

A trajetória da Questão Agrária brasileira é marcada por uma ampla contradição, tendo na Luta pela Terra e na Reforma Agrária duas importantes manifestações políticas. O ponto de partida deste estudo foi compreender a Questão Agrária a partir da consolidação dos assentamentos de Reforma Agrária do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST no Distrito Federal e Entorno. O objetivo central da pesquisa é estudar as categorias “Luta pela Terra” e “Reforma Agrária”, compreendendo quais as principais conquistas de assentamentos no território, a partir do quadro de concentração fundiária no

período anterior e posterior a 1994. Os principais avanços em relação às políticas públicas e sociais nas áreas de Reforma Agrária no DF e Entorno, os tipos de Reforma Agrária até o debate atual e a estrutura dos acampamentos e assentamentos do MST na região como alternativa a hegemonia do agronegócio, através da organização política, da produção e do trabalho foram analisados. Ainda assim, analisamos quais assentamentos conseguem responder à demanda de produção de alimentos e de organização da produção a partir de experiências em agroecologia. O enfoque metodológico é o materialismo histórico-dialético, ao resgatar os processos históricos do debate agrário a partir das contradições e da materialidade de origem do MST. Utilizamos como instrumentos de análise e coleta de dados a ampla literatura acerca da Questão Agrária; documentos históricos do MST e dados dos impactos dos assentamentos na região do DF e Entorno e grupo de reflexão com militantes históricos do MST na região.

*The trajectory of the Brazilian Agrarian Question is marked by a wide contradiction, having in the Struggle for Land and Agrarian Reform two important political manifestations. The starting point of this study was to understand the Agrarian Question from the consolidation of the Agrarian Reform settlements of Landless Worker's Movement - MST in the Federal District and Surroundings. The main objective of the research is to study the categories "Struggle for Land" and "Agrarian Reform", understanding the main achievements of settlements in the territory, from the land concentration in the period before and after 1994. The main advances in public and social policies in the areas of Agrarian Reform in the DF and Surroundings, the types of Agrarian Reform up to the current debate and the structure of MST settlements in the region as an alternative to agribusiness hegemony through political organization, production and labor were analyzed. Nevertheless, we analyze which settlements are able to respond to the demand for food production and the organization of production from experiences in agroecology. The methodological approach is historical-dialectical materialism, in historical processes of the agrarian debate from the contradictions and materiality of origin of the MST. We use as instruments of analysis and data collection the wide literature on the Agrarian Question, Historical documents from MST and data on the impacts of settlements in the DF region and Surroundings and reflection group with historical MST militants in the region.*

# Organismos internacionais e enfrentamento à precarização do trabalho das mulheres na América Latina / *International bodies and confronting the precarious work of women in Latin America*

JANAICY PEREIRA DE ALMEIDA

**Curso:** Doutorado em Política Social

**Data da defesa:** 10/04/2017

**Orientadora:** Silvia Cristina Yannoulas

**Palavras-chave:** divisão sexual do trabalho; organismos internacionais; relações patriarcais de gênero; América Latina.

**Keywords:** sexual division of work; international organizations; patriarchal gender relations; Latin America.

A análise dos processos históricos de luta das mulheres tem revelado, no campo teórico e na ação política, as determinações que dão sustentação ao processo de exploração e subordinação que as mulheres vivenciam na sociedade patriarcal. Tais determinações levaram as distintas análises sobre a articulação entre o patriarcado e o capitalismo, que na conexão também com o racismo, tem aprofundado as relações de exploração e subordinação vivenciadas pelas mulheres nos diferentes campos da vida cotidiana. São essas análises que norteiam o debate apresentado nesta tese sobre a superexploração do trabalho das mulheres na América Latina e o direcionamento das políticas e programas dos chamados Organismos Internacionais na proposta de superação das desigualdades entre homens e mulheres. Nossa pesquisa, em seu objetivo central, analisou a perspectiva de “gênero” dos Organismos Internacionais que orientam as políticas de trabalho para as mulheres na América Latina a partir da análise de documentos estratégicos da Cepal, OIT e ONU Mulheres. A investigação se estendeu além das políticas de trabalho para documentos destes Organismos que abordavam também a orientação para a chamada Igualdade entre homens e mulheres na sociedade, perpassando a análise dos conceitos de empoderamento e trabalho decente utilizados e difundidos por estas entidades internacionais. Na pesquisa realizada explicitamos os

desafios e impossibilidades de materialização das orientações postas pelos Organismos Internacionais, devido à própria dinâmica de desenvolvimento da sociedade patriarcal e capitalista. Assim, ao final da nossa análise compreendemos que apesar dos documentos apresentarem a incorporação de pautas de lutas históricas do movimento feminista há limites em seu direcionamento conceitual e político uma vez que se fala de superação das desigualdades entre homens e mulheres sem apontar a superação da sociedade patriarcal e capitalista como base que sustenta tais desigualdades.

*The analysis of historical processes in the fight for women has revealed, in the theoretical field and in political action, the determination which sustains the exploitation and subordination process that women experience in patriarchal societies. Such determinations lead to the various analyses on the articulation between patriarchy and capitalism, and when also connected to racism, have deepened the relations of exploitation and subordination experienced by women in the different aspects of their daily lives. These analyses are the guide to the debate presented in this thesis on the super-exploitation of women's labor in Latin America and the orientation of policies and programs of the so - called International Organizations in the proposal to overcome the inequality between men and women. Our research, in its core objective, analyzed the "gender" perspective of the International Organizations which guide labor policies for women in Latin America from the readings of strategic documents from Cepal, OIT and UN Women. The investigation not only ranged labor policies, it also encompassed documents from these Organizations which present the guidelines to the so-called Equality between men and women in society, while it also visited the analysis of the concepts of empowerment and working conditions utilized and diffused by these international entities. In this research, a rationale was provided on the challenges and impossibility of materialization of the guidelines posted by these International Organizations, due to society's own patriarchal and capitalist dynamic development. Thus, at the end of our analysis we understand that, although these documents present an agenda of historical battles in the feminist movement, there are limits to their conceptual and political targeting since the overcoming of inequality between men and women is addressed without indicating the need to surmount a patriarchal and capitalist society which is the very basis for such inequalities.*



# Classes sociais e política monetária no Brasil */ Social classes and monetary policy in Brazil*

THIAGO DUTRA HOLLANDA DE REZENDE

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 06/03/2017

**Orientadora:** Daniela Neves de Sousa

**Palavras-chaves:** política monetária; classes sociais; economia política; Brasil; capitalismo.

**Keywords:** monetary policy; social classes; political economy; Brazil; capitalism.

O presente trabalho parte da necessidade de se compreender a mediação realizada pelas instituições burocráticas nas lutas de classes capitalistas, de modo a esclarecer de que maneira o aparelho estatal pode ser instrumentalizado numa estratégia emancipatória nucleada pela perspectiva do trabalho no Brasil. Um dos principais aspectos dessa mediação na reprodução capitalista é a gestão estatal da moeda. Para compreender sua relação com as lutas de classes prosseguimos por quatro passos principais. Em primeiro lugar, buscamos determinar o caráter específico das classes sociais e das lutas de classes no modo de produção capitalista, partindo do ponto de vista idealista e/ou do mercado, demonstramos a adequação superior da perspectiva materialista na análise das classes sociais no capitalismo, que parte das relações sociais de produção e reprodução do capital, assim esclarecendo seu caráter fetichista e estranhado. Em um segundo momento, destacamos o fato de que essas relações universais do capitalismo necessariamente se manifestam de modo particular, sempre específico, daí a necessidade de se compreender a maneira como elas se constituíram na particularidade brasileira, donde constatamos o caráter específico da entificação do capitalismo pela via colonial. Num terceiro momento, definimos as relações entre capital, dinheiro e moeda. Apresentamos algumas controvérsias monetárias para esclarecer as diferenças entre ortodoxia e heterodoxia monetárias e explicitamos a teoria monetária de Marx, a qual tem por base a origem do dinheiro a partir da necessidade posta pela produção mercantil do equivalente geral. Após, apresentamos as características principais do dinheiro no capitalismo, até as suas formas mais fetichizadas como capital fictício. Por fim, analisa-

mos a relação entre a política monetária e as classes sociais no Brasil pós-ditatorial. A análise desse período demonstra o contínuo isolamento das decisões em política monetária da maioria da população e o baixo nível de deliberação e controle democráticos, sejam nos choques heterodoxos durante o governo Sarney, seja na guinada ortodoxa iniciada em Collor, ou na instituição do Plano Real. Esse último, ao solucionar o problema da perda de reconhecimento social da moeda nacional e da hiperinflação, o fez na perspectiva das frações de classe do capital então hegemônicas, o capital financeiro nacional e internacional, assim, antes de ser neutra, a política monetária é instrumento essencial na dinâmica das lutas de classes no Brasil.

*The present work starts from the need to understand the mediation carried out by bureaucratic institutions in the capitalist class struggles, in order to clarify how the state apparatus can be instrumented in an emancipatory strategy nucleated by the perspective of work in Brazil. One of the main aspects of this mediation in capitalist reproduction is the state management of money. To understand its relationship to class struggles we proceed by four main steps. In the first place, we seek to determine the specific character of social classes and class struggles in the capitalist mode of production, starting from the idealist and / or market point of view, we demonstrate the superior adequacy of the materialist perspective in the analysis of social classes in capitalism, that proceeds from the analysis of the social relations of production and reproduction of capital, thus clarifying its fetishistic and strange character. In a second moment, we emphasize the fact that these universal relations of capitalism necessarily manifest themselves in a particular and always specific way, hence the need to understand the way in which they were constituted in Brazilian particularity, where we find the specific character of the constitution of capitalism by the colonial route. In a third moment, we define the relations between capital, money and currency. We present some monetary controversies to clarify the differences between monetary orthodoxy and monetary heterodoxy and proceed to explain Marx's monetary theory, which is based on the origin of money from the need of the general equivalent put by the commodities production. After, we present the main features of money in capitalism to its more fetishized forms as fictitious capital. Finally, we analyze the relationship between monetary policy and social classes in post-dictatorial Brazil. The analysis of this period demonstrates the continued isolation of the monetary policy decisions from the majority of the population and the*

*low level of democratic deliberation and control, be they in the heterodox shocks during the Sarney government, or in the orthodox shift initiated in Collor, or in the institution of the Real Plan. The latter, in solving the problem of the loss of social recognition of the national currency and of hyperinflation, did so in the perspective of the then hegemonic class fractions of capital: the national and international financial capital. So, before being neutral, monetary policy is an essential tool in the dynamics of class struggles in Brazil.*

---

## Social e controle democrático no campo da saúde do(a) trabalhador(a) / *Social protection and democratic control in the field of worker's health*

NATÁLIA PEREIRA CAIXETA

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 13/03/2017

**Orientador:** Reginaldo Guiraldelli

**Palavras-chaves:** trabalho; saúde do trabalhador; proteção social; controle democrático; participação social; direitos sociais.

**Keywords:** work; worker's health; social protection; democratic control; social participation; social rights.

Esta dissertação investiga e elabora reflexões, no contexto de crise estrutural do capital, a respeito do debate político do campo da saúde do/a trabalhador/a. Busca-se analisar de que maneira este espaço contribui para a garantia da proteção social e do controle democrático das políticas sociais, em especial, na articulação com a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. As alterações no mundo do trabalho, aliadas à ofensiva neoliberal e à desregulamentação trabalhista comprometem a organização da classe trabalhadora nos espaços de participação social devido à desconcentração do trabalho físico. No que interessa à proteção social, a conjuntura de destruição das legislações sociais protetoras do trabalho, ocasiona agravos à saúde da classe trabalhadora e visivelmente na exploração do trabalho no

Brasil em todos os níveis. Esses são elementos que afetam a estrutura da classe trabalhadora, suas formas de organização, capacidade de intervenção e o acesso aos direitos sociais, refletindo nas condições de vida e trabalho. Como elemento agravante, a situação do Brasil no contexto de reforma do Estado – o que equivale dizer a defesa da transferência de atividades do setor público para o setor privado – favorece a constituição de um mercado para a satisfação das necessidades sociais, tanto no campo da saúde, como no da previdência social. Esses fatores cooperam no ofuscamento da disputa de interesses das classes sociais que são antagônicas e inconciliáveis entre si como a burguesia e o proletariado. Assim, a opção metodológica aqui utilizada decorreu do materialismo histórico dialético, que esclarece que as condições de vida e trabalho são expressões das condições materiais produzidas socialmente, ou seja, a saúde dos/as trabalhadores/as está conectada com a produção e reprodução da sociedade capitalista brasileira. Nesse sentido, a pesquisa possibilitou a análise dos relatórios finais das Conferências Nacionais de Saúde do/a Trabalhador/a (1986, 1994, 2005, 2014), o que permitiu identificar as principais deliberações desses momentos, com enfoque naquelas relacionadas à temática proteção social e controle democrático e à sua concretização na Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora e na Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Conclui-se que as possibilidades de um efetivo sistema de proteção social e de controle democrático estão condicionadas ao fortalecimento da classe trabalhadora em oposição à política regressista e de retirada de direitos sociais estabelecidos no Estado capitalista. Tais enfrentamentos requerem ações no campo econômico, político, social e ideológico.

*This dissertation investigates and elaborates reflections, in the context of the capital's structural crisis, regarding the political debate in the health field of the worker. It seeks to analyze how this space contributes to the guarantee of social protection and democratic control of social policies, especially in articulation with the National Health Policy of Worker and Worker. Changes in the world of work, coupled with the neoliberal offensive and labor deregulation compromise the organization of the working class in the spaces of social participation due to the deconcentration of physical labor. Insofar as social protection is concerned, the situation of the destruction of social legislation that protects labor leads to an aggravation of the health of the working class and to the exploitation of labor in Brazil*

*at all levels. These are elements that affect the structure of the working class, its forms of organization, capacity for intervention and access to social rights, reflecting on the conditions of life and work. As an aggravating factor, Brazil's situation in the context of State reform - which is to say the defense of the transfer of activities from the public sector to the private sector - favors the constitution of a market for the satisfaction of social needs, both in the field of Health care, as well as social security. These factors cooperate in the dazzling of the contest of interests of the social classes that are antagonistic and irreconcilable with each other as the bourgeoisie and the proletariat. Thus, the methodological option used here was derived from dialectical historical materialism, which clarifies that living and working conditions are expressions of the material conditions produced socially, that is, the health of workers is connected with the production and reproduction of society Capitalist. In this sense, the research also analyzed the final reports of the National Worker's Health Conferences (1986, 1994, 2005, 2014), which made it possible to identify the main deliberations of these moments, focusing on those related to social protection And democratic control and its implementation in the National Policy on Worker and Worker Health and on the National Policy on Safety and Health at Work. It is concluded that the possibilities of an effective system of social protection and democratic control are conditioned to the strengthening of the working class as opposed to the regressive politics and the withdrawal of social rights established in the capitalist state. Such confrontations require action in the economic, political, social and ideological fields.*

---

Tensões e sintonias entre assistência social e trabalho no capitalismo: uma dialética na qual o direito é mal interpretado / *Tensions and harmony between social assistance and labor in capitalism: a dialectic in which "right" is misinterpreted*

DIEGO DA CONCEIÇÃO PIEDADE

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 03/03/2017

**Orientadora:** Potyara Amazoneida Pereira Pereira

**Palavras-chave:** assistência social; trabalho; capitalismo; direito; mérito.

**Keywords:** social welfare; labor; capitalism; right; merit.

A presente dissertação trata das contradições presentes na relação entre o trabalho e a política de assistência social no modo de produção capitalista, que se demonstram sob a forma simultânea de tensão e de sintonia. No centro desse processo está em disputa a concepção teórica e operacional da categoria “Direito”. Para a ala liberal da sociedade, essa categoria só pode ser caracterizada e materializada pela via do trabalho assalariado, produtor de mais valia, independentemente de sua condição, o que constitui um *non sense*. Para estes, qualquer concepção e prática de direitos que destoe dessa perspectiva vai de encontro à ética capitalista do trabalho e à meritocracia. Logo, trabalho assalariado estaria diretamente associado ao sucesso individual por mérito próprio. É nessa perspectiva, que se percebe o intento de negar a política de Assistência Social, como direito do cidadão e dever do Estado, inserindo em seu seio, de forma sutil, mecanismos que sobrepoem o mérito laboral ao direito à proteção contra os abusos do trabalho assalariado. E tais mecanismos respondem pelo retorno do titular do direito (desmercadorizado) à assistência social ao mercado de trabalho, mediante a indução a empregos precários e cursos de profissionalização pontuais e aligeirados. Esses cursos, grosso modo, nascem como uma proposta de “complementação da qualificação dos usuários”, mas, a sua verdadeira finalidade é a de subsidiar a criação de “portas de saída” da Assistência Social que fica cada vez mais reduzida a um mero alívio da pobreza. Essa tendência de ativação dos demandantes das políticas sociais para o trabalho não se limita ao território brasileiro, mas constitui um movimento internacional que, sob a lógica liberal do *workfare* (bem-estar em troca de trabalho), acirra as contradições, de fundo estrutural, intrínsecas a essa dinâmica.

*This dissertation is about the contradictions in the relationship between Labor and Social Assistance policy in the capitalist mode of production, which is demonstrated under a simultaneous form of tension and harmony. At the core of this process, there is the theoretical and opera-*

*tional conception of the “Right” category. For the liberal wing of society, this category can only be characterized and materialized by the wage labor, producer of surplus value, regardless of its condition, which is a non sense. For them, any conception and practice of rights that is dissonant from this perspective agrees and goes to the capitalist ethic of work and meritocracy. Thus, wage labor would be directly associated with individual success on its own merit. It is from this perspective that we can perceive the attempt to deny the Social Assistance policy, as a right of the citizen and duty of the State, inserting in it, subtly, mechanisms that overlap labor merit to the right to protection against abuses of the wage labor. And such mechanisms respond to the return of the right-holder (decommodified) to social assistance to the labor market, by his induction to precarious jobs and occasional and lightened professional courses. These courses, roughly speaking, are created as a proposal of “complementation of the qualification of the users”, but their true purpose is to subsidize the creation of “exit doors” of Social Assistance that is increasingly reduced to a mere relief of poverty. This trend of activation of the demanders of social policies for work is not limited to the Brazilian territory, but constitutes an international movement that, under the liberal logic of workfare (wellbeing in exchange for work), aggravates the structural contradictions Intrinsic to this dynamics.*

---

## **Contrarreforma da previdência social sob a égide do capital portador de juros: uma ofensiva a serviço da “previdência privada” / Counter-reform of the social pension under the auspices of the interest bearing capital: an aggression in service of the “private pensions”**

THAIS SOARES CARAMURU

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 21/03/2017

**Orientador:** Evilasio da Silva Salvador

**Palavras-chave:** contrarreforma; previdência social; capital portador de juros.

**Keywords:** counter-reform; social pension; interest bearing capital.

Esta pesquisa teve como objeto a condição contemporânea da proteção social à luz da dialética existente entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a expansão monetária dos mecanismos denominados “previdência privada”. Para isto, partiu-se da seguinte hipótese: a restrição das condições de acesso à proteção previdenciária ofertada pelos regimes públicos é funcional à proliferação monetária dos fundos de pensão. O processo de contrarreforma caracteriza-se por constituir-se em uma ofensiva reacionária e conservadora, cujos mecanismos, por um lado, capturam as receitas da Seguridade, com destaque para as previdenciárias, e, por outro, restringem sobremaneira as condições de acesso de amplos segmentos da massa trabalhadora à proteção previdenciária. Dentre as funcionalidades da contrarreforma para o capital está o estímulo à adesão de determinados segmentos da classe trabalhadora aos “planos” da “previdência privada”. Como operadores da mundialização, os fundos de pensão se convertem em agentes centralizadores de grandes massas monetárias cuja finalidade nada tem que ver com prover cobertura previdenciária, mas sim, em subordinar os recursos provenientes do trabalho necessário à reprodução do capital portador de juros e do capital fictício. Em linhas gerais, a pesquisa apontou que as relações intrínsecas entre a contrarreforma dos regimes públicos de previdência e a expansão da “previdência privada” possuem como determinação constitutiva as particularidades do capital portador de juros nas condições contemporâneas da acumulação capitalista.

*This research had as an object the contemporary condition of social protection in sight of the dialectic relation between the counter-reform of public pension systems and the monetary expansion of the so called “private pensions” mechanisms. In order to do this, it was established the following hypothesis: the restriction of the rules to access public pensions offered by the public systems is functional to the monetary increase of pension funds. The counter-reform process consists in a reactionary and conservative aggression that, on the one hand, capture the revenues of the Social Security System, especially those from the public pension, and, on the other hand, firmly restrict the conditions of access to social protection by large amounts of the*



*working class. Among the many functions of the counter-reform to capital, there is the one related to the continuous stimulation of some sectors of the working class to the endorsement of the “retirement plans” offered by the “private pensions”. As operators of the mundialization, pension funds convert themselves into centralizers of huge monetary masses which does not have the goal to provide social security, but to provide the resources that come from the socially necessary working time to the reproduction of Interest Bearing Capital and fictitious capital. In general, the research indicated that the intrinsic relations between the counter-reform of the public systems of pensions and the expansion of the “private pensions” have as a constitutive aspect the particular qualities of Interest Bearing Capital in the contemporary conditions of the capitalist accumulation.*

---

## Educação Superior no Brasil e Serviço Social: uma análise crítico interpretativa dos processos avaliativos a partir do Enade / *Educação Superior no Brasil e Serviço Social: uma análise crítico interpretativa dos processos avaliativos a partir do Enade*

ISABELA FERNANDA BARROS SILVA

**Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 07/03/2017

**Orientador:** Reginaldo Guiraldelli

**Palavras-chaves:** política social; Educação Superior; Serviço Social; formação profissional; sistema avaliativo; Enade.

**Keywords:** social policy; Higher Education; Social Work; professional qualification; evaluation system; Enade.

Esta dissertação examina a Política de Educação Superior brasileira e suas implicações na formação em Serviço Social no contexto de contrarreforma do Estado. O estudo está direcionado ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), um dos processos de avalia-

ção do ensino. Identificaram-se os determinantes sociopolíticos e econômicos que, especialmente a partir dos anos 1990, impactam o Sistema de Educação Superior Brasileiro. Tal década foi marcada pelo projeto neoliberal, que se caracteriza pela redução de direitos e pela criação de programas focalizados e fragmentados, com apoio à expansão da filantropia e solidariedade, para responder às demandas da classe trabalhadora. Todo esse processo significa um reordenamento para as políticas sociais, que passam a atender critérios de confirmação da pobreza. Nesse sentido, passam a oferecer respostas à questão social, por meio da privatização dos serviços e direitos, com uma face contraditória, através da suposta democratização do ensino superior. Diante disso, fez-se uma análise dos relatórios desenvolvidos a partir do Enade, considerando seus efeitos e rebatimentos para a formação em Serviço Social, que tem crescido exponencialmente, por meio, principalmente de instituições privadas e de educação à distância. Nesse sentido, entende-se a importância do caráter avaliativo para a garantia de instituições públicas, gratuitas, laicas e de qualidade, que, entretanto, vêm sofrendo avanços e retrocessos. Nesse percurso, foram usadas técnicas qualitativas e quantitativas de estudo, através de análises documentais, especialmente dos relatórios do Enade, considerando seus rebatimentos para a Política de Educação Superior e para o curso de Serviço Social no Brasil.

*This dissertation examines the Brazilian higher education policy and its implications in the formation of Social Work in the context of counter reform of the State. The study is directed to the National Student Performance Exam (ENADE), as one of the evaluation processes of teaching. We identify the socio-political and economic determinants that, especially since the 1990s, have an impact on the Brazilian Higher Education System. The decade was marked by the neoliberal project, which is characterized by the reduction of rights and the creation of focused and fragmented programs, with support for the expansion of philanthropy and solidarity, to respond to the demands of the working class. All this process means a reordering of social policies, which now meet the criteria of confirmation of poverty, and the answers to the social question, through the privatization of services and rights, with a contradictory face through the supposed democratization of higher education. In view of this, we analyze the reports developed from the ENADE, considering its effects and refutations for the formation in Social Work within a deep relation between capital and labor and its unfolding, through the pattern of capitalist accumulation that has grown*

*exponentially, for Private institutions and distance education. In this sense, it is understood the importance of the evaluation character for the guarantee of public institutions, free of charge, secular and of quality, which, however, has been undergoing advances and setbacks. In this course, we use qualitative and quantitative techniques of study, through documentary analyzes, especially the reports of the ENADE and its refutations for the higher education policy in Brazil and for the Social Service course in Brazil.*

---

“Faca só lâmina”: um estudo dos papéis desempenhados pelas famílias nos processos de proteção social das mulheres presas no DF / *“Faca só lâmina: a study of the roles played by families in the processes of social protection of imprisoned women in DF*

JÚLIA FREIRE DE ALENCASTRO

**Nome do Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 30/06/2017

**Orientadora:** Rosa Helena Stein

**Palavras-chave:** política penitenciária; Programa Bolsa Família; encarceramento das mulheres; famílias; dia de visita.

**Keywords:** penitentiary policy; Programa Bolsa Família; imprisonment of women; families; visit day.

Este trabalho tem como principal objetivo identificar e analisar os papéis das famílias nos processos de proteção social das mulheres presas na Penitenciária Feminina do Distrito Federal (PFDF), pensando como foco, as possibilidades de acesso e manutenção do Programa Bolsa Família (PBF). A aproximação com esse tema de pesquisa mais amplo, o encarceramento das mulheres, desenvolveu-se ao longo de aproximadamente cinco anos nos quais cada dia, cada pergunta e cada conversa foi fundamental para cons-

truir as questões e argumentos do presente trabalho (que, por suposto, não se pretende estático ou definitivo). Não é novidade que a população prisional no Brasil vive em regime constante de precarização e desmonte de direitos e acessos básicos. Com relação à população de mulheres presas e suas famílias, essa realidade é, talvez não mais agravada, mas certamente mais ofuscada e escondida. A dificuldade de encontrar dados já sistematizados e organizados é ainda mais intensa, mesmo com o crescimento exponencial do processo de encarceramento das mulheres. A dificuldade de encontrar dados e reflexões sobre o encarceramento das mulheres e sobre as famílias das mulheres presas vem, aos poucos, se transformando com o aumento do interesse de pesquisadoras e pesquisadores de diversas áreas, que tem levantado dados e construído considerações acerca dessa realidade. Nesse processo de encarceramento, incluímos as famílias, já que, consideramos aqui que “família é quem puxa cadeia junta”. As famílias, neste sentido, têm se engajado em processos de proteção social, inicialmente previstos para serem garantidos pelo Estado por meio de políticas institucionais. Entretanto, o que temos percebido é uma dificuldade de acesso às ações da maioria das políticas sociais tecidas e regulamentadas no país. Na intenção de arquitetar este argumento, realizamos entrevistas utilizando roteiros semiestruturados com algumas visitantes (familiares de mulheres presas no Distrito Federal), com alguns agentes de atividades penitenciárias (servidores da mesma instituição), e com uma das coordenadoras da Associação de familiares de internos (as) do sistema prisional do DF. Além disto, lançamos mão da observação participante nos dias de visita (às quintas-feiras), nas intermediações da penitenciária Percebemos com a pesquisa que as famílias “puxam cadeia” junto com as mulheres, seja por estarem presas à instituição por meio de sua familiar, ou pela necessidade de reorganização familiar e financeira. Verificamos também que há um processo de substituição da responsabilidade de proteção estatal das pessoas presas, para suas famílias.

*This paper aims to identify and analyze the roles of families in the social protection processes of women prisoners in the Federal Penitentiary (PFDF), focusing on the possibilities of access and maintenance of the Programa Bolsa Família (PBF). The research has been developed over the course of approximately five years in which each approach,*

*question and conversation was fundamental to build the questions and arguments of the present work (which is not intended to be static or definitive). It is not new that the imprisoned population in Brazil lives in a regime of precarization and dismantling of rights and basic accesses. Regarding the population of women prisoners and their families, this reality is perhaps no more aggravated, but certainly more obscured and hidden. The difficulty of finding already systematized and organized data is even more intense, even with the exponential growth of the process of imprisoning women. The difficulty of finding data and reflections on the imprisonment of women and the families of women prisoners has gradually transformed with the increasing interest of researchers and researchers in various areas, who have been collecting data and constructing considerations about this reality. In this process of incarceration, we include the families that have been engaged in social protection processes, initially planned to be guaranteed by the State through institutional policies. However, what we have perceived is a difficulty in accessing the actions of most of the social policies regulated in the country. In the intention of architecting this argument, we conducted interviews using semistructured scripts with some visitors (relatives of women prisoners in the Federal District), with some agents of penitentiary activities (employees of the same institution), and with one of the coordinators of the Association of relatives and inmates of the DF prison system. In addition, we use participant observation on the days of visit (on thursdays), in the intermediation of the penitentiary. We perceive with the research that there is a process of replacing the responsibility of state protection of the prisoners for their families.*

---

Da conquista ao desmonte: um estudo sobre os descaminhos da política de saúde em tempos de EBSEH / *From conquest to dismantling: a study of health policy misconduct in EBSEH's time*

RAFAELA BEZERRA FERNANDES

**Nome do Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 23/03/2017

**Orientadora:** Sandra Oliveira Teixeira

**Palavras-chave:** política de saúde; privatização; trabalho.

**Keywords:** health policy; privatization; work.

A presente dissertação teve por objetivo problematizar as condições e relações de trabalho estabelecidas no âmbito dos hospitais universitários federais que se encontram sob gestão da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, desvelando as mudanças advindas com esta nova modalidade de privatização da política de saúde, compreendida enquanto mais recente estratégia de desmonte do direito à saúde e mecanismo de valorização do capital, ainda que, a priori, o faça indiretamente. Para isso, recorreu-se ao debate de Estado, trabalho e fundo público considerando-se as particularidades sócio-históricas brasileiras de modo a compreender suas repercussões na política de saúde e, especialmente, nos rumos do Sistema Único de Saúde desde a sua criação. As análises construídas deram-se amparadas por revisão bibliográfica, levantamento documental e realização de entrevistas que serviram de subsídio à percepção do panorama contemporâneo da saúde, cujas evidências demonstraram que os efeitos da gestão sob responsabilidade da empresa têm sido nocivos não só aos trabalhadores, mas igualmente à população usuária que, nos moldes da EBSEH, passa a ter seu atendimento submetido a uma nova lógica de funcionamento da política pública que em muito difere das bandeiras de luta do movimento da reforma sanitária e do que consta preconizado ao SUS.

*The purpose of this dissertation was to problematize the conditions and working relations established in the scope of the federal university hospitals under the management of the Brazilian Hospital Services Company, revealing the changes that have occurred with this new modality of privatization of health policy, understood as the most recent strategy of dismantle the right to health and capital valorization mechanism, even if, a priori, it is done indirectly. For this purpose, we used the debate on State, work and public fund considering the socio- historical particularities of Brazil in order to understand its repercussions on health policy and especially on the directions of the Unified Health System since its inception. The analyzes were supported by a bibliographical review, a documentary survey and interviews that served as a subsidy to the perception of the*

*contemporary health scene, which evidences showed that the effects of management under the responsibility of the company have been harmful not only to the workers, but also to the user population that, according to the EBSERH, has its attendance submitted to a new logic of public policy that differs very much from the struggle flags of the health reform movement and what is recommended by the SUS.*

---

## Orçamento da seguridade social no Distrito Federal de 2008 a 2015 / *Social security's budget in Distrito Federal from 2008 to 2015*

MATHEUS PERES MACHADO MAGALHÃES

**Nome do Curso:** Programa de Pós-Graduação em Política Social

**Data da Defesa:** 07/04/2017

**Orientadora:** Sandra Oliveira Teixeira

**Palavras-chave:** seguridade social; orçamento público; fundo público; Distrito Federal.

**Keywords:** social security; public budget; public fund; Distrito Federal.

Por meio desta dissertação se buscou realizar uma análise crítica do Orçamento da Seguridade Social no Distrito Federal de 2008 a 2015. No percurso que embasa teoricamente a pesquisa empírica ressalta-se a concepção histórica e dialética do Estado, fundamentalmente determinado pela estrutura classista da sociedade sob a ordem do capital, em especial, em vigência do seu estágio imperialista na fase da financeirização; explora-se o processo da constituição e generalização da política social no centro do capitalismo, pelas suas implicações para a instituição de sistemas de seguridade social em países de capitalismo periférico, como o Brasil, situando o papel do fundo público nesse processo em meio à requisição da sua atuação na reprodução ampliada do capital, acentuada em virtude da crise estrutural do capital e envolta por teorizações ideológicas do neoliberalismo; a importância dos meios particulares

pelos quais se consolidou as relações capitalistas modernas no Brasil, sendo a construção de Brasília um de seus aspectos, bem como a forma como se deu a constituição da política social no país; para então se proceder à análise dos dados da execução orçamentária da seguridade social nos dois últimos planos plurianuais no DF, que envolveram governos em tese opostos no cenário político-institucional brasileiro, a saber, o DEM e o PT. Os principais resultados são a elevação vegetativa de recursos na seguridade social de 2008 a 2011, seguida de um brusco corte nessas despesas em 2012, para então se proceder a uma recuperação da alocação até 2014 e uma expansão desproporcional em 2015. Sob o governo DEM os dados apontam para a vinculação do partido ao ideário neoliberal em sua forma mais ortodoxa, com elevação dos gastos com a assistência sob o viés da focalização seletiva e redução da política de saúde. No governo PT a política de saúde volta a ter maior espaço orçamentário, com redução da assistência e incomum oscilação nas despesas previdenciárias. Em ambos os governos a política de trabalho é de dimensão residual e tem caráter individualizante, voltado ao fomento do micro empreendedorismo.

*In this dissertation it was sought to realize a critical analysis about the Social Security's Budget in Distrito Federal from 2008 to 2015. In the theoretical background of the search it is emphasized the historical and dialectical conception of the State, fundamentally determined by the class structure of society under the capitalism's order, specially in the period of its imperialist stage and in the financialization phase; is explored the process of constitution and generalization of social policy at the center of the capitalism, by its implications for the institution of social security systems in countries of peripheral capitalism, such as Brazil, placing the role of the public fund in this process, considering the requisition for this presence in the amplified reproduction of capitalism system, accentuated by virtue of the structural crisis of capital and surrounded by ideological theories of neoliberalism; the importance of the particular means by which modern capitalist relations were consolidated in Brazil, being the construction of Brasília one of its aspects, as well as the way in which the social policy was constituted in the country. So then is analyzed the execution of the social security's budget in the last two multiannual plans in Federal District, which involved, in theory, mandates of opposing governments in the Brazilian political-institutional scenario, namely from the DEM and PT parties. The*



*main results are the vegetative increase in social security funds from 2008 to 2011, followed by a sharp cut in these expenses in 2012, then a recovery of the allocation until 2014 and a disproportionate expansion in 2015. Under the DEM government, the data point to the party's attachment to the neoliberal ideology in its most orthodox form, with elevation of expenditures on social assistance's policies with the selective targeting bias and health policy reduction. In the PT government the health policy returns to a larger budget space, with reduced social assistance and as uncommon oscillation in retirement policy's expenditures. In both of governments the labor policy had a residual dimension with an individualizing character, aimed at the promotion of micro entrepreneurship.*

## 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](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](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](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*

---

Andreia de Oliveira – UnB

Andrea Mathes – UnB

Angela Neves – UnB

Carolina Batista dos Santos – UnB

Elaine Behring – UERJ

Fabiola Leal – UFES

Fernando Mascarenhas – UnB

Liliane Capile – UFMT

Maria Ozanira da Silva – UFM

Max Almeida – Diocese

Renato dos Santos Paula – UFG

Rosa Lucia Trindad – Unirio

Rosa Stein – UnB

Silvana Araujo – UFMA

Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz – Unifesp

Taiana Brettas – UFRJ