

Organizadoras

Marluce Souza e Silva, Leana Oliveira Freitas,
Imar Domingos Queiróz e Liliâne Capile C. Novais

Produção do conhecimento

10 anos do **PPGPS/UFMT**



Produção do conhecimento

10 anos do **PPGPS/UFMT**



UFMT

Ministério da Educação
Universidade Federal de Mato Grosso

Reitora

Myrian Thereza de Moura Serra

Vice-Reitor

Evandro Aparecido Soares da Silva



CONSELHO EDITORIAL

Presidente

Renilson Rosa Ribeiro

Supervisão Técnica

Ana Claudia Pereira Rubio

Membros

Ana Carrilho Romero Grunennvaldt (FEF)
Ana Claudia Dantas da Costa (FAGEO)
Carla Reita Faria Leal (FD)
Divanize Carbonieri (IL)
Elisete Maria Carvalho Silva Hurtado (SINTUF)
Elizabeth Madureira Siqueira (IHGMT)
Evaldo Martins Pires (ICNHS - CUS - Sinop)
Gabriel Costa Correia (FCA)
Ivana Aparecida Ferrer Silva (FACC)
Joel Martins Luz (CUR - Rondonópolis)
Josiel Maimone de Figueiredo (IC)
Karyna de Andrade Carvalho Rosetti (FAET)
Léia de Souza Oliveira (SINTUF/NDIHR)
Lenir Vaz Guimarães (ISC)
Luciane Yuri Yoshiara (FANUT)
Mamadou Lamarana Bari (FE)
Maria Corette Pasa (IB)
Maria Cristina Guimaro Abegao (FAEN)
Mauro Lúcio Naves Oliveira (IENG - Várzea Grande)
Moisés Alessandro de Souza Lopes (ICHS)
Neudson Johnson Martinho (FM)
Nilce Vieira Campos Ferreira (IE)
Odorico Ferreira Cardoso Neto (ICHS - CUA)
Oswaldo Rodrigues Junior (IGHD)
Pedro Hurtado de Mendoza Borges (FAAZ)
Regina Célia Rodrigues da Paz (FAVET)
Rodolfo Sebastião Estupiñán Allan (ICET)
Sérgio Roberto de Paulo (IF)
Wesley Snipes Correa da Mata (DCE)
Zenesio Finger (FENF)

Organizadoras

Marluce Souza e Silva
Leana Oliveira Freitas
Imar Domingos Queiróz
Liliane Capile C. Novais

Produção do conhecimento

10 anos do **PPGPS/UFMT**



Cuiabá, MT
2019

Copyright © Marluce Souza e Silva, Leana Oliveira Freitas, Imar Domingos Queiróz e Liliâne Capile C. Novais (Organizadoras), 2019.

A reprodução não autorizada dessa publicação por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

A EdUFMT segue o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

A aceitação das alterações textuais e de normalização bibliográfica sugeridas pelo revisor é uma decisão do autor/organizador.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

P964 Produção do conhecimento : 10 anos do PPGPS/UFMT / organizadoras
Marluce Souza e Silva ... [et al.]. – Cuiabá : EdUFMT, 2019.
221 p. : il. color. ; 23 x 32 cm.

Vários autores.
ISBN 978-85-327-0930-1

1. Política social - UFMT. 2. Política social – Pós-graduação. 3. Serviço social. 4. Responsabilidade social. 5. Políticas públicas. I. Silva, Marluce Souza e.

CDU 304.4(066)

Ficha Catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Jordan Antonio de Souza - CRB1/2099

Coordenação da EdUFMT

Renilson Rosa Ribeiro

Supervisão Técnica de Editoração da EdUFMT

Ana Claudia Pereira Rubio

Produção editorial

Téo de Miranda, Editora Sustentável

Revisão e Normalização Textual

Giselle Marques Ramos de Oliveira

Imagem Capa

Benedito Nunes (*Roupas no Varal* - óleo sobre tela, 92 x 80,5 cm)

Capa, Diagramação e Projeto Gráfico

Neemias Alves

Impressão

Gráfica Print



Editora da Universidade Federal de Mato Grosso

Av. Fernando Corrêa da Costa, 2.367
Boa Esperança. CEP: 78.060-900 - Cuiabá, MT.

Contato: www.editora.ufmt.br

Fone: (65) 3313-7155

*O Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS)
honra e agradece ao **Sr. Benedito Nunes** por autorizar a
reprodução da obra "**O Varal**" na capa deste livro.*

Prefácio

Este livro resulta de uma celebração dos 10 anos de existência institucional do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Política Social da UFMT. Nesse sentido, aqui temos alguns resultados “da grande conquista que representou para o Centro-Oeste brasileiro e para a pesquisa e pós-graduação no país” a criação desse Mestrado que aqui se faz presente através da divulgação de parte do conhecimento produzido por seus professores e seus mestrandos.

Inicialmente, é necessário assinalar que, em 2009, a criação de um Mestrado em Política Social respondia aos interesses da área de Serviço Social e da própria UFMT, que buscava ampliar sua presença na região, sob a égide do Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010 que apontava a interiorização da pós-graduação *stricto sensu*.

O Programa, que se estruturou a partir de uma Área de Concentração assim formulada: Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais explicitou tal Área em duas linhas de pesquisa que se articulam, sendo elas: Política Social e Direitos Sociais, e Trabalho, Questão Social e Serviço Social. Nesse âmbito, essa pós-graduação alcançou uma produção diversa e significativa, com grande expressão revelada pelos oito textos apresentados nesta coletânea. A realidade que buscaram decifrar, nas particularidades das Linhas de Pesquisa do Programa em suas interconexões, é complexa, heterogênea e contraditória, apresentando diversas dimensões de uma totalidade. Marx dizia que explicar a realidade não é apenas descobrir os nexos que a constituem, mas ajudar essa realidade a se constituir. E este é o primeiro ponto que eu gostaria de destacar sobre esse livro: não há

melhor caminho para qualificar as Políticas Sociais, as lutas sociais e o trabalho da profissão e seu campo de conhecimento do que o estudo, a pesquisa e o debate, como esses textos nos trazem.

Entendo que as reflexões que foram construídas no Programa ao longo dessa década, nos desvendaram alguns segredos (para usar uma expressão marxiana) sobre o trabalho profissional e sobre a realidade da Política Social em sua construção, seus processos de gestão, tensões e dissensos, presentes nos interesses em conflito que permeiam essas políticas e disputam sua direção. Esses estudos desvendaram do real “aquilo que não está dado”, pois como diz Ianni (2011), “[...] na verdade, a realidade, os fatos, os acontecimentos, precisam ser desmascarados, desvendados; daí esse percurso contínuo entre o que é aparência e a essência, entre a parte e o todo, entre o singular e o universal.” É nesse sentido que para ele a pesquisa é uma aventura do espírito, é uma viagem fantástica em termos de reflexão, de interrogação de questionamento. A reflexão que interroga o que parece evidente. Uma reflexão que além de individual é, antes de tudo, uma aventura coletiva. Uma reflexão que é também prospecção sobre o futuro, um olhar para frente sem indiferença.

Assim sendo, os textos aqui reunidos referem-se a dissertações defendidas pelo Programa em diferentes temporalidades e representam, efetivamente, um compromisso com o desvendamento dessa realidade heterogênea e contraditória. E, nesse sentido, as dimensões que trazem, são inquietantes e relevantes e, sobre essas dimensões, indagam os grupos de pesquisa que constituem o Programa, enfrentando as relações contraditórias entre Estado e sociedade civil, as lutas sociais e os movimentos sociais e suas resistências no contexto de luta de classes, na crise do capitalismo.

O tema da responsabilidade social, abordado no estudo de Mariangel Sanches Alvarado e Tânia Maria Santana dos Santos, *A Responsabilidade social na América Latina: uma aproximação necessária*, coloca-nos diante dessa temática, na América Latina, particularizando diversos países do continente a partir de um cenário caracterizado pelo avanço do neoliberalismo, com seu caráter predatório, marcado pelo desmonte de Políticas Públicas e desresponsabilização do Estado face às sequelas da Questão Social no Continente.

A atuação do Ministério Público, na perspectiva de garantia dos direitos sociais, especialmente no âmbito da proteção social e nas políticas públicas instituídas é o foco do texto *Notas sobre proteção social e a atuação do ministério público brasileiro*, de Marcos Henrique Machado e Liliane Capilé Charbel Novais.

Em seguida, Edir Wilmar Hening e Irenilda Ângela dos Santos apresentam o artigo intitulado *O Programa de Aquisição de Alimentos e sua efetividade como política de combate à pobreza no Brasil* que busca discutir brevemente as relações que o referido programa tem enquanto política pública no combate a fome, bem como à desigualdade e a pobreza.

No artigo de Karine Wlasenko Nicolau e Leana Oliveira Freitas, *Dádiva e direito social à saúde: retomando o debate*, é analisado o funcionamento das redes de apoio social no âmbito da Política de Saúde, em sua relação com os direitos sociais.

No estudo *Orçamento e Terceirização na Universidade Federal de Mato Grosso*, de Adriana Aparecida do Vale Kitagawa, Marilza de Fátima Souza e Marluce Souza e Silva é abordada a questão do financiamento das políticas sociais públicas, com os sucessivos cortes, contingenciamentos e com a terceirização dos serviços.

O artigo *O Movimento LGBT em Mato Grosso: história, agenda e estratégias de luta*, de Suzi Mayara da Costa Freire e Imar Domingos Queiróz, analisa o movimento organizativo LGBT apresentando a trajetória socio-histórica do Movimento, seus sujeitos coletivos, seu processo organizativo, agenda e estratégias de luta.

Já o texto de Jaqueline Dayane da Silva Medeiros e Janaína Carvalho Barros analisa *A dimensão investigativa no exercício profissional do assistente social* no âmbito da política de saúde do município de Cuiabá, buscando a consonância com o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

E temos o trabalho de Maria de Fátima Pereira Lessa e Ivone Maria Ferreira da Silva intitulado *A mídia regional no interior da sociedade capitalista* que apresenta importante reflexão sobre a mídia na sociedade capitalista, em tempos de neoliberalismo, evidenciando as contradições presentes no dia-a-dia das redações das empresas jornalísticas mato-grossenses e “[...] seu papel como produto de uma sociedade à beira da barbárie e que se desumanizou no processo de reprodução das relações sociais capitalista.”

Parabéns ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT por essa iniciativa que permitirá ao leitor ampliar a problematização acerca da intervenção profissional na contemporaneidade, especialmente no âmbito das Políticas Públicas. Iniciativa que deveria ser seguida por outros Programas e áreas do conhecimento como forma de divulgação de conhecimentos produzidos do ponto de vista científico, tecnológico e de formação profissional na sociedade brasileira.

Maria Carmelita Yazbek

Professora do Curso de Serviço Social e do
Programa de Pós-graduação em Serviço Social/PUC/SP

Sumário

Apresentação

Como parte das comemorações dos **10 anos do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Política Social (PPGPS)**, celebrados em 2019, as docentes e egressos deste programa, apresentam nesta obra, o resultado de pesquisas empreendidas durante esse período.

O PPGPS emerge no interior do Curso de Graduação em Serviço Social que, nos anos de 1970, instituiu-se juntamente com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), cuja expansão processada desde então, consolidou a UFMT como a mais abrangente instituição de ensino superior público do estado.

A criação do Mestrado em Política Social, em 2009, respondia aos interesses da área e da própria UFMT, determinada na criação de novos programas *stricto sensu*, assim como da pós-graduação em nível nacional que interessava e investia fortemente na ampliação da oferta na região. Seu surgimento coincide, portanto, com o processo expansionista da pós-graduação *stricto sensu* vivido também pela Área de Serviço Social no período de 2000-2009 em que foram criados no país 15 (quinze) novos cursos, sendo um número significativo deles localizado em regiões tradicionalmente identificadas como periféricas. Coerente, do mesmo modo, com a interiorização pretendida no Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010).

Foi nesse processo de correção de desigualdades regionais e intrarregionais, reduzindo, inclusive, assimetrias entre áreas de conhecimento, em observância às especificidades das regiões e das áreas, que o Mestrado em Política Social, e outros programas da UFMT, surgiram no período. Sempre calcados na compreensão da necessidade e do significado de se ofertar uma formação dessa envergadura,

proporcionando ensino em nível de pós-graduação a diferentes profissionais, com diversas inserções e responsabilidades institucionais na região Centro-Norte do país.

Na UFMT, entre os anos de 2008 e 2019, o número de Programas de pós-graduação mais que duplicou. Em 2008, eram 21 cursos de Mestrado e 3 de doutorado. Em 2019, são 50 programas de Pós-graduação, destes, 13 possuem cursos de Mestrado e Doutorado (Acadêmicos), 3 que são apenas cursos de Doutorado, 26 apenas curso de Mestrado e 8 com mestrado Profissional.

É necessário destacar que na área de Serviço Social, o Mestrado em Política Social da UFMT é o segundo curso *stricto sensu* oferecido em uma instituição pública na região Centro-Oeste. O primeiro é o da Universidade de Brasília (UnB), Mestrado e Doutorado em Política Social, criado em 1990. Foram necessárias duas décadas para que se ampliasse a oferta da Área na região, o que coloca o Curso e a própria Universidade pública com responsabilidades significativas tanto no que se refere ao acesso à formação de mestres em Política Social, quanto ao potencial de contribuição na construção e disseminação do saber produzido para a sociedade e região.

É nessa perspectiva que se entende, então, a regularidade da demanda pelo Curso, incluindo profissionais de outros estados do Centro-Oeste. Não se pode desprezar, inclusive, o fator densidade demográfica da região e do próprio Estado que ao ofertar um curso de natureza pública favorece a redução das dificuldades para acesso e permanência em programas em outras localidades mais distantes do país. Desde sua abertura, portanto, o Programa vem realizando esforços para se consolidar como referência para Mato Grosso e região na formação de profissionais que atuam seja no ensino, pesquisa ou no ciclo das políticas públicas. A entrada de sua primeira

turma, em 2009, marcou, assim, o início do Curso, composta por 12 profissionais de nível superior com formação diversa na área das Ciências Humanas e Sociais.

A Área de Concentração ***Política Social, Estado, Sociedade e Direitos Sociais*** reflete sua vocação para a interdisciplinaridade permitindo o diálogo entre as diferentes disciplinas que incidem nos modelos explicativos das políticas sociais. Nesse sentido, a ênfase na interdisciplinaridade promove não apenas o debate, como colabora na compreensão de um conjunto de problemas e temas sob diferentes enfoques analíticos que as linhas de pesquisa se propõem a investigar. Desenvolvendo assim, reflexões teórico-metodológicas que recuperem questões e tensões que envolvem as políticas sociais e seus desdobramentos contemporâneos, garantindo espaços críticos de interlocução.

Há que se destacar, ainda, que sua direção ético-política e teórico-metodológica constitui-se em fator atrativo de áreas afins a um curso situado na área de Serviço Social, por ser o único da UFMT e, no estado de Mato Grosso, que apreende o conceito de política social que, sem desprezar os elementos racionais de sua institucionalidade burocrático-legal, a toma como resultante da tensa relação de interesses contraditórios sobre os quais erige a sociedade capitalista.

A relação entre política e economia constitui-se no *ethos* que orienta toda a construção do percurso formativo desenvolvido pelo curso, em que a Política Social guarda profunda identidade com os mecanismos de regulação estatal, mediados pelas diversas formas de participação e expressão dos movimentos sociais. Assim, a diversidade profissional tem marcado a formação das turmas anualmente: economistas, administradores, historiadores, geógrafos, pedagogos, psicólogos, advogados, contadores, e, em maior número, assistentes sociais. Desde seu início, formou 100 (cem) mestres em Política

Social; todos com fortes vínculos com as políticas sociais públicas em seu campo de atuação profissional e ou de interesse de pesquisa.

Os propósitos do curso de preparação tanto para a intervenção técnica qualificada quanto para o ensino e pesquisa respondem às necessidades de diferentes perfis profissionais que pretendem aprimorar a atuação no campo das políticas públicas. Isso explica, mais uma vez, porque o curso é procurado e recebe profissionais que atuam no ensino público e privado, na gestão e implementação e, muito expressivamente, nos processos de formulação de políticas públicas.

E não há como pensar Política Social sem pensá-la nas suas interfaces e/ou nas suas determinações, o que impõe considerá-la em sua relação com o estado e sobre sua função mediadora entre este e a sociedade. Neste sentido, o Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT persegue ser regionalmente referência na produção de conhecimento interdisciplinar cuja centralidade reside na Política Social, seja sobre seus fundamentos ou sobre sua operacionalidade e especificidade.

A Política Social como área necessariamente multidisciplinar considerada sob o ponto de vista histórico-conceitual e operacional no Brasil, no cenário regional e mato-grossense, impõe revelar concepção e configuração das políticas sociais como resultantes da dinâmica da relação entre Estado e Sociedade, na regulação e garantia de direitos sociais.

Como objetivo geral, o Programa, desde o seu início, tem buscado a formação de profissionais qualificados para o ensino superior, a pesquisa e a produção de conhecimento sobre a realidade estadual e regional, bem como para a análise, o planejamento, a gestão e avaliação de políticas públicas, em especial, de políticas sociais, preparando profissionais das áreas humanas e sociais, incluindo o próprio Serviço Social, para as atividades que envolvem o ciclo das

políticas públicas que abarca, necessariamente, desde a formação da agenda, ao processo de tomada de decisão, a formulação da política propriamente dita, sua implementação e, por fim, a avaliação, como dimensão igualmente importante.

Tem perseguido com afinco, desde sua origem, o estabelecimento de intercâmbios técnico-científicos com instituições de ensino e pesquisa na área de política social e correlatas. Ciente de sua responsabilidade na qualificação e eficiência do ensino da graduação cuida, do mesmo modo, com vigor e proximidade, dos vínculos necessários entre os dois níveis de formação com vistas à ampliação e à qualificação da produção científica e das atividades docentes das áreas atendidas pelo Programa.

As pesquisas, orientadas no Programa, resultaram em dissertações que versam sobre as políticas sociais em suas diferentes dimensões, compreendendo as forças políticas e sociais de seu processo constitutivo e/ou em sua vinculação ao trabalho profissional. A dinâmica da política social em sua construção, modelos e perfis de gestão, arena de conflitos de interesses em que forças e sujeitos sociais e políticos disputam sua direção, centraram a preocupação analítica das pesquisas desenvolvidas pelos mestrandos em Política Social da UFMT. A política social é o espaço em que ocorre a constituição de direitos e o reconhecimento da cidadania.

Apresentar o percurso empreendido pelo Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Política Social (PPGPS) em direção à sua consolidação como espaço de produção de conhecimento relevante e necessário, teórico e socialmente, encontra, na presente publicação, possibilidade de sua difusão.

A responsabilidade social na Costa Rica¹

Autora: **Mariangel Sánchez Alvarado**

¹ Dissertação defendida em 09.03.2018. Banca: Dra. Tânia Maria Santana dos Santos (Presidente Banca / Orientadora), Dra. Liliâne Capilé Charbel Novais (Examinadora Interna), Dra. Eloisa Helena de Souza Cabral (Examinadora Externa) e Dra. Janaina Carvalho Barros (Examinadora Suplente).

A RESPONSABILIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

UMA APROXIMAÇÃO NECESSÁRIA²

Mariangel Sánchez Alvarado³

Tânia Maria Santana dos Santos⁴

Hoy, si el capital pudiera acaparar la atmósfera de la tierra y así privar a los individuos hasta del modo de respirar “no sofisticado” que se ha venido practicando espontáneamente, con toda certeza inventaría una planta embotelladora global y racionaría el producto a su criterio, con total autoritarismo, prolongando así su propia vida indefinidamente.
(Mészáros)

Introdução

Na América Latina, região dependente na divisão internacional do trabalho reproduzem-se, a partir da década de 1980 condições provocadas pela crise estrutural do capital. Assiste-se, a implementação de uma série de políticas voltadas para o amorteci-

² O artigo é parte da Dissertação intitulada “A Responsabilidade Social na Costa Rica” do Programa de Pós-graduação em Política Social ICHS/UFMT.

³ Doutoranda do PPGSS/ UFAL, Mestrado no Programa de Política Social ICHG/ UFMT, Graduação em Serviço Social Universidad de Costa Rica. E-mail: mariangelsa@gmail.com

⁴ Professora efetiva do Programa de Serviço Social ICHS/UFMT. E-mail: taniamss@terra.com.br

mento da crise do Estado de Bem-Estar a partir dos anos de 1970 e que traz à cena o neoliberalismo. Parafraseando Fallas (2016), se durante os trinta anos gloriosos se observou um aumento nas formas de intervenção estatal nos países centrais, por causa do aumento da produtividade do capital, produto do complexo desenvolvimento militar industrial, a partir dos anos de 1980, fomos testemunhos de constantes deslocamentos dos negócios estatais rentáveis para a esfera privada e do financiamento da economia por parte do Estado para ajudar a sustentar os grandes capitais, o que se constituiu em um espaço vital para o processo de acumulação como alternativa remediadora da crise.

É neste contexto que a Responsabilidade Social se torna relevante como estratégia adotada pelas empresas e pelos grandes capitais para melhorar suas taxas de lucro por meio de diferentes vias. Porém, há que se ressaltar que, embora a crise do capital estabeleça determinações estruturais que afetam os países de uma forma geral, cada país tem suas particularidades e especificidades devido aos processos sócio-históricos vivenciados ao longo do seu desenvolvimento, o que leva a que cada um reaja de forma diferenciada, mesmo fazendo parte de um mesmo continente.

Em linhas gerais, apresenta o percurso e desenvolvimento da responsabilidade social no continente, destacando as particularidades que esta assume em cada país a partir de um cenário marcado pelo avanço do neoliberalismo o qual deixa o rastro de uma profunda crise econômica e política e culmina no desmonte e desresponsabilização do Estado com as políticas sociais públicas que passam a ser assumidas pelas empresas ou pelo que se convencionou denominar de terceiro setor.

1 A Responsabilidade Social na América Latina: o que influenciou para sua constituição?

É importante, para este estudo, partir das origens e desenvolvimento da Responsabilidade Social (RS) como uma estratégia empresarial voltada para uma maior geração da taxa de lucro por parte do capital; ou seja, considera-se a RS na América Latina como uma forma fetichizada de atenção à população trabalhadora tanto por parte do Estado, quanto do setor privado e do chamado terceiro setor.

Do ponto de vista da gestão, na América Latina não se tem desenvolvido de forma contínua e sistemática ferramentas e indicadores de desempenho da RS como acontece em alguns países europeus, porém, tem começado a surgir em alguns países latino-americanos metodologias adaptadas às realidades nacionais o que vem se constituindo em base para a ampliação e legitimação destas ações. Exemplo disto são os indicadores do Instituto Ethos do Brasil, os quais foram posteriormente traduzidos para o espanhol e adaptados pelo IARSE (Instituto Argentino de Responsabilidade Social) e pela AED (Associação Empresarial para o Desenvolvimento) na Costa Rica.

Muitas organizações empresariais latino-americanas, voltadas para a RS, estão ligadas, através de uma rede de relações, tendo à frente a Organização Empresarial Americana *Business Social Responsibility*, criada no encontro realizado em Miami (*Social Venture Network*) em 1997, com o objetivo de elaborar um modelo de responsabilidade social empresarial para ser implementado na América Latina. Daí, a base metodológica para a criação de organizações importantes como o Instituto ETHOS (Brasil) em 1998, a *Acción Empresarial* (Chile) 1999, *Fundemas*(El Salvador) 2000 e outras organizações.

Essas organizações, em sua maioria, são financiadas pelas alianças multilaterais por parte do Banco Mundial, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, através de seu Fundo Multilateral de Investimentos (Fomin), têm promovido práticas responsáveis por meio de investigações, publicações e apoio financeiro institucional.

No caso do BID, destacam-se as atividades de promoção como as Conferências Interamericanas sobre RS e as investigações e publicações sobre a temática nas empresas de pequeno e médio porte na América Latina, bem como, a intervenção em casos empresariais específicos. O BID/Fomin tem financiado uns quinze projetos de fortalecimento institucional e construção de capacidade local, assim como de implementação de programas de RS em pequenas empresas na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Uruguai.

Na América Latina, tal como ocorre em outras partes do mundo, pode-se identificar o mesmo contexto do Estado debilitado pelas reformas neoliberais, pelas privatizações e pela primazia do setor privado; o que aumenta a complexidade organizacional e suscita mobilizações sociais, o que leva as empresas a adotar ações voltadas para manter sua legitimidade no cenário da crise, do baixo crescimento, do aumento do desemprego e das desigualdades sociais.

Neste cenário, segundo Nunes (2005), os diferentes países de América Latina têm respostas a partir das “recomendações” dos organismos financeiros internacionais, os quais desenvolvem, entre outros temas, a Responsabilidade Social.

O momento importante que marcou o desenvolvimento da região foi em 2001, na III Cimeira das Américas em Quebec, Canadá; da qual participaram organizações multilaterais, instituições fi-

nanceiras internacionais e ONGs, dando origem as conhecidas *Conferencias das Américas de Responsabilidade Social Empresarial* e outras atividades similares.

No ano de 2009, as organizações por países que conformavam a WBCSD eram:

Tabela 1 - Membros em América Latina do *World Business Council For Sustainable Development (WBCSD)* em 2009

ORGANIZAÇÃO	PAÍS
Asociación de Empresarios para el Desarrollo - AED	Costa Rica
Acción de la Responsabilidad Social en Guatemala - CENTRARSE	Guatemala
Consejo Empresarial Venezolano para el Desarrollo Sostenible - CEVEDES	Venezuela
Consejo Empresarial Argentino para el Desarrollo Sostenible - CEADS	Argentina
Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible - CECODES	Colombia
Consejo Empresarial Hondureño para el Desarrollo Sostenible- CEHDES	Honduras
Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible	Brasil
Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible - CEDES Bolivia	Bolivia
Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible - CEDES Ecuador	Ecuador
Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible - CEDES El Salvador	El Salvador
Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible- CEDES México	México
Perú 2021	Peru
Red de Empresas para el Desarrollo Sostenible - REDES	Paraguay

Fonte: Prado e Flores (2004)

Vale ressaltar que no ano de 2009, 13 países da América Latina já faziam parte desta Organização mundial e aderiram às políticas e disposições das empresas locais.

Outra organização que merece ser mencionada é o *Business for Social Responsibility* (BSR), fundada nos Estados Unidos, o qual é um dos impulsionadores da criação da organização nas Américas chamada *Foro Empresa* (*Fórum Empresa* ou *Rede Empresa*), propulsores da aliança hemisférica de organizações empresariais que promove a responsabilidade social e as alianças, público-privada, que surge com o objetivo de ser vínculo ou uma rede virtual que conecta as diferentes organizações que promovem a RS na América.

Esta organização agrupa 21 entidades e promove a RS em 18 países de América, reunindo um total de 3.400 empresas, como mostra a Figura 1 abaixo:

Figura 1 - Organizações membros do foro empresa (2011)



Fonte: *El Estado de la Responsabilidad Social Empresarial en América Latina 2011. Foro Empresa, 2011.*

Cria-se também, no ano 2009, o Centro Regional de Apoio para América Latina e Caribe, o que consiste em uma iniciativa para

fornecer o Pacto Global na região, com uma influência fortemente marcada pelos organismos internacionais, associados de forma intrínseca aos interesses e necessidades do grande capital. Atualmente, os países que conformam o Pacto Global em América Latina e o Caribe se mostram na Tabela 2.

Tabela 2 - Países que conformam a rede do pacto global na América Latina e Caribe

País	Ano	Membros participantes	Setores envolvidos
México	2005	806	Empresas, academia, associações empresariais, sociedade civil, organizações de RS, setor público, sindicatos.
Guatemala	2015	25	Empresa Privada.
Nicarágua	2014	42	Empresa, academia, associações empresariais, sociedade civil, setor público.
Costa Rica	2010	40	Empresa, academia, associações empresariais, sociedade civil.
Panamá	2002	121	Empresa, academia, associações empresariais, sociedade civil.
Colômbia	2004	593	Empresas, academia, associações empresariais, sociedade civil, organizações de RS, setor público, sindicatos.
Equador	2011	95	Empresas públicas e privadas, governos locais, academia, associações empresariais e organizações da sociedade civil de todo tamanho (grandes y PYMES) e origem (nacional e internacional).
Peru	2003	138	Empresa, academia, associações empresariais, sociedade civil, setor público.
Brasil	2003	792	Empresas, academia, associações empresariais, sociedade civil, setor público, sindicatos, organizações de RS.

Paraguai	2002	70	Empresa, academia, associações empresariais, sociedade civil, setor público, sindicatos.
Chile	2007	76	Empresas, academia, associações empresariais, sociedade civil, organizações de RS, setor público, sindicatos.
Argentina	2004	415	Empresas, academia, associações empresariais, sociedade civil, organizações de RS.
Uruguai	2010	34	Empresa, academia, associações empresarias, sociedade civil, setor público, sindicatos, organizações de RS.

Fonte: Elaboração própria com dados tomados do Centro Regional para América Latina e o Caribe em Apoio ao Pacto Mundial de Nações Unidas. 2016. Disponível em: <https://www.pactomundial.org>

Conforme os dados da tabela acima, percebe-se que em países como Guatemala, Panamá e Argentina, as ações de RS estão delimitadas somente nas empresas e nas organizações da sociedade civil, porém, na maioria dos países latino-americanos, o Estado participa destas ações empresariais, o que evidencia sua função histórica que vai se modificando conforme as necessidades do próprio capital.

No ano 2011, segundo Vives e Peinado-Vara (2011) o Fundo Multilateral de Inversões, membro do Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apresentou a publicação intitulada “La Responsabilidad Social de la empresa en América Latina”, que é um compêndio de várias investigações sobre a “evolução” e implementação da RS no contexto Latino-Americano. De acordo com este estudo, a América Latina tem desenvolvido uma tradição filantrópica para práticas de RS mais específicas focadas, tanto ao interior, como no exterior das empresas.

Segundo Henao (2013) a maior parte das práticas que as empresas do setor privado empreendem baseia-se nas crenças religiosas e morais, que correspondem ao grande peso que tem as empresas familiares no setor produtivo. O autor ressalta que o dinheiro que estas empresas investem na RS é pouco e só para grupos específicos; *“Las consecuencias de estas actividades, por lo general, no repercuten más allá de adquirir cierta buenareputación e imagen, siempre y cuando se logren comunicar convenientemente.”* (VIVES; PEINADO-VARA, 2011, p. 66).

Porém, esta orientação do individualismo, das crenças religiosas e morais são influenciadas pelos interesses do sistema de produção capitalista o qual preconiza, segundo Montañó (2003), que o bem-estar social seja atingido pelo setor privado; ou seja, pelas famílias, a comunidade, as instituições religiosas e filantrópicas, as quais devem se responsabilizar por uma rede de “solidariedade” que proteja os mais pobres; em lugar de constituir uma rede universal de proteção social que explicita o dever do Estado na garantia dos direitos sociais, ainda assim com os limites estruturais que isto implica.

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2011), se a popularidade da RS tivesse que ser medida na América Latina, segundo o número de organizações que pertencem ao Pacto Mundial, ficaria explícito que é uma região “muito responsável com a sociedade e o meio ambiente”; porém, sabemos que isto não é assim (a partir desta mesma lógica); conforme dados do BID, de um total de 5.102 empresas de 13 países, somente 1.005, o que corresponde a 19,7%, aderiram ao Pacto Mundial. São empresas que se encontram distribuídas principalmente no México, Brasil e Argentina.

Apesar dos poucos estudos sobre a situação da Responsabilidade Social na América Latina, Vives (2013), com base na sua

investigação, comenta que na América Latina, no seu conjunto, a RS encontra-se no seu início, mas, as expectativas são de que seu progresso continue, embora ainda se encontre abaixo da média do desenvolvimento mundial.

Neste sentido, como já foi mencionado anteriormente, as características do desenvolvimento da RS em cada país, modificam-se dependendo das condições e das necessidades que se apresentam. Como expõe Nunes (2005), “[...] no Peru, a responsabilidade social empresarial surge como uma reação política das elites empresariais á crise peruana, no Chile, a responsabilidade social empresarial surge com uma conotação religiosa e humanitária, como resposta ao profundo enriquecimento do empresariado local [...]”. (NUNES, 2005, p. 13)

Desta forma, no Peru, o conceito da RS ainda se encontra orientado fortemente à competitividade, segundo Vives e Peinado-Vara (2011) uma política referente ao tema é a Estratégia Peru 2021, que nasce, segundo o discurso oficial, para contribuir para que a empresa se converta em um motor de desenvolvimento e incorpore a responsabilidade social como uma ferramenta da sua gestão, contribuindo ao melhoramento da qualidade de vida e competitividade do seu entorno.

No Chile, existe uma forte tradição de participação do empresariado em temas públicos, isto pelas transformações do Estado a partir da crise estrutural e pela incorporação das políticas neoliberais neste país, o que reduziu consideravelmente a intervenção estatal nas políticas sociais que foram sendo, em grande medida, privatizadas. Entre as organizações que desenvolvem ações de RS neste país, encontra-se *AcciónRS*, que é uma organização que nasce do setor empresarial para “promover as práticas em matéria de responsabilidade social empresarial”.

Neste país, o Modelo de Gestão de Responsabilidade Social Empresarial é um instrumento desenvolvido no marco do projeto Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef) conduzido pela Pontificia Universidad Católica de Valparaíso junto à Associação Chilena de Seguridad, à União Social de Empresários e Executivos Cristãos e ao Centro para o Cidadão Corporativo do *Boston College*; eles realizam publicações com o objetivo de divulgar o conceito, tendências e ferramentas que permitem sua adoção na cultura empresarial. Em 2013, criou-se o Conselho de Responsabilidade Social para o Desenvolvimento Sustentável, que deveria funcionar como uma instância coordenadora entre os diferentes órgãos da Administração do Estado, setor privado e sociedade civil em temas vinculados à elaboração de políticas públicas de Responsabilidade Social para o Desenvolvimento Sustentável do Chile.

No Brasil, Santos (2008) menciona que a RS chega sob a influência do modelo norte-americano, no ano 1993, e consolida-se em 1998 com a criação do Instituto Ethos de empresas de responsabilidade social empresarial, a qual se trata de uma organização não governamental que tem como missão fomentar a RS nas empresas. Com este objetivo, promove a implementação dos indicadores Ethos como ferramenta de aprendizagem e supervisão da RS. Segundo Oglisatri (2007), este país é o mais avançado quanto a RS em comparação com outros países da região, onde cerca de 500 empresas oferecem relatórios públicos seguindo as linhas propostas pelo instituto Ethos (chamados balanços sociais), a bolsa de Valores de São Paulo tem iniciado uma classificação de empresas similar ao *Dow Jones Sustainability Index*.

Ademais, existe uma iniciativa importante que surgiu na América Latina, que é o Índice de Sustentabilidade Empresarial

(ISE), desenvolvido pela Bolsa de Valores de São Paulo. O ISE funciona desde 2005, sendo pioneiro na região e uma referência para os investidores refletirem o retorno de uma carteira composta por ações de empresas brasileiras com um desempenho destacado em sustentabilidade.

Na Argentina, as ações de RS são desenvolvidas, na sua maioria, por parte das empresas e tem um caráter filantrópico e segundo Vives e Peinado-Vara (2011), as empresas não contam com métodos de avaliação ou planejamento. O Instituto Argentino de Responsabilidade Social Empresarial (Iarse) constitui a referência nacional nesta temática e estabelece os padrões da RS neste país.

Na Colômbia, a longa tradição de participação empresarial em temas de RS tem se guiado por um viés assistencialista e filantrópico. As indústrias exportadoras de têxteis, flores e café contam com incentivos por parte do governo para integrar políticas socialmente responsáveis. Todas elas têm incorporado tais práticas de gestão em função das demandas de seus mercados de destino. O Centro Colombiano de Responsabilidade Social Empresarial (CCRE) é uma organização não governamental que tem se dedicado à divulgação, promoção, investigação e assessoria de empresas em temas relacionados com a RS e a ética nas organizações.

No caso de México, existe uma conjuntura favorável à RS. É importante mencionar que a tradição da RS nas empresas do México é filantrópica e muitas empresas estão subscritas nos acordos internacionais de RS. A Aliança Mexicana pela RS e o Centro Mexicano de Filantropia (Cemefi), são duas referências em matéria de difusão de conceitos no país.

No Uruguai, a organização Desenvolvimento da Responsabilidade Social (Deres), é conformada pela reunião das principais

empresas uruguaianas que procuram desenvolver práticas sociais tanto do ponto de vista conceitual como da sua aplicabilidade prática.

Nesta mesma linha, encontra-se Venezuela, onde a RS, segundo Vives e Peinado-Vara (2011), tem suas origens na tradição filantrópica dos empresários locais e nas ações empreendidas por empresas petrolíferas antes da nacionalização da indústria. São eles que lideram os processos de RS no país. O ator principal da RS é a Aliança Social, uma iniciativa da Câmara de Comércio Norte Americano (AMCHAM) na Venezuela, cuja missão é promover e incentivar a RS com o fim de “contribuir a melhorar a qualidade de vida da população desse país”.

A zona do Caribe e da República Dominicana tem trabalhado conjuntamente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), para o desenvolvimento e implantação de uma política de RS voltada para a prevenção da exploração sexual infantil no setor turístico e para o impulso da diplomacia, com o intuito de criar sinergias e fortalecer os vínculos entre o setor privado e o Estado.

Na América Central, embora o tema não esteja tão desenvolvido como nos países europeus ou em alguns países de América do Sul como Brasil ou Colômbia, têm avanços importantes em alguns países como por exemplo na Costa Rica, porém, em outros países como Guatemala e Panamá, o percurso da RS não é muito avançado.

Ao levar em consideração os processos históricos-sociais vivenciados por cada país da América Central, pode-se resgatar algumas considerações importantes nesta área. Em El Salvador, a principal organização que trabalha a RS é a *Fundación Empresarial para la Acción Social* (Fundemas), que nasce no ano 2000 liderada pelos empresários como estratégia de negócio e tem vinculação com o Estado ou organizações da sociedade civil. Este país também apresenta

um discurso da RS como iniciativa para promover a competitividade do país num marco de responsabilidade social. O governo, com apoio do Serviço de Assessoria de Investimento Estrangeiro do Banco Mundial, cuja sigla em inglês é (Fias), tem trabalhado para estabelecer um marco nacional de RS da empresa que permita melhorar a competitividade do país. El Salvador tem poucas empresas que contam com políticas socialmente responsáveis e, dentro do setor público, o governo não parece possuir ainda a estrutura organizativa para promover estas práticas em articulação com as empresas.

Na Costa Rica, constata-se, desde 1977, uma das primeiras intenções públicas de criar relações socialmente responsáveis, quando o ex-presidente Daniel Oduber durante a V Reunião da Associação de Câmaras Norte-americanas de Comércio de América Latina enfatizou a necessidade de uma relação voluntária entre as companhias e o Estado, onde as empresas considerem seus interesses financeiros de utilidade e as necessidades imperantes no país. De igual maneira, promove em seu discurso, o apoio do governo às companhias privadas para que fortaleçam o setor público e destinem desta maneira recursos à sociedade (ODUVER, 1977).

Mais adiante, em 1997, foi fundada pelo empresário Walter Kissling Gam, a Associação Empresarial para o Desenvolvimento (AED), a qual tem se posicionado como uma organização de referência nesse país. É importante mencionar que a AED é a representação costarriquenha de *United Way* e pertence às organizações internacionais como o *World Business Council for Sustainable Development*, o Pacto Mundial das Nações Unidas e a Integração Centro Americana pela RS (Intergrase).

Atualmente a AED encontra-se conformada por 140 empresas (em 2017, eram 119 e em 2018, 133, o que evidencia sua tendên-

cia ao aumento da incorporação de empresas). Segundo informações da Associação, é uma organização sem fins lucrativos que procura a sustentabilidade e competitividade do país, através da promoção de modelos responsáveis de negócios nas empresas; trabalham em conjunto com a sociedade civil e o Estado por meio de alianças público-privadas, incentivando que as empresas tenham práticas voltadas às dimensões econômica, social e ambiental para aumentar sua produtividade e contribuir com o desenvolvimento do país.

Nos anos de 2004 a 2007, foram realizadas algumas conferências de RS promovidas pela Cooperação Internacional na Costa Rica, das quais participaram ONGs nacionais, universidades estatais e o Instituto Centro-americano de Administração de Empresas (Incae). Igualmente, nesse ano, foi elaborado o Diagnóstico Nacional da situação da Responsabilidade Social na Costa Rica, financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), onde se sistematiza o marco normativo internacional e nacional em matéria de responsabilidade social, os atores e iniciativas que promovem a RS, a oferta formativa nacional, a identificação e análises dos principais programas no setor público e privado, casos de estudo, expectativas sobre o plano estratégico de RS da Costa Rica, análises da situação para o desenvolvimento de uma estratégia nacional de RS e recomendações.

Recentemente no ano 2017, foi apresentada a Política Nacional de Responsabilidade Social no país, a qual, segundo o governo da Costa Rica (2017), procura promover um enfoque na gestão responsável e sustentável entre as empresas públicas, as empresas privadas e entidades da sociedade civil. A iniciativa procura gerar articulações entre os diferentes setores da sociedade e o seu discurso expressa a intencionalidade de envolver e sensibilizar a população sobre sua im-

portância, ou seja, busca legitimar seu acionar na sociedade. Desta maneira o Estado assume um papel na promoção e fomento da RS.

No caso hondurenho, a RS também é considerada uma ferramenta de negócios, que se baseia em uma perspectiva estratégica e leva em consideração os conceitos dados pelo ISO26000. A principal organização deste país com respeito ao tema é FUNDAHRSE, fundada há mais de 10 anos e que segundo seu diretor executivo “[...] *desea que se ejecute una RS integral, que favorezca la confianza de los ciudadanos, a la vez que se estimule la innovación, la competitividad y la prosperidad económica*”. Ou seja, a RS em Honduras, é apresentada como uma perspectiva nitidamente econômica e empresarial. Conforme consta no seu site é uma “organização sem fins de lucro, apolítica, não religiosa”.

Na Nicarágua, como acontece nos outros países mencionados, a RS é considerada do ponto de vista empresarial como uma estratégia de negócio, no entanto, incorpora o “desenvolvimento social” por meio da política pública. No ano 2005, consolida-se, neste país, a organização uniRSE, a qual desde seu início pautou-se em uma RS dirigida ao interior da empresa, porém, a partir das convenções e acordos internacionais, tem promovido a expansão para outros setores da população. Assim, coloca-se esta organização com o objetivo de articular junto a outras organizações regionais buscando homogeneizar os conceitos de RS nas empresas nicaraguenses.

No caso de Panamá, SumaRSE é a associação mais importante na RS, fundamenta-se também nos conceitos do ISO26000 com o objetivo de utilizar esta estratégia para maximizar a competitividade das empresas. A referida organização trabalha basicamente na capacitação e intercâmbio de boas práticas no âmbito econômico, social e ambiental. Segundo SumaRSE (2011), “[...] promove o diálogo

com o setor público e o terceiro setor, procurando converter a soma dos esforços individuais em um verdadeiro impacto coletivo que faz mais sustentável o desenvolvimento econômico do país.” (Tradução nossa). Além disso, pretende ser o ente articulador com as organizações internacionais e regionais.

Neste país, destaca-se como importante o fato de que as empresas devam ter investimento social e filantropia, já que um não exclui ao outro, assim expõe a organização SumaRSE (2011),

A pesar de que la inversión social es una práctica emergente en Panamá, se pueden identificar dos factores principales que la motivan y que permiten su crecimiento. Por un lado, está la necesidad de mantener el legado filantrópico del fundador de la organización, y por otro, ejecutar las políticas de sostenibilidad de la empresa. (SUMARSE, 2011)

Outro aspecto importante é a aliança com o terceiro setor, especialmente, com as Organização não Governamentais (ONGs) para executar projetos e canalizar recursos. Mencionam que aproximadamente, nos últimos três anos, as empresas participantes da organização têm investido 29.5 milhões de dólares anuais no setor sócia. Investimento feito nos programas sociais que envolvem voluntariado corporativo para “estabelecer e reforçar vínculos com a comunidade”, já que os principais “beneficiários” de seus projetos são as comunidades de impacto direto da empresa, seguido por crianças e adolescentes.

A Guatemala é o país com menor desenvolvimento na RS, já que segundo dados da Rede do Pacto Global na América Latina e o Caribe, poucas empresas têm projetos deste tipo. Este país foi influenciado para realizar iniciativas de RS pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e o Conselho de Fundações Privadas de

Guatemala desde 1998. Definem a RS como uma cultura de negócios, baseada em princípios éticos e firme cumprimento da lei, a qual contribui à competitividade das empresas e para o bem-estar geral do país. A organização mais relevante da RS neste país é CentraRSE (*Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial en Guatemala*), foi fundada no ano 2003 e, atualmente, conta com 100 empresas membros. O objetivo desta organização consiste em procurar “uma mudança na atitude no empresariado guatemalteco para convertê-los em empresários conscientes e proativos, que contribuam significativamente com o desenvolvimento das pessoas, a competitividade das empresas e o desenvolvimento sustentável do país.” (Tradução nossa)

Segundo Vives e Peinado-Vara (2011), não se observam relações fluidas entre o governo, empresa e sociedade civil, porém existem empresas que têm incorporado elementos de qualidade, competitividade e responsabilidade social, como no setor açucareiro, o café orgânico e o maquilador têxtil. Assim, as entidades orientadas às exportações tais como Agexpront e Fundazúcar são as que têm maiores capacidades de responsabilidade social.

Pode-se observar como no contexto centro-americano, as ações de RS estão claramente influenciadas também pelos organismos internacionais que colocam a importância do tema para a reprodução das relações sociais no sistema de produção vigente, e desta maneira geram organizações mundiais e regionais para doutrinar, homogeneizar ou globalizar conceitos e maneiras de atuar das empresas, dos Estados e da sociedade civil.

Ademais, o conceito de RS encontra-se dirigido para que os empresários tenham uma “consciência” para intervir no âmbito social e assim contribuir para o desenvolvimento do país, como se fosse uma questão de boa vontade dos empresários, isolando-o da

conjuntura social, econômica e política que lhe dá origem e influi em seu desenvolvimento.

Na América Central, a organização responsável pela RS é a Integração Centro Americana pela Responsabilidade Social (Intergrase), aliança de organizações privadas nos seis países da região (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Panamá), esta organização apoia as empresas e outros atores para implementar a RS como parte de sua estratégia de negócio com “[...] a finalidade de contribuir efetivamente ao desenvolvimento sustentável e a integração centro-americana”. (Tradução nossa)

A criação desta organização foi uma iniciativa que tem marcado a região no que concerne a RS. No mesmo ano da sua criação, a organização Intergrase assinou um acordo de colaboração com a Secretaria de Integração Econômica Centro-Americana (Sica), mediante que buscava contribuir com o processo de integração econômica, competitividade e sustentabilidade das empresas na região. Dentro das características desta organização se encontram 600 empresas associadas, sendo que 60% são grandes empresas que aportam 30% do PIB regional e manejam em torno de quatro milhões de dólares por ano.

O objetivo da Intergrase é “[...] propiciar uma sociedade centro-americana sustentável e inclusiva através da ação conjunta e complementar de ações, em apoio ao empresariado, o setor público e a sociedade civil para promover e implementar a RS, como estratégia para contribuir com o desenvolvimento sustentável”. (Tradução nossa). Para esta organização a RS é um comportamento ético e transparente que deve contribuir com o desenvolvimento sustentável, levando em consideração as expectativas das partes interessadas, o cumprimento da legislação a ser aplicada a coerência à

normativa internacional de comportamento e está integrada em toda a organização.

Assim, a Responsabilidade Social é desenvolvida na América Latina de forma diferente, considerando as particularidades de cada país, mas, destacando que em todos existe uma forte influência dos Organismos Internacionais que impulsionam este tipo de ação de forma “globalizada”, com o fim de padronizar as propostas para que sejam funcionais aos seus interesses.

Considerações finais

A América Latina, devido à sua posição na divisão internacional do trabalho, sendo parte do sistema capitalista vigente e num momento de crise estrutural do capital, tem condicionantes estruturais que determinam seu desenvolvimento. Desta forma, existem estratégias que se originam em determinados momentos históricos para beneficiar ao grande capital e melhorar as condições para sua reprodução.

É neste contexto que se situa a Responsabilidade Social, como uma forma de intervir, tanto por parte das empresas, como do Estado e da sociedade civil, de forma diferenciada de como se intervinha em outros momentos do desenvolvimento do capital. A RS entendida como uma estratégia que nasce para ativar a articulação das ações empresariais e o novo consenso burguês, de corte político-ideológico e econômico, que potencializa a valorização do capital por várias vias como a venda de produtos retardatários, gerando duplo lucro por parte das empresas, ganhos publicitários maiores ao realmente investido e com uma forte legitimação social, motivando a compra dos produtos por parte dos consumidores com as ações fetichizadas da RS.

Como se constata no estudo, a RS nasce na América Latina na década de 1990, articulada às políticas de corte neoliberal e desenvolve-se em cada país de forma diferenciada mas intrinsecamente articulada às disposições dos Organismos Financeiros Internacionais os quais definem em grande medida, as ações que são executadas pelas entidades que têm programas e projetos de Responsabilidade Social.

Referências

CENTRARSE (Guatemala). **Início**. Disponível em: <https://foro.centrase.org>. Acesso em: 15 maio 2019.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2004**. Ny, Estados Unidos: Naciones Unidas, 2005. 391 p. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1221-panorama-social-america-latina-2004>. Acesso em: 15 maio 2019.

COSTA RICA. **Política Nacional de Responsabilidad Social 2017-2030**. San José, Costa Rica, 22 jun. 2017. Disponível em: https://www.aedcr.com/sites/default/files/pn_responsasocialcr_2017.pdf. Acesso em: 15 maio 2019.

FALLAS, Y. Crisisestructural, estado y política social: derivacioneseneltrabajo social y desafios para laclasetrabajadora. **Revista Costarricense de Trabajo Social**, San José, Cr, v. 30, n. 1, p.48-68, jun. 2016. Disponível em: <https://revista.trabajosocial.or.cr>. Acesso em: 15 maio 2019.

FUNDACIÓN HONDUREÑA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL (Honduras). **¿Quéhacemos?** Disponível em: <http://fundahrse.org/fundahrse/que-hacemos/>. Acesso em: 15 maio 2019.

HENAO, J. Las formas de reparación en la responsabilidad del Estado: hacia su unificación sustancial en todas las acciones contra el Estado. **Revista de Derecho Privado**. Universidad Externado de Colombia. (28). 2013.

INTEGRARSE (Nicaragua). **Home**. Disponível em: <https://integrarse.org/home/>. Acesso em: 15 maio 2019.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e questão social- crítica ao padrão emergente de intervenção social**. Ed. 2. São Paulo: Cortez. 2003

NUNES, I. R. As pessoas, a empresa e a sociedade. *In*: PORTO, M. (org). **Investimento Privado e Desenvolvimento: balanço e desafio**. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005

ODUVER, Daniel. **Discurso V Reunión de la Asociación de Cámaras-Norteamericanas de Comercio de Latino América**. 1977. Disponível em: <http://camara-comercio.com/historia/>. Acesso em: 10 set. 2017.

OGLISATRI, Enrique, *et al.* **El Octágono de la Responsabilidad Social de la Empresa**. Costa Rica. 2007.

PRADO, A; FLORES, J. **Marco lógico y conceptual del Modelo de Responsabilidad Social Empresarial para Costa Rica**. São José. INCAE. 2004.

RED FORUM EMPRESA. **El Estado de la Responsabilidad Social Empresarial en América Latina 2011: Percepciones de consumidores y ejecutivos de empresas**. [s. L.]: RedForum Empresa, 2011. 84 p. Disponível em: <http://www.empresa.org/doc/estado-rse-2011-libro.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

SANTOS, T. **A atuação do assistente social nas ações de responsabilidade social desenvolvidas pelas empresas em Mato Grosso.** 2008. 162 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

SUMARSE (Panamá). **Somos SumaRSE.** Disponível em: <https://www.sumarse.org.pa/somos-sumarse/>. Acesso em: 15 maio 2019.

VIVES, A; PEINADO-VARA, E. **La Responsabilidad Social de la empresa EN AMÉRICA LATINA.** Manual de Gestión. Fondo Multilateral de Inversiones Miembro del Grupo BID: Disponível em: <https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/la-responsabilidad-social-de-la-empresa-en-america-latina.pdf> Acesso em: 15 maio 2019.

VIVES, Antonio. **Mirada crítica a la responsabilidad social de la empresa en Iberoamérica.** Santiago: Cumpetere, 2013. 276 p. Disponível em: <http://www.cumpetere.com/wp-content/uploads/2018/02/Mirada-Critica-final-1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.

A proteção social como pressuposto de atuação do MPMT¹

Autor: **Marcos Henrique Machado**

¹ Dissertação defendida em 12.08.2013. Banca: Dra. Liliane Capilé Charbel Novais (Presidente Banca / Orientadora), Dra. Erivã Garcia Velasco (Examinadora Interna), Dra. Maria Tereza Aina Sadek (Examinadora Externa) e Dra. Marluce Souza e Silva (Examinadora Suplente).

NOTAS SOBRE PROTEÇÃO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Marcos Henrique Machado²
Liliane Capilé Charbel Novais³

*A injustiça num lugar qualquer é uma
ameaça à justiça em todo o lugar.*
(Martin Luther King)

Introdução

Com o surgimento da Administração Pública no Estado Moderno, especialmente, a partir da Revolução Francesa, os ideais democráticos induziram atendimentos aos princípios republicanos que assegurassem a isonomia de tratamento aos iguais, a moralidade no trato dos interesses coletivos e a publicidade dos atos praticados por governantes e gestores.

Na nova configuração constitucional, rompeu-se com o patrimonialismo e se descreveu os deveres do Estado.

² Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Mestrado em Política Social na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Doutorando em Política Social DINTER na Universidade Federal de Brasília e Universidade Federal de Mato Grosso (UnB/UFM) E-mail: marhen@terra.com.br

³ Professora do Departamento de Serviço Social e do PPGPS/UFMT, Doutorado em Serviço Social UFRJ, Pós-Doutorado em História na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) E-mail: lcharbel@terra.com.br

Nesse compasso, ocorrera a universalização dos direitos sociais, cuja positivação apontou o caminho político a ser seguido, diametralmente oposto às imposições do Mercado.

No Brasil, a Constituição de 1988 pode ser considerada um exemplo material de resistência aos preceitos neoliberais que precinizam um Estado “mínimo na área social”, ao garantir para todos os residentes no Brasil (brasileiros e estrangeiros), o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988, art. 6º).

Cria-se um novo formato para a política social, ao se consolidar áreas determinadas e especificidades, em título próprio denominado DA ORDEM SOCIAL (BRASIL, 1988, arts. 193 e 194), notadamente a saúde, a previdência e a assistência social destacado demais direitos sociais previstos no mesmo texto constitucional.

A Ordem Social passou a ser baliza central do ordenamento constitucional brasileiro, uma vez que as normas infraconstitucionais, resultantes das diretrizes constitucionais programáticas, resguardaram a todos os cidadãos um sistema capaz de colocá-los sob tutela estatal, mediante a efetivação de políticas públicas sociais.

Não obstante, passados mais de trinta anos da promulgação do texto constitucional de 1988, o Estado brasileiro vive um descompasso entre adoção de políticas públicas e prestação dos serviços de saúde, previdência e assistência social.

Entre as causas desse desalinhamento, estão o receituário neoliberal imposto pela economia mundial, contrária ao investimento público e a governança partilhada em três níveis de gestão (União, Estado e Município), que ora se sobrepõem em responsabilidade, ora

se confundem em competência. Nesse cenário sociopolítico-econômico, aparece o Ministério Público brasileiro.

Inegavelmente, a função social do Ministério Público é um dos temas da maior importância para a Política Social, justamente porque a sociedade é a única destinatária dos serviços prestados pela instituição.

São funções constitucionais do Ministério Público “[...] zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, bem como “[...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, art. 129, II e III).

Por efeito, o Ministério Público é um dos órgãos legitimados para exercer o controle da Administração Pública, bem como para a consecução dos direitos sociais em face dos Poderes Públicos, leia-se Administração Pública federal, distrital, estaduais e municipais.

Nessa perspectiva, o principal objetivo deste artigo é levantar uma discussão acerca das possibilidades de defesa da Ordem Social pelo Ministério Público, em especial a Proteção Social e as políticas públicas, através de um conceito amplamente aceito teoricamente e suas variantes. Assim como os atributos e as características das políticas públicas, entabulando a discricionariedade administrativa e a participação popular; suas relações com o Estado e a Justiça, especialmente, os fenômenos delas derivados: a juridicização e a judicialização. E, ao percorrer a formulação, a implementação e o controle das políticas públicas, com realce sobre a cidadania como principal fundamento, além de seu desenvolvimento no Brasil. Nesta direção, o advento dos

direitos sociais aparecem muito densamente na Constituição Federal de 1988 (CF 88), doravante, e precisa ser melhor aquilatado nesta conjuntura.

1 Direitos Sociais inaugurados na Constituição Federal de 1988

Os Direitos Sociais são “direitos da sociedade”, assim entendidos porque outorgam ao indivíduo uma prestação material do Estado, tais com a saúde, a assistência social, a educação, entre outros. São direitos de segunda geração que marcam a transição das liberdades formais abstratas para situações subjetivas concretas (BOBBIO, 1999). Possuem índole coletiva, a justificar o adjetivo “social”.

Em sentido material, são prestações materiais outorgadas pelo Estado ao indivíduo, tais como saúde, assistência social, educação e habitação (LEIVAS, 2006).

O sujeito passivo dos direitos sociais é o Estado, sendo este o responsável pelo atendimento do objeto de tal modalidade de direitos, qual seja a prestação de um serviço: o serviço escolar, médico-sanitário-hospitalar, desportivos, etc. (FERREIRA FILHO, 2006).

O titular dos direitos sociais continua sendo o homem, na sua individualidade, porém não são fruíveis ou exequíveis de forma individual (LAFER, 2006).

Portanto, os direitos sociais se encontram entre as espécies de direitos prestacionais em sentido amplo e podem ser considerados como direitos prestacionais em sentido estrito. Ao lado deles, outras duas espécies de direitos prestacionais podem ser elencadas: os direitos de proteção e os direitos à organização e ao procedimento (ALEXY, 2007).

Para Faria (1994, p.54) “a característica básica dos direitos sociais está no fato de que, forjados numa linha oposta ao paradigma kantiano de uma justiça universal, foram formulados dirigindo-se menos aos indivíduos tomados isoladamente como cidadãos livres e anônimos e mais na perspectiva dos grupos, comunidades, corporações e classes a que pertencem”.

Os direitos sociais podem ser previstos em normas programáticas, em normas de organização, em normas de garantia institucional, bem como serem concebidos como direitos subjetivos públicos (CANOTILHO, 2003).

Anote-se que as normas de organização atribuem competência administrativa e legislativa para realização dos direitos sociais, ao passo que as normas definidoras de garantias institucionais obrigam o gestor e o legislador a respeitar a essência dos dados sociais, econômicos e políticos para formularem políticas públicas (SILVA, 2000).

Nesse formato, a prestação dos direitos sociais envolve três níveis ou graus de concretização, assim considerados: os direitos sociais originários, cujas prestações materiais derivam diretamente das normas constitucionais; os direitos sociais derivados, os quais exigem uma atuação legislativa concretizadora; as políticas sociais, que decorrem de uma dimensão objetiva juridicamente vinculativa aos poderes públicos de criarem serviços e fornecerem prestações inerentes às suas obrigações (ALEXY, 2007).

Para entender o sentido político dos direitos sociais, merece registro a reflexão exposta por Telles em sua obra *Direitos Sociais – Afinal do que se trata?* Após incursões sobre a impotência para se fazer frente aos rumos excludentes que vem tomando o reordenamento da economia e do Estado no mundo inteiro, conclui que os

direitos sociais dependem grandemente da refundação da política e da própria noção de direitos e cidadania (2006).

A concretização ou efetivação dos direitos da sociedade é obrigação comum de todos os Poderes do Estado, indistintamente (PEREZ, 1995).

Para que possam ser materialmente efetivos, os direitos sociais demandam a intervenção ativa e continuada do Estado, portanto, requerem um formato de política pública, prevista na CF 88, com a gestão, o controle social e o financiamento previstos e concatenados.

A ordem social programática e democrática caracteriza-se como estatuto marcadamente voltado, tanto do ponto de vista político quanto do jurídico, para a concretização dos direitos sociais, por meio da realização de políticas públicas (BREUS, 2007).

O maior obstáculo para efetivação dos direitos sociais recai sobre a dependência de edição de norma infraconstitucional integradora, decorrente do caráter abstrato e incompleto das normas definidoras de direitos sociais, por ser concebidas, em sua maioria, como programáticas.

Nesse contexto, a interpretação constitucional apresenta-se como importante vertente para a efetivação dos direitos sociais. Obviamente, a efetivação dos direitos sociais demanda a construção de horizontes mais amplos no âmbito da hermenêutica constitucional, mais particularmente voltados para o aspecto substancial.

Destaca-se o pensamento de Streck (2004, p. 368):

É necessário construir (novos) caminhos na busca da concretização das promessas da modernidade plasmadas no texto constitucional. Isto implica continuar a acreditar na força normativa da Constituição e no seu papel dirigente e compromissário. Daí a necessidade da construção de uma Teoria da Constituição Dirigente Adequada

a Países de Modernidade Tardia (TCDAPMT), cujos fundamentos decorrem da necessidade de preenchimento do déficit resultante do histórico descumprimento das promessas da modernidade nos países periféricos. Destarte, a defesa de uma Teoria da Constituição Dirigente Adequada a Países de Modernidade Tardia fundamenta-se na ideia de um conteúdo compromissário mínimo a constar do texto constitucional, bem como nos correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição constitucional e de participação democrática.

Nessa vertente, ao Judiciário compete garantir os direitos sociais previstos no texto constitucional por meio da judicialização das políticas públicas, instaurada, em regra, pelo Ministério Público, que detém o poder-dever de agir a bem do interesse social para assegurar o máximo de prestações positivas do Estado ao maior número possível de cidadãos.

Ao tratar da efetivação dos direitos sociais, Canotilho desenvolve uma teoria a qual denomina de “reserva do possível”, ao considerar sua dependência dos recursos econômicos (2003).

A justificativa não envolve maior discussão, pois a efetividade dos direitos sociais exige dispêndio de dinheiro e a disponibilidade de recursos, configura uma limitação econômica à eficácia jurídica das normas constitucionais que impõe prestações positivas ao Estado.

A “reserva do possível”, em solo nacional, deve-se à adaptação de doutrinadores brasileiros à jurisprudência constitucional alemã, a qual entende que a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição de disponibilidade dos respectivos recursos.

Observe-se, contudo, que não apenas os direitos sociais exigem emprego de direito público para serem assegurados, mas também os direitos individuais e os políticos demandam gastos públicos, portanto, a diferença entre essas categorias de direitos não é de natureza, mais de grau.

Os limites da “reserva do possível” não se afiguram intransponíveis, pois deve prevalecer o “mínimo existencial” das contingências impostas pela sociedade ao Estado.

A vinculação dos direitos sociais ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, a ausência de distinção de grau ou valor entre os direitos individuais e sociais, aliado ao constitucionalismo material, em harmonia com os postulados do Estado social e democrático, justificam a inclusão dos direitos sociais na mais sólida proteção constitucional da cláusula de rigidez extrema (BONAVIDES, 2007).

Por isso, os direitos sociais devem ser interpretados com base ético-jurídica na dignidade da pessoa humana, na defesa das prerrogativas do indivíduo contra os excessos de poder cometidos pelos órgãos do Estado, no estabelecimento de condições apropriadas de vida, assim como na promoção do desenvolvimento multidimensional da personalidade humana (SILVA, 2006).

2 As Políticas Públicas e a Proteção Social

O Estado Democrático de Direito impõe aos governantes o cumprimento de determinados deveres sociais, mas a forma de cumprimento destes deveres genéricos permite o uso de uma larga margem de discricionariedade política, através da qual irá prevalecer a execução das políticas sociais que o governante repute mais adequadas ao seu programa de governo.

As políticas públicas estão diretamente relacionadas com o processo de formação do interesse público, portanto a discricionariedade do governante.

Nessa vertente, as políticas públicas podem ser entendidas como forma de controle prévio da discricionariedade ao exigirem o

preenchimento de requisitos, formas e pressupostos materiais para a tomada de decisão administrativa.

A discricionariedade administrativa pode ser definida como: “A faculdade que a lei confere à Administração para apreciar o caso concreto, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma dentre duas ou mais soluções, todas válidas perante o Direito” (DI PIETRO, 2007, p. 67).

Portanto, é a faculdade que adquire a Administração Pública para assegurar, de forma eficaz, os meios realizadores de determinado fim.

Nesse ponto, na dimensão do Estado prestacionista, a função administrativa não poderia ser desempenhada de forma adequada se tudo fosse predeterminado de modo absoluto pela lei.

No entanto, a existência de uma possibilidade de opção discricionária não torna imune a atividade administrativa o controle das políticas públicas, as quais somente se mostrarão adequadas, do ponto de vista da discricionariedade do administrador, se estiverem em conformidade com as metas, valores e procedimentos previstos no ordenamento jurídico como um todo e, especialmente, no texto constitucional.

A discricionariedade administrativa está presente, via de regra, quando:

1. a lei expressamente a confere à Administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção “exofficio” do funcionário, a critério da Administração, para atender à conveniência do serviço;
2. a lei é insuficiente, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com os princípios extraídos do ordenamento jurídico;
3. a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de

poder de polícia, em que é impossível traçar todas as condutas diante de lesão à vida, à segurança pública, à saúde, ao meio ambiente;

4. a lei usa certos conceitos indeterminados ou, nas palavras de Linares, “fórmulas elásticas”, assim consideradas aquelas que encerram valorações, isto é, sentidos axiológicos, jurídicos, tais como “comodidade interna”, “utilidade pública”, “bem comum”, “justiça”, “equidade”, “decoro”, “moralidade”, etc. (DI PIETRO, 2007, p. 75-76).

Onível de discricionariedade do governante deve seguir um processo que se abre em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação da política pública.

Assim sendo, as atividades concernentes à elaboração de políticas públicas e à sua execução, insere-se num fenômeno de “procedimentalização” composto pela legislação aplicável, pessoal disponível, disponibilidade financeira e “[...] participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo” (BUCCI, 2006).

No sistema constitucional brasileiro, adotou-se da técnica constituinte de articular direitos sociais com políticas públicas de realização, reduzindo-se a discricionariedade do legislador e do administrador, ampliando-se a justiciabilidade desses direitos, ou seja, a concretização dos direitos junto ao Poder Judiciário. Em outras palavras, a possibilidade de efetiva aplicação dos direitos por meios de mecanismos jurídicos de exigibilidade (CUNHA, 2003).

As demandas da sociedade, na área social ou econômica, sempre envolvem uma articulação política com os representantes do Legislativo ou do Executivo, visto que as políticas públicas tradicionalmente são formuladas e executadas pelo Poder Executivo, a partir de critérios de oportunidade e conveniência.

Inegavelmente, esse processo é político, cuja legitimidade e qualidade decisória envolvem a participação democrática dos cida-

dãos, nas instâncias previstas na política pública, a saber: Conselhos, Fórum, Conferências e Ministério Público.

Na elaboração do orçamento público, a participação dos cidadãos se encontra prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, art. 48) e no Estatuto das Cidades (EC, arts. 43 a 45), de modo a conferir às escolhas e opções manifestadas pelos cidadãos o requisito de legitimidade e de validade da lei, além de induzir a ponderação de prioridade em eventual controle jurisdicional sobre determinada política pública a ser implementada.

A inclusão de direitos sociais universais e benefícios assistenciais não contributivos impõem a existência recursos para financiar os custos da seguridade.

Todavia, a alocação de recursos para as políticas públicas sociais tende a ser “pró-cíclico e regressivo”, de modo a induzir apenas a existência de mecanismos compensatórios, que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades. Ocorre uma “ritualização” que impossibilita a implementação de políticas universais (SOARES, 2000).

Na ótica orçamentária, justifica-se, apesar dos princípios constitucionais apontados anteriormente, que o financiamento das políticas públicas sociais deve observar as fontes de financiamento. Em outras palavras, identificar “quem paga a conta”, com base na diversidade de financiamento.

O financiamento de políticas públicas sociais envolve discussão, negociação e confronto sobre a autonomia do Estado diante dos interesses privados. Nesse contexto, instala-se o embate parlamentar e governamental entre os que buscam direcionar o orçamento público para atender políticas econômicas, de um lado, e, de outro, há aqueles que defendam o atendimento de políticas públicas sociais.

A formação de uma política pública envolve: a) o processo de identificação dos problemas a serem tratados; b) o estabelecimento de uma agenda e propositura de soluções, abrangendo a realização dos estudos multidisciplinares necessários; c) a especificação dos objetivos que se pretende alcançar; d) por fim, a indicação dos melhores modos de condução da ação pública, tratando-se, desta maneira, da formulação da política (MASSA-ARZABE, 2006).

O art. 165, § 1º, da Constituição Federal determina que o Plano Plurianual (PPA) estabeleça, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital que se destinam a criar, aperfeiçoar e expandir serviços públicos ou atividades de governo e outras voltadas para a garantia da continuidade dos serviços públicos criados, expandidos e aperfeiçoados pelas despesas de capital, bem como para as relativas aos programas de duração continuada que visam manter os serviços públicos existentes ou criar programas continuados, de acordo com as necessidades públicas levantadas.

O § 2º do art. 165, bem como o art. 169, *caput*, § 1º, II, da Constituição Federal, ao tratarem da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), estabelecem que o seu conteúdo:

- a) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- b) orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- c) disporá sobre as alterações na legislação tributária;
- d) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e,
- e) autorizará, especificamente, qualquer concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras e admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, na Administração Pública direta e indireta.

Em obediência ao princípio da programação, a LDO é “[...] a segunda lei orçamentária da programação financeira, em que são veiculadas as regras necessárias para que o orçamento seja financeira e economicamente viável na concretização de diretrizes, objetivos e metas traçadas no PPA” (SILVA, 2007, p.134).

Por sua vez, a LOA, conforme estabelece o art. 165, § 5º, I, II e III, da Constituição Federal, compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. A LOA “está em terceiro escalão na série de atos que visam à concretização dos programas de governo e dos direitos fundamentais que dependem de dispêndio público” (SILVA, 2007, p. 136).

Com base nos princípios orçamentários da unidade, universalidade, anualidade, proibição do estorno, não-vinculação da receita pública ou não-afetação, exclusividade de matéria orçamentária, reserva da lei ou legalidade; transparência e publicidade procuram-se respeitar e materializar a programação, bem como garantir o planejamento orçamentário tridimensional ou a tripartição do planejamento orçamentário entre o PPA, a LDO e a LOA.

Registre-se, por fim, que a participação popular em reuniões preparatórias, assembleias temáticas, fóruns regionais, que têm como alvo a inclusão social e a prevalência dos direitos sociais pode ser concebida tanto como metodologia para elaboração de um orçamento democrático, quanto caracterizar um orçamento participativo, experimentado desde 1980 por diversos Municípios brasileiros (DAL BOSCO, 2008).

A necessidade de um Estado-providência converteu direitos sociais em “declarações setoriais”, resultado de um “processo de extensão e aprofundamento do Estado-protetor clássico” (ROSANVALLON, 1997, p. 20).

Com o advento e afirmação do Estado Social de Direito, em meados do século XX, o compromisso estatal iniciou a concretização das normas programáticas.

Nessa configuração, o Estado deve agir de forma positiva, alterando as condições materiais originárias de seus cidadãos, de modo a garantir igualdade de oportunidades.

O princípio da Separação dos Poderes (CF, art. 2º) demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico, pois reconhece responsabilidades políticas atribuídas a cada um dos Poderes constituídos.

Por isso, a adoção de políticas públicas depende da especialização das funções do Estado, todavia, é imperativo distinguir o processo de elaboração ou formulação da fase de execução ou implementação das políticas públicas.

A formulação de políticas públicas envolve necessariamente a articulação e decisão tanto do Legislativo quanto do Executivo, ao passo que a implementação pressupõe existência de recursos públicos e produção de atos administrativos afetos à Administração Pública, observada a Constituição, a partir dos limites impostos pela Lei Orçamentária Anual.

Por sua vez, ao Judiciário se reserva o controle de constitucionalidade e a revisão do ato administrativo incompatível com a finalidade legal.

Pode-se afirmar que não há uma separação estanque entre formulação e implementação de políticas públicas, já que os insucessos da execução servirão como elementos para a formulação das políticas futuras.

Assim, nas hipóteses definidas com clareza, na Constituição e em lei, a forma de adimplemento de determinados direitos sociais, vinculando ao Poder Executivo o dever de implementar políticas so-

ciais específicas por força de repasses financeiros obrigatórios, não se mostra aceitável as justificativas de dificuldades técnicas ou de insuficiência de recursos.

O Judiciário pode assegurar a proteção da isonomia constitucional da política pública se tiver natureza social, em estrita aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, 2001) poderá, em sede de ação civil pública (Lei nº 7.347/85), ordenar à Administração Pública que garanta o acesso ao programa em favor de todos os cidadãos que dele necessitem.

Com efeito, o princípio da isonomia impõe um tratamento idêntico, por parte do Estado, em favor de todos os cidadãos que se encontrem em uma mesma situação de necessidade, sob pena de tratamento desigual.

A proteção da isonomia constitucional apresenta-se como uma injunção necessária decorrente do próprio texto constitucional (BRASIL, 1988, art. 5º).

Note-se que a manutenção de um programa de proteção social, especificamente voltado à saúde, previdência e assistência social não está limitada pela indicação precisa da fonte de recursos, na medida em que o legislador impõe a manutenção desses programas, independentemente da previsão específica na lei orçamentária anual para atender a estas despesas.

A vinculação da Administração Pública a este comando legal é automática e não permite o exercício de discricionariedade administrativa, pois as despesas de natureza continuada concorrem com as despesas correlatas ao pagamento da dívida pública e ao reajustamento anual dos vencimentos dos servidores públicos (LRF, art. 5º, 9º e 17).

Por imperativo constitucional, o Poder Judiciário e as instituições essenciais à Justiça, em especial o Ministério Público, desenvolvem funções importantes para garantir a efetividade das políticas públicas, sempre

que ações e omissões do Estado colidam com os direitos fundamentais, especialmente, se forem fundados na dignidade da pessoa humana.

No Estado de Direito, a solução funcional deve ser fundamentada nos princípios constitucionais, mediante ponderação axiológica.

A opção judicial deve ser tomada à luz de princípios de justiça distributiva, cuja finalidade precípua é assegurar um tratamento igual aos cidadãos iguais e desigual aos desiguais. A grande questão consiste em se encontrar um critério adequado para mensurar a igualdade entre os cidadãos, o que somente se revela possível ao se fixar uma “escala de valores” (AZEVEDO, 1983, p. 42).

3 Juridicalização e Judicialização

A noção de juridicização⁴ abarca duas linhas de interpretação: 1) de expansão, reconstrução ou criação de esferas jurisdicio-

⁴ Para se compreender o que é juridificação, mostram-se didáticas distinções de grafia, com repercussões semânticas, dos prefixos “jud” e “jur”, em virtude das terminologias afins. Judicialização significa simplesmente tornar judicial o fato, submeter ao Poder Judiciário, a processos e procedimentos judiciais. Entende-se por juridificação o “processo de expansão e adensamento do direito positivo na sociedade moderna” (SORJ, 2000, p. 102). Também a tendência de regulação jurídica de novos assuntos sociais até então tratados de maneira informal e a decomposição de uma lei global em várias matérias particulares, ou seja, leis individualizadas de acordo com a matéria jurídica (HABERMAS, 1999). Por justiciabilidade, sinônimo de judiciabilidade, compreende-se a possibilidade de concretizar os direitos junto ao Poder Judiciário, de efetivar a aplicação dos direitos por meios de mecanismos jurídicos de exigibilidade (CUNHA, 2003). Em seu turno, juricização indica tratamento jurídico da política econômica. Significa que o conjunto de medidas adotadas para fins de atendimento aos objetivos econômicos deve ser juridicamente tratada, a fim de que não se perpetrem exageros ou abusos do poder econômico, tanto público quanto privado. E jurisdicalização é o fenômeno caracterizado pelo silêncio do Legislativo quanto às suas prerrogativas constitucionais, que proporciona o avanço do Poder Judiciário sobre suas prerrogativas. Em outras palavras, o Legislativo se retrai e suas funções são ocupadas pelo Judiciário.

nais, ou seja, de aplicação do Direito para resolução de conflitos; 2) expansão da lógica sistêmica do Direito em relação aos demais sistemas sociais (DEZALAY, 1990; TEITEL, 2005; LANDFRIED, 1992; MELLO, 2005).

A juridicização das políticas públicas revela um movimento de pensar e agir de órgãos e instituições jurídicas em busca da efetivação de direitos sociais que não remetem necessariamente a um processo judicial, mas, assim mesmo, realizam uma discussão jurídica sobre os conflitos e as relações sociais.

Consiste na essência do processo social de tornar garantias formais efetivamente exercidas pelos cidadãos não se reduz ao fato de se ter o direito, mas de exercê-lo.

Vianna (1999), Arantes (2002) e Casagrande (2008) demonstram que juridicização das políticas públicas vem sendo adotada na atuação do Ministério Público, principalmente, por meio de instrumentos formais não-excludentes do controle judicial: o inquérito civil público, o termo de ajustamento de conduta e a notificação recomendatória. Nesse compasso, Gonçalves tem conclamado o Ministério Público a perseguir a inclusão social no âmbito das políticas públicas, ao evidenciar a necessidade de que a instituição cumpra, de forma irrestrita, suas prerrogativas outorgadas pela Constituição de 1988, de modo a proporcionar ao cidadão:

Amplo acesso aos serviços públicos capazes de garantir o mais completo respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, afastando dos homens e mulheres o estigma da pobreza e da miséria absoluta que os condena à infelicidade, contrariando o destino natural do ser humano (BRASIL, 2009, p. 3).

E oferece a receita:

A participação do Ministério Público na elaboração das políticas públicas passa, em primeiro plano, pelo conhecimento da realidade de cada um dos Municípios, Estados e da União no que concerne ao atendimento dos direitos sociais, buscando, em conjunto com os Poderes Executivo e Legislativo, conselhos de gestão e sociedade civil organizada, definirem prioridades a fim de que eventuais falhas nesse atendimento sejam devidamente corrigidas, indicando a melhor forma de fazer com que os orçamentos públicos contemplem recursos suficientes para tanto.

Vale observar, entretanto, que o Ministério Público não deve se sujeitar a discussões intermináveis sobre determinada política pública a ser implementada e cumprida.

Para que tais discussões estéreis não se verifiquem, é preciso que o Administrador Público tenha sempre presente a possibilidade de que, caso não cumpra o dever constitucional a que está obrigado, o Poder Judiciário poderá ser acionado a fim de que sejam tutelados os direitos sociais de forma efetiva (BRASIL, 2009, p. 3).

De fato, o reconhecimento de direitos sociais possibilita a efetivação de conflitos político-sociais sem intervenção judicial, ao ser compreendido, no cenário contemporâneo, a pluralidade de instituições, atores e intérpretes que também atuam decisiva e legitimamente na construção e garantia de direitos sociais.

Se adotada a estratégia privilegiada do Ministério Público de dialogar, inerente a seu dever de atender a qualquer um do povo (LONMP, art. 32, II), os conflitos serão discutidos em momentos pré-processuais. Nesse quadrante, também a Defensoria Pública poderá praticar a juridicização dos direitos sociais no desempenho de suas funções institucionais.

Esse novo encaminhamento de conflitos de interesse, da política para a juridicização, induz uma lógica sobre a função social do Ministério Público, não mais situado como parte figurante de processo judicial, também perfeitamente possível a partir da judi-

cialização, ao submeter à pretensão ao Poder Judiciário, por meio de ação pública.

Procurar meios alternativos não é apenas uma opção, mas um dever afeto a cada órgão do Ministério Público para se evitar a frustração ou o perecimento do direito.

4 Algumas considerações a título de Conclusão

Ao ser atribuído ao Ministério Público a missão de defensor da sociedade e dos seus direitos e interesses, o constituinte de 1988 reconheceu a judicialização dos conflitos sociais entre as opções de agir do Ministério Público, implicitamente renunciada na sua função institucional de “[...] promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, art. 129, III).

No Brasil, segundo expressa disposição constitucional, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988, art. 127).

Inegavelmente, a função social do Ministério Público é um dos temas da maior importância para todos aqueles que pensam uma democracia para o Brasil, justamente porque a sociedade é a única destinatária dos serviços prestados pela instituição.

Nessa perspectiva, as atribuições constitucionais e legais dadas ao Ministério Público lhe impuseram um papel político, embora absolutamente apartidário, altamente relevante, de buscar a efetividade da legislação vigente. Anote-se que, em linhas gerais, compete ao Ministério Público a defesa do patrimônio

público e dos serviços de relevância pública, inclusive perante os Tribunais de Contas. É um pedaço vivo da Constituição, que defende o interesse público (BONAVIDES, 2003).

Por efeito, não se pode pensar num Ministério Público que não tenha uma atuação política relevante, especialmente, quando em cheque estão os direitos sociais (SADEK, 2005).

No plano infraconstitucional, a instituição se encontra regulada pela Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/1993), pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Orgânica nº 8.625/1993) e, no âmbito estadual, por leis orgânicas, em virtude da repartição de competências legislativas definida pela Constituição (BRASIL, 1988, arts. 24, § 3º e 128, § 5º).

Diante do interesse social, cabe ao Ministério Público não apenas o *direito de agir*, mas em *dever de agir*.

Nesse contexto, mostra-se perfeitamente possível afirmar que o Ministério Público é o principal responsável pela defesa social no Estado brasileiro, levando em consideração que a proteção social está relacionada, especialmente, aos direitos à saúde, previdência e assistência social, seja por deferência constitucional expressa no capítulo da Ordem Social, seja porque esses direitos estão intimamente relacionados à dignidade humana.

Há uma proposta de Estado Social encartada na Constituição de 1988, com implicações sobre a efetividade dos direitos sociais, por meio de políticas e programas que compõem um Sistema de Proteção Social, previsto em lei e regulado por atos normativos emanados do Executivo federal, estadual e municipal.

O Ministério Público brasileiro é órgão estatal com princípios e funções definidos na Constituição. Possui parcela de

soberania estatal e suas funções são voltadas à preservação do patrimônio público e ao velamento dos interesses sociais. Pode ser considerado como um verdadeiro contrapoder, por estar incumbido de assegurar o equilíbrio constitucional do Estado, com a missão de defender a ordem jurídica e o regime democrático.

O Ministério Público tem o poder-dever de atuar diretamente perante a Administração Pública, pois seu ofício se coaduna diretamente com a garantia de acesso, permanente e efetivo, dos direitos sociais preconizados na Constituição de 1988.

Quando se mostrar inevitável a judicialização da demanda, diante de conflito social resistido, o Ministério Público está legitimado a propor a ação civil pública. O poder de ajuizar ação civil pública faz do Ministério Público uma instituição sensivelmente dotada de função política. O exercício dessa função será mais profundo à medida que interferir efetiva e intensamente sobre a sociedade civil.

Por meio da relação institucional com a sociedade civil organizada ou individualmente com o cidadão, o Ministério Público atende e recebe ordinariamente demandas populares.

Nos casos em que a Constituição e as leis definem a forma de adimplemento de determinadas políticas públicas, cumpre ao Ministério Público assegurar judicialmente a correspondente efetividade, especialmente, nas situações nas quais o Poder Público é inerte na formulação e negligente na execução.

Todavia, para que o Ministério Público participe da formulação e execução das políticas públicas, não bastam argumentos estritamente jurídicos fundados em princípios dogmáticos e normas programáticas. Há de ser justificada pela isonomia de tratamento ao cidadão ou pela univesalização dos serviços prestados pelo Estado.

Ao tutelar direitos sociais, o Ministério Público não estará ditando política pública determinada, mas sim exercendo controle sobre a discricionariedade administrativa, que pode envolver a definição do conteúdo, da extensão e do momento de concretização de um programa público que destine recursos estatais.

A respeito disso, importa destacar o pensamento da professora Maria Tereza Sadek (2009), ao incutir a importância da atuação política do Ministério Público, aponta que é encargo do promotor de Justiça priorizar a defesa coletiva, observada a isonomia, dos direitos que compõem a proteção social (saúde, previdência e assistência social).

E por fim, para que o Ministério Público possa promover a defesa dos direitos sociais com a maior objetividade possível, deve buscar, em seu ofício administrativo e judicializado, a efetividade da proteção social àqueles que se encontram em situação de desigualdade, seja por falta de acesso, seja por não atendimento pelo Estado.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Justiça distributiva e aplicação do Direito**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1983.

BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**. Campinas: Campus, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 1, Belo Horizonte, Del Rey, jan./jun. 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**(1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 7 fev. 2009.

BRASIL.**Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Lei Orgânica do Ministério Público da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm. Acesso em: 7 fev. 2009.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional**: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CASAGRANDE, Cássio. **Ministério Público e a Judicialização da Política** – estudos de casos. Porto Alegre: Fabris, 2008.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Dicionário compacto do direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa**. Curitiba: Juruá, 2008.

DEZALAY, Yves. The big bang and the law: the internationalization and restructuration of the legal field. **Theory, Culture & Society**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 279-293, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIA, José Eduardo. Os desafios do Judiciário. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, Coordenadoria de Comunicação Social (CCS) – USP, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **O Ministério Público e a busca pela inclusão social: atuação no âmbito das políticas públicas**. 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/14579/o-ministerio-publico-e-a-busca-pela-inclusao-social/3>. Acesso em: 22 dez. 2012.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LANDFRIED, Christine. Judicial policy-making in Germany: the Federal Constitutional Court. **West European Politics**, [s. l.], n. 15, p. 50-67, 1992.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Marcelo Pereira de. Sociologias do direito: historicismo, subjetivismo e teoria sistêmica. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, n. 25, nov. 2005.

NOVAIS, Liliane Capilé Charbel. O Estado Brasileiro e a Proteção Social: Notas do início da República. In: FREITAS, Leana Oliveira. (org). **Exigências interstorais da política pública de assistência social – reflexões e práticas em Mato Grosso**. Cuiabá MT:EdUFMT, 2019.

PEREZ, Marcos Augusto. O Papel do Poder Judiciário na Efetividade dos Direitos Fundamentais. **Revista dos Tribunais**, n. 11, São Paulo, 1995.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: UnB, 1997.

SADEK, Maria Tereza Aina. Ministério Público: Um olhar Externo. **Revista do Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, ano 4, n. 6, 2009.

SADEK, Maria Tereza Aina.. Apresentação. In: FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **A construção da igualdade e o sistema de justiça no Brasil: alguns caminhos e possibilidades**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2007. Não tem Sadek 2007 no texto.

SADEK, Maria Tereza Aina.. Efetividade de Direitos e Acesso à Justiça. *In: Reforma do Judiciário*. Pierpaolo Bottini (coord). São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Reinaldo Pereira e. Reflexões sobre a pré-compreensão constitucional: a dignidade da pessoa humana como condição de possibilidade de sentido. *In: CAMBI, Eduardo Augusto Salomão et al. (org). Constituição, justiça e sociedade*, v. I. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

SILVA, Vini Rabassa. Controle social de políticas públicas: uma reflexão sobre os resultados da pesquisa. *In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa (Orgs.). Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Paulus, 2007

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. A jurisdição constitucional e as possibilidades hermenêuticas de efetivação da Constituição: breve balanço crítico nos quinze anos da Constituição brasileira. *In: RÚBIO, David Sánchez; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de. (org). Direitos humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a teoria crítica*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

TEITEL, Ruti. The law and politics of contemporary transitional justice. **Cornell International Law Journal**, Ithaca, v. 38, p. 837-862, 2005.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais – Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

VIANNA, Luís Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais n Brasil.** Rio de Janeiro. Revan, 1999.

O programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar: o caso da cooperativa Chico Mendes de Rondonópolis-MT¹

Autor: **Edir Vilmar Henig**

¹ Dissertação defendida em 21.10.2013. Banca: Dra. Irenilda Angela dos Santos (Presidente da Banca/Orientadora), Dra. Marluce Souza e Silva (Examinadora Interna), Dra. Maria Jacobina da Cruz Bezerra (Examinadora Externa) e Dra. Liliane Capilé Charbel Novais (Examinadora Suplente).

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E SUA EFETIVIDADE COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL

Edir Wilmar Hening²

Irenilda Angela dos Santos³

*Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,
humanamente diferentes e totalmente livres.*

(Rosa Luxemburgo)

Introdução

Apesar da desigualdade histórica no país estar presente desde a colonização, os problemas no campo, ao invés de serem atacados, foram promovidos à questão de estado a favor dos mais ricos, principalmente, no período da Ditadura Militar (1964 – 1985), com a expansão da fronteira agrícola e da Revolução Verde. Estes fenômenos fortaleceram ainda mais a expropriação das terras, formação de latifúndios, o êxodo rural e o empobrecimento dos pequenos produtores.

Foi apenas na década de 1990 que o Estado percebeu a importância do segmento familiar na agricultura, seja pelo caráter econô-

² Administrador. Mestre em Política Social/PPGPS/UFMT. Doutor em Território, Risco e Políticas Públicas pela Universidade de Coimbra, Portugal (2018). E-mail: edirhenig@hotmail.com

³ Assistente Social. Doutora em Desenvolvimento Sustentável/UnB. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social/UFMT. E-mail: irepanta@gmail.com

mico produtivo seja pela promoção de igualdade social. Baseado em estudos realizados pela *Food and Agriculture Organization* (FAO), o Estado passa a desenvolver políticas públicas que buscavam promover a atividade da agricultura familiar, mesmo que timidamente.

Surgem, desse modo, algumas políticas públicas que mesmo timidamente, promovem a agricultura familiar, na qual o trabalhador passa a ter crédito para fomentar a produção, como é o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), outros que garantem a assistência técnica especializada como o Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), e no caso deste trabalho o Programa Nacional de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), que garante ao produtor a venda e o preço mínimo para sua produção.

O trabalho se propõe a debater o PAA enquanto política pública que combate a desigualdade e pobreza rural, sendo assim, utilizou-se como metodologia a análise bibliográfica de autores experientes na temática, além da análise de indicadores oficiais e legislação pertinente ao tema. A partir deste compilado de informações produzimos uma discussão em torno do PAA, assim como levou-se em consideração que essa política se apresenta eficiente ao que se propõe, mas ainda encontra muitos entraves políticos que dificultam sua efetivação.

1 Desigualdade e pobreza rural: um problema real

A realidade social brasileira é uma construção histórica pautada em vários fatores que contribuem para a desigualdade social que temos na contemporaneidade. Desta forma é necessário debater sobre a temática das políticas públicas de enfrentamento à questão

social, com o objetivo de produzir resultados que corroborem com a melhoria da situação do trabalhador e, na perspectiva desta discussão, privilegiamos os trabalhadores, agricultores familiares das zonas rurais. Conforme aponta Araújo:

Esses territórios são frágeis e concentram pobreza, pois foram abandonados no século XX, quando o Brasil privilegiou investimentos nos grandes centros urbanos, na ânsia de se tornar potência industrial no âmbito mundial. [...] O hiato entre o Brasil urbano e a grande maioria dos Territórios rurais é uma herança do processo de desenvolvimento herdado (ARAÚJO, 2010, p. 204).

A desigualdade é presente em todo o território brasileiro, mas no meio rural essa realidade é ainda mais perversa, como é possível observar através de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2006, junto a informações difundidas na Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD), as quais salientam que a taxa de analfabetismo no meio rural é o triplo da taxa urbana (cerca de 23,5% do total da população rural enquanto a urbana é de 7,5%), a renda *per capita* dos trabalhadores rurais é de 46% frente à da população urbana.

O Brasil não é um país pobre, mas é um país de muitos pobres, o que reforça a ideia de que tem-se uma realidade de extrema desigualdade, produzida através da má distribuição de renda e de recursos, corroborando para um cenário de pobreza, que pode e deve ser enfrentado mediante políticas de distribuição de renda e fomento ao trabalho.

De acordo com Freitas (2010), “[...] conceber a pobreza estritamente sob enfoque monetário pode não ser o suficiente para compreender suas múltiplas determinações, justificando, portanto, que se incluam nessas explicações outros componentes”. Para além da ren-

da monetária, é necessário observar o atendimento de serviços, bens e condições necessárias para a reprodução social, desta perspectiva, pode-se identificar diferentes situações de pobreza, apresentando-se, territorialmente em regiões específicas, tornando mais claro ainda a necessidade e eficácia de elaboração de políticas públicas de combate à pobreza.

É fato que a desigualdade é entendida pela classe dominante como algo ordinário e necessário, uma vez que reforça sua posição hegemônica sobre as classes subalternizadas. Pereira e Pereira (2014, p. 17) ressaltam este pensamento dizendo que “[...] não é de hoje que a utilidade da desigualdade é explorada teórica, doutrinária e ideologicamente pelas classes dominantes, como justificativa para o prevailecimento de um padrão de dominação em que estas classes se perpetuam no poder”. Ademais, Triches, Froehlich e Schneider afirmam:

[...] Somando a isso, na esfera da produção, se fortalece um modelo produtivo pautado na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, com consequências ambientais e sociais, como a marginalização de grande parte de produtores rurais e aumento da pobreza rural. (TRICHES, FROEHLICH; SCHNEIDER, 2011, p. 253)

A problemática da desigualdade do meio rural passa, ainda, pela disparidade entre o tamanho das propriedades, sendo o Brasil a nação onde mais se concentra a propriedade fundiária no mundo. Nesta perspectiva, a reforma agrária tem um papel fundamental na equidade social, no entanto, são escassas as políticas públicas que se colocam nas agendas políticas do país na contemporaneidade.

Os contrastes sociais no Brasil são evidentes em muitos aspectos. No campo, uma economia agrícola altamente modernizada e

dinâmica coexiste com uma sociedade pauperizada, na qual mais da metade da população vive abaixo da linha da pobreza. [...] De acordo com um levantamento realizado pelo governo, mais de 25 milhões de brasileiros, 14% da população, passam fome nos últimos anos. (CARTER, 2010, p. 57).

A pobreza não é realidade apenas do Brasil. Está presente em todos os países do planeta, sendo este um resultado do modo de produção capitalista e do seu desenvolvimento histórico, que exclui e concentra. Nas palavras de Siqueira (2012, p. 370) “[...] o capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza, por outro; jamais eliminará um ou outro”.

No caso brasileiro, está presente no decorrer da sua formação histórica, contudo, pouco foi feito pelos sujeitos políticos a fim de minimizar ou até mesmo eliminar esta questão social que afeta uma parcela significativa da sociedade. Essa mazela social sempre foi objeto de estudos, de pesquisa e até mesmo se faz presente nos debates públicos, mas a realidade é que sempre foi esquecida pelo poder público.

Um dos fatores que fomentaram o processo histórico da construção e reprodução da pobreza, seja no meio urbano seja no meio rural, foi o avanço do latifúndio que expulsou os pequenos produtores do campo, colocando-os nas periferias das grandes cidades. Um pouco mais tarde, este mesmo grupo substituiu o trabalho humano por tecnologia de ponta, usando mais e mais agrotóxicos e fertilizantes químicos, contribuindo assim para o aumento do desemprego rural e urbano, uma vez que fomentou o êxodo rural.

A pobreza rural no Brasil é tributária da ocupação e formação econômica do país e, particularmente, do rápido processo de industrialização e de urbanização que comportou a contradição de promover grande expansão da produção econômica com danosos resultados sociais, notadamente, os elevados índices de pobreza.

Esse modelo de desenvolvimento institucionalizou a pobreza rural através de mecanismos como a concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que liberam mão de obra, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural. Ademais, outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil somam-se a estes processos, tais como restrições no acesso à terra, limitações da educação oferecida, dificuldades no acesso aos mercados, privações de acesso a serviços básicos e deficiências de infraestrutura em várias áreas. (ZIMMERMANN *et al*, 2014, p. 544)

Os trabalhadores da agricultura familiar necessitam de atenção do Estado para fomentar e investir em sua produção, mobilizando ações que Pereira (2011, p. 143) chama de “[...] políticas sociais como resposta aos descontentamentos da sociedade civil [...]”. E de fato, políticas públicas sociais apenas são concretizadas mediante luta da classe trabalhadora, e pressão dos movimentos sociais que insurgem como sujeitos políticos, e em muitos casos são apenas compensatórias.

Alguns passos significativos foram dados em direção ao combate à desigualdade e pobreza rural. Entre eles podemos elencar o reconhecimento dos agricultores familiares como categoria produtiva através da Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e dos Empreendimentos Familiares Rurais, bem como a criação de programas que garantam a compra e o preço mínimo à produção, como é o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Estas foram importantes conquistas dos movimentos sociais do campo, que resultaram no estabelecimento e efetivação de políticas públicas que fortaleceram a atividade e o trabalho deste segmento agrícola que sempre esteve à margem das agendas políticas

do Estado que foram orientadas a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Pode-se considerar uma evolução nas ações do Estado com a finalidade de combater e minimizar os efeitos da desigualdade e da pobreza no campo, muito embora, o problema ainda exija um esforço muito grande. Todavia, tal necessidade de combate a pobreza no campo, fica a margem das políticas, visto que há um cenário político contrário as minorias sociais, institucionalizado através das conhecidas “Bancada do Boi”, “Bancada Ruralista” presente no Congresso Nacional, que legisla em favor do agronegócio e do latifúndio.

No entanto, a renda é apenas um componente da pobreza, ou seja, a pobreza é caracterizada também pela ausência de direitos sociais básicos, como saúde, educação, segurança, lazer. Não basta lutar por melhor distribuição de renda, o processo de luta, implica na busca pela efetivação de direitos sociais básicos ao bem-estar individual e sócia. Telles (2006, p. 88) acentua que “[...] o enigma da pobreza está inteiramente implicado no modo como os direitos são negados na trama das relações sociais [...]”.

Na perspectiva do mundo rural, a história mostra que a pobreza foi e continua a ser uma das principais responsáveis pela violência e conflitos no campo. A negação dos direitos e a ausência de políticas públicas ao longo da construção econômica e social do país levaram a embates e ao surgimento de resistência por parte deste sujeitos marginalizados e colocados a parte do debate político.

2 Políticas públicas: conceituação

O desenvolvimento necessário para a agricultura familiar se dará através da intervenção do Estado no processo produtivo, com

incentivos e políticas que venham ao encontro das necessidades dos agricultores familiares, pois como salienta Salama (1995, p. 53), “[...] é inaceitável viver em uma sociedade que se fratura cada vez mais, onde as desigualdades na distribuição de renda são tão gritantes e continua em franca expansão”.

A política é o que liga os seres humanos enquanto sociedade ou os que vivem em coletividade, pode ser utilizada como forma de dominação e também pode ser definida como a forma de governar com a finalidade de satisfazer o bem público no trato da organização social como totalidade ou como individualidade.

As políticas públicas são um conjunto de ações que visam determinados objetivos, e podem se desenvolver tanto no plano da sua implementação efetiva quanto no nível do discurso através de sua simples formulação. Isto significa que, nestes casos, o plano das intenções é importante, pois ele tem muito a revelar sobre o pensamento corrente a respeito de um determinado campo de interesse da sociedade. As políticas públicas também são perceptíveis e ou codificadas por meio de um conjunto de leis, decretos e outros documentos que regulam a ação do estado. Embora as políticas e as ações estatais nem sempre estejam completamente previstas ou regulamentadas em lei, esta é sempre o limite máximo, a instância que prevê os parâmetros gerais dentro dos quais deve se dar a decisão ou a tomada de decisão. (SANT’ANNA, 1995, p. 37)

O nível de diversificação da economia, bem como o modelo adotado, o regime social, a percepção que os governantes têm do que é e para que serve o Estado no conjunto da sociedade e o grau de influência dos diversos grupos sociais que compõe a sociedade civil determinam as políticas BOBBIO(1998).

Heidemann (2010) define como conceito de política pública “[...] o conjunto de decisões e ações dos governos dos Estados na-

cionais, subnacionais e supranacionais juntamente existentes com os outros atores sociais”. E para além desta definição, este autor ainda estabelece a política pública como ações, práticas, diretrizes positivadas em leis e que são empregadas por um governo com o propósito de resolver questões sociais.

Portanto, as políticas públicas têm por característica a ação do Estado no intuito de suprir demandas sociais, especialmente, daqueles setores que se encontram em maior vulnerabilidade. Além disso, pode compensar outros ajustes já realizados e interferir em determinados segmentos econômicos. Cabe ainda, o papel de regular conflito entre atores sociais.

Pochmann (2003) ressalta que as políticas públicas estão alicerçadas em terrenos frágeis e estas formulações dependem de diferentes variáveis como limitação orçamentária, informações deficitárias, resistência social, entre outras situações.

A formulação de uma política pública conta também com pressões sociais, conforme destaca Mendes *et al.* (2010, p. 5):

[...] políticas públicas são produtos de um intrincado processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se sensibilizar acerca dessas pressões. Esses grupos são detentores de agendas bem desenvolvidas e de redes de comunicação estabelecidas que permitam influenciar os tomadores de decisões dos Poderes Executivos a alocarem recursos e exercerem políticas públicas de governo nos três níveis de poder: o federal, o estadual e o municipal.

Neste sentido, pode-se afirmar que as políticas públicas envolvem vários sujeitos que podem estar localizados em vários níveis de decisão, embora seja no governo que se materializam sem

restringir os participantes formais dos agentes informais. Quando os sujeitos sociais participam das formulações das políticas públicas, a possibilidade de serem contemplados na totalidade se torna mais provável.

As políticas públicas criam a possibilidade de vislumbrar o que o governo pretende realizar e o que de fato, realiza, esta é a perspectiva da avaliação de uma política ou de um programa que tem como objetivo analisar a eficácia e a eficiência destas ações do Estado, e que Ericeira, Araújo e Pinto (2011, p. 3) definem como sendo,

[...] um meio possível de indicar para governos a necessidade de mudança ou redirecionamento de comportamento ou desempenho de uma política ou programa social, visto que, no geral, o objetivo de uma avaliação é o de produzir conhecimento e assim oferecer informações para os decisores públicos acerca do impacto ou não das medidas até então adotadas, pode-se ainda dizer então se estas foram orientadas para mudanças e quais estas mudanças.

É através do processo avaliativo de uma política que o agente público possibilita resposta para fomentar o exercício da cidadania, pois é por meio da avaliação que a informação é produzida e mobiliza a ação dos movimentos sociais organizados em seus diversos segmentos a exercer o controle social. Assim, a produção e promoção dos resultados dos programas e políticas deveriam ser feitos por meio de um criterioso processo, tecnicamente bem elaborado, comprometido com os interesses populares e assim permitindo a população exercer influência sobre a ação do Estado.

Este processo deveria garantir tanto para a população, que permite a democratização das políticas públicas que conta com sua participação na contração das mesmas em todos os estágios, e para

o governo, pois possibilita controlar as instituições que executam as políticas.

As políticas públicas, para obterem algum sucesso entre os objetivos constitucionais, devem procurar resultados em longo prazo. Nesse sentido, estas, mais do que gerenciar o presente, devem identificar mecanismos que possibilitem um futuro com maior equidade política, econômica e social. (NUNES *et. al.* (2014, p. 95)

As políticas públicas se tornam instrumentos do governo para intervir em vários setores da economia e da sociedade, como exemplos podem utilizar o caso da agricultura. Delgado (2001) afirma que o Estado pode interferir de duas formas distintas ou dois tipos particulares de políticas sendo que uma tem o caráter macroeconômico de modo que afeta os grandes agregados da econômica e as políticas setoriais, e estas podem se subdividir no caso da agricultura em três formas: as políticas agrícolas, agrárias e política diferenciada de desenvolvimento rural.

3 Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)

Em um país onde a miséria e a pobreza são a realidade de uma parcela considerável da população que se encontra privada de direitos sociais básicos, onde a fome torna-se um problema potencial a ser combatido. O acesso à alimentação digna é o objetivo afirmativo do processo democrático e da promoção da cidadania da população brasileira.

O Programa de Aquisição de Alimentos fundamenta-se na construção de condições a garantir a segurança alimentar, tanto

dos agricultores que produzem, quanto das comunidades, órgãos governamentais e instituições privadas ou do terceiro setor que serão atendidas.

Paula (2012, p. 25), ressalta que “[...] esta estratégia busca a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome, pois se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional”, combatendo, desta forma, um grande problema social brasileiro: afome.

De acordo com Nunes e Marjotta-Maistro (2017, p. 134),

Essa política pública deve ser considerada uma importante conquista dos movimentos sociais do campo que vinham denunciando, em suas diversas lutas, a prioridade dada ao agronegócio no campo brasileiro e a falta de políticas governamentais de incentivo à comercialização dos pequenos produtores.

Nesta perspectiva, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, pela Lei 10.696/2003, desenvolvido com recursos dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tem por objetivo a estruturação das ações no que diz respeito às políticas públicas, no que diz respeito à segurança alimentar, direcionadas às populações tradicionais, ao pequeno produtor e, efetivando o Projeto Fome Zero.

O Programa Fome Zero, carro-chefe das ações do governo para o combate à fome, propõe o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares mais pobres, tanto para o consumo próprio como para a comercialização e geração de renda. A avaliação era que muitos agricultores familiares, em especial os mais pobres, não tinham incentivos para ampliar sua produção porque não con-

seguiram comercializar seus produtos a preços compatíveis com seus custos, especialmente porque ficavam reféns dos atravessadores. (PERACI; BITTENCOURT, 2010, p. 197).

Diferente da proposta de programas de microcrédito, como o Pronaf que tem por objetivo o financiamento da produção, o PAA, que tem por objetivo a garantia da venda da produção e de preço justo junto ao mercado consumidor.

O programa é utilizado como mecanismo de comercialização da produção, o que favorece a aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de suas organizações envolvidas no programa, assim como estimula os processos de agregação de valor à produção, conforme destacam Delgado, Conceição e Oliveira (2005, p. 23):

Parte em resposta às sugestões do Consea, parte como fruto da iniciativa autônoma do Ministério de Combate a Fome, o governo federal toma a decisão de criar a Medida Provisória (posteriormente transformada na Lei 10.696 de 02 de julho de 2003) o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Este programa, financiado com recursos do Fundo da Pobreza, aliado à Política de Garantia de Preços Mínimos, deveria cumprir um papel central na garantia de condições de comercialização da produção familiar e dos assentados da reforma agrária, segundo sua concepção e aquela preconizadas nas Diretrizes do Consea.

O PAA é uma política pública que está vinculada a uma das linhas estruturais das ações do Programa Fome Zero, tendo sido planejada desde 2002, sua implementação se concretizou a partir de parcerias entre instâncias de governo (federal-estadual-municipal) e entre governo e sociedade civil (ONG's, cooperativas, etc), o Estado ou o município firmam um convênio com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que libera os re-

curso, que passam a ser gerenciados pela instituição requerente do convênio.

Esta mudança foi mediante autorização via Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012 que, teve por objetivo primordial a ampliação do programa e do número de beneficiários, orientada para priorizar o atendimento ao público do plano Brasil Sem Miséria, bem como os povos e comunidades tradicionais. Quem realizava o diagnóstico era o Ministério do Desenvolvimento Social e, também, o estabelecimento e gestão dos convênios com as instituições que executam o PAA.

A partir da instituição da Lei No 775/2012, o PAA passou a ser realizado sem a necessidade de que convênios fossem firmados. O objetivo desta nova forma de realização do PAA foi facilitar a sua ampliação, a partir da diminuição da burocracia, permitindo assim que a execução dos pagamentos seja feita por meio do MDS. (SANTANA, BELO; PEDLOWSKI, 2015, p. 71).

Os termos de adesão apenas estabelecem o contrato, mas não repassam os recursos financeiros, diminuindo desta forma a burocracia que entravava todo o sistema e que prejudicava a execução do programa. Já os convênios regulamentam a transferência de recursos financeiros e é delegada uma série de controles que dizem respeito ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso e, à prestação de contas.

O programa funciona de forma que os alimentos são adquiridos pelos governos, seus órgãos ou fundações diretamente dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades indígenas, comunidades tradicionais e demais povos para a formação de estoques estratégicos e distribuição à população em maior

vulnerabilidade social. Nesta perspectiva Cyntrão (2008), ressalta que cabe ao PAA estruturar os polos de demandas institucionais para garantir tanto a compra e venda dos produtos oriundos da agricultura familiar, quanto a segurança alimentar e a garantia de alimento para as pessoas em situação de risco social.

É importante destacar que o Programa conta com quatro modalidades importantes a Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), e a Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF), exclusiva para assentados da reforma agrária, não consta mais entre as modalidades atuais do PAA.

Conforme destaca Mattei (2007, p. 6-7):

A gestão nacional está ao encargo de um comitê ministerial com participação do Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), enquanto que a operacionalizações das ações é de responsabilidade do MDS e da CONAB. [...]

O programa, é composto pelas modalidades Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF), Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar (CAEAF), Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF), e Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF).

Outra modalidade que é importante ser destacada é o Incentivo à Produção e Consumo de Leite (IPCL), como o próprio nome já diz, é um incentivo à produção e ao consumo de leite pelos agricultores familiares, que surgiu pela necessidade de minimizar os efeitos da vulnerabilidade social, combate à fome e à desnutrição, garantin-

do ao produtor o preço mínimo e garantia da compra da produção, conforme aponta Cyntrão:

O PAA emergiu procurando exercer, simultaneamente, os papéis de política agrícola e segurança alimentar. Essa integração torna difícil a delimitação de fronteiras entre os papéis exercidos pelas diferentes modalidades que compõem o PAA, apesar de existirem funções preponderantes a cada uma delas (CYNTRÃO, 2008, p. 27).

O estudo do impacto do PAA como política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar é importante, uma vez que é através destes estudos que se verifica a influência que o PAA tem produzido na vida desse segmento de produtores, fundamentais para auxiliar o governo a organizar os investimentos no programa e visa a obtenção dos resultados desejados, principalmente, em termos de combate à desigualdade e à pobreza, pois traz consigo uma importante vantagem competitiva para esta categoria que é a eliminação dos atravessadores, e passando a comercializar diretamente com o consumidor final.

O PAA representa ao agricultor familiar um avanço, viabilizado como política pública que garante renda e possibilita a concretização de direitos sociais, combate à desigualdade e a pobreza rural. Porém, ainda assim é necessário que as partes envolvidas no programa desempenhem suas funções corretamente, com a finalidade de satisfazer as necessidades, principalmente, em termos de infraestrutura, logística e comercialização.

Considerações finais

Este trabalho buscou desenvolver um debate que levasse a um entendimento do Programa de Aquisição de Alimentos da

Agricultura Familiar como política pública que combata a desigualdade social e a pobreza no campo, através da compra da produção excedente das famílias produtoras.

A mudança de paradigma surge quando o Estado percebe que a agricultura familiar tem um papel fundamental para a economia do país e passa a fomentar a produção através de incentivos e políticas públicas que promovam a atividade da agricultura familiar, garantindo a permanência dos trabalhadores no campo e até mesmo motive o retorno ao rural, daqueles que outrora tenha migrado do campo por falta de condições de trabalho. Nesta perspectiva, há ainda muito a que ser feito, a começar por uma reforma agrária séria e compromissada com os interesses dos trabalhadores.

A efetivação das políticas públicas passam por lutas incessantes, por parte dos movimentos sociais camponeses, que reivindicam o papel estratégico da atividade no desenvolvimento social, econômico e político destes sujeitos que tem trazido uma nova perspectiva para as famílias que se envolvem neste processo produtivo. A agricultura familiar tem mostrado potencial tanto produtivo, quanto na formação de renda e de trabalho, uma vez que é esta a atividade rural que mais gera ocupação no país.

O PAA é resultado destes embates, construído a partir do Programa Fome Zero e tem um papel importante no cenário econômico, principalmente, nas economias locais, fortalecendo os laços comerciais locais e regionais, promovendo, desta forma, trabalho e renda, componentes necessários para o combate à desigualdade social e a pobreza.

A pobreza é uma expressão da questão social, que deve ter a atenção do Estado através de políticas públicas que possam

enfrentá-la e trazer soluções para sua superação. Nesta perspectiva, o PAA além de potencializar a produção, é um incentivo ao pequeno produtor rural, gerando renda às famílias produtoras, fornecendo alimentos de qualidade para a sociedade e, também, possibilitando o desenvolvimento econômico local, pois permite o giro de capital nas cidades que possuem este tipo de produção e de política.

O enfrentamento por parte dos movimentos sociais e dos trabalhadores rurais junto ao Estado, por promoção de políticas públicas que atendam suas necessidades é um desafio constante. É notório o privilégio que o agronegócio possui junto ao Estado, visto que, existe um movimento político forte e articulado que ocupa as esferas estatais e formam a “bancada do boi” ou “banca da ruralista” que faz sobressair seus interesses próprios, relegando a pequena agricultura a marginalização.

Mesmo reconhecendo os avanços no campo das políticas públicas para o pequeno agricultor, os investimentos públicos para a agricultura familiar ainda são pequenos. E nesta perspectiva, as políticas públicas de combate à desigualdade e pobreza, necessitam ainda de maior empenho das autoridades, uma vez que as comunidades não disponibilizam de recursos e condições para isso e, também, porque cabe ao Estado, ofertar condições dignas de emancipação social para os trabalhadores do campo ou da cidade.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar (coord). (2010). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

BOBBIO, Norberto;. **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C, Varriale et al.; Coord. Trad. João Ferreira. 11ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. (2010) *In*: CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP.

CYNTRÃO, Felipe Medeiros Corrêa. (2008) **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** uma comparação entre dois Estados do Brasil. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Universidade de Brasília. Brasília. 80 f.

DELGADO, N. G. Política macroeconômica, ajuste externo e agricultura. (2001). *In*: LEITE, Sérgio. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. do.; OLIVEIRA, J. J. de. (2005). **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. *In*: Texto para discussão nº. 1145, IPEA. Brasília. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1145.pdf

ERICEIRA, A. do C. C.; ARAÚJO, A. dos S.; PINTO, C. C. (2011). Avaliação de políticas sociais: um meio do exercício da cidadania. *In*: **Jornada de Políticas Públicas: Estado, desenvolvimento e crise do capital**.

FREITAS, Leana Oliveira. (2010). Crescimento econômico, pobreza e mediação da política pública de Assistência Social em

Mato Grosso. *In*: VELASCOS, Erivã Garcia. **Desigualdade, Questão Social e Serviço Social**: Conhecimento e debate na realidade mato-grossense. Cuiabá: EdUFMT/FAPEMAT.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2006). **Censo Agropecuário, 2006**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf Acesso em: 16 fev. 2016.

MATTEI, Lauro F. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepções e concepções gerais do programa. *In*: Sociedade e Desenvolvimento Rural, 2007 Disponível: <http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/20/22> Acesso em: 16 fev. 2016.

MENDES, Ana Maria Coelho Pereira. et. al. (2010). Políticas públicas, desenvolvimento e as transformações do Estado brasileiro. *In*: SILVA, Christian Luiz da.; SOUZA-LIMA, José Edmilson de. (org). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva.

NUNES, Emanuel Márcio *et al.* (2014). Políticas Agrárias e Agrícolas no contexto do desenvolvimento do Nordeste: Evolução, Desafios e Perspectivas. *In*: **Planejamento e Políticas Públicas** n° 44. Brasília: IPEA. 2014

NUNES, Patrícia Joia. MARJOTTA-MAISTRO, Marta Cristina. (2017). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na comercialização de produtos agroecológicos do assentamento “Mário Lago”, Ribeirão Preto/SP. *In: REVISTA NERA*, Ano 20, nº 37. Presidente Prudente: UNESP.

PAULA, Érika Karla Lucena de. (2012). **Políticas públicas para agricultura familiar: uma avaliação sobre a correspondência do PAA e do PRONAF nos Territórios da Cidadania do Rio Grande do Norte – 2008 a 2010.** Dissertação (Mestrado em Economia) - do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – Natal, RN. 82 F.

PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. (2010). Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (org.). Fome Zero – a experiência brasileira.* Brasília: MDA.

PEREIRA, Potyara A. P. (2011). **Necessidades humanas: subsídios à críticas dos mínimos sociais.** 6. Ed. São Paulo: Cortez Editora.

PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara. (2014). Desigualdades existentes e violações sociais ampliadas. **SER Social**, Brasília, v. 16, n. 34, p. 13-29, jan.-jun./2014.

POCHMANN, Marcio. (2003). **Outra cidade é possível.** São Paulo: Editora Cortez.

SALAMA, Pierre. (1995). Para uma nova compreensão da crise. *In*: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 53.

SANT'ANNA, Marcia. (1995). **Da cidade-monumento à cidade-documento: a trajetória da norma de preservação de áreas urbanas no Brasil (1937-1990)**. Salvador: UFBA, 1995. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia.

SANTANA, C. M.; BELO, D. C.; PEDLOWSKI, M. A. (2015) Os principais desafios para a institucionalização do PAA no Assentamento de Reforma Agrária no Norte Fluminense. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, v. 10, nº. 20. P. 62-87. Jul. 2015.

SIQUEIRA, Luana Souza. (2012) Desenvolvimento e pobreza: uma análise crítica. **Temporalis**, ano 12, n. 24, p. 353-384. Brasília – DF, jul/dez. 2012.

TELLES, Vera da Silva. (2006). **Direitos Sociais: Afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG.

TRICHER, Rozane Márcia; FROEHLICH, Elizangela; SCHEINER, Sérgio. (2011). Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). *In*: SCHEINER, Sérgio. GAZOLLA, Marcio. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida *et al.* (2014). Desenvolvimento territorial e políticas de enfrentamento da pobreza rural no Brasil. **Campo-território**: Revista de geografia agrária, v. 9, n. 17, p. 540-573, abr., 2014.

Redes de apoio social e política de saúde: dádiva e direitos em debate¹

Autora: **Karine Wlasenko Nicolau**

¹ Dissertação defendida em 20.05.2011. Banca: Dra. Leana Oliveira Freitas (Presidente da Banca/Orientadora), Dra. Potyara Amazoneida Pereira Pereira (Examinadora Externa) e Dra. Liliane Capilé Charbel Novais (Examinadora Interna).

DÁDIVA E DIREITO SOCIAL À SAÚDE

RETOMANDO O DEBATE

Karine Wlasenko Nicolau²

Leana Oliveira Freitas³

*“Uma dádiva, ou presente, ao atravessar a fronteira,
ou deixa de ser dádiva ou abole a fronteira”*
(Lewis Hyde)

1 Redes de apoio social e política de saúde:

os termos do debate

Após uma década, revisitar a dissertação⁴ intitulada *Redes de Apoio Social e Política de Saúde: dádiva e direitos em debate* para novas problematizações surge como gratificante e honrosa tarefa, orientando-se pela premissa de que as Ciências Sociais, inseridas em campos de saber e de práticas como a Saúde, devem alcançar o lugar insubstituível das relações sociais (BARROS, 2014) e contribuir para a transformação destas relações (CALHOUN; WIEVIORKA, 2013).

² Psicóloga. Doutora em Ciências e Tecnologias em Saúde pela Universidade de Brasília. Professora do Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Federal de Mato Grosso (ISC/UFMT). E-mail: karinewlasenko@hotmail.com

³ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Departamento de Serviço Social/Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (ICHS/UFMT). E-mail: leanaof@uol.com.br

⁴ A dissertação foi elaborada entre 2009 e 2011, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFMT.

Por sua vez, à atuação do Serviço Social, na área da Saúde, deve-se relembrar a construção coletiva pela qual se constituiu. Utilizando as considerações de Matos (2013), o movimento sanitário da década de 1980 conseguiu inscrever seus princípios no Sistema Único de Saúde (SUS) porque foi sujeito e produto de um amplo leque de mobilização, atuando, na prática, como aglutinador e direcionador da reorientação da política de saúde no país.

Pode-se afirmar que o debate entre *redes de apoio social*⁵ e política de saúde permanece atual e pertinente, especialmente, quando se verifica o retrocesso de um ideário ampliado do processo saúde-doença, característico da Constituição Cidadã de 1988 (BRASIL, 2016); e o conseqüente recrudescimento, mais recentemente, de políticas de saúde centradas em orientações biomédicas e tecnicistas, cada vez mais eficazes para problemas pontuais e de caráter agudo e emergencial, muitas vezes ineficientes e/ou inefetivas para condições crônicas (MENDES, 2012).

Convém destacar a reduzida capacidade das ações emergenciais/pontuais para informar e intervir nas complexas relações sociais estabelecidas no processo saúde-doença para além das manifestações biológicas corporais, incluindo as manifestações psicopatológicas, de caráter crônico, frequentemente *medicamentalizadas*⁶ (FREITAS; AMARANTE, 2017). Nessa direção, as Ciências Sociais e Humanas contribuem para um olhar ampliado e

⁵ *Redes de apoio social* são redes de sociabilidade primária, nas quais predominaria o auxílio solidário, ainda que não de modo exclusivo.

⁶ *Medicamentalização* é um jargão criado para se referir ao controle biomédico da mente. Assemelha-se ao termo *medicalização*, no âmbito sociológico, que designa o processo pelo qual a vida humana é apropriada pela Medicina, interferindo na construção de conceitos, regras de higiene, normas de moral e costumes prescritos: sexuais, alimentares, de habitação; e de comportamentos sociais.

promotor de saúde, alertando criticamente a respeito das políticas neo-higienistas, por exemplo, agora sob a égide das boas práticas e da longevidade (CASTIEL; GUILHAM; FERREIRA, 2015), as quais, não se apresentando como possibilidades concretas, muitas vezes, figuram como ideal a ser alcançado a qualquer custo, *a forma correta de se viver*. Essas práticas, de caráter protocolar, tendem a desconsiderar a diversidade de manifestações humanas possíveis no trato com a saúde; e com a vida, portanto.

Dina Czeresnia (2012) adota a categoria *vida* em sua reflexão sobre o processo saúde-doença para além das patologias. Segundo a pesquisadora brasileira, as ciências da vida deveriam estar subordinadas ao modo pelo qual a vida se dá como vida, entendendo que esta não pode ser abarcada integralmente por nenhum conceito e se desdobra seguindo fluxos normativos próprios.

A ideia de *normatividade*, elaborada pelo filósofo francês Georges Canguilhem na tese em Medicina defendida na década de 1940 (2009), é retomada por Czeresnia (2012) e outros teóricos, como Safatle (2011), para se referir às *normas* que permitem à vida retomar seu curso, sempre que necessário, em maior ou menor grau, ajustadas aos contextos nos quais se desenvolve. A doença seria, nessa perspectiva, a produção de novos meios de ajustamento entre o organismo e o ambiente. Contudo, não se trata de um mero ajustar-se à realidade tomada como algo externo, mas da produção e da constituição da vida humana nos ambientes onde esta se manifesta.

A categoria *vida* pode ser considerada um importante substrato das relações sociais e não deveria, por esse motivo, subsumir a procedimentos e protocolos, voltados para a ordem e para o controle de riscos, nem sempre condizentes com a realidade e/ou com os anseios cotidianos das populações (CASTIEL; GUILHAM; FERREIRA, 2015).

Se, por um lado, a configuração das políticas de saúde apresenta-se em modelos de assistência, sistemas de gestão, estruturas, acesso, rede de serviços, práticas, discursos e representações profissionais; por outro lado, sem antagonismo⁷, mas eventualmente de forma agonística⁸, encontram-se redes de sociabilidade primária⁹ que funcionam com base na vida cotidiana, com toda a sua intensidade e sob a exigência de respostas imediatas e pouco reflexivas, conforme já destacado por teóricos(as) do cotidiano, como a filósofa húngara Agnes Heller (2008). Tais demandas estão além de qualquer intervenção governamental, embora nos modernos contextos socioeconômicos a participação estatal no setor saúde¹⁰, por exemplo, seja imprescindível como reguladora de uma vida social minimamente digna (NICOLAU, 2014).

Contudo, não é possível conceber *redes de apoio social* isoladas de outras expressões de sociabilidade; e pode-se mesmo afirmar que tais redes anunciam os valores inscritos em determinada sociedade, como pontua Vera Telles (2006) em relação aos direitos sociais. O funcionamento das redes sociais e a relação com direitos sociais informam quais são as prioridades pelas quais se decide viver coletivamente. Ou, como se decide *andar pela vida*, para parafrasear a expressão canguilheana (CANGUILHEM, 2009).

No entanto, se a vida, nas *redes de sociabilidade primária* (família, amigos, vizinhos etc.), manifesta-se com centralidade nos

⁷ *Antagonismo*, no contexto apresentado, refere-se à incompatibilidade.

⁸ *Agonístico* relaciona-se à luta, ao combate, à rivalidade.

⁹ Identificadas neste trabalho como *redes de apoio social*, mas de maneira mais ampla e abarcando relações agonísticas ou de luta, não apenas de ajuda e/ou solidárias.

¹⁰ Nessa direção, a própria concepção de Estado precisa ser revista para abarcar a participação social como função estatal no âmbito da chamada *sociabilidade secundária*, nos termos de Godbout (1999).

relacionamentos íntimos, face a face, o mesmo não se pode afirmar em relação à *sociabilidade secundária*, representada pela intermediação e pela impessoalidade, com centralidade nas instituições que devem servir publicamente, sem discriminação e de modo equânime¹¹. Assim, atender aos(às) cidadãos(ãs) significa reconhecer suas necessidades por meio de leis, regulamentos e normas preestabelecidas, porém não de forma personalística.

De acordo com Godbout (1999, p. 77), “[...] a circulação governamental se faz num sistema situado externamente aos cidadãos e a suas relações [...] aliás, cidadãos a não ser no início, como contribuintes, e no fim, como beneficiários, livres tanto quanto possível de suas características pessoais”. Ainda que se considere a possibilidade de um Estado ampliado pela participação da sociedade civil, a operacionalidade de suas intervenções não ocorrerá de modo individualizado, o que descaracterizaria sua função como esfera pública de regulação social.

A fim de distinguir com maior clareza a centralidade nas esferas primária e secundária de sociabilidade, apresenta-se, na sequência, o chamado *ciclo da dádiva*, um sistema de trocas no qual *obrigação e liberdade, interesse e desinteresse* coexistem para o fortalecimento dos laços sociais (CAILLÉ, 2002), em especial no âmbito da *sociabilidade primária* (GODBOUT, 1999). Nessa direção, o chamado *ciclo da dádiva* será abordado em sua relação com as *redes de apoio social* e posteriormente na interface¹² com o direito social à saúde.

¹¹ Equidade, aqui, significa o atendimento aos cidadãos(ãs) de acordo com suas necessidades.

¹² *Interface*, no sentido aqui exposto, expressa o modo como duas partes distintas, porém não intercambiáveis, se comunicam.

2 A dádiva nas redes de apoio social:

o caráter indelével¹³ do ciclo maussiano

Marcel Mauss (1872-1950), sociólogo e antropólogo francês, sobrinho de Émile Durkheim (1858-1917), considerado um dos fundadores da Sociologia, publicou em 1925, pela primeira vez, na revista *Année Sociologique* seu *Ensaio sobre a Dádiva* (ou *Ensaio sobre o Dom*, como também é conhecido) (CAILLÉ, 2002).

A obra é considerada uma referência central para a Antropologia. Trata-se de um conjunto de pesquisas realizadas sobre formas arcaicas de contratualização social e que comparam diversos sistemas de trocas de caráter econômico nas sociedades da Polinésia, da Melanésia e do noroeste americano.

Com base nas pesquisas de Mauss (2008), pode-se identificar a tríplice obrigação de *dar, receber, retribuir* como fundamento das relações sociais, a rocha sobre a qual foram edificadas as diversas sociedades, em movimentos de trocas onde coexistem *interesse e desinteresse; obrigação e liberdade*, com a finalidade de fortalecer e manter laços sociais (GODBOUT, 1999; CAILLÉ, 2002).

Assim, para o estabelecimento de laços sociais, as relações precisariam se apresentar como investimento sem retorno imediato; tampouco apresentar qualquer garantia de retorno. No entanto, não são relações de gratuidade ou apenas desinteressadas. Para Godbout (1999, p. 16), “a dádiva serve antes, de mais nada, para estabelecer relações”. Contudo, o sociólogo canadense afirma que, se tais relações ocorressem em sentido único, sem motivo para se esperar retorno; ou então nas quais não se pudesse

¹³ Que não pode ser apagado, destruído.

retribuir; não poderiam ser consideradas relações sociais de *dádiva*, de fato.

Segundo Caillé (2002), as relações de *dádiva* apresentam incondicionalidades que envolvem *obrigação e liberdade; interesse e desinteresse*. Assim, ninguém é obrigado a dar ou a fazer algo pelos outros, mas o faz em função da criação e da manutenção do vínculo social (MARTINS, 2004), indispensável à sobrevivência humana. Do mesmo modo, as relações *aparentemente* gratuitas incluiriam interesses, reconhecidos ou não. Existiria algo não contratual nos contratos, já sinalizava Durkheim (2013).

Assim, na modernidade, a *dádiva* estaria longe de encontrar-se enfraquecida ou em decadência. Esta é uma afirmação com a qual se compartilha inteiramente, baseando-se nas elaborações de Godbout (1999) e sua ênfase no aspecto socioantropológico (e não de cunho moral) que a *dádiva* encerra.

Para ilustrar, Caillé (2002) relembra o histórico do auxílio aos pobres e a intenção de ajudá-los incondicionalmente, seja em nome de Deus ou de uma causa, como mote para a multiplicação de condições restritivas e ao que denomina “inflação da casuística” (p. 132), possivelmente para denunciar a *boa intenção* individual e a consciência isolada do benfeitor(a) que adquire centralidade, nesse caso; em detrimento das relações de troca, de *dádiva*, portanto. Essa seria uma forma de *incondicionalidade incondicional* que não fortalece relações sociais, pois não permite espaço para trocas ou retribuições *condicionalmente incondicionais*, ou seja, aquelas que devem ocorrer, mas não se sabe como ou quando.

De acordo com o sociólogo francês, por outro lado, os membros de uma sociedade que não mais se relacionam com outro princípio que não seja o do contrato (da *condicionalidade condicional*, por-

tanto), estariam ameaçados de se perderem na “incondicionalidade da violência e ao incondicionado¹⁴ da raça, do sangue ou da *verdadeira religião dos verdadeiros crentes*” (p. 133, *grifo das autoras*).

A afirmação sugere que relações regidas por contratos assemelhados à compra e venda, onde o produto e o valor correspondente já estão previstos e acertados, permitem manifestações como a violência *gratuita*, pois ambas as partes já se encontram quites no processo de troca. Não haveria mais nada a oferecer nessa relação e, assim, qualquer outra manifestação seria permitida, sem maiores consequências.

Os incondicionados da raça, do sangue ou da *verdadeira religião* despontariam, nesse contexto, como expressões de violência social e institucional, ao padronizarem comportamentos e/ou ratificarem autoritarismos. A massificação identitária parece caminhar *pari passu* com as relações empobrecidas e empobrecedoras do sistema mercadológico. O próprio fundamentalismo e os mais variados radicalismos surgiriam como consequência, dentre outros fatores, dessa massificação, já advertida pelo sociólogo espanhol Manuel Castells na década de 1990 (CASTELLS, 2009).

Convém lembrar brevemente que a palavra *gift*, em alemão, significa tanto *dádiva* quanto *veneno* (GODBOUT, 1999). Contudo, no *ciclo da dádiva* (e sua função de estabelecer laços sociais), *gift* somente é oferecida para quem se conhece ou para quem faz sentido oferecer algo, face a face. Nessa direção, *oferecer* ações violentas *gratuitamente* e de modo praticamente *anônimo* pode ser tomado

¹⁴ *Incondicionado*, na acepção adotada, refere-se ao que não estabelece condição para que se afirme, absoluto. Isso significa dizer que, na equivalência da contratualidade, não haveria espaço para se circunstanciar ou questionar aspectos que envolvam raça, descendência e orientações morais de caráter religioso.

como reflexo das estreitas e restritas relações estabelecidas em uma sociedade de consumo, considerando-se o *ciclo da dívida*.

3 O direito social na política de saúde:

o valor atribuído à vida coletivamente

Após situar o *ciclo da dívida* no âmbito da *sociabilidade primária*, ou seja, nas relações íntimas estabelecidas face a face, torna-se necessário saber a que se referem os direitos sociais, em especial o direito social à saúde, responsável pela promoção da vida e pela prevenção, cura e reabilitação de patologias, conforme previsto nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016) e materializado no Sistema Único de Saúde (SUS).

De acordo com Telles (2006), desde a declaração dos chamados Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, os direitos sociais obtiveram reconhecimento, associados aos direitos civis e políticos, como direitos a que todo ser humano deveria ter acesso, sem discriminação por condição socioeconômica, etnia, raça, religião, opções políticas, idade, sexo, gênero ou orientação sexual etc. Concorde-se com a socióloga brasileira em relação ao fato de que, no Brasil, a incorporação desses direitos ocorreu tardiamente, apenas na Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã.

Os valores que orientaram a inserção dos direitos sociais no rol dos direitos humanos, de modo geral, foram a busca por maior justiça e igualdade social. Contudo, os termos pelos quais tais direitos foram balizados constituem, ainda hoje, motivo para debates e reflexões, cujo objetivo não deve se restringir em defini-los formalmente, mas em compreender como serão viabilizados no nível

da *sociabilidade secundária* ou, aquela regida pelo utilitarismo das normas burocráticas e pela intermediação institucional, referenciando-se em Godbout (1999).

Ainda que teóricos da *dádiva* moderna, como o francês Alain Caillé (2002), destaquem uma *sociabilidade secundária*, funcional e impessoal, apoiada em práticas de *dádiva* da *sociabilidade primária* e as relacionem politicamente ao universo das associações e do voluntariado, entende-se que, “[...] uma dádiva, ou presente, ao atravessar a fronteira, ou deixa de ser dádiva ou abole a fronteira”, como afirmou o ensaísta estadunidense Lewis Hyde (2010, p. 111) em sua bela obra sobre o tema.

Baseando-se nos pressupostos aqui adotados, aposta-se na impossibilidade de fusão dos sistemas representados pelas *sociabilidades primária e secundária*, metaforizada pela junção de água e óleo, conforme já explorado em publicação anterior (NICOLAU, 2016).

Os valores que envolvem justiça e maior igualdade social devem servir a todos(as), indistintamente. Por esse motivo, não seria possível estruturar e manter sistemas de acesso universal, como o SUS, com base em relações face a face (ou de *sociabilidade primária*), pois tais sistemas degenerariam facilmente em relações clientelistas e/ou familistas (NICOLAU, 2014). Tais relações em nada contribuem para a ampliação da justiça social ou para a mitigação das iniquidades em saúde, entendidas como desigualdades que poderiam ser evitadas, pois são social e deliberadamente produzidas (ALMEIDA FILHO, 2011).

Recorrer ao corolário de que justiça social e equidade estariam inscritas apenas de modo formal sugere invisibilidade em relação aos fluxos da *sociabilidade secundária*, sustentada por orientações coletivas sobre como a vida em sociedade deve

se organizar institucionalmente. Nesse aspecto, torna-se necessário reconhecer formas pelas quais tais orientações/valores se instituem socialmente. Para tanto, despontam valiosas as contribuições de Castoriadis (2007) no que se refere à instituição dos imaginários sociais.

Segundo o filósofo, economista e psicanalista francês de origem grega, crítico da *heterogestão*¹⁵ no capitalismo, resultante da oposição entre direção e execução, a transformação social deve necessariamente passar pela autogestão de cada cidadão(ã) em relação aos assuntos que lhe afetam na vida cotidiana. No entanto, não se trata de uma tarefa isolada, realizada individualmente, mas de relações sociais balizadas por valores instituídos, em constante processo instituinte para reafirmação, refutação ou reelaboração. Esse processo instituiria o que denominamos *sociedade*.

Se, para Telles (2006), os direitos sociais expressariam a inscrição dos valores de uma determinada sociedade; para Castoriadis (2007), essa inscrição ocorre como possibilidade cotidiana e não como utopia, no sentido de uma aspiração impossível ou irrealizável.

Seguindo raciocínio análogo ao que relacionou, anteriormente, a categoria *vida* (CZERESNIA, 2012) ao substrato para as *redes de apoio social*, nas quais circulam a *dádiva*; e à condução da chamada *normatividade vital*, que reorienta o processo saúde-doença sempre que a vida assim o exige (CANGUILHEM, 2009; SAFATLE, 2011); há razões para se pensar nos direitos sociais, em particular, o direito social à saúde, como expressão de determinados valo-

¹⁵ Heterogestão: gestão na qual o controle do trabalho é realizado por uma função hierarquicamente superior.

res inscritos ou instituídos socialmente, dinamicamente mantidos ou transformados pela vida coletiva cotidiana.

4 Consequências do debate: *desclientelização, desfamiliarização e democratização da proteção social*

Em um debate alicerçado por referenciais filosóficos e socioantropológicos, como o proposto, urge encaminhar reflexões para um patamar propositivo, ainda que não utilitarista. Nesse aspecto, as palavras de Caillé (2002, p. 311) são bem-vindas: “[...] a condição de sobrevivência dos regimes democráticos, o que os impediu de descambar no totalitarismo, terá sido precisamente a manutenção da distinção entre domínio privado e domínio público, entre primariedade e secundariedade”.

Corroborando com esse ideário, o sociólogo e historiador norte-americano Richard Sennett (2014) ratifica a necessidade da distinção entre público e privado para a consolidação e manutenção de uma esfera pública que não esteja baseada no personalismo político. Coaduna com a perspectiva aqui adotada de uma esfera pública institucionalizada que não seja conduzida por relações clientelistas, equivocadamente, compreendidas como relações de *dádiva*.

A crítica de Sennett ao caráter intimista da modernidade fundamenta-se em sua tese de que a ascensão de uma cultura narcísica¹⁶, com raízes já no século XIX, fez com que a personalidade individual triunfasse sobre organizações sociais coletivas e favorecesse, conseqüentemente, pequenos círculos identitários distantes

¹⁶ *Narcísico* relaciona-se ao conceito da psicanálise que define o indivíduo que admira exageradamente sua imagem e nutre admiração e paixão excessiva por si mesmo (LOWEN, 2000).

de uma sociedade política ampla, que abarcasse diversidade de interesses; democrática, portanto. O sociólogo situa o esvaziamento político contemporâneo pela substituição de *interesses comuns* por uma *identidade comum*, referência de legitimidade e credibilidade incontestáveis; e para a qual se dirige o silêncio do espectador, sem debates ou participação política em negociações.

Os argumentos de Sennett possibilitam reafirmar o *ciclo da dívida* como fundamento da *sociabilidade primária*. E, no âmbito da *sociabilidade secundária*, em vez de uma política personalista, o cultivo da impessoalidade no trato com a *res publica*¹⁷. Distinção imprescindível para o processo civilizatório. Água e óleo: *dádiva* e *direitos sociais*. Em se tratando de políticas sociais públicas, *desclientelizar* relações sociais na Saúde, por exemplo, para consolidar o direito social. Quando a Saúde segue o fluxo mercadológico, os *clientes* receberão a *mercadoria* (nesse caso a própria saúde), apenas se o poder aquisitivo permitir. Aqui, caberia a questão: quanto vale a vida?

Quanto à *desfamiliarização*, mostra-se imprescindível para que círculos familiares ou comunidades resgatem trocas nas quais *obrigação e liberdade; interesse e interesse* coexistam, de fato, a fim de fortalecerem laços sociais. Isso significa que, quando a *obrigação* familiar ou comunitária surge como única possibilidade de atendimento às demandas, a liberdade não encontra espaço para se expressar. Sem liberdade, a potencialidade da *dádiva* encontra-se enfraquecida, gerando efeitos deletérios como a violência social *gratuita*, conforme destacado anteriormente.

Assim, a *democratização* da proteção social requer uma cultura pública, nos termos de Sennett (2014), que considere deter-

¹⁷Do latim, *coisa pública*.

minações sistemáticas como classe, por exemplo, não apenas como resultado de escolhas e habilidades pessoais, mas como conversão de complexas relações sociais de produção da vida nas quais as gradações de contingência e de necessidades humanas (PEREIRA, 2017)¹⁸ são estruturantes.

Por certo, a distinção entre as esferas pública e privada (entre direitos sociais e *dádiva*, nos termos propostos) desponta como meio privilegiado para que o acesso aos direitos seja *desclientelizado* e *desfamiliarizado*; e como consequência, *democratizado*.

Nessa direção, Esping-Andersen (2009) destaca o paradoxo contemporâneo nos quais políticas sociais familistas¹⁹ impediriam a fundação de uma família. Dentre outras ações, propõe a *desfamiliarização* das tarefas de proteção, sobretudo, nos cuidados direcionados aos mais jovens. Considera tais ações apostas no futuro que visam não apenas proteção contra as intempéries da vida, mas possibilidades de auxílio para que as famílias invistam em suas crianças, por exemplo. O sociólogo dinamarquês enfatiza que “políticas visando aumentar [...] nossa reserva de capital humano permitem conciliar duas preocupações: igualdade de oportunidades e produtividade futura” (p. 97). Em outro ponto da discussão aponta, com base em estudos, que a dependência exclusiva da família para a proteção social parece fragilizar seus laços; e que a solicitação excessiva de seus membros no atendimento a essa demanda tende a diminuir a solidariedade entre eles (ou o *ciclo dadádiva*, nos

¹⁸ *Necessidade humana* compreendida como bem extraeconômico, incluindo trabalho, sociabilidade, pertencimento, liberdades política, econômica, social, entre outras. Para aprofundar o tema, ver PEREIRA (2017).

¹⁹ Políticas sociais familistas seriam aquelas nas quais a família apresenta centralidade para a proteção e o bem-estar dos membros de uma dada sociedade.

termos já apresentados). Nesse aspecto, as considerações de Esping-Andersen assemelham-se ao *fratricídio*²⁰ descrito por Sennett (2014): uma tendência negativa para o excesso de relações intimistas como orientador das relações sociais. Dito de outra forma, uma sociedade torna-se propensa à autodestruição quando o caráter e a motivação pessoal substituem a política, compreendida como instrumento de decisões sobre a vida comum a todos(as). “Eis porque as soluções na família têm tendência a serem contraproducentes”, dirá Esping-Andersen (2009, p. 109).

No Brasil, as históricas tendências familistas e clientelistas no trato com a coisa pública tornam imprescindível o debate, reafirmado recentemente pela polarização política personalista e suas consequências fratricidas.

5 Encaminhando o debate: fortalecer a dádiva pelo investimento social público

Se, por um lado, o *ciclo da dádiva* remete à fluidez das relações sociais e às trocas face a face, de modo livre e obrigatório; interessado e desinteressado, ao mesmo tempo; por outro lado, direitos sociais como a saúde exigem um investimento social público que permita reafirmar a vida coletivamente, extrapolando as relações de equivalência do mercado ou então as relações caritativas unilaterais, as quais jamais poderiam ser consideradas dádivas pela simples constatação de que não se pode atender equitativamente uma sociedade por meio de ações individuais clientelistas.

²⁰ *Fratricídio* designa o homicídio entre povos da mesma raça, cidadãos(ãs) de uma mesma nação, entre irmãos(ãs).

Ainda que a equidade esteja relacionada ao atendimento segundo as necessidades de cada cidadão(ã), isso não significa que esse atendimento ocorra de modo fluido ou casual; ou se dê apenas conforme o desejo ou a *boa vontade* dos envolvidos. Trata-se de uma proposta organizada coletiva e sistematicamente para a proteção da vida, que em nada se assemelha ao intimismo próprio da *sociabilidade primária*.

Assim, aposta-se no investimento em direitos sociais, no âmbito da *sociabilidade secundária*, como possibilidade de fortalecer o *ciclo da dádiva*, *desclientelizando e/ou desfamiliarizando* a proteção social para democratizar a vida pela redução das iniquidades: as desigualdades sociais evitáveis e injustas, artificialmente produzidas para beneficiar poucos, em detrimento de muitos.

Referências

ALMEIDA FILHO, N. **O que é saúde?** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

BARROS, N. F. O ensino das ciências sociais em saúde: entre o aplicado e o teórico. **Ciência e Saúde Coletiva**, 19(4): 1053-1063, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v19n4/1413-8123-csc-19-04-01053.pdf>. Acesso em: 20 fev 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

CAILLÉ, A. **Antropologia do Dom: o terceiro paradigma.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CALHOUN, C.; WIEVIORKA, M. Manifeste pourlessciences sociales. **Revue Socio**, 1: 3-38, 2013.

CANGUILHEM, G. **O normal e o patológico.** 6 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede.** 6 ed. 12.^a reimpr. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTIEL, L. D.; GUILHAM, M. C. R.; FERREIRA, M. S. F. **Correndo o risco: uma introdução aos riscos em saúde.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

CASTORIADIS, C. **A Instituição Imaginária da Sociedade.** 6 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CZERESNIA, D. **Categoria Vida: reflexões para uma nova biologia.** São Paulo: Fiocruz/UNESP, 2012.

DURKHEIM, E. **Lições de Sociologia.** São Paulo: Martins Fontes, 2013.

ESPING-ANDERSEN, G. **Três lições sobre o Estado-providência.** Lisboa, Portugal: Campo da Comunicação, 2009.

FREITAS, F; AMARANTE, P. **Medicalização em psiquiatria.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

GODBOUT, J. **O espírito da dádiva**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

HELLER, A. **O cotidiano e a história**. 8 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

HYDE, L. **A dádiva: como o espírito criador transforma o mundo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

LOWEN, A. **Narcisismo: a negação do verdadeiro self**. 4 ed. São Paulo: Cultrix, 2000.

MARTINS, P. H. O Estado e a redistribuição dos bens da cidadania no contexto pós-nacional. *In*: MARTINS, P. H.; NUNES, B. F. (org). **A Nova Ordem Social: perspectivas da solidariedade contemporânea**. Brasília: Paralelo 15, 2004.

MATOS, M. C. **Serviço Social, ética e saúde: reflexões para o exercício profissional**. São Paulo: Cortez, 2013.

MAUSS, M. Ensaio sobre a Dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. *In*: MAUSS, M. **Sociologia e Antropologia**. 3 reimp. São Paulo: Cosac Naify, 2008.

MENDES, E. V. **O cuidado das condições crônicas na atenção primária à saúde: o imperativo da consolidação da estratégia da saúde da família**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2012.

NICOLAU, K. W. **Redes de Apoio Social e Política de Saúde: dádiva e direitos em debate**. Saarbrücken, Deutschland: NEA, 2014.

NICOLAU, K. W.. Como água e óleo: dádiva nas redes de apoio social e direitos sociais. In: VIANNA, J. M.; MARTINS, P. H.; LACERDA, A.(org). **Dádiva, cultura e sociedade**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016. p. 34-46. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/arquivos/file/eBooks/eBook_Da-diva.pdf Acesso em: 05 abr 2019.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2017.

SAFATLE, V. O que é uma normatividade vital? Saúde e doença a partir de Georges Canguilhem. **ScientiaeStudia** 9(1): 11-27, 2011.

SENNETT, R. **O declínio do homem público**: as tiranias da intimidade. Rio de Janeiro: Record, 2014.

TELLES, V. S. **Direitos Sociais**:afinal do que se trata?2reimp. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WOOD, G.; GOUGH, I. A comparative welfare regime approach to global social policy. **World Development**, 34(10): 1696-1712, 2006.

O movimento LGBT em Mato Grosso: trajetória, agenda e estratégias na luta por direitos¹

Autora: **Suzi Mayara da Costa Freire**

¹ Dissertação defendida em 30.09.2014. Banca: Dra. Imar Domingos Queiróz (Presidente Banca / Orientadora), Dra. Erivã Garcia Velasco (Examinadora Interna), Dr. Moises Alessandro de Souza Lopes (Examinador Externo) e Dra. Liana Oliveira Freitas (Examinadora Suplente).

O MOVIMENTO LGBT EM MATO GROSSO

HISTÓRIA, AGENDA E ESTRATÉGIAS DE LUTA

Suzi Mayara da Costa Freire²

Imar Domingos Queiróz³

*Sim, minha força está na solidão. Não tenho medo
nem de chuvas tempestivas nem das grandes ventanias soltas,
pois eu também sou o escuro da noite.*
(Clarice Lispector)

Introdução

O século XX ficou marcado pela visibilidade das lutas por reconhecimento das diferenças relacionadas à sexualidade, gênero, raça, etnia e pelas produções teóricas que viram na presença desses movimentos sociais uma ruptura com os processos coletivos anteriores. Concebendo-os como “novos”, os estudos sobre esses movimentos sociais valorizam suas articulações na esfera do cotidiano, a dimensão cultural, a subjetividade e o deslocamento de suas lutas da luta de classes para as lutas sociais e identitárias, situando-os exclusivamente no terreno da sociedade civil, isto é, em termos de descontinuidade e distanciamento em relação às instituições políticas.

² Assistente Social. Mestre em Política Social /UFMT. Professora do Departamento de Serviço Social/UFMT. E-mail: suzi_mayara@hotmail.com

³ Assistente Social. Doutora em Sociologia Política/UFSC. Professora Associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social-Mestrado/UFMT. E-mail: imaqueiroz@hotmail.com

Ao contrário do que afirma a literatura dos chamados “novos” movimentos sociais, entende-se que os desafios postos na contemporaneidade como a discriminação e a exploração relacionadas ao gênero, e, acrescenta-se aqui, as formas de opressão relacionadas à população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) não são novos. O que se apresenta como novo são as configurações que essas questões assumem no atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, que se utilizam das desigualdades de gênero e das opressões no âmbito das sexualidades como estratégia para manter sua dominação e hegemonia de forma articulada ao patriarcado e ao racismo.

A crítica, no entanto, não se limita às abordagens dos “novos” movimentos sociais inclui também certas interpretações marxistas, segundo as quais a emergência e atuação dos movimentos sociais estariam relacionadas apenas ao conflito capital x trabalho.

O presente artigo analisa o Movimento LGBT em Mato Grosso, procurando contextualizar na sua trajetória socio-histórica, os sujeitos coletivos que o constituem, seu processo organizativo, agenda e estratégias de luta. O Movimento LGBT configura-se como um espaço de organização e de luta de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, que buscam afirmar a cidadania dessa parcela da população.

A compressão de movimento social que orienta o presente trabalho, no entanto, não se limita à atuação das organizações LGBT individualmente consideradas. Como ação coletiva o Movimento LGBT é a expressão, na cena pública, das diversas manifestações, protestos, reivindicações, discursos, agendas e práticas desencadeadas pelo conjunto das organizações LGBT e outros espaços coletivos que lutam pela diversidade sexual, pela livre orientação sexual, pelo

respeito às diferenças, pelo acesso a direitos e políticas sociais, e pelo enfrentamento à LGBTfobia⁴.

De abordagem qualitativa, o estudo foi realizado a partir de entrevistas com militantes do Movimento e de consultas a fontes documentais e na internet para levantamento das organizações LGBT existentes no estado. O recorte temporal investigado compreende meados da década de 1990, quando surgem as primeiras organizações, até de 2014, período de realização da pesquisa.

As considerações finais indicam que no âmbito do Movimento LGBT a luta pela livre orientação sexual e pela diversidade sexual se articula às lutas contra o racismo e as desigualdades socioeconômicas, todavia essa articulação é incipiente, superficial e limitada à perspectiva da emancipação política. Sua trajetória e agenda revelam que apesar de atuações isoladas apresentarem essa perspectiva, essa não é a sua direção central.

1 Gênero, patriarcado e sexualidade

Ao analisar os principais desafios postos à consideração da diversidade na agenda de luta por direitos, Santos (2009, p. 69) afirma que o debate contemporâneo realizado em função da presença dos movimentos sociais e sua agenda de questões socioculturais e ambientais, “[...] foi considerado no universo de alguns autores de tradição marxista, algo sem relevância social e teórico-política”,

⁴ De acordo com o Plano Nacional LGBT (2008), o termo homofobia é utilizado para qualificar a violência contra homossexuais, a lesbofobia refere-se a todas as formas de pressão sofridas por mulheres lésbicas, a transfobia à discriminação contra travestis, transexuais e transgêneros, baseada na expressão de sua identidade de gênero, e a bifobia à violência contra bissexuais. Nesse sentido, a expressão LGBTfobia refere-se à discriminação contra as categorias citadas.

apontando o dualismo presente em tais análises “[...] ora carregadas de economicismo, ora centradas na fonte do politicismo”. Em suas reflexões, Santos (2009) afirma a necessidade de assegurar a perspectiva da totalidade, tendo em vista a centralidade do trabalho e da classe social na constituição dos conflitos sociais. O esforço consiste em não sobrevalorizar a esfera econômica em detrimento das esferas social, política e sexual, e nem subordinar as relações de gênero e sexualidade à estrutura econômica.

A este respeito é interessante notar, ainda no campo marxista, outras críticas às abordagens clássicas e/ou reducionistas dos movimentos sociais. Konder (2009) é um dos autores que chama a atenção para a relevanciada articulação entre feminismo, gênero e classe. Articulação que, entende-se, também pode ser estendida a temáticas que envolvem a sexualidade e a análise do Movimento LGBT. Concorda-se com o referido autor quando, ao dissertar sobre o feminismo, alerta aos marxistas: “[...] Ao invés de se apegarem à letra o que Marx escreveu, estejam dispostos a enfrentar os problemas novos da nossa época com a mesma criatividade, com a mesma lucidez desalienadora que Marx, no seu tempo, demonstrou possuir” (KONDER, 2009, p. 106).

Hobsbawm (2005, p. 325-329) é outro autor a criticar os limites contidos nas análises clássicas dos movimentos sociais, por não levarem em consideração a importância da cultura e das transformações culturais no processo de transformação social. Em seu texto “*Revolução e Sexo*” chama atenção para a necessidade da discussão sobre a relação entre classe e liberdade sexual, criticando tanto as propostas que ficam restritas à esfera da liberdade sexual, quanto ao conservadorismo nos movimentos revolucionários.

É também possível identificar nas obras de Marx e Engels - a despeito de autores contemporâneos que insistem em ignorar a

luta contra o patriarcado das agendas feministas e do Movimento LGBT-, elementos que denotam a preocupação desses autores sobre a dominação decorrente da desigualdade das relações entre homens e mulheres. Para Löwy (2006, p. 21), a obra de Marx “Sobre o Suicídio” revela a simultaneidade dos desafios produzidos pela sociedade capitalista com os desafios oriundos da dominação patriarcal, agudizados no capitalismo. Ainda segundo o autor, a referida obra “[...] constitui um protesto apaixonado contra o patriarcado, a sujeição das mulheres – incluídas as ‘burguesas’ – e a natureza opressiva da família burguesa” (LÖWY, 2006, p. 19). Foram suicídios motivados pelas regras da família patriarcal, da ética reacionária e das leis burguesas que fortaleceram o poder do gênero masculino.

Em sua obra “A origem da família, da propriedade privada e do estado”, Engels (2012, p. 17-223) defende a tese de que o desenvolvimento das forças produtivas é o fundamento histórico para o avanço da exploração das classes sociais, do Estado e da família monogâmica e que a opressão sexual tem sua base material com a instauração da propriedade privada. Na compreensão do referido autor, a superação do patriarcado e a emancipação das mulheres serão alcançadas somente com a superação das classes e da propriedade privada.

Autoras como Kolontai (2011) e D’atri (2008) também ressaltaram a importância da participação das mulheres na luta pela emancipação de forma articulada com a superação do capitalismo, contudo em virtude dos diferentes contextos em que suas obras foram escritas, ao discorrerem sobre as desigualdades das relações de gênero, as opressões e sobre o antagonismo de classes no sistema capitalista, elas centralizaram suas análises na realidade das mulheres, não incorporando as desigualdades vivenciadas também pela população LGBT.

Nessa direção, e em face à necessidade de adensar o debate sobre as desigualdades de gênero e sobre as opressões no âmbito das sexualidades, buscar-se-á respaldo na contribuição do feminismo marxista, em especial de autoras que expressam suas críticas ao confinamento da sexualidade e da diversidade como questões exclusivas da agenda pós-moderna, procurando ao mesmo tempo problematizar as relações que estruturam o sistema capitalista, patriarcal e racista.

Ancora-se aqui em especial nas reflexões de Saffioti (2015); Santos e Oliveira (2010) e Cisne (2012), segundo as quais as construções sociais dos gêneros estão inseridas em um processo mais complexo, que compreende as várias dimensões de como a sociedade está estruturada, articuladas a outras dimensões como a sexualidade humana. Assim, considerando a direção teórico-crítica das referências mencionadas, recorre-se às categorias gênero, patriarcado e *sexismo* de forma estratégica, isto é, como mediações necessárias ao debate sobre as expressões da sexualidade e da resistência da população LGBT organizada.

A partir de uma análise dialética, Saffioti (2015) mostra a interface entre gênero, classe social, raça/etnia e *sexualidade*. Em suas reflexões, a autora afirma que gênero compreende relações igualitárias e relações desiguais, por isso não pode ser pensado de forma dissociada do sistema patriarcal, um sistema que “[...] impacta todas as esferas da vida social sustentado na hierarquia, opressão, exploração, dominação e controle da sexualidade para a satisfação dos interesses dos homens e da primazia masculina” (SAFFIOTI, 2015, p. 60). No patriarcado, segundo Saffioti (2015, p. 126), “[...] as relações são hierarquizadas entre seres socialmente desiguais”, daí sua recusa à utilização exclusiva da categoria gênero e a defesa da relevância desse conceito articulado ao conceito de patriarcado.

Nas análises sobre relações de poder e desigualdades, Saffioti (2015, p. 115-125) identifica não apenas um, mas três eixos estruturantes da sociedade: classe, raça e o eixo étnico-racial. Esses eixos estão entrelaçados como um nó de contradições, apresentando determinações que tornam as relações mais complexas. As desigualdades de classe, gênero e étnico-racial quando se relacionam, potencializam formas de dominação e exploração como o capitalismo, o machismo e o racismo.

Não se trata de somar racismo + gênero + classe social, mas de perceber a realidade compósita e nova que resulta desta fusão [...] Uma pessoa não é discriminada por ser mulher, trabalhadora e negra. Efetivamente, uma mulher não é duplamente discriminada, porque, além de mulher, é ainda uma mulher trabalhadora assalariada. Ou, ainda, não é triplamente discriminada. Não se trata de variáveis quantitativas, mensuráveis, mas sim de determinações, de qualidades, que tornam a situação destas mulheres muito mais complexa (SAFFIOTI, 2015, p. 122-123).

O arranjo acima, expresso na metáfora do nó, segundo Saffioti (2015, p. 134), unifica as três categorias – classe, raça/etnia e gênero, permitindo compreender sociedades que reconhecem as diferenças e contribuem para a superação de disposições que reafirmam a dominação e a competição nas relações. Nesta perspectiva, a categoria gênero, entendida como a construção social do significado de masculino e de feminino, amplia o sistema de dominação-exploração de gênero, que compreende gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros.

Para a referida autora (2015, p. 34-35), o sexismo, ideologia que prioriza determinado gênero e/ou orientação sexual em relação a outro, se expressa na superioridade do homem heterossexual, refletindo uma estrutura de poder construída desigualmente. Nesse con-

texto, o machismo e a LBGTfobia presentes na sociedade brasileira ampliam os desafios postos à população LGBT na medida em que o sistema capitalista se articula com o patriarcado como estratégia para a obtenção de lucros, por meio da exploração, da precarização e divisão sexual do trabalho e das formas de discriminação e violência, respaldadas em princípios sexistas e LBGTfóbicos.

É pertinente salientar que as relações sociais no atual modo de produção se fundam por meio do trabalho. O trabalho, conforme Cisne e Santos (2018, p. 25), “[...] possui três divisões estruturais associadas entre si: a) a divisão social, fundada nas relações entre classes sociais; b) a divisão racial, fundada nas relações sociais de raça; c) a divisão sexual, fundada nas relações sociais de sexo”.

Embora não possa ser incluído entre as autoras feministas marxistas aqui abordadas, vale mencionar as críticas de Hirsch (2010) em relação ao sexismo, machismo e sectarismo presentes no interior do movimento operário.

Ao abordar o conflito entre trabalho assalariado e capital no contexto da sociedade capitalista, Hirsch (2010, p. 78-88), orientado pela teoria materialista do Estado, amplia sua análise a outros antagonismos, além das relações de domínio e de exploração, como os antagonismos sexuais e o sexismo, marcados pela desigualdade sexual e de gênero que se instauraram como uma das faces do modo de produção capitalista.

Sobre a questão do sexismo, o autor considera que diante da tendência em individualizar a sexualidade em dois gêneros de forma desigual, com a construção e cristalização de suas características, o sexismo passa a atuar como um mecanismo ideológico estabilizador dos laços sociais para além das diferenças de classe. Nessa lógica, as formas de desigualdade e sexismo são partes balizar da construção da sociabilidade.

Em suas reflexões, Hirsch (2010) aponta alguns exemplos que retratam a realidade desigual entre homens e mulheres (acrescentando ainda a desigualdade de orientação sexual que se configura nas diferenças entre heterossexuais e a população LGBT), contribuindo dessa forma para ratificar a relevância de situar a luta da população LGBT no âmbito das lutas de classes.

Além das reflexões aqui apresentadas, acrescentam-se as contribuições mais recentes de Cisne e Santos (2018, p. 83) em suas análises sobre a consubstancialidade das relações sociais de sexo, raça e classe e a questão da sexualidade como relações de exploração e opressão, assegurando a centralidade do trabalho, pois se entende que a perspectiva da consubstancialidade das relações sociais fornece elementos importantes tanto para a apreensão das desigualdades vivenciadas cotidianamente pela população LGBT como para a apreensão da base material das relações de exploração e opressão a que a mesma está submetida.

A apreensão crítica dos movimentos sociais contemporâneos exige ultrapassar a compreensão de luta política limitada ao espaço da fábrica e a concepção homogênea da classe trabalhadora, pois, conforme Lobo (1991), “[...] a classe operária tem dois sexos”, como também tem diferentes identidades sexuais, orientações sexuais e identidades de gênero (PEREIRA, 2011, p. 203). Assim, “[...] a classe trabalhadora não pode ser entendida de forma abstrata ou homogênea [...] a classe trabalhadora é una e diversa: há sexo, sexualidade e raça” (CISNE; SANTOS, 2018, p. 22-75).

O item a seguir trata do Movimento LGBT em Mato Grosso, antes, porém, é importante registrar o descompasso temporal e histórico em relação ao contexto sociopolítico e econômico de emergência do Movimento em nível nacional e sua emergência no estado.

Seguindo a periodização estabelecida por Green (2000), Simões e Facchini (2009), observa-se que em Mato Grosso o Movimento adquire expressão na cena pública a partir de meados da década de 1990, na esteira da chamada “terceira onda” do Movimento LGBT brasileiro, em um contexto de contrarreforma do Estado, com a redução dos gastos públicos, a adoção de políticas públicas conservadoras, o fortalecimento do chamado “terceiro setor”, bem como a fragilização da participação político-social, em decorrência das políticas de ajuste estrutural adotadas no país.

2 De 1995 a 2004: as primeiras organizações e manifestações na cena pública

Na década de 1980 é possível identificar em Cuiabá a criação de espaços de interação e sociabilidade (bares, restaurantes, boates) para população LGBT e simpatizantes (GRIGGI, 2010). Embora não tivessem a preocupação com a organização e a luta política, essas iniciativas podem ser consideradas um embrião e/ou gênese do Movimento LGBT, uma vez que frequentadores desses espaços estarão presentes nos processos de mobilização e luta para a organização da população supracitada.

As manifestações políticas do Movimento LGBT em Mato Grosso, no entanto, surgem apenas em meados da década de 1990 com a criação das primeiras organizações LGBT. Além das questões relacionadas à homossexualidade, os fatores que motivaram a criação dessas organizações estão diretamente relacionados ao advento da AIDS, que impôs a necessidade de a população LGBT se organizar para reivindicar tratamento na rede pública de saúde e combater o aumento da violência contra homossexuais e traves-

tis em decorrência da associação entre a propagação da doença e a homossexualidade.

O preconceito e a discriminação cotidianamente sofridos, aliados à consciência acerca da necessidade da organização política, levaram à criação, em 1995, da primeira organização LGBT em Mato Grosso, a organização não governamental (ONG) “Livre-mente”, com sede em Cuiabá.

Como protagonista no processo de articulação e organização da população LGBT no estado, por uma década a Livre-mente exerceu papel fundamental nas denúncias de violência praticada contra homossexuais, nas reivindicações pela livre orientação sexual, na luta por direitos e pela implementação de políticas públicas de promoção da cidadania dessa parcela da população.

Referência histórica na luta pela liberdade de orientação sexual, a Livre-mente desde o início caracterizou-se por aglutinar as várias identidades LGBT – gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais -, com atuação importante no Movimento ainda hoje. Atualmente prioriza atividades de formação em direitos humanos e diversidade sexual junto aos trabalhadores da rede pública de ensino, buscando o desenvolvimento de práticas educativas que fortaleçam o reconhecimento da diversidade sexual e de equidade das relações de gênero. Isso aliado à pressões sobre as instituições estatais para implementação de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos LGBT e, ainda, ser uma das principais articuladoras na realização das Paradas da Diversidade.

A segunda organização a ser criada no estado é o “Grupo Vida Ativa de Direitos Humanos e Cidadania LGBT”, na cidade de Rondonópolis. Embora atuasse desde 1997, sua formalização ocorreu dois anos depois, em 1999. A violência expressa nos vários casos de assassinato de travestis que trabalhavam na prostituição foi

um dos principais fatores que motivaram a criação da “Vida Ativa”. Além de militantes LGBT, as primeiras mobilizações para a criação do Grupo contaram com o apoio e a participação de técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Rondonópolis.

A “Vida Ativa” também se constituiu como espaço de luta das várias identidades LGBT, reunindo travestis, transexuais, gays e lésbicas. Desde 2009 não desenvolve ações sistemáticas e contínuas, mas sua atuação em torno da questão LGBT pode ser verificada na participação de alguns de seus integrantes nas mobilizações para realização das Paradas da Diversidade Sexual. As divergências entre os participantes quanto à filiação ou não do grupo à Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Travestis e transexuais (ABGLT) e a filiação a partidos políticos são alguns dos aspectos que contribuíram para a desmobilização da Vida Ativa.

Outro sujeito coletivo que surge durante esse período, também com a perspectiva de contemplar as várias identidades LGBT, é a ONG “Viva a Vida”, com sede em Cáceres. As primeiras mobilizações para sua criação tiveram início ainda no final dos anos 1990, todavia em virtude de conflitos internos e das dificuldades encontradas para sua manutenção, a organização ficou fechada por algum tempo retomando suas atividades em 2012. Desde o seu retorno, esta organização vem atuando nas lutas em torno da questão LGBT, mobilizando-se para a realização das Paradas da Diversidade Sexual e da I primeira Conferência Municipal de Políticas Públicas e Direitos Humanos de LGBT de Cáceres.

Em meados da primeira década dos anos 2000, quase uma década após a emergência das primeiras organizações LGBT no estado, as várias identidades que as constituíram – gays, lésbicas, travestis e transexuais -, criam suas próprias organizações, obser-

vando-se um período de ampliação da base social e da visibilidade do Movimento na esfera pública, proporcionadas, respectivamente, pela emergência de novas organizações, pela realização das Paradas da Diversidade Sexual e pela aprovação do Programa Brasil sem Homofobia (2004), que passa a demandar do Movimento uma intensa articulação com as agências estatais para a criação dos espaços de participação e formulação de políticas de promoção dos direitos LGBT, como os centros de referência em direitos humanos e combate à homofobia, os conselhos de direitos e as conferências LGBT.

3 De 2004 a 2014: ampliação da base social e visibilidade pública

O cenário sociopolítico e econômico no qual se manifesta o Movimento LGBT nesse período é, ao mesmo tempo, de avanço do conservadorismo e de acirramento da crise do capital, com repercussões profundas sobre os países capitalistas periféricos, como o Brasil, que, sob a lógica neoliberal, reforçam a lógica da seletividade e do desfinanciamento da seguridade social, impondo sérios limites aos programas e políticas sociais (BEHRING; ALMEIDA, 2010).

Neste contexto, além das lutas históricas contra a discriminação e pelo direito à livre expressão da orientação sexual, novos temas são incorporados à agenda do Movimento LGBT como as questões relacionadas à conjugalidade e à parentalidade, através das reivindicações pelo reconhecimento legal da parceria civil e o direito de adoção por famílias homoafetivas/homoconjugais, e as lutas pela criminalização da LGBTfobia, como também pelos direitos sociais. Em relação a estes últimos, observa-se que embora estivessem presentes na agenda do Movimento desde início ganham novo impulso com o

Programa “Brasil sem Homofobia”. Isto porque, com sua aprovação em 2004 são estabelecidas as diretrizes para implementação de políticas de proteção à população LGBT.

No que se refere às iniciativas que contribuíram para a ampliação da base social do Movimento, vale destacar a militância lésbica que embora atuasse na Livre-mente desde o início desta organização, no decorrer da luta cria espaço específico para combater a discriminação e violência contra as mulheres lésbicas e bissexuais; aprofundar o debate acerca das questões relacionadas à visibilidade da diversidade sexual e intensificar suas reivindicações e pressões sobre as agências estatais, dando origem, em 2004, à Associação de Direitos Humanos e Sexualidade Liberdade Lésbica (Libles).

Em 2006, assiste-se à criação, do “Grupo Afrodescendente de Livre Orientação Sexual Tereza de Benguela” (Gradelos) para lutar contra as diversas formas de preconceito motivadas pela negação do direito à livre orientação sexual e pela discriminação racial. A visibilidade da questão étnico-racial obtida com a atuação do movimento negro e o debate que se estabeleceu quando da discussão da Lei Federal nº 10.639, de 2003, possivelmente influenciaram no processo de constituição da Gradelos. No âmbito desta organização, o debate da sexualidade é transversal ao debate étnico-racial.

Ainda em 2006 no município de Juína, é criada a organização “Novamente”, com a proposta de atuar na conscientização da população LGBT para a organização e luta em defesa do direito à livre orientação sexual e pela implementação de políticas públicas de proteção à população em questão. Um levantamento nas redes sociais apontou ainda a existência da organização “Conscientização e Liberdade de Orientação Sexual e Educacional” (Close) de Tangará

da Serra, porém informações obtidas durante a pesquisa revelaram que a mesma se encontrava desativada.

Em 2007, travestis e transexuais constituem seu próprio espaço de organização e luta, através da criação da “Associação das Travestis e Transexuais de Mato Grosso” (Astra/MT), no município de Várzea Grande. Com origem semelhante à Libles e à Gradelos, a Astra também se organiza a partir de um núcleo da “Livre-mente”. As questões relacionadas ao processo transexualizador pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e o combate à violência policial têm centralidade na agenda da organização. No plano mais imediato da luta, sua criação foi uma resposta à tentativa da polícia de expulsar as travestis e as transexuais que atuavam como profissionais do sexo e eram vítimas recorrentes de agressões verbais, físicas e de homicídios.

A atuação da Astra também contribuiu para o surgimento, a partir de 2008, de outras organizações de defesa dos direitos LGBT em Várzea Grande, como a ONG “Mescla” e a “Chicote do Arco-íris”, que se encontravam em processo de abertura na ocasião da pesquisa.

Importa ressaltar que a partir de 2004, com a aprovação do Programa Brasil sem Homofobia, a demanda por direitos sociais se torna mais explícita na agenda do Movimento, este, por sua vez, passa a se mobilizar também para a realização das conferências de direitos humanos, pela elaboração do Programa Estadual de Direitos Humanos e pela criação dos Conselhos da Diversidade Sexual e do Centro de Referência em Direitos Humanos LGBT.

A reconstituição da trajetória socio-histórica das organizações LGBT revela que o Movimento LGBT em Mato Grosso além de refletir a tendência nacional de “onguização” dos movimentos sociais, refletiu também a tendência à segmentação, através da organização por identidade - gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais.

A organização por identidade é defendida pelos militantes do Movimento como estratégia para politizar as reivindicações apresentadas pelos diferentes segmentos que compõem a população LGBT, uma vez que a homofobia, a lesbofobia, a bifobia e a transfobia expressam, na opinião dos mesmos, as diferentes formas de opressão e violência vivenciadas por lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e transgêneros.

No que tange a esse processo de segmentação das identidades e fragmentação da organização, é necessário que as organizações existentes articulem suas agendas e reivindicações em lutas coletivas mais amplas, na perspectiva de unidade, uma vez que a diversidade humana é condição do ser social, o que requer a apreensão das várias dimensões da vida social e das expressões da diversidade humana de forma orgânica e histórica, articulada à defesa da emancipação humana.

Houve também uma diversificação das formas (grupos, ONGs, coletivos) e dos espaços (universidade, partidos, sindicatos) de luta a partir dos quais a população LGBT vem se organizando nos últimos anos, sendo a universidade a instituição privilegiada nesse processo.

A participação no movimento estudantil universitário possibilita aos estudantes o acesso ao pensamento crítico sobre a importância da participação nas lutas sociais nos diferentes espaços, entre eles os chamados coletivos. Estes surgiram em virtude da descrença de seus militantes em relação às instituições políticas tradicionais (partidos e sindicatos) e ao formalismo e burocratização das organizações não governamentais.

Os coletivos são espaços abertos, flexíveis e dinâmicos. Não possuem estrutura formal e nem caráter institucional. No âmbito da UFMT foram identificados três coletivos com o objetivo de discutir a promoção da diversidade e a interação entre LGBT, enfrentar a

LGBTfobia na universidade e fortalecer e politizar o Movimento: o coletivo “Movimento Universitário pela Livre Expressão Sexual” (Mules), criado em 2004; o Coletivo “Diversidade”, criado em 2011 e o Coletivo “Cores”, criado em 2013.

Ainda sobre as organizações identificadas no estudo é importante ressaltar que embora algumas delas tenham existido por pouco tempo ou apenas formalmente ou ainda só nos espaços virtuais, considerou-se importante mencioná-las, pois o fato de alguém ou um grupo de pessoas dedicarem energia a esse tipo iniciativa constitui um indicativo do processo de interiorização e disseminação do debate em torno da questão LGBT no estado. Nesse sentido, vale mencionar a existência de grupos informais nos municípios de Rondonópolis, Mirassol do Oeste, Juína e Sinop, cujos integrantes vêm participando de eventos (encontros e conferências) nacionais e estaduais com o propósito de organizar o Movimento nesses municípios.

A pesquisa revelou ainda a incorporação de bandeiras de luta do Movimento LGBT em partidos políticos com os mais diferentes espectros políticos e ideológicos, entre eles partidos de esquerda com projeto anticapitalista, por meio da criação de núcleos e frentes da diversidade⁵.

Os sindicatos também vêm incorporando a temática LGBT em sua agenda, a exemplo do “Coletivo de Diversidade Sexual”, criado em 2010 pelo Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público

⁵ O Núcleo Diversidade Tucana, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); a Frente LGBT da União da Juventude Socialista (UJS), do Partido Comunista do Brasil (PCdoB); a frente LGBT do Coletivo Construção, em processo de articulação; e a Frente LGBT do Coletivo RUA Juventude Anticapitalista, compostos por estudantes da UFMT. Posteriormente à realização da pesquisa vale mencionar a criação do Coletivo Feminista Classista Ana Montenegro, do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

(Sintep/MT), com a proposta de contemplar em seus debates, lutas e formação no que diz respeito à questão da diversidade sexual.

As estratégias de organização e luta adotadas pelo Movimento são diversificadas, envolvendo desde reuniões e seminários internos, a denúncias de violência e discriminação contra LGBT, reivindicações, pressões e articulações com as agências estatais para a implementação de políticas públicas, inserção nos espaços de controle e formulação de políticas públicas, manifestações em praças públicas, judicialização de suas demandas e as paradas da diversidade.

Dentre as conquistas obtidas pelo Movimento estão a criação da Superintendência de Diversidades Educacionais da Secretaria de Estado de Educação (Seduc), a criação do Centro de Referência LGBT de Combate à Homofobia (CRCH) de Cuiabá em 2007⁶, a aprovação da utilização do nome social das travestis e transgêneros nos registros escolares da rede estadual de ensino e da Universidade Federal de Mato Grosso, além da criação do Grupo Estadual de Combate à Homofobia (GRECO)⁷ pela Secretaria de Segurança Pública do Estado em 2013.

Existe, todavia, um grande descompasso entre essas conquistas, isto é, entre a criação destes mecanismos e instituições e a realidade vivenciada pela população LGBT no que se refere ao acesso a direitos e à qualidade dos serviços dos oferecidos, uma vez que o Estado tem resistido a efetivá-los.

Os desafios históricos do Movimento LGBT são agudizados com a crise do capital e a implementação das políticas neoliberais. À hegemonia do projeto neoliberal, aliam-se o avanço do conservadoris-

⁶ Redefinido em 2011 como Centro de Referência em Direitos Humanos dos Grupos Sociais Vulneráveis no estado de Mato Grosso.

⁷ Atualmente denominado como Grupo Estadual de Combate aos Crimes de Homofobia (GECCH).

mo, o fundamentalismo religioso, o individualismo, a mercantilização das políticas sociais, a despolitização e criminalização dos movimentos sociais e a desumanização da vida. Nesse terreno, valores como liberdade, alteridade, respeito às diversidades e às diferenças são substituídos pela discriminação, preconceito e violência que negam a esfera da sexualidade como elemento constitutivo do gênero humano.

Considerações finais

A reconstituição e a análise da trajetória socio-histórica do Movimento em Mato Grosso revelaram que seus antecedentes remontam à criação de espaços de sociabilidade para a população LGBT na década de 1980. Essas manifestações propiciaram, ainda que indiretamente, um contexto favorável ao surgimento das primeiras organizações LGBT e a organização política do Movimento em meados da década de 1990. O contexto sociopolítico, econômico e cultural mobilizador da população LGBT é o preconceito e a violência contra gays e travestis, a epidemia da AIDS e os desafios para o acesso com qualidade à rede pública de saúde, em uma conjuntura de crise do capital e de contrarreforma do estado.

A reconstituição da trajetória e história do Movimento LGBT revelou ainda que o mesmo constitui-se como sujeito político central na luta pelo reconhecimento das diferenças e da livre orientação sexual em Mato Grosso.

A questão da identidade está presente em toda trajetória do Movimento, ampliando-se especialmente a partir de meados da primeira década do século XXI, quando as relações e as tensões que permeiam as diversas identidades existentes no seu no interior passam a influenciar a criação de organizações LGBT com recortes de gênero, raça, etnia e orientação sexual.

A atuação do Movimento tem sido fortemente limitada pela agenda capitalista com suas políticas neoliberais restritivas e violadoras de direitos humanos, e pelo avanço do conservadorismo. Neste contexto de sociabilidade marcada pela alienação, pela degradação das condições de vida e pela violência e intolerância, as condições objetivas e subjetivas apresentam implicações para o exercício livre e pleno da sexualidade.

No âmbito do Movimento LGBT a luta pela livre orientação sexual e pela diversidade sexual se articula às lutas contra o racismo e as desigualdades socioeconômicas, todavia essa articulação é incipiente e limitada à perspectiva da emancipação política. Em outros termos, o Movimento não propõe um projeto político anticapitalista de forma hegemônica, na medida em que a centralidade da sua agenda se expressa na luta por direitos e políticas sociais e por transformações na esfera cultural, ética, política e jurídica, buscando articulação com movimentos sociais e sujeitos coletivos com bandeiras progressistas na defesa da cidadania e democracia. Iniciativas importantes, mas insuficientes para produzir rupturas com o modo de produção de produção capitalista.

Em outras palavras, considera-se que o Movimento LGBT possui potencialmente possibilidades emancipatórias que se levadas à sua radicalidade podem colidir com o capitalismo, contudo sua trajetória e agenda revelam que apesar de atuações isoladas apresentarem essa perspectiva, esta não é a sua direção central.

Parafraseando Netto (2014), em sua análise sobre as manifestações de junho de 2013, o desafio do Movimento LGBT consiste em articular as lutas relacionadas a gênero, orientação sexual, étnico-raciais e ao mundo do trabalho numa perspectiva classista de forma profunda, substantiva e estrutural à perspectiva emancipatória.

Referências

BEHRING, Elaine R. ALMEIDA, Maria H. T. de. (org.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. 2 ed. Cortez; FSS / UERJ, Rio de Janeiro: 2010.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**, Brasília, 2008.

BRAZ, Marcelo. Mudanças no perfil das lutas de classes e modismos conceituais: o tormento de Sísifo das ciências sociais. *In*: BRAVO, Maria I. S. MENEZES, Juliana S. B. deSaúde, **Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos**. –2. ed. – São Paulo: Cortez, 2013.

CISNE, Mirla. **Gênero, divisão sexual do trabalho e Serviço Social**. Outras Expressões, São Paulo: 2012.

CISNE, Mirla. SANTOS, Silvana M.M dos S. **Feminismo, Diversidade Sexual e Serviço Social**. Paulo: Cortez, 2018. – (Biblioteca básica de Serviço Social; v.8).

D’ATRI, Andrea. **Pão e rosas**: identidade de gênero e antagonismo de classe no capitalismo. Edições Iskra, São Paulo: 2008.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. 3.ed. Expressão Popular, São Paulo: 2012.

ENTREVISTA PROFESSOR José Paulo Netto sobre as manifestações de junho. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=r-6ukuhR9p0&feature=youtu.be>. Acesso em: 01 set. 2014.

GREEN, James Naylor. **“Mais amor e mais tesão”**: a construção de um Movimento brasileiro de gays, lésbicas e travestis. Cadernos Pagu, SP, número 15. Campinas: 2000.

GRIGGI, Menotti Reiners. **Breve História do Movimento Gay de Cuiabá** – MT. Do bar de artistas a Parada Gay. Trabalho de Conclusão de Curso em Comunicação Social, UFMT, 2010.

HIRSCH, Joachim. **A teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Tradução de Luciano CaviniMartorano. p. 328. Revan, Rio de Janeiro: 2010.

HOBBSAWM, Eric. **Pessoas extraordinárias**: resistência, rebelião e jazz. Tradução de Irene Hirsch, Lólio Lourenço de Oliveira. Paz e terra, São Paulo: 2005.

KOLONTAI, Alexandra. **A nova mulher e a moral sexual**. 2. ed. Expressão Popular, São Paulo: 2011.

KONDER, Leandro. **O marxismo na batalha de ideias**. 2. ed., Expressão Popular, São Paulo: 2009.

LOBO, Elizabeth S. **A Classe Operária tem dois sexos**. Ed. Brasiliense, São Paulo: 1991.

LÖWY, Michael. Um Marx Insólito. *In*: MARX, Karl. **Sobre o suicídio**. Tradução de Rubens Enderle e Francisco Fontanella. Boitempo, São Paulo: 2006.

SAFFIOTI, Heleith I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. 2.ed. - São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Silvana M. de M. dos. Direitos, desigualdade e diversidade. *In: Política social no capitalismo: Tendências contemporâneas.* Elaine Rosseti Behring; Ivanete Boschetti; Regina Célia TamasoMiotto; Silvana Mara de Moraes dos Santos. 2.ed. Cortez, São Paulo: 2009.

SANTOS, Silvana M. de M. dos; OLIVEIRA, Leidiane. **Igualdade nas relações de gênero na sociedade do capital:** limites, contradições e avanços. Ver. Katál. Florianopolis v. 13 n. 1 p. 11-19 jan./jun. 2010.

SIMÕES, Júlio; FACCHINI, Regina. **Na trilha do arco-íris:** do Movimento homossexual ao Movimento LGBT. SãoPaulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

A terceirização de serviços na UFMT como expressão do projeto de desmonte do ensino superior público¹

Autora: **Adriana Aparecida do Vale Kitagawa**

Análise do orçamento da Universidade Federal de Mato Grosso em um contexto de expansão de vagas e crise orçamentária – 2003 a 2017²

Autora: **Marilza de Fátima Souza**

¹ Dissertação defendida em 26.04.2018. Banca: Marluce Souza e Silva (Presidente Banca / Orientadora), Leana Oliveira Freitas (Examinadora Interna), Tereza Cristina Cardoso de Souza Higa (Examinadora Externa) e Imar Domingos Queiróz (Examinadora Suplente).

² Dissertação defendida em 08.05.2019. Banca: Dra. Marluce Souza e Silva (Presidente Banca / Orientadora), Dra. Imar Domingos Queiróz (Examinadora Interna), Dr. Armando Wilson Tafner Júnior (Examinador Externo) e Dra. Lélica Elis Pereira de Lacerda (Examinadora Suplente).

ORÇAMENTO E TERCEIRIZAÇÃO NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO

Adriana Aparecida do Vale Kitagawa³

Marilza de Fatima Souza⁴

Marluce Souza e Silva⁵

(...) esse monstro enorme a que se chama público, e que tem tantos ouvidos e tantas línguas, mas ao qual faltam os olhos.
(Voltaire)

Introdução

A Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) está estruturada em cinco campi universitários: Campus Universitário de Cuiabá (sede), Campus Universitário do Araguaia (unidade I – Pontal do Araguaia e unidade II – Barra do Garças), Campus Universitário de Rondonópolis, Campus Universitário de Sinop e Campus Universitário de Várzea Grande. Conta ainda com uma base de pesquisa

³ Graduada em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso e em Ciências Contábeis pela Universidade do Estado de Mato Grosso, e Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: adrikitagawa@gmail.com

⁴ Graduada em Letras pela Universidade de Cuiabá-UNIC, e Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: marilza.ufmt@gmail.com

⁵ Docente no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso, graduada em Serviço Social e em Direito, com Mestrado e Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: marluce.ass@gmail.com

no Pantanal, fazendas experimentais em Santo Antônio do Leverger e em Sinop, dois hospitais veterinários (Cuiabá e Sinop) e o Hospital Universitário Júlio Muller.

De acordo com dados do Anuário Estatístico da UFMT 2018, ano base 2017, essa estrutura atende a 106 cursos presenciais de graduação com 19.893 alunos matriculados; 1.408 alunos matriculados no Ensino a Distância; 68 cursos de pós-graduação, sendo 15 de residência médica, com 149 alunos matriculados, 39 de mestrado, com 1.581 alunos matriculados e 14 de doutorado, com 594 alunos matriculados.

O quadro de pessoal da instituição é composto por 1.823 docentes efetivos e 1.574 técnicos administrativos, incluindo 312 que se encontram à disposição do Hospital Universitário Júlio Muller (HUJM). Registra-se ainda os docentes substitutos, bolsistas, serviços contratados e terceirizados como limpeza, segurança e manutenção que fazem parte da estrutura de funcionamento da instituição.

Para seu pleno funcionamento e cumprimento de suas metas, em consonância com os parâmetros legais, princípios e objetivos, faz-se necessário o aporte financeiro para suprimento de toda a sua estrutura. Para tal, a instituição é mantida, essencialmente, pelo orçamento anual disponibilizado pelo MEC que, por sua vez, compõe o orçamento da União.

A composição do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) estrutura-se em três grupos de despesas: 1 – Pessoal e Encargo Social; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos. Da soma desses montantes, ouseja, do orçamento total, subtraindo a parte destinada ao pagamento de pessoal (despesa obrigatória), tem-se a parte denominada Outros Custeios e Capital (OCC), a qual tem sido objeto de estudos de entidades, para se che-

gar a uma forma justa de distribuição dos recursos e de acordo com a realidade de cada instituição.

De acordo com Reis *et al.* (2017, p. 1085-1086), anterior à década de 1990, o orçamento das universidades federais era baseado em critérios históricos e sofria interferências de ordem política, o que implicava na utilização de normas desconhecidas, que poderiam possibilitar negociações clientelistas.

Objetivando mudar este cenário, a partir de 1991, através da interlocução entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), iniciaram-se as discussões acerca da elaboração de novas metodologias que pudessem assegurar a estabilidade do financiamento das Ifese, assim, a partir de critérios previamente definidos, garantir o equilíbrio na alocação orçamentária entre as instituições.

Como fruto desse processo, materializou-se o modelo que se convencionou chamar de “Matriz Andifes”, resultado de um trabalho conjunto e esforços evolutivos para se chegar a uma metodologia de rateio de recursos orçamentários para as universidades federais. O modelo visa alocar recursos orçamentários para realização de despesas de custeio e investimento, denominado Outros Custeios e Capital (OCC), daí ser também chamada de “Matriz OCC” que se refere, basicamente,

[...] ao orçamento total da universidade subtraído os recursos destinados a despesas relacionadas com pessoal. Os recursos orçamentários de OCC se destinam à realização das despesas correntes relacionadas à aquisição de Material de Consumo, Diárias, Passagens, Locação de mão de obra, Serviços de Pessoa Física, Serviços de Pessoa Jurídica e outras, bem como das despesas de capital, como Obras e Instalações e Equipamentos e Material Permanente (REIS, *et al.* 2017, p. 1086).

O modelo tem como base legal o Decreto nº 7.233, de 19 de junho de 2010 e a Portaria MEC nº 651, de 24 de julho de 2013, os quais estabelecem critérios e indicadores de produtividade e qualidade para a elaboração de propostas orçamentárias anuais e a distribuição de recursos no âmbito das universidades federais.

A resultante dessas determinações é que a parcela de participação de cada universidade federal, no total dos recursos da Matriz OCC, a ser distribuída pelo MEC ao conjunto das Ifes, seja calculada por uma equação matemática, cuja fórmula representa uma ponderação (equilíbrio) entre critérios quantitativos e qualitativos, onde os quantitativos representam 90% do montante e são calculados com base no aluno equivalente⁶ dos cursos de graduação, pós-graduação e residência médica. Os qualitativos (10%) são de acordo com a eficiência e qualidade na instituição, mensurados através da relação aluno equivalente/professor e da qualidade dos cursos baseada nos dados e avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Quanto à alocação interna dos recursos nas Ifes, não há obrigatoriedade de se estabelecer as mesmas regras e critérios da Matriz Andifes, contudo, algumas instituições vêm envidando esforços no sentido de descentralizar pelo menos parte de seus recursos.

⁶ O aluno equivalente é o principal indicador utilizado para fins de análise dos custos de manutenção das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes), nas rubricas referentes ao orçamento de custeio e capital (OCC). Trata-se do aluno matriculado em um determinado curso, ponderado pelo Fator de equiparação de Carga Horária e pelo Fator de Esforço de curso. Esses elementos, assim como o aluno equivalente, compõem as fórmulas matemáticas utilizadas pela Matriz OCC, para calcular a alocação de recursos pelo MEC para as Universidades Federais.

Na UFMT, apenas uma pequena parcela dos recursos (0,47% - com base no orçamento de 2017), destinada a diárias e passagens, é repassada aos institutos e faculdades por meio da Matriz Interna de Alocação de Recursos (Miar). Portanto, pode-se dizer que seu orçamento é executado de forma centralizada.

A Miar foi instituída pela Portaria nº 300, de 03 de abril de 2018, do Gabinete da Reitoria, que aprovou os indicadores que a compõem, bem como a metodologia utilizada para a distribuição de recursos. Tal medida representa um certo avanço em termos de alocação interna de recursos no âmbito da UFMT. Contudo, algumas universidades federais apontadas por Alves (2016), como a Ufla, a Unifal, a UTFPR, a UFV, a UFSCar, a UFPA, a Univasf, a UFG, a UFPel, a UFU, a UFRJ e a UFBA, vêm implementando matrizes mais acuradas no sentido de descentralizar recursos internamente.

Desde 2010, a UFMT vem mantendo o Índice Geral Cursos (IGC)⁷ com o conceito 4, que é considerado uma boa nota em relação ao conjunto das universidades do país. Entretanto, para manter esse nível de qualidade, presume-se que seus orçamentos anuais devem manter-se atualizados e equiparados com a evolução de suas demandas.

A análise do orçamento da UFMT no período de 2003 a 2017, realizada por nós, aponta que a partir do agravamento da crise fiscal no país a partir de 2013, os orçamentos das Ifes vêm sofrendo perdas orçamentárias significativas, conforme demonstra os dados da Tabela 1 com o orçamento executado/empenhado da UFMT e sua distribuição por grupo de despesas, ou seja, com Pessoal, Outras

⁷ Um dos indicadores do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que avalia a qualidade das instituições de educação superior no país, atribuindo conceitos de 3 a 5.

Tabela 1 – Orçamento executado/empenhado da UFMT e sua distribuição por grupo de despesas: Pessoal, Outros Custeios (ODC) e Investimentos.

Período de 2003 a 2017. Valores (R\$ 1,00), a preço de janeiro de 2017 (IPC-A)

ANO	ORÇ. EMPENHADO [A]	EVOLUÇÃO [A]	PESSOAL [B]	EVOLUÇÃO [B]	CUSTEIO [C]	EVOLUÇÃO [C]	INVESTIMENTOS [D]	EVOLUÇÃO [D]
2003	R\$ 378.421.492,02	-	R\$ 330.961.355,10	-	R\$ 45.052.274,30	-	R\$ 2.407.862,62	-
2004	R\$ 380.819.049,25	0,63%	R\$ 327.585.999,19	-1,02%	R\$ 47.705.757,60	5,89%	R\$ 5.527.292,46	129,55%
2005	R\$ 378.193.713,24	-0,69%	R\$ 315.461.214,11	-3,70%	R\$ 55.200.054,16	15,71%	R\$ 7.532.444,97	36,28%
2006	R\$ 473.132.622,81	25,10%	R\$ 409.023.718,57	29,66%	R\$ 51.426.653,53	-6,84%	R\$ 12.682.250,71	68,37%
2007	R\$ 500.910.465,29	5,87%	R\$ 421.810.432,03	3,13%	R\$ 63.539.207,92	23,55%	R\$ 15.560.825,34	22,70%
2008	R\$ 514.988.332,37	2,81%	R\$ 427.277.186,76	1,30%	R\$ 66.861.775,97	5,23%	R\$ 20.849.369,64	33,99%
2009	R\$ 607.873.702,32	18,04%	R\$ 475.630.068,29	11,32%	R\$ 92.277.695,06	38,01%	R\$ 39.965.938,97	91,69%
2010	R\$ 686.587.805,92	12,95%	R\$ 526.643.790,72	10,73%	R\$ 109.208.518,95	18,35%	R\$ 50.735.496,25	26,95%
2011	R\$ 719.457.801,34	4,79%	R\$ 532.098.758,92	1,04%	R\$ 116.577.342,98	6,75%	R\$ 70.781.699,44	39,51%
2012	R\$ 721.790.832,45	0,32%	R\$ 539.334.041,65	1,36%	R\$ 132.183.708,46	13,39%	R\$ 50.273.082,34	-28,97%
2013	R\$ 830.077.588,52	15,00%	R\$ 603.368.481,51	11,87%	R\$ 159.385.307,34	20,58%	R\$ 67.323.799,67	33,92%
2014	R\$ 868.504.600,73	4,63%	R\$ 658.799.932,03	9,19%	R\$ 161.700.313,68	1,45%	R\$ 48.004.355,02	-28,70%
2015	R\$ 867.451.748,45	-0,12%	R\$ 675.163.394,68	2,48%	R\$ 156.262.602,66	-3,36%	R\$ 36.025.751,11	-24,95%
2016	R\$ 908.048.496,86	4,68%	R\$ 707.994.338,08	4,86%	R\$ 166.223.071,79	6,37%	R\$ 33.831.086,99	-6,09%
2017	R\$ 946.722.304,00	4,26%	R\$ 796.433.554,00	12,49%	R\$ 141.982.279,00	-14,58%	R\$ 8.306.471,00	-75,45%
TOTAL	150,18%	7,02%	140,64%	6,76%	215,15%	9,32%	244,97%	22,77%
				RESTRIÇÃO DE RECURSOS	-12,19%		-87,66%	
					(2017/2014)		(2017/2013)	

Nota: construção das autoras, de acordo com dados obtidos no site do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAZf/c/pendoc.htm?document=AS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqik04&anonymous=true. Acesso em: 24, jan. 2019.

Despesas Correntes (Custeio) e Investimentos, com seus respectivos percentuais, no período de 2003 a 2017.

O orçamento total empenhado da UFMT saltou de 378.421.492,02 milhões em 2003, para 946.722.304,00 milhões em 2017, ou seja, apresentou uma evolução de 150,18% e uma média anual de 7,02%. As despesas com pessoal saíram da casa dos 330.961.355,10 milhões em 2003, para 796.433.554,00 milhões em 2017, uma evolução de 140,64% e uma média anual de 6,76%; as despesas com outros custeios evoluíram dos 45.052.274,30 milhões em 2003, para 141.982.279,00 milhões em 2017, uma evolução de 215,15% no período, e uma média anual de 9,32%; já as despesas com investimento saíram de 2.407.862,62 milhões em 2003, atingiram seu maior patamar em 2011, quando chegou a 70.781.699,44 milhões; e em 2017 chegaram a 8.306.471,00 milhões. Mesmo com a sua regressão em 2012 e a partir de 2014, o período conta com uma evolução de 244,97% e uma média anual de 22,77%, superando todas as outras colunas da tabela.

Contudo, a partir de 2015, houve perdas orçamentárias de -12,19% em outros custeios. Numa situação ainda mais grave, o grupo investimento sofreu reduções, primeiramente em 2012, e depois, consecutivamente, a partir de 2014, atingindo -87,66% de perdas orçamentárias. Esses dados representam os cortes e os contingenciamentos orçamentários praticados pelo governo federal nos últimos anos, os quais, vem sendo denunciados pela comunidade acadêmica e a sociedade em geral.

A Tabela 2, a seguir, apresenta dados referentes ao número de alunos, ou seja, um paralelo em relação à evolução do número de matrículas da graduação, pós-graduação *stricto sensu* e do Ensino a Distância (EaD), com seus respectivos percentuais, no período de 2003 a 2017.

Os dados demonstram que a evolução do número de alunos da graduação, no período de 2003 a 2017, foi de 29,86% com uma média

Tabela 2 – Orçamento executado/empenhado da UFMT e total de alunos da graduação, pós-graduação stricto sensu e EaD, no período de 2003 a 2017.

Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2017 (IPC-A)

ANO	ORÇAMENTO EXECUTADO	EVOLUÇÃO	GRADUAÇÃO	EVOLUÇÃO	PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU (alunos matriculados)	EVOLUÇÃO	EAD (alunos matriculados)	EVOLUÇÃO
2003	R\$ 378.421.492,02	-	15.358	-	350	-	0	-
2004	R\$ 380.819.049,25	0,63%	15.706	2,27%	444	26,86%	0	-
2005	R\$ 378.193.713,24	-0,69%	13.551	-13,72%	590	32,88%	0	-
2006	R\$ 473.132.622,81	25,10%	15.276	12,73%	910	54,24%	502	-
2007	R\$ 500.910.465,29	5,87%	15.662	2,53%	811	-10,88%	2.854	468,53%
2008	R\$ 514.988.332,37	2,81%	15.221	-2,82%	858	5,80%	3.316	16,19%
2009	R\$ 607.873.702,32	18,04%	15.652	2,83%	951	10,84%	3.609	8,84%
2010	R\$ 686.587.805,92	12,95%	21.425	36,88%	1.185	24,61%	3.281	-9,09%
2011	R\$ 719.457.801,34	4,79%	18.879	-11,88%	1.414	19,32%	1.317	-59,86%
2012	R\$ 721.790.832,45	0,32%	20.162	6,80%	1.524	7,78%	1.166	-11,47%
2013	R\$ 830.077.588,52	15,00%	18.963	-5,95%	1.894	24,28%	1.572	34,82%
2014	R\$ 868.504.600,73	4,63%	20.308	7,09%	1.958	3,38%	1.330	-15,39%
2015	R\$ 867.451.748,45	-0,12%	18.552	-8,65%	2.150	9,81%	626	-52,93%
2016	R\$ 908.048.496,86	4,68%	18.970	2,25%	2.288	6,42%	543	-13,26%
2017	R\$ 946.722.304,00	4,26%	19.944	5,13%	2.409	5,29%	1.408	159,30%
TOTAL	150,18%	7,02%	29,86%	2,54%	588,29%	15,76%	180,48%	47,79%

Nota: construção das autoras, de acordo com dados obtidos no site do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QVAXZfz/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QV5%40pqk04&anonymouse=true. Acesso em: 22, jan. 2019; Relatórios de Gestão da UFMT 2003 a 2017. Disponível em: <http://www1.ufmt.br/ufmt/un/seciao/10055/proplan>. Acesso em: 26, jan. 2019; e Portal do INEP. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 27, jan. 2019.

anual de 2,54% ao ano, uma evolução tímida, que se assemelha à pouca oferta de vagas, conforme identificamos em Netto (2015, p. 88). Por outro lado, o número de alunos da pós-graduação *stricto sensu* aumentou vertiginosamente, saltando de 350 em 2003 para 2.409 em 2017, um aumento de 588,29% no período, representando uma média anual de 15,76%.

Destaca-se também na Tabela 2, a educação à distância (EaD), cujos dados só foram localizados a partir do ano de 2006. Essa modalidade de ensino inicia-se em 2006 com 502 alunos, passa para 3.609 alunos em 2009, elevando-se, apenas nesses três anos em 618,92%. Na comparação entre 2003 e 2017, registra-se uma evolução de 180,48%, sendo a média de crescimento, nesse período, de 47,79% ao ano.

Considerando a média anual de evolução do número de matrículas, a EaD é a modalidade de ensino que atinge a maior média (47,79%), cujos investimentos são menores, se comparados aos cursos presenciais, uma vez que dispensam, em grande parte, a necessidade de gastos com espaço físico, docentes e técnicos administrativos, equipamentos e materiais de consumo.

Por fim, se somados todos os percentuais de evolução dos números de alunos matriculados nas três modalidades de ensino, será possível verificar que o número de alunos, que é o produto final da instituição, cresceu muito mais do que a evolução real do seu orçamento, ou seja, matriculou-se mais alunos e com menos dinheiro, o que está em sintonia com os princípios neoliberais postos em prática pelas últimas reformas universitárias.

A seguir, apresenta-se a Tabela 3, por meio da qual é possível analisar a evolução do número de docentes e técnicos administrativos, com seus respectivos percentuais em relação à evolução do orçamento da UFMT, no período de 2003 a 2017.

Tabela 3 – Orçamento executado/empenhado da UFMT e número total de docentes e técnicos administrativos, no período de 2003 a 2017. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2017 (IPC-A)

ANO	ORÇAMENTO EXECUTADO [A]	EVOLUÇÃO [A]	DOCENTES [B]	EVOLUÇÃO [B]	TÉC. ADM. [C]	EVOLUÇÃO [C]
2003	R\$ 378.421.492,02	-	914	-	1.452	-
2004	R\$ 380.819.049,25	0,63%	923	0,98%	1.502	3,44%
2005	R\$ 378.193.713,24	-0,69%	961	4,12%	1.502	0,00%
2006	R\$ 473.132.622,81	25,10%	1.052	9,47%	1.519	1,13%
2007	R\$ 500.910.465,29	5,87%	1.061	0,86%	1.514	-0,33%
2008	R\$ 514.988.332,37	2,81%	1.226	15,55%	1.599	5,61%
2009	R\$ 607.873.702,32	18,04%	1.351	10,20%	1.583	-1,00%
2010	R\$ 686.587.805,92	12,95%	1.450	7,33%	1.567	-1,01%
2011	R\$ 719.457.801,34	4,79%	1.493	2,97%	1.525	-2,68%
2012	R\$ 721.790.832,45	0,32%	1.508	1,00%	1.498	-1,77%
2013	R\$ 830.077.588,52	15,00%	1.670	10,74%	1.550	3,47%
2014	R\$ 868.504.600,73	4,63%	1.883	12,75%	1.603	3,42%
2015	R\$ 867.451.748,45	-0,12%	1.792	-4,83%	1.614	0,69%
2016	R\$ 908.048.496,86	4,68%	1.827	1,95%	1.631	1,05%
2017	R\$ 946.722.304,00	4,26%	1.823	-0,22%	1.574	-3,61%
TOTAL	150,18%	7,02%	99,45%	5,21%	8,40%	0,61%

Nota: construção das autoras, de acordo com dados obtidos no site do Painel do Orçamento Federal. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qww&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 22, jan. 2019. Relatórios de Gestão da UFMT 2003 a 2017. Disponível em: <http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/10055/proplan>. Acesso em: 27 jan. 2019.

Essa Tabela, ao ser analisada em conjunto com a Tabela 2, denuncia que o número de docentes evoluiu numa proporção maior do que o número de alunos da graduação, ou seja, 99,45% e 29,86% respectivamente. Por outro lado, o número de alunos da pós-graduação *stricto sensu* cresceu em 588,29% no período, e o número de alunos do ensino a distância cresceu 2.961,16%.

Dado preocupante, nesta tabela, é o que demonstra o número de técnicos administrativos, que durante o período de 14 anos (2003

a 2017) teve uma evolução de apenas 8,40%, representando uma média anual de crescimento de 0,61%, com períodos de oscilação entre crescimento e redução.

A evolução do orçamento em 150,18%; o aumento do número de cursos de graduação em 140,91%; o aumento dos cursos de pós-graduação em 341,67%; o aumento do número de alunos da graduação em 29,86%; o aumento do número de alunos da pós-graduação *stricto sensu* em 588,29%; o aumento do número de alunos da EaD em 2.961,16% frente ao aumento de docentes em 99,45% e de técnicos administrativos em apenas 8,40% permite-nos afirmar que a UFMT vive período de muitas dificuldades acadêmicas e administrativas.

Assim, nossa análise indica que: as unidades estão atuando com déficit gigantesco de técnicos administrativos, ou os serviços estão sendo executados por outras modalidades de empregados que não sejam os servidores públicos efetivos, a exemplo de trabalhadores terceirizados.

1 Neoliberalismo: terreno fértil da terceirização

O neoliberalismo ganhou força no Brasil a partir de meados dos anos 1990, uma década marcada por inúmeras reformas que ameaçaram as conquistas realizadas pelos trabalhadores até então. Confirmando o entendimento de que a cada crise o modo de produção capitalista busca novas alternativas para continuar seu caminho de exploração e formação de riqueza monopolista.

Tem-se, então, uma fase do desenvolvimento histórico do sistema capitalista em que o desemprego tem característica estrutural e o trabalho flexível aparece como característica do-

minante, tratando-se apenas de tempo para que o desemprego e o trabalho temporário alcancem os trabalhadores em geral. (MÉSZÁROS, 2006)

As crises por que passa o capital e a necessidade do capitalismo de se reinventar trouxe à tona novas modalidades de exploração do trabalhador, através da acumulação flexível. Essa reestruturação só se tornou possível graças à implantação de novas tecnologias e de novas formas de organização e gestão do trabalho, acompanhando, principalmente, os padrões japoneses de desverticalização e de qualidade total.

Para Chesnais (1996) vivenciamos a terceira fase do capitalismo monopolista financeiro, chamada de mundialização do capital, que tem transformado os mais diversos segmentos: da economia, da política, da cultura, do trabalho e dos direitos sociais. É a era da flexibilização das relações de trabalho, cujo ideário exprime-se claramente nos contratos flexíveis, que buscam reduzir direitos e maximizar os lucros das empresas nacionais, além de abrir as portas para o comércio internacional.

Desenham-se algumas tendências que para Antunes (2011) significa a substituição do padrão produtivo taylorista/fordista por formas produtivas flexíveis, chamadas de acumulação flexível e modelo Toyotista de produção. A precarização do trabalho e a destruição do meio ambiente provocada pela relação metabólica entre homem e natureza, são, na opinião do autor, as duas consequências mais graves da concorrência e da competitividade no interior do capital.

Este quadro atingiu também a subjetividade do trabalho, afetando, como ensina Antunes (2011) seus organismos de representação: sindicatos e partidos. Os sindicatos foram forçados a assumir

uma atitude defensiva, abandonando o perfil de luta. Quanto mais a “revolução tecnológica” avança mais se luta para manter o elemento: o emprego estável. É, neste contexto, que se desenvolveu o sindicalismo de participação, isto é, aquele que não questiona o mercado, o lucro, a propriedade privada, os elementos básicos que movem o capital, trocando a perspectiva de emancipação humana pela acomodação social-democrática.

É necessário ressaltar que a crise sindical trouxe consigo uma grande crise de identidade, com diminuição das taxas de sindicalização em todo o mundo; aumento do abismo entre trabalhadores estáveis e precários; e redução da ação e do poder dos sindicatos. É uma sintonia com o desenho do capital globalizado, uma preservação e acomodação dentro da ordem estabelecida, com o culto à negociação (ANTUNES, 2011)

A terceirização, que não é um fenômeno novo, teve sua gênese na Revolução Industrial, mas tomou força na década de 1940, nos Estados Unidos, em plena segunda guerra mundial, e na Inglaterra, quando os trabalhadores eram incentivados a produzir materiais bélicos em suas residências.

Após a guerra e a partir da década de 1970, ganhou novos atributos e se espalhou do Japão para o mundo, como uma nova técnica de gestão empresarial, encontrando terreno fértil no Brasil, a partir da década de 1990, com a implantação do ideário neoliberal no país, tornando-se, desde então, em um fenômeno, aparentemente, irreversível como processo de gestão do trabalho.

Para Antunes e Druck (2007) se trata mesmo de uma verdadeira epidemia que contaminou não só as indústrias, mas os demais segmentos produtivos e de serviços, inclusive no setor público.

Com a justificativa de amenizar dificuldades empresariais, aumentar a competitividade e se adequar ao comércio mundial, a terceirização tornou-se prática comum no cenário atual. Assim ela tem sido tratada como uma modalidade de organização da produção que possibilita que uma empresa transfira para terceiros a contratação de pessoas para executar serviços sem a criação de vínculo com a empresa contratante, que tem como objetivo principal a diminuição dos riscos e dos custos com a mão de obra, enxugamento das empresas, entre outros.

É cada vez maior o número de pessoas que são atingidas pela precarização das condições de trabalho em escala mundial, fazendo com que o trabalhador precise aceitar qualquer trabalho, em quaisquer condições, para continuar existindo. Nas palavras de Druck e Thébaud-Mony (2007, p. 25) “[...] é o tempo de novos (des)empregados, de homens empregáveis no curto prazo, através das (novas) e precárias formas de contrato e, dentre elas, a terceirização/subcontratação ocupa lugar de destaque”.

Esta estratégia de redução não aparece somente no setor privado, mas tem sido cada vez mais utilizada no setor público. Isto porque, segundo Marcelino (2007, p. 58) “[...] se não há um retorno imediato com lucros, como parece ser o caso de fundações públicas, há uma economia geral de gastos com força de trabalho para o Estado”.

2 A extinção de cargos e a terceirização na Universidade Federal de Mato Grosso

Declarar um cargo desnecessário e extingui-lo faz parte das ações discricionárias da administração pública, sendo dispensada a

criação de lei ordinária para tal, não cabendo, se observados os princípios que regem o direito administrativo, controle judicial, tratando-se de juízo de conveniência e oportunidade por parte da administração pública.

Sendo assim, Decretos de extinção de cargos públicos são editados com a finalidade de diminuir cargos que não são mais necessários nos órgãos do poder executivo. Isso tem ocorrido, em geral, com cargos que se tornaram obsoletos, seja pelo avanço da tecnologia, seja pela desnecessidade do mesmo. No entanto, o que se observa, é que vários cargos extintos continuam sendo necessários, prova disso é a necessidade de realização de licitação para contratação de empresas terceirizadas que prestem estes serviços de forma continuada nas instituições públicas.

O panorama da terceirização de serviços na Universidade Federal de Mato Grosso é crescente, segundo dados obtidos na Coordenação de Aquisições e Contratos de Serviços, até dezembro de 2016, 26 contratos de serviços de natureza continuada eram executados por 13 empresas nos cinco campi da Instituição, totalizando 915 funcionários terceirizados prestando serviços diariamente em todos os campi, com despesa anual executada em 2016 de aproximadamente 38 milhões de reais.

Para dimensionar em números a quantidade de alunos e servidores da instituição, tem-se a Tabela 4, com base nos dados das Prestações de Contas disponíveis no sítio da UFMT, na qual apresentamos a composição no número de servidores ativos efetivos (professores e técnicos) e alunos da instituição, bem como sua evolução no período de 2008 e 2016.

Tabela 4 - Número de servidores efetivos e alunos na UFMT

ANO	DOCENTES	TÉCNICOS	ALUNOS GRADUAÇÃO
2008	1.226	1.738	15.221
2016	1.827	1.631	18.970
Diferença	49,02%	-6,15%	24,63%

Nota: construção das autoras, de acordo com dados retirados dos relatórios de gestão 2008 a 2016. Disponíveis em: <http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>. Acesso em: 13 dez. 2016. <http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/800fd12079cdc69b7a9bb23c4f57958b.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

Nesta Tabela podemos verificar que o número de técnicos administrativos em educação diminuiu no período estudado. Dos 1.738 servidores técnicos no ano de 2008 restam 1.631 em 2016, o que corresponde a uma redução de 107 vagas de técnicos.

Esses dados indicam que a ampliação no número de vagas na graduação, com adesão ao projeto de Reestruturação e Extensão das Universidades Federais (Reuni) resultou em um aumento considerável no número de alunos matriculados no período estudado, um acréscimo 24,63%, ou seja, quase 4 mil alunos nos cursos de graduação presencial em 9 anos, enquanto o número de servidores técnicos não acompanhou esta evolução, pelo contrário, foi reduzido.

No período estudado, com relação aos técnicos administrativos em educação, a composição dos cargos foi sendo alterada, com alguns cargos de apoio sendo extintos, ampliando-se a contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizados para suprir esta necessidade.

Reafirmamos que não é permitida a terceirização de cargos de carreira (cargos efetivos), ou seja, só se pode terceirizar cargos declarados desnecessários e extintos. Recentemente, o Decreto, nº 9.262, publicado em 9 de janeiro de 2018, extinguiu cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, além disso, vedou a abertura de concurso público e

provimento de vagas adicionais para os cargos que o decreto especifica. No total, foram extintas cerca de 68 mil vagas em diversos cargos nos órgãos do executivo federal, dentre os quais 108 cargos no âmbito da carreira de técnicos administrativos em educação nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Devemos estar atentas para o fato de que o referido decreto extinguiu cargos em todos os níveis, abrindo as portas para que esses cargos possam ser terceirizados no futuro, tendo em vista que eles correspondem a atividades ainda necessárias ao funcionamento das universidades.

É possível, na sequência, ver a composição dos cargos técnicos administrativos que foi sendo alterada com o passar dos anos, com a diminuição significativa dos cargos em nível de apoio (C, B e A), isto é, classificação em que a maior parte dos cargos extintos até 2016 se encontrava.

Tabela 5 - Distribuição de técnicos ativos por nível de classificação na carreira

	SUPERIOR	MÉDIO	APOIO			
Ano	Nível E	Nível D	Nível C	Nível B	Nível A	Total
2008	407	624	365	207	135	1738
2016	477	755	266	75	58	1631
Diferença	+70	+131	-99	-132	-77	-107

Nota: construção das autoras, de acordo com dados obtidos na SGP via e-sic e Relatórios de Gestão 2016, p. 119; 2015, p. 73 e 2016, p. 93. Disponível em: <http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/800fd12079cdc69b7a9bb23c4f57958b.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2017.

Cabe lembrar que, segundo o INEP (1995, 2008 e 2016) a redução no número de servidores no poder executivo federal não é recente, foi iniciada em 1995 e, num período de 4 anos, que coincide

com a Reforma do Estado realizada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e comandada pelo então Ministro Bresser Pereira, houve eliminação de 1.415 servidores técnicos administrativos na UFMT.

Em todos os concursos realizados pela UFMT no período de 2008 até 2015 foram oferecidas 378 vagas para cargo de técnico administrativo em educação. Dessas vagas, apenas 11 foram destinadas para cargos em nível de apoio (C), referentes a cargos de auxiliar administrativo (cargo agora extinto pelo recente Decreto 9.262 de 2018). A maior parte dos cargos disponibilizados para concurso foi para nível médio (D), com 239 vagas, seguido de nível superior (E), com 128 vagas.

Estes números demonstram que os concursos abertos não significaram ampliação de vagas, mas somente reposição de vagas por vacâncias previstas em lei.

Até 2010, a universidade não era autorizada a repor vagas decorrentes de vacância, foi somente a partir do Decreto 7.232 de 2010 que as vagas de vacâncias puderam ser repostas automaticamente. Até então, era preciso autorização para que novos concursos fossem abertos ou que pessoas classificadas em concursos vigentes pudessem ser nomeadas.

Na Tabela 6, a seguir, podemos observar que apenas em 2016 ficaram vagos 60 cargos, em sua maioria, por motivo de aposentadorias.

Tabela 6 - Vacâncias em cargos técnicos na UFMT

TIPOS DE VACÂNCIA	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Demissão	0	2	2	2	0	0	0	0	1	7
Exoneração	6	5	3	5	5	8	10	7	10	59
Falecimento	0	3	1	2	2	0	0	1	1	10
Posse em cargo que não permite acumulação	7	5	5	10	8	15	26	14	15	105
Redistribuição	3	43	5	3	8	6	3	7	0	39
Aposentadoria	19	26	27	33	32	29	35	33	33	267
Total	35	45	43	55	55	58	74	62	60	487

Fonte: Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP/UFMT) com base no SIAPE.

No momento, a reposição automática de vagas decorrentes de vacâncias não está autorizada, nem a abertura de concurso público sem autorização expressa, prejudicando a autonomia das universidades, bem como a reposição dos cargos efetivos, restando-nos supor que, devido ao Decreto de extinção e à nova Lei da Terceirização, a intenção do governo é terceirizar os serviços anteriormente realizados por servidores, ao invés de preenchê-los por meio de concursos públicos.

Paradoxalmente ao número de cargos vagos e extintos, o número de trabalhadores contratados por empresas terceirizadas aumentou no mesmo período. Na Tabela 7, podemos observar a evolução da composição dos cargos e número de trabalhadores terceirizados na UFMT nos anos de 2008 e 2016.

Tabela 7 - Composição de trabalhadores terceirizados na UFMT (exceto Hospital Universitário Júlio Muller - HUJM)

Ano	Limpeza	Manutenção predial e apoio administrativo	Motociclista	Segurança/Vigilante	Portaria	Total
2008	263	239	-	30	107	639
2016	360	247	46	146	116	915
Diferença	36,88%	3,34%		386,67%	8,41%	43,19%

Nota: construção das autoras com dados retirados do Relatório de Gestão 2008 e CACS 2017.

O serviço de segurança/vigilância foi o que teve maior crescimento, com ampliação de 116 vigilantes, correspondendo a um aumento de 386,67%, enquanto o crescimento geral de trabalhadores terceirizados cresceu em 43,19% no período.

Para compreender a expansão da terceirização na UFMT, fomos buscar fundamentos no ideário neoliberal, que explica não somente o aumento da terceirização e da precarização do trabalho, mas também a política deliberada de transferir, para a iniciativa privada, os serviços considerados acessórios nos órgãos da administração pública, com a justificativa de economia orçamentária e enxugamento da máquina pública.

Levando-se em conta que o Brasil possui um número menor de funcionários públicos, quase metade, se comparado com outros países desenvolvidos, o que se verifica é que a terceirização, também nas universidades públicas federais, é expressão de uma política deliberada de enfraquecimento do serviço público, com a consequente transferência de recursos do orçamento público para a iniciativa privada.

Referências

ALVES, Edvan Santana. **Um estudo sobre a alocação interna dos recursos orçamentários nas universidades federais brasileiras**. 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares Sobre a Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2016.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade no mundo do trabalho. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, Ricardo. Dimensões da Precarização Estrutural do Trabalho. *In*: DRUCK, Graça e FRANCO, Tânia (org). **A perda da Razão Social do Trabalho: Terceirização e Precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ANTUNES, Ricardo. DRUCK. Graça. A Terceirização como Regra? **Revista TST**, v. 79, n. 4. Brasília: 2013, p. 214-231. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/272023282/A-Terceirizacao-Como-Regra>. Acesso em: 19 dez 2016.

ANTUNES, Ricardo. DRUCK. Graça.. A Terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **O Social em Questão**. Ano XVIII. n. 34. p. 19-40, 2015. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_34_1_Antunes_Druck.pdf. Acesso em: 19 dez 2016.

BRASIL. **PNE: Plano Nacional de Educação 2014-2024**, Lei n. 13.005 (2014). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara,

2014. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 29 out 2017.

BRASIL.. Decreto-lei 200 de 1967. **Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras Providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 13 dez 2016

BRASIL.. Decreto 9.262 de 2018. **Extingue cargos efetivos vagos e que vierem a vagar dos quadros de pessoal da administração pública federal, e veda abertura de concurso público e provimento de vagas adicionais para os cargos que especifica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9262.htm. Acesso em: 1 fev. 2018.

BRASIL.. Decreto 7.233 de 2010. **Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7233-19-julho-2010-607315-publicacaooriginal-128167-pe.html>. Acesso em: 11 jan 2019.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. Disponível em: <http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu/article/viewFile/1505/1147>. Acesso em: 20 jun 2016.

DRUCK, Graça. Trabalho, Precarização e Resistências: novos e Velhos Desafios. v. 24. Salvador: **Caderno CRH**, 2011. p. 37-57. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v24nspe1/a04v24nspe1.pdf>. Acesso em: 10 out 2015.

DRUCK, Graça. FRANCO. Tânia. **A Perda da Razão Social do Trabalho**: terceirização e precarização. São Paulo: Boitempo, 2007.

BRASIL. **Painel do orçamento Federal**. Consulta livre. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=Q-VS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: diversas datas.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Superior 1995. Brasília: Inep. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 22 jun. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.. Sinopse Estatística da Educação Superior 2008. Brasília: Inep. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 22 jun. 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 22 jun. 2017.

MARCELINO, Paula. Afinal, o que é Terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Revista Pegada**, v. 8, nº 2, 2007, p. 55-71. Disponível em: <http://www.puro.uff.br/sites/default/files/user52/4Texto-Paula%20Marcelino.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2016.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e Precarização. In: ANTUNES. Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MÉSZÁROS, István.. **O Século XXI**. Socialismo ou Barbárie. São Paulo, Boitempo, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 651 de 2013. **Institucionaliza, no âmbito do Ministério da Educação, a matriz de orçamento de outros custeios e capital - Matriz OCC, como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às universidades federais**. Disponível em: http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Portaria-n_651-Matriz-OCC.pdf. Acesso em: 11 jan. 2019.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

REIS, Cisne Zélia Teixeira *et al.* Modelo orçamentário das universidades federais: fatores motivadores e inibidores de sua institucionalização. *In: Revista Administração*, UFSM, Santa Maria-RS, v. 10, n. 6, p. 1081-1100, 2017.

SANT'ANA, Tomás Dias. Gestão Orçamentária das Universidades Federais: Orçamento Público Federal e Matriz OCC. *In: Seminário Andifes sobre Gestão Orçamentária e Financeira das Universidades Federais*. 2015. 43 slides. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2012/04/hm_Apresentacao_SeminarioANDIFES__Brasilia_09-07-2015.pdf> Acesso em: 11 dez. 2018.

SANT'ANA, Tomás Dias... **Matriz de Alocação de Recursos de Outros Custeio e Capital (OCC) – Matriz ANDIFES**. 2017. 34 slides. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Forplad-Matriz-OCC-Vers%C3%A3o-com-Anima%C3%A7%C3%A3o-2017.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

THÉBAUD-MONY, Annie & DRUCK, Graça. “Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil”. In: FRANCO, Tânia & 6, Graça (org.). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. Disponível em: <http://www.ufmt.br/ufmt/site/secao/index/Sinop/2125>. Acesso em: 20 jun. 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Anuário Estatístico**. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10058/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Prestação de Contas**. Relatório de Gestão 2008. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/unidade/index.php/secao/visualizar/10055/PROPLAN>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Prestação de Contas**. Relatório de Gestão 2016. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/800fd12079cdc69b7a9bb23c4f57958b.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Portaria nº 300**, Gabinete da Reitoria, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Anuário Estatístico 2018 – ano base 2017**. Disponível em: <<http://www1.ufmt.br/ufmt/un/secao/14111/anuarioestatistico>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Estatuto**. 2008. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/sic/arquivos/08e48d44e-ee4f589dfc45ef0c2a833b3.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Resolução do Conselho Diretor (CD) nº 01, de 09 de março de 2018**. Disponível em: <<http://sistemas.ufmt.br/ufmt.resolucao/FrmConsultarResolucao.aspx?pageIndex=&txtCritério=&txtNumero=1&txtAno=2018&tipoUID=1>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013 a 2018**. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/site/userfiles/relatorios/pdi2013-2018.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Relatório de acompanhamento das metas do plano de desenvolvimento institucional 2013-2018**. Cuiabá, 2017. P. 16, 36, 47, 58, 61, 62. Disponível em: <http://www1.ufmt.br/pdiufmt/arquivos/260d-c452749120180e8561345f14324e.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Diagnóstico do Plano de desenvolvimento institucional 2013-2018**. Cuiabá, 2018. Disponível em: <http://www1.ufmt.br/pdiufmt/arquivos/c6a-c330b522e60266208315b8f7e727c.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Audiência pública esclarece questões orçamentárias na UFMT**. Notícias. 19, out. 2017. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/site/noticia/visualizar/38126/Cuiaba>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **UFMT esclarece à comunidade acadêmica e sociedade a crise financeira que está passando.** Notícias. 21, ago. 2017. Disponível em: <<http://www.ufmt.br/ufmt/site/noticia/visualizar/37095/Cuiaba>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Orçamento Programa 2016.** Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/eea4124919395f62d2baff51ace8b4c1.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Orçamento Programa 2017.** Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/f335d8b855ef483657256663aec75392.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Orçamento Programa 2018.** Disponível em: <<http://www.ufmt.br/proplan/arquivos/203e38e5c6f5fdeff791dad84fe89f92.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO. **Relatórios de Gestão 2003 a 2017.** Disponível em: <http://www1.ufmt.br/ufmt/unsecao/10055/proplan>. Acesso em: 21 ago. 2017.

A dimensão investigativa no exercício profissional do assistente social: limites e possibilidades¹

Autora: **Jaqueline Dayane da Silva Medeiros**

¹ Dissertação defendida em 31.08.2017. Banca: Dra. Janaína Carvalho Barros (Presidente/orientadora), Dra. Izabel Crstina Dias Lira – UFMT (Examinadora Interna) e Dra. Tania Maria Santana dos Santos (Examinadora Interna).

A DIMENSÃO INVESTIGATIVA NO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL

Jaqueline Dayane da Silva Medeiros²

Janaina Carvalho Barros³

*Há que se colocar um imperativo para a profissão:
ousar saber para ousar transformar.*
(Guerra, 2009)

Introdução

A discussão sobre a dimensão investigativa no Serviço Social, embora não seja inédita, é necessária por identificarmos que existe uma incipiente produção de conhecimento específico dessa dimensão no exercício profissional. Esta constatação reafirma a necessidade e importância de avançarmos no debate junto aos profissionais por compreender o peso privilegiado que a investigação tem na profissão, no reconhecimento da pesquisa e do posicionamento analítico como condições essenciais para o exercício profissional (IAMAMOTO, 2015). A dimensão investigativa é

² Pós-graduada em Política Social - Mestrado, pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso. Assistente Social vinculada à Secretaria Municipal de Assistência Social de Várzea Grande-MT, e em exercício no Projeto Fortalecer/MPMT. E-mail: jaquelinemedeiros93@gmail.com

³ Doutora em Serviço Social e Política Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: jan-cars@hotmail.com

tida como parte constitutiva e constituinte do exercício profissional, levando a um processo de análise crítica e à construção de caminhos para as reflexões teórica e prática do Serviço Social.

Assim, diante da importância da dimensão investigativa e, também, dos desafios para a compreensão da sua particularidade, temos como objetivo analisar a dimensão investigativa no exercício profissional do Assistente Social vinculado à Política de Saúde no município de Cuiabá-MT, apresentando alguns resultados da pesquisa desenvolvida na dissertação de Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso, campus Cuiabá, intitulada: *A dimensão investigativa no exercício profissional: limites e possibilidades*. Utilizamos a pesquisa descritiva, de natureza qualitativa, além de fontes bibliográficas e documentais. Foram realizadas entrevistas, de maneira livre, com Assistentes Sociais vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde de Cuiabá.

A pesquisa foi realizada mediante a autorização da Secretaria Municipal de Saúde e aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso (CEP/Humanidades/UFMT) nº 1.918.577, respeitando os princípios da ética em pesquisa. Entre as entrevistadas existe uma variação de 8 a 17 anos de exercício profissional, sendo todas Assistentes Sociais graduadas, entre os anos de 1999 e 2010, na Universidade Federal de Mato Grosso, período em que o Projeto Pedagógico do Curso já se baseava nas Diretrizes Curriculares elaboradas pela Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS/1996). Quanto ao vínculo empregatício, as seis são concursadas, com tempo de atuação na área da Saúde que varia de 02 a 13 anos, seja no âmbito municipal ou estadual. Destas, 1 con-

cluiu o Mestrado, 1, no período da pesquisa, estava no processo de finalização do Mestrado, e as demais citaram a realização de cursos/capacitações vinculados à Política de Saúde.

1 O exercício profissional do assistente social na política de saúde

Os anos de 1980 foram marcados por uma intensa e duradoura crise econômica no Brasil, embora também tenha sido uma década vivenciada pelo processo de redemocratização política e pelo fervilhar dos movimentos sociais urbanos. Junto a esses movimentos, situa-se o Movimento da Reforma Sanitária, reconhecido pelo governo na VIII Conferência Nacional de Saúde (CNS/1986).

Parte das deliberações apresentadas no Relatório produzido na CNS foram incorporadas à Constituição Federal de 1988, que dedicou à Saúde um capítulo da Seguridade Social, configurado como política pública de direito universal e de responsabilidade do Estado, sob a garantia de políticas econômicas e sociais dirigidas pelos princípios do acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, num Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter público, federativo, descentralizado, participativo e de atenção integral.

Apesar de o Estado ter assumido legalmente a Política de Saúde na Constituição, regulamentada em leis e resoluções as suas responsabilidades, a década de 1990 foi marcada pela adesão mais incisiva aos preceitos neoliberais que têm como características a privatização, focalização nas políticas e absorção da gestão gerencial da esfera privada (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Acompanha essas mudanças da contrarreforma do Estado, a discussão sobre a ênfase da instrumentalidade nas práticas institucionais de gestão, nas quais passa a ser priorizada a dimensão técnica no lugar da dimensão política, o que configura um processo de despolitização das práticas sociais.

Os direitos sociais passam a ser abordados tecnicamente, dependendo mais da adequada aferição da realidade, mediante delimitação dos focos essenciais de atenção pública, do que de projeto político de enfrentamento das desigualdades sociais e da exploração capitalista (BARBOSA, 2004, p.53).

Desse modo, o SUS não se firmou conforme as perspectivas do “Movimento da Reforma Sanitária”, devido aos interesses antagônicos que estiveram em disputa desde o período pré-constituente e, também, com os retrocessos decorrentes da implementação de ações que aconteceram concomitante ao movimento que regulava a área privada de saúde e aprofundavam a intervenção pública sob a lógica dos interesses deste setor.

O Serviço Social, nesse contexto da década de 1990, ainda que fosse marcado por alguns avanços no tocante à articulação com a área da Saúde, esses foram tímidos haja vista que a profissão ainda demonstrava uma incipiente alteração da prática institucional, continuava desarticulado do Movimento da Reforma Sanitária, com pouca pesquisa e insuficiente produção de conhecimento sobre o exercício profissional nesse campo de atuação (BRAVO; MATOS, 2009).

Assim, se identificavam intervenções pontuais, emergenciais e burocráticas que careciam da maior apropriação da dimensão investigativa, tendo como norte os parâmetros éticos, políti-

cos e influências teóricas hegemônicas na profissão, o que pouco se expressou diante da sua histórica subalternidade e do que se atribuía ao Serviço Social na Saúde.

Desse modo, se por um lado, é possível reconhecer os avanços na profissão, no que se refere aos parâmetros éticos, políticos e normativos que constituem o seu projeto hegemônico a partir da década de 1980, por outro, vemos a dificuldade da sua operacionalização e mais explicitamente nos espaços de atuação em que é formulada e executada a Política de Saúde.

Nos espaços socio-ocupacionais, tanto na área da saúde como em outros, para pensar e ter um exercício profissional em um viés crítico, inovador, criativo, voltado aos interesses da população usuária, são necessárias estratégias concretas na própria dinâmica da realidade.

Com relação às estratégias no exercício profissional do Serviço Social na Saúde, Miotto e Nogueira (2009) referem-se às ações profissionais coletivas. A organização em torno das necessidades de saúde estaria pautada na direção da garantia do direito e da cidadania, não mais reduzidas à atenção médica, mas englobando os condicionantes biológicos, físico-estruturais, socioeconômicos e culturais. São fatores que condicionam o direito de acesso aos bens e serviços na garantia da saúde, como também é necessária uma consciência sanitária que resulte em ações operativas na concretização do direito.

Nessa lógica se inserem os princípios da integralidade e da participação social construída pelo Serviço Social na área, o que está ligado segundo Miotto e Nogueira (2009) a três processos básicos dialeticamente articulados: os *processos político-organizativos* envolvem a articulação de ações, dentre elas aquelas

correspondentes aos níveis de assessoria e mobilização nos diferentes espaços socio-ocupacionais da Política de Saúde e da comunidade, visando à universalização, ampliação e efetivação dos direitos.

O conjunto de ações profissionais desenvolvido no âmbito de gestão do SUS, nas instituições e serviços de Saúde, no planejamento, gestão e sistematização das ações e serviços, programas e empresas correspondem aos *processos de planejamento e gestão*, envolvendo nesse processo as relações intersetoriais e interinstitucionais no conjunto das políticas sociais. E os *processos socioassistenciais* expressam o conjunto de ações profissionais realizado no trabalho direto com os usuários, a partir das demandas e necessidades singulares nas instituições de Saúde.

Esses processos articulados sinalizam para as possibilidades de um exercício profissional propositivo, uma vez que requerem atenção às práticas democráticas na Saúde, assim como para a dimensão investigativa, já que os processos de planejamento, gestão e organização pressupõem análises, estudos e sistematização e, para isso, orientações, posicionamentos, articulações e as competências teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa que permitirão a identificação das demandas que surgem no cotidiano do trabalho – nos atendimentos, plantões, programas, projetos – e, a partir delas, as respostas profissionais construídas junto aos usuários, profissionais de outras categorias e instituições.

Porém existe a dificuldade de operacionalização considerando a articulação desses três processos, e pensar nas possibilidades contidas na realidade têm sido cada vez mais “obscurecidas”, e pouco vislumbradas pelas profissionais de Serviço Social no cotidiano do exercício profissional, (VASCONCELOS, 2009).

Uma realidade que não se restringe somente a área da Saúde, mas perpassa pelos diferentes espaços de atuação do Assistente Social, que dentre outros motivos desta fratura tem nas suas ações a inclinação para os condicionantes institucionais que limitam as decisões profissionais.

Algumas situações apresentadas por Vasconcelos (2009) demonstram que o Serviço Social na Saúde tem mantido a estrutura da organização das unidades e do seu trabalho como eram desenvolvidas em períodos anteriores, por exemplo, o desenvolvimento de ações que se estruturam com base no plantão, configurado pela recepção de qualquer demanda da unidade e dos usuários, muitas vezes, com os atendimentos realizados sob condições precárias. As demandas do plantão são atendidas individualmente por meio de orientações, encaminhamentos, informações, apoio, entre outras ações que não ocorrem de maneira sistematizada, planejada, organizada “reduzindo-se a ações isoladas desenvolvidas pelo assistente social para ‘resolver o(s) problema(s) do usuário’” (VASCONCELOS, 2009, p. 248).

Para a reconstrução ou superação dessas práticas, historicamente presentes no exercício profissional, na área da Saúde, existem as possibilidades apresentadas por autores como Bravo e Matos (2009), Vasconcelos (2009) e Sodré (2010) que defendem como essencial para uma atua o competente e crítica do Serviço Social nessa área: a articula o com movimento da classe trabalhadora e usuários que lutam pela efetiva o do SUS; a viabiliza o de acesso aos serviços de Saúde em qualquer nível de complexidade, visando   proposta do SUS como direito conforme prevê o Movimento Sanitário; a constru o conjunta dos trabalhadores da Saúde de espaços que garantam a participa o

popular e dos próprios trabalhadores no planejamento e decisões das ações; a elaboração e participação de capacitações e projetos de educação permanente; articulação e participação dos profissionais nos espaços e movimentos da categoria, assim como da busca pela construção das relações interdisciplinares, multiprofissionais e intersetoriais.

Mencionamos ainda a necessária organização, sistematização e planejamento do exercício profissional e a realização e publicização de pesquisas e estudos socioeconômicos, voltados para área da Saúde e a atuação do Serviço Social. São essas, conjuntamente com outras ações, que irão desenvolver e evidenciar a particularidade da dimensão investigativa no exercício profissional, como dimensão que possibilitará pensar em novas estratégias e possibilidades de intervenção na área da Saúde e nos demais espaços de atuação do Serviço Social.

2 Investigação-intervenção: dimensões constitutivas do exercício profissional do assistente social

O Serviço Social, embora seja uma profissão eminentemente interventiva, tem na sua dinâmica uma intrínseca relação com as dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, que dão à profissão a sua especificidade. Dentre essas dimensões, a investigativa é reconhecida e explicitada nas Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) de 1996, como princípio e condição central, tanto na formação quanto no exercício profissional.

A dimensão investigativa aparece como exigência na própria intervenção profissional, tornando-se condição para a ultrapassagem

da aparência na busca por evidenciar a essência dos fenômenos. Imbricada nesta dimensão também está a referência teórico-metodológica, que permitirá realizar as articulações para subsidiar as decisões e ações no exercício profissional, contribuindo para uma atuação crítica (BATTINI, 2009), e, sobretudo, qualificada que caracterize a especificidade do exercício profissional do Assistente Social.

Sobre a articulação entre teoria e prática, Guerra (2013) infere que a dimensão teórico-metodológica deve ser articulada com a dimensão investigativa, por evidenciar que permite uma revisão dos fundamentos técnicos, teóricos e ético-políticos que orientam a profissão, direcionando para um avanço na leitura, análise, antecipação nas possíveis propostas de intervenção e na apreensão das demandas emergentes. Para a autora “[...] é através desta dimensão que se pode fazer a crítica ontológica do cotidiano” (GUERRA, 2013, p. 61).

Essa postura crítica, investigativa e analítica requer conhecimentos teóricos, éticos, políticos e técnicos, os quais permitirão que novas respostas sejam dadas às expressões da questão social, com a competência de um atendimento que vai além das demandas imediatas, embora sejam elas por vezes o “ponto de partida” nessa relação investigação-intervenção.

Ou seja, é preciso apropriar-se da dimensão investigativa, vislumbrando a ultrapassagem das práticas imediatas e pragmáticas, orientando-se por uma postura crítica, criativa, na construção de respostas que absorvam a dimensão política a partir da leitura e reflexão da realidade, incorporadas nos nexos entre a singularidade das situações, a particularidade das demandas emergentes na realidade institucional e a universalidade da dinâmica da sociedade em suas determinações e relações sociais.

O modo como as ações profissionais são realizadas e a relação estabelecida com a teoria é que possibilitará o direcionamento, redefinições, proposições e, conseqüentemente, o sentido qualificado ao exercício profissional. Baptista (2001) considera que essas mediações entre teoria, projeção e intervenção se dão de maneira complexa, uma vez que os Assistentes Sociais precisam dar respostas concretas em uma sociedade muito diversificada. Frente às situações específicas, os profissionais precisam estabelecer uma leitura crítica, decidir por uma posição e definir o tipo de intervenção.

Isso se associa às questões fundamentais expostas nas Diretrizes Curriculares (ABEPSS,1996) que mostram *o que fazer, porque fazer, como fazer e para que fazer*, que orientam para as estratégias e técnicas de intervenção do Assistente Social para a análise e planejamento das suas ações. E ainda destacam o reconhecimento do caráter interventivo do Assistente Social, a partir de uma capacitação crítico-analítica que possibilite a construção de objetos de ação, conforme a realidade e especificidades institucionais para a elaboração de estratégias criativas de intervenção comprometidas com os princípios e valores do Projeto Profissional.

A relação teoria-prática e as questões anteriormente mencionadas reafirmam a necessidade da incorporação da dimensão investigativa, inclusive por ela ser vista como “[...] uma exigência para a sistematização teórico-prática do exercício profissional e para definição de estratégias e de instrumental técnico-operativo que potencializam as formas de enfrentamento das diferentes manifestações da questão social” (CARDOSO, 1998, p. 31).

No entanto, essa dimensão por vezes é obscura, uma vez que a investigação tem sido tratada como elemento necessário

para o exercício profissional, mas ainda é vista como um outro componente, “apropriada” quando se tem condições de realizar pesquisa (IAMAMOTO, 2015).

Uma das dificuldades em se realizar pesquisa é reiterada por Bourguignon (2008) ao considerar que não são todos os profissionais que conseguem manter ativa a atitude investigativa e desenvolver a pesquisa no seu espaço socio-ocupacional, devido às exigências do mercado de trabalho e da própria instituição, mantendo, assim, as práticas voltadas para as requisições institucionais.

Diante disso, frisamos entre as ações possíveis a importância da sistematização do conhecimento como forma de estimular o profissional na problematização da realidade do seu trabalho, haja vista que força o processo de reflexão para a construção do conhecimento a partir do objeto de intervenção, imprimindo significado ao processo de investigação, o que pode oferecer subsídios tanto para o exercício profissional como para o desenvolvimento da pesquisa científica.

Para Guerra (2009), é o processo de sistematização da prática que permite identificar e problematizar as condições do exercício profissional, selecionar e classificar os fenômenos existentes, e, assim, identificar suas características, as dificuldades, lacunas, a necessidade de aprofundamento teórico para sua melhor compreensão, além da apropriação de determinado referencial teórico que permita a interpretação.

Para realizar esse trabalho, é essencial a organização de dados, informações e sistemas a partir de determinada realidade do cotidiano profissional, para subsidiar a formulação de políticas, programas e projetos, bem como a construção de indicadores para avaliação. Inclusive, para a produção de conhecimentos,

o que possibilitará a análise a partir da realidade concreta para então elaborar e implementar ações que de fato respondam às necessidades reais dos sujeitos envolvidos. Se expressa, assim, a relação ação-reflexão-ação sobre o exercício profissional, tendo como elementos constitutivos da profissão a dimensão investigativa e a pesquisa.

Trata-se de identificar e compreender que a investigação e a pesquisa com suas particularidades abrangem grande parte dos princípios, atribuições e competências profissionais do Assistente Social, no estabelecimento do diálogo crítico e criativo permanente com a realidade, baseada na concepção de que é necessário conhecer para intervir (BOURGUIGNON, 2008; CORTÊS, 2013).

Além das competências e atribuições dos Assistentes Sociais preconizadas na Lei de Regulamentação da profissão, existem aquelas das políticas sobre as quais os profissionais atuam. Neste sentido, os Parâmetros para atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde (CFESS, 2013) destacam que na Saúde os Assistentes Sociais atuam nos eixos: atendimento direto aos usuários; mobilização, participação e controle social; investigação, planejamento e gestão; assessoria, qualificação e formação profissional.

No atual cenário, é preciso encontrar meios para consolidar o lugar da pesquisa e o fortalecimento da dimensão investigativa no Serviço Social. Isso implica reconhecimento da relação das dimensões investigativa e interventiva constitutivas do Projeto Ético-Político como Guerra (2016) sinaliza, mesmo diante da dificuldade na compreensão da dimensão investigativa, quando ela está, ainda que subentendida, nas próprias atribuições privativas da profissão, nas competências e em algumas requisições

das políticas sociais como na realização de pesquisas, vistorias, perícias, laudos, elaboração de pareceres.

Neste sentido, a pesquisa pode conduzir para um redimensionamento dos espaços profissionais através do conhecimento da instituição, da correlação de forças e a construção de estratégias para intervir em determinadas situações. Por isso, a dimensão investigativa requer saberes teórico-metodológicos, mas também saberes interventivos.

3 A dimensão investigativa no exercício profissional do assistente social

Em relação ao *exercício profissional*, as entrevistadas apresentam algumas informações que merecem atenção não somente dos profissionais do seu cotidiano de trabalho, mas das instituições de formação e entidades representativas para estabelecer articulações no tocante ao compromisso com o aprimoramento intelectual. Evidencia ainda a necessidade de investimentos em pesquisa, de sistematização de experiências, de construção de estratégias coletivas para acompanhamento, avaliação e discussão da implantação e implementação de políticas e de pensar as ações dos Assistentes Sociais, tendo como horizonte o Projeto Profissional.

No que se refere às atribuições privativas do Assistente Social, as informações apresentadas na pesquisa vão ao encontro de outros estudos, quando algumas entrevistadas apontam as dificuldades em desenvolver as suas atribuições privativas diante das requisições institucionais que recaem sobre o trabalho do Serviço Social.

O pouco conhecimento das atribuições que competem ao Assistente Social na equipe, a questão da autonomia relativa, a gestão gerencial também influenciam no desenvolvimento do trabalho profissional, sendo alguns dos fatores que limitam o desenvolvimento de ações mais propositivas e qualificadas diante das condições concretas em que se dá o exercício profissional.

Como as entrevistadas demonstraram, ainda existem muitos equívocos por parte dos profissionais da Saúde sobre as atribuições do Serviço Social. De um lado, influenciado pela trajetória da profissão na política, em que ocupou preponderantemente o lugar da assistência. De outro, o cotidiano do exercício profissional é marcado pela contínua necessidade de dar respostas às demandas assistenciais como estabelecem os procedimentos operacionais da Política.

É fundamental para a compreensão das suas atribuições privativas realizar a leitura da realidade social, a construção de mediações entre o contexto socio-histórico e as questões que particularizam as ações profissionais, vislumbrando a qualificação do seu exercício profissional frente às demandas advindas da instituição, do usuário e aquelas próprias da profissão.

Constatamos que mesmo a profissão tendo incorporado, ao longo de sua trajetória outras atribuições que extrapolam, e muito, o âmbito da assistência, o Assistente Social permanece enfrentando desafios para que a instituição e os profissionais entendam suas atribuições. Esta percepção e posicionamento enviesados de muitos profissionais da área da Saúde requerem do profissional conhecimento da sua profissão para não se submeter a equívocos, já superados, que levam às ações que configuraram expressões de um conservadorismo que, historicamente, a profissão tem lutado para romper.

No que diz respeito às demandas atendidas pelas profissionais entrevistadas, verificamos que se expressam pelas requisições institucionais e algumas são provenientes dos usuários, como a marcação e autorização de consultas e exames; orientação quanto ao planejamento familiar; orientações em relação ao Benefício de Prestação Continuada; solicitação de renovação de receitas. As demandas se apresentam na superficialidade e na imediaticidade, como um fim em si mesmas, desprovidas de mediações que lhe atribuam um sentido mais totalizante.

Identificamos que essas demandas são respondidas de modo emergencial na Política de Saúde e demais políticas sociais públicas, devido, entre outros fatores, à redução no orçamento direcionado a essas políticas, e por todas as consequências provocadas pela própria fragmentação e condições estruturais e conjunturais que contribuem para dificultar a operacionalização dos serviços nas instituições. Dentre as dificuldades apresentadas pelos sujeitos entrevistados constatam-se: a falta de medicamentos; o número restrito de vagas diante do grande número de demandas; recursos humanos insuficientes, além dos poucos recursos financeiros e materiais; rotatividade de profissionais da equipe; entre outras condições de trabalho.

Quanto à relação das Assistentes Sociais com os usuários, verificamos que, de um lado, a atenção prestada a eles, em sua maioria, contribui para que se sintam respeitados e apoiados, através da busca pela viabilização de direitos, pelas ações de acolhimento, escuta, tentativas de articulações interdisciplinares e intersetoriais, entre outros. De outro, é necessário compreender que essas ações ocorrem de modo fragmentado e como um fim em si mesmo. E terminam inviabilizando a construção de espaços de

mobilização, organização e acesso às informações para ampliação e realização dos direitos dos usuários.

Parte das entrevistadas demonstram necessidade de qualidade técnica dos profissionais para identificar as demandas, assim como construir a articulação do trabalho em equipe de forma interdisciplinar, tanto para realização de reuniões que possibilitem discussões e elaboração de projetos, ações, organizações de rotinas, como para incentivar o trabalho intersetorial, o estímulo ao controle social e a organização e mobilização dos usuários, a educação em Saúde, e o desenvolvimento de atividades voltadas à divulgação e defesa dos direitos sociais.

O desenvolvimento dessas ações se inserem no conjunto de conhecimentos e habilidades requeridas para o desenvolvimento do exercício profissional. Sobre esse ponto as profissionais entrevistadas indicam conhecimentos e habilidades importantes: as legislações da Política de Saúde, com destaque para a Lei do Planejamento Familiar; do SUS; do Código de Ética Profissional; os documentos e literatura do Serviço Social relacionados à Política de Saúde; ainda o conhecimento das políticas sociais, e do espaço institucional e da realidade do usuário; o conhecimento da rede e da importância de construir relações intra e intersetoriais; além de citarem os instrumentais técnicos e a capacitação profissional. São mencionadas também pelas entrevistadas outras leis no que se refere às orientações para acesso aos direitos, conquanto no momento da entrevista não avançam nas considerações sobre a importância e implicações para o exercício profissional.

Sem dúvidas, a busca pela permanente atualização e articulação com os meios que favorecem o conhecimento para uma intervenção mais qualificada requer iniciativas da categoria profissional.

Atualmente, existem recursos disponíveis via os meios de informatização que contribuem para o acesso ao conhecimento, principalmente, operacional, seja através de cursos *online*, inclusive ofertado pelo próprio Ministério da Saúde, seja a existência de indicadores que possibilitam a realização de levantamentos pela disposição de dados econômicos, sociais, políticos, institucionais e territoriais.

No entanto, existem outros fatores a serem destacados como: a constatação de que o avanço desses meios de informatização abre possibilidades e podem facilitar o acesso e o aprimoramento técnico e intelectual na área da política, mas deixam um vazio na discussão sobre o Serviço Social. E ainda, a ampliação do número de atribuições sob a responsabilidade do Serviço Social nas instituições, aumento também das demandas postas pelos usuários que fazem com que as profissionais não tenham tempo de acessar as informações disponíveis. Tais condições limitam as profissionais para os momentos de estudos no próprio período de trabalho, o que exige destas a busca pós expediente para sistematização, elaboração de projetos, planejamento.

Com relação às ações realizadas, as entrevistadas apontaram os encaminhamentos e a elaboração de documentos tais como: relatórios, o preenchimento de ficha social, parecer social, bem como a realização de entrevistas e, por vezes, visitas domiciliares quando demandam as situações. A elaboração desses instrumentos ocorre em resposta às requisições institucionais e para requerimento de benefícios socioassistenciais, contudo não são apropriados como meios para repensar tais instrumentos e conhecimento do e para o exercício profissional.

As entrevistadas sinalizam as dificuldades na elaboração dos instrumentos em decorrência das condições de trabalho, além

de, por vezes, a documentação por elas citadas não serem próprias do Serviço Social, mas procedimentos burocráticos-formais estabelecidos na política.

Outro aspecto apontado nas entrevistas foi a fragilidade na realização do planejamento. Todas situam a realização do planejamento no âmbito das reuniões realizadas para o Programa de Planejamento Familiar. Porém, no que se refere ao planejamento na instituição, na equipe multiprofissional, ou ainda entre os profissionais de Serviço Social para tratar de ações específicas da área, depara-se com a ausência dessas reuniões de planejamento, restringindo-se aos atendimentos imediatos ou ainda a datas específicas para campanhas que são realizadas anualmente.

Observamos que existe dificuldade para planejar as ações, em decorrência do número de requisições institucionais o que torna o atendimento imediato e fragmentado, predominando a assistência emergencial e restrita aos trâmites burocráticos e institucionais. Este é um dos desafios emergentes nos espaços socio-ocupacionais, seja por aspectos de rotina, seja por questões de ordem burocrática, as quais dificultam o processo de planejamento da ação e, posteriormente, a realização da sua avaliação, o que rebate na qualidade do fazer profissional na perspectiva das suas competências.

É importante frisar que identificamos no decorrer das entrevistas tentativas de realização do planejamento por algumas das profissionais, sendo que o Serviço Social mostra-se sempre à frente das possíveis articulações para esse trabalho. No entanto, estas se deparam com barreiras que parecem “intransponíveis”, dadas às relações de trabalho, à dificuldade de planejar/articular as ações com profissionais de outras áreas e com a

coordenação do setor, e, por vezes, entre Assistentes Sociais da própria instituição.

O planejamento está para além das requisições impostas aos profissionais, uma vez que prevê a ampliação das estratégias de intervenção com o necessário respaldo teórico, técnico ético e político na busca pelo conhecimento da dinâmica social, dos sujeitos envolvidos, dos projetos societários em curso e da própria Política de Saúde e demais políticas setoriais, na sua dinâmica legal e operacional.

É necessário conhecer os parâmetros normativos, e também se apropriar do conhecimento sobre os recursos e meios disponíveis e levantar aqueles necessários que só podem ser avaliados a partir de uma postura propositiva mesmo diante dos limites que condicionam e pressionam o sujeito profissional na sua intervenção.

As entrevistadas apontam, reiteradamente, como principais condicionantes ao exercício profissional as condições de trabalho como: a estrutura disponibilizada para a realização da intervenção, em que apontam a ausência de uma sala própria do Serviço Social, que permita a garantia do sigilo; a falta de recursos materiais, de telefone para contatos com os usuários e outros profissionais; ausência de carro para realização de visitas domiciliares, levando os profissionais, às vezes, a utilizarem recursos próprios para o desenvolvimento do seu trabalho. Tais condições somadas à intensificação do trabalho pelas demandas muitas vezes inespecíficas do Serviço Social, podem levar também a um atendimento superficial e pouco propositivo.

Além das condições objetivas de trabalho, a capacitação também foi um componente considerado fundamental para uma intervenção competente. Mostra-se a necessidade de maior in-

vestimento e atenção da categoria profissional por intermédio do conjunto Conselho Regional de Serviço Social/Conselho Federal de Serviço Social (CRESS/CFESS) em articulação com a academia e outras entidades para as capacitações que privilegiem também a discussão sobre o exercício profissional.

Quando questionadas sobre os elementos que identificam como limitadores para a materialização da dimensão investigativa no exercício profissional, verificamos que existe a repetição dos aspectos que julgaram ser empecilhos para o desenvolvimento de uma intervenção qualificada, entre eles reiteram a precarização das condições de trabalho; a disponibilidade do tempo diante do grande número de demandas (sobrecarga de trabalho); falta de recursos (humanos, financeiros, técnicos); dificuldade de articulações na equipe de trabalho por hierarquia profissional e relações de poder; a rotatividade dos profissionais o que inviabiliza a continuidade do trabalho; a falta de capacitação; o limitado incentivo da gestão para o desenvolvimento de projetos; a dificuldade na continuidade e acompanhamento dos serviços prestados; ausência do planejamento; dificuldade de sistematizar o trabalho e os poucos espaços para discussões e apropriação de referenciais teóricos da profissão; e a hierarquia do saber biomédico, não sendo reconhecida por todos os profissionais a importância do Serviço Social no espaço e, conseqüentemente, centralizam a Saúde no processo de adoecimento, desconsiderando o seu significado ampliado que envolve a dimensão social, econômica, etc.

Já como elementos facilitadores e/ou estratégias para a materialização da dimensão investigativa no exercício profissional apontam: a realização de reuniões, do planejamento das ações; a existência de instrumentais técnicos; a aproximação en-

tre a academia e as instituições; o trabalho coletivo; a sistematização de dados e organização dos registros; o desenvolvimento da capacidade criativa e o conhecimento para não recair no atendimento burocrático; pensar as ações considerando os interesses profissionais e institucionais; apoio da coordenação; apoio do Conselho profissional; condições de trabalho e a possibilidade de realização de visitas domiciliares; elaboração de projetos; e investimentos em capacitações.

Ainda que seja reconhecida a realidade em que pesa as condições adversas de trabalho como própria da sociedade capitalista, tais condições segundo Vasconcelos (2015, p. 243)

[...] não se constituem em justificativa para a direção social que resulta dos serviços prestados, mas condições a serem enfrentadas no cotidiano da prática, como nos revela o próprio movimento de lutas dos diferentes segmentos da classe trabalhadora ao longo da história, na busca por sua emancipação.

É fundamental que o profissional de Serviço Social reconheça as suas atribuições e competências, e as diferencie das requisições estabelecidas nos espaços socio-ocupacionais, buscando construir habilidades e saberes em resposta às mudanças na dinâmica da sociedade contemporânea e suas relações, e para isso destacamos a importância da dimensão investigativa nesse processo.

Sabemos que, para qualificar a intervenção, temos que fortalecer a produção teórica do conhecimento em Serviço Social, pela mediação da pesquisa e a dimensão investigativa, sendo estas as condições indispensáveis para subsidiar a construção de saberes comprometidos com um exercício profissional competente.

Com relação à compreensão sobre a *dimensão investigativa* as entrevistadas demonstram certa imprecisão no entendimento dela, uma vez que os sujeitos não indicam diretamente o que entendem por esta dimensão, mas direcionam para o reconhecimento da sua importância para a qualidade dos serviços prestados com relação ao atendimento, assim como da articulação com outras políticas, para subsidiar os possíveis encaminhamentos.

Isso nos remete a reconhecer que nas diferentes instituições em que atua o Assistente Social identifica-se a intensificação das requisições institucionais, o que favorece para que o atendimento emergencial e os trâmites burocrático-formais ocupem quase toda a jornada de trabalho, e os profissionais disponham de pouco tempo para analisar, indagar a realidade e o seu próprio exercício profissional. Para responder às exigências institucionais as Assistentes Sociais passam a agir de modo espontâneo, cumprindo rotinas no âmbito da singularidade, e apreendendo apenas as aparências da realidade (COELHO, 2013).

Contrário a essa dinâmica, seria uma intervenção que envolvesse pesquisa de situações concretas que possibilitem respostas mais qualificadas e diferenciadas a partir dos nexos estabelecidos com outras situações emergentes, no espaço sócio ocupacional e com a realidade mais ampla.

Por isso, um dos meios fundamentais para o conhecimento é a pesquisa como subsídio para o exercício profissional. Essa discussão foi destacada nas falas de duas das entrevistadas, quando identificam a importância dos dados registrados para evidenciar o trabalho do Serviço Social no seu espaço de atuação, assim como abrir possibilidades para o exercício profissional, e também viabilizar a identificação de elementos importantes para a ela-

boração de projetos de intervenção, assim como potencializar a prática da pesquisa.

Apesar de avançarem na perspectiva do campo das necessidades que ultrapassam o caráter individual dos atendimentos realizados, as profissionais não apontam para a realização de ações concretas. Existem tentativas de articulações, até mesmo da utilização dos dados para o início de elaboração de projetos de intervenção. Porém, reiteram o desafio de se efetivar esses projetos pelo grande número de atendimentos, pouco apoio dos profissionais para um trabalho que exige o empenho da equipe, ausência de incentivos da gestão e escassos recursos.

Ainda que a sistematização dos dados se dê geralmente para responder às requisições institucionais no seu sentido quantitativo e em respostas burocráticas, esses podem indicar possibilidades de intervenção e pesquisa, desde que embasados por um arcabouço teórico-metodológico para leitura e análise da realidade.

Sobre o aspecto da pesquisa, temos que nela é envolvida a dimensão investigativa, já que esta presume um resultado da pesquisa entendida como produto real e objetivo, uma vez que considera ser o conhecimento sobre a matéria imediata ou mediada, uma ação realizada para se pensar e criar novas respostas em uma perspectiva de transformação do real. Esse movimento é o que torna implícita a unidade teoria-prática (BATTINI, 2009).

Considerando a Política de Saúde, embora não se restrinja a ela, de acordo com Sodré (2010, p. 468-469) a forma de planejar o trabalho que remete à realização da pesquisa, não se esgota na coleta de dados, nos depoimentos de usuários, mas resulta em se apropriar de produções estatísticas, bibliográficas, analisar a

conjuntura a partir dos dados disponíveis e dar respostas criativas e com os fundamentos teóricos sobre seu trabalho.

Concordamos com o autor ao analisar que a dimensão investigativa de forma contínua é o que caracteriza a diferença na ação, analisando e modificando os instrumentos, referenciais, sistematizações e reflexões críticas sobre os dados levantados. É nessa dimensão investigativa do exercício profissional que se imprime a noção constituinte do direito à Saúde e aos serviços sociais. “Quando os assistentes sociais pensam a realidade, capturando o seu movimento, projetam e imprimem ações que proporcionam enxergar a necessidade de ampliação e de universalização” (SODRÉ, 2010, p. 469). Assim, não se reduz no constituído, nas legislações vigentes, mas através da realidade e da reconfiguração das demandas, assim como da necessidade de pensar a política, o acesso e a universalização de forma mais ampla.

Portanto, assumir essa postura profissional tendo como subsídio a atitude crítica-investigativa possibilita que o Assistente Social não só construa e tenha como horizonte intervenções mais propositivas e consequentes na realidade social e institucional, como qualifica o seu saber e o seu exercício profissional mediante o desenvolvimento de suas habilidades e capacidades profissional e também intelectual. Desta maneira concordamos que, “[...] a atitude investigativa tem que ser estimulada desde a formação na graduação e compõe, ao longo do processo de inserção do profissional na realidade, um dos pilares para a construção e investigação dos objetos de atenção do Serviço Social”. (BOURGUIGNON, 2008, p.111)

O entendimento de que a dimensão investigativa é parte constituinte do processo de planejamento, já que nele pressupõe

a identificação de supostas '*problemáticas*', a reflexão sobre elas mediante articulações necessárias (teóricas, éticas, políticas e técnicas) e o levantamento de alternativas não exploradas seja para abrir possibilidades de ações e/ou ainda direcionar para aquelas áreas/situações que precisam de maior atenção, estudos, monitoramento e avaliação.

Sendo assim, na busca por uma prática pensada e avaliada nas suas conseqüências, é no planejamento que os Assistentes Sociais podem se preparar para o exercício profissional. A graduação oferece os instrumentos teóricos que possibilitam o conhecimento do movimento da realidade social, mas é ao planejar – o que envolve a investigação, apropriação de informações, sistematização da prática, definição de objetivos, indicadores e análise concreta de situações concretas – que os profissionais ampliam sua formação acadêmico-profissional e podem contribuir com a equipe, com os usuários para as possíveis mudanças nas condições materiais de vida e de trabalho. (VASCONCELOS, 2015)

Mesmo com os limites existentes no cotidiano profissional, é preciso que os Assistentes Sociais se utilizem da dimensão investigativa que é própria da sua competência para identificar e criar mecanismos e estratégias de ação no enfrentamento das condições adversas que lhes são impostas, e que pesam para todos profissionais e para o conjunto da classe trabalhadora na sociedade capitalista. (VASCONCELOS, 2015)

É a partir dos dados registrados na intervenção cotidiana que o Assistente Social poderá identificar os fenômenos, classificá-los, analisá-los para pensar as possibilidades de propostas de intervenção. Para este processo, é fundamental a sustentação teórica-metodológica para elencar e direcionar os eixos proble-

matizadores da reflexão do exercício profissional, que recobra a dimensão crítica-investigativa, a partir das contradições do próprio trabalho do profissional como participante de um processo coletivo que vise à (re) construção de estratégias institucionais e profissionais nas respostas atribuídas não só às demandas, mas compreendendo também a dimensão política que há nelas. Isso requer maior atenção no atendimento das demandas via políticas sociais e na sua formulação.

Posicionamento que envolve tanto o arcabouço teórico-metodológico como a qualificação técnica-operativa e direcionamento ético-político, demarcando a relação da dimensão investigativa com a interventiva, sendo a primeira um processo contínuo diante da realidade complexa e dinâmica que irá requerer do Assistente Social respostas criativas e propositivas. Portanto, para a construção de respostas com esse perfil e com vista ao projeto crítico e hegemônico do Serviço Social, consideramos os limites e as possibilidades a partir da centralidade da dimensão investigativa, sinalizando para a necessidade de maior atenção da categoria profissional para esta dimensão. Ou seja, do repensar, do reconstruir, do retornar como movimento necessário para possibilitar enxergar o que não foi visto e assim construir “novos” caminhos, inclusive contribuindo para moldar os rumos da profissão.

Considerações finais

A aproximação do objeto de estudo permitiu-nos conhecer como a dimensão investigativa tem sido incorporada no exercício profissional do Assistente Social, bem como os aspectos que dificultam a realização desta dimensão, tanto relacionados às con-

dições e relações de trabalho, orçamento, número reduzido de profissionais e, por conseguinte, ausência de equipe completa e/ou insuficiência em relação à demanda da instituição. Como a necessidade de investimentos em recursos humanos, a fragilidade do planejamento e da efetivação de práticas inter e multidisciplinares e a permanência da separação entre o setor que pensa a política e o que executa.

As entrevistadas demonstraram a existência da preocupação em ter suas ações articuladas aos interesses dos usuários de seus serviços, no entanto, apontam que o aumento da quantidade e diversificação das atribuições assumidas pelas assistentes sociais, que ocorre, muitas vezes, pela imprecisão sobre o papel do Serviço Social por parte de outros profissionais termina por gerar uma sobrecarga de trabalho com funções inespecíficas. E ainda, que esse aumento e diversificação de demandas favorecem para que centralizem suas ações basicamente nos procedimentos operacionais estabelecidos na Política, o que contribui para que os atendimentos se restrinjam à intervenção de demandas emergenciais, sem problematização e prejudicando a análise sob a ótica da dimensão coletiva, e ainda sem incorporar ações próprias da intervenção profissional, de acordo com o marco legal da profissão.

Isso implica dificuldade de apropriação de referenciais teóricos, éticos e políticos que possibilitem ações mais efetivas e propositivas, o que nos leva a identificar que a dimensão investigativa na perspectiva abordada na profissão, ainda não faz parte da intervenção cotidiana das profissionais entrevistadas.

As profissionais afirmaram reconhecer a importância da articulação entre dimensão investigativa e pesquisa na interven-

ção profissional, sinalizando para a necessidade de incentivos à dimensão investigativa desde o momento da graduação e na continuidade via aproximação academia-instituições e, também, de envolvimento e produções de pesquisa na formação acadêmica, o que para elas possibilita melhor desenvolvimento do profissional no campo de atuação profissional.

A sistematização de dados que poderia subsidiar as profissionais na identificação de demandas, na projeção e priorização de ações, na construção de projetos de intervenção e de pesquisa, não é desenvolvida pela maioria das entrevistadas, embora apresentem tentativas na sua realização. Nessa relação o planejamento também é fragilizado, demonstrando pouca articulação entre as profissionais para se pensar e organizar coletivamente reuniões, encontros sistemáticos que possibilitem discussões sobre os atendimentos e demais situações que circundam o trabalho profissional e/ou institucional para pensar e construir planos e ações.

A incorporação cada vez mais efetiva dessa dimensão, não se trata apenas da “vontade individual” dos sujeitos, mas do coletivo. Por isso, a importância da pesquisa, e nela dos processos investigativos, reconhecendo que esta não se restringe ao âmbito da Universidade, mas tem sua base na realidade concreta e, por isso, a pesquisa é essencial tanto para o exercício profissional como para o campo científico, de produção de conhecimento. E ainda, é preciso expandir os investimentos em educação permanente pelo conjunto CFESS/CRESS e Unidades de Formação, sob pena de retrocedermos nos avanços conquistados pela categoria em termos da construção de um perfil profissional com competência.

Referências

ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Diretrizes Gerais para o curso de Serviço Social**. Rio de Janeiro. Nov. 1996.

BAPTISTA, M. V. **A investigação em Serviço Social**. SP: Veras Editora, 2001.

BARBOSA, R. N. C. Gestão: planejamento e administração. **Temporalis**, Brasília (DF), Ano 4, n. 8, jul./dez.2004.

BATTINI, O. Atitude investigativa e prática profissional. *In*:BAPTISTA, Myriam Veras. BATTINI, Odária. **A prática profissional do assistente social: teoria, ação, construção de conhecimento**. – São Paulo: Veras Editora, 2009, p. 53-77.

BEHRING, E. R. BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. (Biblioteca básica de serviço social, v.2). 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOURGUIGNON, J. A. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. São Paulo: Veras Editora; Ponta Grossa, PR: Editora UEPG, 2008.

BRAVO, M. I. S.; MATOS, M. C. Projeto Ético-Político do Serviço Social e sua relação com a Reforma Sanitária: Elementos para o Debate. MOTA, Ana Elizabete [et al.], (org). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. – 4. ed. – SP: Cortez, Brasília-DF: OPAS, OMS, MS, 2009, p. 197-217.

CARDOSO, F. G. A pesquisa na formação profissional do assistente social: algumas exigências e desafios. *In: Cadernos ABESS/CEDEPSS*. SP: Cortez, 1998. p. 27-32.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde**. Série: Trabalho e projeto profissional nas políticas sociais. Brasília (DF), 2013.

COELHO, M. **Imediaticidade na prática profissional do Assistente Social**. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CORTÊS, S. T. **Articulação da instrumentalidade no exercício profissional do assistente social em Natal/RN**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. UFGN - Natal, 2013.

GUERRA, Y. A. D. A dimensão investigativa no exercício profissional. *In: Direitos Sociais e competências profissionais*. ABEPSS e CFESS. (org.). Brasília: Universidade de Brasília-UNB CEAD, 2009.

GUERRA, Y. A. D.. A dimensão técnico-operativa do exercício profissional. SANTOS, Cláudia Mônica dos. BACKX, Sheila. GUERRA, Yolanda (Orgs.). **A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos**. 2. ed. – Juiz de Fora: Editora UFJF, 2013, p. 45-74.

GUERRA, Y. A. D.. Diretrizes Curriculares: a pesquisa na formação e no trabalho profissional. Comunicação apresentada ao

XV Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.
Ribeirão Preto – SP, 4 a 9 de dezembro, 2016.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 26. ed. – São Paulo, Cortez, 2015.

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R. Sistematização, Planejamento e Avaliação das Ações dos Assistentes Sociais no Campo da Saúde. MOTA, Ana Elizabete [et al.], (org). **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional. – 4. ed. – SP: Cortez, Brasília-DF: OPAS, OMS, MS, 2009, p. 273-303.

SODRÉ, F. Serviço Social e o campo da saúde: para além de plantões e encaminhamentos. *In: Revista Serviço Social e Sociedade.* São Paulo, n. 103, jul./set. 2010, p. 453-475.

VASCONCELOS, A. M. **A/O Assistente Social na luta de classes:** projeto profissional e mediações teórico-práticas. São Paulo: Cortez, 2015.

VASCONCELOS, A. M. A. M. Serviço Social e Práticas Democráticas na Saúde. MOTA, Ana Elizabete [et al.], (orgs). **Serviço Social e saúde:** formação e trabalho profissional. – 4. ed. – SP: Cortez, Brasília-DF: OPAS, OMS, MS, 2009, p. 242-272.

A mídia e a construção do medo social: um estudo da imprensa em Cuiabá¹

Autora: **Maria de Fatima Pereira Lessa**

¹ Dissertação defendida em 31.08.2017. Banca: Dra. Ivone Maria Ferreira da Silva (Presidente Banca / Orientadora), Dra. Erivã Garcia Velasco (Examinadora Interna) e Dra. Carla Ladeira Pimentel Águas (Examinadora Externa).

A MÍDIA REGIONAL NO INTERIOR DA SOCIEDADE CAPITALISTA

Maria de Fátima Pereira Lessa²

Ivone Maria Ferreira da Silva³

A comunicação é um espaço em disputa. Pelo seu controle degladiam-se forças econômicas, políticas e sociais.

(Laurindo Lalo)

Introdução

A reflexão científica sobre mídia regional na sociedade capitalista mostra-se de suma importância no contexto atual, o da globalização, caracterizado, por um lado, pela implantação de uma rede de telecomunicação e de informação, a partir da segunda metade do século XX, e, por outro, pelo uso dessa mesma rede para o enraizamento de um senso comum, imposto pelo neoliberalismo. O debate parece ser óbvio, entretanto, entendemos que, a rigor, o óbvio nem sempre é tão óbvio e merece sempre ser refletido (IJUIM, 2003, p. 34). A mídia regional como produto de uma sociedade à beira da barbárie e que se desumanizou no processo de reprodução das relações sociais capitalista, é um

² Jornalista. Mestre em Política Social/PPGPS/UFMT. E-mail: fatimalessa5@hotmail.com

³ Assistente Social. Doutora em Serviço Social/PUC/SP. Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UFMT. E-mail: silvaivone2504@gmail.com

dos aspectos importantes no tratamento teórico da mídia. Uma mídia globalizada que, ao mesmo tempo em que se alimentam das ocorrências, propõe leituras da realidade, de acordo com seus interesses.

Ao falar de jornalismo, necessariamente, refere-se, neste trabalho, ao poder de exercício e a serviço de quem e de qual objetivo se apresenta esse poder. Ianni (1985, p. 17) nos possibilitou compreender que a análise do regime capitalista de produção não deve ser restrita às relações econômicas. Ele esclarece ainda que Marx apanha “[...] os fatos como acontecimentos sociais totais, nos quais sobressaem o econômico e o político, como duas manifestações combinadas e mais importantes das relações entre as pessoas, grupos e classes sociais”. E é nesse cenário de conflito de classes que o papel da imprensa tem sido importante: em determinado momento escondendo-os e, noutros, pondo em destaque e dando voz a quem lhe interessa.

Com sua perspicácia e visão aguda, Medina (2006) possibilitou-nos entender a diferença entre o discurso e a prática das empresas midiáticas⁴, ao afirmar que uma coisa é praticar o discurso, a outra é verificar a cobertura de temas contundentes, como os conflitos sociais. É com essa realidade que se convive no dia-a-dia nas redações das empresas mato-grossenses. De um lado, o jornalista alardeando sobre alto índice de desemprego e, por outro, vítima da expressão da questão social. Outro exemplo é o de chamar os sem teto de “desocupados”, enquanto ele mesmo, muitas vezes, mora em uma casa de madeira⁵. A materialida-

⁴ O termo aqui é usado como as técnicas suporte da comunicação social - a imprensa: jornal impresso, rádio, televisão e Internet.

⁵ Sem receber salário, repórter fotográfico do jornal Diário de Cuiabá vive em

de dessa contradição e, por vezes, sua oposição, entre discurso e prática, é que constitui o material a ser pesquisado. O propósito é discutir a mensagem e não o mensageiro.

O que se pretende na primeira parte deste artigo é contextualizar a mídia no mundo globalizado, o papel da mídia regional e o processo de concentração dos meios de comunicação por determinados grupos. No segundo momento, apresentamos a mídia regional como espaço de ampliação do Mercado e o controle destes meios por políticos e empresários do agronegócio. E por último, são apresentadas algumas considerações decorrentes das contribuições dos com os quais dialogamos. E destacamos a importância da retomada do debate sobre a fiscalização da imprensa e o fim do oligopólio dos meios de comunicação.

1 Releitura histórica do neoliberalismo latino-americano

O papel da mídia na democracia neoliberal tem no mercado e no lucro o seu objetivo maior. E essa postura fica mais nítida, a partir da segunda metade do século XX. A leitura, o desvelar da história e o diálogo com vários autores proporcionaram perceber a existência de estreita entre a mídia e a sociedade capitalista.

Não se pretende analisar o projeto neoliberal, mas consideramos como necessário, em rápidas pinceladas, contextualizar o ambiente do mundo globalizado, pois, conforme Ianni (1999) é no contexto

'barraco' e tenta construir casa até o Natal com ajuda dos colegas. Disponível em: <http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?noticia=Sem_receber_salario_fotografo_vive_em_barraco_e_tenta_construir_casa_ate_o_natal_com_ajuda_dos_colegas_fotos_&id=409680>. Acesso em: <30/10/2015>.

do globalismo que o liberalismo se transfigura enquanto tal. Na verdade, trata-se de uma costura no interior das ideias liberais. E assim, ao tratarem das transformações ocorridas a partir da segunda metade do século XX, pesquisadores da área das ciências sociais deixam claro que “[...] a amplitude e a profundidade dessas mudanças situam nossa época como uma das mais dinâmicas e revolucionárias jamais conhecidas pela história universal e só comparável com o fascinante período do Renascimento” (BORON, 1999, p. 7) quando a imprensa esteve presente em todos os momentos: “[...] a história da imprensa é o desenvolvimento da sociedade capitalista”, assevera Sodré (1989, p. 1.). Na segunda metade do século XX, a ideologia neoliberal domina a sociedade capitalista, passando a influenciar em todos os seus aspectos.

Considerando que essas transformações ocorreram no âmbito político, econômico e social, a comunicação e “[...] as empresas comunicacionais não poderiam passar imunes a esse processo”, pontua Vicente (2009, p. 147), e segundo ele, os desdobramentos da recente concentração midiática, fenômeno que vem ganhando força na hegemonia do neoliberalismo, “[...] ficaram mais visíveis a partir da última década do século XX”. (VICENTE, 2009, p. 147)

Boron (1999, p. 9) evidencia que ao fim do século XX e início do XXI é visível que “[...] o triunfo do neoliberalismo foi mais ideológico e cultural do que econômico”. “[...] à criação de um ‘senso comum’ neoliberal, de uma nova sensibilidade e de uma nova mentalidade que penetraram muito profundamente no chão das crenças populares através dos meios de comunicação (VICENTE, 2009, p. 10).

Essa criação não foi obra do acaso, mas consequência de estratégias que visavam “manufaturar um consenso”, ou seja, despejar ações, isoladas, em todos os segmentos da sociedade: “[...] nas esco-

las, igrejas, academias e principalmente os meios de comunicação”. Os meios de serviriam para “a ‘fabricação do consenso’⁶ reforçando nos demais segmentos esse pensamento” (VICENTE, 2009, p.10)

Nesse sentido, os meios de comunicação agem promovendo “[...] uma duradoura lavagem cerebral”⁷, que permitirá a aplicação e aceitação, de maneira pacífica, das políticas promovidas pelos capitalistas.

Ao fazer um balanço dos 15 anos do neoliberalismo, Anderson (1995) considerou-o “[...] um movimento inacabado”, mas, salienta ele que se pelo lado econômico o neoliberalismo mostrou ser um fracasso - há de se considerar que

[...] não conseguiu nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado - pelo lado social ele já alcançou bastante de suas metas, [...] criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como desejava [...] os neoliberais podem gabar-se de estar à frente de uma transformação socioeconômica gigantesca, que vai perdurar por décadas (ANDERSON, 1985, p.22).

⁶ Esse termo aparece nos anos 1920, criado pelo jornalista Walter Lippmann, e significa ganhar adesão e apoio da opinião pública, criando ilusões necessárias. Mais tarde, foi incorporado como parte do título de um livro de Noam Chomsky e Edward S. Herman, em 1988, *Consent Manufacturing: “A Economia Política da Comunicação Social.”*

⁷ O termo “lavagem cerebral” foi usado pela primeira vez em 1950, pelo jornalista americano Edward Hunter, durante uma reportagem sobre o tratamento dos soldados americanos nos campos de prisão chineses, na guerra coreana. Estas técnicas não envolvem armas fantásticas, ou poderes exóticos, mas sim o entendimento da *psiqué* humana e um desejo de explorá-la. Disponível em: <<https://www.fatosdesconhecidos.com.br/6-tecnicas-de-lavagem-cerebral-assustadoras-que-sao-usadas-ate-hoje/>>. Acesso em: 10 jul 2017.

A lavagem cerebral constitui-se num esforço de mudar certas atitudes e crenças de uma pessoa, utilizando-se, para tal, de métodos agressivos como a persuasão. A persuasão é uma estratégia de comunicação que consiste em utilizar recursos emocionais ou simbólicos (uma realidade abstrata) para induzir alguém a aceitar uma ideia, uma atitude, ou realizar uma ação.

Para Ianni (1999, p. 22), os principais guardiões das práticas neoliberais em todo o mundo tem sido o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC⁸) e o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD): “Três guardiões dos ideais e das práticas do neoliberalismo; ou a santíssima trindade guardiã do capital em geral, um ente ubíquo, como um deus”. Diversos estudos identificam que o período que vai do fim da segunda guerra até 1970 passou para a história como o do *boom* econômico nos países aliados e, no Brasil, como do *milagre econômico*⁹. Foi uma época caracterizada por grandes taxas de crescimento ocasionado pelo índice inflacionário baixo, do pleno emprego, do aumento da expectativa de vida e diminuição dos juros. Assim, de 1945 a 1970 foi sinônimo de crescimento, rápido em curto prazo e a baixo custo. Mas, a partir de meados dos anos 1970, com o colapso dos acordos de Breton Woods (1971), a crise do petróleo (1973) e o *crash* na Bolsa (1973-1974) causaram crises negativas nos EUA, nos demais países aliados e nos países periféricos, período que ficou marcado pela primeira grande recessão.

Esse conjunto de acontecimentos causou forte choque também no Brasil, que acabou sendo o último país da América Latina a estabelecer um modelo de Estado neoliberal, não aceitando, de imediato, as medidas determinadas pelo Consenso de Washington¹⁰. A década de 1980 ficou conhecida, na América Latina, como a década

⁸ A OMC é uma organização multilateral, herdeira do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)

⁹ *O Consenso de Washington e seus reflexos no Direito Econômico*. Disponibilizado no link: <https://fernandacls.jusbrasil.com.br/artigos/151335521/o-consenso-de-washington-e-seus-reflexos-no-direito-economico>. Acessado em janeiro de 2016.

¹⁰ Nome dado pelo economista John Williamson, em 1989, a uma lista de dez recomendações dirigidas aos países dispostos a reformar suas economias.

perdida. O Brasil, em plena ditadura militar, encontrava-se mergulhado em sérias dificuldades: inflação, dívida externa, queda dos investimentos, declínio do crescimento econômico e uma das maiores concentrações de renda do mundo. As dívidas do Brasil foram estabelecidas nos mercados estrangeiros, principalmente, com os Estados Unidos.

1.1 O neoliberalismo e o domínio das comunicações

A estratégia de efetivação do projeto neoliberal nos países latino-americanos seguia uma receita padrão. O início, geralmente, era marcado pelo aumento da popularidade de um conjunto geral de recomendações políticas do próprio país. Em seguida, as saídas internas eram desqualificadas pelos países sufocados. Conforme Batista, a partir da década de 1970, a mensagem neoliberal, que o Consenso de Washington deseja impor, vinha sendo transmitida vigorosamente, a partir do começo da administração Reagan, nos Estados Unidos, “[...] com muita competência e fartos recursos humanos e financeiros por meio de agências internacionais e do governo norte-americano” (BATISTA, 1994, p. 7). A estratégia montada foi para que as ideias neoliberais acabassem sendo aceitas como sinônimo de modernidade, pelas elites políticas, empresariais e intelectuais, passando a fazer parte do discurso e da ação dessas elites,

Conforme o mesmo autor, “[...] por meios de editoriais ou de articulistas entusiasta do novo velho credo, alguns de passado esquerdista, a imprensa colocaria as propostas modernistas na defensiva. E todos os que não se dispusessem a aderir à autodenominada ‘modernização pelo mercado’, qualificando-os automaticamente como retrógrados ou dinossauros” (BATISTA, 1994, p. 7).

Biondi (1999, p. 14) concebe que os meios de comunicação foram “aliados poderosos” nesse processo. Ele relembra que

[...] houve a campanha de desmoralização das estatais e a ladainha do esgotamento dos recursos do Estado. [...] a sociedade brasileira perdeu completamente a noção – se é que tinha – de que as estatais não são empresas de propriedade do governo. [...] Essa falta de consciência reforçada pelos meios de comunicação explica a indiferença com que a opinião pública viu o governo doar por 10 o que valia 100. (BIONDI, 1999, p. 14).

Beltrán e Cardona (1982, p. 20), em pesquisa referente à dominação dos meios de comunicação pelos Estados Unidos da América do Norte, revelam os interesses por trás da imprensa e suas notícias. O estudo, transformado em livro, tem servido de suporte teórico para pesquisadores das mais diferentes áreas, os quais se propõem estudar as mudanças ocorridas na mídia contemporânea, devido aos processos de globalização da economia e de mundialização da comunicação e da cultura.

De acordo com os autores, o domínio cultural dos EUA é exercido através de vários mecanismos. Além da Agência de Informação dos Estados Unidos (USIS), órgão oficial, eles “[...] influenciam em colégios e universidades, bem como as menos notórias no turismo e a pregação religiosa” (BELTRÁN; CARDONA, 1982, p. 28). Segundo eles, o domínio cultural através da comunicação não é “um fenômeno fortuito”, pois se trata de “[...] um processo vital, para os países ‘imperiais’, destinado a assegurar e manter a dominação econômica e a hegemonia política sobre os demais” (BELTRÁN; CARDONA, 1982, p. 29). Nessa mesma linha de raciocínio, Robert McChesney (2003 *apud* VICENTE, 2009, p. 147), afirma que a mídia é um dos “[...] segmentos vitais no modelo neoliberal

[...] a globalização econômica e cultural seria impossível sem um sistema de mídia comercial global para promover os mercados globais e para encorajar os valores de consumo”.

As atividades de diversos órgãos do governo norte-americano, dentre elas a propaganda utilizada pelos EUA durante dez anos, junto aos meios de comunicação da América Latina, foram documentadas em investigações a cargo de comissões do Congresso norte-americano, bem como foram objeto de pesquisa realizada por cientistas latino-americanos, norte-americanos e europeus¹¹. Uma delas publicadas na revista *Comunicación y Cultura* (apud BELTRÁN; CARDONA, p. 32) afirma que, em 1973, o orçamento da USIS para a América Latina atingiu aproximadamente a ordem de 20 milhões de dólares. Com relação às atividades clandestinas, o relatório das comissões do Senado norte-americano identificou que, entre 1963 e 1973, a Cia. desenvolveu estrategicamente atividades subversivas: campanhas de propaganda internacional manipuladas clandestinamente; apoio financeiro a diários conservadores locais; ajuda a veículos e oposição clandestinos; implantação de notícias específicas por meio de agentes; publicidade e política pagas etc. (BELTRÁN; CARDONA, 1982, p. 38).

Uma dessas campanhas mencionada no estudo foi o esquema abundante de propaganda anticomunista montado pela Cia, em 1964, no Chile, simultânea à campanha de terror baseada, em sua maior parte, “[...] em imagens de tanques soviéticos e pelotões de fuzilamento cubanos” (CARDONA, 1982, p. 35), campanha que se estendeu por todos os países da América Latina. Em Mato Grosso,

¹¹ Pesquisadores norte-americanos Neil Hurley (1974), Fagen (1974), Pollock e Pollock (1972), Shiller e Smythe (1972); latino-americanos, Rodrigues (1975) e Matleert (1973), citados por Beltrán e Cardona.

um jornal que participou dela foi o jornal *O Estado de Mato Grosso*, de propriedade do jornalista e empresário Archimedes Pereira Lima. O jornal já surgiu com essa tendência e assim se deu ao apoiar o Estado Novo, de Getúlio Vargas, e depois o golpe militar de 1964. De acordo com Anderson (1995, p.12), “[...] o ideário do neoliberalismo havia sempre incluído, como componente central, o anticomunismo mais intransigente de todas as correntes capitalista do pós-guerra”.

Quando fundado, em 1939, *O Estado de Mato Grosso* mostrou, em seu primeiro editorial, uma linha de total subserviência e apoio ao governo ditatorial de Getúlio Vargas (1930 e 1945), fazendo defesa e desferindo elogios à lei que instituiu o *Estatuto da Imprensa*, de 10 de novembro de 1937, pelo ditador Vargas, que implantou, oficialmente, censura à imprensa e à propaganda, coordenada pelo famigerado Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Para o empresário e jornalista, que escrevia sempre os editoriais na primeira página, o *Estatuto* “[...] atribuía à imprensa uma função de caráter público [...] ao jornal maiores responsabilidades para com o Estado e o público”. No editorial, Archimedes diz que com o DIP desaparecia “[...] a imprensa sem controle e sem comando que tantos males ocasionava à nação”. O jornalista defendia a imprensa como “[...] um poderoso instrumento de formação cívica e moral do povo” e isso, segundo ele, seria a razão para que sofresse censura, pois tinha que ser “regulamentada e fiscalizada” (LIMA *apud* JUCÁ, 1995, p. 106).

O jornal, além de defensor e de propagandear o governo do ditador Vargas, mantinha uma campanha ostensiva e massacrante contra o comunismo. Exemplar foi a manchete da edição nº 86, que circulou no dia 10 de dezembro de 1936, estampando, em letras garrafais: “*Inimigos da Pátria e do Regime, os comunistas trama-*

vam na sombra numa campanha ingrata” (*O ESTADO DE MATO GROSSO*, Cuiabá, 10/12/1936 *apud* PEREIRA, 2016). E depois serviu à ditadura militar de 1964, à qual sempre se referia em seus editoriais como Governo da Revolução. Esse jornal foi peça importante nas estratégias dos governos conservadores¹² de Mato Grosso e do Brasil, sendo esse o seu comportamento mantido a partir de 1964.

No que se refere essa “invasão”, Dagnino (1973) *apud* Bertrán, Cardona (1982, p. 38) entende que ela aconteceu não apenas por vontade exclusiva dos Estados Unidos, mas porque teve o apoio decisivo das elites locais:

[...] os efeitos da independência cultural dos latino-americanos não são consequência de uma “invasão” dirigida por um “inimigo” externo, mas sim resultado de uma escolha feita por sua própria classe dirigente em nome do desenvolvimento nacional. A partir dessa opção, a vida e cultura nacionais são submetidas à dinâmica do sistema capitalista internacional submetendo a cultura local a uma forma de homogeneização considerada como requisito de uma manutenção de um sistema global. (DAGNINO *apud* BELTRÁN; CARDONA, 1982, p. 38).

Com tendências claramente identificadas com os mais diversos segmentos do setor produtivo, as empresas midiáticas não ficariam livres das transformações ocorridas a partir da segunda metade da década de 1970 do século XX, provocadas pelo fenômeno que vem ganhando força na hegemonia neoliberal, a força das corporações¹³. E

¹²O governador de Mato Grosso, na época da fundação do jornal, era **Júlio Strübing Müller**. Devido ao golpe do Estado Novo, também exerceu o cargo de Interventor Federal no estado, até 1945.

¹³Mais detalhes sobre essa força ver: *Os “novos Leviatãs” e a pólis democrática*”, de Atilio A. Boron, 1999.

para falar do papel da mídia, nesse processo, é necessário um debate sobre a concentração dos meios de comunicação que se transformaram, segundo Boron (1999) em gigantescas corporações, os “novos Leviatãs”, com presença em todos os segmentos produtivos.

Conforme Moraes (2003 *apud* VICENTE, 2009, p. 156), as corporações da mídia enquanto mecanismo da globalização, “[...] divulgam um determinado discurso que acaba se tornando hegemônico em função da identidade existente entre as empresas comunicativas e as práticas provenientes da ideologia neoliberal”. Vale destacar que a hegemonia do modelo neoliberal representou “[...] a definição de princípios e lógicas destinados a permitir a ampliação e reprodução do capital de maneira irreversível” (MORAIS *apud* VICENTE, 2003, p. 153) como afirmam Boron e Anderson.

Perkins (2005), *apud* Vicente nos lembra que a inauguração da “[...] supremacia do pensamento militar-estratégico destinado a implementar a concentração e aumentar os lucros das corporações por métodos nem sempre legais, acontece entre 1960 e 1970”; já no setor midiático, o processo ocorreu na década de 1990, “[...] momento no qual a tecnologia passou a fazer parte inseparável dos meios de comunicação”, como “[...] fruto da continuidade do desdobramento da supremacia tecnológica”. Foi assim que, dez anos depois, a área das comunicações estava totalmente digitalizada, desregulamentada e globalizada (PERKINS *apud* VICENTE, 2005, p. 156).

Dados apresentados pelo projeto *Donos da Mídia* (2002)¹⁴, do Fundo Nacional pela Democratização da Comunicação, revelam que, entre 1987 e 2008, 271 políticos estavam ligados diretamente aos

¹⁴ **Projeto** *Donos da Mídia* reúne dados públicos e informações fornecidas pelos grupos de mídia para montar um panorama completo da mídia no Brasil. Acesso no dia 07/07/2015. Link: <http://www.fncc.org.br/arquivos/donosdamidia.pdf>

meios de comunicação, com 324 empresas. O mesmo estudo informa que a propriedade dos meios de comunicação se vincula a grupos familiares que concentram as concessões públicas de radiodifusão e a infraestrutura das comunicações, ou a grupos políticos e empresariais. Dados oficiais do Ministério das Comunicações, de 2010¹⁵, divulgados em 2011, apontam 291 TVs, 3.205 rádios e 6.186 retransmissores comerciais existentes no Brasil. A “*Relação de Sócios e Diretores por Entidade*”, página 306, do “*Relatório do Ministério das Comunicações*”¹⁶ traz o Mapa com dados oficiais sobre os donos das 291 TVs, 3.205 rádios e 6.186 retransmissores comerciais existentes no Brasil.

Em 2012, estudo promovido pelo instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) revelou que as três maiores redes nacionais, além da Record, Rede TV! e CNT, aglutinavam 668 veículos em todo país, num total de 309 canais de televisão, 308 de rádio e 50 jornais diários. Os denominados “donos da mídia no Brasil” são compostos por famílias que controlam as redes privadas e nacionais de TV Aberta e seus 138 grupos regionais afiliados.

1.2 Mídia regional no interior da sociedade capitalista

A mídia regional ou local¹⁷ é um veículo de comunicação que, por sua vez, integra um mercado delineado por forte concen-

¹⁵ Mapa dos proprietários de TV e Rádios do Brasil. Acesso 04/2016. Link: http://www.mc.gov.br/images/dados-sobre-outorgas/Relao_de_Scios_e_Diretores_por_Entidade.pdf

¹⁶ Disponibilizado em: < http://www.mc.gov.br/images/dados-sobre-outorgas/Relao_de_Scios_e_Diretores_por_Entidade.pdf; >. Acessado em: 02/05/2016.

¹⁷ Neste artigo, trata-se da mídia regional local comercial. É necessário fazer essa distinção considerando que existem os meios de comunicação ou mídia sociais à serviço de sindicatos e organizações não-governamentais (ONGs) a denominada mídia alternativa.

tração. Ela é peça importante no interior da sociedade capitalista. Considerada o primo pobre da comunicação, a mídia regional, local ou de periferia sempre existiu, mas à margem, até a segunda metade do século XX.

É incontestável que a mídia regional vive a partir dos anos 1990 um processo de expansão. Entretanto, segundo alguns autores, dentre eles Peruzzo (2003, p. 66) essa ampliação não significou uma vocação regional, mas sim uma “[...] estratégia de ampliação de mercado” (PERUZZO, 2003, p. 75). As evidências da importância do regional/local para o Mercado podem ser constatadas “[...] no incremento das redes regionais, no aumento de programas produzidos nas regiões e na maior preocupação em se cobrir jornalisticamente as cidades vizinhas e não apenas as cidades-sede da estação geradora” (PERUZZO, 2003, p. 72).

De maneira bastante semelhante ao entendimento de Peruzzo (2003), Araújo Pinto (2013) afirma que o crescimento da mídia regional acontece concomitantemente à descentralização econômica no país (causada pelo deslocamento das indústrias, desenvolvimento agrícola e turismo). Segundo Fadul (2006 *apud* ARAÚJO PINTO, 2013, p. 94), isso pode ser responsável “[...] pelo reposicionamento da mídia regional, a partir do deslocamento das agências de publicidade e dos anunciantes que buscaram novas oportunidades de negócios nestes novos espaços”. Brittos e Andres (2010 *apud* ARAÚJO PINTO, 2013, p. 95) entendem que o interesse revela a “[...] ferramenta dos grupos de referência nacional para garantir espaços, por meio da proposta de retirar o caráter homogêneo dos produtos oferecidos pela mídia, a partir das últimas décadas do século XX”.

2 Os donos da mídia em Mato Grosso

Estudos já realizados mostram que Mato Grosso mimetiza o cenário nacional quando se discute monopólio e concentração dos meios de comunicação. Tudo começou a partir dos anos 1990 e nas décadas seguintes, graças ao vislumbre e a uma lei permissiva, datada do regime militar e assinada pelo então presidente Ernesto Geisel, em 1978. Desde então, a concentração de concessões de TV e rádio se transformou, ao lado das empresas agropecuárias, numa verdadeira fábrica de fazer dinheiro em mãos de políticos e de empresários, conforme revela o cadastro dos proprietários¹⁸ de rádios e TVs no Brasil, divulgado em 2004, pelo governo federal, através do Ministério das Comunicações. Por eles, Mato Grosso está entre os nove estados da Amazônia Legal com maior concentração de concessões públicas de TV e rádio em mãos de políticos.

A legislação brasileira proíbe que políticos sejam sócios de meios de comunicação, sendo que a Constituição atual determina que, após a posse, parlamentares não podem ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que gozem de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público. E, assim, uma prática comum para burlar a legislação virou regra: coloca-los em nomes de parentes próximos ou de “laranja”¹⁹.

¹⁸ Mapa dos proprietários de TV e Rádios do Brasil. Acesso 04/2016. Disponível em: http://www.mc.gov.br/images/dados-sobre-outorgas/Relao_de_Scios_e_Diretores_por_Entidade.pdf, Acesso em: 15 out 2016.

¹⁹ É o cara que vai “aparecer” nas negociações. Ele recebe determinada quantia e a promessa de proteção/auxílio na defesa em caso de ser pego para que faça tudo para parecer, perante a lei. Ele é um funcionário menor e descartável, pago pelo político corrupto para assumir a culpa caso o negócio dê errado.

Conforme a Pública – Agência de Reportagem e Jornalismo Investigativo – o senador pecuarista Wellington Fagundes²⁰, deputado federal por seis mandatos consecutivos, antes de se eleger senador, em 2014 e durante sua permanência na Câmara, “obteve seis retransmissoras de TV: uma na capital e cinco no interior do Mato Grosso, em Tangará da Serra, Rondonópolis, Jaciara, além de dois canais em Barra do Garças”. De acordo com a notícia:

[...] o canal 17 de Cuiabá é o único que está em nome dele. Os demais foram outorgados a quatro empresas registradas em nome dos filhos Diógenes e João Antônio Fagundes. A retransmissora de Cuiabá não está no ar, mas consta na declaração de bens que o senador apresentou ao TSE/ 2014, com valor contábil de R\$ 10 mil além de um jornal impresso e site. Em Rondonópolis uma das rádios, a Sociedade Rádio Clube de Rondonópolis Ltda. possui como sócia a mulher de Fagundes, Marilene de Abreu Fagundes²¹. (PÚBLICA, 2016, onlien).

O ex-governador Silval Barbosa (PMDB), conforme a “Relação de Sócios e Diretores por Entidade” (2016, p. 306), do Relatório do Ministério das Comunicações, mencionado anteriormente, é dono de, pelo menos, 73 emissoras de radiodifusão (Rádio e TV), a

²⁰ [...] o canal 17 de Cuiabá é o único que está em nome dele. Os demais foram outorgados a quatro empresas registradas em nome dos filhos Diógenes e João Antônio Fagundes. A retransmissora de Cuiabá não está no ar, mas consta na declaração de bens que o senador apresentou ao TSE/ 2014, com valor contábil de R\$ 10 mil além de um jornal impresso e site. Em Rondonópolis uma das rádios, a Sociedade Rádio Clube de Rondonópolis Ltda. possui como sócia a mulher de Fagundes, Marilene de Abreu Fagundes. (PÚBLICA, 2016, onlien). *Império dos Senadores*”. Disponível em: <<http://www.apublica.org/tvsdaamazonia/a-forca-dos-politicos/>>. Acessado em 01/05/2016.

²¹ *A Força dos Políticos* Acessado no link: <http://www.apublica.org/tvsdaamazonia/a-forca-dos-politicos/> Acesso em: 1 maio 2016.

maioria na região Norte do estado. As empresas²² são administradas por seu filho, Rodrigo Cunha Barbosa. Dos veículos que necessitam de autorização do governo federal para funcionamento, parte possui outorga própria e outra, é arrendada.

Além de políticos acima citados, dois empresários, Ueze-Zahran (1934-2013) e João Dorileo Leal, também controlam, respectivamente, as concessões da TV Globo e TV Record no estado. O Grupo Zaranh²³ tem cobertura em 126 municípios, abrange 911.385 domicílios com televisão e 3.043.097 pessoas. Em 1965²⁴, o grupo criou a TV Morena, em Mato Grosso do Sul. Dois anos depois, foi inaugurada a segunda emissora, a TV Centro América, em Mato Grosso. Em seguida, no ano de 1970, veio a TV Cidade Branca, em Corumbá. Em 1976, a RMT afiliou-se à Rede Globo de Televisão. Em 1989, duas emissoras foram inauguradas, uma em cada estado. Além de investir em sua expansão, a Rede Mato-grossense de Televisão também preocupou-se em acompanhar tecnologias e em 2008 implantou a TV Digital.

²² Grupo Barbosa de Comunicação. Disponibilizado em: http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?noticia=Mais_uma_radio_ligada_a_Silval_Barbosa_entra_em_funcionamento&id=358699. Acesso em: 1 maio 2016.

²³ *ZAHARAN: O REI DO CENTRO-OESTE*: Com faturamento estimado de US\$ 350 milhões, o império empresarial de Zahran é o maior do Centro-Oeste brasileiro. Se depender de seus planos, será maior ainda. Dono de emissoras de televisão, ele tem em mãos um poderoso instrumento político. Mas a maior parte de seu tempo é consumida pela Copagaz e por um outro negócio: a fazenda Chaparral de 1.300 hectares, onde mantém cerca de mil cabeças de gado Simmental, apenas para reprodução. Disponibilizado em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20010728/zahran-rei-centro-oeste/23647>. Acesso em: 10 julho 2017.

²⁴ A história da TVCA, do grupo Zahran, disponibilizado em: <https://redeglobo.globo.com/tvcentroamerica/noticia/tv-centro-america-uma-historia-que-comecou-ha-45-anos-conheca.ghtml>. Acessado em: <10 de junho de 2017>.

No ano de 2010, foi criada a Rede Centro América de Rádio. Atualmente, composta por cinco emissoras situadas em Cuiabá (99,1) e mais 4 cidades. A Rede Mato-grossense de Comunicação possui ainda o portal G1MT ligado ao G1 da rede Globo. A adesão à plataforma nacional, o G1, dos sites de notícias TV Morena e TVCA, também é citada como um marco no histórico da Rede. A mudança ocorreu em abril de 2011.

O grupo Gazeta Comunicação começou com a fundação do jornal impresso *A Gazeta*²⁵, em 1989. Cresceu e, além do impresso, possui um portal de notícias (*O Gazeta Digital*), posteriormente passou a investir no segmento de rádio. É considerado o maior conglomerado de comunicação da região Centro-Oeste²⁶.

Um dos maiores problemas da concentração e monopólio dos meios de comunicações é a unilateralidade das informações. E essa unilateralidade está a um passo da falsidade absoluta. Os veículos funcionam como operadores partidários dos que estão no Poder, amarrados à *agenda dos donos e de políticos*.

Considerações finais

A título de conclusão, as reflexões empreendidas no decorrer desse estudo procuraram mostrar que, ao contrário do que se acredita, e

²⁵ O grupo que fundou *A Gazeta* era proprietário da Construtora Triunfo, que tinha obras públicas contratadas em Mato Grosso e no Distrito Federal. No início, o negócio mais forte sempre era a empreiteira, sendo o jornal a garantia de que influenciariam na vida política mato-grossense, obtendo, ao mesmo tempo, o dividendo da conquista de grandes obras.

²⁶ *Grupo Gazeta de Comunicação*. Disponibilizado em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Grupo_Gazeta_de_Comunica%C3%A7%C3%A3o#Refer.C3.AAncias>. Acessado em: <12 out. 2017.

longe do que se cristalizou no senso comum, a imprensa não tem comprometimento com a “verdade dos fatos”, como proclama. Ao contrário, é uma empresa que, para além dos produtos que comercializa, proporciona mais do que ganhos econômicos: ela gera acúmulo de poder político que, por sua vez, possibilita mais inserção, e mais poder, num círculo vicioso que se alimenta e retroalimenta das suas próprias ações. Concordando com Vicente (2009), constatamos que a mídia é um dos segmentos vitais no interior do modelo neoliberal. Segundo o mesmo autor, a mundialização econômica e cultural só é possível por causa do sistema de mídia comercial global, que existe para promover os mercados globais e para encorajar os valores de consumo.

No contexto neoliberal, os meios de comunicação se mostram submissos aos grupos que os controlam ou aos interesses de seus anunciantes, e tem como marca principal a concentração dos veículos em mãos de famílias e de políticos. Seu papel é de funcionar enquanto mecanismo de expansão e veiculação de medidas destinadas a manter a ordem e os princípios claramente identificados aos interesses dos grandes conglomerados midiáticos ou dos demais setores produtivos. Os meios, sejam eles nacionais e/ou regionais, existem para padronizar a sociedade e manter as oligarquias²⁷.

Em Mato Grosso, a maioria dos veículos está em mãos de políticos e de empresários do agronegócio, que também integram a classe política. Conclui-se, portanto, que as narrativas produzidas neles refletem os interesses de seus proprietários. Concordamos com Serrano (2015)

²⁷Semanticamente, oligarquia significa governo de poucas pessoas. Ocorre quando um pequeno grupo de pessoas de uma família, de um grupo econômico ou de um partido governa um país, estado ou município. Uma das características desta forma de governo é que os interesses políticos e econômicos do grupo que está no poder prevalecem sobre os da maioria. Disponibilizado em: <<https://www.suaPesquisa.com/historia/dicionario/oligarquia.htm>>. Acesso em: 16 jul 2017.

quando ele afirma que o controle midiático pode ser comparado a um grande latifúndio.

Destarte, em face da embricação imprensa e sistema capitalista a notícia, expressa interesses, que vão além da mera informação, para converter-se em “máquina de guerra”, para alcance de objetivos de poder. Especificamente, uma espécie de rede que, a despeito das várias formas que adquire, é sempre lançada para aprisionar mentes e corações, servindo à construção do medo social, ou do medo coletivo.

Mato Grosso tem uma imprensa que pouco questiona e cujas fontes principais são as oficiais, mais parece adotar as notícias como propaganda, com um discurso persuasivo que visa influenciar as emoções, atitudes, opiniões ou ações do público alvo. Primando por ouvir as fontes oficiais atua com meros operadores da agenda dos patrões, de políticos e governantes.

A concentração da mídia em mãos de poucos é um atentado à democracia. Para ser fortalecida, a democracia necessita de ambiente com mais diálogo, onde a diversidade de ideias e as diferenças regionais tenham espaços equilibrados que, ao invés de causar medo, mantenham os cidadãos informados, cabendo a eles fazer sua avaliação dos fatos narrados.

Existe uma necessidade urgente de se discutir a liberdade de imprensa, debate que nos dias atuais, só terá validade se vier respaldado no debate sobre o controle, monopólio e concentração dos meios de comunicação em mãos de famílias, políticos e empresários do agronegócio.

Referências

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

ARAGÃO, Luciano Ximenes. **Desvelando a democracia no âmbito da vida cotidiana**. In: **Revista do Departamento de Geografia da PUC-Rio**. Rio de Janeiro, ano 4, n. 7, segundo semestre de 2011. Disponibilizado em:http://geopuc.geo.puc-rio.br/media/resenha_10.pdf. Acesso em: maio de 2015.

ARAÚJO PINTO, Pâmela. **Mídia regional: nem menor, nem maior, um elemento integrante do sistema midiático do Brasil**. 2013. p.95-105. Disponibilizado em: <http://www.ciberlegenda.uff.br/index.php/revista/article/viewFile/649/352>. Acesso em: jul2016.

BATISTA, Paulo Nogueira (1929-1994). **O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Trabalho publicado originalmente In: Barbosa Lima Sobrinho e outros autores. **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**, São Paulo: Paz e Terra, 1994. Foi republicado posteriormente pelo Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX como Caderno Dívida Externa, nº 6, em setembro de 1994. Disponibilizado em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf Acesso em: jan.2016.

BELTRÁN, Luis Ramiro, CARDONA, Elizabeth Fox de. **Comunicação Dominada – os Estados Unidos e os meios de comunicação da América Latina**. Rio de Janeiro. Ed. Paz e Terra, 1982

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado**— um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Geração, (1999).

BORGES, Vânia Coutinho Quintanilha; BORGES, Wilson Couto. A materialidade do medo: o papel da narrativa jornalística na ampliação deste estado afetivo. *In: Revista Contracampo*. Niterói, v. 26, n. 1, p. 106-125, abril, ano 2013.

DINES, A. **O papel do jornal: uma releitura**. 6. ed. São Paulo: Summus, 1986.

FADUL, Anamaria. Mídia Regional no Brasil: elementos para uma análise. *In: FADUL, Anamaria; GOBBI, Maria Cristina (org.). Mídia e Região na era digital: diversidade cultural, convergência midiática*. São Paulo: Arte & Ciência, 2006. p. 23 – 40.

GARCIA, Néelson Jahr. **Propaganda: Ideologia e Manipulação**. Versão para eBooksBrasil.com. 1999. Disponibilizado em: <<http://www.ebooks-brasil.org/adobeebook/manipulacao.pdf>>. Acesso em: 15 julho de 2017.

GENRO FILHO, Adelmo. **O segredo da pirâmide-** para uma teoria marxista do jornalismo. Porto Alegre: Tchê, 1987, p. 183-202. Disponibilizado em: <http://www.adelmo.com.br/bibt/t196.htm>. Acesso em: março de 2015.

GUÉRON, R. **O ódio e o medo como dispositivo de controle**. *In: FIRMINO, Rodrigo; BRUNO, Fernanda. KANASHIRO, Marta (org.). Vigilância, Segurança e Controle Social na América Latina*, Curitiba, 2009, p.454-465. Disponível em: [file:///D:/Google%20Drive/Downloads/ssscla-268%20\(2\).pdf](file:///D:/Google%20Drive/Downloads/ssscla-268%20(2).pdf). Acesso em: 10 dez 2016.

IANNI, Octávio. **Crítica Marxista**. DOSSIÊS Ano: 1998. Disponibilizado em: <http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/sumario.php?id_revista=7&numero_revista=7> <<http://www.ifch.unicamp>

br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie10Dossie1.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

IJUÍM, Jorge Kanehide. **A Responsabilidade social do jornalista e o pensamento de Paulo Freire**. Artigo. *Questão*, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 31 - 43, jul./dez. 2009. Acesso em: [http:// 10060-42369-2-PB.pdf](http://10060-42369-2-PB.pdf). Acesso em: julho de 2016.

JUCÁ, Pedro Rocha. **Exemplo e Palavra de Jornalista**: Biografia e perfil profissional, cultural, político e empresarial do jornalista Archimedes Pereira Lima. Prefácio do acadêmico Clóvis de Mello. Cuiabá: Memórias Cuiabanas, 1995.

JUCINEIDE, Moreira de Souza. **Estado Novo**: propaganda política e convencimento nos jornais de Mato Grosso. Disponibilizado em: <https://hetec.wordpress.com/antiores-2/artigos/215-2/>. Acesso em: jan 2016.

LIMA, Venício A. de. **A privatização da censura**. Artigo. 2002. Disponibilizado em: http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/midia4.pdf. Acesso em: julho de 2016.

LIMA, Venício A. de. **A concentração da Propriedade Midiática**. Disponibilizado em: www.fpa.org.br/noticias/venicio_radiobras.htm. Acesso em: julho de 2017.

MORAIS, Vângela Maria Isidoro de. **A mídia impressa local**: uma agenda de constrangimentos e motivações. *Comunicação & Sociedade*. São Bernardo do Campo: Póscom-Umesp, a. 26, n. 43, p. 85-103, 1o. sem. 2005. Disponibilizado em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/CSO/article/view/3983/3867>. Acesso em: 05 jan. 2017.

MORAES, Denis de .**Imaginário social e hegemonia cultural**. 2002. Disponibilizado em: <<http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=297>>. Acesso em: 08 jul 2016.

MORAES, Denis de.**O Capital da Mídia na lógica da globalização**. Rio de Janeiro. Ed. Recrod. 2003.

MORETZSOHN, Sylvia. **A velocidade como fetiche** – o discurso jornalístico na era do “tempo real”. Dissertação (Mestrado em Jornalismo). UFF. 2000. Disponível em:<http://www.bocc.ubi.pt/pag/moretzsohn-sylviavelocidade-jornalismo-3.html>. Acesso em: 15 jan.2016.

MORETZSOHN, Sylvia.**Imprensa e criminologia: o papel do jornalismo nas políticas de exclusão social**. Universidade Federal Fluminense/RJ. 2003. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/moretzsohn-sylvia-imprensa-criminologia.pdf>. Acesso em: 07 jul 2015.

RAMONET, Ignácio. **A Mídia Concentrada**. Disponibilizado em: <http://www.umacoisaeoutra.com.br/marketing/ramonet.htm>. Acesso em: 08 jul 2017.

Sobre o livro

CAPA:

22,5 x 32 cm

MIOLO:

15,5 x 22,5 cm

TIPOLOGIAS:

Alisha (Regular)

Opens Sans (Light, Regular, SemiBold e Bold)

Times New Roman (Regular, Bold e Italic)

PAPEL:

Cartão Supremo 250g/m² (capa) e Offset 90g/m² (miolo)

Produção do conhecimento - *10 anos do* **PPGPS/UFMT** é uma obra comemorativa dos 10 anos do Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), celebrados em 2019. Nesta coletânea, docentes e egressos do Programa apresentam o resultado de pesquisas empreendidas durante esse período. A partir dos artigos, aqui partilhados, somos instigados ao exame crítico sobre a pobreza na sociedade capitalista e seus rebatimentos na educação; a questão da Responsabilidade Social na América Latina; a Proteção Social e a atuação do Ministério Público brasileiro e a agricultura familiar, na qual o trabalhador passa a ter crédito para fomentar a produção. Analisa-se, ainda, a relação entre Redes de apoio social e a Política de Saúde; a história, agenda e estratégias de luta do movimento LGBT em Mato Grosso; o Orçamento e a terceirização na e da Universidade Federal de Mato Grosso e a dimensão investigativa no exercício profissional do Assistente Social. A leitura desta publicação, por sua variedade propositiva, é um convite à reflexão sobre temas e questões urgentes que envolvem as políticas sociais.

ISBN 978-85-327-0930-1



9 788532 709301