

Sindely Alchorne

ORGANIZADORA

Sindely Alchorne

ORGANIZADORA

Copyright © Sindely Alchorne (Org.), 2022
*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida,
sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

CAPA: Luiz Guimarães

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

REVISÃO: Rita Luppi

Comissão Editorial

Aldaiza Sposati (PUC/SP)

Andréa de Sousa Gama (UERJ)

Edgilson Tavares de Araújo (UFBA)

Fátima Valéria Ferreira de Souza (UFRJ)

Maria Luiza Amaral Rizzotti (UFPB)

Mônica de Castro Maia Senna (UFF)

Rosemeire Santos (UFT)

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

A867

Assistência social e direitos humanos, volume 3 [recurso eletrônico] / organização Sindely Alchorne. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 2 MB

Formato: pdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-795-1 (recurso eletrônico)

1. Serviço social - Brasil. 2. Política pública. 3. Direitos sociais - Brasil. 4. Livros eletrônicos. I. Alchorne, Sindely.

CDD: 361.981

22-81677

CDU: 364.3(81)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels: (21) 3553-2236/2215-3781
vendas@letracapital.com.br

Apresentação

Assistência Social e Direitos Humanos são temas que trazem uma abrangência de possibilidades a serem pensadas, debatidas e escritas. O fato é que todas as possibilidades passarão, necessariamente, pela perspectiva de justiça social, revelando sua presença, ou sua ausência, expressa em desigualdades, diferenças, diferentes, diversidades, em necessidades identificadas na realidade de homens e mulheres nos mais diversos contextos da vida.

Nessa perspectiva, o presente livro digital em PDF é simbólico por muitas razões, dentre as quais por expressar inquietações trazidas por alunos e alunas do curso de Assistência Social e Direitos Humanos e acolhidas pelos docentes que, no conjunto das disciplinas ofertadas, tiveram a preocupação de informar, provocar e trocar, ouvir e escutar as diferentes vozes e angústias, o desejo de entender e contribuir multiplicando, desvelando, se implicando. Trata-se de expressões de compromisso com a construção de um mundo melhor para todos, todas e todes.

Esse processo chega à etapa da sistematização das tantas inquietações e à produção do presente livro digital em PDF, que o/a convidamos à leitura. Nele você encontrará ricas contribuições exploradas em amplos temas cujos comentários aqui presentes levaram em consideração uma aproximação temática, a começar pelo território, a forma como é entendido e “explorado” diante da garantia de direitos. Os benefícios que expressam uma das perspectivas do dever de Estado diante das vulnerabilidades e riscos que a população com diferentes perfis demanda, as especificidades que dão identidade a determinados grupos que nem sempre recebem a visibilidade que a situação merece e a comunicação e a informação que são elementos-chave no processo de análise e de trabalho.

Direitos humanos e direito à cidade: os desafios dos moradores da zona oeste do Rio de Janeiro no acesso aos seus direitos. O presente tema é trabalhado por Mayra dos Santos Carvalho e seu orientador Daniel Albuquerque Rocha. A pesquisa está voltada para a zona oeste da Cidade do Rio de Janeiro e parte da análise de características históricas e atuais da região. Busca

responder à seguinte questão: quais as especificidades da região e como impactam a vida de seus moradores? A partir de então, destacam os desafios enfrentados pelos moradores para usufruir do acesso aos direitos humanos e direito à cidade. O percurso realizado está ancorado nos seguintes pontos: i) a zona oeste: ontem e hoje onde realizam o resgate histórico; ii) zona oeste e sua relação com o direito à cidade e direitos humanos (no qual os autores realizam uma análise a partir dos conceitos de direito à cidade e direitos humanos e suas ramificações, inclusive o direito à moradia); iii) os desafios dos moradores da zona oeste do Rio de Janeiro no acesso aos seus direitos (no qual destacam mobilidade urbana, expressa, entre outros, pela escassez de transporte regular de qualidade, fazendo a população recorrer ao transporte irregular, com serviços de baixa qualidade e insegurança). Concluem afirmando: “Em vista disso, para a expansão das possibilidades no acesso ao direito à cidade nessa região deve-se frisar que o caminho não será fácil, ao contrário, será repleto de obstáculos, sobretudo impostos pela ideia de construção de uma cidade neoliberal que atenda às necessidades do capital; entretanto, é possível transformar essa realidade através de políticas públicas eficazes e ações da própria população.

A indústria de remoção presente nas políticas de urbanização nas favelas da Cidade do Rio de Janeiro. Os autores Bruna Domingos Pereira e seu orientador Daniel Albuquerque trazem a questão da moradia e sua existência em espaços de interesse comercial ou de classes abastadas e como tais interesses vêm historicamente sendo determinantes na forma como a postura político-jurídica do Estado se altera em lugar de reconhecer a moradia como uma expressão da questão social a ser enfrentada com iniciativas que garantam direitos, inclusive constitucionalmente estabelecidos, enfocando-a como um problema de cunho urbano, cercado de dificuldades que postergam soluções favoráveis à população. Essa é uma realidade que coloca o direito à moradia e à cidade como garantia aos direitos humanos na pauta percorrida pelos autores, momento em que resgatam a importância da reciprocidade, do acolhimento entre o indivíduo e o espaço e a estreita relação com as intervenções estatais na dinâmica do acolher e reafirmam ser o sentimento de pertencentes, de acolhidos e as estratégias de resistência a condição para a construção de melhorias

no espaço em que vivem e para fortalecer laços de pertencimento. Concluem afirmando a moradia como direito fundamental, desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se estende à inviolabilidade de domicílio e ao necessário entendimento do que está além de se ter um local para habitar.

Uma expressão dos direitos humanos no tema da ocupação do espaço urbano que define dever de Estado e também resistência é o Estatuto da Cidade (2001) que “impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir um mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de trabalho” que, segundo análise dos autores, não têm tido força suficiente para fazer valer o princípio da função social da propriedade em favor do interesse coletivo.

Passam a tratar das **remoções, seu contexto histórico e motivações**, que envolve um resgate histórico primoroso de diversas favelas do Rio de Janeiro. Por fim, resgatam em suas considerações a visão do “mercado de desapropriação”, do qual as favelas são o alvo, travestido de preocupações como redução da pobreza e melhoria de bem-estar e finalizam afirmando: para que a “lógica de uma indústria de remoção seja rompida o primeiro passo é guiar as decisões quanto à infraestrutura da cidade que promovam a acumulação do capital, para que sejam pautadas não mais apenas nos preceitos do direito à propriedade é sim sobre o direito à cidade”.

Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola: avanços na política para pessoas com deficiências. Os autores Anderson Luís Batista Pereira e sua orientadora Heloisa Helena Mesquita Maciel partem da experiência vivida enquanto assistentes sociais no atendimento a famílias que têm crianças e adolescentes com algum tipo de deficiência e que vivem as dificuldades da inserção na vida diária, no ir e vir, entre outras barreiras. Os autores fazem destaque ao reconhecimento do Estado em relação aos seus deveres constitucionais de gerar proteção social, garantir direitos e analisam uma das respostas trazidas pelo poder público no campo da Educação por meio do programa BPC na escola. No decorrer da exposição evidenciam os avanços que o programa possibilitou, destacando dados que mostram a diferença efetiva na vida da população quando políticas públicas são trazidas, e o quanto são potencializadas quando o seu desenho é pensado intersetorial e

interdisciplinarmente. Essas reflexões passam por um resgate histórico sobre a forma como a pessoa com deficiência tem sido vista, especialmente no Brasil, e do quão esse resgate é necessário para os avanços e o protagonismo dos atores sociais. Assim, Estado, pessoas com deficiência e suas famílias e o trabalhador social, entre os quais o assistente social, se somam para garantir direitos com respeito à premissa: “Nada sobre nós, sem nós”.

Assistência Social em cenário de pandemia da Covid-19: um estudo sobre o Auxílio Emergencial e os beneficiários do programa Bolsa Família no Município de Duque de Caxias, tema trazido por Camila Melo Ramos e sua orientadora Giovana Silva, no qual as autoras buscam “compreender o impacto do recebimento desse benefício eventual nas famílias beneficiárias do PBF”. Fazem apontamentos sobre a assistência social recuperando seu histórico da filantropia ao direito e as tensões presentes entre a proposta conservadora e o modelo estruturado como público de Estado no qual o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é estabelecido. Dessas tensões fazem parte os desmontes em governos recentes e os agravos sofridos no cenário pandêmico com o encolhimento de serviços e de financiamento, justamente no momento em que a população vivia graves vulnerabilidades e riscos. Momento em que o governo se volta à oferta de benefícios por meio do Programa Bolsa Família e do Auxílio Emergencial, o que leva as autoras a questionar: Auxílio Emergencial: proteção ou desproteção social? Seguem suas reflexões partindo do reconhecimento de se tratar de uma demanda fruto da pressão dos movimentos sociais, cuja operacionalização e o repasse sofreram atrasos. A busca pela resposta à questão levantada levou à pesquisa realizada por meio de questionário e de análise de relatório do Ministério da Cidadania, por meio dos quais o perfil do público beneficiado foi traçado, do mesmo modo que identificadas as prioridades na aplicação dos recursos. Concluíram a análise afirmando que os programas deveriam ser efetivados enquanto política de transferência de renda, que seguissem um padrão dentro de uma lógica governamental, para além da questão econômica, e focassem em articulação efetiva para acesso a outras políticas públicas, garantindo assim os direitos humanos e sociais.

“Mãe Solo: resistência em meio ao trabalho invisível”, tema trazido por Jaqueline C. de Abreu e sua orientadora Ariane Rego de Paiva. O título já traz a ideia-chave da mensagem que faz parte da luta feminista pelo rompimento com a sociedade machista, que traz o comportamento e a visão conservadora em detalhe nada inocente com o uso de expressões que (des)qualificam, rotulam e revelam preconceito. Nesse sentido, o artigo traz a pauta da resistência, da superação de estigmas com a substituição do termo “mãe solteira” por “mãe solo” que evidencia uma condição: a criação de filhos sozinha e os desafios que essa realidade contém. Esse é o ponto de partida para chamar a atenção para o necessário repensar sobre os modelos de famílias que podem variar, mas que, quase sempre, depositam nas mulheres a responsabilidade do cuidado que, somada a outras atribuições, levam a uma sobrecarga, revelando a desigualdade de gênero na distribuição de responsabilidades e obrigações entre o trabalho remunerado (produção) e o trabalho doméstico e de cuidado (reprodução) e suas implicações nas possibilidades da mulher no mundo do trabalho.

Considerando o período pandêmico da Covid-19, as autoras trazem pesquisa que incide em sobrecarga como realidade, mas que, ao mesmo tempo, aponta a diferença dos rebatimentos na vida de mulheres de classes sociais diferentes.

Concluem o percurso reflexivo afirmando: “Da mesma forma que uma visão unilateral do que é ser mulher não contempla todos os tipos de mulheres, inclusive e principalmente a mulher negra, uma análise unilateral sobre família não contempla todos os tipos de família, sobretudo a família monoparental chefiada por uma mãe solo”.

De volta aos porões? Percorrendo um caminho onde a existência das pessoas é de pouquíssima visibilidade, Érica Botelho Melo Fontes e sua orientadora Heloisa Helena Mesquita Maciel trouxeram o tema no qual a saúde mental é tratada, considerando as diversas expressões da questão social a ela relacionadas. Para tanto, recorrem ao histórico da loucura em diferentes tempos e espaços, resgatando o olhar depositado sobre a questão e as formas como era tratada, inclusive no Brasil, e nesse histórico se destacam a intencionalidade expressa em normativas oriundas de amplos debates internacionais – como a Resolução 46/119 de 17/12/ 1991 aprovada pela Assembleia Geral da ONU que é um marco no campo dos direitos das

pessoas com doenças mentais. “Tal documento afirmou a garantia dos exercícios políticos, civis, econômicos e sociais e enfatizou que o tratamento à saúde mental deve se dar em ambiente o menos restritivo possível.” No Brasil, amplo debate sobre o tema conquista espaço nas primeiras Conferências de Saúde Mental (1987) e no 2º Encontro de Trabalho da Saúde Mental (1987) entre outros debates que culminaram com a chamada Reforma Psiquiátrica (Lei 10.216/2001). A partir de então desdobram-se a implementação de serviços especializados, bem como novas regulações que vão avançando em conquistas. Do presente artigo faz parte um estudo sobre saúde mental no Município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, onde foi observado um atendimento na contramão das novas orientações e revelou o quanto o processo de desinstitucionalização ainda fica a desejar, refletindo fatores que interferem para a manutenção de um padrão conservador de atendimento à população demandante da saúde mental. Pode-se constatar que há processo que se repete no que se refere ao preconceito, que acaba por determinar que o enclausuramento é a melhor saída.

Principais questões para a efetivação dos direitos dos refugiados do Brasil. Com autoria de Tatiane Vidal da Silva e de sua orientadora, Ariane Rego de Paiva, trazem ao tema a inclusão social dos refugiados e o resguardo dos direitos humanos e fundamentais, analisando os principais problemas enfrentados pelos refugiados para a efetivação dos direitos básicos. Para tanto, realizam o seguinte percurso: refugiados: aspectos conceituais e natureza jurídica, no qual realizam um resgate histórico sobre como o tema veio sendo tratado, conceitual e legalmente, até chegar ao momento atual no qual o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) passou a exercer um papel importante em todo o mundo, proporcionando amparo a todo e qualquer refugiado. Dos requisitos para o reconhecimento do *status* de refugiado – historicamente, o movimento de se deslocar em busca de melhores oportunidades sempre existiu – ao atual conjunto de requisitos que estão postos para o reconhecimento do *status* de refugiado; dos direitos sociais assegurados aos refugiados destacam não ser recente a preocupação em se assegurar meios para o respeito aos direitos humanos dos refugiados e a Constituição de 1988 também expressa esses cuidados, prezando pelo princípio da igualdade e da não discriminação.

As autoras chamam a atenção para um importante desafio que é o de se manter as equipes orientadas e atualizadas em relação aos direitos desses indivíduos. Outro aspecto no percurso da análise é a necessidade de reeducação da sociedade – ao longo da história os índices de migração vêm crescendo, também no Brasil, pois muitos indivíduos, e famílias também, estão saindo de seus países por razões diversas que envolvem vulnerabilidades e riscos. Concluem constatando que “apesar do grande fluxo migratório, inerente à própria colonização do Brasil, o país ainda carece de políticas públicas para a efetivação dos direitos dos refugiados, o que se evidencia desde a entrada do migrante no Brasil, já que enfrenta um procedimento burocrático, até a sua inserção em sociedade”. A verdade é que “os refugiados encontram as mesmas dificuldades que a população pobre brasileira”. Fica evidente o muito por fazer, “seja do ponto de vista de implementação de políticas públicas, seja a conscientização da sociedade quanto ao papel do refugiado, de modo a proporcionar condições igualitárias, vedando qualquer forma de discriminação, seja possibilitando o exercício dos direitos fundamentais para uma vida com dignidade que, atualmente, é mitigado”.

População negra em situação de rua na Cidade do Rio de Janeiro: das senzalas ao racismo estrutural, das autoras Janaina Dantas da Silva Buss e Valeria Pereira Bastos (orientadora), que realizam uma reflexão sobre a população em situação de rua vinculada “às decorrências advindas de processos excludentes, cuja invisibilidade dada aos negros é recorrente, desde o período escravocrata, após o qual foi agudizada e ainda permanece nos dias atuais”. Evidenciam e analisam o desenvolvimento e a implementação da Política de Assistência Social no que diz respeito ao trato específico com a população objeto da pesquisa, tendo como referência as normativas que orientam a ação efetiva nas unidades de serviços destinadas a esse público, procurando evidenciar possibilidades e limites de ação diante da árdua realidade que convive com o “mito da democracia racial que afirma que no Brasil não existe racismo ou discriminação”. Afirmam ser o racismo estrutural um instrumento de dominação de classe, de exploração econômica e social, destacando a importância das ações afirmativas como parte de luta política. Tratar do fenômeno população em situação de rua exige reconhecer que se trata de um fenômeno historicamente negligenciado.

ciado pelo Estado e pressupõe desenvolver uma pedagogia própria que considere as especificidades pois “o simples fato de habitar as ruas não uniformiza essas pessoas que passam ou passaram por situações de racismo que as violentaram, dentre outras formas de agressão e/ou situações de vulnerabilidade”.

Informação, política nacional de Assistência Social e população em situação de rua em tempos de Covid-19, artigo de autoria de Marcelo Lima dos Santos e seu orientador, Marcelo Luciano Vieira. O tema é trabalhado considerando o cenário da Covid-19 que passou a “exigir mais do sistema de proteção social brasileiro, causando grandes impactos nas ofertas e execução das políticas sociais. Por conta da necessidade de isolamento social, os mais vulnerabilizados são os que mais têm sentido o reflexo da crise de saúde pública, e os que mais têm encontrado barreiras ao acesso e à utilização das novas tecnologias”. O percurso destacou: Ciência da informação e suas possibilidades de interdisciplinaridade com o Serviço Social, informação, política nacional de Assistência Social, população em situação de rua e Covid-19. Concluem destacando: “O problema posto como ponto de partida para o artigo suscitou outros questionamentos, revelando que a dimensão interdisciplinar do Serviço Social e da CI se constitui em um possível caminho a ser explorado, favorecendo a interseção de diferentes conhecimentos disciplinares que foram e são separados pelas diversas especializações das ciências. A dimensão humana e social da CI alinhada ao Projeto Ético e Político do Serviço Social possibilita a compreensão de determinados fenômenos e como eles têm influenciado as demandas sociais agudizadas pelo atual contexto sanitário”.

Interface dos saberes: informação/comunicação, elemento de mediação em defesa e garantia dos direitos humanos, artigo de autoria de Luciene Gustavo Silva e de seu orientador Marcelo Luciano Vieira, parte do entendimento de que as relações sociais são influenciadas a partir do poder transmitido através da informação/comunicação e se desenvolvem a partir das seguintes perguntas: como o Serviço Social pode recorrer estrategicamente a esses conceitos como elementos de contrapoder viabilizador do rompimento da alienação e, sobretudo, de fomento para a defesa e garantia de direitos? Como a informação/comunicação interfere nas relações sociais?

“Tendo em vista que, mediante o acesso à informação, a população deve ser vista como sujeito de direitos e pode participar, opinar e/ou intervir nos processos de tomada de decisão na esfera pública, principalmente no que se refere aos valores sociais, políticos, econômicos e culturais que atendem, ou não, aos seus interesses individuais”. Seguem suas reflexões dentro de um percurso que contempla diferentes aspectos, ancorado na Política Nacional de Comunicação, Informação/comunicação, na interface dos saberes, uma estratégia na luta por direitos. Concluem afirmando: “Entende-se a necessidade de um novo olhar profissional que possibilite compreender o acesso à informação/comunicação e o seu uso como elemento intrínseco à práxis do Serviço Social por meio da linguagem, seja na dimensão técnico-operativa, técnico ético-político e na dimensão pedagógica, sem falar da sua força como um direito constitucional e nas possibilidades que se abrem para a construção e fortalecimento do direito do exercício do livre pensar”.

Seja por meio dos temas, seja pelos segmentos priorizados pelos autores e autoras, o que se identifica nas reflexões trazidas é o desejo de dar voz aos sujeitos e aos territórios em que vivem, por meio de suas demandas, suas histórias e seus direitos. Assim, reitera-se o convite à leitura, o convite a multiplicação do debate. É na troca que as ideias se enriquecem, a resistência se fortalece e os avanços acontecem. Boa leitura, boas reflexões, excelente debate.

Heloisa Helena Mesquita Maciel

Sumário

- Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola:
avanços na Política Pública para pessoas com deficiência.....15
Anderson Luiz Batista Pereira
Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel
- Mães solo: resistência em meio
ao trabalho invisível.....36
Jacqueline Corrêa de Abreu
Orientadora: Ariane Rego de Paiva
- A “indústria de remoção” presente nas políticas
de urbanização nas favelas da cidade do Rio de Janeiro55
Bruna Domingos Pereira
Orientador: Daniel Albuquerque
- Assistência Social em cenário de pandemia pela Covid-19:
um estudo sobre o auxílio emergencial e os beneficiários do
Programa Bolsa Família do Município de Duque de Caxias96
Camila Mello Ramos
Orientador: Geovana Silva
- De volta aos porões?120
Érica Botelho de Mello Fontes
Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel
- População negra em situação de rua na cidade do
Rio de Janeiro: das senzalas ao racismo estrutural.....141
Janaina Dantas da Silva Buss
Orientadora: Valeria Pereira Bastos
- Interface dos saberes: informação/comunicação, elemento
de mediação em defesa e garantia dos direitos humanos.....167
Luciene Gustavo Silva
Orientador: Marcelo Luciano Vieira

Informação, política nacional de assistência social
e população em situação de rua em tempos de Covid-19.....185

Marcelo Lima dos Santos

Orientador: Marcelo Luciano Vieira

Direitos humanos e direito à cidade: os desafios
dos moradores da zona oeste do Rio de Janeiro
no acesso aos seus direitos205

Mayra dos Santos Carvalho

Orientador: Daniel Albuquerque Rocha

Principais questões para a efetivação dos direitos
dos refugiados do Brasil.....226

Tatiane Vidal da Silva

Orientadora: Ariane Rego de Paiva

Benefício de Prestação Continuada (BPC) na escola: avanços na Política Pública para pessoas com deficiência

Anderson Luiz Batista Pereira

Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel

1. Introdução

O tema do presente trabalho surgiu a partir da experiência vivida na Secretaria Municipal de Assistência Social da cidade de Nova Iguaçu (RJ), tendo em vista o trabalho realizado na proteção social das Pessoas Com Deficiência (PCD) beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e suas famílias. Benefício instituído pela Constituição de 1998, estabelecido pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993) – e regulamentado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 (BRASIL, 2007). O BPC é um benefício da Assistência Social não vitalício, individual e intransferível, é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família com renda *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo (BRASIL, 1993).

No estudo em questão procuramos compreender a importância e o avanço das políticas públicas de Educação e Assistência Social para as pessoas com deficiência, de forma a analisar a inclusão escolar das crianças e adolescentes beneficiárias do BPC.

Abordamos, em primeiro lugar, o tratamento dado às pessoas com deficiência na história, entendendo que o tratamento dado a esse público varia de cultura para cultura, que materializadas em práticas sociais instituem modos de relacionamentos diferenciados, e também pesquisamos as Políticas Públicas em prol das pessoas com deficiência e seus avanços. Essas políticas são implementadas pelo poder público em resposta às demandas apresentadas pela categoria, sendo resultado da trajetória de lutas e conquistas dos próprios indivíduos com deficiência.

Analisamos o Programa BPC na Escola que desenvolve suas ações articuladas entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania, o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS), a Secretaria de Direitos Humanos da Previdência da República (SDH/PR), envolvendo compromisso da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que foi instituído pelo governo federal através da Portaria Normativa Interministerial nº 18, de 26 de abril de 2007, com o objetivo de assegurar e garantir o acesso e a permanência na escola das pessoas com deficiência, até 18 anos, beneficiárias do BPC (BRASIL, 2011). Tudo indica que o programa foi medida acertada para a inclusão escolar dessas crianças e adolescentes.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, abrangendo livros, textos, documentos e materiais da Internet sobre temas relacionados com as Políticas de Assistência Social e de Educação Inclusiva para as pessoas com deficiência. Apresentamos também os resultados do Programa BPC na Escola, que têm demonstrado sua eficácia com a entrada e permanência do público infantojuvenil na escola, garantindo um ambiente mais inclusivo, com o papel importantíssimo da Assistência Social na proteção social ao deficiente e seus familiares.

2. História da pessoa com deficiência

Acompanhar o percurso histórico das pessoas com deficiência ao longo do tempo, leva-nos a observar as mudanças de percepção que ocorreram na sociedade em relação a esse grupo populacional. Os estudos mostram-nos que a história da pessoa com deficiência varia de cultura para cultura, refletindo os valores, a ideologia e as crenças que, materializadas em práticas sociais, instituem modos de relacionamentos diferenciados entre esta e outra pessoa com deficiência ou não: “[...] deficiência apresenta-se como um fenômeno construído socialmente e, assim sendo, ser ou estar deficiente é quase sempre relativo à outra pessoa que são consideradas sem deficiência” (AMIRALIAN, 1986 *apud* FRANCO; DIAS, 2005, p. 1).

Temos como exemplo na Roma Antiga, quando os “bebês com ‘vitalidade’ e forma humana teriam seus direitos preservados, já os bebês que apresentavam sinais de ‘monstruosidade’ não tinham condições básicas de capacidade de direitos.” (SILVA, 2011, p. 6). Assim

como ilustra Schewinsky (2004, p. 8): “A civilização romana [...] preconizava a perfeição e a estética corporal, a deficiência era tida como ‘monstruosidade’, fato que legitimava a condenação à morte dos bebês mal formados”.

Na Idade Média, período compreendido entre os séculos V e XV, caracterizada pela economia ruralizada, com sistema de produção feudal, supremacia da Igreja Católica e uma sociedade hierarquizada, têm-se registros sobre o tratamento dado às pessoas com deficiência. Os dados históricos destacam o predomínio de conceitos místicos, mágicos e misteriosos sobre a população com deficiência; a deficiência era vista como atuação de maus “espíritos e de demônios, sob o comando das bruxas, e também resultado da ira celeste e castigo de Deus, havia segregação e os deficientes eram ridicularizados.” (SCHEWINSKY, 2004, p. 8).

Constatamos também a visão voltada a esse segmento na Idade Moderna com o advento da Revolução Industrial, pois o desenvolvimento econômico contínuo, a expansão do mercado em ritmo intenso, e com o crescimento da burguesia, o poder político e econômico, que outrora estavam nas mãos da Igreja Católica e da nobreza, mudaram para as mãos dos capitalistas, sob o amparo da ideologia liberal, em que o valor do ser humano passou a ser medido pelos bens que possui. Nesse cenário, a pessoa com deficiência era vista como um ser humano defeituoso, por ser considerada pessoa não produtiva e sem condições de vender a sua força de trabalho para o capitalista.

Assim como descreve Rossetto *et al.*:

Para entender a estes pressupostos, em uma sociedade onde a força de trabalho é vista como uma mercadoria a ser adquirida pelo capitalista e gerar para ele o maior lucro possível, o homem foi desumanizado e transformado em uma ferramenta a serviço do capital; a pessoa com deficiência é vista como uma ferramenta defeituosa que não tem condições de satisfazer as necessidades do comprador da única mercadoria que este tem para vender, a sua mão-de-obra (ROSSETTO *et al.*, 2006, p. 106).

Na Idade Contemporânea, no século XX, entre os anos de 1939 e 1945, período da Segunda Guerra Mundial, a história da humanidade chocou o mundo pelas crueldades cometidas no Holocausto, marco da morte dos judeus, ciganos e pessoas com deficiência. “Estima-se que 275 mil adultos e crianças com deficiência morreram nesse

período, [...]” (GUGEL, 2011, p. 30). Muitas pessoas com deficiência eram levadas às câmaras de gás ou submetidas às experiências ditas como médicas, que acabavam levando-as à morte.

Além disso, com o fim da Segunda Guerra Mundial, a sociedade política internacional despertou para os perigos da intolerância e atrocidades cometidas durante a guerra contra as minorias políticas e sociais nas ações de regimes totalitários, como o nazismo. Esse foi o principal motivo pelo qual foi fundada, em 24 de outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como objetivo garantir a paz no mundo através do bom relacionamento entre os países.

Em dezembro de 1948, a comunidade internacional reúne-se na sede da ONU em Nova Iorque, declarando de forma solene que nunca mais se produziriam os horrores então cometidos, decidindo declarar em um só documento todos os direitos de cada pessoa em todo lugar, surgindo assim a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que no seu artigo 25º define um novo olhar para o ser humano, incluindo a pessoa com deficiência:

Artigo 25º 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2000, p. 11).

Com a necessidade de assegurar às pessoas com deficiência igualdade de direitos é aprovada, pela Assembleia Geral da ONU, em 9 de dezembro 1975, a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, com a finalidade de reafirmar o compromisso assumido pelos Estados Membros de garantir a esse público os mesmos direitos de todo cidadão, reconhecendo a necessidade da criação de políticas sociais em prol do deficiente, dentre elas as de educação. “As pessoas deficientes gozarão todos os direitos consagrados na presente Declaração. Estes direitos serão concedidos a todas as pessoas deficientes sem exceção alguma, qualquer que seja, e sem qualquer distinção ou discriminação [...]” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS DEFICIENTES, 1975).

Porém, ainda com todo avanço na criação de documentos internacionais na garantia de direitos em favor das pessoas com deficiência, o pensamento da época dava-se em torno de que o sucesso das instituições especializadas era a sua capacidade de integrar ao convívio social o deficiente, ajustando-o à sociedade. A educação, a saúde e todo cuidado oferecido ao deficiente era algo que ficava sob a responsabilidade da família e das instituições. “Assim sendo, a questão da educação para os portadores de deficiência logo ficou identificada com a obtenção de métodos, técnicas e materiais didáticos diferentes dos usuais.” (MAZZOTA *apud* SIERRA, 2010, p. 58).

Foi apenas nos anos de 1980 que ocorreram alterações expressivas na política para pessoas com deficiência. Em 1981, foi proclamado pela ONU o Ano Internacional das Pessoas Deficientes. Teve como objetivo chamar a atenção para a criação de planos de ação, na tentativa de dar ênfase à igualdade de oportunidades, reabilitação e prevenção de deficiências. O lema desse evento foi “Participação plena e igualdade”. Desde então, a questão adquiriu maior atenção dos países e, logo no ano seguinte, em 3 de dezembro de 1982, o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência foi aprovado pela ONU, com o propósito de instrumentalizar o programa, ou seja, os Estados Membros deveriam promover medidas eficazes para garantir à pessoa com deficiência “igualdade de oportunidades, o acesso à educação, ao trabalho, à seguridade social, à proteção contra discriminação e à participação plena na vida social.” (ONU, 1982).

Buscar e recuperar o marco histórico do tratamento dado às pessoas com deficiência na história mundial foi importante para identificar as principais medidas adotadas a favor das pessoas com deficiência no Brasil, como veremos a seguir.

3. Políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil

O tratamento dado às pessoas com deficiência na história no nosso país também foi discriminatório e com muito desprezo. Em algumas sociedades indígenas não foi diferente. Isto é, crianças que nasciam com alguma deficiência eram abandonadas ou até levadas à morte. Assim como na escravidão, na época em que as pessoas de cor preta eram escravizadas havia muita violência e crueldade, as punições que sofriam às vezes levavam à aquisição de alguma deficiência, e esses castigos eram amparados em leis que previam

ações e mutilações com permissão da Igreja Católica (FIGUEIRA, 2008, p. 22).

Segundo Figueira (2008), já no século XIX, a questão da pessoa com deficiência aparece de maneira recorrente, em virtude do crescimento das guerras internas e externas, como, por exemplo, a Guerra dos Farrapos, ou em outras revoltas regionais e a própria Guerra do Paraguai; essas e outras deixaram muitos soldados com deficiências (FIGUEIRA, 2008, p. 62).

De acordo com Garcia (2011), ainda em meados do século XIX, no período Imperial, 1854, foi fundado o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, ficando clara a relação entre a doença e a deficiência. A partir de 1981, a luta do movimento organizado das pessoas com deficiência mobiliza-se pelo chamado modelo social em oposição ao modelo médico-clínico (GARCIA, 2011, p. 3).

Ao longo do século XX, com o avanço da medicina, desenvolveram-se novos estudos e pesquisas no campo da reabilitação, houve a criação da Faculdade de Medicina, sendo o Hospital de São Paulo, em 1942, o primeiro hospital-escola do Brasil, vinculado à Escola Paulista de Medicina.

Assim como retrata Figueira (2008):

[...] A partir desses hospitais escolas, as deficiências passaram a também serem alvos de estudos, novas pesquisas científicas, desenvolvimentos e novas técnicas de trabalho, principalmente no campo da Reabilitação. Fortalecendo assim, a associação da deficiência com a área médica (FIGUEIRA, 2008, p. 70-71).

Porém, mesmo com o progresso da medicina e o desenvolvimento de pesquisas no campo da reabilitação para pessoas com deficiência, assim como aconteceu em outros países, é fato que durante muito tempo o desconhecimento das deficiências levou as pessoas nessa condição a uma vida trágica em ambientes assistenciais e hospitalares, separados do convívio social.

Como afirma Garcia (2011):

O grau de desconhecimento sobre as deficiências e suas potencialidades, permaneceu elevado na primeira metade do século XX, o que se percebe pelo número considerável de pessoas com deficiências mentais tratadas como doentes mentais. A falta de exames ou diagnósticos mais precisos resultou numa

história de vida trágica para milhares de pessoas nesta condição, internadas em instituições e completamente apartados do convívio social. (GARCIA, 2011, p. 3).

No mesmo período, o Estado não desenvolveu novas ações, somente expandiu, com poucas iniciativas, de forma limitada e muito vagarosa, os institutos de cegos e surdos em algumas cidades. Com a falta de atenção dada a essa categoria, surgem entidades com o intuito de dar atendimento às pessoas com deficiência.

Como aborda Júnior (2010):

Diante desse déficit de ações concretas do Estado, a sociedade civil criou organizações voltadas para a assistência nas áreas de educação e saúde, como as Sociedades Pestalozzi (1932) e as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) (1954). Ainda na década de 1950 o surto de poliomielite levou à criação dos centros de reabilitação física (JUNIOR, 2010, p. 22).

Antes da década de 1970, surgiram organizações criadas e gerenciadas por pessoas com deficiência por iniciativas de grupos locais de deficientes como: cegos, surdos e deficientes físicos, que buscavam entre si a solidariedade, o auxílio mútuo e a sobrevivência. A sua abrangência era somente local e sem objetivo político, mas foi a partir desses grupos que, sobretudo na década de 1970 e início de 1980, esses indivíduos tomaram consciência de si e começaram a se organizar politicamente em vários estados do Brasil, lutando em prol da própria existência e por direitos, contra a invisibilidade, a exclusão e o abandono (BRASIL, 2010).

De acordo com Moreira (2012):

Organizações criadas e geridas pelas próprias PCDs existiam no Brasil desde meados do século XX, motivadas, inicialmente, pela solidariedade entre pares nos seguintes grupos de deficiência: cegos, surdos e deficientes físicos que, mesmo antes da década de 1970, já estavam reunidos em pequenas organizações locais, destituídas de sede própria, estatuto ou qualquer outro elemento formal. (MOREIRA, 2012, p. 13).

Segundo Garcia (2011), a sociedade começou a compreender que as pessoas com deficiência poderiam estar nos ambientes comuns a toda população sem estar limitadas aos espaços familiares ou das ins-

tituições especializadas. “Esta percepção está refletida na expansão de leis e decretos sobre os mais variados temas a partir, principalmente, da década de 1980 [...]” (GARCIA, 2011, p. 4).

Assim, as políticas públicas para os deficientes não se iniciam por casualidade ou pela ação voluntária do poder público; é resultado de uma sucessão de fatos, sendo uma conquista marcada pela trajetória de lutas dos próprios indivíduos com deficiência em favor do direito à cidadania.

As políticas sociais referentes às pessoas com deficiência surgem por volta da década de 1970, sendo consolidadas somente na de 1990.

No ano de 1973, foi fundado o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), primeiro órgão público no âmbito federal responsável pela regulamentação da política nacional relativa à educação dos considerados “excepcionais”.

No CENESP foi elaborado o I Plano Nacional de Educação Especial (PLANESP) para o triênio 1977 a 1979. Entre seus objetivos estava ampliar as oportunidades às pessoas deficientes na escola regular e nas instituições especializadas.

Para o período entre 1986 e 1989 foi elaborado o I Plano de Desenvolvimento da Nova República (PND/NR) que apresenta uma preocupação com o desenvolvimento social, sendo analisada em detalhes a questão social voltada ao combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego, sendo a principal diretriz para a educação colocada em termos de “assegurar o acesso a todos, ao ensino de boa qualidade, notadamente, o básico enquanto direito social.” (MAZZOTTA, 2005, p. 105).

Diante das recomendações da ONU, acima citadas, sobre a política de abertura e de toda mobilização no interior da sociedade, o governo brasileiro viu-se na incumbência de iniciar ações rumo ao direcionamento político das questões relativas aos deficientes (LIMA, 1998, p. 47). Nesse sentido, a nossa Carta Magna, em vigor desde 1988, faz várias referências às pessoas com deficiência. Destacaremos as principais, que estão relacionadas ao presente trabalho:

CAPÍTULO II - Da Seguridade Social SEÇÃO IV - Da assistência Social:

Art. 203. V: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.” (BRASIL, 1988).

Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Da Educação:

Art. 208. III – “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.” (BRASIL, 1988).

CAPÍTULO VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso:

Art. 227. II – “criação de programas [...], e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência, [...], bem como de integração social [...], com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.” (BRASIL, 1988).

A partir dos anos 1990, inicia-se um conjunto de reformas estruturais e educacionais, destacando-se: i) a Declaração Mundial em Educação para Todos, conhecida como Declaração de Jomtien de 1990¹; ii) a Declaração de Salamanca de 1994²; e iii) a Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, em 2001³.

Com base nos tratados internacionais, nos anos 1990 a educação especial passou a ter nos documentos nacionais visibilidade e destaque nunca vistos antes. No ano de 1990, com o apoio de diversas associações e profissionais de várias áreas, surgiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), com a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, com a filosofia de proteção dos direitos da criança e do adolescente, seguindo, em relação às pessoas com deficiência dessa faixa etária, a mesma linha da Constituição de 1988. No ano de 1990, o MEC elabora um documento destinado a cumprir as resoluções da Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos chamado Plano Decenal de Educação para Todos, abrangendo o período de uma década, de 1993 a 2003, tendo como meta a universalização do acesso

¹ Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Com objetivo de eliminar a degradação dos serviços educacionais ao longo dos anos 1980. Jomtien, Tailândia, 5 a 9 de março de 1990.

² Declaração de Salamanca. Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: a fim de promover o objetivo da Educação para Todos, examinando as mudanças fundamentais de política necessárias para desenvolver a abordagem da Educação inclusiva. Salamanca, Espanha, 7-10 de junho de 1994.

³ O Congresso Nacional aprovou o texto da Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001.

à escola de qualidade, com atenção especial à inclusão das crianças/adolescentes deficientes na escola. “Esse documento foi considerado um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país.” (FIGUEIRA, 2008, p. 102).

Após cinco anos da previsão constitucional no artigo 203, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é instituído pela LOAS/1993 e regulamentado pelo Decreto nº 6.214 de 26 setembro de 2007. Atualmente, para ter acesso ao BPC a renda *per capita* passou a ser igual ou inferior a um quarto do salário mínimo, alteração dada pela Lei 14.176 de 22 de junho de 2021, sendo também definidos novos parâmetros para a avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e vulnerabilidade com possibilidade de ampliação da renda familiar *per capita*, podendo alcançar até meio salário mínimo. Contudo, de acordo com parágrafo único da própria Lei, essa ampliação da renda *per capita* depende de decreto regulamentador do Poder Executivo (BRASIL, 2021).

Muitas têm sido as críticas a essa mudança e dentre elas cabe destaque o posicionamento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) que, ao analisar a referida lei, identificou ser ela restritiva em relação à renda, uma vez que a anterior possibilitava que o corte de renda fosse igual ou superior a um quarto do salário mínimo se fossem comprovados gastos relacionados à saúde que comprometessem a renda familiar. No que se refere à possibilidade de inclusão, o CFESS afirma ser o critério excludente por inverter a prioridade da avaliação com o critério médico precedente ao biopsicossocial, ou seja, somente pessoas com grau de deficiência considerado grave terão oportunidade de acesso, se não for garantida a realização da avaliação social. Outro destaque dado é o teleatendimento, o que atinge a população que nem sempre tem acesso fácil à tecnologia. Esses são alguns dos pontos trazidos no estudo do CFESS que, como outros, deixam claro o quanto ela pode levar a que menos idosos e pessoas com deficiência acessem o benefício ao qual têm direito, bem como desmerece o trabalho do Serviço Social no INSS.

Ainda que possam ser identificados problemas e equívocos nas decisões tomadas, há que se reconhecer a importância do BPC. Assim, destaca-se que em 2020, o programa atendeu 2.550.665 pessoas com deficiência (54,76%) com o custo de R\$ 32,3 bilhões; 2.107.344 pessoas idosas (45,24%) com o custo de R\$ 26,2 bilhões; quantidade total de beneficiários de 4.658.009 com o custo total de R\$ 58,5

bilhões, garantindo a renda de um salário mínimo (BRASIL, 2020). De acordo com Lobato *et al.* (2005), o BPC impacta positivamente nas condições de vida dos beneficiários, já que representa uma possibilidade concreta de aumento de aquisição e consumo de bens, tais como: vestuário, alimentos, remédios etc. de modo a assegurar maior nível de bem-estar individual e para a sua família, e traz a autoestima de muitos idosos e pessoas com deficiência através de sua autonomização (LOBATO *et al.*, 2005).

Na Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, o Decreto 3.298/99 regulamenta a Lei nº 7.853/89, consolidando as normas de proteção à pessoa com deficiência e definindo a deficiência como “toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano” (BRASIL, 1999). Estabelecem-se os mecanismos que “aceleram e favoreçam a inclusão social da pessoa portadora de deficiência, com objetivo ao acesso, ao ingresso e à permanência da pessoa portadora de deficiência em todos os serviços oferecidos à comunidade” (BRASIL, 1999).

Em 2004, com base no Decreto nº 3.956/01, o Ministério Público Federal, na perspectiva da educação inclusiva, publica o documento “O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular” com o objetivo de definir que todos os alunos, independentemente do tipo ou grau de comprometimento, devem ser matriculados diretamente no ensino regular, cabendo à escola se adaptar para atender as suas necessidades (BRASIL, 2001).

Com o desenvolvimento das políticas de educação inclusiva, o próprio Senso Escolar – MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/2006 – registra um crescimento da ordem de 640% nas matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais nas escolas regulares/classe comum, passando de 43.923 alunos em 1998, para 325.136 em 2006, mostrando a importância dessa política para esse público (BRASIL, 2007).

Mesmo com o crescimento do acesso das pessoas com deficiência na educação, esse crescimento não se repete com as crianças e adolescentes beneficiárias do BPC, pois há uma defasagem do número de matrículas desse público nas escolas. Por esse motivo, o governo federal criou o Programa BPC na Escola para mudar essa realidade, como veremos a seguir.

4. Programa BPC na escola

A criação do programa se justifica pelo grande número de crianças e adolescentes com deficiência, 296.622 (79,00%), até 18 anos beneficiários do BPC no ano de 2007 fora da escola. Existiam apenas 78.848 (21,0%) matriculados, com um total de 375.470 beneficiários. Com o intuito de modificar essa realidade, o programa tem como objetivo identificar as barreiras que impedem o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiências beneficiárias do BPC e promover ações intersetoriais, envolvendo as políticas de Educação, de Assistência Social, de Saúde e de Direitos Humanos, visando ampliar a rede de proteção social ao público-alvo e suas famílias, proporcionando a elevação da qualidade de vida, a dignidade, a igualdade de oportunidades (BRASIL, 2013).

O programa atua de forma contínua e se divide em quatro eixos: 1) identificar, anualmente, entre os beneficiários do BPC, de 0 a 18 anos, aqueles que estão na escola e fora dela; 2) identificar as principais barreiras para o acesso e permanência na escola das pessoas com deficiência beneficiárias do BPC; 3) realizar estudos e desenvolver estratégias conjuntas para superação dessas barreiras; 4) realizar o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas pelos entes federados que aderirem ao programa (BRASIL, 2012).

Para discutir a formatação, traçar uma linha de atuação e de implementação do Programa, algumas estratégias operacionais foram efetivadas: a) implementação de um Grupo de Trabalho Interministerial, MDS, MEC, MS, e a SDH/PR; b) instituição do Termo de Adesão e seu cronograma (Portaria Interministerial nº 1, de 12 de março de 2008); c) criação do banco de dados por meio de um sistema informatizado para registro das ações desenvolvidas. O Termo de Adesão foi firmado por 26 estados, DF e 2.622 municípios, visando à promoção de ações que favorecessem o acesso e a permanência na escola até 18 anos dos beneficiários do BPC no âmbito de seus territórios, e foi possível constatar o acesso e a permanência nas escolas, possibilitando o acompanhamento de 232 mil beneficiários e, em dezembro do mesmo ano, os municípios e o Distrito Federal iniciaram as visitas domiciliares aos beneficiários com equipes técnicas responsáveis pela aplicação dos questionários, compostas por técnicos da área da Assistência Social, para a Identificação das Barreiras para o Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do

BPC. No período de dezembro de 2008 a 28 de maio de 2010 foram cadastrados no sistema do MDS–BPC na Escola mais de 219 mil questionários, aplicados junto aos beneficiários (BRASIL, 2011).

Ante as pesquisas domiciliares, os grupos gestores locais, estaduais, distrital e nacional definiram estratégias para a eliminação das barreiras identificadas. Assim, na Assistência Social a Proteção Social Básica com os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Proteção Especial com os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), através do PAIF⁴ e do PAEFI⁵, trabalharam em conjunto realizando a inserção dos beneficiários do BPC nos serviços socioassistenciais dos municípios, por meio dos profissionais, desenvolvendo atividades na relação direta com os usuários no atendimento, acompanhamento e encaminhamento da família (nesse caso, encaminhamento para as políticas de Educação e Saúde, entre outras) em situações de vulnerabilidade, como por exemplo: pobreza, ausência de acompanhante para ir à escola, ausência de iniciativa da família para estimular o convívio sociofamiliar, comunitário e social.

Segundo o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, em seu artigo 1º:

§ 2º O Benefício de Prestação Continuada é constitutivo da PNAS e integrado às demais políticas setoriais, e visa ao enfrentamento da pobreza, à garantia da proteção social, e à universalização dos direitos sociais [...].

§ 3º A plena atenção à pessoa com deficiência [...] beneficiário do Benefício de Prestação Continuada exige que os gestores da assistência social mantenham ação integrada [...] das políticas setoriais [...], da saúde, segurança alimentar, habitação e educação (BRASIL, 2007).

⁴ Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos (BRASIL, 2015). Publicado em 03/08/2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social/protacao-social-basica/servico-de-protacao-e-atendimento-integral-a-familia-paif>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁵ Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). É um serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação dessas situações por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais (BRASIL, 2015). Publicado em 22/06/2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paefi>. Acesso em: 10 jan. 2019.

O avanço das ações do programa se comprova pelo aumento do público infantojuvenil com deficiência beneficiário do BPC matriculados nas escolas entre o período de 2007 a 2012 – resultados obtidos com o pareamento dos dados, que consiste no cruzamento de informações contidas no cadastro administrativo dos beneficiários do BPC e nas informações obtidas pelo EducaCenso realizado pelo INEP/MEC e mostra que: i) em 2007, foram identificadas 78.848 matrículas de beneficiários do BPC com deficiência, representando 21% do total de beneficiários, na faixa etária de 0 a 18 anos; ii) em 2012, foram identificadas 329.801 matrículas, correspondendo a 70,16%. Constata-se crescimento de 318,27%, em termos percentuais (BRASIL, 2013).

Veja no quadro abaixo a evolução das matrículas nas escolas das crianças e adolescentes com deficiência beneficiárias do BPC no período de 2007 a 2012:

Situação escolar dos beneficiários					
Ano	Total de Beneficiários	Na Escola	%	Fora da Escola	%
2007	375.470	78.848	21%	296.622	79%
2008	370.613	107.478	29%	263.135	71%
2009	401.744	120.524	30%	281.220	70%
2010	435.298	230.708	53%	206.281	47%
2011	445.889	306.371	68,71%	139.518	31,29%
2012	470.075	329.801	70,16	140.274	29,84%

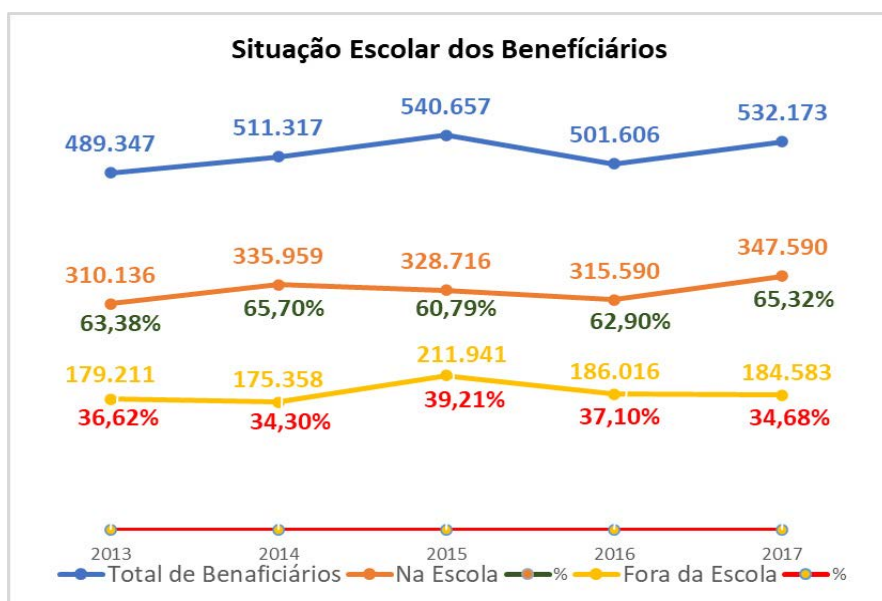
Fonte: Brasil. Programa BPC na Escola, 2018. Elaboração própria.

No ano de 2011, foi instituído pelo Decreto nº 7.612, o Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Viver Sem Limite, organizado em quatro eixos: a) acesso à educação (Programa Transporte Escolar Acessível e o Programa BPC na Escola); b) atenção à saúde; c) inclusão social; d) acessibilidade (com investimento de R\$ 7,6 bilhões). No ano seguinte, para que não houvesse interrupção no ingresso e na permanência na escola de crianças e adolescentes atendidas pelo Programa BPC na Escola no Plano Viver Sem Limite, foi estabelecido pela Comissão Intergestora Tripartite (CIT), conforme a Resolução nº 4 de 1º de maio de 2012, publicada no *Diário Oficial da União* (DOU) em 22/03/2012⁶, promover a adesão de mais muni-

⁶ *Diário Oficial da União* (DOU). 22 de março de 2012. Resolução nº 4 de 1º de maio de

cípios ao próprio programa. Em 2011/2012, 2.609 municípios aderiram ao Programa Transporte Escolar Acessível, resolução nº 12 de 8 de junho de 2012⁷, que garante acesso à escola para a pessoa com deficiência.

No final do ano de 2013, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas (IPEA) (2015), todos os estados, o Distrito Federal e 3.748 (67,29%) municípios participavam do Programa BPC na Escola. O gráfico a seguir mostra no período de 2013 a 2017, a trajetória do número total de criança/adolescente beneficiária do BPC e o quantitativo dos que estão na escola e fora da escola:



Fonte: Brasil - Programa BPC na Escola, 2018. Elaboração própria.

Observamos acima a variação do número de crianças e adolescentes beneficiárias do BPC no programa, os matriculados na escola e fora da escola. No ano de 2013 havia 489.347 no programa com 310.136 beneficiários na escola, (63,38%), e o restante fora da escola (36,62%). No ano de 2014 o número de beneficiários no programa aumentou, passando para 511.317, e de matrículas há o aumento de

2012. Disponível em: mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores/2012. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁷ BRASIL. Resolução nº 12 de 8 de junho de 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/18010-transporte-escolar-acessivel>. Acesso em: 15 set. 2018.

2,32%. Em 2015 constata o maior número no período de beneficiários identificados, chegando a 540.657 de crianças e adolescentes, porém com diminuição de 4,91% das matrículas. Já em 2016 há um decréscimo de 39.051 do público infantojuvenil no programa, porém o quantitativo de matrículas aumenta para 62,90%. Em relação a 2017, foram constatados no pareamento 30.567 de beneficiários a mais, referente ao ano anterior, passando para 347.590 de alunos na escola, correspondendo a 65,32% de matrículas.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social no Caderno de Concepções de Fundamentos que dispõe sobre as Orientações do Programa BPC na Escola, de 2018, o governo justifica alguns dos motivos dessas variações com oscilações dos beneficiários no programa: “Existe uma oscilação do público do Programa ao longo deste período, por diversos fatores, dentre eles é possível citar: o falecimento do beneficiário, perda ou suspensão do benefício (BPC), e idade superior a 18 anos” (BRASIL, 2018).

Mesmo com todo o avanço da política para inclusão educacional da pessoa com deficiência, tendo como resultado a diminuição de beneficiário do BPC fora da escola, existe muita precariedade que dificulta a entrada e a participação das pessoas com deficiência em igualdade de oportunidade no âmbito escolar.

Conforme os dados percentuais do INEP (2017) referentes aos estabelecimentos de ensino, somente 26,1% das creches, 25,1% das pré-escolas, 29,8% das escolas de ensino fundamental, 46,7% das escolas do ensino médio possuem dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida. Em relação aos banheiros adaptados, 32,1% das escolas do ensino infantil, 39,8% das escolas do ensino fundamental e 62,2% das escolas do ensino médio (37,8% não possuem), possuem banheiros adequados para alunos com deficiência ou mobilidade reduzida (BRASIL, 2017).

Fica evidenciada a falta de acessibilidade arquitetônica das escolas, um dos fatores que pode reduzir a possibilidade do acesso à educação das pessoas com deficiência e, conseqüentemente, acarreta o descumprimento da garantia de igualdade de oportunidade, podendo levar à evasão escolar ou, até mesmo, impedir a sua entrada no ensino superior e, posteriormente, no mercado de trabalho.

O Estado deve garantir um sistema educacional inclusivo conforme preconiza o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Direito à Educação (Lei Brasileira de Inclusão nº 13.146) em seu artigo 27º:

A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis de aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade, escola e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação (BRASIL, 2015).

O avanço das políticas públicas para pessoas com deficiência é notório, mas insuficiente para possibilitar maior participação e inclusão. O Estado deve garantir e assegurar o acesso aos serviços, espaços e bens públicos, reconhecendo e valorizando as pessoas com deficiência como participantes iguais, respondendo as suas necessidades como integrantes da sociedade, não como pessoas especiais.

5. Considerações finais

A princípio, para a construção deste artigo, foi pensada uma pesquisa sobre o Programa BPC na Escola no Município de Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro, pela experiência de trabalho no CRAS do município com os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que atendemos e acompanhamos na unidade. Contudo, isso não foi possível pelas dificuldades encontradas para acesso às informações, motivadas pela pandemia de Covid-19, que limitou nossa locomoção e a realização da pesquisa de campo sobre os dados da Secretaria de Assistência Social do município. Entendendo a importância do tema, a pesquisa ocorreu em âmbito nacional, através de pesquisa bibliográfica, documental e material na Internet.

Discutir o avanço das políticas públicas a favor das pessoas com deficiência é questão de suma importância para a valorização da vida, para contribuir na visibilidade da luta das pessoas com deficiência e afirmar o dever de Estado na garantia de seus direitos.

Essa parte da população que, ao longo da história, esteve fora do convívio em sociedade, tratada com desprezo e desigualdade, excluída de todos os ambientes sociais, abandonada e até levada à morte, tem uma história que não deve ser esquecida, ao contrário, deve

sempre servir de estímulo para novos avanços e, por isso, foi dado tratamento a esse segmento e a sua história.

O pressuposto partiu da perspectiva da necessária conjunção entre o dever de Estado e o protagonismo do segmento, o que fica evidente no estudo em questão a partir dos avanços das políticas públicas de Educação e Assistência Social para as pessoas com deficiência e os resultados obtidos na inclusão escolar das crianças e adolescentes beneficiárias do BPC, no surgimento de organizações criadas e gerenciadas por pessoas com deficiência, entre outras iniciativas. Tais conquistas precisam ser referência e estímulo para a continuidade da luta, o que envolve o protagonismo das pessoas com deficiência, a apropriação dos profissionais, em especial do Serviço Social, a respeito do tema, para que possam contribuir na superação dos preconceitos, no entendimento das barreiras, sejam as físicas, sejam as burocráticas e as respectivas superações que exigem, também, a articulação com outras políticas públicas e a escuta qualificada e o diálogo horizontal respeitando a premissa das pessoas com deficiência: "Nada sobre nós, sem nós".

6. Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federal do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 1999.

BRASIL. *Decreto nº 3.956, de 08 de outubro de 2001*. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. 2001.

BRASIL. *Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007*. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devida à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. *Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011*. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Plano Viver sem Limite. 2011.

BRASIL. *Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969*. Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Brasília, 27 de maio de 1969.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942*. Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Rio de Janeiro, 15 de outubro de 1942.

BRASIL. Governo Federal Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais acompanhamento e análise*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. *Lei, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.

BRASIL. *Lei nº 13.146, 6 de julho de 2015*. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015.

BRASIL. *Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. *Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)*. Disponível em <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/paefi>. Acesso em: 10 de jan. de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Grupo Gestor Interministerial. *BPC na Escola*: documento orientador. Brasília, DF: MDS, 2011.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Benefícios Assistenciais. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Departamento de Monitoramento. *De olho na cidadania benefício de prestação continuada*: medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção aos idosos e pessoas com deficiência. 2020.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Resolução. 2012. *Diário Oficial da União*, Seção 1, de 22 de março de 2012. Disponível em <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores/2012>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. *Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)*. Disponível em <http://mds.gov.br/assistencia-social/protacao-social-basica/servico-de-protacao-e-atendimento-integral-a-familia-paif>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução Nº 12, de 8 de junho de 2012*. Transporte Escolar Acessível. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194secretarias112877938/secad-educacao-continuada-223369541/18010-transporte-escolar-acessivel>. Acesso em: 15 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). *Censo Escolar 2017*. Notas Estatísticas. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Esplanada dos Ministérios. *Nota técnica nº 51 / 2013 / MEC / SECADI / DPEE*. Pareamento de dados do Programa BPC na Escola/2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Esplanada dos Ministérios. *Nota Técnica nº 01/2010*. Grupo Gestor Interministerial. Pareamento de dados do Programa BPC na Escola. 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho de 2007, prorrogada pela Portaria nº 948, de 9 de outubro de 2007. Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Programa BPC na Escola. *Concepções e Fundamentos: orientações Técnicas BPC na Escola Caderno 1*. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. *Portaria Interministerial nº 01*, de 12 de março de 2008. Estabelece os procedimentos e aprova os instrumentos para a adesão ao Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). *Diário Oficial da União*, nº 54, quarta-feira, 19 de março de 2008, p. 137-141.

BRASIL. *Programa BPC na Escola, ano 2018*. Coordenação Geral de Articulação e Ações Intersetoriais (CGAAI). Departamento de Benefícios Assistenciais e Previdenciários (DBAP). Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Dados obtidos através do e-mail bpnaescola@mds.gov.br. Contato dia 27 de setembro (e-mail particular andersonlbp2@gmail.com) respondido em 28 de setembro de 2018.

BRASIL. *Resolução nº 4 de 1º de março de 2012*. Dispõe sobre as metas, os prazos e os procedimentos relativos ao Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – Programa BPC na Escola, no âmbito do Plano Viver sem Limite, a serem observados pelos estados, Distrito Federal e municípios. *Diário Oficial da União*, nº 57, quinta-feira, 22 de março de 2012. Disponível em: mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/comissoes-intergestores/2012. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Brasília, 2010.

Conselho Federal de Serviço Social. *CFESS lança série sobre prejuízos da nova lei do BPC: novos critérios da Lei 14.176/2021 dificultam acesso de pessoas com deficiência e idosos ao Benefício da Prestação Continuada*. Disponível em <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1822>. Acesso em: 10 jan. 2019.

DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. *Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais*. Salamanca-Espanha, 1994.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS DEFICIENTES. Proclamada pela Resolução 3.447 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 9 de dezembro de 1975.

DECLARAÇÃO MUNDIAL EM EDUCAÇÃO PARA TODOS. *Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. UNIC, Rio de Janeiro, dezembro, 2000. Disponível em <http://www.adolescencia.org.br/upl/ckfinder/files/pdf/direitos%20humanos.pdf>. Acesso em: 7 maio 2022.

FIGUEIRA, Emilio. *Caminhando em silêncio: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na História do Brasil*. São Paulo: Giz Editora, 2008.

FRANCO, Roberto; DIAS, Tárzia Regina da Silveira. A pessoa cega no processo histórico: um breve percurso. *Revista Benjamim Constant*, n. 30, 2005. Disponível em: <http://revista.ibc.gov.br/index.php/BC/article/view/503#:~:text=Resumo,sua%20rela%C3%A7%C3%A3o%20com%20a%20sociedade>. Acesso em: 20 jan. de 2019.

GARCIA, Vinicius Gaspar. As pessoas com deficiência na história do Brasil. *Bengala Legal*, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <http://www.bengalalegal.com/pc-d-brasil#:~:text=02%2F10%2F2011%20%2D%20Vin%C3%ADcius,para%20a%20Hist%C3%B3ria%20do%20Brasil>. 2011. Acesso em: 15 jan. de 2019.

GUGEL, Maria Aparecida. Benefício de Prestação Continuada: mudanças da Lei. 12.470, de 30 de agosto de 2011. *Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas*, Brasília, v. 1, 2013. http://www.ampid.org.br/v1/wpcontent/uploads/2013/03/BPC_TRABALHO_o_que_muda_2011_site.pdf. Acesso em: 20 jan. de 2019.

LIMA, Solange Rodvalho. *Cursos de especialização em educação física e esportes adaptados: onde estão seus egressos?* 1998. 162f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia.

LOBATO, Lanaura Vasconcelos *et al.* Pesquisa de avaliação do benefício de prestação continuada. *II Relatório de Pesquisa*. Escola de Serviço Social. Programa de Estudos de Pós-Graduados em Política Social: Núcleo de Avaliação de Políticas. Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 2005.

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. *Educação especial no Brasil: história e políticas públicas*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOREIRA, Nádia Xavier. *Segregados a incluídos: políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil*. Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à disciplina “Seminário de Tese II”. Escola de Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Doutorado em Serviço Social, UFRJ. Rio de Janeiro, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Programa de Ação Mundial para as Pessoas Deficientes*. 1982.

ROSSETO, Elisabeth *et al.* Aspectos históricos da pessoa com deficiência. *Educere et Educare Revista de Educação*, v. 1. n. 1, jan./jun. 2006.

SCHEWINSKY, Sandra Regina. A barbárie do preconceito contra o deficiente – todos somos vítimas. *Acta Fisiátr.* Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 11, n. 1, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/actafisiatrica/article/view/102465>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SIERRA, Vânia Morales. Da luta pelo reconhecimento dos direitos de cidadania à pessoa com deficiência. *Sinais Revista Eletrônica*, CCHN, UFES, Vitória, n. 8, v. 1, dezembro, 2010.

SILVA, Jaqueline de Moraes. *A deficiência visual e a proteção à acessibilidade de informação no ordenamento jurídico brasileiro*. 2011. Dissertação (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

Mães solo: resistência em meio ao trabalho invisível

Jacqueline Corrêa de Abreu
Orientadora: Ariane Rego de Paiva

Introdução

O conceito *mães solo* foi elaborado pelo movimento feminista recentemente, visando à substituição do termo “mãe solteira”, por se tratar de uma representação machista e antiquada para designar esse tipo de realidade feminina. Por mais que não haja uma conceitualização formal do significado de *mãe solo*, é um consenso entre as militantes que utilizam esse conceito de que a maternidade vai além do estado civil; então, o “solo” seria uma ênfase no fato de essas mulheres, por algum motivo, criarem seus filhos sozinhas e/ou com apoio de terceiros de forma precária. Não há estudos que se debruçam ainda sobre o termo, sendo ele utilizado nas redes sociais por movimentos feministas, sobretudo por grupos de mulheres que vivenciam essa realidade.

As mudanças estruturais, econômicas e sociais impactaram diretamente o mundo do trabalho e as relações sociais e familiares nas últimas décadas. Como consequência dessas modificações, temos novas perspectivas nas concepções de família, visto que se observam famílias cada vez menores e o número de famílias chefiadas por mulheres está crescendo a cada ano (ARAÚJO; SCALON, 2005). Contudo, apesar de mudanças nas relações familiares e sociais observadas na última década, há desigualdades que permanecem, não se atualizando à medida que novas percepções de família vão sendo geradas, sobretudo nos papéis de gênero exercidos na conciliação entre o trabalho remunerado (produção) e o trabalho doméstico e de cuidado (reprodução) (ARAÚJO *et al.*, 2018).

Essas desigualdades se tornam mais evidentes quando analisamos famílias monoparentais chefiadas por *mães solo*, já que não há a existência de um segundo responsável pela unidade familiar para a divisão de tarefas. Isso faz com que essa mulher, enquanto *mãe solo*, chefe de família, tenha que administrar sozinha todas as esferas da

vida social desse arranjo familiar, o que torna inevitável a sobrecarga de trabalho. Mesmo nos casos em que haja um genitor presente na criação dos seus filhos, a sobrecarga de trabalho continua recaindo sobre a mulher, por conta de fatores historicamente reproduzidos que depositam o papel de cuidado com os filhos como de responsabilidade materna, quase que exclusivamente.

Os estudos existentes trazem contribuições significativas para o conhecimento da sobrecarga de trabalho feminino, assim como outros que se propuseram a analisar criticamente as relações familiares, mesmo que não tratem exclusivamente da família monoparental feminina. No entanto, a necessidade de análises mais próximas das particularidades e vivências dessas *mães solo* é urgente, pois as discussões e relatos que mais nos aproximam dessa realidade de sobrecarga de trabalho está fora do meio acadêmico. Encontramos nas redes sociais análises próximas da que nos propomos, em páginas que discutem a maternidade numa perspectiva crítica, no entanto, a falta de estudos acadêmicos faz com que a discussão sobre a realidade vivida por *mães solo* se encontre fora da agenda governamental para a elaboração de políticas públicas realistas para as famílias chefiadas por essas mulheres.

O presente trabalho de pesquisa buscou como objeto de estudo a análise dos processos de sobrecarga de trabalho vivenciados por *mães solo* chefes de família e seus impactos nas suas vidas pessoais. Esse interesse aumentou com a experiência empírica da própria pesquisadora, ao se tornar *mãe solo* e observar como a realidade vivida por esse arranjo familiar é complexa, o que nos motivou a um maior aprofundar nessa questão. Ao procurar referências bibliográficas, no período de segundo semestre de 2020 ao primeiro semestre de 2021, nas plataformas Scielo, Google Acadêmico, se surpreendeu ao descobrir poucos trabalhos nos quais haja aprofundamentos numa perspectiva crítica sobre a realidade realmente enfrentada por essas mulheres e consideramos que as mulheres que vivenciam uma maternidade solo enfrentam dificuldades de muitas dimensões e precisam ser investigadas, como forma de contribuir para políticas públicas que diminuam as desigualdades vivenciadas pelas mulheres.

Não podemos intitular a família monoparental como necessariamente desestruturada ou em desarmonia, “afinal a família como toda e qualquer instituição social deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca” (PEREIRA, 2010, p. 36). O que

cabe aqui é observar que a família monoparental chefiada *por mãe solo* enfrenta diversos dilemas diariamente, fazendo com que dependam de políticas públicas eficientes e intersetoriais que enxerguem essa família como um todo, e não só responsabilizando-a pela ausência do Estado.

Uma análise crítica sobre a realidade vivenciada e sobre a ineficácia da proteção social no trato com essas famílias nos dá suporte, enquanto profissionais, para pensar e elaborar políticas públicas que de fato darão suporte e garantia de direitos a essa população, a fim de que as políticas públicas se tornem mais universais possíveis, dentro do que elas se propõem, e, assim, rompendo com a culpabilidade dessa família por contextos socioeconômicos que fogem de seu controle, com políticas de responsabilização às famílias, sem o Estado dar o devido amparo e contrapartida.

Pensando nisso, propomos a este ensaio bibliográfico o objetivo de analisar como a sobrecarga de trabalho vivenciada por *mães solo* chefes de família impactam a vida social dessas mulheres. Este trabalho foi realizado a partir de pesquisa bibliográfica, visando a interseccionalidade (AKOTIRINE, 2019), pois se entende que há particularidades na realidade social e na sobrecarga de trabalho enfrentada pelas *mães solo* chefes de família quando levamos em consideração outras categorias historicamente determinantes no contexto capitalista brasileiro: classes sociais, raça e gênero. Essas intersecções modificam a forma como a maternidade é vivenciada e como as mulheres trabalhadoras se organizam para a sobrevivência e cuidado dos filhos, o que levou-nos a uma aproximação maior dessa realidade.

O artigo foi organizado da seguinte forma: além desta introdução, temos o debate sobre “Desigualdade de gênero e cuidado” que faz um apanhado sobre os principais aspectos sobre o tema, trazendo uma articulação entre as opressões de raça e gênero, essenciais para iniciar o debate de nosso assunto seguinte – “O papel da interseccionalidade na contra-hegemonia” – onde nos aprofundamos nessa metodologia do feminismo negro, que agrega as categorias gênero, raça e classe, para um olhar sensível às diferentes questões da vida em sociedade.

Em nosso quarto tópico – “Mães solo e a sobrecarga de trabalho” – trabalharemos sobre a forma tímida pela qual a academia se debruça sobre a discussão da realidade social de mulheres que vivenciam a maternidade solo e que também se encontram como únicas

responsáveis no cuidado e provisão familiar, causando uma sobrecarga de trabalho nessas mulheres, em detrimento do autocuidado e lazer. Finalizamos considerando que, por mais que haja um movimento crescente para olhar para essa sobrecarga feminina nos trabalhos pagos e não pagos após a pandemia de Covid-19, faz-se necessário estudos que tenham uma preocupação com as particularidades das diversas famílias e mulheres, levando-nos à interseccionalidade, para políticas públicas mais efetivas e universais.

Desigualdade de gênero e cuidado

Gênero é um termo complexo que se refere a como papéis sociais atribuídos às pessoas são construídos. São atitudes e comportamentos intrínsecos na sociedade e espera-se que pessoas de diferentes sexos exerçam-nos, sendo que cada indivíduo tem seu papel na sociedade. Como exemplo, temos o fato de mulheres serem, historicamente, condicionadas aos trabalhos voltados aos cuidados com a família e sua casa e submissão ao homem, podendo ele ser seu pai ou marido; quanto ao homem, espera-se que ele desempenhe a função de provedor e protetor dessa família, cabendo a ele ser o chefe dessa instituição.

Ao explicar sobre o gênero, Saffioti (1987) mostrará que “os seres humanos nascem machos ou fêmeas. E que é através da educação que recebem que se tornam homens e mulheres”. A identidade social é, portanto, socialmente construída, e Butler (2003), ao escrever sobre gênero e sexo, considerará que:

Concebida originalmente para questionar a formulação de que a biologia é o destino, a distinção entre sexo e gênero atende à tese de que, por mais que o sexo pareça intratável em termos biológicos, o gênero é culturalmente construído: conseqüentemente, não é nem o resultado casual do sexo, nem tampouco tão aparentemente fixo quanto o sexo (BUTLER, 2003, p. 24).

Em uma tentativa teórica de se identificar o surgimento dessas diferenças de gênero, Muraro (1992) elabora um apanhado biológico e histórico sobre as dinâmicas sociais dos primórdios da humanidade, levando em consideração seus registros mais remotos. Em seu relato, Muraro (1992) assinala que a comunidade primitiva tinha uma divisão de trabalho baseada nas características biológicas da fêmea

e do macho, ou seja, à fêmea, por estar biologicamente determinada, cabia gerar sua prole e, conseqüentemente, parindo-a, ficava com o papel de criar seus filhos; já o macho, como biologicamente era considerado mais forte que a mulher, ficava responsável pelo trabalho da caça. Ainda de acordo com a autora, esses exemplos mudavam de acordo com as comunidades ou tribos e as atividades de fêmeas e machos não eram hierarquicamente mais importantes que as outras, mas sim divididas por uma questão de organização da comunidade.

Muraro (1992) conceitualiza a característica da sociedade primitiva tipificando-a como “sociedade matriocêntrica”, pois toda dinâmica social dessas comunidades era voltada para a mulher. Nessa sociedade a mulher era venerada por “gerar a vida”, sendo que, até então, não era reconhecida a participação do homem na reprodução. A autora diferencia os conceitos de “matriarcal” e “matriocêntrica”, fazendo analogia ao termo patriarcal. Muraro (1992) não considera que tenha existido nenhuma sociedade matriarcal, já que nos estudos antropológicos e sociológicos nunca se observou uma sociedade em que a mulher era hierarquicamente mais poderosa que o homem. Em passagem do livro *O segundo sexo*, Simone de Beauvoir (2009) explica esse fato, mostrando que:

Pensou-se durante muito tempo, pensa-se ainda em certas sociedades primitivas de filiação uterina, que o pai não participa de modo algum na concepção do filho: as larvas ancestrais infiltrar-se-iam sob a forma de germes no ventre materno. Com o advento do patriarcado, o macho reivindica acremente sua posteridade; ainda se é forçado a concordar em atribuir um papel à mulher na procriação, mas admite-se que ela não faz senão carregar e alimentar a semente viva: o pai é o único criador. (...) E mesmo depois que se reconheceu o óvulo como princípio ativo, os homens ainda tentaram opor sua inércia à agilidade do espermatozoide (BEAUVOIR, 2009, p. 40-41).

Com o conhecimento da participação do macho na reprodução houve as primeiras dinâmicas para a criação do patriarcado, que surge de forma gradual e lenta, começando a se moldarem as características de gênero, homem e mulher, ou seja, a despeito das características biológicas que as mulheres apresentam – como parir e amamentar, por exemplo –, todas as concepções a respeito do papel

de homens e mulheres são socialmente construídas, cabendo então a diferenciação do papel biológico da fêmea e do macho, e do papel social da mulher e do homem.

Um conceito teórico interessante para o entendimento mais prático sobre o gênero e seus papéis na sociedade é o da “divisão sexual do trabalho”, pois, segundo Hirata e Kergoat (2007), ele serve para:

[...] 1. mostrar que essas desigualdades são sistemáticas e 2. articular essa descrição do real como uma reflexão sobre os processos mediante os quais a sociedade utiliza essa diferenciação para hierarquizar as atividades, e, portanto, os sexos, em suma, para criar um sistema de gênero (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 596).

Mas o que seria essa divisão social do trabalho? As autoras acima citadas definirão como:

[...] a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.) (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599).

Nessa divisão são observados dois princípios que organizam essa dinâmica: o “princípio de separação”, ou seja, existem trabalhos próprios para homens e outros para as mulheres; e o “princípio hierárquico”, onde se tem no imaginário da sociedade que o trabalho exercido pelo homem é melhor ou mais valorizado, em comparação ao exercido pela mulher (HIRATA; KERGOAT, 2007, p. 599).

E essa temática da divisão sexual do trabalho depende também de outras formas de opressão impostas sobre determinados povos e culturas, como Angela Davis (2016) trará a vivência dos escravos americanos – homens e mulheres que vivenciaram uma opressão maior, a de raça –, e os trabalhos domésticos eram importantes para a vida social entre esses escravos, pois era o único espaço onde a vivência como seres humanos era verdadeiramente realizada.

Por isso – e porque, assim como seus companheiros, também eram trabalhadoras –, as mulheres negras não eram diminuídas por suas funções domésticas, tal como acontecia com as mulheres brancas. Ao contrário dessas, aquelas não podiam ser tratadas como meras ‘donas de casa’. (...) A questão que se destaca na vida doméstica nas senzalas é a da igualdade sexual. O trabalho que escravas e escravos realizavam para si mesmos, e não para o engrandecimento de seus senhores, era cumprido em termos de igualdade (DAVIS, 2016).

Trazendo a discussão da divisão sexual do trabalho para os tempos atuais, nas últimas décadas observamos mudanças nos padrões das relações sociais e na divisão social do trabalho e, como exemplos, vemos que há maior entrada da mulher no mercado de trabalho, e o aumento das taxas de divórcio mundialmente, como apresentado no estudo de Araújo e Scalon (2005), atualizado posteriormente por Araújo *et al.* (2018). Como consequência dessas modificações, temos novas perspectivas nas concepções de família – com famílias cada vez menores e, crescendo a cada ano, o número de famílias chefiadas por mulheres. Contudo, esses mesmos estudos irão concluir que, apesar de mudanças nas relações familiares e sociais observadas na última década e avanços na discussão de gênero em nosso país, há desigualdades que permanecem, não se atualizando à medida que novas percepções de família vão sendo geradas.

Cuidar de si e cuidar do outro sempre fez parte do repertório das mulheres nas suas mais variadas condições de vida. Considerando que mais de 50% das famílias brasileiras são chefiadas por mulheres, vemos que além da gestão da vida familiar, elas são as principais responsáveis por adquirir recursos para sobrevivência. E fazem isso não apenas via trabalho, mas por meio de muitas e diversificadas redes, na maioria das vezes, redes femininas. Isso se exacerba em tempos de pandemia da COVID-19, onde a vida familiar, os cuidados, a casa e a incerteza do trabalho ocupam lugar central (LOLE; ALMEIDA; FREITAS, 2020, p. 215)

A desigualdade de gênero na distribuição de responsabilidades e obrigações entre o trabalho remunerado (produção) e o trabalho doméstico e de cuidado (reprodução) diminuem drasticamente as possibilidades de mulheres ocuparem posições públicas, incluindo o

mercado de trabalho, por consequência, interferindo em suas escolhas pessoais (ARAÚJO *et al.*, 2018).

Questão agravada recentemente neste contexto de pandemia, quando observamos que a mulher tem sofrido mais demissões, dentre outras questões que causam dificuldades na conciliação entre trabalho pago, cuidado e sustento financeiro, como a falta de alternativas ao fechamento das escolas e creches. Isso vai de encontro às condições materiais para a efetivação de uma equidade de gênero.

O papel da interseccionalidade na contra-hegemonia

Então, podemos afirmar que o eixo **gênero** e as construções sociais e históricas que o envolvem são fatores predominantes para que a dinâmica de desigualdade social, contudo, os eixos **classe social** e **raça/etnia** complexificam as questões vivenciadas pelas mulheres, sobretudo no que se refere à divisão sexual do trabalho e o trabalho pago e não pago, já que estas são mediações sociais que “fazem da *questão social*¹ um fenômeno complexo e multifacetado, que é historicamente produzido e assume novas configurações e determinações no contexto atual de reestruturação da economia mundial” (RAICHELIS, 2006).

A falta de visibilidade para determinados grupos é um feito histórico, e como exemplo temos a denúncia sobre a realidade vivida pelas mulheres escravas estadunidenses, realizada por Sojourner Truth, já no século XIX, em seu famoso discurso “E eu não sou uma mulher?” (DAVIS, 2016; RIBEIRO, 2019; AKOTIRENE, 2019), no qual há a crítica sobre a visão hegemônica da categoria “mulher” que fazia com que grande parte da população feminina, principalmente das mulheres negras, fosse excluída do discurso libertador feminista.

¹ Entendemos por questão social como “a expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, e, na particularidade atual, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado, no atual estágio mundializado do capitalismo contemporâneo. (...) Assim sendo, a questão social está na base dos movimentos sociais da sociedade brasileira e remete à luta em torno do acesso à riqueza socialmente produzida. São essas lutas que se encontram na origem da constituição das políticas públicas e que mobilizam o Estado na produção de respostas às demandas de saúde, trabalho, educação, habitação, como também são elas que impulsionam o movimento político das classes populares pela conquista da cidadania na esfera pública” (RAICHELIS, 2006).

(...) Aqueles homens ali dizem que as mulheres precisam de ajuda para subir em carruagens, e devem ser carregadas para atravessar valas, e que merecem o melhor lugar onde quer que estejam. Ninguém jamais me ajudou a subir em carruagens, ou a saltar sobre poças de lama, e nunca me ofereceram melhor lugar algum! E não sou uma mulher? Olhem para mim? Olhem para meus braços! Eu arei e plantei, e juntei a colheita nos celeiros, e homem algum poderia estar à minha frente. E não sou uma mulher? Eu poderia trabalhar tanto e comer tanto quanto qualquer homem – desde que eu tivesse oportunidade para isso – e suportar o açoite também! E não sou uma mulher? Eu pari treze filhos e vi a maioria deles ser vendida para a escravidão, e quando eu clamei com a minha dor de mãe, ninguém a não ser Jesus me ouviu! E não sou uma mulher? (TRUTH *apud* RIBEIRO, 2019, p. 19).

Então, a problematização dessas mediações sociais, numa análise interseccional, é inevitável para o estudo e formulação de políticas sociais de proteção para os mais diversos arranjos familiares, já que enquanto instrumento teórico-metodológico, visa:

(...) inseparabilidade estrutural do racismo, capitalismo e cissheteropatriarcal. (...) [concebendo] uma matriz colonial moderna cujas relações de poder são imbricadas em múltiplas estruturas dinâmicas, sendo todas merecedoras de atenção política (AKOTIRENE, 2019, p. 19).

O estudo de grupos específicos – como é o caso desta proposta que pretende analisar o contexto das famílias monoparentais femininas – não tem como intuito a fragmentação do conhecimento, mas sim contribuir para uma visão de totalidade dentro da complexidade que a questão social mostra na vida cotidiana. E com isso possamos ter ações públicas mais equânimes possíveis, numa perspectiva de garantia de direitos.

* * *

Para isso, estudos que se preocupam com uma visão do todo, utilizando a metodologia voltada à interseccionalidade, segundo Akotirene (2019), devem estar atentos às seguintes questões, a partir da

ótica dos grupos vitimizados: “1. Instrumentalidade conceitual de raça, classe, nação e gênero; 2. Sensibilidade interpretativa dos efeitos identitários; 3. Atenção global para a matriz colonial moderna, evitando desvio analítico para apenas um eixo de opressão” (AKOTIRENE, 2019, p. 19-20).

Historicamente, o que é discutido em espaços de poder, sejam esses espaços políticos ou acadêmicos, é o que em uma abordagem gramsciana será chamado de *hegemonia*, como se todas as esferas sociais vivenciassem as mesmas angústias e dilemas. No entanto, conceitualizar dinâmicas da vida social somente pela ótica colonial “é resultante de uma estrutura que privilegia certos grupos em detrimento de outros” (RIBEIRO, 2019, p. 31) e, também, não dá conta de explicar toda a complexidade da vida em sociedade. Então, “pensar a partir de novas premissas é necessário para se desestabilizar verdades” (RIBEIRO, 2019, p. 24).

Essa “direção intelectual e moral” brasileira, no que tange aos dilemas vivenciados na maternidade solo e em outras esferas da vida em sociedade, que Gramsci chamou de hegemonia, não seria uma mera dominação; mais do que isso, um consenso ideológico que uma classe consegue obter dos grupos e aliados, construindo e organizando seus interesses comuns, parafraseando Montaña e Duriguetto (2011).

O conceito gramsciano de Estado corresponde a “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter consenso ativo dos governados” (GRAMSCI *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 45). Estado para Gramsci, em seu sentido ampliado, corresponde a duas esferas principais: *sociedade política* e *sociedade civil*. A sociedade política é o:

[...] aparelho de coerção estatal que assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’, nem ativa nem passivamente, mas constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção [ou seja, nos aparelhos privados de hegemonia], quando fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI *apud* COUTINHO, 2006, p. 37).

Já a *sociedade civil* é “formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias” (COUTINHO, 2006, p. 35), que, por sua vez, representa “o

espaço onde se confrontam os diversos projetos de sociedade [...], percebendo a incorporação das lutas de classes na esfera estatal” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 45). Então, para a classe dominante conquistar a hegemonia e conseguir esse consenso nas classes subalternas ela se utilizará da sociedade civil para seus fins.

No entanto, como vimos, o Estado é composto por lutas a favor da hegemonia de diversos projetos societários que, por sua vez, refletem as lutas entre as classes existentes no sistema capitalista. No âmbito da conquista de direito da mulher, esse contexto é observado com o crescimento do Movimento Feminista no Brasil e sua luta para romper com a realidade historicamente misógina, tanto no cenário nacional quanto mundial, caracterizando-se como um movimento de contra-hegemonia (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 48).

Essas mudanças no consenso a respeito do direito da mulher e das desigualdades de gênero existentes nas relações sociais se dão por conta de “organismos sociais aos quais se adere voluntariamente e que representam os diversos interesses dos atores (particularmente das classes) que a compõem [sociedade civil]” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 45). Esses organismos sociais serão chamados, por Gramsci, de Aparelhos Privados de Hegemonia que, por sua vez, iriam assumir o papel da construção de um consenso geral, a fim de se conquistar a hegemonia. E no caso da conquista do direito da mulher brasileira, os Aparelhos Privados de Hegemonia (o Movimento Feminista, alguns partidos políticos, determinadas categorias profissionais, dentre outros organismos) aderiram a uma parcela das reivindicações da classe subalterna, mudando a direção do que estava posto, no que se refere à cidadania da mulher: “O ato de transgredir nos fará (re)criar uma ‘vontade coletiva nacional – popular” (GRAMSCI, 2000) com novos valores feministas e evidenciando as lutas das mulheres, principalmente na política do cuidado (LOLE; ALMEIDA; FREITAS; 2020, p. 218).

Nesse sentido, seria urgente o deslocamento do pensamento hegemônico e a resignificação das identidades, sejam de raça, de gênero ou de classe, para que se pudessem construir novos lugares de fala com o objetivo de possibilitar voz e visibilidade a sujeitos que foram considerados implícitos dentro dessa normatização hegemônica (RIBEIRO, 2019, p. 43).

É a sua dimensão educativa, representando um processo dialético, aquela cujas reivindicações do movimento feminista se expressam em uma modificação na legislação e políticas públicas no Brasil que, por sua vez, contribuem para maior criticidade a respeito das dinâmicas sociais no sistema capitalista, possibilitando uma construção da hegemonia das classes subalternas.

Mães solo e a sobrecarga de trabalho

A emergência no aprofundamento dessa questão se dá pela forma tímida pela qual a academia se debruça sobre a realidade vivida pelas *mães solo*, numa perspectiva crítica e não moralizadora. Na tese elaborada por Márcia dos Santos Macedo (2008), intitulada “Na trama das interseccionalidades: mulheres chefes de família em Salvador”, que traz uma análise crítica bem próxima da proposta deste estudo, dando foco na vivência de mulheres chefes de família, de classes médias em Salvador, atenta-se para o fato de que a “chefia feminina” da pesquisa tem sua interpretação ampliada, não sendo necessariamente um sinônimo de chefia feminina monoparental. A autora problematiza análises reducionistas e generalistas que reforçam estereótipos de vulnerabilidade e pobreza homogênea entre as famílias chefiadas por mulheres, onde as interpretações desconsideram a complexidade que envolve a realidade social dessas mulheres e famílias.

Outros dois estudos relevantes para esta proposta são as pesquisas de Bruschini e Ricoldi (2009) e Moreira e Moser (2019), que, mesmo não tendo como objetivo o estudo da família chefiada por *mães solo*, levantam questões preliminares sobre os dilemas que *mães solo* enfrentam, trazendo apontamentos importantes para nossa análise. Na pesquisa de Bruschini e Ricoldi (2009) surge a constatação, através de estudo sobre mães trabalhadoras de baixa renda, de que famílias monoparentais chefiadas por mulheres “com filhos menores e que não contavam com o cônjuge para dividir as tarefas, são as mais sobrecarregadas”. Uma sobrecarga de trabalho que se vê aumentada pela “ausência e/ou oferta limitada de serviços, como creches, pré-escolas, programas de contraturno escolar, entre outros, [que] dificultam ou retardam a entrada das mulheres no mercado de trabalho”, como apontam os estudos de Moreira e Moser (2019).

Essa falta de pesquisas mais amplas, que levem em consideração a totalidade do que é ser uma família monoparental feminina no Brasil, faz com que esse arranjo familiar continue sofrendo estigmas de famílias desestruturadas e/ou negligenciadoras por parte das ações públicas do Estado. A título de exemplo temos o caso que ocorreu com as famílias assistidas pela instituição Obra do Berço: em 2009, o Ministério Público de Estado do Rio de Janeiro abriu representação por infração administrativa contra as genitoras das crianças que se encontravam institucionalizadas no abrigo Obra do Berço², no período de segunda-feira a sexta-feira, retornando para casa nos fins de semana.

As mães (em sua grande maioria “solo”) tinham seus filhos na instituição pelo fato de não existirem outros mecanismos de conciliação entre o trabalho pago e o cuidado com as crianças, fazendo com que a institucionalização fosse vista por essas mulheres como a alternativa cabível de cuidado dos filhos enquanto trabalhavam para o sustento dessa família. No olhar do Estado essa alternativa foi vista como uma forma de negligência dessas mulheres, contra as crianças. No entanto, não houve uma análise ampla que levasse esse mesmo mecanismo público a reconhecer a falta de política do Estado que amparasse de fato esse tipo de arranjo familiar.

Não é nosso papel negar a existência de ações negligenciadoras aplicadas por famílias monoparentais e violências sofridas por crianças e adolescentes, pois, assim como qualquer outro arranjo familiar, estará suscetível a violências cometidas por seus integrantes. No entanto, a falta de um segundo responsável pela unidade familiar não pode colocar essa família no estigma de “desajustada”, sendo observado esse tipo de discurso até mesmo por líderes governamentais brasileiros.³

² Ver mais em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-RJ/attachments/TJRJ_APL_04433794020088190001_35753.pdf?Signature=WObR7R7A7pSiuQBcGNzyFG%2Bb2sg%3D&Expires=1592238304&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&responsecontent-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=808902fd24fbb94cda51e999a23a68f9.

³ Declaração feita pelo Vice-Presidente da República, Hamilton Mourão, em 2018, enquanto ainda estava em campanha eleitoral, se referindo às famílias chefiadas por mulheres como “fábrica de desajustados”. Em: <https://exame.com/brasil/mourao-diz-que-familia-sem-pai-ou-avo-e-fabrica-de-elementos-desajustados/>.

[...] vale ressaltar o caráter contraditório da família como chamamento para o fato de que o núcleo familiar não é uma ilha de virtudes e de consensos no mar conturbado de permanentes tensões e dissensões. Afinal a família como toda e qualquer instituição social deve ser encarada como uma unidade simultaneamente forte e fraca (PEREIRA, 2010, p. 36).

Tratando-se da discussão sobre a divisão sexual do trabalho e os papéis que o fator *gênero* exerce nas esferas de produção e reprodução social, que começou a ser operada com maior intensidade pelo movimento feminista a partir da década de 1970 (KERGOAT, 2009), quando passou a se evidenciar uma opressão vivida pelas mulheres pela desvalorização do trabalho doméstico e uma hipervalorização da esfera produtiva que cabia tradicionalmente aos homens.

[...] tornou-se coletivamente ‘evidente’ que uma enorme massa de trabalho era realizada gratuitamente pelas mulheres; que esse trabalho era invisível; que era feito não para si, mas para os outros e sempre em nome da natureza, do amor e do dever maternal (KERGOAT, 2009, p. 68).

A partir do contexto de pandemia vivenciado no Brasil a partir de 2019, as produções sobre a temática da maternidade solo aumentaram significativamente. Ao pesquisar sobre “maternidade solo” na plataforma Scielo identificamos 33 resultados, dentre eles 30 voltados às Ciências da Saúde, com artigos focalizando o parto humanizado e outras questões voltadas à área obstétrica e assistência ao puerpério; 4 trabalhos nas Ciências Humanas, 1 nas Ciências Sociais aplicadas e 1 multidisciplinar. Ao pesquisar sobre o termo *mãe solo* a contagem aumenta para 59 resultados, mas seguem a análise dita anteriormente, com 45 artigos voltados às Ciências da Saúde.

Já na plataforma do Google Acadêmico encontramos trabalhos que vão ao encontro da abordagem crítica utilizada neste artigo. Por mais que os trabalhos em sua maioria não tenham o objetivo de analisar a vivência propriamente das *mães solo*, essa discussão se vê inserida num olhar sobre as dinâmicas familiares como um todo, o que inclui a família monoparental chefiada por mulher. Foram encontrados 97 trabalhos na busca pelo termo “maternidade solo” e 753 resultados para “mãe solo”.

Quando analisamos as datas de publicação dos trabalhos encontrados observamos que não há artigos e trabalhos anteriores ao ano de 2017 em ambas as procuras. Em 2017, foram 47 resultados sobre o termo “mãe solo”; em 2018, 75 resultados; em 2019, 141 resultados; em 2020, 220 resultados; e em 2021, 167 resultados até outubro. Então, podemos afirmar que houve um aumento na produção acadêmica voltada à vivência das mães solo no período da pandemia de Covid-19.

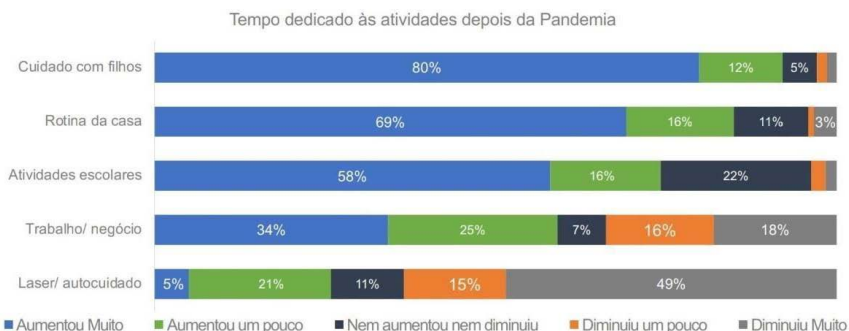
Em janeiro de 2018, a ONU Mulheres começou a implementação do “Programa Ganha-Ganha: igualdade de gênero significa bons negócios”, criado em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a União Europeia (UE), que, segundo o próprio programa, visa

Aumentar o compromisso das empresas e suas práticas para promover a igualdade de gênero e promover oportunidades de negócios para as empresas de propriedade de mulheres, bem como melhorar as condições do mercado de trabalho para as mulheres (ONU MULHERES, 2021, p. 12).

Esse programa realizou uma pesquisa voltada a uma amostra de mulheres empreendedoras brasileiras, que são mães de crianças de até 12 anos de idade, a respeito de seu trabalho e possíveis impactos causados pela pandemia de Covid-19. A pesquisa se preocupou em selecionar um perfil de amostra compatível com o perfil brasileiro de mulheres empreendedoras⁴, no entanto 73% das mulheres entrevistadas declararam que são casadas ou que moram junto com um companheiro(a). Mesmo não sendo o público-alvo de nossa análise – nem sendo um público diverso, do qual são excluídas mulheres das camadas mais vulneráveis e com melhor escolarização –, a pesquisa traz dados alarmantes sobre a sobrecarga de trabalho não pago (doméstico), em detrimento do tempo dedicado ao lazer e autocuidado desempenhado por essas mulheres.

⁴ Em função do método adotado nessa pesquisa, realizada de maneira orgânica, o perfil da amostra final tem como principais características: um perfil de mulheres empreendedoras, na faixa etária de 35 anos (37% do público pesquisado), concentradas na Região Sudeste (77%), com ensino superior ou mais (72%) com rendimento acima de dois salários mínimos (58%), e com a maior proporção de mulheres brancas (68%) (ONU, 2021, p. 22).

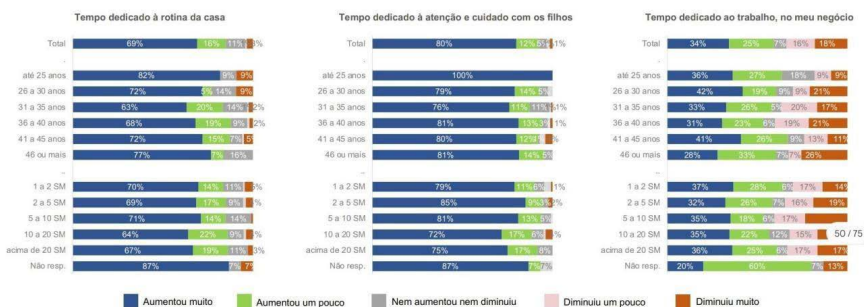
Gráfico 1 – Tempo dedicado às atividades depois da pandemia. Mesmo com o aumento da quantidade de empreendedoras e a perda de salários, a pandemia trouxe um aumento expressivo na carga de trabalho de cuidado.



ONU MULHERES (2021) Impactos da Pandemia Mudanças na Rotina Familiar (1)

Gráfico 2 – Carga horária de trabalho das mulheres.

Independente da faixa etária ou renda, a maioria teve sua carga de trabalho aumentada.



ONU MULHERES (2021) Impactos da Pandemia: Mudanças na Rotina Familiar (2)

Há uma nota metodológica nesse estudo especificando que:

A coleta foi realizada de maneira orgânica, sem contratação ou remuneração de participantes, disparando o *link* em grupos e listas de empreendedorismo materno. A amostra é não probabilística e não representativa ao universo brasileiro de empreendedoras. Essa amostra possui um erro de 4,5% e um nível de confiança de 95%. A opção por esse recorte de mães empreendedoras visa trazer mais informações que possam au-

xiliar na elaboração de estratégias que levem em consideração as vulnerabilidades e particularidades desta população (ONU, 2021, p. 21).

Ou seja, mesmo que o perfil dessa pesquisa não represente de fato o perfil majoritário das mulheres brasileiras, se inclinando para um público de mulheres cuja classe social, historicamente, tem maior acesso a políticas públicas, já observamos um aumento significativo na sobrecarga de trabalho feminino, em contraposição ao tempo desempenhado, ao trabalho desempenhado, às ambições e desejos próprios. Agora, o questionamento que fica é como as mulheres *mães solo* das classes subalternas, sobretudo as negras, vivenciaram os impactos ocorridos nesta pandemia de Covid-19, dada a falta de redes de apoio e políticas públicas efetivas?

Considerações finais

A finalidade deste ensaio foi iniciar um debate em torno do que é discutido no meio acadêmico e as políticas públicas a respeito da maternidade solo e de famílias nas quais a mulher se encontra como única figura responsável pela provisão e cuidados, sobrecarregando essa mulher e fazendo com que olhar para ela mesma não seja uma prioridade. É um público que não costuma estar nos meios hegemônicos de poder para denunciar essas dinâmicas, mas teve um olhar especial no período de pandemia, quando houve um movimento mundial de perda de empregos, e as mulheres e mães foram o público ainda mais impactado (ONU MULHERES, 2021, p. 7).

A tomada de consciência e denúncia do movimento feminista sobre as dinâmicas vivenciadas na maternidade solo e trabalho pago e não pago são importantes para pontuar e realizar pesquisas mais atualizadas sobre essa desigualdade na divisão sexual do trabalho. Contudo, essas reivindicações e estudos não podem desconsiderar contextos interseccionais, pois sem esse olhar desconsideramos realidades particulares vivenciadas por outras mulheres que sofrem opressões, não só de gênero, mas também de raça e classe, como é o caso das mulheres negras.

Da mesma forma que uma visão unilateral do que é ser mulher não contempla todos os tipos de mulheres, inclusive e principalmente a mulher negra, uma análise unilateral sobre família não contempla

todos os tipos de família, sobretudo a família monoparental chefiada por uma *mãe solo*.

Referências

- AKOTIRENE, C. *Interseccionalidade*. São Paulo, SP: Sueli Carneiro/Pólen, 2019.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- ARAÚJO, Clara *et al.* *Gênero, família e trabalho no Brasil do século XXI: mudanças e permanências*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.
- ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi. Percepções e atitudes de mulheres e homens sobre a conciliação entre família e trabalho pago no Brasil. In: ARAÚJO, C.; SCALON, C. *Gênero, família e trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/ FAPERJ, p. 15-78, 2003.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Tradução: Sergio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009, (volume único).
- BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. *Marco legal da primeira infância*. Brasília, 2016.
- BRUSCHINI, Maria C. A.; RICOLDI, Arlene M. Família e trabalho: difícil conciliação para mães trabalhadoras de baixa renda. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, p. 93-123, 2009.
- BUTLER, Judith P. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Tradução: Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- COUTINHO, Carlos N. O conceito de sociedade civil em Gramsci e a luta ideológica no Brasil de hoje. In: COUTINHO, C. N. *Intervenções: o marxismo na batalha das ideias*. São Paulo: Cortez, p. 29-55, 2006.
- DAVIS, Ângela. *Mulheres, raça e classe*. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GIL, Antônio C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 595-609, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300005>. Acesso em: 24 de outubro de 2021.
- KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, Helena *et al.* *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: UNESP, p. 67-75, 2009.
- LOLE, Ana; ALMEIDA, Carla C. L. de; FREITAS, Rita de C. S. As mulheres e a pandemia da Covid-19 na encruzilhada do cuidado. In: LOLE, A.; STAMPA, I.; GOMES, R. L. R. *Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia*. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, p. 214-220, 2020.

- MACÊDO, Márcia dos S. *Na trama das interseccionalidades: mulheres chefes de família em Salvador*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Salvador, 2008.
- MINAYO, Maria. C. S.; DESLADES, Suely. F.; GOMES, Romeu. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.
- MIOTO, Regina C. T.; CAMPOS, Marta S.; CARLOTO, Cássia M. *Familismo, direitos e cidadania: contradições da política social*. São Paulo: Cortez, 2015.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria L. *Estado, classe e movimento social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011 (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 5).
- MOREIRA, Tassiane A.; MOSER, Liliane. Família, trabalho do cuidado e uso do tempo: desafios para mulheres de baixa renda. *O social em questão*, ano 21, n. 43, p. 67-94, jan./abr. 2019.
- MURARO, Rose M. *A mulher no terceiro milênio: uma história da mulher através dos tempos e suas perspectivas para o futuro*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.
- ONU MULHERES. Ganha-Ganha: igualdade de gênero significa bons negócios. *Relatório Geral do Programa*, 2021a. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2021/09/REPORTE_GANAR-GANAR_2021_PORTUGUES.pdf. Acesso em: 25 janeiro 2019.
- ONU MULHERES. Pesquisa: os desafios enfrentados por mulheres que são mães e que empreendem em pequenos negócios. *Relatório analítico*, 2021. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wpcontent/uploads/2021/09/RELATO1.pdf>. Acesso em: 25 outubro 2021.
- PEREIRA, Potyara A. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurílio C.; LEAL, Maria C. *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, p. 25-42, 2008.
- RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e questão social na grande cidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 69, p. 13-48, 2006.
- RIBEIRO, Djamila. *Lugar de fala*. São Paulo, SP: Sueli Carneiro/Pólen, 2019 (Feminismos Plurais / coordenação: Djamila Ribeiro).
- SAFFIOTI, Heleieth I. B. *O poder do macho*. São Paulo: Moderna, 1987.

A “indústria de remoção” presente nas políticas de urbanização nas favelas da cidade do Rio de Janeiro

Bruna Domingos Pereira
Orientador: Daniel Albuquerque

1. Introdução

As favelas são elementos pertencentes à essência da cidade do Rio de Janeiro. É impossível para um visitante pensar em ideias que definam a cidade, sem elencar dentre elas a palavra favela. Entretanto para os cariocas, é notável a diferenciação no tratamento que os espaços caracterizados como favela recebem. Sempre, ao longo da história da cidade, reportadas como espaços que deveriam ser refutados, apagados, removidos.

A presença dessas moradias nas áreas de negócios e nas regiões onde morava a população mais abastada motivou mudanças na forma de relação entre o poder central e esses lugares de moradia. De acordo com Gonçalves (2013), a principal mudança se relacionava à postura político-jurídica do Estado, que passou a tratar esses aglomerados urbanos menos pelo ângulo da tolerância e mais pela perspectiva de um problema político de cunho urbano.

Nas regiões suburbanas, no entanto, as favelas ainda eram toleradas. A tolerância aqui ganha o sentido de ter paciência enquanto se buscava uma solução política que daria um fim efetivo às favelas, que representavam um problema de higiene e de falta de beleza na cidade, analisando a postura da gestão estadual.

Contudo, a partir da década de 1950, a tolerância se transforma em uma política de veto às possibilidades de legalização desses lugares de moradia. Posto que, ao não firmá-los no tecido urbano e manter sua condição de ilegalidade, seria viável propor a remoção de seus moradores para outros lugares, a qualquer momento.

Apesar das transformações favoráveis no trato das políticas de urbanização das favelas, no fim dos anos 1970, tais iniciativas foram diferidas. Então, passou-se a “tolerar o aspecto informal da ocupação

do solo, em vez de propor soluções duráveis e eficazes para o problema” (GONÇALVES, 2013, p. 268). Desde a década de 1990, em consequência, o planejamento urbano requer que as administrações das cidades empreguem a noção de cidade-empresa como norte, superestimando a tendência tecnicista.

Assim, podemos presenciar no início do século XXI, as favelas do Rio de Janeiro voltando a ter o discurso remocionista como principal política, com a nova roupagem da ilegalidade somada à violência urbana. Assim, buscamos neste artigo encontrar os fundamentos que justificaram as remoções das favelas na cidade do Rio de Janeiro, desde a primeira remoção que causou expressivas mudanças na relação entre Estado x Favela, até as mais recentes.

2. Direito à moradia e à cidade como garantia aos direitos humanos

Os sentimentos de pertencimento e inserção ao meio em que se vive são pilares do estabelecimento da relação do indivíduo com a sua comunidade. Quando nos sentimos pertencentes, acolhidos, somos impelidos a trabalharmos para a construção e melhoria do espaço em que vivemos.

A reciprocidade do acolhimento entre o indivíduo e o espaço só é possível quando, através das intervenções estatais, o espaço dá o primeiro passo nessa dinâmica de acolher, propiciando condições benéficas aos indivíduos de também se manifestarem. Entretanto, quando esse direito de pertencer a um espaço não é exercido, principalmente no que concerne à garantia de moradia, quais são as consequências para a relação indivíduo e espaço?

Segundo Alba Zaluar (1998),

a homogeneidade das múltiplas práticas e vivência cotidiana num mesmo local criam e renovam os seus símbolos de identidade de pertencimento a uma determinada comunidade. Da mesma forma, as situações em que são colocados na categoria de subalternos, bem como as estratégias de resistência a essas situações forjam laços de pertencimento¹.

¹ ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (org.). *Um século de favela*. (Introdução). Rio de Janeiro: FGV, 1998.

A partir dessa definição, iremos nesta seção buscar conceituar os direitos humanos, direito à moradia e direito à cidade, conceitos que serão a base para as discussões abordadas neste artigo.

2.1 Conceitos de direitos humanos, direito à moradia e direito à cidade

Com o propósito de compreender como se deram as violações do Estado aos direitos dos moradores das favelas, vamos *a priori* entender quais são esses direitos. Por ser um conceito subjetivo, abordaremos algumas interpretações do que são os Direitos Humanos, para assim discorrer sobre os demais direitos.

Sob a ótica de Maurice Cranston (1973),

direito humano, por definição, é um direito moral universal, algo que todos os homens em todos os lugares, em todos os tempos, devem ter, algo de que ninguém pode ser privado sem uma afronta grave à justiça, algo que é devido a cada ser humano simplesmente porque ele é humano².

Já Antônio Trindade (2007) entende que

a proteção do ser humano contra todas as formas de dominação ou do poder arbitrário é da essência do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Orientado essencialmente à proteção das vítimas, reais (diretas e indiretas) e potenciais, regula as relações entre desiguais, para os fins de proteção, e é dotado de autonomia e especificidade própria³.

De acordo com Joaquín Flores (2009),

os direitos humanos, mais que direitos ‘propriamente ditos’, são ‘processos’; ou seja, o resultado sempre provisório das lutas para se ter acesso aos bens necessários para a vida [...], são dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais

² CRANSTON, Maurice William. *What are human rights?* London: Bodley Head, 1973.

³ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. (Org.). *Desafios do direito internacional contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 207-321.

e imateriais necessárias para conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito⁴.

Quanto a Robert Alexy (1999),

os direitos humanos abrangem interesses e carências essenciais aos seres humanos, ocupam uma posição de prioridade no sistema jurídico, sua validade independe da positivação pela norma jurídica, sua aplicação depende de algum tipo de limitação no caso concreto e têm por titulares todo e qualquer ser humano⁵.

Em concordância à reflexão apresentada por Bethânia Arifa (2018), entendemos que

quase tudo é passível de inclusão na agenda dos direitos humanos. Contudo, a sua vagueza e generalidade, embora, em princípio, vise a fortalecer e disseminar a proteção dos direitos humanos, colocando-os à disposição de todos, suscita um grande desafio: a determinação do alcance desses direitos. Com efeito, o caráter abstrato e geral não impede que, na tentativa de se fixar esse alcance, ocorram também a manipulação, sem oposições, e a perpetuação da opressão e das violações. [...] ou seja, é possível se valer do discurso dos direitos humanos para justificar qualquer coisa, mesmo as injustificáveis⁶.

Tal generalidade apontada por Arifa, mais que mero problema conceitual, revela uma insuficiência do discurso, levando à seletividade e rejeição dos deveres positivos do Estado, como aponta Pogge (2006):

A despeito da indiscutível grande importância das necessidades básicas para a vida humana, a existência de direitos humanos sociais e econômicos é controversa, especialmente nos Estados Unidos, que nunca ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Muito dessa con-

⁴ FLORES, Joaquín Herrera. *A (re)invenção dos direitos humanos*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

⁵ ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, jul./set. 1999.

⁶ ARIFA, Bethânia Itagiba Aguiar. O conceito e o discurso dos direitos humanos: realidade ou retórica? *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 17, n. 51, p. 145-173, 2018.

trovêrsia deve-se à falsa suposição de que o direito humano à libertação da pobreza implicaria deveres positivos correlatos. Tais deveres positivos impostos pelos direitos humanos, de ajudar e proteger quaisquer seres humanos que de outra forma sofreriam graves privações, são amplamente rejeitados nos Estados Unidos e em outros países ricos. Mas o que está sendo rejeitado aqui não é uma classe específica de direitos, mas uma classe específica de deveres: os deveres positivos⁷.

O direito fundamental à moradia, um desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana, presente nos artigos 9º e 10º da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948⁸ – inviolabilidade de domicílio e correspondência – deve vir acompanhado do conceito de dignidade; não basta ter um local para habitar, é necessário que esse lugar possua condições mínimas que respeitem a dignidade da pessoa humana.

A moradia adequada deve assegurar as necessidades naturais e sociais dos seus habitantes. Assim, é essencial que se tenha uma moradia que proteja e respeite a vida humana digna que nela habitar⁹.

Na Constituição de 1988, a proteção do direito à moradia está estabelecida nas diretrizes da política urbana (função social da cidade, das terras públicas e proteção jurídica da posse), quando prevê expressamente o princípio da função social da propriedade¹⁰, que incluiu a habitação no rol dos direitos sociais. Assim, o direito à moradia foi consagrado na Constituição de nossa República, sendo seu componente principal o princípio da dignidade da pessoa humana.

⁷ POGGE, Thomas. Reconhecidos e violados pela lei internacional: os direitos humanos dos pobres no mundo. *ethic@: an International Journal for Moral Philosophy*. Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 35, jun. 2006.

⁸ Criada na IX Conferência Internacional Americana de 30 de abril de 1948, ocorrida em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) e que serviu de referência para a criação do Pacto de San José da Costa Rica – a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) – é um tratado internacional entre os países-membros da OEA e que foi subscrita durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969, na cidade de San José da Costa Rica. Entrou em vigor em 18 de julho de 1978, sendo atualmente uma das bases do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos.

⁹ Cf. Corrêa, Guilherme Bonembergner. *O direito fundamental social à moradia: modalidades de usucapião para sua efetividade*. 2017. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2017/09/guilherme_correa_20171.pdf. Acesso em: 02/07/2021 às 12h31min.

¹⁰ Essa função foi elencada no artigo 5º, inciso XXIII, e, principalmente no artigo 6º da Constituição de 1988, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 26.

Segundo a interpretação de Sarlet (2002), o direito à moradia deve ser interpretado em suas duas dimensões, a positiva e a negativa. A primeira trata-se do dever do poder público de implementar uma política de habitação de interesse social. Na dimensão negativa, implica abster-se de promover deslocamentos involuntários de população carente que pode ser regularizada nos locais que ocupam. Ou seja, o princípio da não remoção pode ser excepcionado apenas quando as áreas ocupadas irregularmente por moradores pobres apresentarem risco às suas vidas¹¹.

Através de um estudo sobre a aplicação do aluguel social no Rio de Janeiro, como um exemplo prático das exceções cabíveis dentro do princípio de não remoção, constatou-se que dos decretos legislativos estaduais e municipais promulgados que declararam situação de emergência e calamidade públicas em alguns territórios da cidade do Rio – no contexto dos grandes eventos na cidade nos anos de 2007 a 2016 –, alguns foram utilizados em sentido distinto daquele que lhe deu origem, facilitando a ação do poder público em remover comunidades inteiras situadas em áreas valorizadas da cidade.

O que nos leva a questionar a aplicação dessa política na efetivação de direitos da população e sobre possíveis violações ao princípio da não remoção¹².

O direito à cidade que aqui nos referenciaremos será o crivado por Henri Lefebvre (1968), que apresenta esse direito como uma plataforma política a ser construída e conquistada pelas lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, que mercantiliza o espaço urbano e o transforma em uma engrenagem a serviço do capital. Portanto, os anseios de Lefebvre apontavam para uma ruptura com essa ordem urbana capitalista, e em sequência com o próprio modelo de organização social específico a esse modo de produção.

De acordo com Souza (2010, p. 318), para Lefebvre, “o direito à cidade se refere ao direito a viver em um espaço urbano onde a lógica de produção esteja subordinada ao valor de uso desses espaços, e não ao valor de troca que eles possuem”. Em consonância com Trin-

¹¹ SARLET, I. *O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

¹² Cf. SANTOS, Angela Moulin Simões; PENALVA, Mariana Gomes Peixoto Medeiros; LUFT, Rosângela Marina. *Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil – a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, n. 46, 2016.

dade (2012), concordamos que ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e das oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano.

Portanto, o direito à cidade difere do direito à moradia, visto que o primeiro é muito mais amplo e complexo por considerar a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade¹³.

A especulação imobiliária¹⁴ desempenhou papel fundamental nesse cenário ao atuar em favor da crescente mercantilização do solo e, assim, em lugar das relações de valor de uso, relações de valor de troca passam a prevalecer. As áreas mais urbanizadas e mais bem localizadas em relação ao centro da cidade sempre foram reservadas para as camadas médias e altas, aqueles segmentos cujo poder de inserção no mercado de consumo é alto o suficiente para a aquisição da terra urbanizada.

Nesse cenário marcado pela não intervenção do Estado no mercado de terras, as grandes propriedades não desempenhavam efetivamente nenhuma função social, mas sim econômica, ou seja, o enriquecimento de seus detentores. Em contraponto, as camadas mais empobrecidas da população foram privadas ao longo da história da possibilidade de participar do mercado formal de habitação, ocupando, muitas vezes de forma ilegal, as áreas mais precárias do ponto de vista da infraestrutura urbana e mais distantes em relação às melhores localizações da cidade.

Lefebvre desenvolve seu conceito de direito à cidade num contexto histórico que remete à Paris das reformas urbanísticas do barão Haussmann, entre 1853 e 1870, em resposta às jornadas operárias de junho de 1848. Para Lefebvre, a segregação dos trabalhadores foi uma estratégia da burguesia de Paris para frear a democracia urbana nascente impulsionada pelas lutas populares, uma vez que, naquele

¹³ TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua nova*, n. 87, São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2012.

²⁵ Que consiste basicamente na retenção de terra e imóveis em razão da expectativa de sua valorização futura. Cf.: a) CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1989. b) VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

¹⁴ Que consiste basicamente na retenção de terra e imóveis em razão da expectativa de sua valorização futura. Cf.: a) CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1989. b) VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

momento, essa ordem política embrionária representava uma ameaça real aos interesses políticos das classes dominantes.

No curso desse processo, os subúrbios, inicialmente criados para abrigar apenas a classe operária, passaram a exercer forte poder de atração sobre as camadas burguesas parisienses, esvaziando o centro da cidade em benefício dos escritórios e de um uso quase puramente comercial. Assim, o “centro da cidade torna-se um lugar de consumo ao mesmo tempo que representa o consumo do lugar”¹⁵.

Traremos essa noção para a realidade dos centros urbanos brasileiros e latino-americanos, que cresceram e se expandiram obedecendo à lógica dos interesses privados. Apesar de o princípio da função social da propriedade e a ideia de sua subordinação ao interesse coletivo já constasse formalmente nas Constituições brasileiras de 1934, 1946 e 1969¹⁶, a concepção que prevaleceu no campo das interpretações jurídicas e da prática dos agentes privados sempre se pautou pela defesa da propriedade como um direito irrestrito e absoluto em face de qualquer outro.

Um lampejo de mudança acena quando, ao fim do governo de Fernando Henrique Cardoso¹⁷, foi aprovada a atual legislação brasileira, considerada uma das mais avançadas do mundo em termos de política urbana, Lei n. 10.257/2001. Conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988. Essa lei representou um desenvolvimento importante da materialização do direito à cidade em termos legais, e não apenas enquanto uma noção política.

O cenário que precedeu a aprovação dessa lei, que foi uma conquista histórica de movimentos e organizações populares alinhados ao tema da reforma urbana no Brasil, foi um processo de mobilização social e política que teve início no princípio da década de 1960. O golpe militar de 1964 desarticulou os setores alinhados em torno dessa plataforma, fazendo com que o tema da reforma urbana ficasse inibido até o processo de redemocratização.

¹⁵ Trindade, *op. cit.*, p. 142.

¹⁶ Id., p. 143.

¹⁷ Participou das negociações para a implantação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991. Comandou de 1992 a 1993 a gestão do Itamaraty e deixou o cargo para gerir a pasta do Ministério da Fazenda no mesmo ano. Em abril de 1994, se lançou como candidato à Presidência do Brasil pela primeira vez, pelo PSDB, na qual saiu vitorioso. Foi responsável também pela implementação do Plano Real. Em 1998, se candidatou à reeleição e obteve êxito. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>. Acesso em: 15/07/2021 às 16h20min.

O Estatuto da Cidade tem o seguinte objetivo:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental¹⁸.

Através do estudo sobre o caráter jurídico do direito à cidade feito por Trindade (2012), o Estatuto da Cidade impõe restrições ao direito individual de propriedade para garantir um mínimo de segurança e bem-estar aos cidadãos excluídos do mercado formal de habitação¹⁹.

Ainda tendo como base o referido estudo, o autor subscreve que de acordo com Edésio Fernandes (2007),

a base jurídica dessa noção, ao longo do século XX, foi dada pelo Código Civil de 1916 – aprovado quando apenas 10% de brasileiros viviam em cidades, mas que vigorou até 2002, o Código Civil defendia ‘o direito de propriedade individual de maneira quase que absoluta’²⁰.

Mesmo com a criação do Estatuto da Cidade, e por meio dele, é estabelecido o suposto compromisso do Estado em usar de dispositivos jurídico-institucionais para regular o uso e ocupação do solo, evitando vazios urbanos, a especulação imobiliária e ampliar o acesso da população mais pobre às áreas urbanizadas. Concretizando o “preceito constitucional da função social da propriedade” (TRINDADE, 2012, p. 149).

Entretanto veremos nos exemplos listados adiante, na seção 3, que, apesar de uma ideia de subordinação desse princípio da função social da propriedade em favor do interesse coletivo – algo legislado muito antes do Estatuto da Cidade –, o que ainda prevalece é o direito pleno de defesa da propriedade.

¹⁸ BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, ano 138, n. 133, p. 1-2, 11 jul. 2001. Seção 1.

¹⁹ Trindade, op. cit., p. 144.

²⁰ Id., p. 146.

É inegável que os três direitos citados são dependentes, pois sem o pleno exercício de um, o acesso a qualquer outro não é possível, pois todos são intrínsecos a nossa condição humana, e nosso direito irrevogável a viver com dignidade. O exercício do direito de um indivíduo, principalmente se este for o direito à propriedade, não pode de maneira alguma sobrepor o acesso do outro à vida digna.

2.2 Território como espaço de construção de identidades coletivas e vínculos sociais

O sentimento de pertencimento e imersão ao meio que se vive são os pilares do estabelecimento da relação do indivíduo com a sua comunidade. Esses sentimentos podem ser materializados através do elo entre o indivíduo e a sua moradia, visto que é através dela a nossa primeira experiência de acolhimento e pertencimento.

Devido a essa conexão essencial e o seu reflexo ser de suma importância para a manutenção das relações entre indivíduo e sociedade, o direito à moradia é garantido por lei. Todavia, quando esse direito, mesmo que garantido, não é amplamente acessado, as consequências dessa exiguidade são violentas.

Um exemplo desse ciclo violento é a dicotomia vigente entre favela e cidade. Essa perspectiva tem origem desde os estudos espaciais do início do século XX e passou a permear o imaginário social, fazendo essa barreira invisível se tornar palpável e reforçando ao longo do tempo a ideia de que a favela não pertencia a cidade, mesmo a interação entre esses dois polos sendo intrinsecamente inegável.

Dois conceitos que dão forma a esse muro, que divide a cidade entre o lado vil e o lado nobre, são os vistos nas obras *O mito da marginalidade* (1977), de Janice Perlman, e *Cidade partida* (1994), de Zuenir Ventura.

2.2.1 O conceito de *O mito da marginalidade*

O livro *O mito da marginalidade*, de Janice Perlman²¹, aborda o conceito de não pertencimento da população favelada à cidade – fon-

²¹ Janice E. Perlman, norte-americana, professora de Planejamento Urbano e Regional da Universidade da Califórnia, residiu durante dois anos no Brasil, na década de 1960. Foi expulsa do país pela ditadura militar em 1969 e retornou ao país em 1973 para concluir suas pesquisas na produção de *O mito da marginalidade*.

te da qual Zuenir Ventura sofre influência –, entretanto se baseia na crença de que nos anos de rápida urbanização que se seguiram ao início do século XX, a cidade foi invadida por massas provenientes das zonas rurais. Esses migrantes chegaram do interior sem ligações, despreparados e incapazes de se adaptar à vida urbana.

Para Perlman (1977), “o fator crítico [situação transitória entre vida rural tradicional e urbana moderna] é associado com a ideia de diferentes subculturas, partes de um esquema conceptual mais amplo de mudança e transição cultural”²². Assim, desejando regressar aos seus vilarejos, isolam-se em grupos fechados de características rurais, em vez de tirar proveito das oportunidades da cidade.

As favelas simbolizavam então a corporização dos sintomas da desorganização social vivenciada por esses migrantes, considerados atados a valores rurais e acusados de parasitas da infraestrutura urbana e seus limitados recursos. Ademais, esses migrantes, que serão os favelados, também carregavam a imagem ameaçadora de massas agitadas e frustradas, presas fáceis da retórica do radicalismo, como, por exemplo, o Partido Comunista nas eleições municipais de 1947 até o tráfico de drogas nos anos 1990.

Perlman constrói sua tese sobre as crenças que alimentam o mito da marginalidade, principalmente na América Latina, baseada na ideia de que a cidade sempre foi uma fortaleza da cultura elevada, com uma grande homogeneidade das classes. Desde a primeira invasão de imigrantes do interior, e o aparecimento das primeiras favelas no cenário urbano, a atitude da elite urbana foi tratar essas comunidades como uma praga. Tudo foi feito para impedir o nascimento das favelas, atrasar seu crescimento e apressar seu fim.

Não obstante, o sistema fomentava em paralelo tanto os aglomerados populacionais quanto a incapacidade da economia para absorver os marginais na força de trabalho, o que reforçava a ameaça de colapso social e político. O contraste entre o temor crescente da “horda de bárbaros” nas cidades e a consciência de sua inevitável existência é tácito à ideologia da marginalidade e a sua manipulação política.

Logo, segundo a autora, “é a combinação e hipotética co-variação sistemática dessas dimensões que permite a manipulação da

²² PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 127.

marginalidade como uma conceituação aplicável às classes inferiores em geral, e como uma explicação para a existência da pobreza”²³.

E o paradoxo está no enfrentamento a essas massas, através do desejo de integrá-las ao sistema que as põe no lugar da marginalidade. A teoria da marginalidade foi a maneira pela qual os cientistas sociais combinaram as antigas ideologias com as novas realidades sociais no período pós Segunda Guerra Mundial, no contexto latino-americano, quando a ameaça de colapso das cidades era latente.

Segundo Perlman (1977), o mito

se popularizou como uma teoria coerente apesar de se basear num conjunto de hipóteses mal conectadas e bastante ambíguas. A marginalidade também tem sido usada em muitos debates como uma cortina de fumaça atrás da qual continuam a ser conduzidas velhas batalhas ideológicas²⁴.

2.2.2 O conceito de *Cidade partida*

Já no livro de Zuenir Ventura²⁵, a ideia de uma cidade dividida vem sendo abordada desde o tempo em que tal divisão não era tão “visível”, pois as desigualdades não tinham uma lente de aumento, como a imprensa internacional. A escassez sempre foi a realidade de partes específicas da cidade, porém no momento que a imagem construída através da Bossa Nova de um paraíso imaculado é destruída pela repercussão da chacina de Vigário Geral, em 1992, Ventura vai investigar o aparente motivo dessa cisão.

Através de sua pesquisa como jornalista, Ventura tenta explicar o porquê dessa cidade estar partida, evidenciando a forma de organização dessa cidade paralela, seus hábitos e posturas, como se dão suas relações com outros moradores e principalmente o cotidiano dos que convivem com a presença do tráfico de drogas.

Apesar de essa obra ajudar a tornar público todo descaso em termos de infraestrutura vivido nas favelas, o autor descreve uma situação de guerrilha urbana, que divide os moradores da favela e do

²³ PERLMAN, J. E. *Op. cit.*, p. 129.

²⁴ PERLMAN, J. E. *Op. cit.*, p. 123.

²⁵ Zuenir Ventura, jornalista e escritor mineiro, autor de vários títulos, porém mais conhecido por sua obra *1968: o ano que não terminou*, livro que serviu de inspiração para a minissérie *Anos rebeldes*, produzida pela Rede Globo.

asfalto, os pobres e os ricos, os bandidos contra a sociedade, como quando cita as origens do crime organizado e sua ligação com as favelas. Para Ventura:

ao empurrarem as ‘classes perigosas’ para os espaços de baixo valor imobiliário, as ‘classes dirigentes’ não perceberam que as estavam colocando numa situação estrategicamente privilegiada em caso de confronto – como nem os bárbaros do século V tiveram para derrubar o Império Romano. [...] Os bárbaros são a grande fonte do mal-estar deste final de século. A exclusão se transformou no problema social maior. Enquanto nos morros só se ouviam os sons do samba, parecia não haver problema. Mas agora se ouvem os tiros. Não se trata de uma guerra civil, como às vezes se pensa, mas de uma guerra pós-moderna, econômica, que depende das artes bélicas mas também da leis do mercado, é um tipo de comércio²⁶.

Entretanto é evidente no próprio livro que a interação existe. Há uma sintetização da ideia de divisão socioespacial da cidade entre favela e não favela, como se não houvesse mediações. Segundo a ideia transmitida no livro, as áreas de não favela, os bairros, são habitadas por pessoas de bem, com maior nível de renda, mais acesso à educação e melhores hábitos. E nas favelas, as pessoas mal-educadas e pobres, aliadas a malandros e bandidos, que almejam conquistar os bens dos moradores da área oposta. Essa divisão é uma construção que norteia o imaginário e as representações sociais da cidade do Rio de Janeiro e só reforça a premissa de que esse ambiente e essas pessoas precisam se adaptar ao que é considerado correto.

Ventura apresenta também a origem de fatores importantes da sociedade carioca, mas que se repetem de diferentes formas no espaço nacional, como: i) a corrupção policial; ii) a criação do Esquadrão da Morte; iii) o despacho dos mais pobres para o morro; iv) o início do crime organizado nas primeiras favelas cariocas, para mostrar que os problemas que o Rio sofre atualmente não nasceram na última década, mas sim foram crescendo na medida em que as duas cidades penetravam.

As duas teorias reforçam um caráter de não pertencimento dos favelados ao corpo urbano, mesmo que referindo-se de forma crí-

²⁶ VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994, p. 13.

tica a essas óticas. O conceito apresentado por Perlman serviu de base para a construção vista em *Cidade Partida*, e este moldou o imaginário popular através da ideia de um inimigo comum à cidade e fonte de toda a violência por ela enfrentada, legitimando as intervenções estatais a esses territórios. Os favelados sempre foram inseridos no meio urbano desde a gênese do imaginário criado sobre o que é *favela*.

Entretanto essa inserção foi mediada pelos limites impostos do que é considerado civilizado, através da figura do Estado, que faz uso de ferramentas como: a) o espaço ao qual essas pessoas poderiam pertencer; b) como se daria a relação de pertencimento através dos recursos acessados (ou sua ausência); c) qual o tipo de interação estatal seria empregada – a do enfrentamento à ameaça que a favela representa por ser supostamente conivente ao tráfico de drogas, e da violação de direitos. Assim, criou-se inconscientemente a auto-percepção do único papel possível para o favelado dentro do funcionamento da cidade. O que resulta no que Jessé Souza denomina “naturalização da desigualdade”²⁷, visto que a autorrepresentação e a autoestima são construídas na precariedade da realidade dos favelados, que transformam essa condição em virtude ou em uma condição até legítima e merecida. Para Souza (2003), a classe trabalhadora – representada aqui pela população favelada

é obrigada a fazer da ‘necessidade’, ou seja, da dependência inexorável a padrão mínimo de consumo e de estilo de vida ditado pela privação e ausência de meios, uma virtude. Uma virtude que se define como adaptação à realidade com sua consequente aceitação, internalização e ‘incorporação’ da necessidade a qual, paralelamente ao *fato* de que é imposta, passa a ser também ‘querida’ e ‘desejada’. [...] Em certo sentido, também, esse realismo é aplicado à própria autopercepção dos trabalhadores, na medida em que virilidade e força física, expressão de uma dominação social que os reduz a corpos e força de trabalho animal, passa a ser a marca visível de todas as escolhas: nos esportes, na comida, na roupa, nas diversões etc.²⁸

²⁷ SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica* (Vol. 19). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2003.

²⁸ Id., p. 51.

Tanto *O mito da marginalidade* quanto *Cidade partida* usam de conceitos como “cortinas de fumaça” para justificar estereótipos da cidade como exclusivo de quem pode gerar lucro nela. Nas duas obras, mesmo que sob apresentações opostas, elege-se a favela como um inimigo comum a ser combatido. Quando nos morros só se ouvia o som do samba, não “havia problema”, ou o problema não incomodava as elites? Este artigo entende em exemplificar que a segunda opção seja a coerente.

3. “Afiml, o que é favela?”

Desde sua gênese, a favela tem seu significado atrelado a um espaço de antagonismo aos centros urbanos, e com traços transitórios e precários, nos aspectos tanto físicos quanto sociais. No decorrer da constituição das práticas administrativas da cidade, após o início de sua vida republicana, seus administradores – que em sua maioria eram médicos – ajudaram a criar a imagem da cidade como um corpo urbano, que apresentava patologias que necessitavam de tratamento, e tais patologias seriam as favelas. Logo, o fim das favelas era uma consequência natural, visto que era necessário curar a cidade, para que a ordem pudesse ser restaurada.

Quando se questionam os motivos que levam a favela a ser um alvo de remoções e das violações de direitos, feitas pelo Estado, é primordial antes conceituar o que é *favela*. *Favela*, primeiro será referido aqui como mais que um território, mais do que uma localização como o morro da “Favella”, conhecida como primeira comunidade da cidade do Rio De Janeiro. Deve-se aqui buscar definir *favela* através dos vários parâmetros que norteiam a construção do imaginário social por trás dessa palavra e que são base para a construção de conceitos utilizados a fim de legitimar as violações de direitos que se busca abordar neste artigo.

3.1 O termo “favela” e suas diferenciações

Essas associações feitas ao definir o que é *favela* se fazem acerca da ideia de escassez. O próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até hoje, define as favelas como aglomerados subnormais²⁹, locais onde a crença de escassez é regra em vários aspectos

²⁹ Aglomerado subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade

tos, desde os serviços públicos de infraestrutura básica até o grau de instrução dos moradores, sua percepção do grau de indignação onde se encontram etc.

Quanto a origem da palavra *favela*, a versão mais disseminada diz que após a Campanha de Canudos, soldados vindos para o Rio à espera de pagamento por seus soldos, construíram suas moradias próximas ao Ministério do Exército, no Morro da Providência, batizando-o com o nome de “Favela”, similar ao monte situado ao lado do Arraial de Canudos. Alguns autores relatam que já havia algumas habitações no Morro da Providência, bem como habitações semelhantes em outros morros do Rio.

De acordo com Brum (2016)³⁰, consideraremos como o “marco zero” da *favela* o ano de 1897, a partir do qual passou a figurar como uma forma de habitação específica, levando, com o passar dos anos, os habitantes do Rio a identificarem outros morros da cidade com características semelhantes e passarem a chamá-los também de *favela*, que, assim, deixou de identificar uma localidade específica para designar o espaço urbano das classes pobres, inicialmente associado aos morros da cidade.

A ligação que as autoridades e a intelectualidade da época faziam entre os ex-combatentes da Guerra de Canudos e o “morro da Favela” trazia uma cicatriz para a sociedade que, como o episódio do arraial no sertão baiano, era a antítese do país que se queria construir sob a República, na virada do século XIX para o século XX. A *favela* acabou assumindo o papel de sertão na dicotomia sertão *versus* litoral, relação essa que Canudos colocou no panorama nacional.

de alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação. No Brasil, esses assentamentos irregulares são conhecidos por diversos nomes como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, loteamentos irregulares, mocambos e palafitas, entre outros. Enquanto referência básica para o conhecimento da condição de vida da população brasileira em todos os municípios e nos recortes territoriais intramunicipais – distritos, subdistritos, bairros e localidades –, o Censo Demográfico aprimora a identificação dos aglomerados subnormais. Assim, permite mapear a sua distribuição no país e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nessas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre essa parte das cidades que demandam políticas públicas especiais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>. Acesso em: 01/07/2021 às 15h38min.

³⁰ BRUM, Mario. *Cidade alta: história, memória e estigma de favela num conjunto habitacional do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Ponteio-Dumará Distribuidora Ltda., 2016.

Segundo Valladares (2005), em Canudos reinavam o atraso, o messianismo, o exótico, a desordem e falta de moral, o crescimento rápido e desordenado, topografia com aspecto de enclave e, devido a isso, difícil acesso, ausência de propriedade privada do solo, ausência do Estado, local com ordem política própria, seu próprio modelo de comunidade e de sociedade, moral “própria” – criminosa, vagabunda, indolente, que representava um risco para a ordem social.

Já no litoral e na “cidade” havia, ou deveria haver, progresso, racionalismo, modernidade, ordem e hábitos civilizados³¹. Logo, a *favela* passou a ser o “Canudos” da capital da República, e essa dualidade é responsável pelo arquétipo até hoje referenciado quanto à *favela* sendo um modo de vida não pertencente à cidade.

Através dessas características específicas do “morro da Favella”, com o passar do tempo esse nome, *favela*, se transformou num referencial para identificação de ocupações onde eram presentes moradias das classes pobres similares pelos habitantes da cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, através das transformações ocorridas ao longo do tempo, identificar um território como *favela* passou a ser uma tarefa para além de associações imediatas, passou a ser uma categoria difícil de ser definida ou que se explique apenas através de um conjunto de circunstâncias e atores históricos.

A *favela*, na dinâmica que conhecemos hoje na cidade do Rio de Janeiro, é resultante do contexto histórico gerado da extinção dos cortiços somada à necessidade de se começar uma vida urbana em uma cidade deficiente de habitações a preços acessíveis. Já cortiços são fruto dos resultados da abolição da escravatura e a crise da produção cafeeira, que geraram um êxodo dos campos e uma sobrecarga de desempregados nas cidades, em sua avassaladora maioria libertos – que foram negligenciados pelo Estado após serem alforriados.

Outro responsável pela formação das *favelas* foi a escolha da elite brasileira, que “procurou purificar a raça pelo branqueamento da população”, com a importação dos imigrantes europeus, escolhidos como o combustível livre e assalariado para o motor da economia brasileira da época, a agricultura. Essa crescente de pessoas provocou um aumento populacional de 90% na cidade entre os anos de 1872 e 1890, quando cerca de 20% dessa população (em torno de 100 mil pessoas) viviam em cortiços e casas de cômodos (GONÇALVES, 2013).

³¹ VALLADARES, Lícia do Prado. *A invenção da favela: do mito de origem à favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

Todavia, as moradias apresentavam condições totalmente análogas à desumanização: os moradores adoeciam com frequência por total falta de higiene e qualidade de vida, sendo considerados pela sociedade como disseminadores das epidemias que assolavam o Rio de Janeiro. À vista dessa situação – que se desenrolava desde o Império e avançava pelo regime republicano recém-proclamado – o poder público desenvolveu um esforço concentrado para a erradicação dos cortiços, legitimada pela política higienista, acusando as camadas populares de serem os vetores dessas doenças.

O Observatório de Favelas³², realizou seminário em 2009 – que contou com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – que resultou na publicação *O que é a favela afinal?*, que estabelece características, no todo ou em parte, que uma *favela* possua, listadas aqui de forma resumida: a) insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal; b) forte estigmatização socioespacial; c) níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; d) edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução; e) apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia; f) indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; g) ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental; h) grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade; i) alta densidade de habitações no território; j) taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade; k) relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de encontro.

Assim nasce o símbolo do que são as *favelas* na cidade carioca, e que até hoje é o parâmetro para se designar o que é *favela*. Mesmo o seu “germe” sendo um fenômeno presente na vida urbana desde o fim do século XIX, somente em 1937, com o Código de Obras, é que surgem parâmetros a fim de definir o que é *favela* e reconhecer sua existência, que evolui de uma questão não apenas sanitária ou moral, para uma questão social e urbanística (VALLADARES, 2000).

³² Disponível em <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/o-que-%C3%A9-favela-afinal.pdf>. Acesso em: 2/07/2021 às 09h57min.

3.2 De que forma se deu a intervenção do Estado nas favelas ao longo da sua historicidade e quais as motivações

A história da relação que foi construída entre o espaço das favelas e a cidade foi marcada pela presença do poder público através da asperidade, onde tal presença só era sentida nas interações cujo objetivo era eliminar esse espaço que sempre foi visto como adverso. Ao assumir a Prefeitura do Distrito Federal, em 1920, Carlos Sampaio³³ deu continuidade à reforma iniciada por Pereira Passos³⁴ e, fazendo de escudo o argumento da modernidade, assinou o decreto que determinou a destruição do Morro do Castelo.

Inspirada por uma ótica higienista espelhada nas intervenções parisienses de Georges-Eugène Haussmann³⁵ no século XIX, a re-

³³ Convidado pelo Presidente Epitácio Pessoa (1919-1922) para assumir a Prefeitura do Distrito Federal em substituição ao prefeito Sá Freire, tomou posse em 7 de junho de 1920 com a missão de preparar a cidade para os eventos comemorativos do I Centenário da Independência do Brasil. Executou obras de grande relevância para a cidade, tais como o arrasamento do Morro do Castelo, que foi considerada a mais importante realizada em sua gestão. As obras de calçamento, reposição, reparos e conservação foram uma constante no governo de Carlos Sampaio e se estenderam a diversas partes da cidade. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/SAMPAIO.%20Carlos.pdf>. Acesso em: 15/07/2021 às 15h28min.

³⁴ Durante sua estada na França, enquanto participava de cursos, que se estendeu até fins de 1860, pôde acompanhar diversas obras como a construção da estrada de ferro ligando Paris e Lyon e, sobretudo, a monumental reforma urbana empreendida em Paris por Georges-Eugène Haussmann, prefeito do Departamento do Sena desde 1853. No final de 1902, foi convidado pelo Presidente Rodrigues Alves (1902-1906), recém-empossado, para assumir a Prefeitura do Rio de Janeiro com a missão explícita de “consertar os defeitos da capital que afetam e perturbam todo o desenvolvimento nacional”. Em termos pessoais, sua experiência de trabalho na esfera pública e na área privada juntou-se à atividade empresarial, o que lhe possibilitou montar uma rede de relações em que frequentemente se cruzavam interesses públicos e privados. O que a série de decretos e posturas municipais então vigentes deixa perceber é o intuito de modificar o modo de vida da população carioca, introduzindo novos hábitos e costumes. Durante a administração de Pereira Passos foram baixadas várias medidas restritivas em relação ao comportamento do cidadão nos espaços públicos. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Georges-Eug%C3%A8ne_Haussmann. Acesso em: 15/07/2021 às 15h36min.

³⁵ Georges-Eugène Haussmann (1809-1891), largamente conhecido apenas como barão Haussmann, o “artista demolidor”, foi prefeito do antigo Departamento do Sena (que incluía os atuais departamentos de Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis e Val-de-Marne), entre 1853 e 1870. Durante aquele período foi responsável pela reforma urbana de Paris, determinada por Napoleão III, e tornou-se muito conhecido na história do urbanismo e das cidades. Pretendia, além de tornar a cidade mais bela e imponente, cessar com as barricadas, insurreições e combates populares muito recorrentes na época. Além disso expulsaria seus antigos moradores centrais da classe trabalhadora para a periferia, a partir da demolição das ruas e construções antigas para uma nova organização geométrica de casas e comércios idênticos. Dessa forma se ergue uma elegante e homogeneizada Paris

forma ampliaria as ruas para a melhor circulação dos ventos, dando fim às habitações populares consideradas insalubres, como medidas de saneamento e de prevenção de doenças. Um dos símbolos da reforma foi a inauguração da Avenida Central (atual Av. Rio Branco), em 1905. No ano anterior, ocorreu a demolição da primeira parte do Morro do Castelo, passando a ter como limites os fundos da Biblioteca Nacional e a Escola de Belas Artes. A segunda e definitiva demolição se iniciou em 1921 e se estendeu até 1922.

Próximo ao ano de 1940, o Prefeito Henrique Dodsworth³⁶, baseado no Código de Obras de 1937 que se referia às favelas como “aberrações”, as denominou como um problema de saúde pública e, como responsável oficial do governo, removeu as pessoas que moravam nelas, como, por exemplo, a Favela da Praia do Pinto, para os chamados “parques proletariados”. Durante os anos de 1940, foram construídos três parques, que abrigavam cerca de 4.000 pessoas. No final dessa década, a Igreja Católica começou a financiar organizações sociais nas favelas – como a Fundação Leão XIII – em resposta à ascensão do Partido Comunista Brasileiro nas eleições municipais de 1947 e a percepção de que existia uma ameaça comunista nesses locais.

A fundação trouxe várias combinações de orientações ideológicas, saneamento básico, luz, médicos, professores e maior conscientização ao público de 34 comunidades. Outra ação da Igreja Católica foi a construção da Cruzada São Sebastião, o primeiro conjunto residencial destinado a ser residência dos moradores da Praia do Pinto e da Favela do Morro Azul, situadas nos bairros da Lagoa e do Flamengo, respectivamente.

Nos anos 1950, as desapropriações para a abertura da nova via, que viria a ser conhecida como Radial Oeste, foram iniciadas. A fun-

sobre os escombros da antiga, futuramente apagando-a da memória histórica junto das correntes guerras civis e influenciando a modernização de outras tantas metrópoles desde o século XIX e estendendo-se até hoje. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Georges-Eug%C3%A8ne_Haussmann. Acesso em: 15/07/2021 às 15h36min.

³⁶ Em novembro de 1937, um Henrique Dodsworth tornou-se prefeito da capital. Uma das suas primeiras medidas foi a reorganização da Prefeitura do Distrito Federal. A administração de Dodsworth retomou e adaptou às novas condições da cidade os planos que o urbanista francês Alfred Agache havia produzido em 1927. Com base nesses planos, a prefeitura, entre outras obras, terminou o desmonte do Morro do Castelo, paralisado já há alguns anos, urbanizou a Esplanada do Castelo e abriu a Avenida Presidente Vargas, com mais de quatro quilômetros de extensão. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/henrique-de-toledo-dodsworth-filho>. Acesso em: 15/07/2021 às 15h41min.

ção principal da Avenida Radial Oeste, além de via arterial de penetração do Distrito Federal desde o centro urbano no sentido de sua maior dimensão para os subúrbios distantes, é coletar e distribuir o tráfego formado pelas linhas da Estrada de Ferro Central do Brasil – São Francisco Xavier, Rocha, Riachuelo, Sampaio, Engenho Novo, Méier, Todos os Santos, Engenho de Dentro, Encantado, Piedade, Quintino, Cascadura, Madureira, Jacarepaguá e distritos³⁷.

A Favela do Esqueleto encontrava-se no caminho destinado à avenida, onde habitavam entre 16 mil e 25 mil indivíduos, distribuídos em 8.000 barracos que ocupavam as margens do Rio Joana e as instalações de um hospital inacabado que seria ligado à UFRJ³⁸. Vem daí a origem do nome Esqueleto. Essas mesmas fundações foram depois transformadas no *campus* Maracanã da hoje denominada Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Em 1960, o Governador Carlos Lacerda³⁹ desvinculou da Igreja Católica a assistência municipal para as favelas, e o sociólogo José Arthur Rios⁴⁰ foi colocado no cargo de coordenador do governo para Serviço Social. No ano de 1968, o Governador Negrão de Lima⁴¹ reu-

³⁷ Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Teoriaymetodo/Metodologicos/332.pdf>. Acesso em: 13/06/2021 às 15h07min.

³⁸ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

³⁹ Foi cassado e preso pela ditadura do Estado Novo; assim, desenvolveu intensa oposição a Vargas através de seu jornal, fazendo referências à violência policial vigente durante o Estado Novo. Em 5 de agosto de 1953, Lacerda foi alvo de um atentado, conhecido como “atentado da Toneleros”, e responsabilizou o governo pelo atentado; ainda no dia 5, afirmou ao jornal *Tribuna da Imprensa* que “elementos da alta esfera governamental” estavam implicados no crime. Esse episódio desencadeou uma crise político-militar que culminou no suicídio de Getúlio Vargas em 24 de agosto do mesmo ano. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-frederico-werneck-de-lacerda>. Acesso em: 15/07/2021 às 15h48min.

⁴⁰ Sociólogo, profissionalmente exerceu atividades em instituições internacionais e nacionais, como consultor da ONU, professor na Universidade Estadual da Flórida e da Califórnia e, no Brasil, da PUC-Rio, Santa Úrsula e UFRJ, assim como membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). Rios foi proeminente no estudo sobre favelas e sua pesquisa de maior impacto foi publicada em 1960 – em dois cartões no jornal *O Estado de São Paulo*. Defendia que “a urbanização de favelas deve vir de dentro para fora”. No início da década de 1960, como secretário de Carlos Lacerda, governador do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1802-novas-fontes-para-pensar-o-brasil-e-a-sociologia-brasileira-notas-sobre-os-arquivos-de-jose-arthur-rios-e-carlos-alberto-medina.html>. Acesso em: 15/07/2021 às 15h53min.

⁴¹ Em 1950, participou da campanha vitoriosa de Juscelino Kubitschek para o governo de Minas Gerais, e foi nomeado prefeito da capital federal por seu conterrâneo e correligionário do PSD, iniciando uma gestão em que foram plantadas as raízes das modificações que o Rio de Janeiro sofreria nos anos seguintes. Criou, em novembro de 1957, a Supe-

niu um grupo de arquitetos, economistas e urbanistas para formar a Companhia de Desenvolvimento das Comunidades (CODESCO), que fornecia suporte técnico a moradores e empréstimos de longo prazo com juros baixos para a compra de materiais de construção por moradores. A CODESCO organizou um processo de votação no qual os moradores votavam onde e como as novas ruas seriam projetadas, e reassentou de forma que garantisse que famílias ficariam juntas na mudança das pessoas de um lado da comunidade para o outro.

A CODESCO foi capaz de concluir o plano de desenvolvimento de só uma das três comunidades antes de o programa federal Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Rio de Janeiro (CHISAM) começar a remover os moradores de comunidades em várias regiões da cidade. O CHISAM removeu 100 mil moradores de favelas como da Catacumba, Ilha das Dragas, e outros moradores que ainda residiam no território da Praia do Pinto, entre 1968 e 1975. Eles foram realojados em conjuntos habitacionais construídos na periferia da cidade na época, como Vila Kennedy, Quitungo e Cidade de Deus.

Na virada da década de 1970 para a de 1980, as remoções foram se tornando resquícios do cenário das décadas anteriores, e o Estado adotou a urbanização de favelas como política. Ao longo das duas décadas seguintes esse processo é ampliado, com lideranças das favelas cada vez mais presentes nos aparelhos de Estado e projetos que defendiam a existência e melhorias das favelas tendo sido incorporados nas políticas públicas. Todavia, ainda que houvessem conquistado alguns avanços, os preconceitos quanto ao direito dos moradores como pertencentes à cidade através das favelas ainda era muito presente na sociedade, sendo disseminado pela opinião pública através principalmente da mídia impressa.

rintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN), órgão diretamente subordinado ao prefeito, com ampla autonomia de comando. Em sua gestão realizou: o início da construção do elevador da Avenida Perimetral (que só seria concluído quase 20 anos depois); a construção do túnel-canai Engenho Novo-Macacos, ligando o sistema de abastecimento d'água do rio Guandu com a Zona Sul; a construção de 70 quilômetros de esgotos sanitários nos subúrbios e de 128 unidades escolares; a realização de obras de saneamento, de pavimentação de ruas e de tratamento paisagístico de logradouros públicos; a Companhia de Transportes Coletivos (CTC) e começou a implantar o sistema de ônibus elétricos na zona sul, em substituição aos bondes; criação da Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro, que levou mais de uma década até contratar a realização dos estudos de viabilidade do Metrô carioca. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/francisco-negrao-de-lima>. Acesso em: 15/07/2021 às 15h59min.

No mandato do Prefeito Marcello Alencar⁴², em 1992, tendo como base o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro – uma exigência da Constituição de 1988 – a trajetória de urbanização das favelas é consolidada como função do poder público. Assim surgiu em 1993 o programa Favela Bairro, encadeando a urbanização e dispersando a ideia das remoções como solução para a cidade.

Foram usados argumentos como a questão ambiental – responsabilizando os projetos de urbanização das favelas como vilões da degradação das áreas de mata – e a violência urbana, atribuída como consequência do tráfico de drogas que já era uma realidade nas favelas durante os anos de 1990, sendo utilizados a fim de impedir que algumas favelas fossem urbanizadas, deturpando assim a intenção de liberação das áreas favelizadas para empreendimentos comerciais ou habitacionais de classe média, ou somente eliminar a indesejada vizinhança das favelas, entretanto fonte de mão de obra para esses mesmos vizinhos.

Na década de 2000, o caso da Vila Autódromo é um dos grandes exemplos das remoções motivadas pelos vários eventos internacionais que foram sediados na cidade do Rio de Janeiro de 2007 a 2016. A estratégia usada pela prefeitura para impor as remoções na Vila Autódromo foi bem semelhante à usada na comunidade da Favela Metrô Mangueira. A comunidade do Metrô Mangueira, ou favela do Metrô, tem este nome e surgiu em meados dos anos 1980 com a construção da estação de Metrô da Mangueira.

A área foi inicialmente ocupada pelos trabalhadores da construção e foi ao longo dos anos tendo sua ocupação por intermédio das ligações familiares e descendentes desses trabalhadores, locação de imóveis etc. Atualmente, o Metrô-Mangueira se estende por uma área de aproximadamente 21.600 metros quadrados entre os bairros de Vila Isabel e Maracanã, na zona norte do Rio de Janeiro. Há infor-

⁴² Em novembro de 1988, se elegeu prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Pretendendo dotar a cidade de um órgão de vigilância dos bens patrimoniais, o prefeito criou, em dezembro de 1990, a Guarda Municipal. Durante seu mandato organizou, em junho de 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Em associação com os governos federal e estadual, deu início à construção da Linha Vermelha, à reforma e ampliação do Aeroporto Internacional e à despoluição da Baía de Guanabara. Executou, ainda, o projeto Rio-Orla, que remodelou os calçadões litorâneos e criou ciclovias. Em 1994, o governador inaugurou a Via Light, ligando a capital ao município de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense. Seu governo também ampliou o sistema de Metrô, com estações da Linha 2 chegando até a Pavuna. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marcelo-nunes-de-alencar>. Acesso em: 15/07/2021 às 16h05min.

mações de que a comunidade chegou a reunir 700 famílias. Devido à semelhança com a Vila Autódromo (as duas localidades se situavam em áreas de muita importância para os megaeventos sediados na cidade), ganhou atenção da especulação imobiliária e da mídia.

4. Justificativas e motivações nas remoções das favelas num contexto histórico

Ao abordarmos quais são essas incongruências no comportamento estatal diante dos direitos previstos por lei para garantia de dignidade, principalmente na realidade de contexto da vida nas favelas, podemos transcorrer de onde vem essas práticas tão enraizadas. Tais práticas encontraram campo fértil na necessidade do capital em se manter em circulação. No século XX, a forma que o capital viu de se adaptar e vencer grandes rupturas em seu sistema foi através da urbanização, que tomando como referência as reflexões de David Harvey em seu livro *Cidades rebeldes*, podemos perceber que o papel da promoção da cultura de urbanização teve grande importância na absorção do excedente do capital.

Esse processo se inicia no contexto brasileiro primeiro através da propagação de uma ideia de modernização da cidade e adequação aos padrões das grandes cidades ao redor do mundo, entretanto sempre atrelado a um caráter higienista, o que foi muito bem recebido pela burguesia da época. Iremos aqui elucidar os exemplos citados na seção 1 deste artigo, porém norteados de acordo com a ordem cronológica, as justificativas alegadas pelo Estado a fim de legitimar tais remoções e os motivos que nortearam tais processos.

4.1 Morro do Castelo e a intervenção em nome do progresso

O primeiro exemplo usado a fim de construir essa linha do tempo baseada numa lógica de remoções é a do Morro do Castelo. Essa remoção se encontra num cenário que criticava a imagem colonial do Rio e almejava uma capital da República que refletisse ares de modernidade e renovação, a fim de produzir símbolos que legitimam essas características através da mudança no novo regime. A Avenida Central era um desses símbolos que inspiravam prosperidade econômica, civilidade e beleza. E se opor a habitações populares não signi-

ficava eliminá-las fisicamente do ambiente, como também eliminar a fonte da desordem, sujeira, promiscuidade.

Essas reformas do início do século XIX vieram acompanhadas de muita propaganda, visto que era preciso convencer os habitantes da cidade de que os espaços a serem removidos o seriam por necessidade e que a cena urbana na qual já estavam familiarizados iria sofrer mudanças radicais. Logo, o discurso de exaltação do novo, do progresso, e em contrapartida da depreciação da cidade “velha” – como ela se encontrava –, teve um papel essencial no sucesso das intervenções.

As intervenções urbanas foram concebidas em função da circulação de mercadoria, com foco no porto da cidade, a porta de entrada das importações brasileiras, que tinham um papel decisivo no equilíbrio fiscal do governo federal. As demais intervenções do governo federal no sistema viário também estariam relacionadas à circulação, sendo complementares às obras do porto, como a avenida do cais (atual Av. Rodrigues Alves) e o Canal do Mangue. A construção da Avenida Central teria destoadado desse planejamento voltado exclusivamente para fins de circulação, pois assumiu a função de embelezamento da cidade, principalmente em sua extremidade sul.

Como complemento a esses objetivos do governo federal, as obras municipais tratariam de questões de higiene, de abrir artérias e embelezar a cidade. Foi uma ação em conjunto, duas reformas com objetivos complementares, porém distintos. Ao mesmo tempo que projetava a cidade para o futuro dentro do contexto de modernização do início do século XX, a gestão de Pereira Passos não se orientou somente pela noção de progresso material, mas se pautou por um projeto de civilização, atuando nos costumes e poupando das demolições alguns elementos que traziam à memória a história da cidade.

Pereira Passos tentava adequar a população àquilo que ele concebia como ser civilizado dentro de sua visão eurocêntrica, inclusive priorizando o embelezamento de algumas áreas da cidade, como o Centro, a região da Tijuca e a zona sul; visto que a elite carioca migrou seu eixo de ocupação para áreas nobres da zona sul do Rio de Janeiro, a população negra deixou o centro. Essa visão, inclusive, era inerente ao pensamento da sociedade brasileira.

Um exemplo é o Decreto 39 de 10 de dezembro de 1903, por meio do qual o então prefeito proibiu cortiços e na região central,

dificultando que habitações populares ocupassem a região e contribuindo com o processo de segregação social e de expulsão da população (de maioria negra) para os subúrbios e morros⁴³. É nessa época que a concentração da população negra na área central da cidade é deslocada para o Campo de Santana e para a Praça Onze.

O projeto de construção da nação no período imperial – que introduziu elementos que visavam construir a identidade cultural brasileira – não foi suficiente para a emergência de um sentimento nacional que valorizasse a cultura brasileira em detrimento da europeia, pois, durante o século XIX, a cultura europeia foi um referencial para a elite brasileira, que imitava seus hábitos e importava seus produtos. O Brasil idealizado era o reprodutor da cultura europeia e, orientados por esse pensamento, os agentes das reformas procuraram remodelar o Rio de Janeiro a partir de parâmetros europeus, ignorando que a cidade possuía uma população diversa daqueles que produziram o discurso de apoio às ideias representadas pela postura do prefeito.

4.2 Praia do Pinto e a intervenção motivada pelo desejo de embranquecimento de bairros valorizados

Aqui abordaremos a remoção de algumas favelas que se localizavam ao redor da Lagoa Rodrigo de Freitas e tiveram seus processos de remoção quase que simultaneamente. As favelas são Praia do Pinto, Catacumba, Ilhas das Dragas e Piraquê.

A Praia do Pinto, a mais famosa das favelas da região, surgiu a partir de pescadores e operários que trabalharam na construção do Jóquei Clube do Brasil, nas imediações, e que receberam permissão para se instalarem no local, ainda na década de 1910, com o primeiro morador tendo chegado em 1913. A construção do canal do Jardim de Alá, a partir da década de 1930, e a ampliação da linha de bondes da cidade do Rio de Janeiro em direção à freguesia da Gávea também contribuíram para a formação dessa favela e de outras da área ao longo dos anos.

A Praia do Pinto surgiu de três favelas menores, na verdade: Praia do Meio, Praia-Mar e Favela da Lagoa. Esta última acabou se

⁴³ SILVA, Marcelo Penna da. O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social. *Estação Científica* (UNI-FAP), Macapá, v. 8, n. 1, p. 47-56, jan./abr. 2018.

impondo sobre as outras e, por ser na Lagoa Rodrigo de Freitas, dizia-se que era a praia onde os pintos tomavam banho, passando a ser conhecida como Praia dos Pintos até finalmente se tornar a Praia do Pinto.

Durante as décadas de 1940 e 1950, a Praia do Pinto foi alvo de vários incêndios, cujas origens são desconhecidas. Devido a um desses incêndios, em 1952, Dom Helder Câmara construiu o conjunto hoje conhecido como a Cruzada São Sebastião, e transferiu para o coração de um bairro da alta burguesia do Rio de Janeiro a população que havia perdido seus barracos e pertences em um incêndio cuja origem nunca foi esclarecida e muitos consideraram criminoso, sobre cujos escombros viria a ser erguida uma série de edifícios altamente valorizados, que a cidade conhece como Selva de Pedra.

Segundo o autor Mário Brum (2012), a remoção da favela e a transferência de seus moradores para conjuntos deveria, segundo autoridades do programa,

promover socialmente a família favelada, transformando-a de invasora de propriedades alheias com todas as características de marginalização e insegurança que a cercam, em titular de casa própria. Como consequência, chegar-se-ia à total integração dessas famílias na comunidade, principalmente no que se refere à forma de habitar, pensar e viver⁴⁴.

De modo que a moradia num conjunto iria gerar um novo tipo de cidadão: proprietário, incorporado ao sistema, respeitador das leis, com bons hábitos de moral e higiene.

Considerada uma das mais famosas da cidade, a favela ocupava uma área que poderia ser de grande valor, num bairro em plena expansão imobiliária de apartamentos para classe média.

O objetivo imediato dessa remoção era o de liberar a área para obras de urbanização e saneamento da Lagoa Rodrigo de Freitas e a construção, no local, de edifícios residenciais, promovendo-se, antes a transferências dos favelados para novas moradias condignas⁴⁵.

⁴⁴ BRUM, Mario Sérgio Inácio. Memórias da remoção: o incêndio da Praia do Pinto... e a culpa “do governo”. *Anais do XI Encontro Nacional de História Oral – Memória, democracia e justiça*. UFRJ. Rio de Janeiro, 10 a 13 de julho de 2012.

⁴⁵ BRUM, M. *Op. cit.*

Segundo Lícia Valladares (1980), a Ilha das Dragas era a menor das favelas, com 2.500 habitantes em 1968; a Praia do Pinto contava com cerca de 15 mil habitantes em 1969, e a Catacumba com 9.100 em 1970, ano de conclusão da remoção.

Nos anos 1950, a cidade passava por um processo de adensamento dos espaços já ocupados e a legislação somente referendava as tendências já expressas no espaço construído, restando pouco para o planejamento como projeto de mudança. A imprensa da época construiu a imagem das praias da zona sul como o próprio símbolo do verão carioca e, por conseguinte, da tropicalidade do país, imagem que se queria exportar, carregada de potencialidade turística.

Dividir o mesmo espaço com os grupos das camadas populares não fazia parte do seu projeto. Logo, a intenção dos jornais era de divulgar características associadas à favela, como: problema de ordem social, moral e estética; concepção de promoção social pela moradia, ou seja, privilegiando o aspecto físico-habitacional, havendo uma associação qualitativa da precariedade das condições de moradia ao indivíduo para, assim, construir uma imagem que legitimava as políticas de remoção (PERLMAN, 1976).

Como exemplificação, podemos ver no estudo de Mauro Amoroso⁴⁶ sobre a importância do fotojornalismo na construção da representação sobre as favelas, de 2006:

[...] Outro dado interessante é o fato de todas as fotografias de Bueno terem sido publicadas, sobretudo porque tal material fotográfico era destinado à coluna ‘Gerico’⁴⁷. Essa coluna, que começou a ser publicada em 1948, era voltada para a denúncia e cobrança das autoridades públicas de solução para os principais problemas da cidade. Ou seja, a presença da Praia do Pinto nessa coluna revela a forma de tratamento dispensada a essa favela pelo jornal, pedindo sua erradicação e ressaltando todos os aspectos negativos que ela significava para a cidade, em especial para os bairros do Leblon e Lagoa.

Assim, podemos concluir que o projeto iniciado com a queda do Morro do Castelo, de uma grande reforma urbana que espelhasse

⁴⁶ Cf. AMOROSO, Mauro H. de B. *Nunca é tarde para ser feliz? A imagem da favela pelas lentes de O Correio da Manhã*. Dissertação (Mestrado em História Social) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense. Niterói: [s.n.], 2006, p. 172.

⁴⁷ Coluna publicada no jornal *O Correio da Manhã*, da cidade do Rio de Janeiro.

a imagem de cartão postal do Brasil através da cidade do Rio de Janeiro, continua, entretanto, de forma mais enfática ao abraçar as demandas do mercado imobiliário, que se comporta de forma cada vez mais liberal, não considerando a temática que abordamos na seção 2 sobre a diferença entre direito à ocupação e direito à cidade das populações mais pobres, visto que as terras ocupadas por essas comunidades só tiveram sua permanência nesses locais até o momento em que esses territórios não estavam nos planos do mercado privado de habitação.

4.3 Favela do Esqueleto e a intervenção pela melhoria da mobilidade urbana

Exemplo de remoção com a justificação de melhoramento da mobilidade urbana, a Favela do Esqueleto, como já mencionado, ocupava as margens do Rio Joana e as instalações de um hospital inacabado que seria ligado à UFRJ, daí a origem do nome Esqueleto. Os motivos que levaram à seleção da área então ocupada pela Favela do Esqueleto para a construção do *campus* Maracanã, da que viria a ser a UERJ, provêm essencialmente da sua localização privilegiada em termos de vias de acesso às zonas sul e norte do município do Rio de Janeiro, expressa pela proximidade da estação de trens do Maracanã e as linhas de ônibus que atuavam no bairro.

Existiam – na comunidade primeiro conhecida como Vila do João – 8.000 barracos onde residiam entre 16 mil e 25 mil habitantes. Uma vez ocorrido o deslocamento da população da comunidade carente ali residente e realizadas as obras de engenharia – que transformaram todo trecho antes exposto do Rio Joana em uma galeria situada logo abaixo do Pavilhão João Lyra Filho –, pôde-se dar início à construção das futuras instalações do que é atualmente a UERJ. O primeiro prédio, Pavilhão Haroldo Lisboa da Cunha, foi resultado do aproveitamento das antigas instalações inacabadas existentes no local, tendo cinco andares⁴⁸. O DUR⁴⁹ recomendava imediata exe-

⁴⁸ Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Teoriaymetodo/Metodologicos/332.pdf>. Acesso em: 13/06/2021 às 15h07min.

⁴⁹ No curto mandato de José Linhares, um decreto presidencial de dezembro de 1945 transformou a Comissão do Plano da Cidade no Departamento de Urbanismo (DUR) da Secretaria Geral de Viação e Obras da Prefeitura do Distrito Federal. A proposta de plano-diretor do DUR foi apresentada em 1948 durante a gestão do General Mendes de Moraes na prefeitura. O ponto central das propostas é a formulação de um novo sistema

ção das obras, em concomitância às obras do novo Estádio Municipal, construído no terreno do antigo Derby Club para a Copa Mundial de Futebol de 1950.

Na década de 1950 começaram as desapropriações para a abertura da via que hoje conhecemos como Radial Oeste, mas havia dificuldades orçamentárias que faziam a obra se arrastar. Na administração Dulcídio Cardoso⁵⁰, inclusive foi criado um órgão especial para comandar as obras, o Serviço Técnico da Av. Radial Oeste (STEARO), que começou somente em 1955 a abrir o primeiro trecho, junto ao Maracanã, com demoradas demolições, construindo um trecho desconectado do resto do sistema viário da cidade. Somente com a criação da SURSAN⁵¹ – a superautarquia criada por Negrão de Lima, ainda tendo o Rio de Janeiro como Distrito Federal – é que a obra começou a andar de fato, com complexas obras de engenharia, como a retificação da calha do Rio Maracanã⁵².

A Radial Oeste seria construída como uma continuação natural da Av. Presidente Vargas, depois da Praça da Bandeira, em direção aos subúrbios servidos pela Estrada de Ferro Central do Brasil (EFCB). A função principal da Avenida Radial Oeste, além de via arterial de penetração do Distrito Federal desde o centro urbano no sentido de sua maior dimensão para os subúrbios distantes, é coletar e distribuir o tráfego formado pelas linhas da EFCB⁵³ – São

de vias arteriais que deveriam complementar as obras realizadas durante o Estado Novo com a construção de um conjunto de avenidas. As propostas pretendiam preparar a cidade para uma circulação rodoviária baseada em automóveis, ligando Centro e Zona Sul. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/temporalidades/article/download/19584/17383/>. Acesso em: 15/07/2021 às 17h50min.

⁵⁰ Em 12 de dezembro de 1952, foi nomeado prefeito da capital do país pelo Presidente Getúlio Vargas. Entre as realizações de sua administração destacaram-se a criação dos serviços técnicos especiais das avenidas Perimetral e Radial Oeste, como também da Superintendência das Obras do Santo Antônio (SOST), cujo objetivo era dar maior impulso ao desmante do Morro de Santo Antônio. Com a morte de Getúlio, abandonou totalmente as atividades políticas, em 1954. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CARDOSO,%20Dulc%C3%ADdio%20do%20Esp%C3%A-drito%20Santo.pdf>. Acesso em: 15/07/2021 às 17h30min.

⁵¹ A Lei n. 899, de 28 de novembro de 1957, instituiu um Fundo Especial de Obras Públicas, criou a Superintendência de Urbanização e Saneamento (SURSAN) para administrar tais recursos e aprovou seu Plano de Realizações.

⁵² Disponível em: <http://saudadesdoriodoluizd.blogspot.com/2018/01/av-radial-oeste.html>. Acesso em: 13/06/2021 às 15h11min.

⁵³ Para consultar a história da linha férrea no Estado do Rio de Janeiro: http://www.estacoesferroviarias.com.br/efcb_rj_auxiliar/efcb_linhaauxiliar_rj.htm. Acesso em: 08/07/2021 às 15h48min.

Francisco Xavier, Rocha, Riachuelo, Sampaio, Engenho Novo, Méier, Todos os Santos, Engenho de Dentro, Encantado, Piedade, Quintino, Cascadura, Madureira, Jacarepaguá e distritos.

O grande incentivo para a realização das obras de infraestrutura na cidade veio após Juscelino Kubistchek⁵⁴ nomear Francisco Negrão de Lima para o cargo de Prefeito do Distrito Federal em março de 1956. No início dos anos 1960, a SURSAN inaugurou novo trecho da Avenida Radial Oeste, ligando a Praça da Bandeira ao Maracanã, e removendo os moradores da Favela do Esqueleto da área do Maracanã com destino a Ramos.

A trajetória de Negrão de Lima é marcada por um bom trânsito entre entidades da sociedade civil e, principalmente, em órgãos do aparelho de Estado. Suas passagens pelo governo do Rio de Janeiro, como prefeito nomeado por Kubistchek e governador da Guanabara, foram marcadas pela execução de um grande programa de obras públicas em consonância com as pautas do mercado imobiliário e das empreiteiras. Suas ligações com essas frações de classe também foram expostas após sua saída do governo da Guanabara, quando exerceu o cargo de conselheiro do Banco Safra e foi presidente da Bolsa de Imóveis do Rio de Janeiro, empresa privada dedicada à avaliação de imóveis⁵⁵.

Ainda em 1961, as obras da Radial Oeste pretendiam avançar pelo trecho da Favela do Esqueleto, mas dependia de melhoramento da Fundação Leão XIII, com quem a SURSAN mantinha convênio para a retirada dos barracos. Somente com o governo seguinte, de Lacerda, é que as obras realmente progrediram: a ligação Praça da Bandeira-São Francisco Xavier foi finalmente estabelecida e a SURSAN pretendia continuar as obras, retificando vias e criando um largo corredor paralelo à Av. 24 de Maio. Entretanto, foi no governo de Negrão de Lima que o primeiro trecho da Av. Marechal Rondon, além de conjunto de viadutos, efetivamente começaram a ser executados, novamente por meio de custosas desapropriações.

⁵⁴ Médico por formação, foi eleito para seu primeiro mandato parlamentar em maio de 1935. Assumiu o cargo de prefeito de Belo Horizonte em 1940, e construiu o conjunto arquitetônico da Pampulha, projetado por Oscar Niemeyer. Durante sua campanha para presidente, em 1954, em comício realizado em Jataí (GO), assumiu o compromisso de transferir a capital do país para o Planalto Central, caso fosse eleito. Conseguiu se eleger e, em 21 de abril de 1960, Kubitschek declarou inaugurada a nova capital, Brasília. Disponível em https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/juscelino_kubitschek. Acesso em: 15/07/2021 às 19h22min.

⁵⁵ Cf. DA SILVA, Pedro Sousa. Obras públicas, planos urbanísticos e desenvolvimento urbano: o caso do Rio de Janeiro (1948-1975). *Temporalidades*, v. 12, n. 1, p. 373-393, 2020.

Mas as custosas desapropriações numa ainda valorizada região suburbana paralisaram a abertura dessa nova avenida às portas do Méier, já nos anos 1970, sendo o resto do trajeto feito com simples alargamentos e abertura de algumas comunicações entre vias. Mas longe de um traçado retilíneo como era pretendido⁵⁶.

Na maior parte das vezes, a legislação agrupada nos códigos ou pulverizada em decretos limitou-se a referendar os caminhos espontâneos do crescimento da cidade e as tendências já existentes, além de concretizar as expectativas de grupos ligados ao setor de construção civil. A alteração das relações sociais e a melhoria das condições de acessibilidade aos bens sociais pelos grupos de diferentes níveis de renda não se encontravam entre os objetivos dessas normas.

4.4 Vila Autódromo e a intervenção pela realização de grandes eventos na cidade

Os exemplos listados neste item são os que tiveram como motivação obras realizadas em prol da preparação da cidade para eventos de grande porte, que foram sediados entre os anos de 2007 e 2016. Dois exemplos emblemáticos são os da Vila Autódromo e da favela do Metrô Mangueira, e seus processos compartilham semelhanças quanto à postura estatal.

Foi o que ocorreu nesse caso, um espaço ausente de políticas habitacionais, deficiente de transporte e com grande oferta de empregos nos condomínios e *shopping centers*, tal combinação resultou no crescimento da favela, que era localizada na região da Barra da Tijuca. Essa comunidade que se tornou símbolo das atuais remoções pela sua resistência e por estar na principal área destinada aos eventos olímpicos sofreu diversas tentativas de remoção, até que se concretizou às vésperas da abertura dos Jogos Olímpicos de 2016. A comunidade tinha aproximadamente 40 anos de existência, tendo surgido a partir de pescadores e sendo ampliada pelo afluxo de trabalhadores da construção civil no crescimento da região, a partir da década de 1970.

Onde se localizava a comunidade da Vila Autódromo eram terras pertencentes ao governo do Estado, e este conferiu aos moradores o título de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) durante a década

⁵⁶ Disponível em <http://saudadesdoriodoluizd.blogspot.com/2018/01/av-radial-oeste.html>. Acesso em: 13/06/2021 às 15h07min.

de 1990, gravando, em 2005, a área como de Especial Interesse Social (IES). Apesar de respaldados juridicamente, os moradores da Vila Autódromo começaram a sofrer com a ameaça de remoção desde a década de 1990. Em 1993, o então subprefeito de Jacarepaguá e da Barra da Tijuca, Eduardo Paes⁵⁷, moveu uma Ação Civil Pública que defendia a remoção da favela por considerar que ela causava danos urbanos, estéticos e ambientais.

Alegando que a Vila Autódromo ocupava uma área próxima de proteção ambiental e que, por essa razão, o título de posse concedido anteriormente não seria válido, o então prefeito Eduardo Paes deu início às obras para os Jogos Olímpicos, desmatando áreas que deveriam ser protegidas por leis ambientais, como foi o caso da construção do Campo de Golfe e do corredor viário Transolímpica (BRUM, 2013). O discurso ambiental foi apropriado de forma diferente pelos poderes públicos e a sociedade em geral, quando o foco é a favela ou empreendimentos de maior lucro. A flexibilização das normas urbanísticas apresenta um caráter elitista por promover a expulsão da população pobre das áreas de interesse, principalmente para o mercado imobiliário (GONÇALVES; FRANÇA, 2010).

Comuns aos processos de resistência à decisão de remoção das duas comunidades, os moradores procuraram o apoio de grupos oriundos de universidades públicas e elaboraram um plano de urbanização, que teria um custo mais reduzido se comparado à remoção e reassentamento dos moradores, fortaleceram sua associação de moradores e usaram da divulgação do seu caso nas mídias sociais para ganhar apoio de outras ONGs, sociedade civil etc. Os processos de remoção foram iniciados sem que os moradores participassem dos espaços de decisão e sem que fossem consideradas suas propostas, caracterizando uma ação autoritária da prefeitura.

Com uma aliança entre promotores imobiliários e gestores públicos se estabelece um modelo a partir de alterações legislativas para o aumento generalizado dos padrões de edificabilidade, do uso recorrente das forças policiais para medidas de controle urbano, de intervenções de renovação urbana e requalificação de zonas consideradas

⁵⁷ Em outubro de 2008, concorreu à Prefeitura do Rio de Janeiro na legenda do PMDB e foi eleito. Concentrou os esforços da prefeitura na implantação de diversos novos corredores viários por toda a cidade, de modo a integrar as zonas norte, oeste, centro e o aeroporto internacional, tendo como objeto tanto a Copa do Mundo de 2014 quanto os Jogos Olímpicos de Verão em 2016. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pais-eduardo>. Acesso em: 15/07/2021 às 19h12min.

abandonadas e degradadas e, por fim, da mercantilização excessiva do solo.

Uma estratégia particularmente presente no caso do Metrô Mangueira foi a negociação individual com os moradores e a cooptação de alguns para convencer os demais a negociarem com a prefeitura; não divulgação de informações ou de informações confusas; a insistente procura de agentes municipais pelas famílias cadastradas, chegando a mais de 15 ligações telefônicas por dia; não remoção de escombros e não restituição dos serviços de água e luz à comunidade, impedindo que as famílias resistentes aos acordos com a prefeitura conseguissem permanecer no local; o Decreto de Desapropriação nº 39.852 de 18 de março de 2015, onde constavam os números de casas e a data da demolição, também assustou e desencorajou várias famílias a continuarem resistindo contra as remoções, a deixarem a resistência; até o confronto com a Guarda Municipal de forma truculenta foi usado como arma da prefeitura⁵⁸.

Após muita resistência e negociação, as 20 famílias que restaram receberam da prefeitura, no mês de julho de 2016 – mês anterior ao início dos Jogos Olímpicos –, casas construídas de acordo com um projeto de urbanização que contava com uma escola, área de lazer e sistemas de saneamento básico e luz.

Desde 2010 a comunidade vinha sendo ameaçada de desapropriação pela Secretaria Municipal de Habitação (SMH), de forma truculenta. Quando as investidas de remoção se intensificaram, a ocupação já estava bem consolidada, com grande quantidade de casas de alvenaria, equipamentos domésticos de razoável qualidade, dentro das possibilidades dos moradores, que já haviam estabelecido uma relação de identidade com o local por 35 anos, inclusive desenvolvendo iniciativas de empreendedorismo. Sua remoção foi concluída no ano de 2021.

Ao compararmos esses dois exemplos, espelhamos a inferência de Gonçalves e Vale (2018), na qual

uma noção de cidade-espetáculo implica a reorganização de uma nova visibilidade urbana que permita atrair capitais internacionais. Para tanto, é preciso forjar uma nova visão de cidadania. A participação popular é valorizada no discurso, mas descarac-

⁵⁸ BELLO, Enzo; QUEIROZ, Marcelo. O direito à cidade como prática de resistência a políticas de gentrificação e de remoções forçadas: o caso da comunidade metrô-mangueira (Rio de Janeiro). *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3, p. 1.911-1.940, 2018.

terizada na prática. O espetáculo enquadra a participação e sugere um consenso, mesmo que a dinâmica de organização do espetáculo promova medidas contrárias à população e viole direitos, sobretudo dos mais pobres. Existe um forte agenciamento das forças locais através de parcerias público-privadas; da valorização do empreendedorismo urbano; das pretensas melhoras da qualidade de vida com novos investimentos em equipamentos urbanos; da construção de um patriotismo local, e, eventualmente, de uma maior oferta de trabalho por certo período⁵⁹.

Tais grandes eventos internacionais são a justificativa concreta para se empreender grandes renovações urbanas e apresentam uma forte ideologia, que procura consolidar o espaço urbano, passando a ser pensado somente através da lógica de valor que ele pode gerar, além de serem o pretexto para angariação de recursos e a mobilização da população. Esses discursos mascaram, no entanto, as consequências concretas das intervenções urbanas pautadas nos interesses e modelos das classes dominantes e procuram reconstruir a identidade urbana através da omissão de grupos, práticas e espaços da cidade.

4.5 O conceito de “mercado de desapropriação” aplicado no contexto da cidade do Rio de Janeiro

Mesmo sendo um direito indistinto a todo cidadão – a garantia do bem-estar, proteção, o direito à moradia digna, independentemente de qualquer variante social, geográfica, étnica ou cultural –, as desapropriações continuam sendo recorrentes, com exemplos contundentes pelo menos nos últimos 100 anos. Tais exemplos listados na última seção, buscam equiparar-se com o conceito de “mercado de desapropriação” abordado por David Harvey em seu livro *Cidades rebeldes*.

Com o crescimento do centro urbano, as áreas periféricas em relação à concentração de riqueza da cidade foram ganhando abrangência. Assim, as políticas voltadas à mobilidade e ampliação da circulação foram ganhando espaço, aliadas à disseminação da cultura

⁵⁹ GONÇALVES, Rafael Soares; VALE, Josiane do. Remoções e megaeventos no Rio De Janeiro: a luta de resistência dos moradores da Vila Autódromo. *Revista de Políticas Públicas*, v. 23, n. 1, p. 441-455, 2019.

do direito à propriedade privada entre as camadas mais pobres, o que ao mesmo tempo traria a “limpeza” dos bairros elitizados – mantendo a imagem internacional que se buscava vender do Rio de Janeiro – e fomentaria a urbanização nos bairros próximos àqueles onde a concentração de renda era maior, como o Centro e zona sul.

Assim foram criados alguns programas de habitação, com a promessa de estimular a economia por meio da construção maciça de moradias e da suburbanização dos espaços periféricos, que atrairia os trabalhadores mais bem remunerados para uma política mais conservadora, além de o fomento à demanda por políticas públicas gerar aumento nos valores dos ativos dos proprietários. Entretanto o que realmente aconteceu foi o afastamento do “problema” das favelas através das habitações populares para cada vez mais longe dos polos urbanos em ascensão, e o real enriquecimento dos proprietários dos empreendimentos oriundos da urbanização, através de projetos de construção de avenidas e ampliação dos meios de transporte.

Esse modelo de escoamento do excedente do capital funcionou até meados da década de 1980, porém com o processo de redemocratização e as crescentes organizações populares, as favelas remanescentes da política de remoção passaram por um novo processo de enquadramento com o programa Favela Bairro.

A despeito da mudança no discurso estatal em relação à favela trazida pelo programa, que mudou de “extinção” para “integração”, ainda assim persiste a violação na forma como se dá essa suposta integração, visto que com a iminência da realização de grandes eventos internacionais na cidade retorna-se ao posicionamento de vender uma nova postura sobre a cidade cujo foco é precificar as experiências e os espaços, orientados pelos modelos aprovados pelas classes dominantes.

Harvey expõe bem a respeito quando aborda situações em que a administração pública se vê forçada a suprir bens públicos de interesse social, e interesses privados para formar coalizões capazes de promover ou administrar o desenvolvimento urbano. Essas diretrizes orientam-se pela criação de padrões de investimentos locais, para além de somente infraestruturas físicas, como também nas infraestruturas sociais, com a finalidade de que o processo de urbanização viabilize a criação de rendas de monopólio – segundo Harvey são as diferentes formas de o capital extrair excedentes da acumulação – realizadas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais.

A partir disso, introduzimos o conceito crivado por Julia Elyachar (2005) – e explanado em *Cidades rebeldes* de Harvey – que norteia a linha do tempo das remoções das favelas no contexto da cidade do Rio de Janeiro, elucidada nesta última seção: o conceito de “mercado de desapropriação”. Elyachar ilustra como políticas supostamente inovadoras escondem a procura por “extorquir valor de uma economia e moral baseada no respeito mútuo e na reciprocidade para benefício das instituições capitalistas”⁶⁰, visto que o objetivo real de exemplos de violação citados consiste em distanciar o problema das vistas da sociedade, ao passo que fortalecem e ampliam o ciclo de circulação e acumulação do capital onde se encontram as populações vulneráveis.

Segundo o autor,

podemos concluir que a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade⁶¹.

O que Elyachar usa como referência para a construção do seu conceito de “mercados de desapropriação”, e é explanado na análise de Harvey⁶² sobre expropriação forçada das pessoas de suas terras, é que tais expropriações são como uma pré-condição e um acompanhamento contínuo para o desenvolvimento capitalista. Esses atos de expropriação resolvem a crise de superacumulação abrindo novos ou expandindo velhos mercados por meio da mercantilização e da privatização. A autora aplica essa conceituação na sua análise da inserção dos mercados informais de artesãos, no Cairo do início da década de 1990, como o mecanismo central de desenvolvimento econômico e progresso social, na vanguarda de uma nova sociedade de mercado baseada na microempresa.

⁶⁰ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014, p. 58.

⁶¹ Id., p. 59.

⁶² Tal análise utilizada por Júlia Elyachar se encontra no livro *O novo imperialismo*, de David Harvey. Tanto que o nome de seu conceito remete ao nome de um dos capítulos do livro.

Conclusão

No presente artigo, com fundamento nessa discussão de Elyachar e explorada por Harvey, criamos um parâmetro entre as expropriações relatadas no contexto da autora e as enumeradas neste artigo. Acreditamos que exista, a exemplo do “mercado de desapropriação” de Elyachar, uma indústria que se alimenta da produção de justificativas para a expropriação de favelas que se encontram em territórios que, de acordo com o contexto histórico, passam a ser vistos como uma oportunidade de escoamento dos excedentes do capital.

Desde questões de higiene, de abrir artérias e embelezar a cidade, projetar a cidade para o futuro dentro do contexto de modernização, mobilidade urbana, padronização arquitetônica, embranquecimento populacional do bairro ou até a viabilidade da realização de eventos, esses argumentos desenvolvidos narram um projeto em curso, desde o início do século XX, que espelhasse a imagem de cartão postal do Brasil através da cidade do Rio de Janeiro, delineando a cidade como centro cultural e símbolo de civilização. Segregando e isolando símbolos e os seus representantes que não refletissem essa imagem.

Todos esses episódios têm em comum características quanto às supostas motivações para a realização desses projetos, sempre em nome da redução da pobreza e da melhoria do bem-estar, inscrevendo no mercado o que antes era visto como um ambiente degradante, marginalizado, a antítese da civilização.

Adaptando as elaborações apresentadas por Elyachar no contexto carioca, denominamos apropriado estabelecer a presença de uma “indústria de remoção” que, apesar das premissas aparentemente distintas presentes em cada caso, sua execução acaba sendo uma violação dos direitos de pertencimento, diretos à moradia e a usufruto da cidade pelos moradores dos espaços favelizados, em detrimento de uma centralização das riquezas, do poder e do desfrute dos direitos citados, nas mãos de poucos.

Nessa “indústria de remoção”, mais do que distanciar o “problema” das vistas da sociedade, cria-se um mito que reforça a crença de que a *favela* é um problema do qual se quer manter distância. Podemos perceber, através dos exemplos citados neste artigo que, por meio de acordos entre promotores imobiliários e gestores públicos, se estabelece um modelo a partir de alterações legislativas para o aumento da produtividade em infraestrutura urbana; do uso recorrente

te das forças policiais como medidas de controle e ferramenta que garanta a realização das remoções; de intervenções de modernização e requalificação de regiões consideradas degradadas e da mercantilização do espaço.

Mesmo as justificativas apresentadas neste trabalho – sobre a *favela* ser um problema a ser exterminado – serem inúmeras, a “indústria de remoção”, mesmo tendo se modificado com o tempo, se alicerça em convencer o morador de que a melhor condição de vida, a garantia de direitos, só é possível longe da *favela*, o que legitima as remoções e se justifica nos estereótipos da cidade como local exclusivo de quem pode gerar lucro nela.

Assim, a remoção passa a ser um desejo de todos os pontos envolvidos: os favelados que desejam acessar o *status* de cidadão; a sociedade que vê na *favela* a fonte dos seus males, logo, quanto mais distante, melhor; e a gestão pública, se guiando através de uma lógica gradualmente mais liberal a cada caso estudado, com interesse na captação que esses processos possam vir a gerar.

Tal indústria alimenta a circulação do capital nas áreas desvalorizadas da cidade – áreas essas que serão as novas moradias dos antigos favelados –, o acúmulo do capital dos mercados imobiliários privados, e proprietários nas localidades recém-valorizadas com as remoções, além de alimentar também a acumulação da indústria de construção civil que participa de todo o processo.

É um ciclo que incita o desejo de transformação da condição da população pobre em um novo tipo de cidadão: proprietário, incorporado ao sistema, que reflete bons hábitos de moral e higiene, através do exercício do direito à propriedade. Visto que as terras ocupadas pelas *favelas* só tiveram sua permanência nesses locais até o momento em que esses territórios não estavam nos planos do mercado privado de habitação, evidenciando o rótulo de instabilidade que compõe o imaginário sobre a *favela*.

Entretanto a conquista desse direito pode vir a implicar na violação do direito à cidade para essa população, assim como seu direito de pertencimento ao território no qual tem seus laços estabelecidos, seu direito de escolha relacionada às suas necessidades pessoais e às possibilidades da nova localidade da sua moradia – um direito que ainda é restrito àqueles que podem custear esse poder decisório.

A moradia adequada deve assegurar as necessidades naturais e sociais dos seus habitantes, sendo essencial que essa moradia proteja

e respeite a vida humana digna que nela habitar, e suas especificidades. A despeito disso, a ideia de subordinação do princípio da função social da propriedade em favor do interesse coletivo é uma ilusão, visto que o direito pleno de defesa da propriedade ainda é a métrica nas decisões sobre infraestrutura nos grandes centros urbanos, principalmente no Rio de Janeiro.

O direito à cidade se configura pelo estabelecimento do controle democrático sobre a utilização dos excedentes na urbanização. Porquanto, para que tal lógica de uma “indústria de remoção” seja rompida, o primeiro passo é guiar as decisões quanto à infraestrutura da cidade que promovam a acumulação do capital, para que sejam pautadas não mais apenas nos preceitos do direito à propriedade, e sim sobre o direito à cidade.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 37, p. 34-46, 1994.

BRUM, Mario Sergio. “Irregular, ilegal e anormais”: o estigma como política de Estado e a remoção de favelas no Rio de Janeiro pela CHISAM (1968-1973). *Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro*, n. 4, p. 97-107, 2010.

BRUM, Mario Sergio. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. *O Social em questão*, n. 29, p. 179-207, 2013.

GONÇALVES, R. S.; FRANÇA, B. A. Entre o muro e a remoção: meio ambiente e favelas no Rio de Janeiro. In: GOMES, M. F. C. M.; BARBOSA, M. J. S. B. (org.). *Cidade e sustentabilidade: mecanismos de controle e resistência*. Rio de Janeiro: Terra Vermelha, 2010.

GONÇALVES, Rafael Soares. *Favelas do Rio de Janeiro: história e direito*. Rio de Janeiro: Pallas – Ed. PUC-Rio, 2013.

GONÇALVES, Rafael Soares; AMOROSO, Mauro. Golpe militar e remoções das favelas cariocas: revisitando um passado ainda atual. *Acervo*, v. 27, n. 1, p. 209-226, 2014.

GONÇALVES, Rafael Soares; PESSANHA, Manuella Thereza Cabral; MORORÓ, Gécica Martins. Pelo direito de permanecer: mobilização política e o acesso a serviços de água e luz nas favelas cariocas no período pós Estado Novo. *Libertas*, v. 15, n. 2, 2015.

PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SIMAS, Daniele. O desmonte do Morro do Castelo. *Site da Biblioteca Nacional*, 2020. Disponível em: <https://www.bn.gov.br/acontece/noticias/2020/05/desmonte-morro-castelo>. Acesso em: 7 junho 2021, às 20h21min.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Vol. 19. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

VALLADARES, Lícia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980, 142 p.

VALLADARES, Lícia do Prado. A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais. *Red – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 44, 2000.

VENTURA, Zuenir. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

Assistência Social em cenário de pandemia pela Covid-19: um estudo sobre o auxílio emergencial e os beneficiários do Programa Bolsa Família do Município de Duque de Caxias

Camila Mello Ramos
Orientador: Geovana Silva

Introdução

O momento que vivemos é um momento pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças para enfrentar o presente. É preciso resistir e sonhar. É necessário alimentar os sonhos e concretizá-los dia a dia no horizonte de novos tempos mais humanos, mais justos, mais solidários (MARILDA IAMAMOTO).

A pandemia causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) tem gerado instabilidade política, econômica e social desde o início do ano de 2020. No campo social vivencia-se o agravamento da questão social com o aumento da pobreza e do desemprego, que intensificam e revelam a profunda desigualdade social e econômica no país.

Mediante a forte pressão política para o posicionamento do governo federal, foi aprovado o Auxílio Emergencial (AE) como medida excepcional de proteção social, para minimizar o efeito da pandemia. O benefício constitui-se na transferência de renda emergencial mensal, destinada para a população em situação de vulnerabilidade, inclusive os beneficiários do Programa Bolsa Família que, no período da crise sanitária, tiveram seus benefícios substituídos pelo Auxílio Emergencial (AE).

É sabido que o Programa Bolsa Família (PBF) é um dos maiores programas sociais de transferência de renda, porém o valor auferido é insuficiente para manter as necessidades básicas, mostrando que o AE, pelo menos nos primeiros meses de implementação, foi fundamental para a sobrevivência e melhoria na qualidade de vida de

milhares de famílias que viviam em situação de pobreza, segundo a PNAD-COVID-19¹ (2020). Porém no decorrer da pandemia, o AE tem sofrido mudanças que impõem regras severas que dificultam o acesso, a permanência e a manutenção da população. Com o término do auxílio emergencial no período de janeiro a março de 2021, aumentou o quantitativo de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza e, somente em abril, o governo federal retornou com o benefício, mas com valores reduzidos, fazendo com que milhares de brasileiros ficassem desprotegidos socialmente.

Desse modo, a pesquisa busca compreender o impacto do recebimento desse benefício eventual nas famílias beneficiárias do PBF, neste período atípico vivenciado no Brasil e no mundo. Para isso, o artigo está organizado em quatro partes, sendo primeiro a introdução, segundo o referencial teórico com breve apontamento da Política de Assistência Social no país, seguido da análise do desmonte da Assistência Social e as tentativas de anulação da mesma no cenário pandêmico, a contextualização do Programa Bolsa Família e a implantação e implementação do Auxílio Emergencial. Posteriormente, no terceiro momento foi apresentada a metodologia de pesquisa, quando foram abordados os resultados e discussões mediante o questionário realizado com as famílias beneficiárias do PBF acompanhadas no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Laguna e Dourados, e, por fim, as considerações finais.

1. Política de Assistência Social no Brasil: breves apontamentos

A Assistência Social no Brasil, em seus primórdios, foi tradicionalmente marcada pelas práticas assistencialistas e filantrópicas, pautada em ações clientelistas, de caráter isolados, fragmentados, pulverizados e descontínuos. Conforme Epifanio (2017, p. 3), a “configuração de benemerência colocava a ação do Estado em segundo plano, o que dificultou por um bom tempo a inclusão da Assistência Social como política pública e direito social”.

¹ A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) teve início em 4 de maio de 2020, com o objetivo de contabilizar o número de pessoas com sintomas associados à síndrome gripal e monitorar os impactos da pandemia no mercado de trabalho brasileiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-nadccovid1.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15 ago. 2021.

Até a década de 1980, a Assistência Social não era reconhecida como um direito; as intervenções eram voltadas para a população pobre e não tinham como norte o desenvolvimento pleno desse cidadão, sendo completamente distante dos moldes de Política Social. A pobreza era considerada como problema dos indivíduos e não tratada como expressão da questão social.

Com a promulgação da Constituição de 1988, a Assistência Social rompe com a ideia de assistencialismo e passa a integrar o tripé da Seguridade Social, sendo articulada com as políticas de Saúde e Previdência Social destinadas à promoção de cidadania, sendo reconhecida como direito social, dever do Estado e destinada a todos os cidadãos.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

A regulamentação da Assistência Social sucedeu em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, sendo um importante aparato de institucionalização da Política. Segundo Yasbeck (2006, p. 12) a LOAS:

Inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social.

Entretanto a Política de Assistência Social sofre fragilizações na década de 1990 com a intensificação do ideário neoliberal, onde vivencia-se no país a “contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988” (BEHRING; BOS-

CHETTI, 2011, p. 147). Isto é, com o propósito de atender ao capital e com a justificativa de recuperar a economia do país, o Estado passa a atuar minimamente no campo social, trazendo o desmantelamento das políticas sociais, a expansão da privatização, a estimulação da precarização dos serviços públicos, e a transferência de responsabilização para as organizações não governamentais para prestação dos serviços socioassistenciais.

Apesar do importante avanço com a CF88 e a LOAS, não foi suficiente para desmantelar a seletividade e a focalização, dificultando o processo de operacionalização dos benefícios, serviços, programas e projetos da política, que só foi efetivado a partir de 2004 e 2005.

De acordo com Epifanio (2017), em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que é um documento que norteia as ações da Política de Assistência Social, consolidando-a como integrante da Seguridade Social, de caráter não contributivo, com gestão participativa nas três esferas do poder público, organizada por níveis de proteção, com centralidade na família e voltada para indivíduos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal. Ela aborda conceitos e bases para organização e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sendo elas: primazia do Estado, descentralização, financiamento partilhado, matricialidade sociofamiliar, territorialização, relação entre sociedade civil e Estado e controle social.

Já em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), que oferece parâmetros para gestão e operacionalização da política de assistência social e instituiu o SUAS.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm

o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 39)

Em 2009, por meio da Resolução nº 109 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os serviços socioassistenciais do SUAS foram tipificados e organizados por níveis de complexidade, entre elas, a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade.

Os serviços socioassistenciais prestados na Proteção Social Básica são ofertados nos territórios pelos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS)², que prestam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas (PNAS, 2004).

Os serviços oferecidos na Proteção Social Especial de Média Complexidade, segundo a PNAS (2004, p. 38) são “aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos”, e o equipamento de referência que presta esses serviços são os Centros de Referências Especializados da Assistência Social (CREAS)³. No que concerne à Proteção Social Especial de Alta Complexidade, são prestados serviços que garantem proteção integral, “moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário” (PNAS, 2004, p. 38).

Em relação aos benefícios contidos na LOAS, PNAS e na NOB/SUAS, apresentam-se três tipos: Benefício de Prestação Continuada, Benefícios Eventuais e Benefício de Transferência de Renda. Este último será abordado nos próximos subitens.

É possível constatar que a Assistência Social no Brasil foi constituída por um longo e gradativo processo, demarcada por uma cultura política do favor e benemerência, desenvolvida, inicialmente,

² É uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social (...) atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário (PNAS, 2004, p. 36).

³ De acordo com a Lei nº 8.742/1993 (alterada pela Lei nº 11.345/2011), em seu artigo 6º, § 2º, é: unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

por segmentos religiosos. O percurso foi e ainda é desafiador para a efetivação de uma política estatal, diante de um cenário político ultraneoliberal, com legislações que regem a política, ainda mais com os excessivos contratemplos vivenciados na contemporaneidade (SANTANA *et al.*, 2013).

1.1 Assistência Social: desmontes e cenário pandêmico

O Brasil, desde o golpe parlamentar de 2016 (com o apoio do empresariado, Judiciário e grande mídia), um momento de inflexão (Demier, 2017), avança a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações. A eleição de 2018 quebrou o ‘ovo da serpente’ e alçou ao poder um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista (BEHRING; BOSCHETTI, 2021, p. 70).

Desde 2016 até a atual conjuntura, o desenvolvimento do SUAS está estagnado e em processo de desconstrução, totalmente voltado para a criação de um projeto de redução da proteção social, de cunho “conservador, meritocrático, descontextualizado, focalista e pontual, desconsiderando a determinação estrutural da pobreza e adotando a velha “porta de saída” (SILVA, 2010, p. 10).

A Política de Assistência Social, nesse contexto, é fragilizada pelas práticas conservadoras que direcionam o enfrentamento da pobreza no país, que desmantelam os direitos sociais conquistados através de lutas da classe trabalhadora e responsabiliza a população usuária dos serviços pela situação de pobreza vivenciada.

O desmonte do SUAS acontece por meio de medidas drásticas, como, por exemplo, o congelamento de recursos orçamentários, o fechamento de diversos CRAS no país, a precarização dos trabalhadores, a fragilização dos serviços operacionalizados no âmbito da política, a regressão à ideia do primeiro-damismo com a criação do Programa Criança Feliz⁴, os cortes dos beneficiários do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, entre outras.

Em 2020, o Brasil e o mundo vivenciaram um ano atípico, com a pandemia do novo coronavírus ou Covid-19, que afeta todas as

⁴ O Programa Criança Feliz, criado no governo Temer, ganhou mais centralidade do que o próprio SUAS, com orçamento para 2018 de 1 milhão de reais, superior aos recursos destinados aos CRAS, R\$ 800 mil (SANTOS, 2018, p. 12).

dimensões da vida social. Além da crise sanitária ocasionada pela pandemia da Covid-19, o país perpassa por uma crise social, econômica e política, que intensifica ainda mais o aprofundamento das expressões da questão social – isto é, desemprego em massa, trabalho informal, fome, violência etc. – permitida por um Estado que limita o acesso aos direitos, “ao retardar e resistir a exercer sua responsabilidade pública e assegurar os recursos públicos e as medidas econômicas, sociais e sanitárias necessárias ao enfrentamento da pandemia” (BEHRING; BOSCHETTI, 2021, p. 76).

No decorrer do ano de 2020, o governo federal implementou diversas medidas relacionadas ao SUAS para o enfrentamento da pandemia e, entre uma delas, por meio do Decreto nº 10.282, de 20 de março do mesmo ano, reconhece a Assistência Social como política essencial, o que se torna contraditório mediante ao constante desmonte e a inviabilização da política, com a ausência de financiamento público, que prejudica o funcionamento e a oferta dos serviços socioassistenciais, de maneira a possibilitar a proteção social à população mais vulnerável.

Esse cenário turbulento, conflituoso, de incertezas e de constante negacionismo por parte do governo, mostra explicitamente a escassez do SUAS com sua desconfiguração e desproteção, apresentando dificuldades em sua execução e que no “cenário de pandemia isso fica mais evidenciado, tanto na garantia de direitos e proteção social da população, quanto nas condições de trabalho dos trabalhadores que estão na linha de frente executando os serviços” (CUNHA, 2020, p. 1).

2. Programa de Transferência de Renda Bolsa Família: algumas reflexões

Os Programas de Transferência de Renda (PTRs) surgem em um cenário socioeconômico da sociedade que agudizava a pobreza e a desigualdade social, devido à expansão do desemprego, precarização, instabilidade, queda da renda de trabalho etc. Dentro da perspectiva neoliberal, esses programas podem ser formulados a partir da garantia do mínimo para a sobrevivência, por meio de transferência monetária destinada às famílias pobres, com o objetivo de enfrentamento imediato da pobreza, associadas às contrapartidas no campo das políticas sociais, como assistência social, educação e saúde (RUSCHEL *et al.*, 2015).

No Brasil, um dos principais PTRs é o Programa Bolsa Família (PBF), que surge efetivamente pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, concretizada na forma da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O PBF tem como objetivo o combate à fome e à miséria, assim como a emancipação das famílias, e possui três eixos: complemento da renda, acesso a direitos e articulação com outras políticas sociais.

O Bolsa Família tem dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás) em um único programa. O objetivo da unificação foi garantir maior agilidade na liberação do dinheiro, reduzir a burocracia e melhorar o controle dos recursos (WEISSHEIMER, 2006, p. 25).

Os beneficiários do programa são as famílias que estão inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais⁵ e que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, com renda *per capita* mensal de R\$ 89,00 a R\$ 178,00. O benefício pago a cada família varia de acordo com a renda familiar mensal por pessoa e com o número de crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes, nutrizes e jovens de 16 e 17 anos. O valor final será a soma de cada um dos benefícios, de acordo com a composição familiar.

O PBF trabalha com os seguintes benefícios: i) básico, no valor de R\$ 89,00; ii) variáveis, vinculado à criança ou ao adolescente de 0 a 15 anos, à gestante, à nutriz de 0 a 6 meses, no valor de R\$ 41,00 cada (até cinco por família) e vinculado ao adolescente entre 16 e 17 anos no valor de R\$ 48,00 (até dois por família); iii) Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

O PBF é estruturado por meio de condicionalidades relacionadas às áreas de Saúde, Educação e Assistência Social estabelecidas

⁵ “É um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características de residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras” (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

como normas para firmar o compromisso e a permanência da família ao programa, assim como a potencialização do exercício de direitos básicos, e o acesso a outras políticas.

O eixo do PBF é contribuir para a redução da pobreza, da desigualdade social e promover cidadania, proporcionando mesmo que minimamente o acesso dos usuários à saúde, alimentação, educação, entre outras. Porém ele se configura como um programa de transferência de renda focalizado com um público específico, reafirmando a lógica neoliberal, ou seja, apenas servindo de melhorias imediatas aos pobres, além de manter e controlar a pobreza e potencializar a legitimação do Estado.

3. Auxílio Emergencial: proteção ou desproteção social?

Como medida de enfrentamento para minimizar os efeitos sociais da pandemia da Covid-19, foi sancionada pelo governo federal, a Lei nº 13.982, de 2020, que institui o Auxílio Emergencial (AE), que segundo Cardoso (2020, p. 1053):

É um misto entre a Renda Básica de Cidadania, criada pela Lei nº 10.835, de 2004, e o Programa do Seguro-Desemprego, instituído pela Lei nº 7.998, de 1990, com a ressalva de que o primeiro nunca fora regulamentado pelo Poder Executivo Federal e o último diz respeito exclusivamente ao trabalhador formal desempregado, quando preenchidos alguns requisitos. Com isso, o auxílio criado supre uma lacuna de proteção social aos chamados trabalhadores informais, desde que atendidas as condições estipuladas na lei.

Cabe ressaltar, que de acordo com Correia *et al.* (2020, p. 4) o auxílio só foi estabelecido:

A partir da pressão dos movimentos sociais e partidos políticos de esquerda, é expressão da importância do papel da luta de classes na contra ofensiva à lógica capitalista, mesmo que com ganhos limitados, ao passo que não tem sido garantidor de proteção social a toda população que dela necessita, enfrentando diversas dificuldades para sua consolidação, como atrasos para recebimento.

O benefício foi destinado às famílias inscritas no Cadastro Único, aos beneficiários do Programa Bolsa Família – estes que poderiam optar pelo benefício mais vantajoso –, aos trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais e desempregados.

Conforme o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) (2021), pode-se dividir o AE em três fases: i) a primeira iniciou em abril de 2020, com o valor de R\$ 600,00 mensais, podendo chegar a R\$ 1.200,00 no caso de famílias em que a mulher seja a única responsável pelas despesas da casa; ii) a segunda começa em setembro de 2020 com a aprovação da Medida Provisória (MP) nº 1.000 de 2 de setembro de 2020, na qual ocorre a extensão desse benefício, com limitação no valor, sendo pagas quatro parcelas de R\$ 300,00 e, no caso de mãe solo, R\$ 600,00; iii) a terceira fase aconteceu em 2021 por meio da MP nº 1.039 de 18 de março de 2021, diminuindo bruscamente o valor e apresentando novas medidas que resultam na restrição e permanência dos beneficiários no recebimento do AE.

Art. 1º Fica instituído o Auxílio Emergencial 2021, a ser pago em quatro parcelas mensais, a partir da data de publicação desta Medida Provisória, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) aos trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial.

Art. 2º O recebimento do Auxílio Emergencial 2021 está limitado a um beneficiário por família.

§ 1º A mulher provedora de família monoparental receberá, mensalmente, R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais) a título do Auxílio Emergencial 2021.

§ 2º Na hipótese de família unipessoal, o valor do benefício será de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais (BRASIL, 2021).

Ainda nessa terceira fase, a MP prevê que só terão direito os beneficiários que receberam o AE em 2020 (Lei nº 13.982/2020) e/ou o Residual/ Extensão da MP nº 1.000/2020, e que cumprirem as elegibilidades, ou seja, não sendo permitido ingresso de novos beneficiários por meio de requerimento pelo sistema da DATAPREV e nem pelo CadÚnico⁶. Essas novas medidas contribuem com o agra-

⁶ O governo federal utilizou as informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal (CadÚnico), em 2 de abril de 2020, para os beneficiários do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004, e cidadãos cadastrados no CadÚnico que tiveram concessão automática do referido auxílio emergencial.

vamento da pobreza, pois o cidadão que no decorrer de 2021 perder sua fonte de renda não poderá receber o AE, deixando esse usuário desprotegido e em situação de extrema vulnerabilidade social.

Nesse processo de implementação do AE, a população brasileira tem enfrentado diversas dificuldades que vão desde a falta de informações esclarecidas do governo federal, dificuldade de acessar a Internet, aglomerações nas agências bancárias, falhas na base de dados e erros técnicos no aplicativo, cancelamento e bloqueio de beneficiários sem justificativas claras, demora nas reavaliações dos casos etc.

Por fim, entende-se que o AE deveria estar voltado para a defesa da vida, da sobrevivência, da segurança alimentar, da garantia do auxílio como direito, da garantia da proteção social pelo Estado, e por mais que tenha sido de extrema relevância no cenário atual, a realidade é que esse auxílio é “forjado nos interesses de classes antagônicas e, contraditoriamente, atende tanto o interesse do capital financeiro, quanto de parcela da classe trabalhadora – de forma insuficiente” (CORREIA *et al.*, 2020, p. 7).

4. Um estudo sobre o Auxílio Emergencial e os beneficiários do Programa Bolsa Família do Município de Duque de Caxias

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizada a abordagem qualitativa, que “trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes” (MINAYO, 2011, p. 21), tendo em vista que ela permite aprofundar a compreensão sobre determinado fenômeno social e os diversos fatores que envolvem as expressões da questão social.

Com o agravamento da desigualdade social e a intensificação da pobreza proveniente da pandemia de Covid-19, se faz necessário compreender o impacto do recebimento do AE na vida dos usuários beneficiários do PBF, e, para isso, optou-se por utilizar o questionário como técnica de coleta de dados, com perguntas abertas e fechadas.

Marconi e Lakatos (2003, p. 201-202) apresentaram os seguintes pontos positivos:

- economiza tempo, viagens e obtém um grande número de dados;
- atinge maior número de pessoas simultaneamente;

- abrange uma área geográfica mais ampla;
- economiza pessoal, tanto em adestramento quanto em trabalho de campo;
- obtém respostas mais rápidas e mais precisas;
- há maior liberdade nas respostas, em razão do anonimato;
- há mais segurança, pelo fato de as respostas não serem identificadas;
- há menos risco de distorção, pela não influência do pesquisador;
- há mais tempo para responder e em hora mais favorável;
- há mais uniformidade na avaliação, em virtude da natureza impessoal do instrumento;
- obtém respostas que materialmente seriam inacessíveis.

Em contrapartida, Gil (2008, p. 122) elaborou em sua obra algumas eventuais desvantagens da aplicação do questionário, descritas abaixo:

- exclui as pessoas que não sabem ler e escrever, o que, em certas circunstâncias, conduz a graves deformações nos resultados da investigação;
- impede o auxílio ao informante quando este não entende corretamente as instruções ou perguntas;
- impede o conhecimento das circunstâncias em que foi respondido, o que pode ser importante na avaliação da qualidade das respostas;
- não oferece a garantia de que a maioria das pessoas devolvam-no devidamente preenchido, o que pode implicar a significativa diminuição da representatividade da amostra;
- envolve, geralmente, número relativamente pequeno de perguntas, porque é sabido que questionários muito extensos apresentam alta probabilidade de não serem respondidos;
- proporciona resultados bastante críticos em relação à objetividade, pois os itens podem ter significado diferente para cada sujeito pesquisado.

De acordo com Gil (2008), as pesquisas sociais, por serem complexas, tanto podem abranger os elementos a serem estudados na sua totalidade, utilizando o universo da população a ser estudada, como podem ser trabalhadas a partir de uma parte dessa totalidade, isto é,

utilizando uma amostra de determinada população. Dessa maneira, a amostra utilizada para o estudo contemplou 15 famílias beneficiárias do PBF e usuárias do CRAS Laguna e Dourados, localizado desde 2009 no 1º Distrito no Município de Duque de Caxias, e é responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da proteção social básica nas áreas de vulnerabilidade e risco social do município.

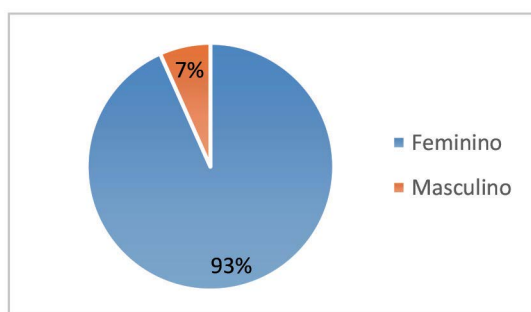
Os dados coletados⁷ através da aplicação dos questionários foram submetidos à análise de conteúdo, que é descrito por Bardin (2016, p. 25) como:

(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

A opção pela utilização do questionário se fez necessária devido ao atual cenário de pandemia e distanciamento social.

No primeiro momento, foi possível traçar o perfil dos beneficiários do PBF que foram contemplados com o AE e que são usuáries do CRAS Laguna e Dourados/Duque de Caxias.

Figura 1 – Gênero.



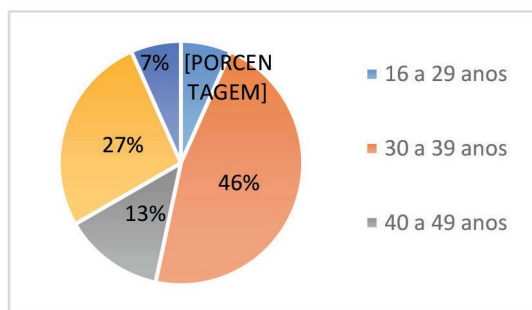
Fonte: elaboração própria, 2021.

⁷ O levantamento de dados foi realizado atendendo às normas em pesquisa com seres humanos mediante elaboração do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, como forma de convite aos participantes.

Os resultados evidenciaram que o gênero feminino foi predominante na pesquisa, representando 93%, fato que reflete o público usuário do CRAS Laguna e Dourados, que é predominantemente composto por mulheres.

Esse fator corrobora o PBF, que prioriza a mulher como responsável familiar (RF) para o recebimento do benefício, objetivando contribuir para o desenvolvimento da autonomia na família e na sociedade.

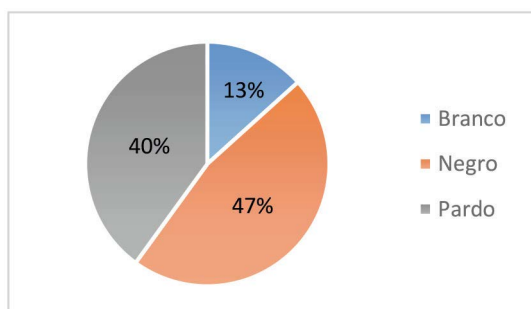
De acordo com o relatório do PBF e do CadÚnico no Município de Duque de Caxias, referente ao mês de junho de 2021, o total de famílias beneficiárias pelo programa era de 62.372. Dentre elas, 89,5% dos RFs eram do sexo feminino (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021)⁸.



Fonte: elaboração própria, 2021.

A partir da amostra identificou-se que a maioria do público beneficiário é composto por adultos entre a faixa etária de 30 a 39 anos. Ressalta-se que os entrevistados são os RFs do benefício, e uma das regras para ser o titular do Cadastro Único é o usuário ter no mínimo 16 anos.

Figura 3 – Raça/Etnia

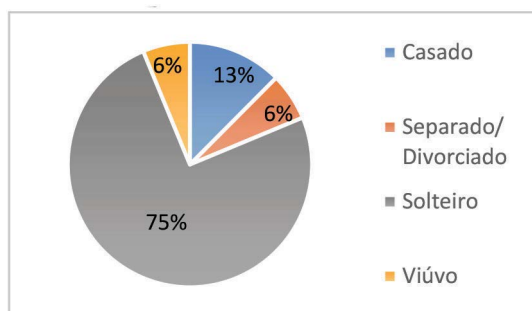


Fonte: elaboração própria, 2021.

⁸ Fonte: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/bolsafamilia/index.html>.

Segundo a Figura 3, constata-se que a maioria dos entrevistados se consideram como pardos e negros, configurando um percentual de 40% e 47%, respectivamente. Dessa forma, apesar de a Política de Assistência Social ser destinada a quem dela necessitar, a população que mais acessa os serviços do CRAS é a população negra.

Figura 4 – Estado civil

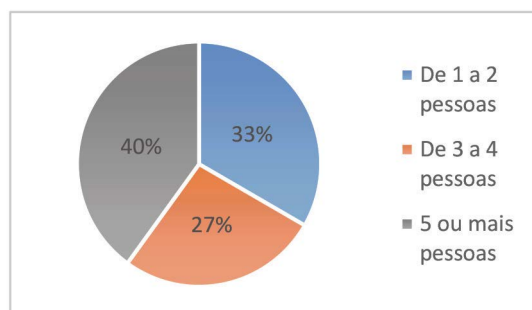


Fonte: Elaboração própria, 2021.

Conforme apresentado, 75% dos beneficiários se declaram solteiros, dentre os 15 entrevistados, 11 afirmam que sua família é composta por eles e filhos, 2 alegaram morar sozinhos e 2 com companheiros.

De acordo com a Figura 1, percebe-se que a mulher tem a maior referência familiar, o que corresponde aos dados do IBGE (2010): no Brasil 38,7% da população são mães solo, ou seja, 57,3 milhões de mulheres chefes de família.

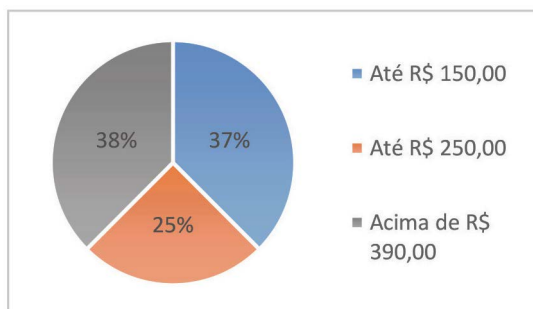
Figura 5 – Composição familiar



Fonte: elaboração própria, 2021.

Nessa amostra, observa-se que a maioria dos usuários residem com 5 ou mais pessoas na mesma moradia, representando 40%. Em seguida, com 33% aparecem as famílias compostas por 3 a 4 indivíduos, e 27% com 1 a 2 pessoas.

Figura 6 – Renda mensal familiar



Fonte: elaboração própria, 2021.

A amostra acima aborda a renda total das famílias participantes da pesquisa, sendo todas elas provenientes do PBF. Percebe-se que os valores de R\$ 150,00 e R\$ 390,00 apresentaram um quantitativo próximo. Cabe destacar que a Figura 4, com a composição familiar, é um importante fator para o cálculo do valor do benefício que será concedido para a família.

Em prosseguimento, buscou-se evidenciar a considerável mudança na vida dos usuários beneficiários do PBF após o recebimento do AE no período pandêmico de Covid-19. Nesse sentido, a proposta é refletir sobre o impacto da aprovação do AE como um mecanismo fundamental para o enfrentamento da pobreza durante a pandemia, tendo em vista que o valor recebido pelos beneficiários do PBF é inferior ao garantido pelo AE.

Indagada às famílias sobre a compreensão do Auxílio Emergencial, pode-se constatar a supremacia do AE enquanto ajuda do governo, como verificado a seguir:

Acho uma ajuda muito grande do Governo. Não sei explicar, mas a gente entrou nessa pandemia e ele deu essa força, deu esse dinheiro (Família 3).

Eu acho que é um favor justo, porque no meio de uma pandemia que a gente está vivendo, né, o Governo está nos ajudando. Não entendo como direito, pois acho que todo mundo deve tra-

balhar para ter seus direitos e valores, então o auxílio é uma ajuda que eles estão dando, ele não é obrigado (Família 9).

O Auxílio Emergencial foi uma ajuda que veio para todos os brasileiros, né, pra gente que está desempregado. Só que agora esse auxílio que eles estão liberando de R\$ 150,00 fica muito difícil. Acho que é um direito nosso e eles falam que é uma ajuda, a gente paga imposto, tudo a gente paga, então é nosso dinheiro que eles estão dando para gente e devolvemos para eles, porque vamos ao mercado comprar 1kg de arroz e o mais barato está R\$ 20,00 (Família 10).

Entendo como ajuda do Governo né, porque no momento tão difícil que tenho passado, tem me ajudado bastante, apesar que diminuiu né, mas tem me ajudado bastante (Família 14).

Observou-se que os entrevistados não se reconhecem enquanto sujeitos de direito, o que afirma a narrativa do ideário neoliberal, que desresponsabiliza o Estado enquanto garantidor de direitos e transfere a responsabilidade para a população e a culpabiliza pelas diversas situações vivenciadas, como a pobreza e o desemprego.

Em relação aos valores e meses recebidos do AE, a maioria menciona que recebeu as parcelas desde a aprovação do auxílio, pois, de acordo com a legislação, o pagamento para os beneficiários do PBF ocorreu automaticamente, não necessitando da realização de cadastro.

Recebi todas as parcelas até agora. Primeiro foi R\$ 1.200,00, porque sou mãe solteira, depois R\$ 600,00 e agora só R\$ 375,00 (Família 2).

Recebi todo os meses, desde o início, meu Bolsa Família parou de cair e entrou esse auxílio. Recebo o valor maior, pois não tenho marido, R\$ 1.200,00, R\$ 600,00 e R\$ 375,00 (Família 4).

Recebi o auxílio emergencial desde o início, no valor de R\$ 600,00 e hoje de R\$ 150,00 (Família 6).

Recebi todos os meses, foi R\$ 600,00, R\$ 300,00, depois parou e foi para o R\$ 89,00 do Bolsa Família e agora voltou com valor de R\$ 250,00 (Família 8).

Estou recebendo desde abril de 2020. Ano passado R\$ 1.200,00 e R\$ 600,00, depois foi para R\$ 375,00. Eu recebo menos no Bolsa Família, então esse valor foi uma grande ajuda, melhorou muito (Família 13).

O valor recebido pelas famílias corresponde à composição familiar e em decorrência da maior parte dos entrevistados serem mulheres chefes de famílias monoparentais foi repassado o valor mais alto. Além disso, foi apresentado pelas famílias a redução do auxílio, que ocorreu a partir de setembro de 2020, porém, através da MP nº 1.039, o AE obteve regras mais rígidas, limitando-se a apenas um beneficiário por família, mesmo que outros componentes preenchessem requisitos para o recebimento, fixando os valores em: i) R\$ 150,00 para família unipessoal; ii) R\$ 250,00 para famílias com mais de uma pessoa; iii) R\$ 350,00 para mães solo:

Recebi todos os meses. Eu achava melhor aquele de R\$ 600,00 que era chefe de casa e R\$ 1.200,00 para mãe solteira, né, pois como minha filha e minha neta estava morando comigo, ela recebia R\$ 1.200,00 por ser mãe solteira e eu R\$ 600,00, agora ela se mudou e como só uma pessoa pode receber, ela está ficando com o auxílio, e diminuiu muito o valor, foi para R\$ 375,00. Ainda não retirei ela do meu Cadastro Único, mas mesmo assim não conseguiria receber (Família 11).

O AE apresenta diversas regras para o recebimento. Mesmo que o usuário tenha sido contemplado no ano de 2020, existe uma averiguação realizada pelo governo federal para verificar a coexistência de outros rendimentos, como auxílios previdenciários e vínculo empregatício formal. Se, porventura, uma família estiver enquadrada nas condições acima, o AE é automaticamente cancelado, conforme o relato da família a seguir:

Recebi uns cinco meses. Na época que iniciou o auxílio ainda estava grávida, então só consegui receber o valor de R\$ 600,00, R\$ 300,00, só que esse ano de 2021, o meu auxílio foi negado, pois aparece que recebo o auxílio maternidade, só que já acabou e agora não tenho mais renda, só o Bolsa Família. Deveriam verificar o cadastro das pessoas no CRAS, pois agora não tenho mais renda e sou mãe solteira (Família 10).

Notou-se a desconsideração dos princípios norteadores da Política de Assistência Social, como, por exemplo, a territorialização no processo de implementação e efetivação do auxílio e da atuação dos profissionais do SUAS, que enfrentaram dificuldades para a realiza-

ção do trabalho de orientar os usuários devido à falta de informações referentes a esse benefício. O AE se caracteriza por um processo burocrático realizado pela rede bancária através de aplicativos, que se apresenta distante da realidade social vivenciada pela população.

Dando prosseguimento, ao questionar sobre a utilização e o efeito do AE na vida das famílias, a grande maioria relatou que o auxílio contribuiu na qualidade de vida, propiciando o poder de compra de itens para alimentação, higiene pessoal, saúde e bem estar, conforme os relatos a seguir:

Ano passado consegui pagar o aluguel direitinho, roupa para crianças, não ficou faltando nada, comprei meu armário, tanquinho pois lavava a roupa na mão, comprei cesta básica, kit carne, kit danone. Acho que gastei bem (Família 2).

Foi bom, mudou minha vida, uma boa ajuda. Estou sentindo falta, pois agora diminui o valor. Paguei aluguel no valor de R\$ 250,00, fiz compra, comprei roupa para minhas filhas, que é direito delas, comprei alimentação. Deu para comer melhor, foi uma boa ajuda (Família 4).

Ajudou bastante, pois estava desempregada, ajudou minha família comer melhor. Usei comprando alimentação e reformando minha casa, estou muito feliz (Família 5).

Nesse período foi o auxílio que sustentou minha família, que é o valor bem maior que o Bolsa Família, aí eu pegava e comprava de alimentos e pago aluguel de R\$ 400,00 (Família 8).

O efeito foi positivo, pois consegui sustentar eu e meus filhos. Eu utilizei com compras, alimentação (Família 9).

Me ajudou muito, pois não trabalho e o pai das crianças só ajuda de vez em quando. Com o auxílio comprei os remédios do meu filho, alimentação, consegui comprar uma coisa melhor para eles. No começo estava melhor, pois com R\$ 1.200,00 conseguia comprar muita coisa, foi muito bom, mas como o valor diminuiu só consigo comprar a medicação do meu filho que é cara (Família 12).

Ajudou bastante, ultimamente recebo o dinheiro e vou direto para o mercado, já levo as bolsas para comprar comida, para isso que está servindo mesmo, isso quando o auxílio estava maior, agora muito mal dá para comer um pouquinho, porque está tudo muito caro (Família 14).

Os entrevistados utilizaram principalmente o auxílio para compra de alimentos, porém, com a diminuição do mesmo, a garantia de acesso, que já era ineficiente com o valor mínimo de R\$ 600,00, é dificultada com o AE de 2021, tendo em vista que o valor proposto não atende às necessidades básicas da população.

Por conseguinte, buscou-se analisar se os entrevistados obtiveram outro tipo de benefício no decorrer da pandemia, e constatou-se que 47% não receberam e 53% relataram que em algum período da pandemia receberam auxílio concedido pelo governo estadual e/ou municipal, como os relatos a seguir:

Recebi cesta básica do CRAS e uma microcesta básica do Colégio Estadual que meu filho estuda (Família 1).

Recebi o Kit de Alimentação da Escola Estadual (Família 9).
Recebo cesta básica do CRAS e uma bolsa de legumes ou cesta básica da Escola Estadual em que eu e meu filho estudamos (Família 12).

Em decorrência da pandemia, em 7 de abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.987, que autorizou durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), visando assegurar a alimentação dos estudantes da educação básica das escolas públicas. Porém observa-se que somente as famílias cujos filhos estudam nas escolas estaduais receberam o *kit* Alimentação. Segundo o relato da Família 2, o Município de Duque de Caxias não tem feito o repasse dos *kits* e nem do cartão-alimentação como previsto na Lei Municipal 3.013 de 26 de março de 2020.

Sim, recebi R\$ 50,00 do *picpay* que o prefeito depositou, mas era pra ter recebido três meses e só recebi um mês e não depositou mais. Recebi também cesta básica do CRAS, ainda bem, porque a comida está muito cara, o arroz muito caro e o valor do auxílio diminui (Família 2).

Além do auxílio, alguns entrevistados foram contemplados com benefício eventual⁹ ofertado pela Política de Assistência Social

⁹ Os Benefícios Eventuais previstos na LOAS firmam um direito social garantido ao cidadão na esfera da proteção social básica e são caracterizados por serem suplementares e temporários, prestados aos cidadãos e às famílias em casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade provisória e de calamidade pública.

do Município de Duque de Caxias, mediante a Resolução nº 089/CMAS/2020, que fixa os critérios para o recebimento. Os benefícios foram concedidos pelos Técnicos de Referência do CRAS Laguna e Dourados, mediante avaliação, considerando o acompanhamento social realizado no equipamento.

Conforme Bovolenta (2011), esses auxílios no âmbito da Assistência Social adotam um caráter seletivo e focalizado com a centralidade na pobreza extrema para a concessão dos benefícios, destinando-se à população com renda mensal *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. É certo destacar que não foram todas as famílias que receberam o benefício eventual, pois o quantitativo de cestas de alimentos repassadas para o equipamento não atende a toda população em situação de vulnerabilidade que é acompanhada pelo CRAS, fortalecendo a seletividade e a focalização.

Constatou-se que o AE é visto como positivo pelas famílias entrevistadas que anteriormente à pandemia sobreviviam com o recebimento do PBF, que tinha o repasse de valor inferior. Portanto, assim como o PBF, o AE é limitado à imediatidade, impossibilitando a real mudança no padrão de vida desses usuários, além de contribuir para o processo de desproteção social, sem garantia de Política Pública efetiva e defesa dos direitos humanos.

Considerações finais

Esta pesquisa objetivou analisar o impacto do recebimento do Auxílio Emergencial na vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família em decorrência da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, compreende-se que o Auxílio Emergencial foi importante para a população brasileira mais vulnerável, pois garantiu minimamente condições de sobrevivência.

Ressalta-se que mediante o posicionamento negacionista dos direitos de cidadania da população do governo federal desde o início da pandemia até os dias atuais e com a afirmação do Estado ultranacionalista, o AE sofreu redução no valor, o que impossibilita a garantia das necessidades sociais, intensificando as desigualdades e as expressões da questão social. Isto é, o auxílio, assim como o PBF, apresenta-se longe da garantia de proteção social e são focalizados, restritivos e com critérios de elegibilidades e condicionalidades, sendo perceptível que a centralidade dos mesmos é apenas na redução da pobreza

de cunho econômico, e imediatistas com a perspectiva de uma renda mínima às famílias beneficiárias, sem a valorização dos direitos sociais conquistados e permanência a outras políticas sociais, ou seja, sem proporcionar a real mudança de vida das famílias beneficiárias, enquanto direito constitucional garantido, ou melhor, conquistado.

Entende-se que mediante o cenário vivenciado, se faz necessário pensar que os programas deveriam ser efetivados enquanto política de transferência de renda, que seguissem um padrão dentro de uma lógica governamental, para além da questão econômica, e focassem em articulação efetiva para acesso a outras políticas públicas, garantindo assim os direitos humanos e sociais.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 10 abril 2021.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113987.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Institui o Auxílio Emergencial 2021. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.039-de-18-de-marco-de-2021-309292254>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica NOB/SUAS*. Brasília, 2005. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/norma-operacional-basica-suas-2005.pdf>. Acesso em: 25 abril 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social na pandemia da Covid-19: proteção para quem? *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr., 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOVOLENTA, Gisele Aparecida. Os benefícios eventuais previstos na LOAS: o que são e como estão. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 106, p. 365-387, abr./jun., 2011.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bxKszgD4D-mnWc8HmFWw3Ssj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 agosto 2021.

CORREIA, D. *et al.* Auxílio emergencial no contexto de pandemia da Covid-19: garantia de uma proteção social? *Journal of Management & Primary Health Care*, v. 12, 2020. Disponível em: <https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/1023>. Acesso em: 10 agosto 2021.

CUNHA, A. C. S. da. Política Pública de Assistência Social em tempos de andemia: um desafio necessário. *Revista Artigos.com*, v. 20, 2020. Disponível em: <https://acervomais.com.br/index.php/artigos/article/view/5040>. Acesso em: 10 junho 2021.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Síntese Especial: subsídios para debate: emergência cresce, mas auxílio encolhe*. 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/sintese-EspecialAuxilioEmergencial.html>. Acesso em: 10 junho 2021.

EPIFANIO, Alex. *Assistência social no Brasil à luz da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social*. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/3267/1/Alex%20Ferreira%20Epif%C3%A2nio.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas de gênero mostram como as mulheres vêm ganhando espaço na realidade socioeconômica do país*. 2014. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=1&idnoticia=2747&t=estatisticas-genero-mostram-como-mulheres-vem-ganhando-espaco-realidade-socioeconomica-pais&view=noticia>. Acesso em: 29 julho 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: PNAD Covid19*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-nadcovid1.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15 agosto 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. edição. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Panorama do processo de regulamentação e operacionalização dos benefícios eventuais regidos pelas Loas. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, Brasília, n. 12, 2010. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%202012.pdf>. Acesso em: 20 maio de 2021.

DUQUE DE CAXIAS. Conselho Municipal de Assistência Social. *Resolução nº 089/CMAS/2020*. Dispõe sobre a fixação de critérios para concessão de Benefícios Eventuais no âmbito da Política Municipal de Assistência Social. 2020. Disponível em: https://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/arquivos/fundos_municipais_20200914180721.pdf. Acesso em: 20 maio 2021.

RUSCHEL, Mariele Stertz *et al.* *Os Programas de Transferências de Renda no Brasil e a institucionalização do Programa Bolsa Família*. 2015. Disponível em: https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_094.pdf. Acesso em: 27 julho 2021.

SANTANA, E. P. *et al.* *Histórico da Política de Assistência Social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais*. 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaFixo2013/anais-eixo8-direitosepoliticaspUBLICAS/pdf/historicodapoliticadeassistenciasocial.pdf>. Acesso em: 27 abril 2021.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e de desmonte. *In: Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS)*, v. 16, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22060>. Acesso em: 27 abril 2021.

YAZBECK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. *In: Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77, 2006.

De volta aos porões?

Érica Botelho de Mello Fontes

Orientadora: Heloisa Helena Mesquita Maciel

1. Introdução

As questões da saúde mental e as diversas expressões da questão social a ela relacionadas já trazem inquietação a esta pesquisadora há mais de uma década e meia, quando ainda nem sonhava em cursar Serviço Social e o contato com saúde mental se dava por conta da formação no campo da enfermagem. Esse contato deu-se como estagiária do curso técnico em Enfermagem, tanto no hospital psiquiátrico do município, na Casa de Saúde Santa Mônica – local responsável por receber e manter os pacientes que seriam encaminhados para internações psiquiátricas – quanto no Hospital Municipal Dr. Nelson de Sá Earp, responsável pelos leitos de emergência.

As inquietações eram inúmeras, relacionadas tanto às condições insalubres e rompimentos de vínculos familiares quanto ao processo de desinstitucionalização que quase sempre falhava, e dificilmente o paciente retornava ao núcleo familiar e conseguia reestabelecer seus vínculos ou retomar uma rotina de autonomia e sair da instituição.

Mais de 15 anos depois, retorno à saúde mental – agora em outro equipamento – e percebo que muito pouco se modificou do contexto apresentado naquela época, encontrando novamente alguns rostos conhecidos e há um renascer da inquietação pelo processo de desinstitucionalização.

O presente estudo pretende apresentar uma breve pesquisa documental e bibliográfica sobre a reforma psiquiátrica, buscando trabalhar os desdobramentos da dessa reforma no Brasil, contando de forma breve como foi a reforma no mundo e abarcando um pouco sobre como é a rede de saúde mental no Município de Petrópolis. Pretendo falar sobre como se dá o processo de desinstitucionalização no município e como ele é trabalhado, como é a rede do município e quais seus resultados efetivos.

Outra questão para a qual se busca resposta se refere à reforma psiquiátrica e se, de fato, ela foi efetiva no processo de desinstitucio-

nalização. Foram utilizados diversos autores como inspiração, dentre eles: Franco Basaglia, Michael Foucault, Paulo Delgado, Paulo Amarante e alguns outros autores que foram fundamentais e determinantes no processo da reforma psiquiátrica que ocorreu no Brasil e no mundo.

No transcorrer do artigo, resgatamos brevemente a história da loucura, utilizando o referencial bibliográfico de Foucault, e também resgatamos o processo histórico, destacando a criação de alguns dos primeiros manicômios do mundo e o primeiro manicômio do Brasil. Tratamos também do processo de tentativa de implantação de uma nova cultura que possibilitasse o encerramento e reformulação dessas instituições, que aqui no Brasil ainda existem e passam por um longo e demorado processo de reformulação. Trazer a política de desinstitucionalização, agora ameaçada pelo atual governo, e o conjunto de regulações que teve por objetivo dar visibilidade à reforma psiquiátrica no mundo e, conseqüentemente, no Brasil.

Um pouco da história da rede de atenção em saúde mental do Município de Petrópolis, que possui uma ampla rede na área e com um histórico muito rico que merece ser estudado e aprofundado futuramente. O assunto não se esgota facilmente e por conta dos limites temporais desta pesquisa há o interesse em aprofundar o estudo do processo de desinstitucionalização no Município de Petrópolis em uma nova pesquisa, futuramente.

2. Breve história sobre a loucura

Contextualizando historicamente a loucura, podemos chegar muito longe. As justificativas para os transtornos mentais foram as mais diversas; da Antiguidade grega até os tempos pré-socráticos não é possível uma concepção estruturada, conforme mencionado por Pessoti (1994). O autor menciona que a natureza humana na qual a bizarrice ou a aberração aparecem são apenas segmentárias e são articuladas em numerosos textos. São ideias vagas. Também, segundo ele, são vagas as ideias sobre a culpa, o descontrole e o bom senso. Ele traz isso em um contexto reforçado por Platão.

Platão, em 348 a.C., divide a alma em três partes: em alma superior, a cabeça, logo a parte racional; e as duas partes inferiores, o coração e as vísceras. Ele as considera como as três partes da psique. No caso da mente, Platão considera a loucura um desarranjo em cada

uma das partes, e no funcionamento da psique, qualquer anomalia ou desarranjo seria considerada loucura.

E ainda, o louco, o homem perturbado, tenta e espera ditar regras, não só sobre os homens, mas também sobre os Deuses. [...] Então, um homem se torna tirânico, no pleno sentido do termo [...] quando, por natureza ou por hábito, ou por ambas as coisas, ele se torna igual ao bêbado, ao erótico, ao louco (PESSOTI, 1994, p. 16).

O que é possível perceber é que não era necessário um comportamento muito desviado dos comportamentos vistos nos dias atuais, em nossa vida cotidiana contemporânea. A construção de sociedade da época entendia que pessoas bêbadas, eróticas ou tiranas eram loucas, pois tal comportamento não era socialmente aceito ou bem visto.

Com o avançar do tempo, a loucura passa a justificar-se como uma forma de atender a interesses econômicos e sociais, em uma época que buscava esconder suas mazelas e desfazer-se dos que tinham comportamentos que não eram vistos como socialmente adequados para aquela construção de sociedade, para os desafetos, e para as demais situações que pudessem ser interessantes. Estigmatizar algumas pessoas como loucas e colocá-las ainda mais à margem da sociedade parecia interessante em alguns momentos para atender a algum interesse econômico ou resolver algum problema familiar.

Uma figura clássica da paisagem na Europa na época da Renascença é encontrada em Foucault, na “nau dos loucos”. Trata-se de uma embarcação que transportava os loucos pelos mares. Oriundos de cidades que não contavam com uma administração que cuidasse minimamente de seus loucos e providenciavam seu embarque e, assim, eles acabavam por se tornarem peregrinos. Havia cidades que recebiam esses loucos e que acabavam se tornando centros de peregrinação, como a cidade de Gheel; havia também a “torre dos loucos” na cidade de Caen, na França.

Logo, os loucos não são corridos das cidades de maneira sistemática. Acredita-se que em algumas cidades escorraçavam-se apenas os loucos estrangeiros, dando conta apenas dos seus próprios loucos. A cidade de Nuremberg, na Alemanha, por exemplo, não foi lugar de peregrinação e, curiosamente, acolheu bem mais loucos que a

própria cidade poderia fornecer, porém, ao invés de todos os loucos serem tratados, eles foram encaminhados à prisão.

Tal iniciativa, por um lado, tinha uma considerada eficiência para a época, pois evitava-se que essas pessoas ficassem peregrinando e vagando entre os muros das cidades; assim, a loucura permanecia escondida.

Acontecia de alguns loucos serem chicoteados publicamente, e que no decorrer de uma espécie de jogo eles fossem a seguir perseguidos numa corrida simulada e escorraçados da cidade a bastonadas. Outro dos signos de que a partida dos loucos se inscrevia entre os exílios rituais (FOUCAULT, 1972, p. 16).

Da Idade Média até o final das Cruzadas, a Europa multiplicava leprosários. Ao fim desse período, a lepra desapareceu e, com isso, os leprosários, e todos os interesses econômicos que os envolviam necessitavam de um destino. Com o tempo e com mudanças nas legislações e ordens de reis de cada província, os leprosários passaram a ser administrados pelas Unidades Hospitalares e Santas Casas de cada local. Houve uma tentativa de associar essas internações e esse histórico de exclusão também às doenças venéreas, juntamente com a loucura, reforçando ainda mais a ideia de exclusão moral no contexto dessas pessoas para a época.

Desaparecida a lepra, apagado (ou quase), o leproso da memória, essas estruturas permanecerão. Frequentemente nos mesmos locais, os jogos da exclusão permanecerão nos mesmos locais, os jogos da exclusão serão retomados, estranhamente semelhantes aos primeiros dois ou três séculos mais tarde. Pobres, vagabundos, presidiários e “cabeças alienadas” assumirão o papel abandonado pelo lazarento, e veremos que salvação se espera dessa exclusão, para eles e para aqueles que os excluem. Com um sentido inteiramente novo, e uma cultura bem diferente, as formas subsistirão – essencialmente, essa forma maior de partilha rigorosa que é a exclusão social, mas a reintegração espiritual (FOUCAULT, 1972, p. 10).

O estigma da exclusão permaneceu, sendo que, então, ao invés da lepra, a sociedade colocou à margem: os loucos, os maltrapilhos, os peregrinos, aqueles que causam desconforto aos olhos dos pas-

santes da alta sociedade. Quase como uma limpeza social, segue-se mantendo as estruturas estigmatizantes.

No Brasil não foi diferente. Com a advinda da família real portuguesa, algum destino precisava ser dado aos peregrinos andarilhos que vagavam pelas ruas. É então que, afinado aos interesses políticos da época, em 1852, é inaugurado o primeiro manicômio brasileiro.

3. A criação dos primeiros hospícios do Brasil e as denúncias de violações de direitos humanos

Com a necessidade de se dar uma outra finalidade aos lepro-sários, fica claro que as estruturas de exclusão sempre existiram e sempre existirão em substituição ao modelo existente; a lepra foi substituída pela loucura, pelos pobres e vagabundos que passaram a ser os novos focos, sob a premissa da insanidade. Por livre e espontânea vontade ou por ordens superiores do rei, esses estabelecimentos voltaram a ser lotados com um novo público, com novos lazarentos.

É sabido que o século XVII criou vastas casas de internamento; não é muito sabido que mais de um habitante em cada cem na cidade de Paris viu-se fechado numa delas, por alguns meses. É bem sabido que o poder absoluto fez uso das cartas régias e de medidas de prisão arbitrárias; é menos sabido qual a consciência jurídica que poderia animar essas práticas. A partir de Pinel, Tuke, Wagnitz, sabe-se que os loucos, durante um século e meio foram postos sob o regime desse internamento, e que serão descobertos nas salas do hospital geral, nas celas da casa de força (FOUCAULT, 1972, p. 55).

Em meados de 1600, a Igreja não se alheia: ela reforma suas unidades e redistribui os bens de suas fundações, cria congregações com trabalhos análogos aos dos hospitais gerais. Vicente de Paula, reorganiza o Saint-Lazare, o mais importante dos antigos lepro-sários de Paris.

Em 1808, a advinda da família real para o Brasil significou mudanças principalmente econômicas; fizeram-se necessárias medidas por conta de pressões políticas e populares dadas pelas péssimas condições sanitárias. O novo contexto era, até então, desconhecido pela população local, que era apenas ambientada pelas condições insalubres e as constantes epidemias, o que levou a medicina da época a in-

sistir em pressionar por medidas de saneamento, o projeto higienista que se afinava com os interesses políticos da época. As ações médicas higienistas da época deram visibilidade a uma população marginalizada que perambulava pelas ruas, sem moradia e com hábitos “inadequados” para aquela construção de sociedade. Nesse momento, os loucos começam a ganhar visibilidade e se tornaram uma ameaça aos padrões de sociedade que a colônia esperava alcançar.

Nas ruas, a presença dos doidos se fazia notar pelos “seus grotescos andrajos”, seu comportamento inconveniente e pela violência com que, às vezes, reagiam aos gracejos e provocações dos passantes (JAPERT *apud* TEIXEIRA, 1997, p. 35).

Após visitas à Santa Casa de Misericórdia, a Comissão de Salubridade foi surpreendida pelas condições nas quais os pacientes com patologias mentais se encontravam em meio aos demais doentes. Esse fato foi determinante para a intensificação dos pedidos para a construção de um estabelecimento exclusivo para loucos, sob o argumento de que os loucos, como vinham sendo tratados, não conseguiriam se curar. Deveriam ser medicados.

Em 1852, foi inaugurado no bairro de Botafogo, na cidade do Rio de Janeiro, o Hospício Dom Pedro II, para 300 pacientes, de ambos os sexos. Estrategicamente, ficava longe da agitação da cidade, e numa distância conveniente do subúrbio, como os alienistas desejavam. Em dezembro do mesmo ano, ele iniciou as atividades, recebendo os pacientes que estavam na Santa Casa. Para a época, o espaço era o que havia de mais moderno em instituições psiquiátricas do mundo: grades, celas de isolamento, instrumentos de terapia ocupacional, pátios arborizados.

Essa é uma questão trazida por Rey (2012, p. 386) que merece destaque.

As internações são voluntárias ou oficiais. As internações voluntárias, tanto no asilo público quanto em casas particulares, requerem um pedido do pai, tutor ou curador, irmão ou irmã, marido ou esposa, ou proprietário do alienado, com a sua firma reconhecida, por um magistrado de um médico, e o certificado de um médico que também deve ser aprovado pelas autoridades.

As internações oficiais são feitas a partir de uma requisição do presidente do orfanato, (juiz dos órfãos) ou do chefe da

polícia, seja do distrito do alienado, seja do local onde ele foi preso.

Para militares, clérigos ou religiosos. Essa requisição é emitida pelos seus superiores correspondentes. Todos os pedidos ou requisições são endereçados ao provedor que é o único que pode autorizar a internação.

Em caso de urgência o provedor pode ordenar a admissão do alienado, sem que as formalidades tenham sido cumpridas.

O Hospício Dom Pedro II foi apenas precursor de outras instituições do mesmo tipo, como o Hospício dos Alienados, do Rio Grande do Sul, o de São Paulo (1852), o de Olinda (1864), o de Belém, no Pará (1873), e o de Salvador (1874). Já no fim do século XIX, o Hospício Dom Pedro II começa a ser denunciado, perdem-se suas características de identidade científica e seus elementos de valor terapêuticos, e somente sua imponência arquitetônica não foi suficiente para garantir a continuidade do projeto alienista brasileiro. Em 1856, a superlotação já era uma realidade, e o lugar projetado para 300 internos já não atendia, nem de perto, as expectativas iniciais.

Dadas as questões, como a superlotação, encontram como solução a criação das colônias. Foram criadas inicialmente duas: a de São Bento e a de Conde de Mesquita. Ainda mais longe dos centros urbanos, elas tinham como foco de atendimento os mais calmos, que tinham a capacidade de lidar com as atividades agrícolas. Assim, ajudavam a custear suas estadias com a força de trabalho.

Alguns anos depois, a situação dessas colônias foi sendo considerada cada vez mais crítica, por não ter sido possível a desapropriação da parte ocidental da ilha onde hoje é a Ilha do Governador, que permitiria a expansão da área de lavoura e isolamento das duas colônias. O lugar contava com péssimas condições em relação à água, com necessidade urgente de água potável e encanamento de materiais fecais. Tempos mais tarde, fora localizada a fazenda do Engenho Novo, que Rodrigues Caldas, conforme Venâncio (2011), relata em seu artigo:

Com área total de 50 alqueires, o espaço foi desapropriado e iniciada a construção em 1921. Dois anos mais tarde já estariam em condições de ocupação seus 15 pavilhões. Suas vocações agrícolas, e longe da civilização, proporcionando

condições ideais de isolamento terapêutico (VENÂNCIO, 2011, p. 35).

Em Minas Gerais, em 1903, foi inaugurado o Hospital de Assistência aos Alienados, em Barbacena, que passou a receber alienados de toda a região; antes disso, na passagem para o século XX eles poderiam ser enviados a São João Del Rei, Diamantina e Belo Horizonte, ainda que essas localidades não contassem com instituições que tivessem qualquer tipo de tratamento psiquiátrico efetivo. Antes de 1903, eles eram recolhidos e enviados às cadeias como presos comuns, até a inauguração do hospital de Barbacena.

O hospital-colônia de Barbacena chocou o mundo quando, em visita aos hospitais psiquiátricos do Brasil, Franco Basaglia o visitou e fez denúncias à imprensa, comparando-o a um campo de concentração nazista. No livro de Daniela Arbex, *O holocausto brasileiro*, a autora narra em sua pesquisa, com riqueza de detalhes, as mais diversas violações de direitos humanos praticadas no “colônia”.

Cerca de 70% não tinham diagnóstico de doença mental. Eram epiléticos, alcoolistas, homossexuais, prostitutas, gente que se rebelava, gente que se tornara incômoda para alguém com mais poder. Eram meninas grávidas, violentadas por seus patrões, eram esposas confinadas para que o marido pudesse morar com sua amante, eram filhas de fazendeiros as quais perderam a virgindade antes do casamento. Eram homens e mulheres que haviam extraviado seus documentos. Alguns eram apenas tímidos. Pelo menos trinta e três eram crianças. (...) Comiam ratos, bebiam esgoto ou urina, dormiam sobre o capim, eram espancados e violados. Nas noites geladas da serra da Mantiqueira, eram atirados ao relento, nus ou cobertos apenas por trapos (ARBEX, 2019, p. 14).

A loucura dos abusos e violações cometidas por gente dita normal chocou o mundo. Internadas à força, lançadas no vagão de um trem com destino a Barbacena, essas pessoas foram sepultadas vivas. A autora narra o genocídio dos invisíveis pelo Estado com a anuência de médicos, funcionários e da sociedade.

O processo de redemocratização do país, o processo de eleições diretas em 1985, a Constituição Cidadã em 1988, trazem consigo alguns ganhos no que se trata de garantias de direitos humanos fun-

damentais. A criação de algumas leis como a Lei do SUS, a Lei Paulo Delgado, a criação do Estatuto do Idoso e do Estatuto da Criança, entre outras leis, trazem mais garantias e transparência no processo de tratamento das pessoas com comorbidades mentais, fazendo com que haja mais normativas e com que se estruture de fato uma Reforma Psiquiátrica no país, como veremos a seguir.

4. A reforma psiquiátrica no Brasil e no mundo e seus desdobramentos.

O ambiente para a Reforma Psiquiátrica é recheado de razões e de resistências. Ainda na década de 1950, como nos conta Batista (2014, p. 397), os hospitais psiquiátricos encontravam-se lotados, com pouca mão de obra, e acumulavam denúncias de maus tratos, uma realidade que não é somente brasileira, mas também é encontrada na França, Inglaterra e Itália. Essas críticas e denúncias acabam alavancando as reformas nesse setor e, nesse sentido, dois grupos ganham proeminência: os que defendiam a psiquiatria reformada, implicando a reformulação interna das instituições para, aí sim, se tornarem, de fato, terapêuticas (a exemplo da comunidade terapêutica da Inglaterra e a psicoterapia institucional da França), e outros defendiam estender a psiquiatria ao espaço público (psiquiatria comunitária).

Havia também os que defendiam uma ruptura total com o modelo existente de psiquiatria que se conhecia, e dividiam-se entre antipsiquiatria, que era o caso da Inglaterra na década de 1960, e aqueles que defendiam a psiquiatria democrática, como o italiano Franco Baságli (BATISTA, 2014, p. 398), que propunha a erradicação dos manicômios. Isso começa a ocorrer a partir de 1973, mas ele também propõe a desconstrução de práticas e discursos psiquiátricos. Segundo ele, a família, a escola, tanto quanto prisões e manicômios, comparam-se às “instituições da violência”: a autoridade do pai é arbitrária, a escola baseia-se na chantagem e ameaça, o empregador explora o trabalho, o manicômio destrói o doente mental (BASÁGLIA, 2005, p. 91 *apud* BATISTA, 2014).

Baságli questiona os diagnósticos clínicos, enxergando neles um profundo “significado discriminatório”. Segundo ele, um esquizofrênico rico, internado em uma clínica particular recebe um prognóstico diferente do pobre. O primeiro, nunca é separado totalmente da sua realidade, o que torna sua reinserção na sociedade mais

fácil. Os mais pobres, acabam por sofrer com a violência do sistema social que os empurra para fora da produção, para a margem da vida associativa, até o encarceramento por entre os muros do hospital (BASÁGLIA, 2005, p. 91).

As denúncias sobre as violações e o processo de redemocratização que marcam os anos 1980 foram primordiais para o princípio da reforma psiquiátrica no Brasil. Em 1985, o Brasil começa a viver esse processo, e é a partir da Constituição de 1988 que a saúde começa a ser entendida como um direito do cidadão. Dentre as leis que nortearam esse processo de inserção da garantia de acesso a serviços de assistência em saúde mental, encontra-se a Declaração de Caracas de 1990, que foi um dos primeiros tratados internacionais que cuidava do assunto transtornos mentais. Incorporado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o documento faz uma análise crítica sobre o isolamento e marca um compromisso com a reforma psiquiátrica nas Américas.

Entre os instrumentos normativos, destaca-se a Resolução 46/119 de 17 de dezembro de 1991, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), sobre a proteção das pessoas com doenças mentais e a melhoria da assistência à saúde mental, que é um marco no campo dos direitos das pessoas com doenças mentais (WACHENFELD, 1992 *apud* BERTOLOTE, 1994, p. 153). Essa resolução, em seu conjunto de princípios, destaca o item 1.4 no qual afirma que “não haverá discriminação sob alegação de transtorno mental”. Tal documento afirmou a garantia dos exercícios políticos, civis, econômicos e sociais e enfatizou que o tratamento à saúde mental deve se dar em ambiente o menos restritivo possível.

No Brasil, em 1987, acontece a 1ª Conferência Nacional de Saúde Mental, e o 2º Encontro de Trabalhadores em Saúde Mental. Influenciado pela psiquiatria democrática italiana, o movimento dos trabalhadores lança o tema “Por uma sociedade sem manicômios”.

Liderado pelo sociólogo, pós-graduado em Ciência Política, professor universitário que resolveu candidatar-se a uma cadeira na Câmara dos Deputados, Paulo Delgado, em 1989 apresenta o Projeto de Lei 3.657, cuja proposta é a regulamentação dos direitos das pessoas com transtornos mentais e a extinção progressiva dos manicômios no país. Mesmo com resistência da parte médica, familiares de doentes e colegas parlamentares, ele consegue aprovar seu projeto em 1990, sendo o texto aprovado em 20 de janeiro de 1999, e enviado à

Câmara e ao Senado após algumas modificações, e remetido à sanção presidencial em 2001, tornando-se a Lei 10.216 de 6 de abril de 2001, conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica. A referida lei foi um grande norteador, modificando a lógica manicomial para a lógica de atenção comunitária, sendo uma das principais leis que versam sobre direitos da pessoa com deficiência mental no país, garantindo um olhar mais refinado para as possíveis violações de direitos humanos em instituições que ofertem serviços a esse público.

Enquanto isso, no restante do mundo, o movimento foi bem parecido, mas foi bem anterior ao movimento realizado no Brasil. O precursor dos movimentos em relação às modificações no contexto do atendimento em saúde mental, de certa forma é Pinel, que, em 1793, ao ser nomeado para a direção do Hospital Bicêtre, localizado próximo a Paris, solicita autorização à Assembleia Nacional para que fossem retiradas as correntes dos doentes mentais, como nos conta Batista (2014, p. 394).

Inspirado em Foucault, Batista relata que “chega um tempo em que a pobreza não precisa mais ser encarcerada, mas a loucura sim. Até que em meados do século XIX surgem os asilos com valor terapêutico, e a loucura, passa a ser definida como alienação mental”.

Como proposto por Philippe Pinel, sendo integrada ao campo da medicina na França, Pinel liberta os loucos de Bicêtre dos grilhões e defende sua reeducação através do controle social e, sobretudo, moral. Na Inglaterra, o principal responsável pela reforma, contemporaneamente a Pinel, é Samuel Tuke, que busca curar os doentes em uma casa de campo, livre de grades e correntes.

Tuke não era médico e Pinel não era psiquiatra, tampouco houve um rompimento com a prática do internamento, que teria sido apenas humanizado (BATISTA, 2014, p. 399).

Depois de 12 anos de tramitação e muitas manobras políticas, a Lei Federal 10.216 foi sancionada. A ideia não é a desconstrução do manicômio apenas enquanto lugar físico, mas uma desconstrução ideológica. A busca da época era desconstruir a lógica manicomial que sempre foi sinônimo de violência, criando um novo lugar social para a loucura. Nesse sentido, a reinserção social do sujeito passa a ser o principal objetivo, com a construção de uma rede substitutiva dos conceitos e modelos hospitalocêntricos existentes na época. São criados serviços de atenção à saúde mental, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), os ambulatórios de saúde mental e o hospital-dia.

Os CAPS são serviços substitutivos e não complementares aos hospitais psiquiátricos, cujo objetivo é oferecer atendimento à população realizando o acompanhamento clínico e a reinserção social dos usuários através do acesso ao trabalho, lazer, exercício dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. Existem também, compondo a rede de atenção psicossocial, CAPS I, CAPS II, CAPS III (24 horas, geralmente em grandes cidades e atende adultos), CAPS AD (álcool e drogas) e CAPSI (infantil). A rede de atendimento à saúde mental também é composta pelas ações de saúde mental da atenção básica, pelos ambulatorios, pelos serviços residenciais terapêuticos, pelos leitos em hospitais gerais, programa de volta para casa, hospitais psiquiátricos, comunidades terapêuticas, e casas de acolhimento transitório.

Em 2008, o Brasil ratificou a Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, por meio do Decreto 6.949 de 25 de agosto de 2009, de modo a garantir-lhe *status* de emenda constitucional, que define deficiência e o papel do Estado em assegurar políticas públicas que equiparem as condições de vida das pessoas com deficiências às demais pessoas da sociedade.

A Lei brasileira de Inclusão, Lei N. 13.146 de 6 de julho de 2015, é outro avanço que tem como base essa convenção e é imperativa ao proibir que a pessoa com deficiência seja submetida a tratamento ou institucionalização forçada. Leva-se em conta que o acesso à saúde é um direito e não uma obrigação.

Em termos de garantias de direitos, além das leis de atenção à saúde, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem papel inquestionável para a garantia de direitos das pessoas com deficiência mental, em especial, as institucionalizadas. Uma vez que:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública, e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Lei N. 8.742/1993).

Além das regulações específicas para a saúde mental, outras como o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, que assegura prioridade absoluta de atendimento em saúde de crianças e adolescentes, incluindo a saúde mental, é uma conquista importante e de valor preventivo para que as crianças sejam protegidas de atitudes danosas a sua integridade.

Essa base regulatória, em particular a Lei do SUS e do SUAS, tem a descentralização em sua organização administrativa para garantir direitos. Nesse sentido, os municípios ganham um lugar especial pois ele é o *locus* do cidadão. No que se refere à saúde mental, essa questão não é diferente e a proposta de conhecer a realidade da saúde mental no Município de Petrópolis pode ser uma importante contribuição para o debate.

5. Petrópolis, a saúde mental e sua rede de apoio

Petrópolis é um município localizado na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, de clima ameno, com muito verde e áreas de preservação ambiental, e tem grande visibilidade por ter se tornado o município de residência de verão da família imperial, que, de passagem pelo Caminho do Ouro, resolveu pernoitar na fazenda do padre Corrêa, onde se encantaram pela amenidade do clima e resolveram adquirir a fazenda (não tendo conseguido), motivados também pela melhora da saúde da Princesa Dona Paula Mariana que, sempre muito doente, melhorou na estadia na fazenda.

Não sendo possível adquirir a fazenda do padre Corrêa, o imperador então negocia a Fazenda do Córrego Seco, vizinha daquela, sendo a escritura assinada em 1830, e a fundação de Petrópolis criada em 16 de março de 1843.

Petrópolis, por seu clima e localização, possui um histórico de recolhimento para cuidados com a saúde, principalmente os tratamentos relacionados à tuberculose. Segundo Carvalho (2010, p. 29), a era de atendimento à tuberculose deu-se no início de 1854, quando o médico tuberculoso Herman Brehmer inaugurou a primeira instituição para tratamento nas montanhas da Silésia. Posteriormente, no Brasil, tal ação iniciou-se em 1899, com Cypriano de Freitas, no mesmo ano em que ocorreu o IV Congresso de Medicina, que apresentava a necessidade de criação de sanatórios para tuberculosos, entendendo-os como medida eficiente para a não proliferação da doença.

A peste branca foi definida desde os meados do século passado como ‘moléstia social’ que alinhada à sífilis, e ao alcoolismo constituíram-se num dos principais conjuntos desafiadores da ordem social inerente ao contexto das revoluções burguesas (CARVALHO *apud* BERTOLLI, 2001, p. 13).

Petrópolis inicia sua contribuição para o tratamento da tuberculose em meados dos anos 1930, quando alguns sanatórios são inaugurados na periferia da cidade, entre os bairros de Corrêas e Araras, locais de clima fresco e seco. Dentre os sanatórios existentes no município estão o de Corrêas, o de Oswaldo Cruz e o sanatório Boa Vista, que abrigam respectivamente, hoje, o Hospital Clínico de Correás, o Hospital Vista Alegre, e o Hospital Alcides Carneiro. Este, atualmente, atende exclusivamente ao SUS, e os demais atendem também à rede privada, e a Clínica Vista Alegre atende às internações psiquiátricas e de dependência química de forma particular, conforme veiculado em seu *site* na Internet.

A cidade de Petrópolis, no estado Rio de Janeiro, foi um importante local para a assistência aos portadores de tuberculose, principalmente no período de 1945 a meados da década de 70. Seguindo as normas advindas da capital, Petrópolis sediou, segundo Earp (2001 *apud* CARVALHO, 2010), cinco sanatórios, sendo um desses exclusivo para crianças, coordenado pelas irmãs da Congregação Vicente de Paula, com verbas da LBV - Legião da Boa Vontade, o qual denominava-se Sanatório Infantil São Miguel. Além do sanatório infantil São Miguel, os sanatórios Oswaldo Cruz, sanatório Canavial, e o sanatório Corrêas, todos de administração particular, e sanatório Alcides Carneiro, o único de administração pública direcionado aos servidores públicos (CARVALHO, 2010, p. 33).

Até meados da década de 1970 os sanatórios funcionaram como instituições voltadas para o tratamento da tuberculose. A partir disso, com a modernidade dos tratamentos médicos, vacinas, associados ao estigma das internações, o tratamento da tuberculose começa a se tornar menos comum e os sanatórios vão se tornando hospitais crônicos, associados a hospitais psiquiátricos, alguns deles – como a Clínica Vista Alegre e o Hospital Clínico de Corrêas – até hoje abrigam alguns pacientes psiquiátricos de longa permanência.

Foram inauguradas no município, ao longo dos anos, outras instituições psiquiátricas com as mesmas características, mas com atendimento privado ou conveniado com o SUS ou planos de saúde, como a Clínica Bromélias, a Clínica Solar Pedras Brancas (com suas atividades já encerradas), a Clínica Pinto Duarte (também com suas atividades já encerradas) e o Hospital Santa Mônica, ainda em fun-

cionamento, e que possui hoje acima de 100 leitos. Petrópolis possui hoje dois ambulatórios de saúde mental, sendo um no distrito de Itaipava e um CAPS AD, um CAPSI, um CAPS ADULTO, e um CAPSIII também em Itaipava. Possui dez leitos 72 horas para psiquiatria no Hospital Nelson de Sá Earp, e um hospital psiquiátrico, além das instituições privadas como a Clínica Vista Alegre, a Clínica Bromélias e o Hospital Clínico de Corrêas. Atualmente, dos credenciados ao SUS para vagas de apoio à psiquiatria consta apenas a Clínica Santa Mônica. Possui também três residências terapêuticas com pacientes diversos, provenientes do processo de desinstitucionalização.

Segundo o relatório¹ do Ministério Público Estadual, em parceria com o Conselho Regional de Psicologia e o Mecanismo Estadual de Combate à Tortura, em vistoria realizada na Casa de Saúde Santa Mônica, em 3 de dezembro de 2018, a realidade encontrada não difere muito do narrado em toda a contextualização histórica feita durante este estudo.

Ainda segundo esse relatório, a instituição – que foi inaugurada em 1969 – abriga 155 pacientes, 99 homens e 56 mulheres, contudo, visualmente foi possível verificar que a quantidade de pessoas era inferior, o que foi confirmado pela lista solicitada e apresentada pela enfermagem. Foi verificado que a cozinha não se encontrava com condições satisfatórias de limpeza, a comida é fornecida pelo Hospital Clínico de Corrêas e, a respeito do local que seria destinado para se fazer as refeições, foi observado que o mobiliário era insuficiente, o espaço físico inadequado para a quantidade de pessoas, a distribuição dos alimentos é feita em utensílios de plástico, que também são acondicionados de forma irregular.

Quanto a atividades de lazer, foi relatada a inadequação das áreas a ele destinado e insuficiência de equipamentos de lazer, possuindo apenas uma TV em cada ala.

¹ Tal relatório é resultado da inspeção nacional realizada em dezembro de 2018, em 40 hospitais psiquiátricos. Tratou-se de ação interinstitucional organizada pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, Conselho Nacional do Ministério Público, pelo Ministério Público do Trabalho, e pelo Conselho Federal de Psicologia. O relatório de cada hospital pode ser acessado na íntegra em: <https://mnpctbrasil.wordpress.com/relatorios/>.

Acesso em: 20 julho 2021. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/mecanismo-nacional-de-prevencao-e-combate-a-tortura-m-npct/relatorios>. Acesso em: 20 julho 2021.

Foi perguntado à funcionária que acompanhava a inspeção se os pacientes tinham a liberdade de subir ao quarto ou se tinham que ficar ali no pátio. Foi respondido que os quartos ficavam trancados durante a manhã e que só voltavam a ser abertos na parte da tarde. Sabendo o alto índice pluviométrico de Petrópolis, nos foi informado que mesmo quando chovia, a rotina se mantinha e os usuários ficavam embaixo da parte coberta, que englobava uma área reduzida externa, com poucos bancos de cimento (Relatório de visita MP-RJ CSM, p. 7).

Ao realizar a inspeção na ala feminina, constatou-se a contenção e agressão por parte das equipes diante da agitação; observou-se odor forte de urina, falta de identificação nos leitos e a ausência de possibilidade de pertences próprios. No relatório, há também descrição de muitas internações com mais de seis meses e um paciente relatou estar internado há mais de 20 anos, o que foi confirmado com um técnico, que completou a informação dizendo que o paciente é chamado por um nome inventado para ele pela equipe.

Sobre roupas de cama, cobertores e travesseiros, constatou-se na inspeção que, por parte da unidade, não há o fornecimento adequado desses itens. Embora relatassem fornecer cobertores extras à noite, foi observado que as camas possuíam apenas um cobertor. Com a não distribuição pela instituição de alguns itens, os familiares passam a ser responsáveis pelo fornecimento. Lembrando que o Município de Petrópolis é extremamente frio no inverno chegando a marcar temperaturas abaixo dos 5 graus Celsius, a maior parte dos internos não possui vínculos familiares e a situação chega a ser cruel.

Foi observado que as pessoas utilizavam roupas desgastadas e de uso coletivo, inclusive roupas íntimas. Os pacientes encontravam-se sujos, com roupas rasgadas e apertadas, sem chinelos, com dentes em péssimo estado ou sem dentes, os sanitários não possuíam portas ou tampas de assentos e não foi localizado papel higiênico de fácil acesso. Não havia fornecimento de sabão, água ou toalhas nas pias. A água só é fornecida a partir da abertura do registro geral.

Quanto ao processo de desinstitucionalização apresentado no relatório:

A Diretora informou que sua intenção é desinstitucionalizar todos os pacientes, embora não exista equipe de desinstitucionalização. O hospital não desenvolve ações visando a alta res-

ponsável e reinserção social das pessoas internadas, havendo pessoas internadas há mais de um ano – considerando saídas e novas internações constantes. Todos os internos com os quais conversamos afirmaram desejar sair da instituição, mas informaram não saber quando isso ocorreria, deixando nítido que na unidade não existe o desenvolvimento de um plano de desinstitucionalização construído em conjunto com os pacientes (Relatório de visita MP-RJ CSM, p. 19).

Em pesquisa realizada com o Departamento de Saúde Mental do município, mais especificamente, com o Serviço Social do CAPS Nise da Silveira, foram fornecidas informações sobre os trabalhos realizados no que se refere ao processo de desinstitucionalização no ano de 2020, quando foram concretizadas as seguintes medidas:

- Transferência de um paciente com 11 anos de internação, da Clínica de Três Rios para o serviço residencial terapêutico de Petrópolis.
- Transferência de dois pacientes, com dois anos de internação cada, da Casa de Saúde Santa Mônica para o serviço residencial terapêutico em Petrópolis.
- Acompanhamento da alta de um paciente da casa de Saúde Santa Mônica para a vida autônoma.
- Desinstitucionalização de três pacientes com mais de 20 anos de internação, da Casa de Saúde Santa Mônica para serviço residencial terapêutico no Município do Rio de Janeiro.
- Transferência de um paciente da Casa de Saúde Cananéia, do Município de Vassouras, para o serviço residencial terapêutico em Petrópolis.

Em 2014, a Portaria GM/MS nº 2.840, de 29 de dezembro de 2014, criou o Programa de Desinstitucionalização com o objetivo de apoiar e desenvolver, por meio de equipes multiprofissionais, ações de desinstitucionalização para as pessoas com sofrimento ou transtorno mental, com necessidades decorrentes do uso de *crack*, álcool e outras drogas, e em situação de internação de longa permanência, assim considerada internação de período igual ou superior a um ano, em hospitais psiquiátricos no âmbito do SUS.

Os hospitais psiquiátricos credenciados ao SUS, com pacientes de curta permanência, isto é, que permanecem por até 90 dias, recebem até R\$ 82,40 por paciente/dia. O valor vai decaindo à medida que se aumenta a quantidade de leitos e a quantidade de tempo que o paciente permanece institucionalizado.

A Portaria 3.588/2017 aponta que o serviço terapêutico deve acolher no máximo dez pessoas com transtornos mentais crônicos, com necessidades de cuidados permanentes, prioritariamente egressos de internações psiquiátricas e hospitais de custódia, que não possuam suporte financeiro, social ou laços familiares. Se estendendo também a moradores de rua com problemas mentais graves ou egressos de prisões comuns.

Em dezembro de 2020, em uma apresentação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, do Ministério da Saúde, foi apresentada uma planilha com propostas de revogação de várias portarias, editadas entre 1991 e 2014, que tratavam sobre a política de saúde mental. Dentre as mudanças estavam as propostas para o fim do Programa de Volta para Casa, das equipes do consultório na rua, e do serviço residencial terapêutico.

As portarias ainda não foram revogadas. Iniciou-se um movimento dos interessados para que não haja essa revogação e, até o momento, o Ministério da Saúde informou que não há previsão para a discussão. Tais indecisões, rebatem nos trabalhos desenvolvidos pelos municípios em face das incertezas que representam.

6. Considerações finais

Realizar o presente trabalho contou com o desejo de entender como se dá o processo de desinstitucionalização e partiu-se do reconhecimento de sua importância, mas, ao mesmo tempo, do reconhecimento de que um conjunto de fatores interferem para a manutenção de um padrão conservador de atendimento à população demandante da saúde mental. Pode-se constatar que há processo que se repete no que se refere ao preconceito, que acaba por determinar que o enclausuramento é a melhor saída. A questão é: melhor para quem? Quem sai ganhando com isso? Certamente não é a população.

Ao realizar a pesquisa, foi possível observar que muito se conquistou ao longo dos anos em termos da política de saúde mental, da luta pela garantia de direitos humanos fundamentais e da preserva-

ção da dignidade da pessoa humana; algumas discussões ganharam corpo, ainda que muitos municípios, como o Município de Petrópolis, contem com estruturas sucateadas, com instituições de longa permanência com pessoas com mais de 20 anos de hospitalização e grande dificuldade de desvincular a saúde mental de antigos modelos manicomial, apesar dos enormes esforços das equipes da rede de atenção psicossocial.

Avaliando a bibliografia, relatórios, e entrevistas, pôde-se perceber que muito pouco se desvencilhou do modelo manicomial violador de direitos humanos, e que tal prática é bastante normalizada pela sociedade, ainda que isso pareça estranho aos que não estão ambientados com o tema.

Ainda que o interesse maior desta pesquisa seja documental e bibliográfica sobre a saúde mental, o processo de desinstitucionalização faz parte do movimento de conquistas da reforma psiquiátrica, e trazer para o convívio social pessoas que estão trancadas há tanto tempo contra a sua vontade é parte protagonista da pesquisa, para definirmos se a reforma foi ou não efetiva e eficiente. E ainda que não tenha sido possível fazer uma pesquisa mais aprofundada sobre o processo de desinstitucionalização, suas metodologias e práticas, dado o tempo e o estreitamento de laudas da pesquisa, ficou claro que com a falta de investimento e os desafios que são trazidos pelo processo de desinstitucionalização, pelo rompimento de vínculos familiares, pelos poucos serviços residenciais terapêuticos, pela falta de plano terapêutico a ser desenvolvido no hospital psiquiátrico e poucas equipes, faz com que o processo seja bem mais difícil e desafiador para as equipes que o operacionalizam.

Foram encontradas limitações temporais para o aprofundamento deste estudo, que foram desde a limitação de circulação de pessoas em diversos equipamentos, por conta da pandemia de Covid-19, fazendo com que a pesquisa de campo não fosse possível, até a dificuldade de acesso efetivamente ao hospital psiquiátrico, que acabou por se tornar um hospital de campanha, não sendo possível a realização do trabalho inicial que seria feito pela comissão de desinstitucionalização e, conseqüentemente, resultou na limitação e modificação do tema do artigo.

Há interesse em continuar a pesquisa relacionada ao tema da saúde mental, buscando esclarecer – em estudo mais aprofundado a ser realizado posteriormente sobre o processo de institucionalização e desinstitucionalização dos pacientes psiquiátricos do Município de Petrópolis (RJ) – os motivos das longas internações e definir as principais dificuldades para a construção de uma vida autônoma para essas pessoas, com o intuito de auxiliar na estratégia de políticas públicas de atenção a esse público, visto que em pesquisa foi informado que de todos os hospitalizados de longa permanência, apenas um paciente conseguiu retornar para a vida autônoma.

Houve, nos últimos anos, uma estagnação nos investimentos que foi chamado de tentativa de “revogação”, que ainda é temida. Durante o recesso do Congresso, em meados de dezembro de 2020, em meio à pandemia de Covid-19, o Ministério da Saúde criou um grupo de trabalho que buscava repensar os serviços e revogar portarias relacionadas à política de saúde mental editadas entre 1991 e 2014 – o que acarretaria a suspensão de serviços como: o Programa de Volta para Casa; o fim das equipes de consultório na rua; o fim dos CAPS AD (propondo-se que os demais CAPS fariam apenas reabilitação e não atendimento psiquiátrico); e o fim do serviço residencial terapêutico. Algo que deveria ser tratado com tamanha seriedade como a política de saúde mental, que não deveria jamais ser tratado como plano de governo, e sim ter a devida importância como uma política de Estado.

Há o risco de, com a modificação e suspensão de algumas iniciativas e serviços prestados como a política de estimulação da desinstitucionalização, os pacientes psiquiátricos continuem na realidade de encarceramento e a realidade da saúde mental seja novamente a de enviar as pessoas de volta aos porões.

Referências

ARBEX, D. *O holocausto brasileiro*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

BASAGLIA, F. *Escritos selecionados em saúde mental e reforma psiquiátrica*. Organização: Paulo Amarante. Tradução: Joana Angélica d'Ávila Melo. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

BATISTA, M. D. G. Breve história da loucura, movimento de contestação e reforma psiquiátrica na Itália, na França e no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Pernambuco, n. 40, 2014.

- BERTOLOTE, J. M. Legislação relativa à saúde mental: revisão de algumas experiências internacionais. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 29, n. 2, 1995.
- CARVALHO, L. A. S. B. P. *O cotidiano de profissionais de enfermagem no hospital sanatório Alcides Carneiro em Petrópolis de 1977 a 1979*. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, 2010.
- FILHO, C. B. *História social da tuberculose e do tuberculoso: 1900-1950*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.
- FOUCAULT, M. *A história da loucura na Idade Clássica*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- JABERT, A. *Da nau dos loucos ao trem de doido: as formas de administração da loucura na Primeira República – o caso do Estado do Espírito Santo*. Rio de Janeiro: ENSP, 2001.
- PESSOTI, I. *As loucuras e as épocas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Época, 1994.
- REY, P. M. O hospício de Pedro II e os alienados do Brasil: 1875. *Revista Latino Americana de Psicopatologia Fundamental*, São Paulo, 2012.
- RIBAS, V. *Uma breve história da reforma psiquiátrica*. Paraíba: UFPB, 2009.
- VENÂNCIO, A. T. Da colônia agrícola ao hospital colônia: configuração para assistência psiquiátrica no Brasil na primeira metade do século XX. *Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos* [online]. Rio de Janeiro, 2011, v. 18, supl. 1, Fiocruz.

População negra em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro: das senzalas ao racismo estrutural

Janaina Dantas da Silva Buss
Orientadora: Valeria Pereira Bastos

Introdução

“O racismo e o capitalismo são duas faces da mesma moeda.”
Steve Biko

Esta proposta de estudo é fruto das reflexões, questionamentos e observações realizadas durante uma das etapas da minha formação acadêmica de graduação, quando participei no projeto de extensão universitária como extensionista do Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC), no primeiro semestre de 2016, nas atividades da pesquisa voltada para o atendimento aos usuários de *crack* e população em situação de rua, em conjunto com a Rede de Desenvolvimento da Maré, assim como nos diversos debates sobre o tema, promovidos pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NEPP-DH/UFRJ), e nos fóruns e seminários voltados para o tema “população em situação de rua no Brasil”. Assim, a temática se tornou fonte de reflexão no processo de ampliação do conhecimento, realizado no Curso *lato sensu* de Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos.

Nesta abordagem buscaremos refletir sobre a população em situação de rua vinculada às decorrências advindas de processos excludentes, cuja invisibilidade dada aos negros é recorrente desde o período escravocrata, sendo agudizada no período após o regime escravocrata até os dias atuais.

No entanto, salientamos que o fenômeno da população em situação de rua não pode ser definido por um único determinante, tendo em vista que as implicações articuladas ao fenômeno têm múltiplos fatores, inclusive por identificarmos que essa população não é ho-

mogênea, possuindo diferenças entre si, apesar de alguns traços em comum como a pobreza extrema, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, e a vivência nas ruas, como espaço de moradia e sustento.

A partir desse contexto, consideramos relevante o debate sobre o fenômeno da população em situação de rua com um recorte racial, já que existe uma debilidade de estudos sobre esse tema no campo das Ciências Sociais.

Desse modo, o presente artigo tomou como base metodológica referências sobre o tema em uma perspectiva de totalidade, entendendo as relações sociais que perpassam o objeto escolhido, portanto utilizamos como referência as pesquisas de cunho bibliográfico e documental para subsidiar nossas análises. Embora quiséssemos avançar e até realizar entrevistas com os sujeitos estudados, o momento de pandemia de Covid-19, instalado no mundo desde março de 2020, não nos permitiu essa aproximação.

Utilizamos também como métrica analítica os dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e os últimos Censos realizados na cidade do Rio de Janeiro em relação à população em situação de rua, para referenciar nossa base de compreensão do fenômeno em estudo.

Consideramos relevante também apontar que pelo fato de a sociedade brasileira ser construída a partir de referenciais racistas coloniais, os reflexos desse processo, dentre outros, se revelam na expressiva presença de pessoas negras compondo o cenário da população em situação de rua, chegando a atingir, segundo a pesquisa censitária realizada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2020), 79,6% de autodeclarados negros e pardos.

E com isso elucidamos a importância da efetiva implementação de políticas voltadas para a atenção às demandas da população em situação de rua, sobretudo as de Assistência Social, considerando a agudização das expressões da questão social, principalmente agora em período de pandemia de Covid-19, instalada no mundo e oficializada no Brasil a partir de março de 2020, que perdura até os dias atuais marcando também os anos de 2021 e 2022.

Nesse sentido, trataremos no artigo de evidenciar e analisar o desenvolvimento e implementação da Política de Assistência Social no que diz respeito ao trato específico com a população em situação de rua, tomando como referência, em particular, as normativas que

orientam a ação efetiva nos equipamentos sociais destinados a esse público, procurando evidenciar possibilidades e limites de ação diante da árdua realidade.

A partir dessas referências, apresentaremos na seção a seguir dados relevantes demonstrados em várias pesquisas realizadas sobre a população em situação de rua que subsidiarão nossas análises baseadas em pesquisas, coletâneas e dados oficiais das três esferas públicas, referentes a esse segmento invisibilizado pela sociedade.

O perfil da população em situação de rua: pela lente das pesquisas

Com base na coletânea organizada por Miriam Krenzinger, doutora em Serviço Social e professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), publicada em 2017, intitulada *Breve relato dos estudos realizados sobre Segurança Pública e interfaces com populações de rua*, que reuniu diversas pesquisas em torno do tema “população em situação de rua”, fica evidenciado que existe uma grande debilidade no Brasil em torno das estatísticas voltadas para esse fenômeno, que acaba sendo invisibilizada para ações efetivas dos órgãos oficiais de contagem populacional, já que os Censos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não quantificaram, até o momento, essa população, dentre outras.

(...) em função da sua falta de referência de moradia, muito menos com recortes de gênero e racial. Os poucos dados existentes são obtidos em pesquisas realizadas por municípios, ou por universidades, cujos propósitos são refletir os determinantes dessa realidade e, sob um aspecto ou outro, as realidades e políticas locais de atendimento (KREZINGER; ANSARI; GUINDANI, 2017, p. 26)

Ao fazer a análise do recorte étnico-racial com abrangência nacional, esse estudo vai divulgar que são poucos os dados que permitem delinear as características desse segmento social. Contudo, revela que a pesquisa nacional publicada pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social, realizada pela Meta Instituto de Pesquisa de Opinião entre outubro de 2017 e janeiro de 2018, em 71 cidades brasileiras com população igual ou superior a 300 mil habitantes,

indicou que 67% das pessoas em situação de rua se autodeclararam negras ou pardas.

É importante salientar que essa foi a primeira pesquisa nacional que permitiu a compreensão do fenômeno da população em situação de rua no país, e que foi identificado um contingente de 31.992 adultos nas cidades pesquisadas, e que “da amostra pesquisada foi delineado um perfil desta população, majoritariamente do sexo masculino, entre 25 e 44 anos, negros, inseridos em atividades remuneradas” (KREZNINGER; LEAL, 2017, p. 68). Além disso, ficaram de fora dessa pesquisa os levantamentos em cidades importantes como São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, por essas já possuem pesquisas próprias.

A pesquisa vai apontar a questão racial como um fator agravante das vulnerabilidades nesse conjunto da população brasileira. Observa-se assim que na contemporaneidade o fenômeno da população em situação de rua é marcado como sendo uma das múltiplas expressões da questão social, e essa é inerente à sociedade de classes antagônicas, no modo de produção capitalista. Nessa abordagem podemos analisar que o fenômeno social da população em situação de rua emergiu na Europa no contexto de avanço do capitalismo, e no processo de transformação das cidades de mercantil a industrial, e esse cenário foi resultado de profundas alterações na esfera produtiva e, como consequência, favoreceu o crescimento da miséria de parte dos seus moradores.

Então, conforme o processo de liberação dos camponeses se objetivava, produzia-se simultaneamente uma grande massa de mendigos que passaram a viver naquelas novas relações sociais de produção e de reprodução da vida. À medida que não eram agregados ao trabalho industrial, esses sujeitos subsistiam nitidamente na condição de miseráveis, apresentando assim uma das expressões da desigualdade que norteiam o capitalismo.

Portanto pode-se dizer que o fenômeno da população em situação de rua está intrinsecamente atrelado à estrutura da sociedade capitalista, possuindo múltiplas determinações que irão defini-lo como uma expressão da questão social na contemporaneidade, que tem maior desdobramento nos grandes centros urbanos, resultando nas pessoas por ele atingidas: estigmas, preconceitos como marca de grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade.

A culpabilização por parte da sociedade às pessoas que são atingidas por esse fenômeno se manifesta historicamente, reduzindo-as a um estereótipo, gerando um forte obstáculo ao crescimento psíquico e social desses sujeitos já tão marcados por trajetórias de abuso, violência e abandono. Ao serem denominados como moradores em situação de rua, fixam em si mesmos o peso dessa nomenclatura, que se dá como um estigma.

A presença dessas pessoas incomoda aqueles que percebem o espaço da rua como um lugar organizado, limpo e ordeiro. Segundo Silva (2009, p. 120), “[...] os moradores de rua são muito estigmatizados pelos cidadãos da cidade. Eles despertam medo, nojo e descaso”. É um fenômeno de traços generalizados com particularidades vinculadas ao território onde se manifesta.

Um aspecto típico da população em situação de rua prende-se ao fato de a maior concentração ser estabelecida nos grandes centros urbanos, pois não é um traço novo. Segundo Silva (2009), a justificativa desse processo é que nas grandes metrópoles circula a maioria das oportunidades de trabalho, que permitem o mínimo para as garantias das necessidades diárias do indivíduo, ainda que essas oportunidades sejam muito precárias para as pessoas que fazem do espaço da rua seu sustento e moradia.

Apesar de esse fenômeno não ser exclusividade de apenas um lugar – pois possui características comuns independentemente da cidade em que é percebido – uma de suas peculiaridades são as particularidades vinculadas ao território onde se manifestam, visto que são oriundas dos hábitos, dos valores e das características socioeconômicas, culturais e geográficas predominantes em um território específico, e isso vai refletir no perfil socioeconômico, no tempo de permanência nas ruas e nas formas de subsistência utilizadas pelas pessoas em situação de rua.

No país há uma tendência à naturalização desse fenômeno, que vem acompanhado de uma debilidade de dados que irá rebater nas produções científicas a respeito do tema, tendo como consequência o aprofundamento da precariedade no acesso às políticas de enfrentamento.

Nesse sentido, buscamos realizar um levantamento estatístico dos últimos três censos realizados na cidade do Rio de Janeiro. E encontramos as seguintes informações:

– Em 2013, foi realizado o censo na cidade do Rio de Janeiro, “População em situação de rua 2013 – um direito à cidade”, que esti-

mou 5.719 pessoas vivendo em situação de rua no município. A pesquisa quantitativa não abordou o recorte de raça entre o perfil desse segmento social. Nesse sentido, observamos o desafio de pensar na construção de políticas públicas para a população negra em situação de rua, já que essa população está presente em todas as políticas setoriais de forma transversal.

- Já em 2018, o censo foi realizado pelo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP) em conjunto com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), intitulado “Somos todos cariocas”, que definiu como público-alvo pessoas que utilizavam as ruas como local de dormitório, bem como os usuários de drogas acolhidos na rede socioassistencial pública municipal. O viés metodológico utilizado foi de cunho quantitativo também, feito através da aplicação de questionários, que estimou em 4.628 pessoas em situação de rua no município do Rio de Janeiro, mostrando dentre os dados uma tendência comum aos demais estudos em relação à população em situação de rua referente ao perfil com recorte de raça, e identificamos que prevaleceram os pardos e pretos majoritariamente, com 78%, com a seguinte distribuição: 45% se autodeclararam pardos, e 33%, pretos.

Os movimentos sociais que atuam com a população em situação de rua, questionaram os resultados da pesquisa, no que diz respeito à quantidade identificada, pois o número de pessoas vivendo nas ruas foi menor que em 2013, ano que o país vivia uma situação socioeconômica em melhor condição do que em 2018, quando a taxa de desemprego batia recordes¹.

É importante destacar que nesse mesmo censo ficou evidenciado que a maioria dos entrevistados (61%) nasceu no município do Rio de Janeiro, seguido dos que vieram da região metropolitana. Nesse contexto, fica evidente que a cidade produz sua própria população em situação de rua, o que difere da dinâmica do século passado, quando o fenômeno da migração tinha como rota principal os grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro, como forma de possibilidades e acesso ao mercado de trabalho.

¹ COSTA, Marcelo Jaccoud. Quantos, quem são e o que fazemos agora? *Blog da Rua*, Rio de Janeiro, 3 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.blogdarua.com/2018/04/quantos-quem-sao-e-o-que-fazemos-agora.html?view=classic>.

Marcelo Jaccoud Costa - Assistente Social da Prefeitura do Rio de Janeiro, coordenador do Serviço de Abordagem Social da SMAS e do Fórum Permanente sobre a População Adulta no Rio de Janeiro.

– Já o censo de 2020, realizado no período de 26 a 29 de outubro no município do Rio de Janeiro por uma empresa privada sob a coordenação do IPP e da SMASDH, procurou trabalhar ainda com o foco na pesquisa de cunho quantitativo, que teve como instrumento o uso de questionários aplicados às pessoas que estavam nas ruas, nas cenas de uso de drogas, nas unidades de acolhimento próprias e conveniadas, nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e nas comunidades terapêuticas.

Destacamos que esse censo apresentou um universo de 7.272 pessoas em situação de rua, e dentre os principais resultados foi apontada a predominância de 79,6% autodeclarados negros e pardos, sendo 81% do sexo masculino, e que mais de 700 pessoas foram para ruas em função da pandemia.

Ao falarmos da população negra em situação de rua atrelada ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 é importante ressaltar sobre as desigualdades sociais produzidas pelo racismo e o impacto dessa pandemia sobre essas pessoas que vivem em um contexto de vulnerabilidade social. Desse modo, podemos refletir acerca dos desdobramentos que em uma sociedade estruturada pelo racismo irá penalizar de forma mais severa grupos vulneráveis, como a população negra em situação de rua. Por esse motivo, é de suma importância, nessa conjuntura, pensar em políticas públicas de proteção na área social e de saúde para esse segmento.

Nesse sentido, destacamos a pesquisa coordenada pela doutora, professora e pesquisadora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, Nilza Rogéria de Andrade Nunes, intitulada “População em situação de rua em tempos de Covid-19”, realizada em conjunto com a Pastoral do Povo da Rua e a Universidade de Dundee, da Escócia. A pesquisa foi realizada entre os meses de agosto, setembro e outubro de 2020, tendo como entrevistados 304 pessoas que vivem em condição de rua na cidade do Rio de Janeiro. Dentre os entrevistados, 259 eram homens, 45 eram mulheres, sendo 1 trans. O estudo foi dividido entre áreas do município, tendo a zona norte com 132 entrevistados; o Centro, com 100 entrevistados; a zona sul, 41 entrevistados; e zona oeste com 31 entrevistados.

A pesquisa mostrou que 73% se autodeclararam pretos ou pardos, e aqui podemos apontar o fator histórico de exclusão e os efeitos do racismo estrutural que levam majoritariamente pessoas negras à condição de rua. Segundo a doutora e pesquisadora Nilza Rogéria, a pes-

quisa buscou entender como está sendo a realidade das pessoas que fazem do espaço da rua sua moradia, já que o Centro da cidade teve, no decorrer da pandemia, seus estabelecimentos comerciais fechados, e a população em situação de rua como trabalhadores informais, que possuem como modo de subsistência a venda de material reciclável.

Os resultados informaram que, sem renda, essas pessoas tiveram a segurança alimentar agravada, porém, mesmo sem o apoio do poder público, criaram novas estratégias para sobreviver ante essa crise sanitária, econômica e social. Destacando que a baixa testagem entre esse segmento social também foi discutida, entre a falta de políticas públicas e o aumento de 140% dessa população em todo país desde 2012, segundo o IPEA.

No que se refere à população negra em situação de rua, destacamos que a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece o racismo como um dos determinantes sociais do processo de adoecimento e morte entre as pessoas. Ainda, Almeida (2019) provoca a reflexão sobre os conceitos de racismo como fundamento que estrutura as relações sociais, essa estruturação se dará de maneira formal através de um conjunto de práticas institucionais, históricas, culturais e interpessoais dentro da sociedade que frequentemente coloca um grupo social ou étnico em uma posição de vantagem em detrimento de outro.

Em suma, podemos partir do princípio de que o surgimento da população de rua no país tem sua gênese com o sistema escravocrata e racista e que essa condição se consolida a partir das leis abolicionistas, já que, historicamente, esse fenômeno foi negligenciado pelo Estado no que diz respeito à violência, à pobreza e às desigualdades sociais produzidas de modo estrutural em torno da população negra.

Desse modo, podemos contextualizar, a partir da contribuição de Silva (2009) – que ao construir o conceito de população em situação de rua tomou como referência o entendimento de que as pessoas que se encontram nessa condição são em sua maioria trabalhadores que, em consequência das desigualdades sociais, da perda de direitos e do aumento da pobreza, foram conduzidos a essa condição de vida –, que a existência de pessoas em situação de rua seja produto da profunda desigualdade social brasileira.

De acordo com Carvalho (2002)², a situação de exclusão extre-

² http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf C:\Users\Familia\Desktop\Sh-
<https://tinyurl.com/yy5xf718> >

ma que leva segmentos da sociedade à rua existe desde a formação das primeiras cidades. Essa definição, ainda que seja uma definição contemporânea, corresponde ao surgimento das primeiras pessoas em situação de rua nos grandes centros urbanos, e em particular na cidade do Rio de Janeiro.

Por fim, salientamos que o contexto histórico das pessoas em situação de rua nos auxilia a compreender as diferentes razões e realidades que levaram essas pessoas a romperem com seus laços familiares, fazendo da rua um espaço de sobrevivência e moradia. Assim, para tratar desse fenômeno é necessário construir uma pedagogia própria que entenda as especificidades referentes à população negra em situação de rua, ou seja, o simples fato de habitar as ruas não uniformiza essas pessoas. Lá estão mulheres, homens e crianças com suas especificidades revestidas pela desigualdade social, falta de dignidade humana e de direitos. Pessoas negras que, certamente, passam ou passaram por situações de racismo que as violentaram, dentre outras formas de agressão e/ou situações de vulnerabilidade.

O papel da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na atenção à População em Situação de Rua

A PNAS, dentre os inúmeros públicos de atenção, também ganhou um capítulo exclusivo no trato especializado à população em situação de rua, regulamentado através do Decreto nº 7.053, de 23 dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR).

O processo de construção desse decreto envolveu representantes do governo federal, assim como da sociedade civil e dos movimentos sociais vinculados diretamente a essa pauta. De acordo com o art. 1º e seu parágrafo único, compreende-se como população em situação de rua:

O grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

Dentre as diretrizes estabelecidas na PNPR está a participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. É importante salientar que a PNPR deve estar articulada com as demais políticas e marcos legais, tais como o Estatuto da Pessoa Idosa, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Política Nacional para Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), entre outras. A reflexão sobre as desigualdades e a nossa imensa diversidade vêm permeadas de um necessário olhar sobre a dimensão racial em uma sociedade estruturalmente fundada em valores coloniais baseados no racismo. Esses são aspectos que trazem reflexos para toda a sociedade brasileira e que se apresentam, também, como elementos estruturais para a população em situação de rua.

No marco das ações específicas referentes aos direitos conquistados pela população em situação de rua podemos destacar a promulgação da Constituição de 1988 como o primeiro grande passo de conquista de cidadania, salientando que somente um governo legitimamente democrático é capaz de promover e implementar valores que promovam a igualdade de direitos.

- ✓ 1988 – Promulgação da Constituição Federal.
- ✓ 2001 – Primeira Marcha do Povo da Rua.
- ✓ 2004 – Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004), que estende a proteção social a pessoas em situação de rua.
- ✓ 2004 – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Nacional (MDS), criado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estabelece convênio de cooperação técnico-científica e financeira com o objetivo de fortalecer a organização não governamental Movimento Nacional da População de Rua (SDH, 2013) e possibilitar a capacitação profissional de pessoas nessa condição.
- ✓ 2005 – Realização do I Encontro Nacional de População em Situação de Rua, que propicia o início da formulação da política nacional para a população em situação de rua, além de subsídios para o texto que altera a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e inclui atendimento especializado para a população em situação de rua.

- ✓ 2005 – Criação da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera o parágrafo único do art. 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS): “na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo: II - às pessoas que vivem em situação de rua’. Estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua, no âmbito da organização dos serviços de assistência social, numa perspectiva de ação intersetorial”.
- ✓ 2005 – Constituição de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.
- ✓ 2007/2008 – Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua. Portaria MDS nº 381, de 12 de dezembro de 2006: cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional para a população em situação de rua, em municípios com mais de 250 mil habitantes, e normativas sobre a atenção à população em situação de rua.
- ✓ 2009 – Realização do II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro, de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009: instituiu a política nacional para a população em situação de rua e o seu comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento.
- ✓ 2010 – Instrução operacional conjunta – SNAS e SENARC nº 7, 22 de novembro de 2010 – que reúne orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único para programas sociais do governo federal.
- ✓ Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010: dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos CREAS e pelos Centros POP, além de outras providências.
- ✓ Portaria 139/2012: dispõe sobre parâmetros para o cofinanciamento federal para oferta de serviços socioassistenciais pelo Centro POP.

- ✓ 2013 – É criado o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). A entidade é criada com apoio do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. O MNPR tem por objetivo cobrar dos órgãos competentes as políticas públicas de implementação e direitos das pessoas em situação de rua.

Ao destacar o traço político para visibilidade da população em situação de rua no Brasil, no qual aqueles que vivem tamanha barreira de acesso à riqueza produzida nessa ordem social também se associam e se organizam politicamente, compreendemos que essa efervescência política questiona a naturalização com que é tratado esse fenômeno e passa a reivindicar a ruptura da invisibilidade social e a destinação de políticas sociais.

Assim, como destacamos, a partir de 2004, o movimento de vários setores da sociedade, ao se apropriarem da luta desse segmento social promovendo discussões, debates e pesquisas, corroboraram a consolidação de uma política nacional direcionada para esse público no Brasil. Logo, a construção da política nacional para a população em situação de rua estabeleceu um importante avanço quanto à visibilidade política e a concretização de direitos postergados historicamente a essas pessoas. Podemos apontar que entre as políticas sociais, a assistência social ampliou um leque de serviços direcionados às demandas surgidas através desse público. Porém, a sociedade capitalista, que é marcada pela supervalorização do capital em detrimento dos direitos de seus cidadãos, que por um lado produz uma enorme concentração de renda e, por outro, uma profunda desigualdade social que será produzida e reproduzida em vários âmbitos – político, econômico e cultural na conjuntura sócio-histórica do Brasil –, deixará claro que as ações do Estado voltadas para esse público evidenciarão um caráter perverso com ações por muitas vezes ineficazes e limitadas.

Segundo Tolentino e Bastos (2017), as políticas sociais que atendem à população em situação de rua na conjuntura capitalista em crise no Brasil evidenciam ainda mais o aumento da violência e da pobreza, tendo como contrapartida uma austeridade do Estado capitalista, que produz políticas fragmentadas e focalizadas que vão impactar duplamente nas condições de vida da população em situação de rua que já sobrevive em precárias condições.

As autoras afirmam que a crise atual provocou grandes cortes orçamentários que impactaram diretamente as instituições que atendem a esse segmento social, precarizando ainda mais as políticas públicas e piorando assim as condições de vida dessas pessoas.

Desse modo, podemos compreender o termo população em situação de rua como pessoas que, coletivamente, necessitam de amparo e políticas públicas.

Condições histórico-estruturais do sistema escravocrata e suas leis abolicionistas contextualizadas com o fenômeno da população em situação de rua

A definição do fenômeno da população em situação de rua, ainda que contemporânea, corresponde à aparição das primeiras pessoas em situação de rua no Brasil. Nesse sentido, é necessário observar o cenário que origina a população brasileira para que possamos compreender a origem desse segmento social no país. O sistema escravocrata e a formação da população em situação de rua traçam a pluralidade da história e da cultura brasileira, sendo necessário conhecer as particularidades que possibilitam entender os conceitos e as origens dessa população.

Sendo assim, refletir sobre a lógica do trabalho precarizado que atinge a população negra é pensar que essa lógica está vinculada ao período escravocrata, que ao naturalizar o corpo negro em determinados espaços de trabalho não remunerados, insalubres ou explorados é uma herança do que se estabeleceu após a abolição, em meados do século XIX. E ao pensar no processo de trabalho da população negra historicamente é importante a construção de um debate em torno de um racismo estrutural que se deu após a abolição, e o entendimento de que a escravidão mudou muito pouco desde o passado no Brasil. Interpretando que a partir disso foi negada a cidadania plena, pois as políticas públicas destinadas à integração socioeconômica dos negros pouco ocorreram no processo histórico pós abolição.

Segundo matéria de Kátia Machado para a revista *Poli*, da Fio-cruz, o ano de 2018 vem reafirmar que depois de 130 anos da assinatura da Lei Áurea a disparidade entre negros e brancos persiste em todo Brasil.

(...) as iniquidades a que a população negra brasileira está agrihoadada se revelam sem meias palavras: ela tem menor escolaridade, apresenta taxas de analfabetismo duas vezes superior ao registrado entre o restante dos habitantes, tem os menores salários, é a mais afetada pelo desemprego, tem menor acesso ao sistema de saúde e é a que morre mais cedo. Apesar de serem mais da metade da população brasileira (53%), negros e negras são 76% dos 10% mais pobres, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (MACHADO, 2018, p. 4).

Além disso, essa edição apresentou a análise de Deivison Nkosi, professor do Departamento de Estudos Sociais, História e Geografia da Faculdade de São Bernardo, e também integrante do grupo Kilombagem, que disse que o pensamento do filósofo e cientista político Frantz Fanon auxilia pensar em como o racismo influencia a nossa noção de humanidade e o entendimento dessa atuação na subjetividade das pessoas, no qual os valores interiorizados implicarão na forma como o ser humano perceberá o mundo e as diversas dimensões da vida.

Trazer à tona esse debate é importante para romper com o mito da democracia racial que afirma que no Brasil não existe racismo ou discriminação. O racismo estrutural tem sido um instrumento de dominação de classe, de exploração econômica e social; portanto, as ações afirmativas devem fazer parte de luta política.

É importante salientar que a opressão pela qual a população negra está exposta é a que gera as piores estatísticas sociais.

Ademais, pensar no racismo estrutural no mundo do trabalho é construir um debate em torno da escravidão e da divisão social do trabalho, que corresponde historicamente a um processo de acumulação no Brasil pautado à custa do escravismo. Sabendo que o racismo também se dá por meio de fundamentos superestruturais, culturais e ideológicos.

(...) segundo o sociólogo Ruy Braga, professor da Universidade de São Paulo (...) O racismo tem a ver com o processo de exploração e de criação de uma raça subalternizada, de trabalhadores destituídos de direitos, muitas vezes recebendo salários miseráveis, submetidos a longas jornadas de trabalho. A exploração e a espoliação a que os negros estão submetidos

no Brasil é um pouco mais grave em face de seus traços históricos, por ter sido o último país do ocidente a abolir a escravidão e, ao mesmo tempo, pelo fato de ser um dos países mais desiguais do mundo (MACHADO, 2018, p. 11).

O artigo publicado pelo IPEA (2011) intitulado “O destino dos negros após a abolição” historiou o contexto abolicionista no Brasil que ocorreu de forma tardia, conjuntura que se deu a partir do avanço do capitalismo no país, que inviabilizou o sistema escravocrata. Um novo modo de produção precisava ser implantado, já que estavam em jogo interesses econômicos e políticos. Ademais, a crise na lavoura e as mobilizações sociais impulsionaram ainda mais a perspectiva abolicionista. Porém, essa perspectiva não teve como um de seus objetivos a preocupação de como os negros poderiam ser absorvidos pelo mercado formal de trabalho, que indicava a nova organização da sociedade brasileira.

Assim, podemos refletir que a partir desse contexto foi desencadeado no país um racismo estrutural, tendo como base “uma história de tragédias, descaso, preconceitos, injustiças e dor. Uma chaga que o Brasil carrega até os dias de hoje”³. Os negros foram descartados, sem nenhum tipo de assistência que pudesse lhes garantir um meio de sobrevivência fora do regime escravagista, ou seja, a face da abolição se mostrou cruel, espoliando-lhes até mesmo o direito de sobreviver livres. A escravidão se consolidou tendo como apoio o Estado, a Igreja e os latifundiários, e a abolição com os valores “humanistas” os isentaram de qualquer responsabilidade com essas pessoas.

O sistema capitalista era incompatível com o sistema escravocrata, pois a mão de obra escrava se tornou cara e precisou ser superada no campo econômico, político e social.

Ao trazer essa discussão para a atualidade podemos dialogar com Almeida (2019), quando o autor coloca que a desigualdade racial está na composição das relações mercantis e de classe e que o capitalismo, ao se renovar em suas crises cíclicas, precisa muitas vezes renovar o racismo. O racismo pode ser um importante meio de controle social já que naturaliza os salários mais baixos aos trabalhadores negros, pois esses são “mais suscetíveis ao desemprego, mais

³ MARINGONI, Gilberto. *O destino dos negros após a abolição*. Desafios do desenvolvimento – IPEA, São Paulo, ano 8, edição 70, p. 1-6, dez. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23.

facilmente disponíveis no mercado como um exército de reserva de mão de obra”. Desse modo, a normatização dos indivíduos negros em sua maioria em trabalhos precários e insalubres deve ser pensada a partir do processo político e histórico.

O autor afirma que existe uma segregação não oficial entre negros e brancos que vai vigorar em certos espaços sociais ao se naturalizar a desigualdade social. Podemos trazer esse debate ao pensar na população negra em situação de rua como trabalhadores que, em consequência das desigualdades sociais, da perda de direitos e do aumento da pobreza foram conduzidos à situação de vulnerabilidade extrema e são percebidos de forma naturalizada na sociedade capitalista. “Por que nos causa impressão de que as coisas estão ‘fora do lugar’ ou ‘invertidas’ quando avistamos um morador de rua branco, loiro e de olhos azuis ou nos deparamos com um médico negro?” (ALMEIDA, 2019, p. 63).

Dando continuidade à nossa análise histórica, vamos compreender que a propaganda abolicionista se objetivava numa espécie de conciliação de classes em que os escravos tinham como porta-voz os abolicionistas, e estes eram vistos como advogados, já que os negros eram considerados como sujeitos que não possuíam condições de reivindicar seus direitos, vistos como fracos e oprimidos, sem consciência e voz não poderiam ser protagonistas da libertação de sua vida cativa. Segundo os abolicionistas, essa conciliação impediria a insurreição dessa população e conseqüentemente evitaria qualquer tipo de violência contra o negro, como, por exemplo, uma justiça pública como o que aconteceu em 1837 com a Lei da Lynch, que desencadeou o ódio racial nos Estados Unidos gerando linchamentos àqueles tidos como criminosos.

Por esses motivos, o mandato abolicionista pregava a proposta de uma construção tendo como base a legalidade monárquica, em uma solução negociada entre o Estado e os fazendeiros num espaço institucional e não em um público, para que fosse evitada a perda de controle da situação. E nessa transição os negros eram colocados como sujeitos passivos.

Era evidente a essência da campanha abolicionista da chamada elite branca: a abolição deveria libertar os cativos, mas a ordem econômica vigente, que era centrada no latifúndio, não deveria ser atingida por esse novo tipo de organização social. Portanto, o movimento abolicionista não poderia ganhar as ruas tendo os negros como

protagonistas de suas histórias, pois essa situação poderia influenciar conflitos à obediência civil da época. Podemos considerar, então, que essa perspectiva colocava o negro em uma posição de passividade e subalternidade quanto a sua condição, como se as rebeliões e fugas não existissem, ou que a resistência e a luta do povo negro não fossem uma ação política.

A abolição se deu como uma ação restrita apenas à liberdade, sem que houvesse um panorama quanto às medidas complementares, como a ampliação do mercado de trabalho e o acesso à educação, saúde, reforma agrária, entre outras, além da libertação dos negros. Uma perspectiva que se dispusesse a pensar como seria a vida além das senzalas, com condições materiais para que os negros pudessem reproduzir suas vidas. Dessa forma, o objetivo do ideário abolicionista era que a ordem institucional não fosse mudada, pois essa ordem tinha como estrutura a grande propriedade da terra.

O que estava em jogo para a elite branca não era principalmente uma reforma social, mas a liberação das forças produtivas dos custos de manutenção de um grande contingente de força de trabalho confinada. A escravidão, no final do século XIX, tornara-se um obstáculo ao desenvolvimento econômico (MARINGONI, 2011, p. 4).

O novo modelo econômico trouxe consigo uma abundante mão de obra europeia, e com isso a imigração tornou-se mais rentável do que a mão de obra escrava; por esse motivo os ex-cativos acabaram se constituindo em um enorme exército industrial de reserva, uma população descartável e sem força política no novo modelo societário que apontava. Esse cenário trouxe, além de um projeto de modernização conservadora para a economia, um perfil social que a elite brasileira desejava para o país. Assim, a teoria do branqueamento surge como uma expectativa de construção de uma “raça” de supremacia branca brasileira, e essa seria uma importante condição para superar o atraso econômico do país.

Ao estudar o processo de branqueamento no Brasil, Bento e Carone (2002) reiteram que ele foi sustentado e mantido pela elite branca brasileira para a construção de uma supremacia branca em detrimento dos demais grupos raciais, assim essa supremacia seria legitimada no campo econômico, político e social. Ademais, por

outro lado, trouxe um autoconceito negativo no campo imaginário acerca do negro para justificar as desigualdades raciais. Além disso, o pensamento abolicionista do século XIX pode ser pensado a partir das teorias racialistas, que propunham justificar a supremacia física, moral e intelectual do branco europeu. Essa teoria foi amplamente difundida pelos países que pertenciam ao centro do poder. Logo, essa ideologia foi sendo difundida entre os países periféricos do sistema vigente e se estruturando como uma dominação de classes. “As teorias raciais surgiram para legitimar uma concepção de mundo que pregava liberdade, igualdade e fraternidade entre brancos e que justificava a superexploração de outras etnias”⁴.

Essas autoras discutiram o ideário do branqueamento e o medo do negro, grupo populacional majoritário no país, que impulsionou uma política de imigração europeia por parte do Estado brasileiro, que trouxe para o Brasil 3.990 milhões de imigrantes europeus em três décadas, enquanto um número equivalente a 4 milhões de africanos foram trazidos ao país ao longo de três séculos. Salientando que a elite branca, além de se omitir quanto à condição do negro após a abolição, ainda levou consigo toda a riqueza produzida por quase quatro séculos de trabalho escravo; assim a exclusão e a marginalização do negro são associadas ao seu despreparo de pensar e agir socialmente, enquanto o imigrante europeu na sociedade de classe que emergia no Brasil era percebido como uma mão de obra capaz.

Os ex-escravos passaram a ser os indesejáveis dos novos tempos que despontavam no Brasil, visto que além de discriminados pela sua cor, esses aumentaram ainda mais a população pobre do século XIX. Portanto, aqueles a quem a jovem República não reconhecia como cidadãos.

Nesse sentido, é importante compreender o processo de branqueamento e os impactos históricos, sociais, culturais e econômicos na vida dos negros e em particular das pessoas negras que vivem em condição de rua. Tendo em vista os últimos resultados das pesquisas censitárias apresentadas neste estudo – que indicam que entre 78% que se declararam pretas ou pardas a maioria de 45% se auto-declararam pardos e apenas 33% pretos –, aqui podemos dialogar com Frantz Fanon em *Pele negra, máscaras brancas* (2008), no qual

⁴ BENTO, Maria Aparecida Silva; CARONE, Iray. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: *Psicologia social do racismo – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 25-58, 2002.

o autor discute os impactos da colonização e da branquitude sobre a população negra, já que essa colonização não se deu apenas no âmbito econômico, mas em um processo social e psíquico, no qual a subjetividade do negro é afetada e, reprimindo sua identidade, ele tenta se construir em negro de pele mais clara, negando a si mesmo e buscando o privilégio de subsistir socialmente em um espaço com privilégios para os brancos. Desse modo, podemos relacionar a população negra que vive em situação de rua, que poderá ser duplamente estigmatizada, seja por viver nas ruas ou por ser negro, e assim se autodeclaram em sua maioria pardos segundo os últimos censos apresentados.

Segundo o IPEA (2011), diante desse contexto há um significativo aumento do número de mendigos, crianças abandonadas nas ruas, desocupados, trabalhadores com ocupações precárias e temporárias. Também diante desse contexto, segundo fontes de notícias da época, há um crescimento da violência e a resposta do Estado para as mazelas do novo contexto que surgia foi pelo viés da repressão, e as medidas tomadas trataram logo de proibir as manifestações populares vindas da população negra da época. Um exemplo disso foi que, a partir de 1890, os negros capoeiristas foram perseguidos no Rio de Janeiro.

Destarte, o novo regime aumentou ainda mais as mazelas sociais, porém a nova República manteve intocada a estrutura elitista e excludente da época; a campanha abolicionista movida por alguns setores da elite econômica não tinha a intenção de democratizar a sociedade. Então, podemos refletir que o humanismo solidário aos negros na realidade estava revestido por interesses econômicos e políticos da oligarquia brasileira. Desse modo, ao pensarmos sobre a primeira Lei de Terras de 1850, que foi elaborada no contexto de saturação do regime escravocrata, podemos analisar que essa lei contribuiu ainda mais para tornar invisíveis os negros libertos e seus descendentes no novo processo de ordenamento do país, tendo em vista que até 1850 o acesso à terra se dava pelo trabalho e a partir desse mesmo ano o acesso passa a ser pela compra, “ao lhes negar a condição de brasileiros, segregando-os através da categoria de ‘libertos’ esta lei inaugura um dos mais hábeis e sutis mecanismos de expropriação territorial. A sua marca racial é incontestável, seu poder de favorecimento” (LEITE, 2008, p. 90).

Em suma, podemos refletir que o escravo só teria serventia enquanto era ligado à estrutura escravagista, e a transição do trabalho

escravo para a sua condição de liberto trouxe consigo miséria e desigualdade, colocando os negros à margem de um novo projeto societário que surgia, do qual eles poderiam ser descartados pelo viés da repressão e da discriminação que desencadeou historicamente no Brasil um racismo estrutural.

Nesse sentido, Netto (1999) argumenta que a experiência histórica demonstra que na ordem do capital, por razões econômicas, sociais e culturais, os projetos societários que respondem aos interesses das classes subalternas sempre dispõem de condições menos favoráveis para enfrentar os projetos de classes proprietárias e politicamente dominantes.

Ademais, desde o fim do regime de trabalho escravo a questão social passou a ser um fenômeno cotidiano em distintos lugares da sociedade nacional. E assim, a questão social tem perpassado as formas e os movimentos da sociedade brasileira em um quadro de problemática nacional com impasses nos regimes políticos ou dilemas dos governantes, que refletem em uma grande desigualdade econômica, política e cultural, envolvendo: classes sociais, grupos raciais e formações regionais. Nessa perspectiva, Iamamoto (2007), discute a questão social em seu processo histórico no Brasil:

O moderno se constrói por meio do 'arcaico', recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las, no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira. As marcas históricas persistentes, ao serem atualizadas, repõem-se, modificadas, ante as inéditas condições históricas presentes, ao mesmo tempo em que imprimem uma dinâmica própria aos processos contemporâneos. O novo surge pela mediação do passado, transformando e recriando em novas formas nos processos sociais do presente (IAMAMOTO, 2007, p. 128).

Nesse antagonismo de classes, a ascensão do capital junto com a força do Estado preconiza a extrema exploração das classes subalternas, sejam elas do campo ou da cidade, desencadeando um processo estrutural que sustenta as desigualdades, e esse antagonismo expressa a questão social no Brasil. Dessa forma, a questão social se apresenta como um fenômeno heterogêneo, que como já foi dito anteriormente, abarca diferentes aspectos econômicos, políticos e

culturais, criando uma problemática social que se dá de forma complexa, criando lados diferentes e contraditórios com diversas faces que são entendidas e denominadas a partir de várias formas, como: desemprego, subemprego, marginalidade, pobreza, analfabetismo, miséria, caos etc.

Segundo Netto (2001), o desenvolvimento capitalista produz compulsoriamente a questão social, e os diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da questão social, já que sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica única do capital. Desse modo, a questão social está intrínseca no traço próprio e peculiar da relação entre capital e trabalho.

Um dos autores que discute a questão social no Brasil a partir da análise da modernização brasileira é Octávio Ianni, que aponta que a questão social pressupõe um movimento de reivindicação da classe trabalhadora quando essa compreensão é apreendida como um problema político.

Ao longo de várias repúblicas formadas desde a Abolição da Escravatura e o fim da Monarquia, a questão social passou a ser um elemento essencial das formas e movimentos da sociedade nacional. As várias modalidades do poder estatal, compreendendo autoritarismo e democracia, defrontam-se com ela. Está presente nas rupturas políticas ocorridas em 22, 30, 37, 45 e 64, para mencionar algumas. Dentre os impasses com os quais se defronta a Nova República iniciada em 1985 destaca-se também a relevância da questão social (IANNI, 1992, p. 87-88).

Segundo Ianni (1982), durante a sociedade escravocrata no Brasil já havia uma questão social quando o escravo era expropriado do produto de seu trabalho e dele mesmo, porém não se tratava de trabalhador assalariado; portanto nesse contexto não existia a percepção dessa questão social, pois não existia uma negociação entre dominador e dominado, havia naquela situação uma questão social aberta e exposta. Ianni (1992), contudo, recupera a resistência e as lutas dos escravos contra os seus senhores e, após a abolição em 1888, as inúmeras revoltas regionais no país no início do século XX. A questão social, base desses conflitos, só será reconhecida a partir da abolição, com a necessidade do trabalho livre em que os escravos libertos não foram absorvidos imediatamente na forma mercantil da venda da força de trabalho e boa parte deles formaram uma popu-

lação andarilha pelas cidades. Quem ganhou *status* de trabalhador moderno foi o imigrante europeu, que trouxe consigo uma cultura de lutas, uma expectativa de melhores condições de vida e trabalho. A partir disso, a questão social começa a ser percebida em meio aos protestos sociais sob diversas formas no cenário urbano do período, indicando a necessidade de reformas.

Num traço histórico, nas décadas de 1920 e 1930, a questão social foi reconhecida pelos setores dominantes e pelos governos em consequência das reivindicações e, a partir disso, não foi entendida só como um problema de polícia e se tornou também um problema político que precisava ser tratado de uma forma focalizada para um ordenamento social. Tal fato nos leva a refletir que a questão social ao longo da história, atravessando o populismo e o militarismo até os dias atuais, ainda é vista como sendo um caso de polícia, tendo a repressão como um eixo que atua contra os movimentos sociais que lutam em um movimento contrário à ordem burguesa. Portanto,

Mesmo depois da década de 30, já nos anos do populismo e do militarismo, vários aspectos da questão tornaram a ser considerados problemas de polícia. Aliás, nunca deixou de ocorrer a repressão contra diferentes manifestações sociais de setores populares, no campo e na cidade. Em certas conjunturas, os aparelhos repressivos, de dentro e de fora das agências estatais, agem no sentido de anular ou intimidar movimentos, sindicatos e partidos, suas bases e lideranças (IANNI, 1992, p. 89).

A partir da discussão de Ianni podemos dialogar com Silva (2009), que aponta que no Brasil esse direcionamento repressivo e focalizado, por parte das ações do Estado, tem ocorrido em relação à população em situação de rua, que continuamente é responsabilizada pela situação em que vive, sendo vítima de massacres, assassinatos, perseguições policiais e a precarização de políticas públicas voltadas a esse segmento:

Apesar das lutas que vêm sendo desencadeadas nas últimas décadas por setores organizados desse seguimento articulados com outros sujeitos sociais em torno do acesso às políticas sociais, quando se busca conhecer as estratégias do Estado, nas três esferas de governo, para o enfrentamento desse fenôme-

no, não são encontradas políticas sociais acessíveis a esse grupo populacional, mas apenas alguns programas de natureza residual, como abrigos e albergues (SILVA, 2009, p. 113).

A questão social intrínseca à sociedade capitalista não suprime a necessidade da percepção das suas múltiplas expressões que se dá, por exemplo, de forma objetiva no fenômeno da população em situação de rua. Essa percepção, quando feita de forma apropriada, subsidia a construção e o direcionamento das políticas de enfrentamento, considerando na análise as tendências de valorização do capital em curso, que limitam na agenda neoliberal respostas efetivas nas políticas sociais públicas.

A discussão em torno da questão social na contemporaneidade confirma os motivos pelos quais o fenômeno da população em situação de rua constitui uma das expressões da questão social desde sua gênese em 1830 até os dias atuais. Destacando mais uma vez que, desde sua origem, na sua reprodução contínua, esse fenômeno está vinculado aos processos inerentes à acumulação do capital e isso constitui os argumentos centrais da caracterização do mesmo como sendo uma expressão radical da questão social.

Desse modo, o fenômeno população em situação de rua é uma expressão incontestada das desigualdades sociais resultantes das relações sociais capitalistas, que se processam a partir do eixo capital/trabalho. E, como tal, é expressão incontestada da questão social (SILVA, 2009, p. 115).

Podemos contextualizar que o crescimento do desemprego e do trabalho precarizado determina de forma relevante o processo de expansão do exército industrial, do aumento do pauperismo e dos níveis de vulnerabilidade da classe trabalhadora e, por conseguinte, o crescimento do fenômeno da população em situação de rua como parte característica da pobreza e da superpopulação relativa, quando esses indivíduos não são absorvidos no mercado formal de trabalho. Assim, a produção e reprodução do fenômeno da população em situação de rua vinculam-se a esse processo específico da acumulação do capital, se dando como uma expressão da pobreza intrínseca ao desenvolvimento e produção da riqueza da sociedade capitalista.

Considerações finais

Na perspectiva de alcançar o objetivo deste estudo – de compreender o fenômeno população em situação de rua na sua interface com o racismo estrutural que caracteriza a sociedade brasileira tendo como recorte socioespacial a cidade do Rio de Janeiro – procuramos analisar, a partir dos dados disponibilizados em algumas pesquisas e amostras de censos, e compreender o tema em estudo: um contingente com milhares de homens, mulheres e crianças que não têm onde morar utiliza o espaço da rua como moradia, reproduzindo assim suas relações sociais e materiais.

Podemos considerar a população em situação de rua como um fenômeno histórico que, na contemporaneidade, se estabelece como sendo uma das múltiplas expressões da questão social, sabendo que a questão social é inerente à ordem do capital que, historicamente, ganha nova roupagem. Segundo os estudos estatísticos analisados, conseguimos entender que de um modo histórico a sociedade vem reproduzindo uma afirmativa explícita na qual a cor da pele define oportunidades e obstáculos colocados para os sujeitos, apontando que essa forma de subordinação e opressão pode ser considerada como sendo resultado de um racismo estrutural que se deu a partir do avanço do capitalismo no país, que inviabilizou o sistema escravocrata.

Destarte, pensar na população negra em situação de rua é entender que esse fenômeno foi negligenciado pelo Estado, já que historicamente se desresponsabilizou no que diz respeito à promoção de cidadania, e conseqüentemente tem gerado exclusão, desigualdades e violência, tudo isso vem sendo produzido e reproduzido de modo estrutural.

Portanto, o racismo estrutural é um tipo de violência direcionada a uma determinada raça, existindo na sociedade de forma naturalizada, desse modo, constituindo ações conscientes e inconscientes que estão presentes na engrenagem social. Podendo ser pensado como um processo histórico-político, econômico e social, ao qual são atribuídas vantagens a certos grupos e desvantagens a outros.

Referências

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, p. 63-184, 2019.
- ANDRADE, Nilza Rogéria (TV PUC-RIO). *Pesquisa mostra impacto da pandemia na população em situação de rua*. 2 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ty9xiW7qKbQ>. Acesso em: 23 julho 2021.
- BENTO, Maria Aparecida Silva; CARONE, Iray. Branqueamento e branquitude no Brasil. In: *Psicologia social do racismo – estudos sobre branquitude e branqueamento no Brasil*. Petrópolis: Vozes, p. 25-58, 2002.
- BRASIL. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 dezembro 2009a, p. 16-17. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2009-12-23;7053>. Acesso em: 5 abril 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/pesquisa-nacional-sobre-populacao-em-situacao-de-rua/>. Acesso em: 21 jul. 2021
- CARVALHO, Luciene Ferreira Mendes de; ROCHA, Samilla Mendes. A população em situação de rua enquanto uma expressão da questão social: avanços legais x desafios reais. In: *Revista Praia Vermelha – estudo de política e teoria social*. Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 299-484, jul./dez. 2015.
- COSTA, Marcelo Jaccoud. Quantos, quem são e o que fazemos agora? *Blog da Rua*, Rio de Janeiro, 3 de abril de 2018. Disponível em: <http://www.blogdarua.com/2018/04/quantos-quem-sao-e-o-que-fazemos-agora.html?view=classic>. Acesso em: 14 julho 2021.
- DANTAS, Janaina Dantas da Silva. *A divisão sexual do trabalho para mulheres em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.
- FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Tradução: Renato da Silveira. Salvador: EDUFBA, 2008.
- LEITE, Ilka Boaventura. Humanidades insurgentes: conflitos e criminalização dos quilombos. In: *Educação em Direitos Humanos – Discursos críticos e temas contemporâneos*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2008.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- IAMAMOTO. Marilda Vilela. *O Serviço Social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.
- IANNI, Octavio. *A ideia de Brasil moderno*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1992.

KRENZINGER, M.; ANSARI, M. R; GUINDANI, Natália; LEAL, J. G. Breve relato dos estudos realizados sobre Segurança pública e interfaces com populações de rua. In: KRENZINGER, Miriam (Org.). *Populações em situação de rua*. 1. ed. Rio de Janeiro: Pallavra Certa, p. 26-68, 2017.

MACHADO, Katia. O racismo em três séculos de escravidão. In: *Revista Poli: saúde, educação e trabalho – jornalismo público para o fortalecimento da educação profissional em saúde*. Ano X, n. 57, p. 4-11, Rio de Janeiro, maio/junho 2018.

MARINGONI, Gilberto. O destino dos negros após a abolição. In: *Desafios do desenvolvimento* – IPEA, São Paulo, ano 8, ed. 70, p. 1-6, dez. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acacid%3D28&Itemid=23. Acesso em: 11 fevereiro 2021.

NETTO, José Paulo. A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea. In: *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 1: crise contemporânea, questão social e serviço social. Brasília: CEAD, p. 91-110, 1999.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. *Revista Temporalis*, n. 3, Brasília: ABEPSS, p. 45, 2001.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Censos População em situação de rua. *Data rio*. Disponível em: <https://psr2020-pcrj.hub.arcgis.com/pages/documentacao>. Acesso em: 10 maio 2021.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

TOLENTINO, Érica; BASTOS, Valéria P. População em situação de rua: crise do capital e o desmonte das políticas públicas. In: *Revista Temporalis*, n. 34. p. 301-331, Brasília: ABEPSS, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Familia/Downloads/17908-Texto%20do%20artigo-54864-1-10-20180321.pdf>. Acesso em: 3 agosto 2021.

Interface dos saberes: informação/ comunicação, elemento de mediação em defesa e garantia dos direitos humanos

Luciene Gustavo Silva
Orientador: Marcelo Luciano Vieira

Introdução

*“Quem pensa por si mesmo é livre.
E ser livre é coisa séria.”*
(Renato Russo, 1996)

Este estudo considera o entendimento de que as relações sociais são influenciadas a partir do poder transmitido através da informação/comunicação. Esse entendimento torna fundamental a reflexão sobre: como o Serviço Social pode recorrer estrategicamente a esses conceitos como elementos de contrapoder viabilizador do rompimento da alienação e, sobretudo, de fomento para a defesa e garantia de direitos?

A relevância em discutir a relação entre informação/comunicação para defesa e a garantia dos direitos como uma política pública, e especialmente para a formação do Serviço Social, está fundamentada na ampliação e consolidação da cidadania. Sua contribuição está ancorada na interface dos saberes como elementos estratégicos, ao utilizar os meios e a mediação para fomentar a defesa e a garantia dos direitos humanos, permitindo expandir o conhecimento na área da pesquisa científica e em propor e elaborar políticas públicas, mediante a compreensão de como a informação/comunicação interfere nas relações sociais. Tendo em vista que, mediante o acesso à informação, a população deve ser vista como sujeito de direitos e pode participar, opinar e/ou intervir nos processos de tomada de decisão na esfera pública, principalmente no que se refere aos valores sociais, políticos, econômicos e culturais que atendem, ou não, aos seus interesses individuais.

Munir a população de seus direitos seria uma forma de fomentar a liberdade e o livre pensar, de se informar e de se comunicar, como

uma conquista democrática. Sendo esse objetivo um desafio para o Serviço Social que atua em consonância com o Código de Ética de 1993, em defesa da equidade, transformação e da justiça social.

A partir das inquietações profissionais, a relevância do respectivo estudo se dá em dois eixos: primeiro, em compreender a interface dos saberes e a compreensão da informação/comunicação como elemento intrínseco da práxis do Serviço Social por meio da linguagem, tendo em vista que somos profissionais que temos na informação o signo de um elemento estratégico para nossa ação e, por outro lado, vemos na comunicação a ação propriamente dita (VIEIRA, 2018, p. 151-152).

Assim, a informação/comunicação assumidas com essas características, visando sobretudo à promoção, a ampliação e a consolidação da cidadania, corroboram os valores firmados no código de ética no âmbito da Lei nº 8.662/93, e no projeto ético-político no que concerne à garantia, defesa, e reivindicação dos direitos sociais e humanos. E, em consonância com os aportes da Constituição de 1988, no capítulo V, com o intuito de afirmar o acesso à informação/comunicação como um direito, e da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que constitui a dignidade da pessoa humana e a proteção aos direitos humanos.

Em relação a esse contexto, busca-se entender a informação (art. 5 da CF de 1988, em seu inciso XIV) e a comunicação (art. 5 da CF de 1988, em seu inciso IX), também como direitos que devem ser defendidos pelos assistentes sociais. De modo a viabilizar via mediação o direito de cada usuário de se informar, de se comunicar e de ser informado. Desse modo, esses são direitos que devem ser incorporados ao rol de demandas obtidas no cotidiano nas entrevistas realizadas pelos assistentes sociais e nas diversas expressões da questão social apresentadas pelos usuários. Bem como devem ser utilizados pelos profissionais por meio dos relatórios, laudos e pareceres, com a finalidade de transformar os “indicadores de informação/comunicação como instrumentos de monitoramento e de diagnóstico” (GONZÁLEZ DE GÓMEZ, 2003) e, conseqüentemente, como um elemento estratégico para a elaboração de políticas públicas.

O segundo eixo está em refletir a informação/comunicação como um elemento que reverbera o capitalismo com base na concentração da riqueza nas mãos de poucos como fomento ao controle social, tendo em vista que a grande mídia opera a partir do modo de

produção e reprodução da manutenção do poder nas mãos das elites, principalmente em tempos de conservadorismo e de pandemia. Algo que se pôde perceber a partir de notícias recentes: o país, em plena crise sanitária, em dezembro de 2020, gerou 40 novos bilionários. Em contrapartida, este mesmo país chegou do outro lado da pirâmide social no mesmo período, com aproximadamente 20% de sua população experienciando a insegurança alimentar, ou seja, a incerteza de saber se teria como se alimentar na próxima refeição do dia (PESSAN, 2020).

Por isso, questiona-se: adotamos a informação/comunicação para servir ao conservadorismo na lógica do capital/neoliberal ou utilizamos esse elemento como um fomento para a garantia de direitos de forma horizontal e participativa? Será que a utilizamos como um instrumento direcionado para problematizar e analisar as expressões da questão social, e para apropriarmos a população dos seus direitos? Para que seja possível garantir esse direito, busca-se refletir como nós do Serviço Social estamos usando a informação/comunicação, e esse uso está a serviço de quem? Da garantia dos direitos da população ou reforçando os ditames do capital?

Informação/comunicação são elementos estratégicos que permeiam as relações sociais a partir da linguagem. Segundo Sales (2011, p. 50), a linguagem “é uma das características primordiais do ser humano, a qual, juntamente com o trabalho, abre o caminho para a construção da liberdade e da sociabilidade dos homens”, que pode ser utilizada de forma verbal, não verbal, mista e digital, que está presente no cotidiano da práxis profissional por meio da interação e nas relações sociais pelo exercício da informação/comunicação. E por intermédio dessa mesma linguagem, “a comunicação tem importância fundamental na organização de uma sociedade” (RUIZ, 2011, p. 82).

A etimologia da palavra comunicação significa “tornar comum, fazer saber” (CFESS/CRESS, 2017, p. 9). Com o objetivo de democratizar a informação/comunicação, o Conjunto CFESS/CRESS estabeleceu a Política Nacional de Comunicação, que trata “de mais um instrumento político destinado a fortalecer e potencializar a produção e a socialização de informação (...) na direção de reafirmar o projeto ético-político profissional” (Ibidem, p. 7).

Para o conjunto, a comunicação não é neutra e defende “o acesso à informação como direito e para democracia” (Ibidem, p. 8). Desde

que não seja discriminatória e, sim, direcionada ao combate a toda forma de preconceito, discriminação e violência. Ademais, espera-se que possa vir a ser viabilizada por intermédio da mediação, de modo que seja participativa e horizontal na defesa e na garantia dos direitos e de forma dialética, conforme as considerações de Vieira (2018):

onde não há política sem interação com a comunicação, que por sua vez não ocorre sem interação com a informação, [...] , de modo que a informação deve ser tomada sempre como elemento estratégico para ação ou como um sem fim [...]. Em outras palavras, essa interação só será uma interação plena se a política e a informação forem tomadas como estratégias, e se a comunicação for concebida como elemento tático para a construção mais ampla, ou seja, a informação e política como as bases estratégicas para uma ação orquestrada que é a comunicação. No entanto, todos esses movimentos carecem de uma visão articuladora que, em geral é o contexto, no caso do exemplo aqui dado é a saúde. Esta última então, tanto é o ponto de partida como de processo e de retorno ao início [...] (VIEIRA, 2018, p. 159-160).

A Política Nacional de Comunicação desenvolvida pelo conjunto dialoga com a Constituição de 1988, conforme o art. 5 e inciso XIV, que estabelece o acesso à informação como direito do cidadão. O conjunto apresenta princípios norteadores no que concerne à informação/comunicação como um direito e exercício de cidadania que fortalece as ações entre os(as) assistentes sociais e a sociedade. E assim, informação/comunicação seria uma possibilidade de apropriar a população dos seus direitos, o que contribui para criticar, refletir, problematizar e analisar as desigualdades e as expressões da questão social como um aporte que possa ampliar sua defesa dos direitos.

Nesse contexto, compreende-se a informação/comunicação como um processo cultural e político, não apenas estabelecido entre “emissor-dominante e receptor-dominado”, no qual o receptor “não é um simples decodificador daquilo que o emissor depositou na mensagem, mas também um produtor” (MARTIN-BARBERO, 1997), e que a mediação seria um elemento de possível articulação hegemônica com os movimentos sociais. Para o autor, a mediação estaria centrada no cotidiano das pessoas e nas relações sociais desenvolvidas a partir da mensagem produzida pelos receptores, e contra a manipu-

lação social que mascara a desigualdade social, e não fundamentada em atender os interesses dos meios-emissores, tendo em vista que o espaço midiático está vinculado ao capitalismo neoliberal, no que tange à satisfação da engrenagem geradora do acúmulo de riqueza e da manutenção do poder de um grupo dominante.

Como uma possibilidade de romper com a manipulação, seria uma premissa importante que os(as) assistentes sociais recorressem à habilidade de uso da informação/comunicação desenvolvidas mediante a leitura crítica da conjuntura atual, alinhadas ao projeto ético-político em consonância com o Código de Ética (1993, p. 29), como inscrito no art. 5, alínea c: “Democratizar as informações e o acesso aos programas disponíveis no espaço institucional como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos (as) usuários (as)”, a partir do incentivo e envolvimento no processo de acesso aos direitos, o que viabilizaria o rompimento com a alienação e potencializaria a emancipação dos sujeitos.

Segundo Ruiz (2011, p. 377), “no capitalismo, a comunicação e a propaganda tornaram-se meios indispensáveis (...) estratégicos e decisivos (...) de luta entre projetos societários”. Mediante o exposto, apropriar-se da informação/comunicação, da mídia e da tecnologia como elementos estratégicos para a ação seria uma estratégia utilizada pelo profissional a seu favor para obter a finalidade de mitigar as expressões da questão social.

Desse modo, compreende-se a relevância em ter um olhar diferenciado para observar as estratégias e as dinâmicas produzidas e estabelecidas pelo capitalismo neoliberal, no qual a interface dos saberes aplicada “entre o conhecimento e a prática, e, de certa maneira, entre o pensar e o agir (...), entre os diferentes modos de produção de conhecimento, e ao invés disso, que se busque mais a construção de modos de produzir a interação entre os diferentes saberes” (VIEIRA, 2015, p. 64) é condição fundamental para a defesa na luta pela garantia de direitos.

Pensar a informação/comunicação como interface dos saberes com o Serviço Social, deve ser visto sem dúvida como uma questão desafiadora, sobretudo em tempos de conservadorismo e de pandemia.

1. Informação/comunicação: elementos estratégicos a partir da mediação

A informação/comunicação estão presentes nas relações sociais de diversas formas no cotidiano, com o uso da linguagem que pode ser verbal ou não verbal e com o uso dos meios de comunicação – mídia e redes sociais – sendo sempre inerentes à sociedade. Mas afinal, o que significa a palavra comunicação? Seria o ato de “comunicar”. A etimologia da palavra em latim *communicationem* significa a ação de tornar algo comum, e o verbo *communicare* – comunicar – significa “tornar comum, fazer saber” (CFESS/CRESS, 2017).

Para que o ato de comunicação aconteça, carece da existência do emissor – aquele que emite a mensagem – e do receptor – aquele que recebe a mensagem –, levando-se em conta que a relação entre eles é, em geral, atravessada pelo ruído. Esse seria o olhar da teoria clássica da comunicação, na qual seria apenas uma troca de informação entre os “emissores-dominantes, e receptores-dominados, nenhuma sedução, nem resistência, só a passividade do consumo e a alienação decifrada na imanência de uma mensagem-texto nunca atravessada por conflitos e contradições, muito menos por lutas” (MARTIN-BARBERO, 1997, p. 279).

Ainda de acordo com o mesmo autor, seu olhar não está direcionado apenas sobre o emissor como dominante e manipulador, considerando que estamos falando de uma sociedade capitalista, o seu olhar está centrado sobretudo, no receptor que “não é um simples decodificador daquilo que o emissor depositou na mensagem, mas também é um produtor” (ibidem, p. 287), que participa da mensagem mediante o seu contexto social e cultural. Logo, o receptor tem poder no processo de significados na informação/comunicação; assim, essa relação não se trata de um processo de mão única, mas deve ser vista numa perspectiva ampliada em que o receptor interfere tanto na construção quanto da ressignificação dos signos da mensagem.

Para o autor, “os processos de comunicação ocupam cada dia um lugar mais estratégico em nossa sociedade” (ibidem, p. 280), tornando-se uma questão de mediação nas relações sociais mediante os meios. As mediações podem acontecer na cotidianidade familiar, na temporalidade social e na competência cultural.

A mensagem transmitida nos meios pode ser codificada nas relações sociais presentes na mediação, na recepção da cotidianida-

de familiar como um espaço de conflitos e tensões que, segundo Martin-Barbero “é ao mesmo tempo um dos poucos lugares onde os indivíduos se confrontam como pessoas e onde encontram alguma possibilidade de manifestar suas ânsias” (ibidem, p. 293). Nesse espaço as relações podem ser ambíguas, de poder, próximas ou estreitas enquanto um lugar social.

Na temporalidade social, o autor sugere a existência de dois tempos e busca diferenciar o tempo produtivo, que é contabilizado pelo capital, e o outro tempo que constitui o cotidiano na repetição do fragmento. E é nesse tempo que o meio televisivo exerce o poder de controle, e por ser o tempo em que a mediação transcorre na diversidade social.

Na competência cultural a mediação seria compreendida no sentido social e na diversidade cultural que cada indivíduo tenha vivenciado e que traz consigo uma significação social, não somente adquirida com a educação formal, posto que o meio televisivo não transmite cultura, apenas comunica.

A estrutura de comunicação com o uso dos meios, no Brasil, padece do monopólio e do oligopólio. Segundo o Conjunto CFESS/ CRESS (2017, p. 12) “essa situação impede a divulgação e a manifestação de ideias e conteúdos diversificados, ao passo em que fortalece a dominação e a concentração financeira nas mãos de uma elite, à qual apenas interessa a manutenção de segmentos sociais dominados e explorados”.

E assim, compreende-se a informação/comunicação como elementos estratégicos usados pelos meios emissores que consideram o receptor como uma massa de consumo, na tentativa de manipular e de estabelecer o poder ao controlar o tempo, seja no capital ou fragmentação, no cotidiano familiar, e ao influenciar a cultura. Porém, são os receptores que reproduzem e produzem a mensagem por meio da mediação nas relações sociais, ou seja, são os receptores que detêm o poder, mas nem sempre sabem disso.

1.1 Democratização da comunicação: direito ancorado na Política Nacional de Comunicação

A democratização da informação/comunicação é um desafio para o Serviço Social e um debate necessário para o fortalecimento da democracia na defesa e na garantia dos direitos, tendo em vista

que comunicar está para além da socialização da informação, está em formar opinião e disputar a hegemonia a partir também da disputa de narrativas.

E com o objetivo de superar esse desafio, o Conjunto CFESS/CRESS realizou em 2006 no Estado do Espírito Santo (ES), o I Seminário Nacional de Comunicação, que teve como subsídio a compreensão do poder da comunicação, como um bem político e direito de cidadania.

Outros encontros aconteceram para refletir a importância e a contribuição da informação/comunicação para com o Serviço Social. Em 2018, foi realizado em Porto Alegre (RS), o V Seminário Nacional de Comunicação, no qual foi ressaltado por Lylia Rojas – conselheira do CFESS – que “a relação Comunicação X Serviço Social é fundamental, já que se trata de uma ferramenta de diálogo, de mobilização, da organização da categoria e também como uma pauta de luta – o entendimento da comunicação como direito humano”.

Em 2001, foi aprovado pelo conjunto a Política Nacional de Comunicação, que desde então vem articulando na “agenda de debates e ações a informação como um importante instrumento de construção e de qualificação das relações sociais e intervenções técnico-políticas da profissão de assistente social” (2010), e em 2015 foi aprovada a terceira edição dessa política. No entanto, ressalta-se aqui que tomar a informação/comunicação apenas como instrumento seria uma redução do seu potencial estratégico, pois devem ser tomadas, sobretudo, como elemento estratégico e tático para refletir sobre o saber/fazer da profissão.

Dessa forma, em relação ao acesso à informação/comunicação como um direito a ser defendido e garantido à população, cabe lembrar que a Política Nacional da Comunicação, foi desenvolvida por meio da articulação entre os Conselhos CFESS/CRESS como uma ação política e estratégica direcionada para defender “o acesso à informação como direito e condição para a democracia e para socialização da política” (ibidem, p. 8), considerando que o seu uso não é neutro.

Essa política foi construída em sintonia com o projeto ético-político, e os princípios que consistem nas seguintes diretrizes: i) defesa da comunicação como direito humano e como um bem público; ii) o entendimento como uma forma de estratégia de emancipação humana e por um projeto societário; iii) reconhecimento na resistência

contra o conservadorismo, na dimensão política, e na promoção da profissão em sintonia com o projeto ético-político; iv) o fortalecimento de uma comunicação plural.

A comunicação é um bem público e, para garanti-la, o conjunto nos chama a atenção para o uso da linguagem, um instrumento intrínseco à profissão e utilizada pelos (as) assistentes sociais, que não seja conservadora, mas que seja de fácil entendimento por diversos públicos, de forma clara, direta, concisa, que não apresente teor de preconceito e discriminação, que não expresse violência e agressividade seja em palavras (oral ou verbal) ou na linguagem corporal (gestos), e que seja inclusiva (Braile e Libras) no que tange às pessoas com deficiência.

Para o CFESS/CRESS (2017, p. 10),

Defender e construir uma comunicação com produção e acesso popular, valores solidários entre as classes subalternas e uma linguagem não mistificadora e não discriminatória é uma possibilidade real e estratégica para a construção de um processo de democratização social.

Para garantir esse direito, o conjunto vem se debruçando para superar esse desafio ao reconhecer a informação/comunicação como um elemento que possibilita a transformação das relações sociais, e fortalecer e apropriar a população/usuários dos seus direitos, no qual contribui para criticar, refletir, problematizar e analisar as desigualdades e as expressões da questão social como um aporte que possa contribuir para a elaboração de políticas públicas e na construção de um poder popular.

Cabe ressaltar que democratizar a comunicação não significa censurá-la, mas significa a abertura para opiniões plurais no viés político e econômico, na questão de gênero, como é o caso da população LGBTQIA+, a ampliação para a diversidade cultural étnica e racial, a não banalização da violência, a não estigmatização do desemprego, a não moralização da pobreza, a não romantização da fome, e a não criminalização dos movimentos sociais que foram comparados com ato terrorista.

Democratizar os meios de produção de informação/comunicação é, sobretudo, garantir espaço, voz e poder aos que são histórica e socialmente excluídos, principalmente em tempos de conservadorismo neoliberal.

2. Informação/comunicação: como elemento articulador com os movimentos sociais

A sociedade tem buscado exercer seus direitos de liberdade de expressão nas manifestações nas ruas, ao criar associações e/ou participando de movimentos sociais. Um importante reflexo dessa busca são os movimentos sociais que têm se constituído como espaços de articulação e de atuação de assistentes sociais na construção de um poder popular para fortalecer a democratização da informação/comunicação como direito humano e fomentador da transformação das relações sociais.

Recentemente, por intermédio dos meios de comunicação, foi noticiada uma informação sobre a tentativa política de criminalizar os movimentos sociais. A criminalização desses movimentos seria uma forma encontrada pelo conservadorismo de silenciar as expressões da questão social e de coibir as manifestações populares de forma coercitiva.

Propor a criminalização dos movimentos sociais seria violar o direito da liberdade de expressão, e não caberia à hegemonia política suggestionar e interferir na liberdade de pensamento e expressão da população. Todavia, estamos falando sobre um Estado neoliberal que compreende a liberdade de expressão como uma liberdade negativa.

Entretanto, cabe ao Estado garantir esse direito estabelecido no contrato social da Constituição de 1988, Título I, que versa sobre os princípios fundamentais, no art. 5 inciso IV – “é livre a manifestação do pensamento” –, e no capítulo V, da Comunicação Social, art. 220, “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta constituição”.

E que também está firmado nos tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário, como na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), no art. 19, que declara “[...] todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios [...]”.

No âmbito das Américas, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, destaca:

toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Este direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969, art. 13).

Ao considerarmos os movimentos sociais como um espaço de participação social e política mediante a representação nos conselhos de direitos, entende-se que a mobilização social é um direito social e político adquirido constitucionalmente.

Ao estarem presentes nos espaços públicos, os movimentos sociais viabilizam uma comunicação horizontal, democrática e participativa que possibilita intervir e opinar nas tomadas de decisões políticas na arena de disputa, mediante a partilha do poder. O que seria o rompimento com a comunicação vertical que atende aos interesses dos conservadores e do capital que tem como objetivo controlar a massa.

Para Castells (2019, p. 21), “o poder está baseado no controle da informação e da comunicação”, e as relações sociais são moldadas e estabelecidas a partir da relação de poder, que utiliza a estrutura, a cultura, a organização e a tecnologia de comunicação.

Continuando no pensamento do autor, a formação da mente humana permeia em torno desses aspectos, que utilizam a comunicação como controle, entretanto, o rompimento desse controle ou a modificação nas relações podem ser alterados por atores sociais que visam às mudanças sociais através do contrapoder.

Castells (2008) esclarece que a construção da identidade se faz socialmente conforme as relações de poder. O contexto social no qual os indivíduos estão inseridos os possibilitam articular com uma diversidade de referências, cujos relacionamentos norteiam o agir consigo mesmos e com o mundo.

Para explicar a dimensão que abarca o reconhecimento de identidade, o autor propõe a construção da identidade que pode ocorrer de três formas: a identidade legitimadora, que tem como objetivo difundir e racionalizar a ideologia instituída pela ideologia dominante em relação aos atores sociais, e essa identidade origina a sociedade civil. “Na concepção de Gramsci, a sociedade civil é constituída de uma série de ‘aparatos’, [...] que, por um lado prolongam a dinâmica

do Estado, por outro estão profundamente arraigados entre as pessoas” (ibidem, p. 24).

A segunda forma do reconhecimento seria através da identidade de projeto: os atores sociais coletivos constroem uma nova identidade e produzem sujeitos a partir de um material cultural e, assim, reorientam o seu lugar na sociedade e buscam uma forma de transformar a estrutura social.

A terceira forma descreve a identidade de resistência, na qual os atores são alvos do estigma e da desvalorização que, segundo a lógica dos dominantes, formam comunidades e constroem trincheiras de resistências. Esta última forma de construção de comunidade mediante o reconhecimento de identidade pode romper com a alienação e hierarquização da cultura dominante, e fortalece a promoção da emancipação e a garantia dos direitos humanos.

O não reconhecimento de uma identidade de resistência reforça a existência da democracia como um mito e conseqüentemente reforça a subalternidade e a exclusão social.

Em tempo de pandemia do Covid-19, o trabalho do(a) assistente social foi substituído de forma sutil pelo meio tecnológico, via aplicativo digital. O uso desse recurso intitulado como comunicação cibernética, que atende ao capital/neoliberal, aliena e exclui alguns grupos sociais dos seus direitos.

Entretanto o assistente social é um intelectual orgânico que atua em consonância com o Código de Ética de 1993, art. 5, letra g, que pode “contribuir para a criação de mecanismo a que venham desburocratizar a relação com a população/usuário(a), no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados”.

Usar desse meio tecnológico como estratégia facilita a adoção da informação/comunicação a favor da articulação com a categoria profissional e com os movimentos sociais, o que propicia mobilizar o maior número da população/usuários(as) no fortalecimento da comunicação participativa (expressar a sua voz) e possibilita a garantia dos direitos humanos.

3. A interface dos saberes: uma estratégia na luta por direitos

Pensar na interface entre comunicação/informação e o Serviço Social tem como proposta a importância da disputa por outra socie-

dade mais justa e mais igualitária, a partir da compreensão de que esse elemento influencia na organização social, política, econômica e cultural.

O acesso à informação/comunicação deve ser visto como direito, e viabilizá-lo deve ser um compromisso do assistente social para com a população/usuário(a), e um dever para com o projeto ético-político em denunciar as expressões da questão social através das mediações para garantir os direitos humanos mediante o atual contexto social de conservadorismo e de pandemia do Covid-19.

Como forma de fomento do acesso à informação pode-se recorrer à Lei nº 12.527/2011, que estabelece a Lei de Acesso à Informação (LAI), que tem como princípio no Capítulo I, disposições gerais, no art. 3, “[...] destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação [...]” (BRASIL, 2011).

De fato, podemos considerar um avanço o decreto da LAI/2011, mas o acesso à informação atende aos interesses de quem? Será que a população/usuário(a) tem conhecimento desse direito? Será que conseguem acessá-la com facilidade?

Segundo Vieira (2015),

a LAI não se ancora na perspectiva do direito à informação como instrumento de participação, mas, sim, como concessão do Estado e não fruto de uma conquista na luta pela correlação de forças, o que é bem diferente do ponto de vista da participação. Indo além, ter direito à informação não implica em um canal de participação. Isso parece simples ou uma questão menor, mas desse entendimento deriva uma série de iniquidades. Por exemplo, não é porque o acesso é concedido pelo Estado que isso reflete imediatamente na capacidade, vontade e interesse da sociedade em buscar essa informação (VIEIRA, 2015, p. 34).

Ao partir do princípio de que estamos nos referindo a LAI como um direito, todos deveriam ter e conseguir o acesso. A observação sobre o acesso à informação e comunicação referente à fome, que tem sido noticiada nos meios, relata o aumento do número de pessoas experienciando a insegurança alimentar – a fome em tempos de pandemia de Covid-19. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil havia saído do Mapa da Fome desde 2014. Por via de políticas públicas, a fome havia deixado de ser considerada como um problema estrutural.

A Rede Penssan relata que “eram 10,3 milhões de pessoas em IA (insegurança alimentar) grave em 2018, passando para 19,1 milhões em 2020”. No contexto da pandemia de Covid-19, a insegurança alimentar chegou a ter um aumento de 20%. O Brasil retornou ao índice de 2004, evidenciando a fome como uma questão social.

E o que isso tem a ver com o Serviço Social? Partindo da premissa da alimentação como direito humano, observamos um retrocesso de 15 anos na gestão do governo neoliberal, que propôs recorrer à ração (composta por alimentos não perecíveis com prazo de validade ultrapassado) e restos dos restaurantes como possível solução, ao invés de elaborar políticas públicas na tentativa de mitigar essa questão social. Todavia, “as políticas públicas sociais no Brasil não são pensadas a partir das demandas, mas dos recursos financeiros disponíveis, divulgá-las passa a ser um problema” (FIGUEIREDO, 2011, p. 330).

Outro ponto está na banalização dos meios de comunicação ao noticiar a doação de restos de ossos para quem está em situação de fome e pobreza, no qual notamos as consequências e efeitos do capitalismo. O que nos inquieta é saber se essa população que está em situação de insegurança alimentar tem o conhecimento de que, enquanto ela padece da fome, outra parte da população enriqueceu, surgindo novos bilionários.

Nesse caso, a informação/comunicação e o acesso estão a serviço de quem?

E em meio a essa expressiva demonstração de desigualdade social em tempos de pandemia, gerada e mantida pelo capitalismo que domina os meios, é que o assistente social, ao fazer uma leitura da conjuntura social, intervém na mediação para a defesa e garantia dos direitos.

Compreender a informação/comunicação como uma ação política pode ser um elemento para corroborar o rompimento da alienação da população/usuário(a), tendo em vista que eles são os receptores da mensagem transmitida pelos meios.

Segundo o Conjunto CFESS/CRESS (2017, p. 9),

[...] todas as pessoas têm direito, a saber, a conhecer seus próprios direitos, a exercer sua cidadania, a se expressar, está claro que a luta pelo direito à comunicação precisa ser um compromisso assumido por assistentes sociais, profissionais que lidam cotidianamente com o processo de mediação para o acesso a direitos pela população.

Para o conjunto (ibidem, p. 12) a “comunicação é um bem público”, que precisa estar a serviço da sociedade, não das classes dominantes. E que a categoria profissional regida pelo projeto ético-político tem como compromisso “denunciar as expressões de injustiça e desigualdade [...] na direção da liberdade e da formação crítica”.

A interface do Serviço Social com a informação/comunicação proporciona a consolidação do projeto ético-político que tem como princípios: i) liberdade (autonomia e emancipação); ii) defesa intransigente dos direitos humanos; iii) ampliação e consolidação da cidadania; iv) defesa da democracia; v) equidade e justiça social; vi) articulação com os movimentos sociais; vii) uma nova ordem societária; viii) garantia do pluralismo; ix) não compactua com nenhuma forma de preconceito; x) não discrimina; xi) compromisso e qualidade nos serviços prestados, que nos direcionam nas tomadas de decisão e no posicionamento político.

A conjuntura ofensiva neoliberal – que se utiliza de diversos meios e as redes sociais para manifestar o pensamento conservador voltado para controlar a massa e reverbera com o capital direcionado para o consumo – requer interpretação da mensagem emitida, que reforça a hegemonia e fomenta a alienação.

A informação/comunicação integram o rol da necessidade de reflexão do seu uso como uma política pública e garantia dos direitos humanos, e permite o aprofundamento conforme a Lei 8.662/93, que rege o Código de Ética do Serviço Social no enfrentamento da manipulação social, na defesa da democracia e na luta por uma nova ordem societária.

Considerações finais

Os achados deste estudo revelam a relevância da interface dos saberes entre informação/comunicação e o Serviço Social como um elemento estratégico contra a hegemonia e para a elaboração de políticas públicas, sem falar do seu potencial para problematizar a própria construção e desenvolvimento da profissão.

A sociedade interage por meio da linguagem verbal ou não verbal, e estabelece as relações sociais que podem ser influenciadas pelos meios. E por compreender o potencial desse elemento temos como um avanço para a categoria profissional a Política Nacional de Comunicação elaborada pelo Conjunto CFESS/CRESS, como uma

possibilidade de superar os desafios encontrados no cotidiano para articular com a população/usuário(a) a defesa e garantia dos direitos e, para que tenha efetividade, a mediação precisa acontecer de forma dialética, horizontal e participativa.

A política desenvolvida pelo conjunto tem como finalidade apontar para uma informação/comunicação que não seja neutra, a partir de uma leitura crítica da conjuntura social, política, econômica e cultural que viabilize o rompimento com a alienação, recorrendo ao uso dos recursos tecnológicos para mobilizar e articular com a categoria profissional e com os movimentos sociais, ante a desigualdade e as expressões da questão social que tem sido alargada e evidenciada no contexto conservador e pandêmico mediante a lógica do capital/neoliberal que reverbera com a manipulação e controle social.

Entende-se a necessidade de um novo olhar profissional que possibilite compreender o acesso à informação/comunicação e o seu uso como elemento intrínseco à prática do Serviço Social por meio da linguagem, seja na dimensão técnico-operativa, técnico ético-político, e na dimensão pedagógica, sem falar da sua força como um direito constitucional e nas possibilidades que se abrem para a construção e fortalecimento do direito do exercício do livre pensar.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 5 de out. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 8.662*, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18662.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 15 ago. 2021.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Comunicação também é assunto para assistente social. CFESS-CRESS, 8 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1502>. Acesso em: 16 ago. 2021.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Projeto ético político e exercício profissional em serviço social: os princípios do Código de Ética articulados à atuação crítica de assistentes sociais*. Rio de Janeiro: CRESS, 2013.

CASTELLS, M. *O poder da comunicação*. Tradução: Vera Lúcia Mello Joscelyne. Revisão de tradução: Isabela Machado de Oliveira Fraga. 3. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

CASTELLS, M. O poder da identidade. Tradução: Klauss Brandini Gerhard. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 2. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2008.

FERREIRA, D.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 34. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

FERREIRA, L. da S. *Comunicação na prática do assistente social*. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2016.

FIGUEIREDO, K. A. O assistente social na era das comunicações. In: SALES, Mione Apolinario; RUIZ, Jefferson Lee de Souza (orgs.). *Mídia, questão social e serviço social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GÓMEZ, Maria Nélide González de. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. In: *Ciência da Informação*, Brasília, v. 32, n. 1, Brasília, jan./abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ci/a/KQV7G77RcxK7F6cCH96pVDb/?lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MARTÍN-BARBERO, J. *Dos meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia*. Tradução: Ronald Polito e Sérgio Alcides. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

OBSERVATÓRIO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO. *Direito à comunicação*. Intervenções, 2020.

PAJOLLA, M. Afinal, o Brasil está ou não no Mapa da Fome da ONU? *Brasil de Fato*. Lábrea (AM), 30 de junho de 2021 às 11:22. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/06/30/afinal-o-brasil-esta-ou-nao-no-mapa-da-fome-da-onu>. Acesso em: 18 ago. 2021.

POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO. CFESS-CRESS. 3. ed. 2017. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/3a-PoliticaComunicacaoCfessCress-2016.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2021.

REDE PENSSAN. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021.

RIBEIRO, L. C.; TUZZO, S. A. Jesus Martín-Barbero e seus estudos de mediação na telenovela. In: *Comunicação & Informação*, v. 16, n. 2, p. 39-49, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/29187/16310>. Acesso em: 17 ago. 2021.

RUIZ, J. L. de S. Comunicação como direito humano. In: SALES, Mione Apolinario; RUIZ, Jefferson Lee de Souza (orgs.). *Mídia, questão social e serviço social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALES, M. A. Mídia e questão social: o direito à informação como ética da resistência. In: SALES, Mione Apolinario; RUIZ, Jefferson Lee de Souza (orgs.). *Mídia, questão social e serviço social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VIEIRA, M. L. *Do controle ao participativo: engajamento público e informação em hanseníase como caminhos para um novo civismo*. Tese (Doutorado em Ciências).

Orientadora: professora doutora Roseni Pinheiro. Programa de Pós-Graduação em Informação, Comunicação e Saúde, Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT) – Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/14473/3/marcelo_vieira_iciict_dout_2015.pdf. Acesso em: 15 ago. 2021.

VIEIRA, M. L. Engajamento público, informação/comunicação como estratégias para o enfrentamento da violência contra a mulher. *In: MEDEIROS, Luciene (org.). Políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital / PUC-Rio, Departamento de Serviço Social, 2018.

Informação, política nacional de assistência social e população em situação de rua em tempos de Covid-19

Marcelo Lima dos Santos

Orientador: Marcelo Luciano Vieira

Introdução

A grave crise sanitária internacional causada pelo Coronavírus expôs ainda mais as desigualdades sociais ocasionadas pela má distribuição da riqueza socialmente produzida. O atual cenário passou a exigir do gestor público (federal, estadual e municipal) um conjunto de ações capazes de minimizar o processo de produção e reprodução das assimetrias sociais. O que temos presenciado é a consolidação de um cenário composto por incertezas e que tem colaborado com o esvaziamento da formulação de novas propostas de políticas públicas que atendam os que se encontram em situação de vulnerabilidade.

São diversos os fatores que têm colaborado para a criação desse cenário incerto e inspirado as mais variadas dúvidas, que têm contribuído para o retardamento das tomadas de ações no campo da oferta de uma proteção social mais contundente, com capacidade de minimizar os danos causados pela pandemia. Essas incertezas têm assombrado os diversos gestores nas mais diferentes esferas de poder, pelo denunciamento orquestrado por determinados agentes políticos contra os seus adversários, que conta com uma atuação de determinados agentes do Judiciário.

Um fator quem tem afetado a criação de novas possibilidades para o enfrentamento das expressões da questão social tem relação com a paralisação da produção de dados por parte do governo federal: a retração de aporte financeiro para planejamento e execução de Políticas Sociais, bem como a desmobilização das pesquisas censitárias, impossibilitando a produção de informação sobre as demandas sociais que têm afetado um grande contingente populacional que se encontra em situação de vulnerabilidade social. A não realização do Censo Demográfico pelo Instituto de Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE) pode trazer impactos negativos consideráveis na formulação e avaliação de políticas públicas, causando fissuras no provisionamento e aprimoramento das políticas sociais já existentes.

O apagão informacional que se encontra em curso tem causado grandes danos ao Sistema de Proteção Social, tornando mais árduo o processo de identificação das demandas sociais mais latentes, contribuindo para que os problemas sociais agravados pelo atual contexto de saúde permaneçam invisíveis. As pesquisas amostrais e a realização do Censo Demográfico são de grande valia no fornecimento de informações que subsidiam as análises, planejamentos e avaliações das gestões das políticas setoriais, exercendo um papel de demarcador quanto aos pontos de avanços e retrocessos. Os dados produzidos por esses dois instrumentos constituem-se em matéria-prima para a construção de indicadores sociais, apresentando um conteúdo informacional que permite construir um conhecimento efetivo, significativo e crítico da realidade (JANUZZI, 2001).

O cenário da Covid-19 passou a exigir mais do sistema de proteção social brasileiro, causando grandes impactos nas ofertas e execução das políticas sociais. Por conta da necessidade de isolamento social, os mais vulnerabilizados são os que mais têm sentido o reflexo da crise de saúde pública, e os que têm mais encontrado barreiras ao acesso e à utilização das novas tecnologias. Outro fator é que para lidar com os efeitos colaterais da pandemia da Covid-19 se faz necessário que os estados assegurem a seus cidadãos condições adequadas de acesso à Internet e que revisem as estratégias de acesso à proteção social (LANZARA, 2021).

O atual contexto de saúde trouxe questões que são cruciais para a População em Situação de Rua (PSR). Natalino (2020) estimou que em março de 2020 havia 220 mil pessoas vivendo em situação de rua no Brasil. Diante desse quantitativo surgem algumas ponderações quanto à oferta de ações para esse público. A primeira é sobre a necessidade de realização do isolamento, abordada por Cassal e Fernandes (2020), cujo estudo problematiza as orientações sobre a necessidade de realização da quarentena, higienização e uso de máscaras para grupos que vivenciam situações de risco e vulnerabilidade social, tais como pessoas em situação de rua.

Diante desse cenário pretendemos analisar como a informação (ciência da informação) impacta na operacionalização da Política de Assistência Social e os seus reflexos no campo de trabalho do profis-

sional do Sistema Único de Assistência Social. Tendo em consideração o atual contexto sanitário internacional, que tem agudizado as expressões das questões sociais causadas pela necessidade do isolamento social, alinhado aos processos de construção e o uso da informação no trato à intensificação das desigualdades sociais.

Objetivo geral

Abordar a relação entre informação (ciência da informação) e a Política Nacional de Assistência Social na oferta de políticas públicas para a população que vivencia situações extremas de vulnerabilidade, tendo como cenário o contexto de agravamento da crise de saúde pública ocasionada pela pandemia Covid-19.

Objetivos específicos

- Abordar a Ciência da Informação e suas possibilidades de interdisciplinaridade com o Serviço Social.
- Analisar a relação entre Tecnologia da Informação, Serviço Social e a Política Nacional de Assistência Social.
- Compreender as possibilidades de utilização do regime da informação como ferramenta de análise sobre as formas de uso da informação na oferta de serviços para a população em situação de rua no contexto da Covid-19 na cidade do Rio de Janeiro.

Metodologia

A metodologia de pesquisa pensada para a realização deste projeto busca orientar-se pelo método dialético, interpretar a realidade e o contexto em que se encontram os usuários da Política Nacional de Assistência Social quanto ao acesso e à impossibilidade dele, mediante os avanços informacionais e tecnológicos. A análise qualitativa auxiliará na compreensão dos dados publicados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Instituto Pereira Passos –, “fornecendo subsídios para a interpretação das ações ligadas às relações humanas, não perceptível e não captável” pelo Censo (MINAYO, 2001).

A pesquisa possui como universo de estudo a população em situação de rua no Município do Rio de Janeiro. Serão utilizados como

suporte teórico a pesquisa bibliográfica delimitando o marco teórico sobre o tema, a pesquisa documental através dos dados governamentais e os dados produzidos e publicados pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, que apresentam um recorte sobre a realidade das pessoas em situação de rua (GIL, 2008).

A análise desse conteúdo está referenciada por três processos metodológicos: i) a pré-análise, que é a fase de organização dos documentos e preparação do material coletado para a análise; ii) a exploração do material é definida como a segunda fase, na qual se realiza uma leitura de forma mais profunda e se faz a problematização das informações constantes nos documentos e reflexão do conteúdo; iii) a terceira fase é referente ao tratamento dos resultados e interpretação, quando serão validados os conteúdos da pesquisa (GIL, 2008).

Ciência da informação e suas possibilidades de interdisciplinariedade com o serviço social – breves considerações

Sem pretender nas próximas linhas realizar o percurso histórico do surgimento da Ciência da Informação (CI), discorreremos sobre alguns fatos que contribuíram para que alcançasse o seu lugar de destaque. A CI ganha seu *status* de campo de conhecimento e pesquisa, enquanto prática profissional, através dos problemas por ela expostos e pelas escolhas que foram utilizadas para a resolutividade dos mesmos, ao longo de todo seu percurso como campo de estudo, não destoando de outros campos de pesquisa interdisciplinares; a emergência da CI foi marcada pela revolução científica e técnica, que foi potencializada para os fins armamentistas e, ao findar a Segunda Guerra Mundial, a CI ganha um novo papel (SARACEVIC, 1996; GÓMEZ, 2003).

O pós-guerra (1945) marca o surgimento dos modelos de política e gestão da informação que foram idealizados a partir da hegemonia conquistada com o fim da guerra. Esses modelos informacionais foram responsáveis pela criação de uma grande zona de influência intelectual e tecnológica que passaram a determinar, por exemplo, os modos de agir de algumas importantes instituições de cooperação internacional e sua relação com a sociedade (GÓMEZ, 2003).

O percurso apresentado revela que o problema identificado por Bush (1945) estava estabelecido em dois pontos: o primeiro, “rela-

cionado com a tarefa massiva de tornar mais acessível um acervo crescente de conhecimento”; e o segundo, vinculado ao problema da explosão da informação e de seus registros particularmente em ciência e tecnologia. Diante desse aumento considerável de informação, a solução encontrada pelo engenheiro do Massachusetts Institute of Technology (MIT) foi a consolidação de um projeto que teve seu início com os poucos recursos tecnológicos disponíveis naquele período.

O relatório de Vannevar Bush (1945) revela uma interessante relação entre a ciência, Estado e a sociedade, trazendo à tona a ideia de que os mesmos esforços que foram empreendidos na pesquisa científica durante a Segunda Guerra Mundial, “no aperfeiçoamento do radar e na invenção da bomba atômica”, fossem, a partir daquele momento, utilizados para fortalecer a capacidade de criar novas condições “para que a produção do conhecimento continuasse a acontecer na velocidade e com relevância do tempo da guerra”. O avanço da ciência é um ponto importante para a guerra contra as doenças, para a produção e oferta de bem-estar da população e para a segurança nacional. A preocupação de Bush não está mais somente vinculada ao uso da ciência para os fins bélicos; agora ela está imbuída de causas mais humanísticas.

Desde o seu percurso de amadurecimento como campo de conhecimento, a CI passou por algumas definições e, ao passo que os problemas foram evoluindo e se intensificando, novos arranjos tornaram-se necessários para encontrar as soluções, e é nesse cenário de constante evolução que suas definições e características foram evoluindo. De acordo com Saracevic:

A CI é um campo dedicado às questões científicas e à prática profissional voltadas para os problemas da efetiva comunicação do conhecimento e de seus registros entre seres humanos, no contexto social, institucional ou individual do uso e das necessidades da informação (SARACEVIC, 1996, p. 47).

A Ciência da Informação possui três dimensões, de acordo com Saracevic (1996), e estão organizadas da seguinte forma: o primeiro campo está relacionado à natureza interdisciplinar; o segundo é a consistente ligação com as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); e, por último, a dimensão humana e social. Segundo o autor, a última dimensão se sobrepõe ante a questão tecnológica.

Estabelecidas as dimensões da CI é possível vislumbrar um diálogo interdisciplinar entre a CI e o Serviço Social, nas três dimensões apresentadas.

O debate sobre as possibilidades de ação no campo da interdisciplinaridade no âmbito do Serviço Social não é algo recente e tem direcionado para a eventualidade da criação de uma ação conjunta com vistas a criar novas formas de análises e no enfrentamento das expressões da questão social através do trato interdisciplinar, utilizando o referencial teórico da CI aglutinado com o pensamento crítico do Serviço Social, tendo como ponto central a defesa intransigente dos direitos humanos e o combate às formas de opressões e ações que tornam invisíveis os que vivenciam as desigualdades sociais (JORGE; PONTES, 2017).

A interdisciplinaridade, como um conceito de análise, possibilita ao assistente social a utilização da CI como um campo de conhecimento vinculado à prática profissional, possibilitando, a partir desse olhar, a oportunidade de utilizar a CI como um campo reflexivo potencializado com o conteúdo teórico metodológico do Serviço Social no trato das demandas oriundas do processo de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (JORGE; PONTES, 2017).

Na contemporaneidade, a interdisciplinaridade tem ocupado um lugar central no fazer profissional do assistente social, uma vez que as expressões da questão social são indissociáveis diante dos novos arranjos operados no âmbito das relações sociais, estando presente na arena de disputa entre aqueles que detêm o poder hegemônico e aqueles que vivenciam experiências de subalternidade. Nesse sentido, pretendemos abordar a relação entre CI e Serviço Social com a intenção de colaborar com a produção de novos saberes que possam subsidiar de forma qualificada as discussões sobre os modos de utilização da informação na profissão e na execução de políticas públicas com vistas à minimização das desigualdades sociais intensificadas pela crise sanitária em curso (CAVALCANTI; REIS; LIRA, 2011).

Utilizando o apoio epistêmico de Jorge e Pontes (2017), podemos afirmar que pensar a interdisciplinaridade na produção de conhecimento em um contexto de subalternidade permite extrair desse campo teórico a relação existente entre conhecimento e sociedade. No campo acadêmico esse recurso tende a apresentar-se como uma necessidade de se opor a um tipo “tradicional do saber”, no qual se

fragmentam os diversos conhecimentos do âmbito científico. Para os autores, a interdisciplinaridade assume um papel de intermediar as fronteiras das disciplinas, proporcionando interações que poderão incorporar conhecimentos e métodos de outros campos do saber, gerando assim conhecimentos específicos que apresentam a capacidade de integração, que resulta da interdisciplinaridade.

A interdisciplinaridade entre o CI e Serviço Social não só permite a aglutinação de saberes e a ampliação do conhecimento, como possibilita entender a propriedade da informação e visualizar suas ações, o modo como são produzidas, os atores envolvidos nesse processo, as formas de regimentos e de transmissão para os mais diversos públicos. O diálogo entre os Setores de Serviço Social (SESO) e CI é benéfico e tem potencial de ser uma interessante base de conhecimento que possibilita realizar uma leitura mais profícua sobre determinado cenário, onde as desigualdades sociais são historicamente condicionadas e culturalmente determinadas e direcionadas para um contingente populacional específico.

Tecnologia da informação e serviço social – breves considerações

Retornando às características expostas por Saracevic (1974), outra particularidade da CI é a sua conexão com a TIC. Considerando a dimensão interdisciplinar da CI, Veloso (2021) realiza uma abordagem sobre TIC e Serviço Social revelando a face dessa dimensão como aparato instrumental e sua interlocução com o trabalho do assistente social.

A partir dos anos de 1970, um conjunto convergente de tecnologias (tecnologia da informação) com capacidade de incidir sobre as relações de produção e a vida dos indivíduos, passou a ser consumida por uma considerável parte do segmento populacional mundial, ocasionando grandes transformações por duas décadas, 1970 a 1990. Em contrapartida, uma outra parte desse quantitativo demográfico encontra-se desconectado, pois a expansão da tecnologia de informação ocorreu e ocorre de forma seletiva (CASTELLS, 2002, p. 70).

Esse período de convergência tecnológica marca o surgimento da Sociedade da Informação, que tem sua existência fundamentada a partir das vertentes teóricas do pensamento pós-moderno. Segundo Castells (2002), no período de transição entre os séculos XX e

XXI, uma série de fatos históricos impactaram de forma substancial o processo de transformação do cenário social, impulsionados pelos avanços da tecnologia da informação, dando início a um novo remodelamento da base material da sociedade.

As categorias TICs vêm ganhando espaço nos campos das ciências e do senso comum e também são cada vez mais polifônicas as metodologias utilizadas para a abordagem nos referidos temas. Categorias que ganham destaques após a expansão tecnológica citada por Castells (2002): “sociedade da informação”, “sociedade do conhecimento”, “capital intelectual” e “Tecnologia da informação e comunicação”.

Quanto à utilização dos termos, há uma preocupação epistêmica no campo do Serviço Social. De acordo com Veloso (2011), a TIC carrega uma série de significados contraditórios que precisam ser desvelados a fim de criar estratégias que possibilitem o distanciamento das abordagens mistificadoras, messiânicas e fatalistas, realizando uma análise crítica da relação contraditória entre TIC e o Serviço Social (MARQUES; DASLAM, 2014).

As preocupações de Marques e Daslam (2014) estão relacionadas com a utilização do pluralismo metodológico nos estudos sobre as relações das TIC e a sociedade, uma vez que as interpretações ecléticas não são capazes de “decifrar a realidade” e que possibilitam concepções que podem fortalecer projetos de vertentes conservadoras vinculadas às propostas ligadas aos ideários neoliberais, tendendo a fazer uma abordagem mais focada no indivíduo.

O percurso a ser seguido para a superação das abordagens mistificadoras é partir do entendimento que a TIC é “um instrumento teórico-metodológico, ético político e técnico instrumental socialmente construído que possibilita alcançar as finalidades projetadas e produzir mudanças qualitativas à condução de processos de trabalho” (VELOSO, 2011, p. 32).

Abordar as transformações oriundas do processo de avanço das TICs requer reconhecer que elas se constituem em um campo de disputa. Outro ponto destacado por Veloso (2011) está pautado na necessidade de rompimento com as perspectivas reducionistas e simplificadoras, nas quais concebe-se que as máquinas de controle e computação são como uma extensão da inteligência humana, considerando-as capazes de substituir o esforço mental e intelectual do ser humano.

Ao identificar os vieses dicotômicos do avanço da TIC é possível verificar os avanços e os seus impactos positivos, como, por exemplo, no enfrentamento da crise sanitária com a produção em larga escala de vacinas contra a Covid-19. No entanto, há uma parcela considerável do contingente populacional brasileiro que está sendo cerceada do acesso aos frutos das inovações e dos avanços tecnológicos (VELOSO, 2011).

Instalado o cenário de pandemia, uma série de orientações foram publicadas por organismos internacionais de saúde com o intuito de fornecer subsídios aos chefes de Estado quanto à necessidade de uma reorganização dos seus serviços e definições de novas estratégias, como forma de amenizar os impactos causados pela pandemia de Covid-19 e garantir a todos os vulneráveis condições mínimas de subsistência e superação do atual cenário.

Os pontos que entremeiam a relação entre o Serviço Social e as TICs estão além do campo epistêmico, incidindo na operacionalização da Política Nacional de Assistência Social. Dessa forma, é importante ter como ponto central que a análise dessas relações precisam estar alinhadas com os pressupostos existentes no Projeto Ético-Político da Profissão (VELOSO, 2011), buscando fortalecer as análises que se mostram verdadeiramente preocupadas com a apreensão da realidade social e que buscam decifrar as formas pelas quais as relações sociais atualmente se configuram, diante da existência concreta de possibilidades de promover ações qualitativas no âmbito da gestão e da promoção de políticas sociais e na potencialização do acesso aos direitos sociais.

Como proposta de superação da visão generalista sobre TIC, Veloso (2011) segue um caminho semelhante a Saracevic (1996), que destacou a dimensão social e humana da CI, que prevalece sobre o campo da tecnologia e informa que a mesma é formada:

[..] por um conjunto de dispositivos, serviços e conhecimentos relacionados a uma determinada infraestrutura, da qual fazem parte computadores, softwares, sistemas de redes etc., que teriam a capacidade de processar e distribuir informações para as organizações e os sujeitos sociais. Essas novas tecnologias podem mediar tanto o fortalecimento da acumulação quanto a criação e desenvolvimento de posturas alternativas aos valores capitalistas (VELOSO, 2011, p. 56).

Diante do que foi abordado e exposto até o momento, podemos afirmar que a utilização da TIC pode promover alterações significativas no exercício da profissão e na operação da PNAS, sendo utilizada como recurso para a produção e divulgação de informações úteis as(os) usuárias(os) dos serviços ofertados pelos equipamentos que compõem a rede socioassistencial. A implementação da rotina de utilização das TICs na operacionalização da PNAS não pode se limitar ao uso apenas para cadastro e inserção de usuárias(os) nos respectivos programas sociais ou na utilização de pacotes de programas e aplicativos (VELOSO, 2011).

A contribuição de Veloso (2011) em abordar o conceito de tecnologia e a sua relação com o Serviço Social está no enfatizar como é desafiador e tensa essa combinação, pois, se por um lado a tecnologia vem avançando e produzindo inovações cada vez mais notáveis, há que se considerar que, de outro, elas não estão plenamente disponíveis ao conjunto da população que está mais vulnerabilizada e que, em sua maioria, está cerceada do acesso aos seus frutos.

Gomes (2002) indica que esse cerceamento está relacionado ao termo “exclusão digital”, que é aplicado diante da privação, seja por motivos multidimensionais, ao acesso às vantagens e benefícios trazidos por essas novas TICs. Um ponto que chama a atenção é a utilização dos *smartphones* para acesso aos serviços públicos via aplicativos, no atual momento de saúde pública no Brasil, que tende a aumentar e também tende a criar um número maior de não acessos por conta da exclusão digital.

Quanto à questão da utilização do termo “exclusão digital”, Veloso (2011) chama a atenção para a utilização do termo no que diz respeito à predominância em abordar a temática como um fenômeno novo. Esse tipo de abordagem pode resultar em alguns equívocos, pois não a concebe como fruto do movimento real das relações sociais capitalistas, que é operado sobre a base do contraditório, no qual quanto mais riqueza se produz, maiores são os índices de desigualdade. Em outras palavras, a “exclusão digital” é mais uma das formas que a questão social se apresenta na atualidade, tornando-se mais uma expressão da desigualdade.

Informação, política nacional de assistência social, população em situação de rua e Covid-19

As transformações ocorridas a partir do avanço trazido pelas novas TICs nos últimos anos evidencia, entre outras coisas, que essas mudanças em curso apresentam percursos contraditórios que vão desde o avanço significativo das pesquisas para desenvolvimento de tecnologias voltadas para produção de vacinas no enfrentamento da pandemia de Covid-19, e por outro lado, ao mesmo tempo que se registram esses avanços, constata-se que uma parcela da população se encontra impossibilitada de acessar os frutos das inovações tecnológicas, e tem suas demandas sociais agudizadas, como o problema de acesso às políticas sociais pela falta de informação e/ou pelas barreiras tecnológicas (SARACEVIC, 1974; VELOSO, 2011).

De acordo com Saracevic (1974), a informação é um ponto crucial para a subsistência dos sujeitos, assim como para o avanço da sociedade. A ausência de informação é algo que contribui para o atraso e acirramento das desigualdades sociais. E, no atual cenário, o conjunto de desigualdades é potencializado pela atual crise sanitária causada pela Covid-19. Um dos aspectos fundamentais e evidenciadores do grau de desenvolvimento de uma sociedade é a qualidade da informação disponível para seus cidadãos. Por outro lado, o nível de vida de uma sociedade pode ser caracterizado pelos critérios e modos de uso de uma determinada informação.

De acordo com Gonzáles de Gómez (2012), a multiplicação de estudos de caráter técnico-instrumental (eis aqui aquela questão da redução da informação ao mero valor instrumental, ou a ideia de utilidade, reduzindo e abolindo todo potencial estratégico da informação) priorizando a TIC na otimização do acesso a documentos governamentais e a implementação de sistemas gerou um repertório de questões mais ligadas à gestão e ao modo de produção desses documentos. Os olhares estavam voltados mais para a relação homem/máquina do que à arena política, deixando de lado a abordagem estratégica sobre as condições sociais e humanas no trato da informação. De acordo com Frohmann (1995), estudos e a literatura sobre CI durante muito tempo abordaram as questões relacionadas à informação dentro de um plano muitas vezes governamental, com grande ênfase em política governamental para a gestão de documentação governamental ou tratamento do fluxo informacional de documentos privados.

Esse foco na informação como parte de uma política informacional institucional acaba retardando o avanço da discussão sobre a complexa teia composta pelo binômio informação e poder. Uma série de limitações postas aos estudos sobre política informacional têm direcionado o cerne da abordagem para discussões acerca dos impasses instrumentais, lógicas produtivas das TICs (relação homem/máquina) e essas abordagens:

[...] desviam a atenção das questões de como o poder é exercido através das relações sociais mediadas pela informação é alcançado e mantido por grupos específicos, e como formas específicas de dominação – especialmente de raça, classe, sexo e gênero – estão implicadas no exercício do poder sobre a informação (FROHMANN, 1995, p. 4).

O grande quantitativo de abordagens sobre as versatilidades do uso das TICs (CI) contribuiu para a emergência de outras questões. Cabe lembrar a advertência de um ponto observado por Frohmann (1995): de um determinado período histórico registra-se um longo período que contribui para o desenvolvimento de uma série de sistemas de informação em nível global, constituindo uma complexa rede de fluxos informacionais, sejam eles culturais, acadêmicos, financeiros, comerciais, e foi percebido que eles apresentam formas e estruturas específicas.

Ao estabelecer o distanciamento das abordagens reducionistas sobre informação, Frohmann (1995) propôs uma outra frente de análise a partir do que ele denominou como regime da informação. Esse campo da Ciência da Informação se constitui como uma importante ferramenta de análise com possibilidades de ser empregada em uma leitura crítica sobre a realidade social, favorecendo a compreensão sobre os artefatos informacionais, possibilitando melhor apreensão sobre suas estruturas e como vêm sendo ofertadas, quem acessa, como acessa, quando acessa e como conseguir esse acesso aos serviços ofertados pela rede de proteção social.

Seguindo o caminho analítico proposto por Frohmann (1995), as relações sociais também são mediadas pela informação e, em determinados contextos sociais, é utilizada como instrumento de dominação, seja de raça, classe, gênero; esses atravessamentos são operados a partir da produção e exposição da informação. A busca por melhor

abordagem sobre a informação – como o conceito de materialidade da informação – é o que permite um entendimento mais rico sobre o caráter público e social da informação e sua função social, cultural e política.

O uso do conceito de materialidade da informação como instrumento analítico possibilita apreender sobre “a fonte, a energia, força e poder” da informação. Uma ilustração utilizada por Frohmann (2006) é referente aos registros psiquiátricos:

Conforme os registros se movem através dos departamentos e instituição psiquiátrica eles disparam eventos. Entretanto, hoje em dia essas rotinas institucionais específicas não respondem totalmente pela materialidade dos registros psiquiátricos. Esses registros migram para instituições legais. Por causa de práticas legais institucionais específicas, eles são admitidos em procedimentos e processos judiciais, nos quais seu peso e estabilidade tem repercussões legais críticas (FROHMANN, 2006, p. 4).

Frohmann (2006) segue ampliando a abordagem para as formas de produção da informação e como elas são postas em uma arena de vigilância em uma rede de anotações que as captam, aprisionam e criam determinados tipos de sujeitos. Os métodos de investigação são acompanhados imediatamente de um sistema de registro intenso e de acumulação de informação em um cenário onde o “poder da escrita” é constituído como uma peça essencial na engrenagem da produção da disciplina e no exercício de atividades de subalternização.

De acordo com o Frohmann (1995, 2006), os processos de produção da informação, assim como a operacionalização da documentação, revelam a existência de um poder constitutivo bem diferente de sua função comunicativa. A preocupação está em torno desse processo de intensificação do poder disciplinar. A partir da criação e manutenção de registros, essa abordagem é ampliada com a utilização do conceito de Regime da Informação para a leitura de uma determinada realidade cuja documentação e a informação deixam de assumir um papel de radiadores de conhecimentos e passam a ser utilizadas como elemento estratégico para o poder formativo, através da qual os sujeitos são (re)conhecidos e construídos institucionalmente.

Para Saracevic (1974), as diversas formas de usos da informação e suas finalidades causam impactos consideráveis no processo de evolução dos diferentes sistemas e suas formas de utilidade. O desenvol-

vimento dessas diversas técnicas e instrumentos dentro do regime da informação resultaram em um encadeamento de sistema que traz as possibilidades de diferentes manifestações e formas de aplicabilidade. A preocupação de Frohmann (1995, 2006) e de Saracevic (1974) e suas propostas são pertinentes: investigar como o regime da informação pode ser instituído como utilidade pública, beneficiando o avanço da ciência e tendo como objetivo minorar as desigualdades que são produzidas pela existência desse próprio sistema.

A informação como utilidade pública assume a função de instrumento capaz de auxiliar na construção de diretrizes de políticas que apresentam em seu escopo propostas que visam auxiliar a construção de uma política capaz de auxiliar no planejamento e na execução da PNAS, fornecendo informação necessária às decisões racionais à política de distribuição de recursos, tendo como objetivo o enfrentamento das expressões da questão social ante recursos escassos. De acordo com Saracevic (1974), esses sistemas de informação – ou, na concepção de Frohmann (1995), regimes informacionais – são exemplos nos quais especialmente o predomínio de elementos informacionais estão vinculados às características sociológicas.

De forma geral, a produção de informação de indicadores sociais possibilita um viés analítico no qual é possível visualizar o avanço das desigualdades sociais maximizadas pelo Covid-19, e a ausência dessa produção tem causado uma incógnita. Uma cadeia de acontecimentos que tem contribuído são: apagões estatísticos, ataques a instituições de pesquisa, utilização das redes sociais na circulação de informação sem embasamento científico (*fake news*), e o aparelhamento dos meios informacionais tem contribuído para um cenário cada vez mais confuso. Podemos considerar que a partir da análise concreta das relações e dos processos sociais é possível perceber o papel da informação ou a falta dela como expressão do desenvolvimento das forças produtivas, marcadas pelo caráter contraditório inerente às relações sociais do mundo contemporâneo (VELOSO, 2011).

Diante do atual cenário de emergência sanitária é de grande importância o desenvolvimento de iniciativas voltadas à produção e sistematização de informações que sejam capazes de interferir no processo de agudização das demandas sociais e que possibilitem realizar um recorte sobre as características sociais e os impactos causados pela Covid-19. Ao superar esse cenário de carência de informação surge a possibilidade de reversão dessa situação desfavorável,

que impacta na formulação e no planejamento de ações no campo socioeconômico e no avanço na formulação de políticas sociais e na identificação dos grupos mais sensíveis (ANGELO *et al.*, 2021)

Considerando que as pessoas em situação de rua compõem um grupo sensível que encontra mais barreiras no acesso às políticas públicas, fica mais evidente quando se trata da realização de pesquisas de identificação e características desse quantitativo populacional. Essa sempre foi uma incógnita no primeiro Censo, divulgado em 2009, que identificou 32 mil pessoas acima de 18 anos em situação de rua (BRASIL, 2009). Desde então, não houve outra pesquisa oficial que abrangesse esse público. Passados mais de dez anos, não houve outra ação em nível nacional; foram realizados alguns testes-piloto com a inclusão desse público nas pesquisas censitárias, no entanto, foram encontradas algumas dificuldades devido às características desse grupo.

O atual contexto de saúde trouxe questões que são cruciais para a PSR e a primeira é sobre a necessidade de realização do isolamento; uma delas é abordada por Nunes e Souza (2020), cujos estudos problematizam as orientações sobre a necessidade de realização da quarentena, higienização e uso de máscaras para grupos que vivem situações de risco e vulnerabilidade social, tais como pessoas em situação de rua. Outra questão é o acesso aos serviços públicos por meio de plataformas digitais. As informatizações dos serviços estão criando situações que são mais limitadoras: se por um lado agilizam a operacionalização das atividades laborais, auxiliando na gestão, monitoramento, avaliação e na construção de políticas sociais, de outro modo têm incidido em processos que têm refletido no não acesso, diante do avanço da digitalização dos serviços e a necessidade de utilização de *smartphones* e outros aparelhos para poder acessá-los (CASSAL; FERNANDES, 2020).

A problemática das populações em situação de rua e suas relações com condições de vida e saúde é antiga, porém os caminhos apontados para avanços ainda permanecem nebulosos. Em tempos atuais, o quantitativo desse grupo populacional permanece incógnito e alguns artigos acadêmicos e notas técnicas emitidas pelo IPEA têm revelado essa realidade. Recentemente, o instituto divulgou que, de acordo com a base do Cadastro Único de programas sociais do governo federal (CADÚNICO), havia uma estimativa de 222 mil pessoas em situação de rua no Brasil (IPEA, 2020).

No entanto, dados demográficos e territoriais sobre a distribuição dessa população não são, historicamente, fornecidos com clareza. Tal deficiência na coleta e sistematização de dados oportunos e confiáveis implicam, em última instância, na ausência de políticas públicas voltadas às necessidades dessas populações e em contexto de pandemia. Essas incipiências na produção de dados oficiais referentes à população em situação de rua têm se mostrando um impeditivo para melhoria e formulações de novas formas de atenção e cuidado para as pessoas em situação de rua, potencializando a invisibilidade social dos corpos majoritariamente pretos e pardos que compõem a maior parcela do grupo que vivencia múltiplas situações de extrema vulnerabilidade, maximizado pela desigualdade social em níveis estruturais, causando doenças e mortes (SANTOS *et al.*, 2020).

Em agosto de 2020, o chefe do Executivo municipal da cidade do Rio de Janeiro solicitou junto aos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos a realização do acolhimento compulsório dos indivíduos que se encontravam em situação de rua, com a justificativa de que havia a possibilidade de a população de rua se constituir como vetores do vírus. Diante da negativa de implementação das ações de recolhimento compulsório, o alcaide insiste e revela que, com a realização do censo, evidencia-se um cenário onde há necessidade da internação compulsória, pois o público que vive na rua, sem a higiene necessária, é vetor para o aumento e disseminação da doença¹.

Quanto ao espaço que a população em situação de rua tem na agenda pública, suas ações são direcionadas quase sempre para a oferta de serviços disponíveis pelas políticas setoriais de assistência social, por ações higienistas, ações vinculadas à segurança pública². A falta de produção de dados reflete-se na carência de informações, o que prejudica a realização de diagnósticos consistentes sobre esse complexo cenário e resulta em uma construção e propagação de uma visão distorcida e que animaliza esse significativo quantitativo populacional que sobrevive pelas ruas das metrópoles (JUNIOR; GONZAGA; ALMEIDA, 2020).

¹ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/censo-da-populacao-de-rua-deve-emasar-novo-pedido-judicial-para-internacoes-involuntarias-no-rio-24712553>. Acesso em: 10 ago. 2021.

² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/justica-do-rio-mantem-medida-que-impede-remocao-compulsoria-da-populacao-de-rua-pela-prefeitura-24565571>. Acesso em: 11 ago. 2021.

As reflexões aqui apresentadas buscaram evidenciar e apresentar algumas discussões sobre a produção e o uso da informação, revelando que ela apresenta um caráter ambíguo em suas formas de uso e suas diversas finalidades, desde as ações que visam restringir o acesso aos direitos sociais com finalidades coercitivas. No entanto, há possibilidade de sua utilidade pública visando melhorar os processos de informação que possam se desdobrar em ações e políticas públicas transversais, atenuando as diversas vulnerabilidades que são produzidas pela falta de informação ou seu mau uso.

O percurso realizado até aqui trouxe outras reflexões que possibilitam novas abordagens. Considerando as características interdisciplinares da ciência da informação e a interlocução com o campo do Serviço Social, a interlocução entre esses campos favorece a emergência de novos questionamentos. A dimensão social e humana da CI tem se sobreposto a TIC?

Considerações finais

O problema posto como ponto de partida para o artigo suscitou outros questionamentos, revelando que a dimensão interdisciplinar do Serviço Social e da CI se constitui em um possível caminho a ser explorado, favorecendo a interseção de diferentes conhecimentos disciplinares que foram e são separados pelas diversas especializações das ciências. A dimensão humana e social da CI alinhada ao Projeto Ético e Político do Serviço Social possibilita a compreensão de determinados fenômenos e como eles têm influenciado as demandas sociais agudizadas pelo atual contexto sanitário.

O referencial bibliográfico possibilitou a intermediação entre o campo do saber do Serviço Social e da CI tendo como pressuposto a dimensão humana e social ao ser utilizada em uma abordagem crítico-histórico-dialética que possibilita gerar condições concretas de intermediação entre as duas áreas, facilitando o entendimento sobre as formas de uso da informação, o modo como são produzidas, os atores envolvidos nesse processo e as formas de regimentos e de transmissão para os mais diversos públicos.

Quanto à relação entre TIC e a sua instrumentalidade no trato das desigualdades sociais em contexto de pandemia, revelou-se a existência de um movimento dicotômico em vários aspectos. No mesmo percurso que o desenvolvimento tecnológico avança auxiliando

na dinamização da produção de vacinas, a intermediação entre as TICs, o Serviço Social e a interdisciplinaridade evidenciam alguns percalços do avançar tecnológico na mesma proporção que o campo avança no suporte ao enfrentamento das desigualdades sociais. Com o processo de informatização de alguns serviços públicos são registrados retrocessos quanto ao acesso aos serviços devido a problemas de conectividade, seja pela falta de Internet ou por dificuldades de utilização das plataformas de programas sociais.

O percurso reflexivo e o diálogo construído entre os SESO e CI se apresentam benéficos e com potencial de ser uma interessante base de conhecimento que possibilita realizar uma leitura mais compreensível sobre o cenário brasileiro no enfrentamento da Covid-19, tendo como base que as desigualdades sociais e o poder da coerção são historicamente construídas, condicionadas e culturalmente determinadas e direcionadas para um determinado contingente populacional.

Referências

CASSAL, Milena; FERNANDES, Talita. A população negra em situação de rua e a Covid-19: vidas negras importam? In: *Tessituras* (Revista de Antropologia e Arqueologia), v. 8, n. 1, 2020. Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/tessituras/issue/view/963>. Acesso em: 15 maio 2021.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. In: CASTELLS, M. *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*, v.1, 6. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CAVALCANTI, Andreia Santos; REIS, Lima Milane; LIRA, Suzete Araújo. Interdisciplinaridade e questão social: novo paradigma no trabalho do Serviço Social na Amazônia. In: *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*. Conferência de desenvolvimento. IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/artigos.html>. Acesso em: 30 maio 2021.

COORDENAÇÃO CENTRAL DE EXTENSÃO DA PUC-Rio. *Normas para apresentação de Monografias ou Trabalhos de Conclusão*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; CCE, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. Ensino em Serviço Social: pluralismo e formação profissional. *Cadernos ABESS*, São Paulo, n. 4, Cortez, 1991.

FIOCRUZ. *Nota técnica*. Covid-19 e vulnerabilidades – considerações sobre proteção social nas favelas. Disponível em: https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_-_enfrentar_covid-19_com_protecao_social_28-05-20.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science:

appling the actor network theory. In: OLSON, H. A.; WARD, D. B. *Proceedings of the 23rd Annual conference of the Canadian Association for Information Science*, 7-10 June 1995, Edmonton, Alberta. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.521.6657&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 5 ago. 2021.

FROHMANN, Bernd. O caráter social, material e público da informação. In: FUJITA, Mariângela Spotti Lopes; MARTELETO, Regina Maria; LARA, Marilda Lopes Ginez de. (orgs.). *A dimensão epistemológica da informação e suas interfaces técnicas, políticas e institucionais nos processos de produção, acesso e disseminação da informação*. Tradução: Laffayete de Souza Álvares Jr. Revisão: Lídia Silva de Freitas e Ricardo Sili da Silva. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Fundepe, p. 19-34. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/829>. Acesso em: 29 jun. 2021.

GARCIA, Ana Lucia da Silva. A implementação do sistema de informação e gestão do SUAS na Política de Assistência Social: reflexos nas práticas profissionais e na democratização das políticas públicas. In: *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, n. 30, PUC-Rio, 2013. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.pucRio.br/media/OSQ_30_Garcia_4.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Claudi Maria do Porto. Políticas informacionais e o Serviço Social: uma possibilidade na prática profissional. In: *Anais do 4^o Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/1a/1a3f362b-39fb-4db7-be5b-efd888c67e17.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

GÓMES, Maria Nélide Gonzáles de. As ciências sociais e as questões da informação. In: *Revista Morpheus*, v. 8, n. 14, 2012. Disponível em: <http://www.seer.unirio.br/morpheus/article/view/4832>. Acesso em: 24 jun. 2021.

GÓMES, Maria Nélide Gonzáles de. As relações entre ciência, Estado e sociedade: um domínio de visibilidade para as questões da informação. In: *Revista Morpheus*, v. 8, n. 14, 2012. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1020/1075>. Acesso em: 14 maio 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas/SP: Ed. Alínea, 2006.

JORGE, Ediane Moura; PONTES, Reinaldo Nobre. A interdisciplinaridade e o Serviço social: estudo das relações entre profissões. In: *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 175-187, jan./jul., 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/26444>. Acesso em: 4 ago. 2021.

JUNIOR, João Grand; GONZAGA, João Gabriel Gomes; ALMEIDA, Thácio Henriques F. P. *Mapeamento da população em situação de rua na cidade do Rio de Janeiro: uma proposta metodológica*. 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/44837829/Mapeamento_da_Popula%C3%A7%C3%A3o_em_Situa%C3%A7%C3%A3o_de_Rua_na_cidade_do_Rio_de_Janeiro. Acesso em: 26 jun.2021.

LANZARA, Arnaldo Provasi. *Mudanças tecnológicas, exclusão digital e os desafios da proteção social*. Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. 2020.

Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=Mudancas-tecnologicas-exclusao-digital-e-os-desafios-da-protecao-social>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MINAYO, Maria Cecília Sousa (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil* (setembro de 2012 a março de 2020), n. 73. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10074/1/NT_73_Disoc_Estimativa%20da%20populacao%20em%20situacao%20de%20rua%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.

SANTOS, M. P. A. *et al.* População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. *In: Revista Estudos Avançados*, v. 34, n. 99, USP, 2020.

SARACEVIC, Tefko. Tecnologia da informação, sistemas de informação e informação como utilidade pública. *In: Ciência da Informação*, v. 3, n. 1, 1974. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/41>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SARACEVIC, Tefko. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. *In: Perspectivas em ciência da informação*, v. 1, n. 1, 1996. Disponível em: <http://portalde-periodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/235>. Acesso em: 24 jun. 2021.

VELOSO, Renato. *Serviço social, trabalho e tecnologia da informação*. São Paulo: Cortez, 2011.

Direitos humanos e direito à cidade: os desafios dos moradores da zona oeste do Rio de Janeiro no acesso aos seus direitos

Mayra dos Santos Carvalho

Orientador: Daniel Albuquerque Rocha

1. Introdução

Nesta pesquisa nos propomos a analisar as características históricas e atuais da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro a fim de compreender algumas especificidades da região e como essas questões impactam a vida de seus moradores. Inicialmente escolhemos resgatar a história da zona oeste até os dias atuais e, depois, como esse processo histórico reflete nos desafios enfrentados pelos moradores, assim como analisar como se dá o acesso aos direitos humanos e direito à cidade.

A ideia para esta pesquisa partiu de minha própria vivência enquanto moradora da zona oeste, a necessidade de entender se as situações enfrentadas no meu cotidiano para acessar alguns direitos básicos eram enfrentadas por outros moradores e a necessidade de conhecer a formação histórica, econômica e política da região. E entender por que a zona oeste tem características tão próprias. A partir dessas observações analisaremos o histórico da região nos dias atuais e no que se refere ao direito à cidade e moradia dentro do contexto desse território.

2. A zona oeste: ontem e hoje

2.1 Ontem: construção histórica da zona oeste

Por meio de um resgate histórico é possível perceber as mudanças políticas, econômicas e sociais que ocorreram na zona oeste do Rio de Janeiro e, portanto, como esse processo de transformação impacta o cotidiano dos moradores da região até os dias atuais.

Os bairros da zona oeste possuíam uma característica de produção agrícola no passado e, segundo Oliveira (2017), durante o século XVIII, na região de Campo Grande e Santa Cruz existia o cultivo de cana-de-açúcar, café e produção de carne bovina, produtos da Fazenda Santa Cruz – que eram levados, através da Estrada da Fazenda dos Jesuítas até São Cristóvão e, através de vias fluviais, chegavam até o Centro da cidade.

Futuramente, segundo Oliveira (2017), no final do século XIX, políticos oriundos da zona oeste, como Augusto Vasconcelos (político de Campo Grande), Raul Barroso (Guaratiba) e Felipe Cardoso Pires (diretor do matadouro de Santa Cruz) faziam parte do “Grupo Triângulo”, organização política com forte poder de influência nas eleições municipais e distritais. Esse grupo fornecia carne fresca para toda a capital através de contratos sem quaisquer licitações. Entretanto, com o decorrer da política na Primeira República, esse grupo perdeu a força e novas práticas se configuraram.

Desse modo, surge o processo de apagamento da memória do império através de um processo de zoneamento urbano de acordo com o Decreto n. 1.185 de 1918, também conhecido como “Reforma Pereira Passos”. Segundo Oliveira (2017), tal decreto dividiu a cidade entre três zonas: urbana, suburbana e rural. A criação desse decreto transformou em área suburbana 70% da área equivalente à zona rural do então Distrito Federal.

O principal objetivo da reforma de Pereira Passos foi alterar a funcionalidade do centro da cidade, transformando-o de um típico local de moradia em um centro comercial-financeiro, permitindo pensar a cidade, sua consideração como urbana e sua adequação definitiva dentro do sistema capitalista mundial de produção (PEIXOTO, 2006, p. 70).

A região passa a favorecer diversos setores urbanos, como companhias loteadoras e empresas de infraestrutura urbana, um bom caminho para gerar maior rentabilidade no capital investido.

Contudo, segundo Oliveira (2017), analisando de forma mais clara, o objetivo dessa reforma não foi atender às necessidades da população da zona oeste da cidade, mas criar circunstâncias que favoreceriam o escoamento dos produtos produzidos no território e, mais adiante, criar conjunturas que facilitaríamos a atuação de agente imobiliários.

Paralelo a isso, na década de 1920, o que antes era conhecido como um “isolado areal à beira mar” passa a ser ocupado, transformando-se no bairro de Copacabana, sobretudo após a construção do Hotel Copacabana Palace e pela abertura de uma linha de bonde interligando todo o bairro.

As circunstâncias políticas da ocasião somadas aos projetos de construção de nova identidade para a Capital da República, interesses imobiliários e ‘modernização’ do espaço urbano elegem o bairro como aquele que seria um local de moradia associado a prestígio e distinção social (OLIVEIRA, 2017, p. 25).

Essa região da cidade, zona sul, passa a ser associada também a um local de natureza, entretanto, uma natureza muito diferente do que se encontrava na zona oeste da cidade; segundo Oliveira (2017), enquanto a natureza encontrada na zona sul servia para ser apreciada e fonte de lazer, a natureza da zona oeste estava associada ao trabalho, produção e sustento.

Posteriormente, a zona oeste passa por um novo período, a citricultura¹, e esse período vivido na região até meados da década de 1940 levou a um aumento expressivo da população local devido à grande oferta de trabalho na produção de laranjas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1945) veio o declínio das exportações desse produto, o que acabou fragilizando a produção, somado ao aparecimento de pragas e à inexperiência dos trabalhadores em combatê-las, gerando um alto custo de produção. Segundo Silva (2014), “ocorreu o aparecimento de uma praga que atacou os laranjais: a Fumajina. O custo da produção ficou alto devido à praga, pela inexistência de mão-de-obra especializada e tratamento adequado do solo”. Todos esses fatores levaram à derrocada da citricultura.

Com o término do ciclo da citricultura, se inicia no território um processo de urbanização, com a extinção gradativa das atividades rurais de larga escala. A partir da década de 1960, a especulação imobiliária se acentua na localidade impactando diretamente as atividades

¹ A citricultura constitui-se pela produção de frutas cítricas como laranja, tangerina e limão. Com a I e II Guerras Mundiais, era muito grande a necessidade de se produzir alimentos para atender os países na Europa que estavam em guerra, um mercado externo consumidor promissor. A região de Campo Grande tinha as condições perfeitas para esse cultivo, por possuir terra fértil e grandes extensões de terreno para a plantação (SILVA, 2014, p. 19).

agrícolas restantes. Segundo Oliveira (2017), esse período marca a crise da identidade local.

Ainda na década de 1960, o então governador Carlos Lacerda cria o Distrito Industrial de Santa Cruz² com o intuito inicial de instalar empresas metalúrgicas e siderúrgicas na região. A partir disso são fundadas empresas como Gerdau, Michellin, ValeSul, entre outras, intensificando ainda mais o processo de ocupação e crescimento urbano no território.

Entre as décadas de 1960 e 1970, com as remoções³ de favelas que ocorriam na região central e sul da cidade, a zona oeste passa a ser vista, segundo Oliveira (2017), como um “imenso campo a ser loteado e a receber camadas da população de outras partes da cidade”, projetando a região oeste da cidade como um local para atender às necessidades do resto do Rio de Janeiro, sobretudo das regiões sul e central. Assim, a região apresenta intenso crescimento populacional, porém gera poucos empregos locais, moradias precárias, falta de integração entre diferentes tipos de transporte, fortalecendo o transporte alternativo irregular, entre outros problemas causados pelo crescimento urbano sem planejamento e investimento por parte do Estado.

2.2 Hoje: zona oeste na contemporaneidade

A zona oeste do Rio de Janeiro atualmente é uma área geográfica que abrange 41 bairros, 10 Regiões Administrativas (RAs) e 2 Áreas de Planejamento⁴ (APs) e entre elas estão as Áreas de

² Trata-se de um aglomerado de empresas, o maior Distrito Industrial do Município do Rio de Janeiro e um dos maiores do estado, com relevante arrecadação de tributos das empresas ali instaladas (CAVALLARI, 2015).

³ As Vilas Kennedy, Aliança e Esperança foram construídas com injeção de recursos do governo americano no início dos anos 1960 para receber famílias desenraizadas de favelas da zona sul e norte do Rio – como o Morro do Pasmado, em Botafogo; a Favela do Esqueleto, no Maracanã; e a Praia do Pinto, na Lagoa [...] Os recursos vieram da chamada “Aliança para o Progresso”, programa do então presidente norte-americano John F. Kennedy para ajudar a erradicar a pobreza na América Latina – mas que na verdade buscava exercer influência para conter a expansão do comunismo após a revolução cubana (CARNEIRO/BBC Brasil, 2018).

⁴ Quanto à administração municipal, a necessidade de uma divisão setorial para coordenação e planejamento foi atendida em 1981, quando o Rio de Janeiro passou a apresentar sua base estrutural atual, e instituiu-se, então, a codificação institucional das Áreas de Planejamento, conhecidas por “AP”, das Regiões Administrativas, conhecidas por “RA”, e dos bairros, tendo sido pela primeira vez oficializados os limites dos bairros (PREFEITURA DO RIO, (NR: ano???)

Planejamento números 4 e 5 (AP-4 e AP-5). A AP-4 caracteriza-se por uma população de maior poder aquisitivo e índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁵ superior, composta principalmente pelos bairros Barra da Tijuca e Recreio. Segundo dados do SEBRAE (2015), “entre os 10 melhores IDHM do município, excluindo o Centro e Zona Sul, apenas um se situa na Zona Norte (Jardim Guanabara, na terceira posição) e também apenas um se localiza na Zona Oeste (Joá e Barra da Tijuca, na oitava posição)”, apesar de comumente esses bairros não serem associados à região oeste da cidade, devido à diferença discrepante entre o nível social da população da AP-4 em comparação com a população da AP-5.

No extremo oeste do município, correspondendo quase à metade do território da cidade (48,4%) está a AP-5, que se caracteriza pela ausência de equipamentos de cultura e lazer, baixo poder aquisitivo da população e IDH inferior, sendo composta por algumas Regiões Administrativas: Bangu (RA XVII), Realengo (RA XXXIII), Campo Grande (RA XXVIII), Guaratiba (RA XXVI) e Santa Cruz (RA XIX) (SEBRAE, 2015).

A Área de Planejamento número 5 possui em torno de 10 mil hectares de área de preservação ambiental, e dentro dela estão o Parque Natural Municipal do Mendanha, Parque Estadual da Pedra Branca e Parque Natural Municipal da Serra da Capoeira Grande. “A área em estudo congrega 41% das áreas conservadas do município, correspondendo a cerca de 9.620 hectares, incluindo duas Áreas de Proteção Ambiental (APA): APA Gericinó/Mendanha, APA da Pedra Branca” (IPP, Armazém de dados, 2015).

Segundo o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), por anos o território da AP-5 sofreu diversas mudanças causadas por ação humana. Só no bairro de Campo Grande a área urbana cresceu 67% de 1984 a 2001 (IPP - Armazém de dados). Já em Guaratiba, no mesmo período, o acréscimo de área urbanizada foi de 200%, apesar de ainda ser a área menos urbanizada da AP-5, devido à dificuldade no acesso, tendo em vista que é a região mais distante da Avenida Brasil e da linha férrea, de acordo com dados da prefeitura.

⁵ Para analisar e comparar os bairros do Estado do Rio de Janeiro utiliza-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, o IDHM, que é composto por três indicadores: longevidade, educação e renda (SEBRAE/RJ, 2015).

Essa região possui um dos bairros com menor IDHM da cidade (Santa Cruz, com 0,742), marcada por visíveis contrastes entre classes sociais, sobretudo entre a AP-4 e a AP-5.

Frequentemente, os bairros de Campo Grande e Santa Cruz, distantes do Centro e com acesso tão difícil, são vistos como “outra cidade”. É comum ouvir moradores desses bairros dizendo “vou à cidade” referindo-se a ir até o Centro ou zona sul. Acredita-se que pela baixa oferta de empregos formais, muitas vezes esses bairros funcionam apenas como um lugar onde os moradores passam poucas horas, somente para dormir, funcionando também como “cidade dormitório”⁶.

Segundo dados divulgados pelo SEBRAE (2015), entre as áreas do Município do Rio de Janeiro, a zona norte possui o maior percentual de empregados com carteira assinada (57,9%); logo depois vêm as regiões do Centro e zona sul, enquanto na região da zona oeste há o menor percentual de empregados com carteira assinada (53,7%) e sem carteira assinada (16,1%). A porcentagem de funcionários públicos também é menor na zona oeste: enquanto zona sul e Centro tem 8,3% de funcionários públicos, a zona oeste possui apenas 6,4%.

Uma das características da zona oeste (sobretudo na AP-5) é o crescimento de investimentos imobiliários mais populares, causando um crescimento urbano com pouco planejamento e baixo investimento em saneamento básico, equipamentos de cultura, lazer e educação, além de pouca oferta de empregos formais.

Outra característica marcante da região é a presença forte de casas e poucos prédios; a verticalização se apresenta timidamente nos bairros de Realengo e Campo Grande, no entanto, representam apenas 10% do total de moradias, indo na contramão dos tipos de construções do restante do município.

⁶ Cidade dormitório é o nome dado à cidade em que habita uma grande quantidade de moradores que trabalham ou estudam em uma cidade vizinha próxima; “[...] é muitas vezes utilizado também na caracterização de uma cidade que não apresenta condições de trabalho para manter parte de sua população fixa. A cidade-dormitório é vista ainda como lugar de marginalização, de periferização e de pobreza, bem como de baixo índice de qualidade de vida” (HORTA, 2015).

	RA XVII Bangu	RA XXII Realengo	RA XXVI Campo Grande	RA XIX Santa Cruz	RA XIX Guaratiba	AP-5
Total de domicílios	125.821	69.589	138.287	86.929	29.620	450.246
Casas	99.810	54.105	125.542	82.367	27.047	388.871
Apartamentos	17.354	14.328	10.407	2.631	335	45.075
Cômodos	1.217	818	1.393	1.003	505	4.936

Fonte: IBGE, 2000.

Essa característica de maior quantitativo de casas faz a zona oeste (AP-5) possuir aspectos bem próprios, tornando-a também um pouco diferente das outras áreas consideradas urbanas na cidade do Rio de Janeiro.

Hoje, apesar do desenvolvimento econômico da região, a agricultura ainda se faz presente, não mais com caráter de produção em larga escala e sim com caráter familiar, como podemos observar nas feiras de produtos orgânicos abastecidas por produtores locais, como, por exemplo, a feira da EMATER ou Feira Orgânica do Rio da Prata. Até os dias atuais também é possível ver a forte presença do consumo de laranjas na região, não mais em produção de larga escala, mas como agricultura familiar e um costume presente com a presença de vendedores que passam pelas ruas vendendo sacos de laranja e sucos a preços acessíveis. Na região também existe a Associação dos Agricultores da Pedra Branca (Agroprata)⁷, criada com o intuito de preservar o ecossistema local, preservar a cultura de produção de orgânicos na região e conservar a agricultura familiar.

Portanto, é possível perceber que mesmo com as mudanças ocorridas na região, sobretudo em termos de crescimento urbano e populacional, ainda há uma forte presença da cultura rural, o que torna a vivência da zona oeste bem distinta de outras regiões da cidade do Rio de Janeiro.

⁷ Composta atualmente por 15 membros fundadores e mais 12 associados, o grupo, além da produção de frutas, legumes e verduras orgânicas, beneficia o caqui e a banana transformando-os em vinagre de caqui, caqui passa e banana passa. A Agroprata está localizada no Parque Estadual da Pedra Branca, que, segundo o último Censo, abriga aproximadamente 180 famílias de pequenos agricultores e produtores (AGROPRATA, 2011).

3. Zona oeste e sua relação com o direito à cidade e direitos humanos

Para compreender melhor as especificidades da zona oeste, sobretudo na região da AP-5, é necessário analisar os conceitos de direito à cidade e direitos humanos e suas ramificações, que incluem direito à moradia.

O termo “direito à cidade” foi cunhado pelo filósofo francês Henri Lefebvre⁸ no final da década de 1960, período que ficou marcado pelos movimentos sociais (como, por exemplo, os de libertação sexual e direitos civis). A ideia de “direito à cidade” fica expressa no livro de mesmo nome lançado no ano de 1968.

Lefebvre faz uma crítica à estrutura dominante, pontuando principalmente o desgaste da vida do trabalhador causado pelo cotidiano da vida urbana, vida vazia de sentido, despolitizada e sem espaço para o desenvolvimento de outras atividades para sua satisfação pessoal, pois todo tempo é consumido pelas horas de trabalho e pelo trajeto casa-trabalho. Segundo Lefebvre (1968), direito à cidade consiste em

[...] o direito dos cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem (sobre a base das relações sociais) de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas. O que não depende nem de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade (p. 139).

Direito à cidade é um conjunto de fatores: acesso ao transporte público, segurança, habitação, lazer, cultura, saúde, educação, ocupar espaços e usufruir da cidade de forma igualitária. Em suma, direito à cidade é um direito humano.

Só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo. Ele tem, portanto, a capacidade de produzir um novo humanismo, diferente do velho humanismo liberal (LEFEBVRE, 1968, p. 140).

⁸ Henri Lefebvre (1901-1991) foi um filósofo marxista e sociólogo nascido na França. Estudou Filosofia na Universidade de Paris (Sorbonne), graduando-se em 1920; fez parte do Partido Comunista Francês (PCF) e foi professor de Filosofia entre 1930 a 1940. Lefebvre discutia que a produção social de espaço urbano é fundamental à reprodução da sociedade no capitalismo (RIBEIRO, 2015).

Contudo, direito à cidade não é tão somente ter acesso a esse conjunto de serviços e condições de vida; também traz a ideia de que opressões sofridas por minorias estão diretamente ligadas ao espaço em que vivem, portanto, é impossível pensar sobre direito à cidade sem pensar na estrutura capitalista e na construção de uma nova ordem societária.

Outro fator a ser levado em consideração é o direito à moradia; segundo o art. 6 da Constituição de 1988, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]” ou seja, direito à moradia é o direito fundamental, ter uma habitação digna, saneamento básico, luz, recursos necessários para desenvolver-se, criar raízes, viver em comunidade, criar vínculos, ter segurança, morar próximo ao ambiente de trabalho e ter acesso a aparelhos culturais.

Entretanto esse direito é constantemente negado, sobretudo nas periferias das cidades. Só no Brasil, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o número de pessoas em situação de rua, entre 2012 e 2020, cresceu 140%, chegando a aproximadamente 222 mil pessoas tendo as ruas como “lar”, sem entrar para essa estatística pessoas que têm habitação, porém em condições precárias.

No Brasil, há 80% de sua população sem acesso à paz, saúde, transporte, trabalho digno e moradia. A questão de moradia é uma séria causa, pois só no Rio de Janeiro há milhares de famílias sem condição de morar dignamente, vivendo em lugares distantes dos locais de trabalho, em aluguéis, sem condição de pagar por conta de baixa renda [...] vivendo na rua ou em barracos precários (MAPAS DE CONFLITOS/FIOCRUZ, 2014)⁹.

Outro fator a ser destacado são as moradias em condições precárias e exemplo disso são as constantes remoções de populações inteiras em algumas terras na cidade do Rio de Janeiro. Temos como exemplo na zona oeste as remoções ocorridas em 2015 na Vila Autó-

⁹ Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil é resultado de um projeto desenvolvido em conjunto pela Fiocruz e pela Fase, com o apoio do Departamento de Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde. Seu objetivo maior é, a partir de um mapeamento inicial, apoiar a luta de inúmeras populações e grupos atingidos/as em seus territórios por projetos e políticas baseadas numa visão de desenvolvimento considerada insustentável e prejudicial à saúde por tais populações, bem como movimentos sociais e ambientalistas parceiros (FIOCRUZ, 2011).

dromo¹⁰, na Barra da Tijuca, com o intuito de dar lugar a aparelhos olímpicos para a competição que ocorreu no ano seguinte.

Entretanto, é evidente que se trata do plano de cidade neoliberal para atender às necessidades do mercado imobiliário, segundo Bogado e Petti (2017):

A preparação da cidade neoliberal não foge às regras reproduzidas pelo sistema, coloca os interesses empresariais à frente dos interesses coletivos; o projeto que emerge com a implantação da estrutura neoliberal carrega consigo a retomada do poder pelas classes dominantes (p. 3).

Um questionamento presente nesses casos se dá pelo fato de as empreiteiras que realizaram essas remoções serem doadoras da campanha eleitoral do então prefeito Eduardo Paes (PMDB) no ano de 2012, segundo reportagem dos jornalistas Renato Onofre e Luiz Ernesto Magalhães para o jornal portal de notícias *O Globo* (2012).



Paes recebeu doações de construtoras ‘olímpicas’

Empresas foram beneficiadas por medidas relativas aos Jogos; para prefeito, não há constrangimento

Renato Onofre e Luiz Ernesto Magalhães
09/11/2012 - 22:43 / Atualizado em 09/11/2012 - 23:35



‘A Carvalho Hosken, que doou R\$ 150 mil para Paes e R\$ 500 mil para o PMDB nestas eleições, é proprietária do terreno da futura Vila Olímpica e integra o consórcio Rio Mais, que construirá o parque olímpico no terreno do autódromo. A Carvalho Hosken também doou para Rodrigo Maia, do DEM (R\$ 75 mil) e Otávio Leite, do PSDB (R\$ 100 mil).

Fonte: reportagem do jornal *O Globo* publicada no dia 9 de novembro de 2012 e acessada no dia 15 de junho de 2021 às 14h32min.

¹⁰ A Vila Autódromo nasceu como uma comunidade de pescadores nos anos 1960, em uma época que a zona oeste do Rio era praticamente deserta, sem os condomínios de luxo e *shopping centers* de hoje. A partir dos anos 1990, com o prefeito César Maia (DEM), a comunidade passou a conviver com a ameaça constante de ser removida devido a sua privilegiada posição geográfica, alvo constante do expansivo setor imobiliário (BETIM/EL PAÍS, 2015).

Com isso, fica evidente o interesse do setor privado em desocupar terrenos ocupados por populações mais pobres, sobretudo terrenos em áreas “privilegiadas” da cidade. Essas remoções ocorrem por trás da falácia de urbanização e melhorias na cidade para sediar megaeventos.

A remoção dessas famílias que moram nas terras ocupadas não é somente realizada através da demolição de casas, mas também interrompendo serviços primordiais como água e luz, tornando o local precário ou até mesmo inabitável, causando uma série de violações de direitos.

A proposta da prefeitura para solucionar o problema dos moradores removidos que ficariam sem habitação seria reassentá-los em apartamentos do programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)¹¹, contudo, a maioria desses apartamentos encontram-se em áreas como os bairros de Campo Grande e Santa Cruz, que ficam extremamente distantes do local de trabalho dessa população, causando diversos transtornos como: aumento do tempo de viagem no transporte público e aumento expressivo no gasto com passagem.

Outro impacto dessas remoções é o aumento da população nas áreas mais pobres, sem investimento em saneamento básico, transporte, lazer e cultura para atender toda população. A maioria dos empreendimentos do PMCMV é construída em locais mais afastados da zona central e sul da cidade, isolando camadas mais pobres da sociedade em regiões afastadas do Centro da cidade, fomentando um processo de exclusão cada vez mais latente.

[...] segundo dados do Observatório das Metrôpoles, 62% das moradias do projeto Minha Casa Minha Vida foram construídas no longínquo bairro de Santa Cruz, enquanto que nenhum empreendimento foi construído ou licenciado na zona sul (Martins e Vieira, Op. Cit.). O projeto de cidade que se desenha é amplamente excludente e elitista, provocando forte periferação dos mais pobres, seja pelo retorno da remoção de favelas, seja pela valorização do solo ou, finalmente, pela provisão de moradias populares em bairros e cidades cada vez mais distantes das áreas centrais (GONÇALVES, Rafael, 2014, p. 39).

¹¹ O PMCMV é um programa habitacional lançado pelo governo federal em 2009 com o objetivo de proporcionar ao cidadão brasileiro condições de acesso à moradia própria, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Para isso, o governo fornece condições especiais de financiamento, através de parcerias com estados federativos, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos (POLITIZE, 2017).

Com isso, conclui-se que constantemente o direito à moradia é ferido pelo Estado, indo contra as suas próprias leis e resoluções, como a Constituição de 1988 que define a moradia como direito fundamental, além da resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) subscrita pelo Brasil em 1992, que diz:

direito de todos à moradia adequada, caracterizada pelo custo acessível, pela disponibilidade de serviços de infraestrutura, acessibilidade, localização e adequação cultural da habitação. Inclui nesse conceito a segurança jurídica da posse, e proteção ao cidadão das ameaças e remoções forçadas.

Apesar da importância da zona oeste para a economia do Rio de Janeiro e da população da região como fornecimento de mão de obra para outras regiões da cidade, é possível perceber a falta de investimentos nesse território, impactando diretamente a qualidade de vida dos moradores e dificultando o acesso aos direitos básicos, como empregos formais, cultura, educação e lazer. Aspectos como a cultura local e o direito de ter acesso a esses serviços sem precisar percorrer longos trajetos não fazem parte do cotidiano dos moradores da região.

4. Os desafios dos moradores da zona oeste do Rio de Janeiro no acesso aos seus direitos

Desde sua transição entre o rural e o urbano, a zona oeste enfrenta diversos tipos de problemas que impactam diretamente as vidas dos moradores da região; portanto, é necessário realizar um debate acerca do acesso aos direitos desses moradores e como ele ocorre.

Apesar do vasto crescimento urbano que ocorreu na região nas últimas décadas e com o aumento da economia local através da presença de um comércio promissor, segundo Fonseca (2017), “atualmente, este subcentro oferece amplo poder de atração por sua diversidade comercial e acessibilidade, além de concentrar os dois maiores *shoppings* da região”, contraditoriamente, a população desse território enfrenta grandes problemas, dificuldade de acessar serviços em outros pontos da cidade, precariedade ou inexistência do transporte público e forte presença de transporte ilegal, muitas vezes administrados pelas milícias que impõem prestação de serviços como TV, In-

ternet, gás e transporte. Segundo Araújo e Cortado (2020), a relação entre a população e as milícias é “uma relação de extorsão, já que as primeiras cobram taxas de segurança dos segundos por meio do constrangimento e do uso direto da força”.

Um dos maiores problemas enfrentados na zona oeste é a mobilidade urbana¹², dificultada não somente pela distância da zona oeste para a área central da cidade (cerca de 50 quilômetros), mas também pela escassez de transporte regular de qualidade, fazendo a população recorrer ao transporte irregular como *kombis* e *vans*, com serviços de baixa qualidade e insegurança. Tudo isso ocorre pela falta de investimento em melhorias no transporte público coletivo. Segundo o Instituto Casa Fluminense (2016)¹³:

Nos últimos 25 anos, segundo a SuperVia, o Rio de Janeiro investiu R\$1 bilhão na malha ferroviária. Se compararmos a São Paulo, por exemplo, a diferença é notória: de acordo com dados da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), eles receberam R\$40 bilhões em recursos nesse mesmo intervalo de tempo.

As empresas e o poder público investem mais em regiões mais ricas da cidade e com menos habitantes, que não têm a mesma demanda por transporte coletivo como na zona oeste, deixando de aplicar investimentos em regiões mais pobres, como a AP-5, onde a locomoção de pessoas é superior a outras regiões.

[...] o Governo do Estado optou por investir R\$ 9 bilhões na linha 4 do metrô, que liga os bairros de Ipanema à Barra da Tijuca, uma obra que pode atender no máximo 300 mil pessoas por dia. Somente o ramal de Santa Cruz atravessa um corredor com 4 milhões de pessoas (INSTITUTO CASA FLUMINENSE, 2016).

¹² Segundo Mihessen, Machado e Pero (2014), “a mobilidade urbana é parte integrante fundamental do funcionamento e da dinâmica de uma cidade, é um elemento importante para garantir a qualidade de vida, via acesso aos bens e serviços urbanos, bem como ao mercado de trabalho [...] envolve além de custos monetários, custos em relação a tempo e qualidade de vida. Constitui desta forma um indicador de exclusão social, sobretudo de segregação socioespacial”.

¹³ Casa Fluminense é uma associação civil sem fins lucrativos que constrói coletivamente políticas e ações públicas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com foco na redução das desigualdades, no aprofundamento da democracia e no desenvolvimento sustentável.

Desse modo, a maior parte dos moradores da região tende a enfrentar um grande tempo de deslocamento entre casa e trabalho. “A média de deslocamento foi mais alta para os trabalhadores residentes nos bairros da Zona Oeste, tais como Paciência e Guaratiba (cerca de 62 minutos)” (MIHESSEN; MACHADO; PERO, 2014, p. 7). O transporte mais “rápido” para o trabalhador da zona oeste (AP-5) chegar até o Centro da cidade é o trem, entretanto, são 35 estações de Santa Cruz até a Central do Brasil, e todos os trens são paradores. Além disso, o trem funciona somente até às 22 horas nos dias úteis, sábado até às 20 horas e 26 minutos e domingo até às 19 horas e 36 minutos (SUPERVIA, 2021), não atendendo aos trabalhadores noturnos ou quem deseja se locomover em outros horários além do horário comercial, reforçando a lógica de que moradores da zona oeste cumprem somente a função de mão de obra para o restante da cidade, sendo ainda mais excluídos da cidade fora do horário comercial.

Essas condições impactam diretamente os moradores da região influenciando a qualidade de vida desses indivíduos, sobrando menos tempo para investir em outras atividades além do trabalho, como lazer, educação, esporte e saúde. Esses aspectos nos levam a outro problema, como o acesso a emprego e cultura, visto que a zona oeste concentra baixo quantitativo de postos de empregos formais e pouquíssimos aparelhos culturais, e a população local acaba por necessitar se locomover para outras regiões da cidade numa tentativa de acessar esses serviços.

Para muitos que não conseguem morar próximo ao local de trabalho, as privações em termos de locomoção afetam a participação no mercado de trabalho. O elevado tempo de deslocamento de casa ao trabalho gera custos à mobilidade dos trabalhadores de classes mais baixas, em termos de tempo e dinheiro, dificultando a alocação destes perfis dentro do mercado de trabalho formal (MIHESSEN; MACHADO; PERO, 2014, p. 2).

Segundo dados do Instituto Pereira Passos (2015)¹⁴, nas regiões do Centro e zona sul encontra-se o maior percentual de ofertas de empregos formais, enquanto a zona oeste tem menos postos de em-

¹⁴ O Instituto Pereira Passos (IPP) é o instituto de pesquisa do governo da cidade do Rio de Janeiro. É referência nacional e internacional em dados e conhecimentos de gestão para o planejamento estratégico e integração de políticas públicas, mapeamento, produção cartográfica e aplicação de geotecnologias.

pregos formais. “Em relação às áreas do município, a distribuição dos empregos formais é semelhante à dos estabelecimentos, com concentração no Centro e Zona Sul (46%), seguido de Zona Norte (27%) e Zona Oeste (23%)”. Também é possível observar a concentração de melhores salários na zona sul da cidade “em relação às áreas da capital, o destaque é a elevada remuneração média do Centro e Zona Sul em todos os setores de atividade e portes de empresa, superando até mesmo a do município [...]” (INSTITUTO PEREIRA PASSOS, 2015).

Assim sendo, os moradores da zona oeste se veem obrigados a buscar empregos na região central da cidade em busca de melhores salários e melhoria nas condições de vida, contudo, para isso, enfrentam longo tempo de deslocamento e transporte precário.

A região também enfrenta problemas como acesso à cultura; segundo a Declaração Universal de Direitos Humanos, artigo 27, “todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”. Entretanto, através de um comparativo entre números de equipamentos na zona oeste da cidade com outras regiões é possível perceber a falta de investimento para a criação de aparelhos de cultura na região. Nos bairros de Campo Grande e Santa Cruz, por exemplo, existem respectivamente 12 e 13 equipamentos de cultura; só no bairro de Botafogo (zona sul) existem 291 aparelhos culturais e na parte “rica” da zona oeste (AP-4), somente na Barra da Tijuca, existem 29 aparelhos culturais. (VILLELA, 2019, p. 1).

Nas áreas de periferia da cidade, para solucionar o problema da falta de acesso à cultura, houve, a partir 1993, um processo de implementação de Lonas Culturais pelas zonas norte e oeste da cidade do Rio de Janeiro e essa ação fez parte do processo de descentralização de equipamentos culturais, tendo como base a política de democratização do acesso à cultura. Segundo o IPP (2005, p. 1), as Lonas Culturais têm como objetivo garantir “acesso irrestrito e permanente a toda manifestação cultural, formando novas plateias e revitalizando nas Zonas Norte e Oeste áreas urbanas degradadas, até então carentes de equipamentos urbanos de cultura”.

No entanto, na AP-5 existem pouquíssimos aparelhos culturais, como mostrado acima, e os poucos que existem estão em condições precárias, como a Lona Cultural Sandra de Sá, em Santa Cruz. Segundo Ana Paula Santos, em reportagem ao portal de notícias *GI*:

[...] na Lona Cultural Sandra de Sá, em Santa Cruz, o que se vê são escombros e lixo amontoado. Sem a visita de um funcionário para manutenção desde 2018 – segundo moradores – com telhas quebradas e fiação exposta, o lugar tem servido para crianças que moram próximas brincar (Reportagem do dia 11 de março de 2020 – acesso no dia 12 de julho de 2021 às 15h24min.).

Quanto mais longe da região central, mais os problemas aumentam. Nos bairros de Sepetiba e Santa Cruz não há nenhuma sala de cinema. Os moradores que desejam assistir a um filme necessitam ir ao bairro de Campo Grande, onde se localiza a sala de cinema mais próxima, no Park Shopping (cerca de 17 quilômetros de distância da estação de trem de Santa Cruz até o *shopping*). Além dos gastos com os ingressos, também é necessário desembolsar dinheiro de passagem até esses locais.

O Park Shopping Campo Grande se tornou um grande atrativo da região e passou a concentrar diversas atividades de cultura e lazer, mais uma vez deixando a questão nas mãos de empresas privadas. O *shopping* oferta, além de *shows* ao vivo, peças de teatro infantil, exposições, parques, circo e cinema. Esses eventos atraem moradores de toda AP-5, sobretudo dos bairros de Sepetiba e Santa Cruz, pela facilidade de acesso através do transporte alternativo.

Os impactos gerados pela implantação de um shopping center, apenas evidencia a crescente privatização da vida urbana, mostrando os desdobramentos da dinâmica capitalista constituindo uma expansão e um desenvolvimento urbano excludente, tal empreendimento representa um veículo propulsor desse sistema (OLIVEIRA; DOMINGUES, 2016, p. 12).

Outro exemplo é o Theatro Bangu Shopping, um dos mais bem estruturados da AP-5 que fica localizado no interior do Shopping Bangu. Possui capacidade para 512 pessoas contando com plateia e balcão, com estrutura para receber espetáculos de todo o tipo, dispõe de tecnologia e estrutura nos moldes do Theatro Net Rio (Copacabana) e recebeu em um ano 120 atrações (segundo *site* oficial do Theatro Bangu).

Esses empreendimentos valorizam a área para o crescimento do mercado imobiliário e associam a cultura ao consumo, favorecendo a lógica capitalista e descaracterizando a cultura local, além de dificultar o acesso à cultura e lazer às camadas mais pobres da sociedade.

Segundo Oliveira e Domingues (2016, p. 12) “isso valoriza as áreas de seu entorno e abre novas possibilidades de oportunidades a um pequeno e seletivo grupo demonstrando novos padrões culturais e sociais do capital, mostrando ainda as formas de dominação capitalista sobre as diversas esferas da vida cotidiana”.

Para mudar essa dinâmica é necessária a implementação de políticas públicas eficazes, medidas como a implantação de hortas e compostagens para combater a insegurança alimentar na região, a construção de moradias populares que respeitem a arquitetura local, o investimento em mobilidade urbana, sobretudo o investimento e ampliação nas ferrovias. Ademais, os próprios moradores da região podem contribuir com iniciativas, como revitalização de espaços públicos, construção de hortas comunitárias, organização de movimentos para propor e cobrar ações do Estado, entre outras.

É necessário desmitificar a ideia de que a zona oeste da cidade funciona apenas como “cidade-dormitório” (HORTA, 2015), pois há muita atividade cultural que resiste na região apesar dos obstáculos, além de feiras orgânicas, movimentos sociais, vida noturna agitada, além do sucesso de circos e parques na região, como dito anteriormente.

A zona oeste possui fortes movimentos sociais em sua história desde os anos 1980 até os dias atuais. Temos como exemplo atualmente o Coletivo Popular de Mulheres da Zona Oeste (com o projeto “Mulheres em Ação”) que, além de viabilizar a segurança alimentar e o direito à moradia de mulheres em situação de vulnerabilidade da região, busca preservar as características rurais do território, através da construção e fortalecimento de quintais agroecológicos.

[...] em contraponto ao crescente cenário de especulação imobiliária e do modelo de moradia perpetrado pelo PMCMV nos territórios periféricos da Zona Oeste, o projeto Mulheres em Ação fomenta os mutirões feministas, valorizando os quintais das mulheres. Constituindo, portanto, um movimento de mulheres periféricas autogestionária, em um território cujo acesso aos equipamentos urbanos e saneamento básico são precários, na defesa da SAN e da Soberania Alimentar. Diferindo, desse modo, da lógica da expansão imobiliária que não abarca a dimensão dos quintais produtivos enquanto possibilidade de moradia digna (CANDIDO; SOUZA; FREITAS; BAPTISTA; MACHADO, 2020, p. 2).

Temos como outro exemplo o movimento para a emancipação do bairro que ocorreu nos anos 1980; segundo Vieira (2012), também ocorreu um movimento para reverter a venda do Cine Palácio Campo Grande para a Igreja Universal do Reino de Deus.

Pude observar através de entrevistas e do abaixo assinado presente no processo de tombamento do prédio, uma mobilização significativa em função da possibilidade da perda de um espaço de cultura e lazer significativo para a comunidade [...] essa mobilização teve como resultado o tombamento do prédio, porém o mesmo funciona como Igreja até hoje. Mesmo não conseguindo reverter à venda, a luta e a mobilização da comunidade obtiveram pelo menos a garantia da continuação da existência do prédio que até hoje ainda é uma referência na memória da comunidade (VIEIRA, 2021, p. 3).

É possível observar esses movimentos em outras regiões da zona oeste, como o Núcleo de Orientação e Pesquisa Histórica (NOPH), que visa realizar pesquisas para preservar e divulgar a história local, além da mobilização para a construção de um ecomuseu e o corredor cultural do Matadouro, ambos no bairro de Santa Cruz.

Em 1986, foi criado o Centro de Apoio ao Movimento Popular Social da Zona Oeste (CAMPO-OS)¹⁵, e esse movimento atua principalmente em três áreas: educação, saúde e juventude. É possível encontrar em outros bairros da região, como Bangu, diversos tipos de pré-vestibulares comunitários visando viabilizar o acesso à educação superior aos moradores das comunidades, diante da dificuldade ao acesso à educação gratuita e de qualidade na região.

Inspirados pela dificuldade encontrada pelos alunos da rede pública de terem acesso ao curso superior, essas iniciativas começaram a se propagar pela Zona Oeste, especificamente no início dos anos 1990, sendo que a primeira ocorre em Campo Grande, a seguir outros bairros como Paciência, Santa Cruz, Bangu e outros locais próximos desenvolvem experiências semelhantes (VIEIRA, 2012, p. 4).

Como observamos, através desses exemplos supracitados é possível constatar que existem pessoas e grupos na zona oeste interessa-

¹⁵ Essa instituição desenvolve ações para fortalecer diversos grupos nas comunidades e realiza projetos de cultura *hip-hop* a fim de incentivar o fortalecimento de vínculos, cursos na área da saúde e oficinas de grafite.

dos em construir uma memória local, usufruir das potencialidades da região e, sobretudo, construir uma identidade social de seus bairros, rompendo com a ideia de ser um lugar sem “vida inteligente” ou meramente um território onde os moradores passam para dormir após um longo tempo de trajeto do trabalho na região central. Portanto, fica registrada a importância do fortalecimento da zona oeste para que os moradores da região possam acessar seus direitos de forma plena sem enfrentarem longas jornadas para outras regiões.

5. Conclusão

Os moradores da zona oeste enfrentam diversos tipos de obstáculos quando necessitam acessar seus direitos, sobretudo em questões como mobilidade urbana e acesso a equipamentos de cultura e lazer, além de um claro descaso por parte do poder público.

Contudo, é necessário que haja melhor percepção sobre as necessidades da região e este artigo pode ser mais uma forma de trazer para debate as necessidades da zona oeste e os problemas enfrentados por ela. Produzir conhecimento científico sobre a região também é uma forma de contribuir para a luta por uma zona oeste mais igualitária, pois é somente a partir da identificação da problemática que é possível solucioná-la. Se essas questões não forem amplamente debatidas, esse território será cada vez mais excluído da cidade do Rio e seus problemas se agravarão, visto que pudemos constatar a intensificação da urbanização sem investimento em questões básicas como transporte público e saneamento básico.

Em vista disso, para a expansão das possibilidades no acesso ao direito à cidade nessa região deve-se frisar que o caminho não será fácil, ao contrário, será repleto de obstáculos, sobretudo impostos pela ideia de construção de uma cidade neoliberal que atenda às necessidades do capital, entretanto, é possível transformar essa realidade através de políticas públicas eficazes e ações da própria população, como dito anteriormente. Passando por uma transformação sociocultural e política que será constituída a longo prazo, com a intensificação dos movimentos sociais e políticos da região. É necessário que o morador dessa região se reconheça e fortaleça sua identidade local. Afinal, a zona oeste não remete somente à pobreza e exclusão, é também um local que produz arte, possui cultura própria, tem uma forte e promissora economia e está repleta de potencialidades.

Referências

- AGROPRATA. *Histórico da Agroprata – Agricultura Orgânica para uma Vida Saudável*. Disponível em: <http://www.findglocal.com/BR/Rio-de-Janeiro/451535851554637/Agroprata>. Acesso em: 19 junho 2021 às 22h.
- BETIM, Felipe. Remoções na Vila Autódromo expõem o lado B das Olimpíadas do Rio. In: *Jornal El País*. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/20/politica/1434753946_363539.html. Acesso em: 18 maio 2021 às 15h6min.
- BOGADO, Diana; PETTI, Daniela. *Museu das Remoções da Vila Autódromo: resistência criativa à construção da cidade neoliberal*. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/cadernosociomuseologia/article/view/5947> Acesso em: 18 maio 2021 às 14h3min.
- CARNEIRO, Júlia Dias. Nascida da remoção de favelas, Vila Kennedy vive *déjà-vu* após virar bairro-piloto de intervenção no Rio. In: *BBC News Brasil*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43720716>. Acesso em: 28 junho 2021 às 14h35min.
- FIOCRUZ. *Mapa de conflitos – Centenas de sem-teto lutam por moradia e direitos após serem ilegalmente despejados de ocupação de sete anos*. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rj-centenas-de-sem-teto-lutam-por-moradia-e-direitos-apos-serem-ilegalmente-despejados-de-ocupacao-de-sete-anos/>. Acesso em: 18 junho 2021 às 21h24min.
- GONÇALVES, Rafael Soares. *Do Centenário à Olimpíada: megaeventos e seus impactos sociais na cidade do Rio de Janeiro em uma perspectiva histórica*. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/3421>. Acesso em: 17 maio 2021 às 22h55min.
- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download/2394_%C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Social_IDS.pdf*. Acesso em: 18 maio 2021 às 21h18min.
- INSTITUTO PEREIRA PASSOS. A democratização da cultura no Município do Rio de Janeiro com a criação das Lonas Culturais. In: *Rio Estudos*, n. 167. <https://www.data.rio/datasets/rio-estudos-n%C2%BA-167-a-democratiza%C3%A7%C3%A3o-da-cultura-no-munic%C3%ADpio-do-rio-de-janeiro-com-a-cria%C3%A7%C3%A3o-das-lonas-culturais-junho-2015>. Acesso em: 18 junho 2021 às 21h22min.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Editora Centauro, 2008.
- MIHESSEN, Vitor Danielle; MACHADO, Carusi; PERO, Valéria. *Mobilidade urbana e mercado de trabalho na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. 2014. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files_I/i10-1dc14346dd67760748fefecaac00a05a.pdf*. Acesso em: 17 maio 2021 às 19h.
- OLIVEIRA, Maria Amália Alves de. *Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro: entre o rural e o urbano*. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/iluminuras/article/view/79137#:~:text=The%20ZonaOeste%20of%20the%20City.completely%20erased%20from%20social%20memory>. Acesso em: 19 junho 2021 às 10h17min.
- OLIVEIRA, Gisele Ferreira Silva de; DOMINGUES, Alex Torres. *Impactos gera-*

dos pela construção de um shopping center: o caso do Shopping Campo Grande – MS. Disponível em: <http://saber.unioeste.br/index.php/geoemquestao/article/view/12198/9597#>. Acesso em: 25 maio 2021 às 20h19min.

ONOFRE, Renato; MAGALHÃES, Luiz Ernesto. *Paes recebeu doações de construtoras olímpicas*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/paes-recebeu-doacoes-de-construtoras-olimpicas-6691264>. Acesso em: 18 maio 2021 às 20h11min.

PEIXOTO, Fábio Costa. *Ordenamento territorial e a Zona Oeste do município do Rio de Janeiro: um breve olhar sobre a construção do território carioca durante a primeira metade do século XX*. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/viewFile/389/369>. Acesso em: 17 junho 2021 às 17h12min.

SANTOS, Ana Paula. *Moradores denunciam abandono de lona cultural na Zona Oeste do Rio*. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/11/moradores-denunciam-abandono-de-lona-cultural-na-zona-oeste-do-rio.ghtml>. Acesso em: 18 junho 2021 às 20h35min.

SEBRAE. *Painel regional – Rio de Janeiro e bairros*. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RJ/Anexos/Sebrae_INFREG_2014_CapitalRJ.pdf. Acesso em: 17 maio 2021 às 18h53min.

SILVA, Michele Souza da. *Do “sertão” à urbanização do bairro Campo Grande - Rio de Janeiro: uma análise dos impactos socioambientais*. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal14/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/005.pdf>. Acesso em: 18 junho 2021 às 21h19min.

SOUZA, Isabela. Entenda o Programa Minha Casa Minha Vida. *Politize*. 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/minha-casa-minha-vida-entenda/>. Acesso em: 18 junho 2021 às 21h16min.

SOUZA, Sarney; BAPTISTA, Silvia; FREITAS, Caren; CANDIDO, Jéssica; FREITAS, Rosineide; MACHADO, Ana Carolina. *Mutirões feministas agroecológicos na zona oeste do Rio de Janeiro: o direito de morar e plantar*. Disponível em: <http://cadernos.aba-agroecologia.org.br/index.php/cadernos/article/view/5351/3240>. Acesso em: 15 junho 2021 às 23h16 min.

THOMAZ, Cintia. *Mobilidade é mais que transporte*. Disponível em: <https://casafuminense.org.br/mobilidade-e-mais-que-transporte/>. Acesso em: 17 maio 2021 às 18h36min.

VIEIRA, William de Souza. *Memória e identidade dos movimentos sociais na zona oeste carioca*. Disponível em: https://www.encontro2012.historiaoral.org.br/resources/anais/3/1340384975_ARQUIVO_TextofinalABHO_2012.pdf. Acesso em: 18 junho 2021 às 21h14min.

VILLELA, Renato Enactamar. *Equipamentos de cultura na cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em: https://rstudio-pubs-static.s3.amazonaws.com/551011_d024dfcb05fc43a5ab1d1be4a6ead341.html. Acesso em: 19 maio 2021 às 21h21min.

Principais questões para a efetivação dos direitos dos refugiados do Brasil

Tatiane Vidal da Silva

Orientadora: Ariane Rego de Paiva

1. Introdução

Nos últimos anos o Brasil recebeu um grande número de pessoas, principalmente advindas da Venezuela, em busca de melhores condições de vida. Porém, a migração em decorrência de catástrofes naturais e crises políticas, guerras, dentre outros fenômenos, não é um problema recente na história da humanidade.

Porém, as migrações em vasta escala acarretam grande impacto social, cultural e econômico e, por ser um tema que tem proporções e interesses globais, estão submetidas às mutações transnacionais que refletem diretamente nas relações sociais, econômicas e políticas, sendo necessárias medidas para acolhimento daqueles que não conseguem mais permanecer em seu país de origem.

A comunidade internacional, ciente da necessidade de se resguardarem os direitos mínimos dos refugiados, estabelece deveres aos Estados. E o ordenamento jurídico brasileiro, com vistas a proporcionar meios para a integração dos refugiados, recepcionou diplomas de Direito Internacional e também editou normas específicas, estabelecendo desde o procedimento para o reconhecimento da condição de refugiado até medidas de efetiva inserção social.

Apesar disso, muitos são os problemas enfrentados pelos refugiados, o que se deve a diversos fatores, desde as diferenças culturais, o idioma, o preconceito, a dificuldade para inserção no mercado de trabalho, dentre outras. Logo, a proposta deste estudo abarca exatamente a análise dos principais problemas enfrentados pelos refugiados no Brasil.

Nesse sentido, incide a importância do estudo acerca da inclusão social dos refugiados e, por conseguinte, o resguardo dos direitos humanos e fundamentais. É nesse contexto que se situa o presente

estudo, que tem por objetivo analisar os principais problemas enfrentados pelos refugiados para a efetivação dos direitos básicos.

Para alcançar o objetivo supra, adota-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo e, como método de procedimento, o descritivo. No que tange à técnica de pesquisa, classifica-se como bibliográfica, pois busca-se na doutrina, legislação, artigos, dentre outras fontes, elementos para a compreensão do tema.

2. Refugiados: aspectos conceituais e natureza jurídica

A concessão de refúgio em países outros, diverso daquele em que a pessoa nasceu ou se encontra, não é recente na história da humanidade. De fato, desde os primórdios é comum que as nações concedam àqueles que sofrem alguma perseguição o refúgio como forma de possibilitar o próprio resguardo da vida. Segundo notícia divulgada no *site* do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (2013) sobre o surgimento do refúgio, esse remete a escritos de mais de 3.500 anos, “[...] durante o florescimento dos antigos grandes impérios do Oriente Médio, como o Hitita, Babilônico, Assírio e Egípcio antigo”.

No entanto, a proteção do refugiado é assunto recente na história. De acordo com Khan (1976), a primeira vez em que o refugiado atraiu as atenções para o cenário mundial foi no ano de 1921, logo após a Primeira Guerra Mundial, ante a massiva onda de refugiados russos que dessa guerra resultou. Esses refugiados necessitavam de amparo para a realização de diversos atos da vida civil, como: casamento, celebração de contratos, dentre outros, uma vez que se encontravam sem suas documentações. Assim, alguns países europeus consideraram necessária a instituição de uma legislação especial para solucionar esse problema.

Segundo Silva (2000, p. 182), a gênese do instituto do refúgio se deu no ano de 1921, com o apoio da Liga das Nações, que passou a coordenar “uma ampla política de proteção e assistência a contingentes populacionais de refugiados que migravam de uma região a outra, em consequência da Guerra dos Balcãs (1912-1914) e da Primeira Guerra Mundial (1914-1918)”.

De acordo com Ramos (2010), o Conselho da Liga das Nações Unidas autorizou a instituição de um órgão para proporcionar amparo aos refugiados, surgindo, assim, o ACNUR. De início, a inten-

ção era que fosse criado um órgão voltado especialmente para tratar acerca dos refugiados russos, mas com o passar dos tempos, e as inúmeras situações visualizadas no mundo, viu-se a necessidade de que refugiados de outras nacionalidades, principalmente do continente europeu, recebessem tratamento especial em virtude da condição de refugiado. Logo, o Alto Comissariado, na atualidade, volta suas atenções para todos os refugiados e não apenas aos russos ou europeus.

A palavra refúgio vem do latim *refugium*, que significa fugir, meio de escapar, ou até mesmo lugar para onde alguém se retira para evitar um perigo. Contudo, é bom lembrar que se tem, com o apontado anteriormente, a definição trazida pela Convenção Sobre os Refugiados, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) ainda no ano de 1951, que define tratar-se de pessoa que, “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país” (ONU, 1951).

Não obstante, como enfatiza Ramos (2010), a definição apresentada pela Convenção de 1951 é bem restrita e limitava-se àqueles que se encontravam na condição de refugiados até o dia 1º de janeiro daquele ano, ou seja, que em virtude da Segunda Guerra Mundial se encontravam na condição de refugiados. Por conseguinte, o conceito legal acabava por excluir aqueles que, em virtude de raça, religião, opiniões, dentre outros fatores, precisavam abandonar seu país de residência ou não pudessem para ele voltar.

Contudo, demorou bastante para que novo diploma de Direito Internacional fosse editado para assegurar um conceito mais elástico de refugiado. Assim, com o advento da Declaração de Cartagena, celebrada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) no ano de 1984, ampliou-se o conceito principalmente no âmbito da América Latina, como leciona Milesi (2005). Dessa feita, embora a referida declaração não tenha a força de convenção, inspirou os países latino-americanos a reconhecerem como refugiados outras pessoas, senão aquelas abarcadas pela Convenção de 1951.

Comunga desse entendimento Ramos (2010), para quem a Declaração de Cartagena, na década de 1980, adotou um conceito extensivo de refugiado, deixando claro, em seu item 3, que a condição de refugiado vai além daqueles elementos aos quais se refere a Convenção de 1951. E mais adiante o autor lembra que a nova definição contempla

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (RAMOS, 2010, p. 350).

Anote-se ainda que a proteção dos refugiados foi estabelecida como missão principal do ACNUR, agência constituída para prestar assistência aos refugiados que aguardavam condições para retornar ao país de origem findada a Segunda Guerra Mundial, como visto anteriormente. Contudo, na atualidade, a referida agência exerce um papel importante em todo o mundo, proporcionando amparo a todo e qualquer refugiado.

Khan (1976, p. 295) define refugiado como sendo “qualquer pessoa que seja obrigada a abandonar seu local onde reside e tenha de ir buscar refúgio em outro lugar”. Prossegue afirmando que essa saída deve decorrer, fundamentalmente, em virtude de duas possíveis situações: desastres naturais, como, por exemplo, terremotos ou enchurradas, ou então, como vulgarmente é chamado, pelos desastres “humanos”, tais como os conflitos armados internacionais, guerras civis, revoluções ou instabilidades sociopolíticas.

Das considerações supra é possível aferir que os refugiados são indivíduos que, em virtude de terem sido perseguidos pelas mais diversas circunstâncias, sejam elas em virtude de raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política “tiveram sua vida, segurança e liberdade ameaçadas ou de fato violentadas em seus países de origem, levando-os a se deslocar para outros lugares em busca de refúgio” (MOREIRA, 2005, p. 52) e que, em seu inciso III, incorporou a definição ampla de refugiado trazida pela Declaração de Cartagena.

No ordenamento jurídico brasileiro o conceito de refugiado é extraído do Estatuto dos Refugiados – Lei nº 9.474/1977, que nos incisos I a III do art. 1 dispõem:

[...] I – devido a fundados temores de perseguições por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
– não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes

teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

– devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1977).

Ao analisar o dispositivo supra, Barreto (2010) ensina que o termo refugiado é correlacionado ao verbo refugiar, o que significa fugir, abrigar, asilar. Assim, nomeia-se refugiado o indivíduo que, por motivos de perseguições políticas e religiosas, conflitos militares, ou que por outras circunstâncias levem ao risco de vida, tendo como a única saída requerer refúgio no estrangeiro.

Ainda assim, o conceito adotado pelo Brasil é restrito, sendo imperioso reforçar a defesa deste trabalho na possibilidade dessa conceituação ser interpretada de forma extensiva, permitindo também que mais pessoas, como os refugiados ambientais (provenientes das catástrofes), por exemplo, possam se enquadrar nessa definição, eliminando lacunas e trazendo maior segurança jurídica àqueles que sofreram ameaças de violência generalizada, agressões internas, catástrofes ou violação massiva dos direitos humanos.

Outrossim, é bom lembrar que os refugiados, na atualidade, se encontram respaldados tanto no âmbito internacional, por força das convenções e declarações, quanto no âmbito interno, haja vista as normas legais que regulamentam o tema no direito pátrio. Logo, refugiados, em virtude da conceituação extensiva, decorrente da Declaração de Cartagena, se estende, em apertada síntese, àqueles que veem os seus direitos humanos violados por perseguições, conflitos etc.

Dessa forma, a concessão de refugiado, na atual ordem, não se dá apenas aquele que é vítima de crimes políticos ou ideológicos, por exemplo, mas todo aquele que é perseguido em virtude de “[...] raça, religião ou de nacionalidade, ou ainda pelo fato de pertencer o sujeito a determinado grupo social ou ter uma dada opinião política” (MAZZUOLI, 2011, p. 742), bem como poderia se dar diante da ocorrência de uma catástrofe natural, como os terremotos e as enchentes (GOEDHART, 1953), a exemplo do que ocorreu com os haitianos, que precisaram migrar do seu país de origem em decorrência de catástrofes naturais.

Dando seguimento, vale ressaltar que o refúgio pode ser requerido por qualquer cidadão que seja vítima de perseguições decorrentes

de credo, raça, opiniões políticas, situações de guerra, ou seja, sofra violação aos direitos humanos (TEIXEIRA, 2017). Portanto, percebe-se que refúgio e asilo não se confundem. Regido pelo Decreto 9.199/ 2017 o asilo é solicitado por aquele indivíduo que sofre apenas perseguição política em seu país de origem.

Outrossim, há também distinção entre imigrante e refugiado, embora sejam termos utilizados comumente como sinônimos. O próprio ordenamento jurídico brasileiro apresenta sua descrição a respeito do conceito e identificação do migrante através da Lei nº 13.445/2017, nova Lei de Migração, por seu artigo 1º, § 1º, incisos de II a VI:

[...]

- imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporariamente ou definitivamente no Brasil;

- emigrante: brasileiro que se estabelece temporariamente ou definitivamente no exterior;

- residente fronteiro: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiro de país vizinho;

- visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

- apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro (BRASIL, 2017).

Dessa forma, entende-se por imigrante aquele que deixa seu país de origem voluntariamente. Em outras palavras, é o indivíduo que opta por viver em outro país, normalmente por questões econômicas, com o objetivo de obter melhores condições de vida, como emprego, saúde e educação (BARRETO, 2010). Porém, esse imigrante continua recebendo a proteção de seu país, podendo a ele regressar quando desejar (JUBILUT, 2007).

Ademais, a legislação brasileira divide o imigrante em dois tipos: o temporário e o definitivo, sendo estes diferenciados pelos vistos a serem adquiridos, ou seja, pelo documento que viabiliza a entrada e

a permanência de estrangeiros no território nacional, que possuem requisitos e especificações diferentes para cada um deles.

Portanto, não há, na caracterização do refugiado, os requisitos constantes dos incisos I a III, do art. 1º, da já citada Lei nº 9.474/1997, a exemplo dos fundados temores de perseguição por questão de raça, nacionalidade, grupo social etc. Portanto, determinada definição transmite com clareza a situação de perigo vivida ou temida pelo indivíduo que, assim, busca o reconhecimento do *status* de refugiado. Essas pessoas possuem como motivação para a saída de seus países a sobrevivência e a liberdade, de forma a solicitar refúgio em países vizinhos, dos quais não poderiam ser expulsos conforme a lei (ACNUR, 2016).

Nesse caso, não existe o movimento voluntário por parte do sujeito. Em outros termos, as pessoas que buscam refúgio são aquelas que não possuem seus direitos humanos respeitados, sendo vítimas de violências físicas e psicológicas, ficando assim obrigadas a deixar sua casa, família, amigos, empregos, ou seja, desligar-se de suas vidas para ingressar e recomeçar em uma nova nação (ACNUR, 2016).

Portanto, para o refugiado não existe a possibilidade de retornar à sua nação, o que faz com que passe a obter a proteção do país que o acolheu, como também a proteção internacional dos refugiados, como exemplo, através da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, que é um modelo internacional de apreciação de qualquer providência relacionada à proteção e abordagem dos refugiados. Nesse documento é expresso o princípio da não devolução (CARVALHO; ALVES, 2018).

Determinado princípio significa a impossibilidade de extradição desse indivíduo, como medida de impossibilitar o retorno para países onde sua existência ou liberdade estejam em risco. Esse princípio tem como papel garantir a proteção dos direitos humanos e, dessa forma, atinge todos os países, até mesmo aqueles que não integram a Convenção de 1951 ou o Protocolo de 1967 (CARVALHO; ALVES, 2018).

Exatamente por isso a Lei nº 9.474/1997 assegura ao refugiado todos os direitos básicos de um cidadão, abrangendo também àqueles que ainda se encontram no processo de análise do pedido de reconhecimento da condição de refugiado. Logo, o diploma legal acima mencionado fomenta o tratamento humanitário aos refugiados, a teor do que se extrai do art. 2º, que assim dispõe: “Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descen-

denes, assim, como aos demais membros do grupo familiar que o refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional” (BRASIL, 1997), devendo tais direitos, ainda, alcançarem os familiares do refugiado (CARVALHO; ALVES, 2018).

Superada a análise conceitual e da natureza jurídica de refugiado, é importante tecer algumas considerações acerca das circunstâncias que levam um indivíduo a deixar seu país de origem, o que permite compreender os requisitos para que determinado indivíduo seja efetivamente reconhecido, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo, como refugiado, objeto do próximo tópico.

3. Dos requisitos para o reconhecimento do *status* de refugiado

Tem-se hoje que há cerca de 65,6 milhões de pessoas refugiadas no mundo, transitando de um continente a outro por motivos de perseguição e violência. Diversos continentes estão efetivamente recebendo refugiados quase que diariamente e essas pessoas encontram-se trabalhando de forma clandestina, precária e em condições extremas em busca de subsistência, e é por isso que “gradativamente os refugiados tornam-se um tema central na agenda política dos Estados” (SILVA, 2015, p. 17).

Expõe Bauman (2004, p. 166) que os refugiados “são expulsos à força ou afugentados de seus países nativos, mas sua entrada é recusada em todos os outros. Não mudam de lugar – perdem seu lugar na terra, catapultados para lugar algum”. Ocorre que, diante do princípio do *non-refoulement*, é vedada a devolução dos solicitantes de refúgios aos seus países de origem em razão das constantes violações de direitos humanos que põem em risco suas vidas. Mais do que isso, é uma questão de aplicação do princípio da solidariedade que toda a sociedade internacional deve promover (NOSCHANG; CARDONA, 2015).

O elevado fluxo migratório permite a inserção de novas culturas ao país, de forma que é necessário criar políticas públicas estratégicas de inclusão social nos países receptores de refugiados. Schmidt (2008, p. 1772) dita que a inclusão social só é viabilizada quando há “[...] mudanças estruturais na economia e no sistema político, associadas a transformações culturais e nas relações sociais”.

Diante disso, é necessário que o país compreenda a modificação da noção de fronteira que decorre dessa complexa dinâmica social,

analisando a eficiência do rol de serviços públicos indispensáveis para suportar a contingência com a qual o mundo se depara neste momento (CHRISPINO, 2016).

Ao longo da história da humanidade, diversos foram os fatores que colaboraram para a saída dos indivíduos de seu país em busca de melhores condições de vida em outros, tornando-se, assim, refugiados. Exatamente por isso a concepção de refúgio é bastante antiga em sua essência, e nasce concomitantemente ao ato de acolher, de dar guarida a seres humanos perseguidos por motivos diversos, como crença religiosa, opinião política, raça, nacionalidade, ou mesmo por pertencer a determinado grupo social.

Fazendo uma retrospectiva histórica pode-se mencionar a Diáspora Judaica como um dos primeiros acontecimentos concretos do procedimento de refúgio, processo de dispersão que data de 586 a.C., na primeira Diáspora, quando houve a invasão de Jerusalém pelo imperador babilônico Nabucodonosor II, que deportou judeus para a Babilônia, seguida da segunda Diáspora em 70 d.C., com a destruição de Jerusalém por parte dos romanos (SZKLARZ, 2017).

Mais recentemente, em 1945, temos a deslocação forçada de milhares de judeus que deixaram a Áustria, Alemanha e países vizinhos devido à ascensão do nazismo. Cinco anos depois, em 1950, ocorreu a invasão chinesa no Tibete com o argumento de libertar o país do imperialismo inglês que ocasionou em refugiados tibetanos migrando (ALMEIDA, 2017).

Não havia, durante os acontecimentos supracitados, instituições e organizações relevantes para coordenar, orientar e, principalmente, definir quem eram considerados refugiados, Estados hospedeiros e quais os direitos e deveres envolvidos em esfera internacional e, portanto, os indivíduos sujeitavam-se à boa vontade das leis internas dos países (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Na atualidade, pode-se compreender os fatores que levam os indivíduos a migrar de seu país de origem a partir da análise dos requisitos para o reconhecimento do *status* de refugiado, que são extraídos do art. 1º da já citada Convenção de 1951. Por isso, como já dito, para que alcance o *status* de indivíduo, deve se encontrar já fora do seu país de origem ou, no caso de ser um apátrida, estar fora do país que tem residência habitual. Conclui-se disso que apenas uma parte dos migrantes forçados é abarcada pela convenção, apenas os que já largaram suas pátrias são os que preenchem os requisitos,

o outro subgrupo que se encontra no próprio país e que também sofre perigos fica de fora da proteção (HATHAWAY, 2014), pois os refugiados internos não são abarcados pela Convenção de 1951, por não fazerem jus a esse primeiro requisito; são, ainda assim, parte dos problemas humanitários, mas com outras características e de outra classificação. O requisito é alcançado com a saída física do território de origem e, assim sendo, a formalidade exigida no texto da convenção é satisfeita (HATHAWAY, 2014).

O segundo requisito é o temor fundado na perseguição: o principal aspecto para se verificar o temor bem fundado vem diretamente do risco que o cidadão individual enfrenta em seu país, focando numa lógica de sistema “inter-nações”, pelo qual o poder que o governo tem sobre os indivíduos de certa nacionalidade legalmente reconhecida, forma a cidadania e justifica o vínculo com aquele Estado, e apenas aqueles que enfrentam um risco genuíno de perseguição, vivenciam o fracasso do governo do país de proveniência, estão qualificados ao *status* (HATHAWAY, 2014).

O terceiro requisito é o *serious harm*, que é um dano grave, e o indivíduo só será apto a receber a proteção subsidiária se o dano for: tortura ou tratamento e punição degradantes e desumanos, pena de morte e execução, violência indiscriminada contra civis em situações de conflito armado interno ou externo.

O quarto requisito é o *nexus to civil or political status*, que consiste na obrigação de a solicitação ser ligada diretamente a um *status* político ou civil, como raça, religião, opinião política, pertencer a determinado grupo ou nacionalidade. Se não houver nexos entre a pessoa (e/ou o que ela pensa) e a perseguição, o requisito não está preenchido (OPESKIN; PERRUCHOUD; REDPATH-CROSS, 2012).

O quinto requisito por sua vez trata do *state's failure of protection*, que é a falha do Estado em proteger seu cidadão. Contudo, é difícil falar sobre falha do Estado, pois muitas vezes o Estado possui um sistema de proteção doméstica e meios para detecção e punição para o abuso de direitos humanos além da capacidade de prontidão para exercer, mas o risco, ainda assim, pode persistir apesar da disposição e habilidade para agir, portanto considera-se o país de nacionalidade inábil para proteger (OPESKIN; PERRUCHOUD; REDPATH-CROSS, 2012).

Destarte, presentes os requisitos supra, independentemente do motivo que culminou no deslocamento forçado do indivíduo, deverá

ser reconhecido o *status* de refugiado, ou seja, fenômenos como guerra, fome, crises políticas, perseguição em virtude de cor, raça, credo, dentre outros, são os que comumente levam os indivíduos a migrar, embora também possa ser possível tal caracterização a partir de fenômenos naturais, como os terremotos ocorridos no Haiti no curso de uma grave crise político-econômica que culminou na migração e pedidos de refúgios dos moradores daquele país.

4. Dos direitos sociais assegurados aos refugiados

Como visto, não é recente a preocupação em se assegurar meios para que o refugiado possa ver garantidos os seus direitos humanos. Portanto, proporcionar meios para que o refugiado se insira em sociedade é de grande relevância, embora sejam inúmeros os obstáculos para a efetivação dos direitos sociais, a exemplo do trabalho e moradia, imprescindíveis para que ocorra a inserção na sociedade.

Apenas para exemplificar, dada a impossibilidade de se abordar todos os direitos fundamentais sociais assegurados pelo direito brasileiro, a Constituição estabelece, em seu art. 7º, direitos básicos aos trabalhadores urbanos e rurais, “além de outros que visem à melhoria de sua condição social” (BRASIL, 1988). Portanto, a intenção do constituinte foi atender aos princípios da universalidade dos direitos fundamentais e da não discriminação, alcançando não apenas os brasileiros, mas também os estrangeiros que aqui se encontram, inclusive na condição de refugiados.

Por conseguinte, os refugiados não podem ser discriminados com a não observância de eventuais direitos sociais, dentre os quais consagram-se aqueles provenientes da relação de trabalho e da relação de emprego, pois através do trabalho se assegura o acesso a outros direitos, como proteção previdenciária, direito à moradia, acesso à educação, dentre outros.

Diante do exposto, as políticas brasileiras prezam pela não discriminação do estrangeiro, o que decorre da consagração expressa do princípio da igualdade e não discriminação. E para assegurar os direitos mínimos aos refugiados é que são necessárias políticas públicas, que contam com a atuação de diferentes atos sociais, como os Poderes Legislativo e Judiciário; integrantes das forças de segurança pública, a exemplo da Polícia Federal, responsável por receber

a documentação referente ao pedido de reconhecimento do *status* de refugiado; organizações não governamentais, que acolhem e direcionam refugiados ao trabalho, abrigo, atendimento à saúde etc.; e, claro, da sociedade civil, que deve se preocupar com o refugiado abrindo espaços para sua integração (MIGRANTE, 2018).

Em sede de atendimento, entende-se que para satisfazer as necessidades dos migrantes deve tanto a população como setores privado e público se capacitarem, atualizarem e orientarem para realizar o atendimento do estrangeiro através de toda forma de serviço público ou não, indireto ou direto e, nessa acepção, o mesmo Instituto de Migrações e Direitos Humanos afirma:

Nesse sentido é que os serviços públicos, que tocam de perto todas as esferas de vida do cotidiano dos migrantes, devem ser orientados por um trabalho de ‘mediação cultural’. A capacidade de diálogo entre quem atende e quem é atendido, uma mútua compreensão dos condicionamentos entre ambas as partes, depende desse trabalho específico a ser incorporado aos procedimentos que regem os serviços colocados à disposição deste público (MIGRANTE, 2018).

O Instituto de Migrações e Direitos Humanos lembra que o atendimento supracitado necessita acoplar a palavra humanizado como qualificador do ato de atender, para levar em conta o passado do migrante, sua história pessoal, social, cultural, familiar, reconhecer e se solidarizar com sua carência e necessidades especiais devido ao alto grau de sua subjetividade e enfatiza que:

Reconhecer isso no migrante, por trás das diferenças de idioma, de costumes, dos seus traços físicos, de sua pobreza, do estranhamento frente à sua nacionalidade e condição social, é um desafio que a lei deve ajudar a transpor. Na verdade, é uma exigência moral, pois na alteridade e na subjetividade do migrante, reside, propriamente falando, a sua humanidade (MIGRANTE).

Não se nega que a situação dos refugiados e também dos países que os recebem é complexa, pois os fluxos migratórios são mistos. E, em situações como a vivenciada pela Venezuela nos últimos anos, que culminou num grande número de refugiados buscando o Brasil atra-

vés de Roraima – cujo acesso é mais fácil por terra – se faz necessário todo um aparato para assegurar os direitos mínimos.

Há em pauta riscos e benefícios resultantes do processo migratório, e com o intuito de fazer os benefícios prosperarem e os riscos diminuírem, uma série de fatores deve ser levada seriamente em consideração nos países em desenvolvimento, como procurar ajuda e gestão em nível nacional e internacional, principalmente quando o planejamento da mobilidade interna descomplicar o ingresso de migrantes qualificados, e para os desqualificados procurar localizar oportunidades onde há demanda nos conformes legais do país de ingresso, e usar expedientes de baixo custo e segurança para enviar remessas e investir em comunidades pobres são referências para uma *performance* positiva (DFID, 2018).

Anote-se ainda que o Caderno de Propostas da Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) elenca as propostas-sínteses para a proteção dos direitos dos refugiados:

[...] assegurar, através de aparatos legais, o pleno acesso aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, individuais e coletivos, ao acesso à justiça e ao tratamento igualitário e não discriminatório entre brasileiros e estrangeiros, independentemente da sua origem, nacionalidade, condição socioeconômica, formação profissional ou *status* migratório, reconhecendo diversidades étnicas e culturais e de gênero, características específicas do fluxo migratório que originou o deslocamento, bem como elaborar parâmetros norteadores para o efetivo acesso a todos os serviços públicos, bem como assegurar o atendimento equânime, reduzir burocracias e eliminar barreiras de acesso aos processos de regularização migratória, emissão de documentos, a programas, serviços e benefícios sociais do governo (COMIGRAR, 2014).

Outrossim, há uma gama de sugestões para adicionar acerca das propostas acima citadas, como: i) a importância da eliminação de taxas como parte da proposta fundamental aos migrantes desfavorecidos; ii) levar em conta a diversidade religiosa como proteção a mais; iii) fomentar proteção especial ao idoso; iv) tratar da questão dos retornados; v) cobrar participação da sociedade civil; vi) traduzir diplomas e distribuir guias-práticos orientadores; vii) reduzir burocracia e agilizar emissão do Registro Nacional de Estrangeiros (RNE)

pela Polícia Federal e informando-a da subjetividade dos indivíduos com os quais lida; viii) atendimentos aos imigrantes com problemas psicológicos devido a sua condição; ix) eliminar obstáculos desnecessários ao processo de naturalização levando em conta fatores humanos e não políticos; x) dar preferência ao direito da criança e do adolescente como ser dependente e em formação; xi) conceber novas formas de elegibilidade para o reconhecimento dos refugiados, com ferramentas mais subjetivas, a partir da legislação brasileira (COMIGRAR, 2014).

Em se tratando especificamente dos direitos dos venezuelanos, no dia 3 de março de 2017 o Conselho Nacional de Imigração, no uso das suas atribuições, lançou uma resolução que versa a respeito da possibilidade de concessão de residência temporária a um nacional de país fronteiriço, objetivando a solução do problema migratório trazido pela crise na Venezuela (MIGRAMUNDO, 2017).

Analisando a resolução depara-se também com os fundamentos para sua implementação, considerando-se os aspectos internacionais, regionais e nacionais. Primeiramente, em seara internacional, a justificativa veio com os compromissos assumidos pela República Federativa Brasileira perante a comunidade internacional, devido às convenções e tratados dos quais é signatária, que pregam pelo implemento de políticas migratórias que ocasionem o respeito à Declaração Universal dos Direitos Humanos, a dignidade da pessoa humana como um todo e o acesso, por direito, à paz e à justiça social.

Em sede regional procura-se fazer jus aos princípios e pretensões que norteiam o bloco regional sul-americano, o MERCOSUL, que projeta uma mensagem de integração regional, implantação de políticas de livre circulação e promoção da regularização migratória dos indivíduos residentes nos países do bloco, consolidada no Acordo Sobre Residência para Nacionais do MERCOSUL, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002.

E, finalmente, nas considerações nacionais, o fundamento veio baseado em aspectos fáticos, percebendo-se um fluxo migratório expressivo de pessoas nascidas em país limítrofe que não são abarcadas pelo Acordo de Residência por não fazerem parte do MERCOSUL, e sua situação precária e irregular, visto que se encontram em um limbo por não se enquadrarem, também, no *status* de refugiados.

A citada resolução busca assegurar a concessão da residência temporária, pelo prazo de dois anos, ao estrangeiro que ingressa por via terrestre no país (devendo ser obrigatoriamente nascido em país que faz fronteira com o Brasil) para os indivíduos vindos de países que o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL não se aplica (MIGRAMUNDO, 2017).

Em comparação a essa tentativa de solução ao problema atual dos venezuelanos, podemos citar o visto humanitário, no caso dos haitianos, que é regido por leis brasileiras, como a Resolução Normativa nº 97, de 2012, e se aplica às vítimas de crises ambientais e econômicas, as hipóteses não contempladas pelo refúgio (NEXO, 2016).

Devido a um terremoto em 2012 – quando os haitianos fugiram dos resultados desastrosos de uma catástrofe natural –, o Itamaraty, em parceria com o Ministério da Justiça achou conveniente criar essa categoria especial de proteção, sob o inédito fundamento de assistência humanitária, pois não seria o caso de vistos de turismo, que têm curta duração, ou de trabalho, pois é difícil conseguir emprego no Brasil e principalmente provar um vínculo empregatício, ou de estudo, que requer ingresso e frequência em universidades (NEXO, 2016).

Portanto, muito ainda precisa ser feito para a efetiva proteção dos refugiados, pois inúmeros são os problemas ainda enfrentados, alguns de cunho burocrático, outros decorrentes do preconceito que ainda norteia o acolhimento de estrangeiros, ganhando relevo, nesse cenário, a reeducação da sociedade.

5. Necessidade de reeducação da sociedade

Ao longo da história, vários seres humanos tiveram seus direitos fundamentais violados por quem deveria, na verdade, conceder a cada membro da sociedade o suficiente para atender às necessidades mínimas para usufruir de uma vida digna. Não pode o Estado pretender destruir os direitos humanos que foram conquistados a duras penas (BARROSO, 2013).

Os índices de migração vêm crescendo porque muitos indivíduos, e famílias também, estão saindo de seus países que estão mergulhados em guerra para buscarem locais seguros onde possam encontrar liberdade, trabalho, saúde, educação, entre outros direitos. Ou mesmo para fugir de perseguições de origem política, cultural ou religiosa (ANNONI, 2018).

Ao analisar a sociedade brasileira, nota-se a diversidade étnica existente, constituída por diferentes povos dos mais diversos lugares do mundo que aqui chegaram com a perspectiva de um recomeço, um progresso pessoal, uma nova vida. Assim, Lopes (2009) afirma que a história sobre a formação do Brasil pode ser contada pelos movimentos imigratórios.

Nas palavras de Batista (*apud* LOPES, 2009, p. 1), “foram os movimentos migratórios que originaram todas as nacionalidades e forjaram a identidade de cada nação ao longo dos tempos”. De acordo com Massey *et al.* (1993), a maioria dos países desenvolvidos do mundo se transformou em sociedades caracterizadas pela diversidade étnica, e aqueles que não atingiram esse estado estão se movendo nessa direção. Nesse contexto, a assunção da migração internacional como uma característica estrutural básica de quase todos os países pode atestar a intensidade e a coerência das forças subjacentes aos fluxos migratórios.

Não obstante, o Brasil, como um país em desenvolvimento, a partir dos fluxos migratórios é caracterizado pela diversidade étnica inserida no contexto delineado pelo autor, sendo a imigração um forte ponto de ligação para a estrutura política e econômica.

Silva (2015) aponta que entre os anos de 1808 e 1955 o Brasil recebeu aproximadamente 4 milhões de imigrantes, resultado do avanço do capitalismo e das transformações sociopolíticas oriundas da Europa, influenciados pelas oportunidades de trabalho a estrangeiros. E, mais recentemente, em virtude de catástrofes naturais ou crises político-econômicas, o Brasil voltou a receber um grande número de imigrantes, principalmente refugiados provenientes de países como Haiti e Venezuela.

Esses refugiados migram até as fronteiras do Brasil – por ser um país signatário das convenções de amparo aos refugiados – e então registram a solicitação de refúgio, que é encaminhada ao Conselho Nacional de Refúgio (CORARE). Como eles não se enquadram no conceito de refugiados, o pedido é direcionado ao Conselho Internacional de Imigração (CNIg) (PATARRA, 2011).

Não obstante, esses refugiados que procuram o país enfrentam muitos problemas: por exemplo, eles possuem grande dificuldade em encontrar empregos no Brasil, e os que conseguem, são empregos que muitas vezes são incompatíveis com o grau de instrução dos recém-chegados, sendo designados para a execução das atividades

mais penosas e perigosas, atividades até com maior índice de acidentes do trabalho.

O idioma tem se apresentado como a maior dificuldade encontrada pelos refugiados na busca por uma vaga de emprego, seguido pela dificuldade de encontrar empregos adequados as suas formações acadêmicas.

Frisa-se que, mesmo os refugiados que possuem cursos de especialização *stricto sensu*, a exemplo de mestrados, não estão conseguindo validar seus diplomas em nosso país ou continuar seus estudos.

Portanto, a burocracia causa entraves, pois há a dificuldade de comunicação devido ao idioma, a não validação de diplomas e outras questões, evidenciando-se que a proteção dos imigrantes durante o processo de análise do pedido de refúgio é precária. E, infelizmente, pouco muda após a concessão do refúgio. Aqueles que conseguem empregos laboram nas funções de garçom, auxiliar de cozinha e serviços gerais (limpeza), chegam a receber na função de garçom R\$ 400,00 ao mês, salário muito inferior ao dos brasileiros para a mesma função (GLOBO, 2018).

O brasileiro, popularmente conhecido por ser um povo acolhedor, receptivo, tem se mostrado completamente contrário a tais premissas, sendo escassas as políticas de acolhimento, não raras vezes regionalizadas e decorrentes de programas sociais (REPÓRTER BRASIL, 2019).

Buscando exemplificar os problemas enfrentados pelos refugiados, Magalhães (2017, p. 48) detalha as condições dessas moradias ofertadas aos estrangeiros:

O alojamento seria, por consequência, descontado da folha salarial. Diante da mobilidade gerada entre Balneário Camboriú e Chapecó, fomos até a cidade do Oeste Catarinense averiguar as condições do alojamento. O que encontramos (e que já suscitou denúncias formais de outros órgãos e entidades ao Centro de Referência em Direitos Humanos da Universidade Federal da Fronteira Sul, presente no município e que encaminhou essas denúncias ao Ministério Público do Trabalho em Santa Catarina) foram condições precárias de alojamento: em um galpão improvisado viviam trabalhadores haitianos de um frigorífico, em 4 módulos. Cada módulo reunia dois quartos e um banheiro para 11 pessoas. O pé-direito era consideravelmente baixo: para os trabalhadores mais altos, apenas um

palmo acima de suas cabeças. Inúmeras eram as infiltrações, inclusive sanitárias, e as rachaduras. Também era constante a falta de água no alojamento cedido pela empresa. Cedido a um preço caro: além do desconto em folha de R\$ 32,00, o alojamento havia sido evocado para justificar, durante o recrutamento, uma contratação a um salário inferior ao pago aos trabalhadores brasileiros da mesma empresa. Inferior, em média, em R\$ 200,00.

De fato, os imigrantes e refugiados são vítimas de golpes, especialmente por não conhecerem as leis do Brasil e pela gigante barreira linguística, somados ao medo de estar em um país desconhecido, como observa Zambelar (2014).

Resta evidente, portanto, que muito precisa ser feito para que os refugiados tenham de fato acesso aos direitos sociais. E, para que isso ocorra são necessárias não apenas políticas públicas implementadas pelo Estado, mas também a mudança de pensamento da sociedade, a forma como ela ainda visualiza o refugiado. Ele precisa ser compreendido como um indivíduo que já vem de um histórico de inúmeras violações aos direitos humanos, que precisou abandonar sua nação para buscar em outros países, não raras vezes sozinho, condições para sua própria sobrevivência. A grande maioria enfrentou fome, frio, solidão, medo, perseguição, enfim, traz em sua história uma série de marcas e, por isso, precisa do auxílio não apenas do poder público, mas da sociedade como um todo, para se reinserir na vida social, imprescindível para o resgate de sua dignidade.

6. Considerações finais

Buscou-se compreender, ao longo deste estudo, a importância de se assegurar os direitos humanos e fundamentais, principalmente os de cunho social, como trabalho, moradia, educação, dentre outros, aos refugiados que se encontram no Brasil, e assim destacar os principais problemas enfrentados.

Constatou-se que apesar do grande fluxo migratório, inerente à própria colonização do Brasil, o país ainda carece de políticas públicas para a efetivação dos direitos dos refugiados, o que se evidencia desde a entrada do migrante no Brasil, já que enfrenta um procedimento burocrático, até a sua inserção em sociedade.

Em meio a esse cenário, as expectativas dos recém-chegados restam frustradas. Fugindo de problemas das mais diversas ordens, a exemplo de catástrofes naturais, guerras, crises político-econômicas, perseguição religiosa, dentre outros, os refugiados não encontram no Brasil, apesar de ser o país comumente rotulado de “acolhedor”, uma estrutura que efetivamente possibilite o resgate da dignidade.

De fato, a grande maioria dos refugiados chega ao país em busca de meios para reconstruir suas vidas. Contudo, nem sempre conseguem lugar para residir e muito menos emprego. São, não raras vezes, amparados por voluntários, já que o poder público se mostra ineficiente no acolhimento dos refugiados.

Dessa feita, embora o ordenamento jurídico brasileiro conte com um amplo aparato legislativo para assegurar a proteção ao refugiado, a construção de uma vida digna no país encontra entraves para a sua efetivação, seja pela dificuldade quanto ao idioma, o preconceito que ainda assola a sociedade, o trabalho formal que é escasso, dentre questões outras. A proteção ao refugiado é, portanto, mitigada, senão ignorada.

De fato, a grande maioria dos refugiados não tem acesso a trabalhos dignos. E os poucos que conseguem a colocação no mercado formal de trabalho ocupam postos de emprego em funções abaixo do seu grau de instrução acadêmica ou mesmo de formação/experiência profissional. Geralmente são designados para a execução de atividades penosas e perigosas, em sua grande maioria serviços braçais, atividades que os expõem a maior índice de acidentes de trabalho e aquisição de doenças ocupacionais, o que se agrava pelo precário sistema de fiscalização no país.

Não bastasse isso, são comuns situações de exploração e irregularidades no trabalho, sendo os refugiados levados a condições subumanas, permanecendo em alojamentos precários, com acesso à alimentação também precária, perpetuando as violações aos direitos humanos daquele que já abandonou seu país em busca de melhores condições de vida, mas que vê, no Brasil, perpetuada a violência.

Conclui-se, por fim, que diante da realidade, os refugiados encontram-se negligenciados no Brasil, devido à incapacidade do Estado de lidar com as demandas das desigualdades sociais que assolam o país. Os refugiados encontram as mesmas dificuldades que a população pobre brasileira, somando-se às particularidades desses segmentos.

Resta evidente, portanto, que muito ainda precisa ser feito, seja do ponto de vista de implementação de políticas públicas, seja a conscientização da sociedade quanto ao papel do refugiado, de modo a proporcionar condições igualitárias, vedando qualquer forma de discriminação, seja possibilitando o exercício dos direitos fundamentais para uma vida com dignidade que, atualmente, é mitigado.

Referências

- ACNUR. Agência da ONU para refugiados. *O que é a Convenção 1951? Direitos dos Refugiados*, 2013. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>. Acesso em: 10 out. 2021.
- ACNUR. Venezuela. *Acnur*, 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. Acesso em: 10 out. 2021.
- AGA KHAN, Sadruddin. “Legal problems relating to refugees and displaced persons. (Volume 149)”. In: *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Boston, 1976. Disponível em: https://referenceworks.brillonline.com/entries/the-hague-academy-collected-courses/*A9789028604179_04. Acesso em 24 nov. 2022.
- ALMEIDA, Carmen. *O domínio chinês sobre o Tibet*. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329200000100_008. Acesso em: 10 out. 2021.
- ANNONI, Danielle (coord.). *Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil*. Curitiba: Gedai/UFPR, 2018.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. 2010. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/centraldeconteudo/estrangeiros/livrorefugiobrasil.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%E7ao_Compilado.htm. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.445, de 24 de maio 2017. Lei da Migração*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 10 out. 2021.
- CARVALHO, Danielle Brígida; ALVES, Rodrigo Vitorino Sousa. *Refugiados no Brasil: o tratamento jurídico-administrativo dos venezuelanos em situação de refúgio no território nacional*. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/24015/1/RefugiadosBrasilTratamento.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.
- CHARLEAUX, João Paulo. Qual a diferença entre visto humanitário e refúgio. In: *Nexo*, 2016. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/06/20/>

[Qual-a-diferen%C3%A7a-entre-vistohumanit%C3%A1rio-e-ref%C3%BAgio](#). Acesso em: 10 out. 2021.

CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das Políticas Públicas*: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COMIGRAR. *1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio*, 2014. Disponível em: http://www.participa.br/articles/public/0007/6551/COMIGRAR_Caderno_de_Proposta_PosEtapa_Nacional.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

DFID. Moving out of poverty: making migration work better for poor people. *DFID*, 2018. Disponível em: http://www.migrationdrc.org/publications/other_publications/Moving_Out_of_Poverty.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

GLOBO. Venezuelanos no Brasil ganham menos de um salário mínimo, mesmo escolarizados. In: *O Globo*, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/venezuelanos-no-brasilganham-menos-deum-salario-minimo-mesmo-escolarizados.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2021.

JUBILUT, Líliliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

LOPES, Cristiane Maria S. *Direito de Imigração*: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. *A imigração haitiana em Santa Catarina*: fases e contradições da inserção laboral. Tese (Doutorado em Demografia) – IFCH-UNICAMP, Campinas/SP, 2017.

MASSEY, Deise *et al.* Theories of international migration: a review and appraisal. In: *Population and Development Review*, v. 19, n. 3, p. 431-466, 1993.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MIGRAMUNDO. CNI reedita concessão de residência temporária para migrantes de países fronteiriços ao Brasil. In: *Migramundo*, 2017. Disponível em: <http://migramundo.com/cni-reeditaconcessao-de-residencia-temporaria-de-migrantes-de-paises-fronteiricos-ao-brasil/>. Acesso em: 10 out. 2021.

MILESI, Rosita; MARINUCCI, Roberto. *Política de atendimento humanizado aos imigrantes*. 2017. Disponível em: http://migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=172:politicade-atendimento-humanizado-aos-imigrantes&catid=88&Itemid=1211. Acesso em: 10 out. 2021.

MILESI, Rosita. Refugiados e migrações forçadas: uma reflexão aos 20 anos da Declaração de Cartagena. In: *Instituto Migrações e Direitos Humanos*. Publicada em: 16 jun. 2005. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CD EQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.migrante.org.br%2FIMDH%2Ffckeditor%2Feditor%2Ffilemanager%2Fconnectors%2Faspx%2Fuserfiles%2Ffile%2Frefugiados%2520e%2520refugiadas%2FRefugiados_e_Migracoes_Forçadas.doc&ei=wZF4UbyPMNHh4APq2YCoBg&usq=AFQjC_NEZIH53r2OsQ8Yfj49i1hcNJAg&sig2=oKNjre1MdpDr3535GhsFiQ&bvm=bv.45645796.d.dmg. Acesso em: 10 out. 2021.

MOREIRA, Julia Bertino. Direitos humanos e refugiados: evolução da problemáti-

ca dos refugiados desde o pós-guerra até os dias atuais. In: *Boletim Científico*, Escola Superior do Ministério Público, Brasília, v. 15, p. 33-55, jun. 2005.

NOSCHANG, Patrícia Grazziotin; CARDONA, Rafaela Machado. Refugiados do Brasil ao Rio Grande do Sul: novos desafios para a comunidade que acolhe. In: SARRETA, Cátia Rejane Liczbinski (org.). *Revista de Estudos Jurídicos e Sociais*, 4. ed., n. 4, Cascavel: NEJUS, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados* – ACNUR de 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS/BRASIL. Avanços e desafios da proteção aos refugiados no Brasil. In: *ONU Brasil*, 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/01/UN-Position-Paper-Protection-of-Refugees.pdf>. Acesso em: 10 out. 2021.

OPEKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne. *Foundations of International Migration Law*. New York: Cambridge University Press, 2012.

PATARRA, Neide Lopes. O Brasil: país de imigração? In: *Revista EMetropolis*, n. 09, ano 3, jun., 2012.

QUAL a diferença entre refugiados e migrantes? In: *ACNUR*, 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/qual-a-diferenca-entre-refugiados-migrantes/>. Acesso em: 10 out. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. O princípio do *non-refoulement* no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. In: *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 892, fev., 2010.

RAMOS, André; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme. *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, César Augusto S. da. *A política migratória brasileira para refugiados*. Curitiba: Íthala, 2015.

SILVA, Fernando Fernandes da. A proteção do refugiado no ordenamento jurídico brasileiro: o fundamento constitucional e as medidas legislativas e administrativas aplicáveis. In: *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, Malheiros, v. 29, jan. 2000.

SZKLARZ, Eduardo. *Eles se distribuíram por mais de 100 países e ainda assim conseguiram manter vivos seus valores e tradições*. 2017. Disponível em: <https://tokdehistoria.com.br/tag/nabucodonosor/>. Acesso em: 10 out. 2021.

TEIXEIRA, Samuel Araújo. O direito ao refúgio sob a perspectiva dos direitos humanos. In: *Jus Navegandi*, 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60091/o-direito-ao-refugio-sob-a-perspectiva-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 10 out. 2021.

ZAMBERLAM, Luciano *et al.* (org.). *Pesquisa em ciências sociais aplicadas*. Ijuí: UNIJUÍ, 2014.

Participaram deste volume:

Anderson Luiz Batista Pereira

Ariane Rego de Paiva

Bruna Domingos Pereira

Camila Mello Ramos

Daniel Albuquerque Rocha

Érica Botelho de Mello Fontes

Geovana Silva

Heloisa Helena Mesquita Maciel

Jacqueline Corrêa de Abreu

Janaina Dantas da Silva Buss

Luciene Gustavo Silva

Marcelo Lima dos Santos

Marcelo Luciano Vieira

Mayra dos Santos Carvalho

Tatiane Vidal da Silva

Valeria Pereira Bastos