

19

v.10 n.19
julho/dezembro 2022

Revista Parlamento e Sociedade

Direitos Sociais e Políticas Públicas: Contribuições Analíticas

Apresentação

Alexsandro Santos e Gustavo Costa Dias

Entrevista

Ricardo Henriques

O Estatuto da Reforma Inconclusa

Paulo Romano Reschilian

Políticas públicas para População em Situação de Rua como reconhecimento do direito à dignidade humana

Marcia de Assis Costa

O Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças e adolescentes

Carmen Sílvia Righetti Nóbile

O Programa Criança Feliz – um balanço crítico de sua implementação com ênfase nos municípios

Alexandre Abdal

As Concepções e os Direitos das Pessoas com Deficiência: o Desafio para Ser Sujeito da Inclusão

Roberto Gimenez

A capacidade jurídica da pessoa com deficiência e a jurisprudência do Tribunal de Justiça paulista

Renata Flores Tibyriçá

Mesa

2022

Presidente

Milton Leite (UNIÃO)

1º vice-presidente

Rute Costa (PSDB)

2º vice-presidente

Atilio Francisco (Republicanos)

1º secretário

Alfredinho (PT)

2º secretário

Fernando Holiday (Republicanos)

1º suplente

George Hato (MDB)

2º suplente

Milton Ferreira (Podemos)

Corregedor Geral

Gilberto Nascimento Júnior (PSC)

Revista
**Parlamento
e Sociedade**



Revista **Parlamento e Sociedade**

v.10 n.19 julho-dezembro 2022

São Paulo

ISSN 2318-4248
e-ISSN 2764-6548

Rev. Parlamento e Sociedade	São Paulo	v.10	n.19	p.1-152	jul.-dez.2022
-----------------------------	-----------	------	------	---------	---------------

A **Revista Parlamento e Sociedade** é uma publicação semestral da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo

Secretaria e Redação

Escola do Parlamento
Câmara Municipal de São Paulo
Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, 100
13º andar, 1302A
São Paulo – São Paulo – CEP 01319-900

Solicita-se permuta

e-mail: escoladoparlamento@saopaulo.sp.leg.br
versão eletrônica: www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento
<https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/index>

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Parlamento e Sociedade / Câmara Municipal de São Paulo.
- Vol. 10, n. 19 - (2022). - São Paulo : CMSP, 2013-
Semestral
Continuação parcial de: Revista do Parlamento Paulistano (Debates)
Edições de 2013-2014 têm o título : Revista Parlamento & Sociedade
ISSN 2764-6548 (versão eletrônica)
ISSN 2318-4248 (versão impressa)

1. Administração Pública - Periódicos 2. Poder Legislativo - Periódicos
3. Políticas Públicas - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 35(05)

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Usos Não-Comerciais 4.0 Unported (CC-BY-NC 4.0)

Revista Parlamento e Sociedade

Expediente

Editor Presidente	Alexsandro Santos
Editor Científico	Alexsandro Santos
Editor Executivo	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Conselho Editorial	Camila Barrero Breitenvieser, Sílvia Aparecida Santos de Carvalho, Pedro Henrique Lopes Campos, Maria Regina de Faria Vallado Costa, Alexsandro Santos, Gustavo Costa Dias, Rubem Davi Romacini
Comitê Científico	Ademir Alves da Silva (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Andreza Davidian (USP), Carla Reis Longhi (PUC SP – Departamento de História), Cristina Fróes de Borja Reis (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Edmar Tetsuo Yuta (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Enio Passiani (FACAMP – Departamento de Ciências Humanas), Fernanda Graziella Cardoso (UFABC - Centro de Engenharia e Ciências Sociais Aplicadas), Fernando de Souza Coelho (USP – EACH), Flávia Mori Sarti (USP – EACH), Ingrid Cyfer (Unifesp), Marcel Mendes (Mackenzie – Vice-Reitor), Maria Lúcia Martinelli (PUC SP – Departamento de Serviço Social), Maria Lúcia Refinetti R. Martins (USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Maria Nazaré Lins Barbosa (FGV), Mauricio Izumi (CEBRAP)
Equipe Editorial	André de Oliveira Leonardo, Marcio Tadeo Tanabe, João Francisco Ferreira Nascimento
Revisão	Maria Regina de Faria Vallado Costa
Projeto gráfico e diagramação	Equipe de Comunicação – CCI.3

Sumário

Direitos Sociais e Políticas Públicas: Contribuições Analíticas

- 11 Apresentação**
Alexsandro Santos e Gustavo Costa Dias
- 15 Entrevista**
Ricardo Henriques
- 33 O Estatuto da Reforma Inconclusa**
Paulo Romano Reschilian
- 51 Políticas públicas para População em Situação de Rua
como reconhecimento do direito à dignidade humana**
Marcia de Assis Costa
- 75 O Sistema Único da Assistência Social e os serviços
socioassistenciais para crianças e adolescentes**
Carmen Sílvia Righetti Nóbile
- 97 O Programa Criança Feliz – um balanço crítico de
sua implementação com ênfase nos municípios**
Alexandre Abdal
- 123 As Concepções e os Direitos das Pessoas com Deficiência:
o Desafio para Ser Sujeito da Inclusão**
Roberto Gimenez
- 137 A capacidade jurídica da pessoa com deficiência e a
jurisprudência do Tribunal de Justiça paulista**
Renata Flores Tibyriçá

**Direitos Sociais e
Políticas Públicas:
Contribuições Analíticas**

APRESENTAÇÃO

Alexsandro do Nascimento Santos¹
Gustavo Costa Dias²

A Constituição Federal de 1988 é um marco fundador de uma nova posição do Estado brasileiro no que diz respeito ao seu compromisso com a garantia plena da cidadania. Numa conjuntura social e histórica em que a luta pela superação da ditadura e em defesa da democracia reunia forças progressistas da sociedade, moldamos uma Carta Constituinte em que os direitos sociais são afirmados com ousadia e profundidade.

Essa ousadia e profundidade estabeleceram exigências bastante sérias para a reestruturação das políticas públicas, tanto em termos dos seus conteúdos e finalidades quanto no que diz respeito às dinâmicas de sua produção e implementação.

A partir da diretriz constitucional, em diversos setores da atividade do Estado o processo de atualização e reestruturação das políticas públicas foi experimentado com certas especificidades e desafios singulares. Pouco mais de trinta anos depois, somos convocados a pensar o que conseguimos consolidar do paradigma de estado de bem-estar social que orientou a Constituição, em quais campos estamos enfrentando o derretimento de seus princípios e em quais arenas estamos ainda em processo de construção das capacidades estatais para a materialização da cidadania emancipatória desejada na Assembleia Nacional Constituinte.

É buscando responder a tal convocação que o presente número da Revista Parlamento e Sociedade foi proposto, buscando acionar diferentes recortes epistemológicos e empíricos para questionar e apontar reflexões sobre os limites e horizontes das políticas sociais no Brasil como instrumentos capazes de fundar, sustentar e garantir a efetivação de direitos sociais.

O percurso desenhado nessa edição começa com uma entrevista, concedida pelo economista Ricardo Henriques, superintendente do Instituto Unibanco

1 Diretor-Presidente da Escola do Parlamento, Conselheiro Municipal de Educação de São Paulo e Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo.

2 Diretor Acadêmico e Coordenador da Pós-Graduação da Escola do Parlamento. Mestre em Computação - Inteligência Artificial.

e ex-secretário executivo do Ministério da Ação Social, ex-secretário nacional de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação e ex-secretário estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

A entrevista foi conduzida pelo professor Alexsandro Santos, diretor-presidente da Escola do Parlamento e tratou de temas como a agenda das políticas públicas para garantia dos direitos sociais; as iniciativas de políticas públicas da área social que têm se mostrado mais efetivas nos diferentes campos; os principais desafios enfrentados no processo de formulação do Programa Bolsa Família; a articulação da política social com a política econômica; o enfrentamento ao racismo estrutural; a parceria entre o mundo fundacional, o terceiro setor e o poder público e a relação entre a defesa da democracia e a possibilidade de construirmos e implementarmos políticas sociais.

Na sequência, a edição reúne artigos de pesquisadoras e pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento para refletir sobre os direitos sociais e as políticas públicas. Os artigos foram produzidos num contexto específico: seus autores conduziram cursos de extensão universitária em suas áreas de especialização promovidos pela Escola do Parlamento ao longo dos anos de 2021 e 2022.

Em relação à realidade urbana das Cidades Brasileiras, Paulo Romano Reschilian nos provoca a pensar sobre as causas da não efetivação do Estatuto da Cidade, vigente há duas décadas.

No macrocampo das políticas de assistência e desenvolvimento social, Marcia de Assis Costa discute as políticas públicas voltadas à população em situação de rua, enfatizando a moradia como estruturante para o acesso aos demais direitos sociais. Carmen Sílvia Righetti Nóbile, por sua vez, aborda o Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens, e contextualiza os maiores desafios apontados pelos participantes do Curso de Extensão Universitária - Pedagogias do Social nos CCAS e CJS.

Alexandre Abdal, por sua vez, realiza uma reflexão crítica sobre a implementação do Programa Criança Feliz (PCF) pelos municípios e discute os resultados a partir da percepção dos atores locais e a elaboração de recomendações.

No macrocampo das políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência, Roberto Gimenez promove uma reflexão sobre as relações entre os direitos de cidadania das pessoas com deficiência e apresenta ainda uma relação de elementos ou fatores que merecem destaque e visam contribuir de forma mais efetiva para assegurar esses direitos. Renata Flores Tibyriçá, por sua vez, analisa a jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) sobre

a capacidade jurídica da pessoa com deficiência e a curatela. A pesquisa indica que existem posições contrária à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) e à Lei Brasileira de Inclusão (LBI).

Neste segundo semestre de 2022, o Brasil vivenciou eleições para os cargos executivos e legislativos em nível federal e estadual. O cenário experimentado durante o processo eleitoral revelou o esgarçamento da coesão social e explicitou o aprofundamento das desigualdades sociais, da pobreza e da exclusão. Esperamos que a publicação deste número da Revista Parlamento e Sociedade possa colaborar para o debate público democrático sobre os caminhos que precisamos trilhar, juntos, para enfrentar esses desafios. Particularmente porque sem reafirmar, consolidar e sustentar os direitos próprios da cidadania pactuados na Constituição de 1988, a democracia brasileira seguirá incompleta e insuficiente.

“A luta democrática e a esperança são resilientes”

Ricardo Henriques¹
em entrevista à Alexsandro Santos

Em 2022 o Brasil celebra o bicentenário da sua Independência. São duzentos anos de uma Nação diversa, desigual, com um território continental e que se estruturou com muitos sistemas de opressão e desigualdade. Mas este também é o ano em que teremos, talvez, as eleições presidenciais mais importantes desde a redemocratização. Pensando nesses dois marcos, qual sua avaliação sobre o caminho que percorremos até aqui, na agenda das políticas públicas para garantia dos direitos sociais?

O bicentenário é marcado por uma trajetória de importantes avanços desde a redemocratização, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988. Com a carta democrática passamos a estruturar políticas de Estado de longo prazo capazes de gerar avanços sociais e institucionais e de iniciar um processo de redução da desigualdade histórica do país. Apesar desse quadro, até pelo imenso déficit histórico em diversas áreas, esses progressos foram em intensidade e velocidade limitada e, portanto, aquém do que precisamos fazer para a sociedade como um todo.

Infelizmente, o que vivemos no ano de comemoração do bicentenário é um interregno desse processo transformador, evidenciado nas políticas de retrocesso encampadas pelo Governo Federal desde 2019. Na Educação, houve cortes orçamentários desde o primeiro dia, ataque a instituições fundamentais, como o Inep - *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais*, e priorização de pautas

1 Superintendente Executivo do *Instituto Unibanco*, economista, é Professor Associado da Fundação Dom Cabral. Foi Secretário Nacional de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação e Secretário Executivo do Ministério de Desenvolvimento Social, quando coordenou o desenho e a implantação inicial do programa *Bolsa Família*. No RJ, foi Secretário Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos e Presidente do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, quando desenvolveu e implantou o Programa *UPP Social*. Pesquisador e diretor adjunto da área social do IPEA, assessor especial do presidente do BNDES e, durante 30 anos, professor do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF), dentre outras atividades.

desconectadas com os desafios reais da educação brasileira, caso do *homeschooling*. No Meio Ambiente, este é o governo cujo ministro propôs “deixar passar a boiada”. Promessa aliás realizada em várias frentes, com a derrogação do sistema de proteção dos biomas do país e mudanças no ambiente jurídico para facilitar atividades ilegais como o garimpo e o tráfico de madeira, além de incentivos ao desmatamento, como pudemos perceber pelo aumento do desmatamento da Amazônia. Na Saúde, não somente o governo se furtou ao seu papel de enfrentamento da pandemia, como espalhou *fake news* sobre medicamentos ineficazes e trabalhou contra a vacinação da população. Na área da Cultura, houve perseguição à livre expressão artística, deturpação dos sistemas de incentivo e cortes orçamentários relevantes. Além dos vetos presidenciais integrais aos Projetos de Lei Paulo Gustavo e Aldir Blanc 2 e, após a aprovação das leis pelo legislativo, a publicação de uma Medida Provisória adiando os repasses de recursos das referidas leis. Na agenda de combate ao Racismo, a alegoria da nomeação de um presidente da *Fundação Palmares* que critica o Dia da Consciência Negra como racista, chamando-o ainda de “Dia da Vitimização do Negro”. No campo dos Direitos Humanos uma ofensiva, em roupagem de guerra cultural, contra os direitos da população LGBTQIA+ e os direitos das mulheres – isso em um país sabidamente com enormes taxas de feminicídio e assassinatos de pessoas trans. Na Assistência Social o desmonte do Cadastro Único, com os beneficiários reduzidos a números de um registro bancário, a fragilização das redes de atendimento dos Centros de Referência da Assistência Social, o esvaziamento de parcerias com entidades relevantes e o retrocesso a práticas clientelistas de balcão.

O segundo filão desse retrocesso é de natureza mais ideológica e parece ter a intenção de desorganizar as bases do progresso social e, a partir de um certo caos institucional, inviabilizar os avanços democráticos e grande parte do que sonhamos para o país em um bicentenário de independência. Estamos falando de um grupo político cujo exercício do poder é baseado na recusa da ciência, na negação das evidências mais básicas como os dados gerados pelo IBGE, organismo que também sofreu cortes de verbas e fortíssima intervenção política. É evidente que essa onda obscurantista veio acompanhada de seguidos cortes de orçamento e desmonte da produção de pesquisa, ciência, tecnologia e inovação. Por fim, as ofensivas do governo contra o processo eleitoral brasileiro e o sistema de urnas eletrônicas, de lisura comprovada e respeitado internacionalmente.

O negacionismo, portanto, não só atravessa o campo da ciência produzindo paroxismos no que se refere a conhecimentos científicos consolidados, mas também invade os espaços administrativos de poder. Só a partir do entendimento do

papel do negacionismo institucional podemos entender a coerência de nomear antiambientalistas para o Ministério do Meio Ambiente, racistas para a *Fundação Palmares*, censores para a Cultura, discriminadores e violadores de direitos para as pautas de Direitos Humanos, performáticos neófitos e despreparados para a Educação e para a Ciência e Tecnologia, entre outros. Um negacionismo institucional, que funciona como um certo *aggiornamento*² de extrema direita do patriomonalismo brasileiro, que tem a intenção de produzir o caos para desestruturar conquistas do campo democrático e abrir caminhos para um privatismo perverso que deseja descaracterizar, manipular e ocupar o espaço público.

Tudo isso nos coloca não somente a urgência da retomada de ações importantes nessas diversas frentes, mas principalmente o desafio de que essa retomada seja potente, veloz e capaz de redimir dívidas históricas de nossa nação com seu povo. Recuperar o tempo perdido e avançar rápido. Isso implica colocar o Brasil em novos trilhos, pois diante dos desafios do mundo contemporâneo não nos basta retomar os bons caminhos que trilhávamos antes do período de retrocesso que estamos vivendo. Temos a oportunidade de encarar a imensidão de nossos desafios e projetar um futuro mais ousado, que se alimente das boas experiências das últimas décadas, mas também encontre novas rotas e modos de fazer em linha com o desenvolvimento socioambiental inclusivo e sustentável.

A redemocratização e a Constituição Federal de 1988 permitiram uma reconfiguração importante da agenda de políticas públicas. De lá para cá, experimentamos muitas propostas que declaravam a intenção de enfrentar as nossas desigualdades e democratizar os direitos básicos de cidadania. Na sua opinião, quais são as iniciativas de políticas públicas que mais se aproximaram de dar respostas substantivas aos nossos graves problemas sociais?

É importante lembrarmos a redemocratização e a elaboração da Constituição Federal de 1988 enquanto marcos, mas também enquanto processos históricos, de luta social e da reorganização da sociedade civil durante 20 anos de autoritarismo. Diante deste cenário, um marco fundamental na construção – ainda que incipiente – de um Estado de bem-estar social brasileiro foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), fruto do movimento da Reforma Sanitária da década de 1970.

Não é nenhum exagero dizer que o SUS constitui um dos mais importantes mecanismos de garantia de qualidade de vida e redução das desigualdades do

2 Termo italiano que significa "atualização" ou "modernização".

nosso país. Se por um lado, há ajustes importantes a serem feitos na velocidade e qualidade dos serviços, por outro, não há como imaginar o que teria sido de nosso país se não tivéssemos um sistema tão robusto e capilarizado como o SUS durante a pandemia, por exemplo.

Outro avanço importante foi a constituição de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O Brasil já conta com quase 9 mil Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), espalhados pela vasta maioria das comunidades pobres brasileiras. Além disso, em conjunto, as Secretarias Municipais de Assistência Social têm cerca de 240 mil agentes sociais prestando serviços diretamente à população. Ou seja, com a implantação do sistema, a disponibilidade de agentes sociais locais para mapear, cadastrar e mensurar a intensidade da pobreza das famílias mais pobres, podemos afirmar que o Brasil dispõe de institucionalidade, estrutura e recursos humanos para o enfrentamento da pobreza, se assim o desejar.

Avançamos mais recentemente na implantação de uma política estruturada de segurança alimentar no país, criada de modo articulado com programas de transferência de renda. Nesse sentido, o *Programa Fome Zero*, também alinhado com a regulamentação da oferta de alimentos com estímulo à agricultura familiar e ao consumo de alimentos orgânicos e a valorização do salário mínimo foram importantes para que o país deixasse o Mapa da Fome, da ONU, em 2014. Infelizmente, em 2022, com todos os desmontes perpetrados pelo atual governo, o Brasil voltou a figurar no Mapa, com cerca de 33 milhões de pessoas passando fome.

No que se refere a algumas dimensões estruturais de precariedade de infraestrutura, acho importante destacar o papel dos programas *Luz no Campo* (governo FHC) e *Luz para Todos* (governo Lula), e do programa de Cisternas, que deu escala à experiência da ASA (Articulação Semiárido Brasileira).

Na educação tivemos a criação do Fundef (governo FHC), sua evolução para o Fundeb (governo Lula) e, em 2020, a aprovação do Novo Fundeb. Portanto, do ponto de vista do financiamento público da educação, observamos um avanço programático contínuo ao longo de décadas. Destaco, sobretudo para o entendimento da conjuntura, que a aprovação do Novo Fundeb se deu a partir de ampla mobilização de diversas lideranças e entidades da sociedade civil, com apoio de parte importante do Congresso Nacional. Além disso, podemos destacar, entre outras iniciativas, as conquistas no acesso à Universidade Pública associadas ao ProUni e à exitosa política de cotas.

Você participou da equipe que estruturou o *Bolsa Família*. Além de definir padrões inovadores para o campo, o *Bolsa Família* deu coerência sistêmica, organicidade e ampliou a potência de uma porção de iniciativas, antes isoladas e desconexas, em política social. Quais foram os principais desafios que vocês enfrentaram no processo de formulação do Programa?

O eixo inicial da criação do *Programa Bolsa Família* foi a unificação de um conjunto de programas sociais de transferência de renda existentes até 2003, com o objetivo de tornar mais eficientes e efetivos os resultados como um todo. A hipótese básica era que a justaposição de vários programas de transferência de renda dificultava a identificação ampla dos indivíduos e das famílias em situação de pobreza. De forma recorrente, havia lacunas relevantes no mapeamento da pobreza, sobretudo da pobreza extrema, e sobreposições entre as ações realizadas. A corrida em busca dos pobres realizada por distintos programas de diferentes setores sociais gerava identificação redundante das famílias em situação de pobreza e, em simultâneo, áreas vazias, sem identificação da pobreza, inclusive no interior de territórios contemplados por alguns dos programas. Enfrentar a desconexão e o isolamento desses programas se fazia necessário para dar conta da urgência da fome e da miséria e, simultaneamente, pavimentar caminhos de uma política social coerente e emancipadora.

A chave para a unificação desses processos foi a qualificação do *Cadastro Único* (CadÚnico) sob responsabilidade dos Municípios que, ao garantir uma sistematização atualizada e detalhada das informações do público-alvo potencial dos beneficiários do programa, permitiu uma focalização eficiente da transferência de renda e a constituição de uma plataforma estratégica de informações sobre indivíduos e suas famílias, servindo de precondição para a articulação entre a oferta e a demanda de programas sociais no país.

Por esse motivo, é importante dizer que a unificação dos programas de transferência de renda setoriais (*Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Vale Gás*, *Cartão Alimentação*) em um único Programa (*Bolsa Família*) não foi apenas uma evolução administrativa, mas sim a base fundamental para estabelecer uma institucionalidade da infraestrutura social e criar condições para abertura de uma nova geração de programas sociais no país.

A arquitetura institucional e a governança do *Bolsa Família* tinham a intenção de endereçar caminhos de resolubilidade de curto, médio e longo prazo para a política social. No curto prazo, o alívio da pobreza e o combate à fome a partir da transferência de uma renda mínima garantida. No que se refere ao longo prazo,

ao condicionar o acesso à renda ao cumprimento de metas de acesso à educação e à saúde, criava condições de mobilidade social ascendente para as gerações futuras. Ao considerar o conjunto da família em situação de vulnerabilidade estabelecia uma perspectiva do cuidado para com as crianças, os adolescentes e os jovens dessas famílias, orientada por uma abordagem emancipatória e não assistencialista. Já no horizonte de médio prazo, a identificação das famílias mais pobres a partir de um único cadastro atualizado e dinâmico (CadÚnico) e a distribuição de uma renda mínima condicionada se apresentam como precondições da definição de uma institucionalidade em que essas famílias possam acessar de forma coordenada a oferta de serviços disponíveis, por exemplo, programas de crédito, de regularização fundiária, de formalização de serviços públicos e de qualificação profissional. Nesse sentido, a combinação entre os horizontes de curto, médio e longo prazos tinha a perspectiva de criar uma infraestrutura social para o país, permitindo a identificação das distintas fontes de vulnerabilidade social das famílias e a organização da oferta dos serviços públicos adequada às demandas das famílias e, portanto, direcionada a viabilizar a mobilidade social efetiva das famílias vulneráveis.

Vale dizer que não existe uma limitação das iniciativas que possam fazer parte de uma estratégia global e coerente associada a um programa nos moldes do *Bolsa Família* e que o aprimoramento constante, em conjunto com o restabelecimento da organicidade do CadÚnico, são aprendizados fundamentais para qualquer iniciativa que se proponha a melhorar o sistema. Diversas iniciativas podem compor a cesta de programas a serem coordenados, mas a qualidade das informações cadastrais atualizadas do CadÚnico se apresenta como o principal elemento para mapear o perfil de fragilidades de cada família e endereçar a demanda pelos programas sociais adequados. No que se refere à conjuntura, me parece que esse é um fator chave para entender por que a atualização do CadÚnico foi sistematicamente deixada de lado pelo atual governo durante as modificações que realizou no *Bolsa Família*.

O *Auxílio Brasil*, programa que se propôs a substituir o *Bolsa Família*, ao que tudo indica, escorrega no assistencialismo e perde virtudes essenciais do programa que pretende suceder. Dados do Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico (CECAD) mostram que a taxa de atualização do cadastro caiu fortemente entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2022. A não atualização é desastrosa e sinaliza a quebra da função virtuosa do cadastro na coordenação da política social, o desmonte do Centro de Referência em Assistência Social (CRAS)

como pilar territorial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o enfraquecimento do pacto federativo em torno dele.

Diante da grave crise social que temos hoje, uma das piores de toda a nossa história, contar com um programa como era o *Bolsa Família*, que reduzia a pobreza e diminuía sua reprodução intergeracional, seria crucial. O Bolsa Família evidentemente precisaria evoluir no ajuste de escopo, no valor da transferência, na cobertura de crianças e jovens das famílias pobres e na garantia de dotação orçamentária adequada. Deveríamos aproveitar a experiência acumulada, corrigir as falhas existentes e avançar para um desenho de redistribuição de renda que atenda aos desafios de uma sociedade que, depois de anos, voltou ao mapa da fome.

Eu aprendi com você que pensar a política social desconectada da política econômica é um equívoco gigantesco e um caminho para fracassar em qualquer esforço sério de enfrentamento das nossas desigualdades e das nossas mazelas. Então, como você enxerga que esses dois campos da agenda de Estado devem se articular para o Brasil realizar um projeto de Nação potente e inclusivo?

Não é novidade que o Brasil retrocedeu na economia, no bem-estar da população, na educação e no meio ambiente, exibindo indicadores que remontam a até 30 anos atrás. Fenômenos como a recessão econômica, a pandemia e desmonte de políticas públicas acentuaram, nos últimos dois anos, um processo de retrocesso social. Seus efeitos geraram um aumento generalizado da fome, da pobreza, da evasão escolar, do desmatamento, da inflação, ameaçando o desenvolvimento do país.

Há alguns fatores que explicam essa situação. O primeiro é o forte empobrecimento de grande parte da população. O segundo foi o comportamento do mercado de trabalho, com desalento e queda da renda média (que é a mesma de 2011). O terceiro é o desmonte dos programas de segurança alimentar e proteção social.

Para reverter esse cenário, a adoção, a utilização e o fortalecimento de políticas públicas e instituições precisam ser priorizados pela próxima gestão do Executivo Federal, assim como pelo Congresso. Elas são primordiais para reduzir as desigualdades, combater a intolerância e retomar o desenvolvimento econômico e social do Brasil e, assim, recuperar os índices negativos que temos visto nas áreas de Educação, Meio Ambiente e Assistência Social.

Isso significa recompor a trajetória histórica brasileira, reestruturar as políticas públicas para fazer com que o Brasil retome sua rota desenvolvimento. Não

para ir em direção ao que tínhamos antes, isto seria um erro. Mas para, a partir do entendimento do atual estado de suspensão institucional que atravessa a sociedade brasileira e escancara nossas desigualdades, desenhar políticas intersetoriais e estruturadas, mais integradas do que antes e capazes de superar os desafios de hoje, que não são poucos, de maneira mais acelerada.

Para isso, o enfrentamento da desigualdade deve ser visto como um compromisso central, que organize a estratégia geral da retomada. E aí é fundamental que as políticas econômica, social e ambiental se instituem a partir de uma relação de equivalência. Essa abordagem implica superar a cultura de subordinação das políticas socioambientais à política econômica e romper com os vetores que as constroem às dimensões compensatórias e à eleição arbitrária de vencedores ocasionais. Impõe, portanto, desenhar e implementar uma política econômica consistente, com fundamentos sólidos, que esteja a serviço das políticas sociais, climáticas e ambientais.

Sei que você concorda comigo quando digo que é impossível tratar com seriedade da agenda de política social, no Brasil, sem colocar no centro do debate a questão racial. Qual é a leitura que você faz do nosso cenário de enfrentamento ao racismo estrutural e suas múltiplas expressões? Quais seriam suas recomendações para a gente construir um caminho mais efetivo nesse campo?

O Brasil é o país do futuro que não se realiza, um país em estado de alerta, algo como um eterno “vir a ser” inconcluso. O principal ingrediente que nos coloca nessa situação é a forma como as desigualdades são naturalizadas. E, em nossa realidade, o racismo é a dimensão mais desafiadora. O núcleo duro da desigualdade brasileira está no racismo institucionalizado, o racismo que se faz estrutural. Não há como reconfigurarmos as dimensões essenciais de nossa sociedade sem enfrentarmos com a intencionalidade necessária o racismo estrutural.

Na medida em que a sociedade naturaliza sua relação com a desigualdade há a imposição de um interdito para as políticas públicas – a interdição de enfrentar diretamente as múltiplas configurações da desigualdade. Nesse sentido, se faria coerente conter as abordagens das políticas públicas ao combate à pobreza. A interdição do enfrentamento da desigualdade tem seu corolário na redução da potência das políticas sociais aos esforços, amplos e complexos, de enfrentamento da pobreza.

Mas há um passo adicional no processo de naturalização da desigualdade no Brasil. A construção de uma perversa equação social, compartilhada por amplo

espectro doutrinário, da visão liberal à visão progressista. Qual é essa equação? A equação é que desigual é idêntico ao diferente, e assim desigual e diverso se fazem o mesmo, quase indissociáveis. E se essa relação de identidade entre desigualdade e diversidade for verdadeira, o interdito imposto à desigualdade transborda para um interdito à diversidade. Assim, não haveria como as políticas públicas explicitarem suas estratégias tanto pelo campo da desigualdade como pelo campo da diversidade.

Por que essa relação de identidade entre desigualdade e diversidade é tão perversa? Porque entendo que os caminhos de transformação social que permitam projetar um futuro de desenvolvimento socioambiental inclusivo, dinâmico, justo e sustentável passam, entre outros, pelo reconhecimento e pela valorização da diversidade. O caminho do desenvolvimento passa, portanto, pela possibilidade de tratar desigualmente os desiguais.

É evidente que o caminho de enfrentamento da pobreza é essencial e incontornável, mas destaco que é estritamente insuficiente. É necessário enfrentar a pobreza, mas também enfrentar nossa abissal desigualdade, explicitando o peso do racismo estrutural na sua configuração. E ao enunciar que o desigual não é o mesmo que diferente é possível explicitar a diversidade como um operador essencial para desenharmos práticas e políticas públicas, em particular políticas antirracistas. E nesse registro, se faz consistente construir uma abordagem para o desenho e a implementação das políticas públicas que conceda centralidade às ações afirmativas. Portanto, que referencie as políticas públicas a partir do reconhecimento da potência das diferenças e da diversidade e, assim, organize suas estratégias contemplando o tratamento desigual dos desiguais.

Um bom ponto de partida para ilustrar, entre tantos caminhos, a importância do papel de uma agenda que fortaleça ações afirmativas seria renovar a *Lei de Cotas*, que completa 10 anos agora em 2022. Com a experiência de 10 anos de institucionalização da lei, o saldo é bastante positivo e indica a necessidade de expansão de políticas afirmativas para outros campos da sociedade brasileira.

Antes de tudo, é preciso primeiro reconhecer que as cotas foram resultado de lutas históricas das várias frentes do *Movimento Negro*. Alguns marcos importantes nessa trajetória foram a participação do Brasil na *Conferência de Durban*, de 2001, e o pioneirismo da Uerj em 2002, primeira universidade pública a ter cotas raciais. Hoje, podemos dizer que eles foram bem-sucedidos em seus objetivos de democratizar o acesso ao Ensino Superior, ainda que permaneçam desafios, como o acesso ainda muito desigual aos cursos de maior prestígio e a necessidade de mais políticas de apoio aos cotistas.

Muitos estudos têm comprovado a eficácia da lei. Em artigo publicado em 2019, Adriano Senkevics e Ursula Melo mostram que a participação de ingressantes oriundos do ensino médio público aumentou de 55% para 64% entre 2012 e 2016, sendo que os grupos mais beneficiados foram os autodeclarados pretos, pardos e indígenas. E vale destacar também que esse processo não resultou em piora na qualidade do ensino ou aumento da evasão.

Precisamos ter na educação como um todo, e não só no acesso ao ensino superior, uma política de mudança das trajetórias de acesso e permanência a partir de ações afirmativas. Ao mesmo tempo, projetar uma educação antirracista, uma visão de educação que enfrente com firmeza a cultura e as instituições que historicamente reproduzem e recriam estruturas racistas. Nesse processo, o protagonismo evidentemente pertence ao próprio movimento negro, mas toda a sociedade, sob pena de manter estruturas injustas e desiguais, deveria passar pelo reconhecimento dos privilégios associados à branquitude e por um processo de sensibilização, conscientização, letramento racial e aprofundamento do entendimento da realidade da população negra no País. A mudança de *mindset*³ associada a esse processo, seguramente contribuiria para encontrarmos os melhores modos de desenhar e implementar políticas públicas.

A palavra “implementar” não está aqui à toa. Digo isso porque na educação há marcos legais fundamentais, mas que estão ainda muito longe de se tornarem efetivos. É o caso da Lei 10.639/2003 e do *Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana*, ambas legislações que necessitam de vontade política e projetos que as auxiliem a ganharem fôlego em nossas secretarias de educação e escolas. No mesmo registro encontra-se a Lei 11.645/2008 que se refere ao ensino da cultura dos povos originários, dos povos indígenas.

Mais do que tudo, na educação é fundamental entender que combater a desigualdade racial não é opcional, mas sim uma obrigação legal (constante da BNCC e no Plano Nacional de Educação) de todos os atores educacionais, incluindo professores, gestores, membros das secretarias de educação, secretários municipais e estaduais, prefeitos e governadores.

Por fim, para além da obrigação legal, entendo que temos um imperativo ético e moral, enquanto sociedade, de promovermos condições iguais para todos, o que jamais será possível enquanto persistir o racismo estrutural. E não esqueçamos que na realidade brasileira nunca teremos uma educação de qualidade, conectada

3 mentalidade

à fronteira do conhecimento, enquanto ela não for para todos. Não teremos qualidade enquanto todas e todos estudantes não lá estiverem. Perceber essa urgência, e trabalhar para saná-la, é uma obrigação de todos, sobretudo, das pessoas brancas.

Na última década você tem liderado o *Instituto Unibanco* e, a partir desta plataforma, tem conduzido uma experiência profundamente impactante de parceria entre o mundo fundacional e os governos estaduais para a melhoria da qualidade do ensino médio. Quais tem sido as aprendizagens do Instituto neste campo da política social que é tão estruturante para o presente e para o futuro do país? Como fazer para multiplicar modelos tão exitosos quanto o *Jovem de Futuro*?

Em 2022, o Instituto Unibanco completou uma década de parceria com as secretarias de Educação dos estados do Ceará, Goiás e Piauí na implementação do *Programa Jovem de Futuro*, além de estar presente também nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais. Com o foco na melhoria da aprendizagem dos estudantes do Ensino Médio, sua permanência na escola e na redução das desigualdades educacionais, por meio da gestão da educação, o programa, que é a principal iniciativa do Instituto, é responsável por resultados concretos na melhoria da educação de milhões de estudantes do país, atendendo atualmente 3.597 escolas e 1.212.326 estudantes, o que significa cerca de 19% da matrícula do Ensino Médio brasileiro.

Ao longo da trajetória do *Jovem de Futuro*, pudemos ver expressivos avanços em termos de aprendizagem e de gestão escolar em todas as redes estaduais de ensino em que atuamos. A partir das evidências colhidas nos estados, fica claro que só é possível alcançar resultados positivos e perenes na educação pública a partir de parcerias de longo prazo, que tenham continuidade de gestão, independentemente dos resultados eleitorais ao longo de sua duração, e que tenham como objetivo final sua sustentabilidade como política pública educacional.

Prova do sucesso da parceria é que os três estados que completaram uma década de programa em 2022 têm mostrado um crescimento consistente na pontuação dos estudantes de Ensino Médio no *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (Ideb) ao longo dos últimos anos. Goiás subiu de 3.6, em 2011, para 4.7, em 2019, tornando-se o estado com o maior índice para o Ensino Médio no Brasil. O Ceará também teve um importante avanço no período, subindo de 3.4 para 4.2 pontos. O Ideb do Piauí, por sua vez, foi de 2.9 (2011) para 3.7 (2019).

Outro ponto importante do *Jovem de Futuro*, que pode ser usado em outras políticas públicas, é seu modelo de avaliação de impacto, que abarcou até o

momento 1.161 escolas em 380 experimentos, em nove estados. Este universo, extremamente diverso e em larga escala, permite mostrar a efetividade do programa em ambientes muito heterogêneos. O modelo de avaliação, importantíssimo para basear políticas públicas em evidências, é semelhante ao desenvolvido pelos economistas Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer, premiados pelo Nobel de Economia em 2019.

Os resultados captados por essa avaliação canônica de impacto demonstram que um estudante que participa do programa aprende um ano a mais de matemática do que os estudantes que não participam dele. Na medida em que o ciclo obrigatório do Ensino Médio é de três anos, aprender o equivalente a um ano a mais é um resultado bastante significativo. Mais do que isso, as taxas de aprovação também melhoram tanto na 1ª série como na 2ª série do Ensino Médio. Além disso, observamos diminuição na quantidade de estudantes no padrão mais crítico de aprendizagem, indicando uma redução da desigualdade, sem reduzir a faixa superior da distribuição de notas - portanto reduzindo desigualdade de aprendizagem por atuar com mais intensidade no grupo de alunos mais vulnerável. Os resultados do programa são positivos tanto na elevação do nível de aprendizagem dos estudantes, como na melhoria do fluxo escolar e na redução de desigualdades de aprendizagem. E isso, como disse antes, em distintos estados, obtendo impacto positivo em ambientes com heterogeneidade institucional, educacional e política. Evidentemente, a responsabilidade pelos resultados positivos é das redes estaduais de ensino e o *Jovem de Futuro*, ao compor a estratégia da Secretaria de Educação, faz sua contribuição para esses resultados.

O programa, tanto no seu desenho como na sua rotina de implementação, se baseia no reconhecimento do protagonismo do gestor público. Gestor público presente nas esferas da escola, da regional de ensino e da secretaria. A agenda não só valoriza o papel do gestor, como é marcada por uma abordagem de co-criação, que aprende com as experiências existentes e com os erros identificados ao longo do percurso de implementação. A governança preconiza relações de complementariedade e de corresponsabilização, onde a parceria supõe apoio ao setor público para fortalecer e criar capacidade estatal de formulação e incidência transformadora sobre as práticas educacionais. Uma parceria construída a partir de relações de confiança, rotineiramente revalidadas e que permitem um espaço de aprendizagem recíproca a serviço de uma gestão para o avanço contínuo da educação. Trata-se de um processo de escuta ativa, de identificação periódica de acertos e erros e de aperfeiçoamento e co-criação constante.

O programa é fundamentado na premissa de que uma gestão de qualidade, eficiente, participativa, engajadora e orientada para resultados pode proporcionar impacto significativo no aprendizado dos estudantes. Sua metodologia, o *Circuito de Gestão*, é inspirada no ciclo PDCA, acrônimo em inglês para planejar, fazer, checar e agir (*Plan, Do, Check and Act*). Criado exclusivamente para o sistema educacional brasileiro, o *Jovem de Futuro* incorporou métricas nacionais, o calendário letivo, a estrutura administrativa prevista na *Lei de Diretrizes e Bases (LDB)*, a cultura e a forma de funcionamento das escolas e secretarias. Por meio de uma sequência de ciclos, o *Circuito de Gestão* propicia a análise, a revisão e o aprimoramento de cada ação, promovendo assim o avanço contínuo da gestão escolar em três instâncias: das secretarias de educação, das regionais de ensino e das escolas.

Os planos de ação de cada escola são focados no estudante, isto é, a agenda de trabalho dos professores e da escola como um todo passa pela identificação das condições específicas de aprendizagem de cada estudante em cada sala de aula e em cada disciplina, e pela estruturação das iniciativas de gestão pedagógica voltadas para aumentar o nível de aprendizagem de todos os estudantes e reduzir evasão, abandono e desigualdades de aprendizagem. Claro que também se faz necessária uma abordagem de coerência do sistema de ensino que alinhe os planos de cada escola à estratégia e planos de ação da Secretaria de Educação e de suas regionais de ensino.

Essa atenção ao estudante passa por um olhar de altas expectativas para todos e cada um. Altas expectativas que organizam a prática docente, com a perspectiva de enfrentar a nefasta cultura da reprovação e fortalecer os professores na capacidade de darem as aulas adequadas a cada configuração específica da sala de aula. O sentido de personalização do ensino passa, portanto, pela perspectiva de os professores entenderem a potência e vulnerabilidade de aprendizagem dos seus alunos e darem as aulas necessárias a cada contexto. E as altas expectativas devem ser necessariamente para todos, na medida em que, na realidade educacional brasileira, não é possível falarmos de qualidade se não falarmos de todos os estudantes.

É importante destacar, tendo em vista que a valorização da gestão pública implica ser simultaneamente eficiente, eficaz e efetiva, o papel dessa abordagem metodológica para a melhoria do desempenho de todos os estudantes e para a redução das desigualdades. A ineficiência pune os mais vulneráveis e mais pobres e, evidentemente, isso é ainda mais agravado em uma sociedade que, além de desigual, tem traços estruturais de racismo. Uma gestão profissional e de qualidade é vital para produzir avanços na educação pública brasileira, com equidade e qualidade para todos.

Essa aproximação entre o mundo fundacional, o terceiro setor e o poder público é um caminho promissor, na sua avaliação, para as políticas sociais?

O desafio de qualificar a máquina pública no Brasil é imenso, e torna-se cada vez mais fundamental o papel desempenhado pelo Terceiro Setor, em particular o *Investimento Social Privado* (ISP). Sobretudo quando consideramos o espaço público como uma dimensão que não é estritamente governamental – como a arena de interação e interlocução entre as três esferas governamentais, as organizações da sociedade civil (OSCs), os movimentos sociais e as fundações associadas às empresas e às famílias.

Nas últimas décadas, fundações e institutos passaram por um intenso processo de profissionalização, evoluindo para uma filantropia qualificada, com atuação sistêmica voltada para a produção de bens públicos em interação com os governos e a sociedade civil organizada. Focadas no enfrentamento aos desafios sociais e ambientais existentes no Brasil, uniram-se em prol de grandes causas, buscando oferecer apoio ao poder público, seja no desenvolvimento de projetos ou na produção de evidências para subsidiar a tomada de decisão e a elaboração de políticas públicas assertivas, e fomentando o desenvolvimento e a atuação de organizações da sociedade civil comprometidas com a transformação social. Em que pese os evidentes avanços, não posso deixar de sublinhar que ainda são necessários avanços relevantes em direção à maior coordenação das ações do *Investimento Social Privado*.

Cabe destacar que, apenas em 2020, institutos e fundações investiram R\$ 1,154 bilhão somente na área de Educação, valor bem próximo dos R\$ 1,157 bilhão de 2019. Esses dados da Pesquisa BISC 2021 mostram que, mesmo com o grande investimento em saúde decorrente da pandemia do Covid-19, a educação se manteve como foco do investimento social privado. Ou seja, com o cenário extremamente desafiador que tivemos, com suspensão emergencial das aulas e implementação de atividades remotas, a situação na educação teria sido muitíssimo mais grave sem as iniciativas desenvolvidas por essas entidades em estreita colaboração com as redes públicas de ensino.

As ações de *advocacy*⁴, que buscam impulsionar agendas prioritárias em diversas áreas no Legislativo, são outro bom exemplo de atuação do terceiro setor. No caso da educação, o movimento “Educação Já!”, lançado em 2018 e liderado

4 *Advocacy* é a prática de um indivíduo, grupo ou organização, com a finalidade de influenciar a formulação de políticas e a alocação de recursos públicos.

pelo *Todos Pela Educação*, por exemplo, reúne um conjunto de medidas necessárias para melhorar a Educação brasileira nos próximos anos e tem papel relevante em momentos cruciais da área, como a contribuição para a constitucionalização do novo Fundeb, em 2020.

Para além do investimento e da articulação na esfera pública, é por meio de iniciativas do Terceiro Setor que podemos testar metodologias, avaliar seu impacto e corrigir rotas antes da implementação de iniciativas em escala nas redes públicas.

Por fim, o caminho de boas iniciativas desenvolvidas por fundações e institutos, com resultados positivos na melhoria dos serviços públicos, é a sua manutenção e sustentabilidade como contribuição para a larga escala da política pública. E isso só se faz com articulação e parcerias de longo prazo. Promover o avanço contínuo do serviço público é firmar parcerias de Estado, e não de governos. E, em particular, contribuir para o fortalecimento e o desenvolvimento da capacidade estatal. É agir no presente com olhar no longo prazo, uma atuação em décadas buscando transformar gerações.

Por fim, queria te pedir uma reflexão mais ampla sobre a relação entre a defesa da democracia e a possibilidade de construirmos e implementarmos políticas sociais que estejam à altura dos desafios que o país apresenta. Muitos especialistas têm alertado para o fato de estarmos testando os limites das nossas instituições democráticas e, com isso, talvez, colocando em risco o caminho (ainda insuficiente) que já trilhamos até aqui. Qual a sua visão sobre isso?

É quase desolador, no ano do bicentenário, estarmos dedicando energia para defender a democracia. As limitações da democracia são notórias mas, como amplamente reconhecido, segue sendo o melhor sistema político que dispomos para a garantia da cidadania.

Mas é evidente que a defesa da democracia solicita enfrentarmos as ameaças ao Estado de Direito e os movimentos populistas de contorno autoritário, que infelizmente encontram eco em alguns países. Forças de extrema direita em ascensão que minam a democracia e, de forma quase irônica, se apropriam de procedimentos da democracia representativa com o objetivo não de disputar a alternância de poder, mas sim de impor suas visões que, em perspectiva, visam destruir os fundamentos da própria democracia. No caso brasileiro, o último período de quase quatro anos, apresenta elementos desse populismo autoritário,

com o agravante de alinhamento com a expansão das estruturas milicianas urbanas. Ambos alimentados pelo negacionismo da esfera pública e dos princípios da liberdade e do pluralismo. Mais do que isso, uma agenda marcada pela combinação entre o falso moralismo de uma suposta guerra cultural, o reforço das relações clientelistas de subordinação dos mais vulneráveis e a exacerbação do patrimonialismo predatório que almeja a tomada do poder para usufruir do espólio do Estado. Algo como o exercício de uma compulsão extrativista de favores e benesses a serem compartilhados entre os incumbentes de ocasião.

Esse cenário é de ameaça à democracia com sinais de ruptura institucional, alavancada por elementos autoritários e pelo desmonte das máquinas públicas orientadas para o bem-estar social. Hoje a defesa da democracia é também defesa da *res publica* e a agenda do republicanismo passa por retomar as conquistas da Constituição Cidadã de 1988 e, também, estabelecer novos caminhos que projetem um futuro que, a partir da democracia, enfrente nossas raízes históricas do racismo e da desigualdade e estabeleça uma rota de desenvolvimento socioambiental inclusivo, justo e sustentável.

No que remete às políticas públicas, a reconstrução da democracia implica a oportunidade de darmos um salto à frente das conquistas já realizadas na 4^a República e projetar caminhos mais potentes e dinâmicos do desenvolvimento. Isso solicita organizar a agenda a partir dos princípios do bem comum e do interesse público e superar, de modo maduro e responsável, os dilemas entre priorização de programas e garantia da equidade. Não há como fazer mudanças significativas e consistentes no nosso padrão de desigualdades se não encontrarmos, na esfera pública, a combinação justa entre o individual e o comum, entre a razão particular e a razão pública. Esse esforço de democratização radical das políticas públicas nos impõe a pergunta que não pode ser esquecida nunca: quando dizemos do nosso compromisso com um país para todas e todos e de todas e todos, quem são esses “todas e todos” com os quais nos comprometemos? Não podemos sustentar percursos de desenvolvimento a partir da exclusão, precisamos construir caminhos de desenvolvimento com liberdade e equidade.

Sobre a garantia da democracia, felizmente constatamos que a luta democrática e a esperança são resilientes. Aqui é importante lembrar os avanços da sociedade civil organizada como, por exemplo, a construção da *Coalizão Negra por Direitos* e seu mote de que “enquanto houver racismo não há democracia”. Além disso, destacar a importância do ato recente das Arcadas do Largo de São Francisco. O movimento teve como ponto de partida a “Carta às brasileiras e aos brasileiros em defesa do Estado democrático de Direito”, lançada no final de

julho de 2022 pela Faculdade de Direito da USP, mesma instituição que, há 45 anos, elaborou a “Carta aos Brasileiros”, proclamada pelo professor Goffredo da Silva Telles Junior em agosto de 1977, em repúdio à ditadura militar e em meio às comemorações dos 150 anos de fundação dos Cursos Jurídicos no País. Hoje, o movimento em defesa da democracia se atualiza a partir de ampla mobilização da sociedade, que uniu esforços de universidades, sindicatos, empresariado, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e tantos outros atores.

A defesa, em pleno 2022, da democracia e do processo eleitoral brasileiro é mais um exemplo da luta contra os retrocessos dos últimos anos, com aumento das desigualdades, da fome, da evasão escolar, da violência, entre outros. No entanto, é também uma mostra de que a sociedade está firme, tem voz e capacidade de (re)construir suas instituições democráticas e fortalecer seus sistemas de proteção social, rumo a um futuro mais justo, menos desigual, mais diverso e mais dinâmico e criativo.

O Estatuto da Reforma Inconclusa

Paulo Romano Reschilian¹

Resumo

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre as causas para a não efetivação das diretrizes e mecanismos do Estatuto da Cidade, após vinte anos do início de sua vigência. Parte-se da constatação de que a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto não foi capaz de transformar a realidade urbana das cidades brasileiras, tampouco ensejou a mudança no tratamento do regime da propriedade privada urbana. Objetiva-se demonstrar as causas da dissociação entre a cidade idealizada na previsão normativa e a cidade real. Buscou-se explorar, a partir de uma abordagem interdisciplinar, os limites da regulação em quatro vertentes (matriz concentradora, prevalência da produção neoliberal do espaço, custos dos direitos e papel do sistema de Justiça). Conclui-se pela necessidade da retomada do direito à cidade como estratégia prático-discursiva no enfrentamento da lógica proprietária concentradora. Para tanto, buscar meios de efetivar as normas contidas no Estatuto e propor a espacialização do direito como contraponto à fetichização do espaço pelos operadores do direito e justiça.

Palavras-chave: Urbanização; Desigualdade; Direito; Propriedade; Conflito.

Introdução

O Estatuto da Cidade (EC), Lei nº 10.257/2001, completou vinte e um anos em um contexto de avassaladora pandemia causada pelo COVID-19, que impôs novas sociabilidades, escancarando as desigualdades injustas e fazendo emergir, sem qualquer pudor, as vozes de defensores do *darwinismo social*².

A crise pandêmica, que pôs em xeque a base epistemológica do neoliberalismo e do “Deus-Mercado” (SUNG, 2010), ao invocar a ressurreição do Estado-Provedor como única fonte capaz de evitar a tragédia provocada pela

1 Arquiteto e Urbanista, Doutor em Arquitetura e Urbanismo, Pesquisador e Docente de Planejamento Urbano e Regional
2 O *darwinismo social* tem como premissa a superioridade de certas sociedades em relação a outras.

crise sanitária, mobilizando o direito para evitar o caos, proporcionou, ao mesmo tempo, a exacerbção das desigualdades sociais, do racismo, do sexismo e o aumento da concentração de renda nas mãos de um grupo cada vez mais reduzido de indivíduos (OXFAM, 2021), ampliando o abismo existente entre os mais ricos e os mais pobres, especialmente nos países da periferia do capitalismo mundial.

Como já afirmou Herrera-Flores, os seres humanos não precisam de direitos, precisam de vidas dignas e os direitos são simplesmente “resultados provisórios de lutas sociais por dignidade” (HERRERA-FLORES, 2000) ou, no mesmo sentido, um “processo de libertação permanente” (LYRA FILHO, 1982).

O caráter provisório da conquista de direitos constitui uma das chaves para compreensão das razões de por que as festejadas normas contidas no EC, após duas décadas de vigência, não foram capazes de transformar a realidade urbana das cidades brasileiras, rompendo com o arraigado paradigma civilista no tratamento do regime da propriedade privada urbana, pondo termo ao permanente processo de segregação socioespacial característico da produção do urbano no Brasil.

Se a simples previsão normativa, muitas vezes confundida com o próprio direito (HERRERA-FLORES, 2000), não constitui garantia de realização das conquistas obtidas nas lutas sociais por dignidade, isto não significa que tais conquistas legislativas devam ser abandonadas ou menosprezadas, mas que a luta deve ser aprofundada e sua efetivação é uma meta a ser permanentemente perseguida.

O EC constituiu um inegável avanço no tratamento da questão do planejamento urbano, da questão fundiária e da ocupação do solo urbano de forma mais justa, devendo-se celebrar a existência, nunca antes observada, de um conteúdo relativo à política urbana na Constituição Federal, após 1988.

Há de se retomar, no entanto, para além das perspectivas e até avanços, que inseriram, em viés solidário, o debate sobre a vida nas cidades e as tentativas de democratizar o acesso à terra, à moradia e às formas participativas de tomada de decisão.

Neste sentido, o presente trabalho³ pretende oferecer uma contribuição para entender as causas da não efetivação das normas do EC que, em vinte anos, levaram seus defensores da euforia ao abandono (FERNANDES, 2021), propondo

3 Este trabalho é resultante de análises e reflexões produzidas para o Curso de Políticas Públicas de habitação: desafios e perspectivas do direito à moradia e do direito à cidade, bem como de diálogos derivados da orientação da tese de doutorado de Jairo Salvados de Souza (2021), Planejamento insurgente, justiça socioespacial e o direito à cidade: práticas de resistência no território às políticas públicas de desfavelização em São José dos Campos, São Paulo, no século XX. Informações sobre o Curso, assim como a playlist das aulas no *YouTube* você encontra em <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-anteriores/cursos-realizados-em-2022/politicas-publicas-de-habitacao-desafios-e-perspectivas-do-direito-a-moradia-e-do-direito-a-cidade/>.

uma reflexão a partir dos limites da norma, sintetizados em três afirmações: (i) a densidade normativa contida no EC não foi suficiente para romper a lógica da estrutura fundiária arraigada na cultura jurídica brasileira, baseada na concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e no caráter absoluto do direito de propriedade; (ii) o EC, aprovado no contexto de uma confluência perversa (DAGNINO, 2004), incorporou a lógica da produção neoliberal do espaço, permitindo a materialização dos princípios ideológicos dos grupos sociais hegemônicos que passaram a controlar o Estado brasileiro a partir do fim do governo militar; e (iii) a aplicação seletiva das leis urbanísticas (MARICATO, 2000) e a transformação da ordem urbana no fetiche do espaço pelo direito contribuiu para o esvaziamento do conteúdo das conquistas sociais traduzidas juridicamente nas normas contidas no EC.

A partir de tais constatações, são apresentadas três proposições: (i) necessidade de repensar a lógica proprietária, as formas jurídicas da relação entre o cidadão-proprietário e o não-cidadão e o direito à cidade como estratégia prático-discursiva na conquista de direitos; (ii) aprofundamento da aposta em instrumentos efetivos de gestão democrática da cidade, combate à visão domesticada do direito à cidade e incorporação de normas do direito financeiro e econômico, fazendo frente ao “custo dos direitos” para a sua efetivação; e (iii) necessidade de espacialização do direito, no combate à fetichização do espaço pelo direito por parte dos profissionais e instituições ligados ao sistema de justiça.

O presente artigo foi desenvolvido em cinco partes, além da introdução e conclusão. Inicialmente, apresenta-se uma análise do contexto da aprovação do EC e a racionalidade sob a qual se propôs essa formulação visando promover, com décadas de atraso, uma outra possibilidade de gestão e política urbana mais justa e equânime. Nos quatro tópicos que se seguem, trataremos limites da regulação considerados: (i) a matriz concentradora; (ii) a racionalidade neoliberal de produção do espaço; (iii) os custos do direito; e (iv) a interpretação da ordem urbana pelo sistema de justiça.

EC 21 anos: antecedentes e o contexto

A aprovação do EC foi influenciada decisivamente pela atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNURU, originado do Movimento Nacional de Reforma Urbana - MNRU, coletivo atuante desde o período da Assembleia Nacional Constituinte. O texto aprovado resulta de uma intensa disputa dos movimentos sociais com setores do empresariado urbano (CARVALHO, 2012), veiculando lógicas, em princípio, irreconciliáveis. De um lado, as reivindicações

por um direito à cidade de conteúdo ainda impreciso, mas tendente a privilegiar o acesso aos bens urbanos e à construção de uma nova ética urbana, fundamentada na justiça social e na cidadania, construindo direitos urbanos, exercidos através de variados instrumentos, que permitiriam viabilizar as transformações necessárias para que a cidade exercesse a sua função social. De outro, a racionalidade hegemônica de produção neoliberal do espaço, tributária, da financeirização da moradia, da acumulação por desposseção (HARVEY, 2005) e da lógica proprietária como premissas inegociáveis.

Pode-se, assim, inferir como fundamento da racionalidade do EC uma tendência redistributivista e reformista, seja política, seja jurídica, ao tratar da “inovação” da regulação sobre a propriedade privada da terra sem função social e ao mesmo tempo estabelecer instrumentos para promoção de regularização fundiária, com a criação de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários para promover a distribuição mais justa dos benefícios constituídos pelos investimentos públicos e privados no território.

Identifica-se também uma relação entre a reparação histórica e o limite prospectivo à ampliação de uma situação produtora de cidades de urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 1994) ou dispersa (REIS FILHO, 2006), resultante de concentração de renda e terra e da permanência de significativas áreas ociosas valorizadas por investimentos públicos em áreas adensadas que contribuíram para a periferização e espoliação urbana (KOWARICK, 1979).

No entanto, a despeito de todos os avanços passíveis de serem mencionados, há que se analisar não somente o contexto no qual os postulados do estatuto foram negociados e consensualmente aprovados dentro do limite do campo de forças da sociedade brasileira em 1988 e décadas antecedentes (BASSUL, 2010). Mas, antes, há de se analisar qual a percepção ou avaliação das condições estruturais da formação socioespacial brasileira e de sua matriz sociocultural de raiz colonialista, patrimonialista, patriarcal e racista.

Nesse cenário histórico e estrutural a matriz de origem se dá segundo CHAUI (2001, p. 93), com a manutenção das marcas de uma sociedade colonial escravista ou cultura senhorial, estruturada por uma hierarquia verticalizada fundada no poder do mando e obediência na qual as assimetrias reforçam as desigualdades, e os direitos deixam de ser reconhecidos como subjetividade ou alteridade.

O ambicioso projeto jurídico-político contido no EC, a partir do estabelecimento de instrumentos que incidiriam sobre a regulação do exercício do direito de propriedade, em um quadro de considerável concentração de terra urbana e

imóveis urbanos nas mãos de poucos proprietários, num contexto histórico de urbanização desigual, cuja informalidade ou irregularidade fundiária sempre foi um traço marcante, encontrou muitas resistências. Afinal, como transformar a realidade desse postulado que poderia “afetar o coração desse sistema” e atingi-lo, sendo que sua aplicabilidade se daria na esfera de mais de 1.700 municípios em 2001, tão díspares em termos populacionais, econômicos, dimensionais, políticos, sociais e ambientais?

Nesse sentido, importante delinear a trajetória do direito de propriedade no Brasil e, contemporaneamente, as interfaces limitadoras da relação direito urbanístico/direito econômico.

Limites da regulação na matriz concentradora

Ao analisar a trajetória do direito de propriedade no Brasil em suas permanências e rupturas cabe avaliar o quão considerado foi esse legado, ou não, para constituição das formulações sobre a questão da terra e do direito à cidade, presentes na Lei 10.257/2001.

A primeira questão refere-se ao conceito, pois embora a clássica definição de propriedade -direito de usar, fruir, gozar, dispor e reivindicar -) não tenha sofrido grandes transformações ao longo da história, o regime jurídico do exercício de tal direito experimentou evoluções desde a chegada dos representantes da metrópole às terras brasileiras.

O direito oficial português, quando toca o território ocupado pelos povos originários que aqui se encontravam, atropela o direito local, promovendo a expropriação das terras comunais, projetando a organização territorial da metrópole, a partir da já decadente figura das sesmarias, regime jurídico de privilégios que perdurou por quase trezentos anos no Brasil mas que, de certo modo, a despeito de serem concessões e doações, caracterizava-se por uma certa dimensão de uso.

Nesse sentido que Wehling (apud VÍCOLA, 2009, p. 92) afirma que o regime de sesmarias e, portanto, o conceito de propriedade associado ao seu uso, configurava-se como “a chave do regime de propriedade no Brasil até o século XIX” (p. 6).

No entanto, o sistema de produção colonial (cultivo de cana-de-açúcar) e a precariedade das condições na colônia geraram ampliação da criação do número de sesmarias pelos donatários em função da própria demanda por extensão de terra para cultivo de cana. A consequência desse processo é observada já no século XIX quando, diante da complexidade de aplicação das leis que regulavam

as dimensões das sesmarias, muitas foram abandonadas ou se tornaram propo-sitalmente irregulares.

A transferência das terras pertencentes à Coroa aos particulares definiu a forma de acesso originário à propriedade da terra no Brasil, onde práticas ilegais, desde o início da ocupação do território, passaram a produzir a lei que acabava por se transformar em canal de desordem estratégica (HOLSTON, 2015).

Segundo Pereira (2021), tornou-se comum, então, a apropriação dessas terras por “posseiros”, e isso gerou um sistema sem regras de ocupação de terras, que ocorria de forma associada às cessões das sesmarias.

A segunda etapa desse processo, que leva à consolidação no tempo das condições estruturais de apropriação de terra no Brasil até a contemporaneidade, assenta-se na promulgação da Lei de Terras, em 1850. Um ponto central dessa inflexão, de acordo com Pereira (2021), é o fato de que o uso deixa de ser o fundamento da propriedade, instituindo-se uma divisão entre domínio público e privado, com a formalização do título de propriedade como documento básico para a certificação, havendo uma substituição da comprovação do uso pela comprovação da titulação (PEREIRA, 2021). Ou seja, observa-se uma alteração de fundamento e estatuto da terra priorizando a condição de título de propriedade individual em detrimento da propriedade pelo uso.

A Lei de Terras constitui, assim, um marco histórico-legislativo importante para a compreensão do processo de transformação do tratamento jurídico da propriedade fundiária no Brasil, estabelecendo o acesso à propriedade da terra pela via exclusiva da compra, inserindo a economia colonial na lógica do sistema capitalista internacional - ao fomentar a substituição da mão de obra dos escravos, por colonos europeus -, e criando as bases para consolidação da disciplina jurídica da propriedade com viés liberal, sem as peias dos deveres de cultivo, moradia e destinação econômica existentes no regime sesmarial (VARELA, 2005), sendo a terra tratada como simples mercadoria acessível a quem tivesse recursos para adquiri-la.

Alie-se a isso a complexa trama jurídico-institucional que envolve o acesso à propriedade urbana, composto por uma legislação fundiária tanto impenetrável/incompreensível, quanto aberta à exploração de suas frinchas e ambiguidades, regulada por um sistema registral somente dominado por uma pequena elite dos operadores do direito, formando o mecanismo de produção de ilegalidade e segregação da pobreza na ordem jurídico-urbanística formal.

Apenas com a Constituição de 1934 surge a premissa de uma regulação na qual o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Esse princípio é consagrado na Constituição de 1937-1946 em seu artigo

122. Com a redemocratização de 1946 retoma-se na Constituição o conceito de propriedade trazendo a questão do “bem-estar social” como elemento destacado no artigo 147 daquela Carta. Por fim na nova instauração de um regime autoritário, na Constituição de 1967 aparece pela primeira vez o termo função social da propriedade, porém, apenas vinculando-se função social e propriedade urbana na Constituição de 1988.

Ressalta-se também que exatamente nas décadas de 1960-1980 há uma aceleração impactante da urbanização brasileira em especial das capitais e seus anéis metropolitanos, resultante de um modelo de desenvolvimento promotor de concentração de renda e terra via urbanização com baixos salários (Maricato, 2011) e amplamente analisado pela literatura nacional.

Nesse contexto, a expansão urbana periférica e a espoliação urbana (KOWARICK, 1979) garantida pela manutenção de vazios urbanos com cada vez mais infraestrutura financiada pelo investimento público, consagraram as ocupações e aquisição de lotes por meio de parcelamento de solo irregular, o que levou, em 1979, à promulgação da Lei Federal nº 6766/79.

A despeito de sua racionalidade e princípios que julgavam coibir irregularidades e, ao mesmo tempo, estabelecer condições de acesso à terra aos trabalhadores, as resultantes não foram alentadoras, pois a base da formação socioespacial brasileira permaneceu ancorada na visão patrimonialista e autoritária.

Decorrente da luta por reconhecimento dos direitos anunciados pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, o EC (Lei 10.257/2001) surge para regular a política urbana no Brasil, sendo aprovado 13 anos após a promulgação da Constituição, em 10 de julho de 2001.

Dividido em cinco capítulos (Diretrizes Gerais, Instrumentos da Política Urbana, Plano Diretor, Gestão Democrática da Cidade e Disposições Gerais), o EC, em sua estrutura lógico-formal, anuncia normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (art. 1º, parágrafo único), relacionando nominalmente, em seu segundo capítulo, mais de trinta instrumentos da política urbana. Entretanto, os enunciados normativos que propugna, via de regra, remetem a aplicação de tais instrumentos à legislação própria que regula cada um (artigo 2º, § 1º, do EC).

A técnica jurídica adotada na elaboração das normas contidas no EC é caracterizada pela sua baixa densidade normativa, entendida aqui no sentido apontado por Lins (2009) como sendo aquela “norma que [não] fornece critérios claros e precisos para sua concretização” (LINS, 2009, 54), remetendo à legislação

complementar, geralmente de iniciativa municipal, a concretização dos direitos nela estampados.

É assim que a disciplina de alguns dos avançados instrumentos previstos no EC, como o Parcelamento de Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e a desapropriação com pagamento por títulos da dívida pública foram remetidos à discricionariedade dos legisladores municipais, considerado o caráter facultativo da implementação de tais instrumentos, de acordo com a redação do artigo 5º, *caput*, da lei.

A não obrigatoriedade de implantação da maior parte dos instrumentos previstos na norma (excetuando-se, por exemplo, o Plano Diretor, obrigatório para municípios com população superior a vinte mil habitantes) trasladou a luta pela efetivação dos direitos para escala municipal.

O baixo nível de coercividade da norma em relação a maior parte dos instrumentos ali previstos contribuiu, por exemplo, para que, passados mais de dez anos de vigência do EC, em 2012, somente 20% dos municípios que possuíam plano diretor tivessem lei específica de PEUC (IPEA, 2015).

Por outro lado, as normas contidas no EC, seu aspecto substancial, não se prestam a um questionamento aprofundado do regime da propriedade, capaz de proporcionar a reversão ou mesmo atenuar o resultado do longo processo histórico dominado pela concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, lastreada no ideário que sustenta o caráter absoluto do direito de propriedade e na retórica da igualdade formal, mas que produz a desigualdade substancial, amplificada e reproduzida com a aplicação arbitrária e seletiva da lei (MARICATO, 2000) e do uso da violência institucional. Suas normas, a despeito de regular a propriedade urbana para ter uma função social, incorporam a lógica da produção neoliberal do espaço, permitindo a materialização dos princípios ideológicos dos grupos sociais hegemônicos.

Neste ponto, o direito à cidade assume protagonismo no debate jurídico. Como objeto de disputas hermenêuticas, o direito à cidade tem assumido uma variada gama de significados, havendo fundadas críticas à sua versão ideologizada, domesticada e cooptada pela lógica hegemônica neoliberal, que transforma cidadãos em consumidores do “espaço-mercadoria” (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 46), legitimando a apropriação privada da produção social da cidade e transformando “o urbano em negócio” (Idem).

Carlos, Alves e Pádua (2017) destacam a oposição fundamental entre uma concepção domesticada de direito à cidade, predominante no campo jurídico, que o equipara à “política pública realizável no seio do Estado” (CARLOS; ALVES;

PÁDUA, 2017, p. 33) e a concepção originária de Henri Lefebvre, associada à ideia de projeto utópico: “Envolto na lógica neoliberal, o ‘direito à cidade’ acha-se esvaaziado de sua *potência utópica*, e com ela a possibilidade de construção de um projeto social que oriente as ações em direção ao futuro da sociedade urbana, como negativo da realidade que vivemos.” (CARLOS; ALVES; PÁDUA, 2017, p. 58).

O direito à cidade representaria o negativo ao urbano como negócio, constituindo “a realização possível da humanidade perdida” na tragédia urbana (CARLOS; VOLOCHKO; ALVAREZ, 2015, p. 61).

A luta pelo direito à cidade passa por compreender o papel que o processo de urbanização desempenha na absorção da acumulação de excedentes da produção para proteção do poder de classe do capital (HARVEY, 2014b, p. 40). Neste sentido, Harvey sustenta que a principal exigência na reivindicação pelo direito à cidade deve ser “maior controle democrático sobre a produção e o uso do excedente” na urbanização (HARVEY, 2014a, p. 61). Passa ainda, por uma busca intermitente de espacialização e mundanização do direito, no combate à fetichização do espaço pelo direito por parte dos profissionais e instituições ligados ao sistema de justiça, conforme discorreremos adiante.

Limites da regulação na racionalidade neoliberal de produção do espaço

A instituição dos avançados instrumentos jurídicos da política urbana, alguns inéditos no mundo, como é o caso das Zonas Especiais de Interesse Social - Zeis, através do EC, deu-se no contexto do que Dagnino denomina “confluência perversa”, quando expõe as contradições “entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004), que teve início com o final do governo militar e que viria a se aprofundar nos períodos subsequentes, permitindo a materialização dos princípios ideológicos dos grupos sociais hegemônicos que passaram a controlar o Estado brasileiro a partir do fim do governo militar.

A dilapidação do Estado brasileiro, iniciada durante a ditadura militar, criara as condições propícias para que a ideologia neoliberal emplacasse uma bem-sucedida pregação antissocial, travestida em reclamos antiestatais (OLIVEIRA, 1998, p. 24).

É no Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) que ocorre a abertura do setor bancário ao capital estrangeiro e, ainda, a instituição do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que, ao pretexto de tornar o crédito imobiliário mais

flexível, permitiu a integração do mercado imobiliário nacional ao circuito internacional do capital, criando instrumentos jurídicos para acelerar o processo de financeirização da política habitacional.

O EC verte ao mundo jurídico no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Mesmo os sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores que, a despeito de obter êxito na redução de danos, com decréscimo da pobreza absoluta, de fomentar o consumo, o aumento real do salário-mínimo e de promover a redistribuição direta de renda, mantiveram intactos os fundamentos da racionalidade neoliberal, postura já anunciada durante a campanha eleitoral no histórico documento denominado “Carta ao Povo Brasileiro”, subscrita por Luiz Inácio Lula da Silva, na campanha vitoriosa de 2002.

Assim, a hegemonia neoliberal no Brasil já completa trinta anos e este longo período de prevalência da racionalidade neoliberal na organização política, econômica e social do país acabou por consolidar as bases para que a lógica do mercado fosse tomada “como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 34), naturalizando a sonegação dos direitos duramente conquistados, representados nas normas contidas no EC.

Após pouco mais de uma década da adoção de uma estratégia de desenvolvimento designada por Novo Desenvolvimentismo (MATTEL, 2013) ou Social-Neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS; GUNTURIZ, 2013) pelos governos do Partido dos Trabalhadores observa-se, a partir de 2016, um realinhamento integral da política macroeconômica brasileira ao receituário mais ortodoxo, originado do Consenso de Washington.

Assim, o EC completa duas décadas em meio a uma contraofensiva para retomada da agenda neoliberal mais ortodoxa que projeta seus efeitos sobre o urbano e sobre a cidade, trazendo consigo o recrudescimento da segregação socioespacial e um acirramento da luta pelo espaço urbano, agravados pela crise provocada pela pandemia.

Limites da regulação diante dos custos dos direitos

Um parêntesis a se fazer na tentativa de delinear esse processo é avaliar que a CF de 1988 estabeleceu uma estrutura de Estado na qual os municípios se tornaram entes federativos autônomos, assim com a União e os Estados, e que o município seria o ente responsável pela elaboração e execução de gestão e planejamento urbano bem como a legislação pertinente.

Aqui introduz-se o segundo elemento do que se entende ser as condições limitadoras à efetivação, seja dos Planos Diretores, seja de seus instrumentos: os pontos cegos da regulação urbanística (MASSONETTO, 2015) e os custos dos direitos.

Importante, ao refletir sobre as condições sob as quais se restabeleceu os regimes da política urbana no Brasil pós Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade 2001, levar em consideração a afirmação de Massonetto (2015) que propõe que a produção capitalista do espaço “está inserida no processo sistêmico de acumulação e tem a sua dinâmica plasmada pelos regimes de acumulação em escala mundial e pelos modos de regulação verificados nas diversas jurisdições nacionais” (p. 144).

Segundo Massonetto (2015) há uma necessária articulação a fazer entre Direito Urbanístico e Direito Financeiro, já que as possibilidades de efetivação de normas do Direito Urbanístico estão amarradas à atividade financeira do Estado (Idem).

A eventual ausência das relações entre os Direitos Civil, Urbanístico, Econômico, Financeiro e Tributário, surge como hipótese que suscite, não só pelo gradativo *déficit* democrático presente na agenda urbana brasileira, uma impossibilidade de efetividade de planos urbanos que consagrem na prática instrumentos urbanísticos que promovam a função social da propriedade e regularização fundiária pois, para Massonetto (2015), “a gestão política da infraestrutura da cidade não depende exclusivamente de uma racionalidade regulatória capaz de criar relações jurídicas aderentes às diretrizes da política urbana (p. 148).

Em razão desse contexto, para Massonetto (2015),

“a articulação do Direito Urbanístico, do Direito Econômico e do Direito Financeiro a partir da conexão da regulação da atividade econômica, da atividade financeira e da atividade urbanística permite ao jurista repensar a propriedade urbana em todas as suas dimensões.” (MASSONETTO, 2015, p.149)

Destaca-se outro elemento que circunscreveu e circunscreve a aprovação do Estatuto da Cidade e seus 20 anos de vida. A inserção do país na economia do mundo como país do sul global na dinâmica da financeirização e mercantilização das cidades, das coisas e da vida, aquilo que Dardot e Laval (2008) denominam cidadão neoliberal.

Nesse sentido, Massonetto (2015) destaca duas modalidades de instrumentos urbanísticos: onerosos e não onerosos. Os onerosos impactam o orçamento público dos entes federados, inclusive o caixa das empresas públicas de

desenvolvimento urbano, já os não onerosos, ao incidirem sobre os agentes privados, direcionam condutas “estimulando comportamentos, onerando posturas e impactando a estrutura de custos do setor de infraestrutura e do setor imobiliário.” (p. 150).

De acordo com Massonetto (2015) a questão é que o Direito Urbanístico deixa pouco a pouco de refletir aspectos da regulação urbana e produção social do espaço, problematizando, de forma mais exagerada, aquilo que se entende por as disfuncionalidades no uso e ocupação do solo urbano (p. 153), com ênfase na ordem urbanística e exercício do poder de polícia.

Limites da regulação pelo atuar do sistema de Justiça

As interconexões entre espacialidade e direito descortinam um amplo leque de possibilidades analíticas, que vão desde a tradicional abordagem da jurisdição, como regra de fixação da competência territorial, passando pela consideração do direito como tradutor do espaço ou moldando o espaço, reduzindo-o à dimensão do espaço absoluto (HARVEY, 2015) até, mais recentemente, a utilização de elementos de representação do espaço como instrumento de persecução penal (CLARKE; KENDAL, 2019).

Por outro lado, as indiferenças recíprocas nos campos de estudos levam, frequentemente, o direito a ser considerado como algo dado nos estudos geográficos, assim como leva o espaço a ser expurgado ou invisibilizado nos estudos jurídicos, emergindo o paradoxo apontado por Philippopoulos-Mihalopoulos de que, “apesar da proeminente conexão entre direito e geografia, o engajamento do direito com o espaço resta cada vez mais desespacializado” (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2017, p. 636).

A desespacialização do direito e sua consequente despolitização reforçam e legitimam o discurso da força compulsiva dos fatos, endossando “a tendência ideológica liberal a apresentar seus postulados como o resultado de um processo natural e imodificável” (HERRERA-FLORES, 2000, p. 25), em desfavor de uma concepção na qual não só se evidencie o caráter mundano da lei, mas também se desnudem os verdadeiros motivos das escolhas efetuadas, os conflitos mascarados e, por consequência, o próprio mito da neutralidade e superioridade do direito na representação da racionalidade do real (idem).

Por outro lado, a implementação da racionalidade neoliberal exige o constante incremento e aperfeiçoamento do arcabouço jurídico-institucional tendente a fortalecer os pilares da ordem urbana (MITCHELL, 2012), com foco na organização espacial dos elementos no território, na intensa produção

legislativa, no fortalecimento do exercício do poder de polícia e na adoção de retórica da lei e da ordem.

Os conceitos jurídicos indeterminados muitas vezes são utilizados, através da hermenêutica jurídica, para justificar a completude do sistema jurídico, onde o “intérprete” da lei seria o responsável pelo fechamento das brechas do sistema.

A ordem urbana é um desses conceitos jurídicos indeterminados, sendo um conceito chave da mediação entre direito e espaço, seja pelo seu elevado potencial de mundanizar o direito, seja pela sua capacidade de influenciar a produção e ordenação do espaço absoluto e do território.

A despeito da noção de ordem urbana envolver variados aspectos de regulação da vida e da própria produção do espaço (habitação, mobilidade, saneamento, ordenamento territorial, geração de renda, planejamento urbano, normas edilícias, meio ambiente etc.), a proteção da propriedade ainda se destaca como um eixo central nas resoluções judiciais dos conflitos fundiários urbanos no Brasil, que reivindicam o cumprimento da função social da propriedade, confirmando a tese de que o Judiciário “integra os elementos de produção da segregação socioespacial nas cidades brasileiras” (MILANO, 2017, p. 139), e indicando um verdadeiro comprometimento ideológico com o projeto hegemônico de produção do espaço urbano.

Uma boa noção dos mecanismos de tradução e esquematização da ordem urbana e sua justiciabilidade pode ser visualizada na Tabela de Assuntos Processuais do 1º Grau da Justiça Estadual – Ordem Urbanística/Ordenação da Cidade do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (CNJ, 2020).

Ao ordenarem e classificarem a ordem urbanística, o CNJ e os tribunais estaduais instituem filtros que explicitam a forma de entendimento e as aproximações oficiais possíveis dos operadores do direito em relação à matéria.

Tal taxionomia reduz a ordem urbana à ordem urbanística, reduzindo esta última a cinco subcategorias: Comércio Ambulante, Operações Urbanas Consorciadas, Parcelamento do Solo, Posturas Municipais e Segurança de Edificações.

Por outro lado, a expressão “função social da cidade” não é encontrada na classificação apresentada pelas tabelas do CNJ e a expressão “função social da propriedade” aparece vinculada ao tema “política fundiária e da reforma agrária”, sem relação direta com a ordem urbana.

Os conflitos fundiários coletivos urbanos estão classificados no ramo do direito civil, no tópico que trata do direito das coisas, sendo considerados como

“pano de fundo” da disputa judicial, cuja centralidade permanece na versão individualista do direito de propriedade.

Chama a atenção, ainda, na classificação apresentada pelo CNJ, a menção isolada de um único instrumento do Estatuto da Cidade (Operações Urbanas Consorciadas), dentre os mais de trinta instrumentos previstos no art. 4º daquela lei.

Percebe-se, portanto, que a lógica subjacente em tal classificação explicita o mecanismo da seletividade adotada pelos tribunais na leitura e, consequentemente, na aplicação da lei.

A ordem urbana, por integrar um campo de mediação entre direito e espaço, acaba por tornar-se funcional, na gramática do Judiciário, à fetichização do espaço no discurso jurídico ao desconsiderar as múltiplas dimensões do espaço (heterogeneidade, simultaneidade e coletividade) (MASSEY, 2015), legitimando os mecanismos de produção da ilegalidade, de dosimetria e seletividade na aplicação da lei, o que acaba por validar a reprodução sistêmica da cidade a partir da racionalidade hegemônica e manutenção do regime de propriedade vigente.

Considerações finais

No curso do desenvolvimento deste artigo procuramos desvelar, em caráter não exaustivo, alguns dos fatores que contribuíram para que as normas contidas no EC, após vinte anos de vigência, não tenham sido plenamente efetivadas de modo a proporcionar uma modificação substantiva na realidade urbana em nosso país, marcada historicamente pelas desigualdades injustas e pela segregação socioespacial.

Sustentamos que, diante do caráter provisório da conquista de direitos, a aprovação do EC, após treze anos de intensa luta dos movimentos sociais e mais vinte anos de vigência, embora tenha sido um importante avanço no tratamento da política urbana, não rompeu as bases estruturais da racionalidade neoliberal, fincadas na mercantilização da existência e na lógica proprietária individualista de inclusão através da aquisição do *status* de proprietário.

Afirmamos que a luta por direitos e por inclusão pode ser um caminho experimental para transformar a realidade, desde que não seja considerada como um fim em si mesma e não seja dissociada da luta política pela dignidade pois, nesta hipótese, a luta jurídica tende a se transformar em fator de desmobilização e institucionalização das insurgências, desviando o foco das necessidades de organização, mobilização e da própria emancipação, sobretudo quando se percebem as limitações de atuação do sistema de justiça, seja pela aplicação seletiva das

leis urbanísticas, seja pela redução da ordem urbana à ordem urbanística e, esta última, reduzida, invariavelmente, às normas proibitivas de uso e ocupação do solo e legitimação do exercício do poder de polícia.

Entretanto, para além da discussão dos limites da regulação, é necessário que se encontre caminhos para a problematização e contraposição, no campo do direito, da lógica proprietária e da racionalidade hegemônica, de onde surge a necessidade de se retomar a luta pelo direito à cidade, sem que seja reduzido à mera reivindicação de acesso aos serviços e aos equipamentos públicos, incorporando a lógica da cidade como objeto de consumo e do cidadão como consumidor de serviços e de políticas públicas ou, ainda, considerando a vida cotidiana como um fato consumado, naturalizando-se o *status quo* e corroborando, consciente ou inconscientemente, com a domesticação do potencial libertário contido na ideia-força do direito à cidade e na conseqüente consolidação e fortalecimento da distopia produzida pela lógica hegemônica neoliberal.

Após trinta e três anos, a luta pela reforma inconclusa está somente (re) começando.

Referências Bibliográficas

- BASSUL, José Roberto. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: **O Estatuto da Cidade comentado**. Celso Santos Carvalho, Ana claudia Rossbach (Orgs.) – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Gloria; PÁDUA, Rafael Faleiros. **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 117-148.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.
- CARVALHO, Ana Paula Soares. **Estatuto da cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil**. 2012. 220 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- CHAUÍ, Marilena. **Mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- CLARKE, Kamari Maxine; KENDALL, Sara. **The beauty...is that it speaks for itself: geospatial materials as evidentiary matters**, *Law Text Culture*, v. 23, p. 91-118, 2019.
- DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad**

civil en tiempos de globalización. Caracas: *FACES*, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 20 anos depois. **Consultor Jurídico**, 23.jul.2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-23/edesio-fernandes-estatuto-cidade-20-anos-depois>. Acesso em 27.07.2021.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014a.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** 25.ed. São Paulo: Loyola, 2014b.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea. **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro. 1º. Semestre de 2015. n. 35, v. 13, pp. 126-152.

HERRERA-FLORES, Joaquín. **Derechos humanos y crítica de la razón liberal.** Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A., 2000.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e Iptu progressivo no tempo: Regulamentação e aplicação.** Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. (SAL): Ipea, 2015.

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LINS, Liana Cirne. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: Uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, a. 46, n. 182, p. 51 - 74, abr./jun./2009.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito?** 11 ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

- MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.
- MASSONETTO, Luiz F. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico. Belo Horizonte: **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**. n.º 6, 2015, pp 141- 154
- MATTEI, L. Gênese e agenda do “Novo Desenvolvimentismo Brasileiro”. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 1, p. 41-59, 2013.
- MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Ithala, 2017.
- MITCHELL, Don. **The right to the city: social justice and the fight for public space**. New York: Guilford Press, 2012.
- MONTE-MÒR, Roberto Luís. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In SANTOS, Milton et. al. (orgs.) **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ Anpur, 1994 (pp. 169-181)
- OLIVEIRA, Francisco. Neoliberalismo à brasileira. In. SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- OXFAM. O vírus da desigualdade. **Relatório da Oxfam**. Janeiro de 2021. Oxfor: Oxfam, 2021. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F115321%2F1611531366bp-the-inequality-virus-110122_PT_Final_ordenado.pdf. Acesso em: 25 jan. 2021.
- PEREIRA, Gislene. Das ordenações ao ordenamento: a trajetória do direito de propriedade no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.23, 2021, pp 1-23.
- PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Quem tem medo do espaço? Direito, geografia e justiça espacial. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, n. 70, p. 635 - 661, 2017.
- PUELLO-SOCARRÁS, J. F.; GUNTURIZ, M. A. ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. **Política y Cultura**, n. 40, p. 29-54, 2013.
- REIS FILHO, Nestor Goulart. Dispersão urbana e modernização capitalista. **Revista Cidades**, v. 12, nº 21, 2005, pp. 91-107.
- SUNG, Jung Mo. **Desejo, Mercado e Religião**. Londrina: Fonte, 2010.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Propriedade e posse: um confronto em torno da função social**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

VARELA, Laura Beck. **Das Sesmarias à Propriedade Moderna: um estudo de história do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VÍCOLA, N. S. A propriedade imobiliária no Brasil: breve histórico. **Revista Eletrônica FMU Direito**, v. 23, n. 31, 2009.

Políticas Públicas para População em Situação de Rua como Reconhecimento do Direito à Dignidade Humana

Marcia de Assis Costa¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir as políticas públicas voltadas à População em Situação de Rua, enfatizando a moradia como estruturante para o acesso aos demais direitos sociais. O fenômeno da População em Situação de Rua é ocasionado por determinações econômicas, políticas e sociais nos marcos da sociedade capitalista, que levam à violação de direitos.

Palavras-Chave: Situação de Rua; Políticas Públicas; Direito a Moradia

Introdução

A discussão sobre Políticas Públicas para População em Situação de Rua² implica na compreensão dessa expressão da questão social numa perspectiva de totalidade histórica, como consequência do desenvolvimento da sociedade capitalista, resultado da produção e reprodução das relações sociais.

De acordo com o levantamento realizado em junho de 2020 (Nota Técnica nº 73³), existem 221.869 mil pessoas em situação de rua no país, 119% a mais que em 2016 (Natalino, 2020). Segundo o referido autor, os dados da pesquisa refletem a parcela que o Estado consegue enxergar⁴. Sendo assim, estima-se que a quanti-

1 Doutora em Serviço Social pela PUC/SP, Analista de Desenvolvimento Social na Prefeitura de São Paulo.

2 As Políticas Públicas para a População em Situação de Rua foram tema do curso de mesmo nome realizado pela Escola do Parlamento. Informações em <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-antiores/cursos-realizados-em-2020/politicas-publicas-para-populacao-em-situacao-de-rua/>

3 Levantamento realizado com base na evolução no número de pessoas em situação de rua cadastradas no CadÚnico e reportadas oficialmente pelos municípios ao Governo Federal.

4 Devido à falta de documentação ou acesso às instituições algumas Pessoas em Situação de Rua podem não ter sido considerada no levantamento do CadÚnico.

dade de Pessoas em Situação de Rua, pode ser ainda maior. A ausência de dados precisos dificulta e até mesmo impede a formulação de políticas públicas voltadas para essa expressão da questão social.

É importante destacar que a População em Situação de Rua não é considerada no Censo Oficial devido à contagem ser realizada por domicílio. Segundo o *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)*, é necessário o desenvolvimento de uma metodologia específica para a contagem dessa população. A ausência de um censo nacional contribui para que os números levantados sejam subestimados e não reflitam a realidade, levando à invisibilidade uma parcela desses sujeitos.

A população em situação de rua de acordo com Decreto Nº 7053/09, que institui a Política Nacional para a População de Rua, se refere a: “Um grupo heterogêneo e complexo, que expressa múltiplas expressões da questão social tais como: o desemprego, conflitos familiares, violência doméstica e/ou na comunidade, uso abusivo de substâncias psicoativas, entre outros” (Brasília, 2008). A magnitude e complexidade dos fatores que levam à situação de rua requerem atenção integrada e trazem como desafio profissional o rompimento com a imediatividade do trabalho no âmbito das instituições voltadas ao atendimento dessa população, posto que há necessidade de uma leitura crítica que possibilite a apreensão dos diversos aspectos que permeiam essa expressão da questão social.

Esses sujeitos são caracterizados pela situação de extrema pobreza em que vivem, com direitos violados e vínculos familiares rompidos ou fragilizados, além da inexistência de moradia convencional. Pode-se dizer que há variadas determinações que ocasionam o referido fenômeno, tais como: crises econômicas, a precarização das relações e condições de trabalho; debilidade dos sistemas de seguridade social, conflitos familiares/rompimentos de vínculos, problemas de saúde, saída do sistema penitenciário, uso abusivo de álcool e drogas, migração, entre outros.

A terminologia Pessoa em Situação de Rua traz a compreensão de que essa situação é algo na trajetória dos sujeitos que poderá ser modificado. É importante ressaltar que a situação de rua, não se limita à falta de moradia apenas, mas um conjunto de acessos negados a outros direitos.

Nas últimas décadas, as estratégias adotadas pelo capital para a manutenção de sua hegemonia, trouxeram como consequência a reestruturação produtiva, o desenvolvimento de políticas neoliberais, pautadas na privatização de serviços públicos e redução do papel do Estado em relação às políticas sociais. Tais estratégias contribuiram para o aumento da desigualdade e da exclusão social.

O modo de produção capitalista tem em sua essência, a distribuição desigual de riqueza, de recursos públicos, a privatização do direito, a ausência e quando não a descontinuidade das políticas sociais - alicerce para sua manutenção. Assim, é necessário pontuar que a pobreza é um fenômeno multidimensional, que implica numa série de ausências relativas à falta de condições materiais para a reprodução social, a violação de direitos humanos, sociais e políticos.

O Desenvolvimento da sociedade capitalista e o aprofundamento da exploração do trabalho

A consolidação do Capitalismo fez surgir um tipo de pobreza ocasionada pelo desemprego, pela criação de um exército industrial de reserva em razão do desenvolvimento das forças produtivas (tecnologia) e pela crescente produção de riqueza e expropriação privada da mesma, que difere daquela produzida nas sociedades pré-capitalistas. Conforme analisa Netto (2011):

[...] o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a 'questão social' - diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da 'questão social'; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornando potência social dominante. A 'questão social' é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. (NETTO, 2011, p. 157).

A transição do feudalismo para o capitalismo no decorrer dos séculos XIII a XIX ocorreu de maneira distinta em diferentes lugares da Europa, tendo como origem, entre outros fatores: o crescimento das rotas comerciais; o fortalecimento dos comerciantes/mercadores, movidos pelo lucro; e o estímulo ao crescimento das cidades. Na Inglaterra, por exemplo, a partir do Séc. XVIII, a expulsão dos servos (cercamentos) e a transformação das terras em pastos para ovelhas, contribuíram para o empobrecimento e aumento da exploração dos camponeses, obrigando-os a buscar nas cidades os meios para a subsistência. Esse processo configurou a substituição da riqueza imobiliária pela riqueza mobiliária, traduzida pela acumulação de dinheiro (Netto e Braz, 2006, p.70)

No final do século XVIII, o advento da Revolução Industrial, introduz mudanças do ponto de vista tecnológico, econômico e social (Singer, 1986) e contribui para a consolidação da classe operária predominantemente urbana. Do ponto de vista tecnológico, a aplicação de energia a vapor às máquinas permitiu que as mesmas fossem revolucionadas, aumentando a produtividade do trabalho

e contribuindo para a redução de custos de produção. O fato dos custos das máquinas serem altos contribuía para que apenas os detentores de capital conseguissem adquiri-las. Do ponto de vista social, a Revolução Industrial produziu a hegemonia do modo de produção capitalista na produção social, resultando na substituição do homem pela máquina e na proletarização do produtor autônomo. Tais mudanças culminaram com precárias condições de trabalho e remuneração, jornadas de trabalho extenuantes (16 horas/dia), com o emprego da mão de obra feminina e do trabalho infantil, conforme analisa Netto (2011), “[...] Se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiguíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava” (Netto, 2001, p. 42).

No Brasil, a formação da classe operária é antecedida pela exploração do trabalho escravo, seguida pela exploração do imigrante e pela configuração de uma economia agroexportadora de ouro, café, cana, borracha, etc. Tais questões contribuíram para que o desenvolvimento industrial se consolidasse somente no século XX.

A constituição do trabalho livre no Brasil pautou-se na reprodução de valores que desqualificaram a população negra e contribuíram para a ampliação da desigualdade racial no país. Nessa direção, temos as bases do racismo estrutural presente até hoje em nossa sociedade, que “(...) conforma um legado de inserção precária da população negra na sociedade urbano-industrial e o acesso desigual às políticas sociais” (Eurico, 2017, p. 423) e que é produzido no âmbito das relações sociais e como expressão da desigualdade que imperou no país desde a colonização portuguesa, refletindo até os dias atuais nas condições em que são tratados os negros na nossa sociedade.

Segundo Singer (1986), até 1920 o proletariado que se forma no país, em sua maioria é do setor de serviços: funcionários públicos, ferroviários, portuários, etc. Somente a partir da década de 1940 é que o processo de industrialização e de formação da classe operária no Brasil se amplia, com a implementação da industrialização de grande porte (aço, plástico, etc) e de bens de consumo (automóveis, eletrodomésticos, etc).

A primeira lei a reconhecer os direitos previdenciários em nosso país, a Lei Eloy Chaves (1923) que introduziu as Caixas de Aposentadoria e Pensão para trabalhadores formais e inseridos em alguns setores da economia, deixou de fora a maioria dos trabalhadores urbanos e rurais. Somente no período compreendido entre as décadas de 1930-1945 é que surgem as primeiras políticas sociais, como

um complexo sistema de gestão e regulação dos conflitos sociais, marcado pela ideia de colaboração entre as classes (Alves, 1999). Entre as medidas adotadas pelo Estado nesse período encontram-se: a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (1930); a criação do Salário Mínimo (1940); em 1942, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA); em 1943 a criação da CLT, subordinando a relação sindical ao aparelho do Estado, entre outras medidas. O período compreendido entre 1945-1964 foi marcado por governos populistas e por medidas de cunho antecipatórias às demandas (Silva, 1999, p.63).

Entre 1964-1985, o país vive a Ditadura Militar e o “Milagre Econômico Brasileiro”, período da internacionalização da economia, cujo desenvolvimento será dependente e subalterno, em especial aos EUA. No decorrer desse período, verifica-se um notável crescimento econômico, marcado pela concentração de riqueza na mão de poucos e o empobrecimento dos trabalhadores. O Estado atuou como financiador da economia (Alves, 1999). Nessa época, tem-se a criação de grandes instituições como o INPS (1966), o BNH (1964) e o início do FGTS (1967) com a inclusão de empregados domésticos (1972) e trabalhadores rurais (Funrural - 1975), no sistema previdenciário.

No contexto internacional, no período marcado a partir do segundo pós-guerra até meados da década de 1970, o crescimento da indústria *fordista*⁵ de produção em massa, demarcou as décadas de ouro do capitalismo, acompanhadas pela construção do *Welfare State*⁶ nos países desenvolvidos, com a formulação de políticas sociais, as quais materializaram as reivindicações da classe trabalhadora.

No final da década de 1970, o Brasil vive o período da redemocratização, marcado pela retomada dos movimentos sindicais (ABC/Paulista), dos movimentos sociais, pela criação de partidos políticos de esquerda com forte participação das CEBS (Comunidades Eclesiais de Base), conferindo o protagonismo da sociedade civil para o reconhecimento de direitos sociais e políticos.

O amplo processo de mobilização da sociedade culminou com a Promulgação da Constituição Federal de 1988, que introduziu o direito a Seguridade Social no país, formada pelo tripé das políticas de saúde, assistência social e previdência social (Capítulo II, Artigos 194 a 204).

5 *Fordismo* é um modelo produtivo criado por Henry Ford nos Estados Unidos desenhado inicialmente para a indústria automobilística e depois adaptado para utilização em outras atividades industriais, com o objetivo de aumentar a produtividade e, em contrapartida, diminuir os custos de produção.

6 O “Estado do Bem-estar” designa o Estado Assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos

Na década de 1990, o avanço da ofensiva neoliberal, sob a influência do Consenso de Washington⁷ (1989), representa um retrocesso do ponto de vista da efetivação dos direitos conquistados na Constituição Federal (Brasil, 1988).

Nesta mesma década, o Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado (Brasília, 1995), comandado por Bresser Pereira à frente do Ministério da Reforma do Estado, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, culminou com a introdução do gerencialismo na gestão pública, levando à introdução de fluxos, controles de produtividade etc., como estratégias para reduzir os custos públicos e ampliar a efetividade do trabalho na esfera pública. Essas questões levaram à privatização e à terceirização das políticas públicas, ampliaram o escopo administrativo do trabalho e implicaram no distanciamento de profissionais dos usuários.

Assim, diferentemente dos países desenvolvidos, a formação da classe trabalhadora, bem como a conquista da cidadania no Brasil foram dificultadas pelo histórico dependente do país, presente desde a colonização (Carvalho, 2002).

Assim, é imperativo assinalar que no Brasil, a regulação social refere-se a um processo lento e tardio, sendo a Política Social tratada como questão de política até as primeiras décadas do século passado. Tal enfoque levou a um aprofundamento da questão social, configurado pelos baixos salários, precárias condições de trabalho e de moradia.

A Reestruturação do capital e o aprofundamento da pobreza e exclusão social

A partir de meados da década de 1970, a crise do preço do barril de petróleo e a necessidade de retomada do crescimento alcançado nas décadas anteriores, levaram a um intenso processo de reestruturação produtiva do capital em escala global, caracterizado pela reorganização dos processos de trabalho, com a horizontalização da produção baseada na experiência japonesa introduzida na empresa automobilística da Toyota. O *toyotismo*, como foi denominado, marcou um processo de flexibilização da produção, introdução do método *Just in Time*⁸

7 O *Consenso de Washington* foi uma recomendação internacional elaborada pelo economista norte-americano John Williamson, que visava difundir a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. Considerando suas diferentes realidades, o Consenso gerou consequências negativas como o aumento do desemprego, da inflação, das taxas de juros, além da desigualdade social.

8 O *Just in Time* funciona a partir da ideia de produção por demanda, ou seja, a produção só começa a ser realizada quando é feito pedido. Em outras palavras, primeiro a venda, depois a produção

e de várias estratégias tais como: fusões, terceirizações, financeirização, entre outras, visando ampliar a produtividade do capital. Do ponto de vista do Estado a introdução de políticas neoliberais, baseadas na contrarreforma do Estado, buscou reduzir as despesas com políticas sociais através da privatização e incentivo ao mercado.

Tais estratégias contribuíram para que novas formas de organização social do trabalho baseadas na utilização da informatização produtiva fossem adotadas. Esse processo se intensificou no decorrer da década de 1990, levando a um expressivo aumento do desemprego estrutural e redução do emprego industrial formal com carteira assinada em detrimento de formas de contratação terceirizadas, por tempo parcial e empregos temporários, além da expansão de ocupações no setor de serviços, constituindo uma nova morfologia do trabalho, como analisa Antunes (2019):

Nova morfologia que compreende desde o operariado industrial e rural clássicos, em relativo processo de encolhimento (que é desigual quando se comparam os casos do Norte e do Sul), até os assalariados de serviços, os novos contingentes de homens e mulheres terceirizados, subcontratados, temporários que se ampliam. Nova morfologia que pode presenciar, simultaneamente, a retração do operariado industrial estável de base *tayloriano- fordista* e, por outro lado, a ampliação, segundo a lógica da flexibilidade *toyotizada*, das novas modalidades precarizadas de trabalho, de que são exemplos as trabalhadoras de *telemarketing* e *call center*, os *motoboys* que morrem nas ruas e avenidas, os digitalizadores que laboram (e se lesionam) nos bancos, os assalariados do *fast food*, os trabalhadores jovens dos hipermercados, etc. (Antunes, Ricardo, 2019)

Assim, a nova morfologia do trabalho (Antunes, 2019), amplia o processo de intensificação e a precarização das condições de trabalho, contribuindo para o crescimento de formas de trabalho intermitente, no qual o trabalhador recebe pelo que produz, não possui nenhuma segurança no emprego, ampliando a exploração de sua força de trabalho pelo capital.

Desta maneira, vivencia-se a diminuição do trabalho contratado e regulamentado dominante no século XX, com a substituição pelo trabalho terceirizado, flexibilizado, pelas formas de trabalho *part time*, voluntário, temporário, intermitente, acompanhadas do desmonte da legislação social protetora do trabalho e pelo aumento do desemprego. (Antunes, 2019). Tais constatações, são evidenciadas pelo crescente número de desempregados (desocupados) que, segundo dados do IBGE (2020), alcançaram 12,8 milhões de brasileiros no segundo trimestre de

2020 com o percentual de trabalhadores informais chegando a 41,3%, patamar considerado recorde da série histórica da pesquisa iniciada em 2012, atingindo 38.683 milhões de brasileiros⁹.

Os impactos da reestruturação produtiva também são observados no âmbito das políticas sociais, como por exemplo, na política de assistência social, nos marcos da implantação do Sistema Único de Assistência Social – Suas e dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, à medida que Estados e Municípios se utilizam de variadas modalidades de terceirização, pela mediação de entidades privadas, ONGs ou “cooperativas” de trabalhadores para a contratação de profissionais na prestação de serviços socioassistenciais, sob o discurso de falta de recursos para a criação de cargos. (Raichelis, 2013). Outro aspecto observado refere-se à ênfase dada à produtividade do trabalho em detrimento da qualidade do serviço prestado à população.

O cenário atual é marcado pela desregulamentação dos direitos sociais, configurando um retrocesso conservador resultando na redução de investimentos em políticas sociais universais, pela criminalização dos movimentos sociais, ampliação da privatização das políticas públicas, desregulamentação das leis trabalhistas, entre outras ações que inviabilizam a efetivação dos direitos sociais, conforme previsto na CF/88.

Tais questões contribuem para a insuficiência de políticas públicas que, articuladas intersetorial e transversalmente, ofereçam respostas efetivas tanto ao aumento do número de pessoas vivendo nas ruas quanto às necessidades cada vez mais complexas apresentadas pela classe trabalhadora.

As políticas governamentais, de modo geral, ainda estão longe de se constituírem em políticas de Estado e de terem capacidade de resposta sistemática. O que se vê muito é a ação “socorrista”, aquela que é reativa às circunstâncias, sobretudo em se tratando de situações de violações. Soma-se a isso que a maioria das políticas sequer se entende como de direitos humanos, não sendo formuladas nesta perspectiva. Nesse campo, a formulação das políticas ainda tem um longo caminho a percorrer para que seja orientada pelos direitos humanos (Carbonari, 2012).

⁹ Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/trabalho-informal-avanca-para-413-percent-da-populacao-ocupada-e-atinge-nivel-recorde-diz-ibge.ghtml>, acesso em 08/10/2020.

A adoção de políticas sociais pontuais e focalizadas na extrema pobreza contribui para a ampliação de um tipo de exclusão social contemporânea e que segundo a autora Wanderley (1999):

[... é diferente das formas existentes anteriormente de discriminação ou mesmo de segregação, uma vez que tende a criar, internacionalmente, indivíduos inteiramente desnecessários ao universo produtivo, para os quais parece não haver mais possibilidades de inserção] (Wanderley, 1999, p.25)

A desigualdade social contribui para a imposição de barreiras para a participação igualitária nas diferentes esferas da vida social. Dessa maneira, mulheres e negros possuem os piores indicadores de condições de vida que o restante da população, assim como recebem os menores salários, ainda que tenham o mesmo grau de formação que brancos. Tais constatações são embasadas pelo racismo estrutural presente na sociedade e reforçam a necessidade de políticas e ações afirmativas que garantam o acesso desse segmento da população.

Em síntese, podemos dizer que as novas configurações da acumulação do capital proporcionam novas expressões da Questão Social, assim como atualizam as tradicionais formas de suas manifestações. Como analisam Montenegro e Melo:

[...] a questão social possui uma dimensão estrutural e as suas múltiplas e diferenciadas formas de manifestação devem ser apreendidas, numa perspectiva de totalidade, como expressões diversas, mas umbilicalmente articuladas, tendo na exploração do trabalho o elemento que lhe assegura a unidade. (Montenegro; Melo, 2014, p.)

A População em Situação de Rua e a Intersetorialidade nas políticas de securidade social

Por ser ocasionado por diferentes motivações e dada complexidade do fenômeno População em Situação de Rua, faz-se necessário que a intervenção junto a esses sujeitos seja pensada na perspectiva da totalidade e Intersetorialidade, uma vez que a violação de direitos a que estão expostos requer do Estado e das instituições um conjunto de ações integradas que viabilizem o acesso à moradia, saúde, educação, trabalho, assistência social entre outros direitos.

É recorrente o caráter fragmentado e descontinuado das políticas públicas, o qual inviabiliza o atendimento longitudinal e integralizado dos sujeitos e que possibilite a apreensão das necessidades e a intersecção dos diversos serviços, numa perspectiva de complementariedade das ações.

Em face da imediaticidade das demandas trazidas pelos sujeitos, a Intersetorialidade configura-se como um desafio a ser consolidado nas políticas públicas, instituições e diferentes categorias profissionais. As alterações processadas no mundo do trabalho, no âmbito das organizações públicas e privadas acarretaram a precarização das condições de trabalho, conforme apresentado na seção anterior, dificultando a reflexão quanto às necessidades apresentadas e o contato direto dos profissionais com os sujeitos, questões que impactam na construção de vínculos e na humanização do atendimento prestado aos mesmos.

Outro aspecto que dificulta a realização de um trabalho intersetorial é a burocratização das políticas públicas, muitas vezes pautadas por normatizações, protocolos, fluxos distintos entre si e na ausência de articulação entre as mesmas, questões que dificultam o diálogo entre os profissionais e instituições.

Embora a Intersetorialidade se configure como um dos eixos estruturantes da Política de Assistência Social, enfrenta uma série de obstáculos que dificultam a consolidação de um trabalho em rede articulado e integrado, devido a uma cultura política nacional marcada por ações de cunho assistencialista, clientelista e paternalista.

Na Política Nacional para População em Situação de Rua, Decreto Nº 7053/09 (Brasil, 2009), o Artigo 6º reafirma a centralidade da articulação e integração entre as políticas públicas em cada nível de governo, a somatória de esforços do poder público e da sociedade civil para execução da lei, o incentivo e apoio à organização da população de rua e a sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas. A implantação de Comitês Intersetoriais de População em Situação de Rua (Comitês PopRua), expressa a articulação intersetorial da política, através da participação de diversas secretarias, organizações e movimentos sociais nas discussões sobre as políticas públicas voltadas para essa população.

Ao ser implementado, o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) instituiu um modelo de gestão descentralizado e participativo, com vistas à integração entre as políticas setoriais para o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, como consta no Art. 2º, Parágrafo Único, da Lei Orgânica da Assistência Social. (Brasil, 1993)

Na política de saúde, o Art. 7º da Lei 8080/90, parágrafo III, estabelece como uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde a integralidade da assistência e o conjunto articulado e contínuo de ações e serviços preventivos e curativos de acordo com a situação (Brasil, 1990).

No âmbito da referida política, a Atenção Básica, instituída pela Política Nacional de Atenção Básica – PNAB/Portaria Nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, é ordenadora dos cuidados, se caracteriza como um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, e enfatiza a importância da Intersetorialidade para uma abordagem integral e que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades.

As portarias Nº 122 e 123 de janeiro de 2012 e Nº 1029 de maio de 2014, normatizam o Consultório na Rua, que visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde e é constituído por equipes multiprofissionais que desenvolvem ações integrais de saúde frente às necessidades dessa população.

A construção de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua

Embora o fenômeno População em Situação de Rua não seja recente, observa-se que a construção de políticas públicas voltadas a essa temática refere-se a um processo lento e tardio e que contou com a participação de diferentes atores sociais, entre os quais, organizações sociais, pessoas em situação de rua, entidades de defesa dos direitos, entre outros.

Historicamente a legislação brasileira puniu a vadiagem - o Código do Império de 16/12/1830 em seus Art. 295 e 296 previa punições para pessoas que não tivessem uma ocupação. Com mesmo intuito, o Código Penal de 1890, dedicava dois capítulos sobre o assunto intitulados “Dos mendigos e ébrios” e “Dos vadios e capoeiras” e definia o tratamento dispensado aos vadios em seus artigos 399 e 400.

A repressão à vadiagem foi uma das grandes bandeiras defendidas pelos governantes republicanos. Uma das formas de conter estes “inimigos do trabalho honesto”, conforme eram denominados por algumas autoridades mineiras, era seu disciplinamento em Casas de Correção, que seriam protótipos das penitenciárias modernas. A Colônia Correccional Agrícola. (Junior, 2014, p.1)

No período do Estado Novo (1937-1945), no governo Getúlio Vargas, o Decreto Lei 3.688/41, conhecido como a Lei das Contravenções Penais, em seus Artigos Nº 59 e 60, previa a punição por ociosidade da pessoa apta para trabalhar. Desde então, a vadiagem serviu, em muitos casos para encobrir o abuso de poder da polícia nas prisões efetuadas para averiguações.

O artigo 60 da Lei das Contravenções Penais foi revogado somente em 2009 pelo Decreto Nº 11.983/09, dessa maneira o ato de mendigar deixou de ser ilícito penal, não sendo mais permitida sua punição.

Somente na década de 1990 que a temática População em Situação de Rua começa a ser incorporada na agenda de alguns governos municipais. Nesse período surgem as primeiras iniciativas (sociedade civil, ONGs, movimentos sociais, igrejas) visando a criação de políticas de atenção e inclusão social dessas pessoas.

A cidade de São Paulo foi a primeira a realizar o censo da População em Situação de Rua em 1991, em parceria com entidades da sociedade civil organizada. Tais estudos revelaram que havia cerca de 3.800 pessoas vivendo na rua da cidade. A primeira legislação voltada a População em Situação de Rua do país foi sancionada na cidade de São Paulo – trata-se da Lei Municipal Nº 12.316/1997 (regulamentada pelo Decreto Municipal Nº 40.232/01), que dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal em prestar atendimento à população em situação de rua, determinando ainda, que compete à Secretaria Municipal de Assistência Social estabelecer prioridade de demandas.

Em 2004 o massacre de pessoas em situação de rua na Praça da Sé (SP) entre os dias 19 e 22/08, dá início ao processo de mobilização contra a violência e impunidade praticadas. Esse evento gerou grande repercussão nacional e internacional, impulsionou diversos militantes e sociedade civil a organizarem o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) em 2005, atualmente presente em diversos estados e municípios, tendo o mesmo se tornado um importante protagonista para a construção da Política Nacional para População em Situação de Rua.

Uma importante conquista se refere à Lei Nº 11.258 de 30/12/2005, a qual altera o parágrafo único do art. 23 da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social (Nº 8742/93) e dispõe sobre a organização do serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua no âmbito da Assistência Social:

Parágrafo único. Na organização dos serviços da Assistência Social serão criados programas de amparo:

I – às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

II – às pessoas que vivem em situação de rua. (Brasília, 2005)

No mesmo ano ocorreu o Primeiro Encontro Nacional de População em Situação de Rua, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), nos dias 01 e 02 de setembro, em Brasília. O referido encontro contou com a

participação de representantes de 12 capitais ou municípios com mais de 300 habitantes e contribuiu para as discussões em torno da formulação de uma política pública destinada a estes sujeitos.

Em 25/10/2006, o governo federal cria um Grupo de Trabalho Interministerial (GT) com objetivo de apresentar propostas de políticas públicas e realizar estudos sobre a população em situação de rua e amplia o foco das políticas sociais, para as áreas da saúde, habitação, educação, direitos humanos, trabalho e cultura.

Dada à complexidade e multicausalidade do fenômeno população de rua, percebeu-se que uma apreensão estruturante e na perspectiva da integralidade e dignidade dos sujeitos, assim como a exigência de articulação intersetorial da política pública seria imprescindível.

A necessidade de se traçar um perfil sobre esse público contribuiu para que a primeira e única Pesquisa Nacional para População em Situação de Rua sob a encomenda do Ministério do Desenvolvimento Social, fosse realizada entre 2007/2008 em 71 cidades brasileiras das quais 23 são capitais (não foram pesquisadas SP, BH e Recife, as quais já haviam realizado pesquisas semelhantes recentes).

O referido estudo apontou que havia 31.922 Pessoas em Situação de Rua nos 71 municípios estudados e que, somados ao levantamento realizado nos municípios de SP/BH/Recife, totalizavam um número aproximado de 50 mil adultos em situação de rua. Entre outras questões a pesquisa revelou que: 82% eram do sexo masculino e na maioria dos casos vivia sozinho; 53% estavam na faixa etária entre 25 e 44 anos; 67% eram negros; 15% da população declararam nunca ter estudado; 48% tinham o primeiro grau completo e apenas 3,2% possuíam o ensino médio e 70,9% da população exercia uma atividade remunerada, estando a grande parte na economia informal. (Brasil, 2008).

Em 2009, no II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, são aprovados os princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, tais como o respeito à dignidade do ser humano, o direito ao usufruto e permanência na cidade, a garantia e defesa de direitos fundamentais, combatendo práticas higienistas e ações preconceituosas e violentas, o respeito à diversidade humana, garantia de laicidade do Estado na prestação direta e indireta de serviços públicos, direito à convivência familiar e comunitária.

Assim, a publicação do Decreto Presidencial N° 7.053/09, institui a Política Nacional para a População de Situação de Rua (Brasil, 2009), como fruto do protagonismo do Movimento Nacional de População em Situação de Rua, da sociedade civil e de organizações sociais de diversos estados, reafirma a promoção e garantia

da cidadania e direitos humanos, assim como a Intersetorialidade e transversalidade da política.

No âmbito da Política de Assistência Social, a Resolução nº 109 de 11/11/2009, define a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, estabelece os serviços destinados ao atendimento da População em Situação de Rua na Proteção Especial (PSE): Serviço Especializado de Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que incluem adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (inclui adultos em processos de saída das ruas).

A moradia como direito estruturante para o acesso da População em Situação de Rua à Cidadania

No Brasil, o Estado sempre tratou a moradia como uma mercadoria, sendo o processo de privatização da terra marcado desde os primórdios da história do país. Assim, o acesso à cidade esteve historicamente vinculado ao poder aquisitivo dos sujeitos.

A mercantilização do direito a moradia contribuiu para a expulsão da classe trabalhadora de regiões valorizadas pela especulação imobiliária, levando-a áreas distantes dos centros urbanos, com infraestrutura precária, contribuindo para o processo de segregação social desses sujeitos expondo uma das expressões mais contundentes da desigualdade social à medida que a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento básico, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, entre outros) culminam com a exclusão social dos sujeitos.

[... somam-se menos oportunidades de emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável]. (Maricato, 2003, p.152)

O processo de urbanização brasileiro é fruto da expulsão da população do campo e remonta às origens da escravidão, quando se formaram os grandes latifúndios. Na contemporaneidade, a expansão do agronegócio intensifica a automatização do trabalho, reduzindo o emprego de mão de obra no campo e levando os trabalhadores rurais a migrarem para os grandes centros urbanos a procura de sobrevivência. Esses processos contribuíram para que no Brasil, conforme

apontou a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2015 (PNAD)¹⁰, 84,72% dos brasileiros vivem em áreas urbanas.

Historicamente, o alto custo dos terrenos e imóveis urbanos levaram os trabalhadores a buscar por moradia em regiões distantes dos centros, com precariedade de serviços públicos. O autor Kowarick (1979) denominou esse processo de espoliação urbana, no qual ocorre uma:

“[...] somatória de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho]” (Kowarick, 1979, p. 59)

A lógica que permeia o planejamento urbano, pautada pelos interesses do mercado imobiliário contribui para a gentrificação¹¹ de alguns territórios, ocasionando um processo de elitização de determinados espaços da cidade (Andrade; Breviglieri, 2016)

Quando uma família percebe que sua vizinhança está se transformando drasticamente, quando todos os seus amigos estão saindo, quando lojas estão sendo fechadas, e novas lojas para outra clientela estão tomando seus lugares (ou nenhuma outra está tomando seu lugar), quando mudanças nos serviços públicos, no transporte, etc., estão tornando a área cada vez menos habitável, então a pressão para o desalojamento já é severa, e é somente uma questão de tempo para que ele se concretize. (Furtado, 2014, 352)

O processo de gentrificação pode ser visualizado nas propostas de revitalização de regiões centrais degradadas, na construção de megas estruturas voltadas a eventos esportivos e de turismo e que têm como motivação a especulação imobiliária.

No Brasil, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios 2015 (PNAD) apontou que no país há um déficit habitacional de 7.757 milhões de moradias. Entre as causas para isso estão: o alto custo dos terrenos e de preços de aluguéis

10 Disponível em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>, acesso em 30/11/2020.

11 A gentrificação refere-se a um termo cunhado na década de 1960 pela socióloga britânica Ruth Glass, para descrever alterações processadas em bairros de Londres e refere-se: [...] “à transformação de áreas ocupadas por classes trabalhadoras em áreas de uso destinadas às classes médias ou altas, resultando no deslocamento gradativo ou súbito dos ocupantes originais como consequência do aumento de preços de alugueis e custo de vida ou da violência estatal sob forma de despejos, remoções ou realocações coercitivas.”] (Amaral; Rodrigues, 2020, p.5)

decorrentes da exploração imobiliária, trazendo como consequência a construção de moradias precárias, a coabitação e a situação de rua.

A moradia é um dos direitos humanos, reconhecida desde 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas em seu Art.25:

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 em circunstâncias fora de seu controle. (Nações Unidas, 1948)

Posteriormente, diversos tratados internacionais, dos quais o Brasil é signatário, reafirmaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger o direito a moradia. Em 1996, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reafirma a Declaração Universal e indica o acesso à moradia digna para todas as pessoas como Direito Humano.

No Brasil, o direito à moradia integra os direitos sociais e foi reconhecido tardiamente na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional Nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Brasil, 1988)

O Art. 182 da Constituição Federal de 1988 assinala que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes, além de tornar obrigatória a construção do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. (Brasil, 1988)

A Lei n 10.257 de 10 de julho de 2001 regulamenta os art. 182 e 183 da CF/88 e dispõe sobre o Estatuto das Cidades, o qual instituiu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em busca do interesse coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, assim como estabeleceu parâmetros norteadores para a construção da política urbana, em todas as esferas do Poder Público.

Embora tratando-se de um direito constitucional, verifica-se no Brasil a ausência de políticas habitacionais que permitam o acesso da classe trabalhadora

à moradia. O crescimento da População em Situação de Rua no país é uma das constatações da ausência de tais políticas e demonstra a emergência das mesmas.

O autor KOHARA (2018) na pesquisa “A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua”, realizada com 52 pessoas que deixaram essa situação, destacou que há muitos “mitos” que reforçam preconceitos que não se sustentam, como por exemplo: “Quem está há muitos anos na rua não consegue acostumar-se dentro de uma casa”; “A população de rua está acostumada com a liberdade da rua”; “A população de rua não gosta de rotinas de casa” (Brasília, 2019a).

Segundo o referido autor, além de representar proteção à vida e das diferentes formas de violência a que estão sujeitos, a moradia contribui para que as Pessoas em Situação de Rua possam construir novos projetos de vida, assim como desenvolver maior autonomia.

Ter endereço, ter cama para dormir, ter lugar para cozinhar, ter companhia (o), ter privacidade e outras não são pequenas coisas, mas representam direitos e conquistas expressivas para quem vive ou vivia na extrema exclusão, fazendo se sentirem dignas e cidadãs. (Kohara, 2018 apud Brasil, 2019)

A ausência de moradia contribui para que esses sujeitos não consigam organizar suas vidas pessoal e familiar, assim como para a criminalização, violação de direitos, agressões e preconceito. No Brasil, o modelo de política voltada para a População em Situação de Rua, segue uma lógica etapista, estruturada a partir de serviços de assistência e acolhimento, sendo a moradia considerada como um dos últimos degraus para a autonomia dos mesmos. Os serviços assistenciais são concentrados majoritariamente no modelo de Centros de Acolhida, os quais na maioria das vezes não oferecem privacidade e condições dignas, devido à falta de estruturas físicas, despreparo dos profissionais que fazem o atendimento, entre outras causas. Os serviços de república, locação social e hotel social são organizados em menor proporção.

É necessário pontuar que o acesso à moradia digna como eixo estruturante aos demais direitos da população em situação de rua é uma maneira de garantir o respeito à autonomia e privacidade, além de facilitar o acesso a outros direitos como saúde, educação, trabalho, entre outros. Assim, pode-se dizer que a segurança de uma moradia fixa pode contribuir para o acesso a demais direitos.

O conceito de moradia digna refere a mais do que quatro paredes, deve considerar a garantia a serviços e direitos como saneamento Básico (acesso à água/coleta de lixo etc.), educação, saúde, transporte entre outros. Dessa

maneira, pode-se afirmar que o direito à moradia não se encerra com a entrega da chave do imóvel.

No Brasil, o debate sobre a centralidade do oferecimento de acesso imediato à moradia para a Pessoa em Situação de Rua vem ocorrendo através do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, através de discussões com representantes da sociedade civil, e dos demais ministérios que compõem o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da População de RUA (CIAMP-Rua). O acesso à moradia primeiro encontra-se como prioritário para o Movimento de População em Situação de Rua e para diversas instituições que atuam com a temática

As discussões realizadas em torno de uma moradia individual, digna e segura, acompanhada de equipe de apoio flexível e multidisciplinar se pautam em experiências desenvolvidas inicialmente nos Estados Unidos e posteriormente implantadas em outros países europeus e latino americanos, baseadas no conceito *Housing First*.

O *Housing First* é um programa criado e elaborado pelo psicólogo e ativista Sam Tsemberis (Organização não governamental *Pathways to Housing First*) e refere-se à primeira política pública implantada na cidade de New York em 1992, originalmente idealizado para inserir pessoas com problemas de saúde mental que viviam nas ruas. O referido programa aponta a moradia como ponto de partida para o acesso aos demais direitos e tem como objetivo ampliar a autonomia dos sujeitos, pautando-se na redução de danos no consumo de álcool e outras drogas.

O modelo *Housing First* é baseado em oito princípios, os quais fornecem uma estrutura orientadora da intervenção sendo: moradia é um direito humano, usuários têm controle e escolhas autônomas, separação entre moradia e tratamento, orientação ao tratamento, redução de danos, engajamento ativo sem coerção, planejamento centrado na pessoa e atenção flexível quando necessária (Brasília, 2019a).

Nos dias 03 e 04/12/2019 ocorreu o I Seminário Internacional sobre Moradia para a População em Situação de Rua, em Brasília/DF, desenvolvido no âmbito do projeto Diálogos Setorial, pelo projeto de cooperação entre Brasil e União Europeia, para troca de experiências e fortalecimento dos avanços na implementação da Política.

O acesso à moradia primeiro vem sendo discutido pelas lideranças que atuam no sistema de garantia de direitos à População em Situação de Rua, nos Comitês de População de Rua instituídos nos municípios, sendo apontado como porta de entrada para os demais direitos previstos na Constituição Federal.

Considerações Finais

Em síntese, a discussão em torno de políticas públicas para a População em Situação de Rua requer do Estado e da sociedade civil o reconhecimento das questões estruturais que fundamentam o aprofundamento desse fenômeno social, para que as ações desenvolvidas possam contribuir para a construção da autonomia e inserção desses sujeitos de direitos na sociedade.

A complexidade da temática População em Situação de Rua requer ainda a realização de um trabalho intersetorial que permita a articulação do Estado e das diferentes organizações sociais, grupos, associações e movimentos sociais, o intercâmbio entre as categorias profissionais e o compartilhamento de objetivos e tarefas comuns, visando a formulação de políticas efetivas voltadas à autonomia dessas pessoas.

Assim, importante destacar a relevância da Política Nacional para População em Situação de Rua, bem como a participação do Movimento Nacional de População em Situação de Rua no processo de construção da mesma.

Referências Bibliográficas

AMARAL, João Flávio Menezes; RODRIGUES, Isadora Menezes. Gentrificação, mídia e poder simbólico: reflexões sobre o consumo do espaço urbano mercantilizado. **Revista Rua** | Campinas - SP | Volume 26 - Número 1 | Ahead of Print | Junho 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rua/article/view/8658744/22193>

ANDRADE, Leandro Teodoro; BREVIGLIERI, Zulaiê Loncarcci. Direito a moradia e gentrificação: a política de aluguel em foco. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade** | e-ISSN: 2525-989X | Brasília | v. 2 | n. 1 | p. 116-136 | Jan/Jun. 2016.

TEIXEIRA, Alessandra; SALLA, Fernando; MARINHO, Maria Gabriela. **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

ALVES, Ademir. As relações Estado-Sociedade e as formas de regulação social. **Capacitação em Serviço Social e política social: modulo 2: Crise Contemporânea, Questão Social e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999.

ANTUNES, Ricardo (1999), **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo.

ANTUNES, Ricardo. Desenhando a nova morfologia do trabalho: As múltiplas formas de degradação do trabalho, **Revista Crítica de Ciências Sociais**

[Online], 83 | 2008, colocado online no dia 01 dezembro 2012, criado a 30 abril 2019. URL: <http://journals.openedition.org/rccs/431>. DOI: 10.4000/rccs.431.

BATTINI, ODARIA (Org). SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editoria; Curitiba, PR: CIPEC, 2007 (Série núcleos de pesquisa).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano nacional de habitação**. Brasília, DF, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2005. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.

_____. **Lei N° 8.742 de 07/12/1993**, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm

_____. **Lei 8080/90 de 19/09/1990**, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm

_____. **Constituição Federal da República**, 1988.

Brasília (DF). Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil**/Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Brasília: MMFDH, 2019a. https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/populacao-em-situacao-de-rua/DHUM0117_21x26cm_WEB4Pg.Separadas.pdf

- _____. **CFESS Manifesta, dia Nacional da Consciência Negra**. Nov./2019b.
- _____. **Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua** / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2015.
- _____. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**/ editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. Brasília: IPEA, 2015.
- _____. **Política Nacional para População em Situação de Rua**, 2008. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/inclusaooutros/aa_diversos/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf
- _____. **Plano Diretor de Reforma do Estado**, 1995 Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- COUTO, Berenice Rojas [et.al.]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.
- EURICO, Marcia. Da escravidão ao Trabalho Livre: contribuições para o trabalho do Assistente Social. **SER Social**, Brasília, v. 19, n. 41, p. 414-427, jul.-dez./2017.
- GUERRA, Alexandre; POCHMANN, Marcio; SILVA, Ronnie Aldrin (Orgs). **Atlas da exclusão social no Brasil: dez anos depois, volume 1**, São Paulo: Cortez, 2014. https://www.sc.gov.br/images/banners_conheca_sc/documentos/Atlas%20-%20Cortez%20Editora%20-%20Desigualdade%20no%20Brasil.pdf
- MARTINS, Tereza Cristina Santos; Silva, Nelmiere Ferreira da (organizadoras). **Racismo estrutural, institucional e Serviço Social**. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2020. Disponível em <http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/racismo-estrutural-202006251609458647220.p>
- MEDEIROS, Alessandra. **Pessoas em Situação de rua: a saída para a saída. Um estudo sobre pessoas que saíram da rua**. Tese de Doutorado, São Paulo: PUC, 2010.
- MONTENEGRO, Cristiano Vieira; MELO, Mércia Cristina G. Capitalismo e Questão Social. **Ciências humanas e sociais** | Maceió | v. 2 | n.2 | p. 13-24 | Nov. 2014 | periodicos.set.edu.br
- MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos Humanos no Brasil 3: diagnósticos e perspectivas**. Et. al. Passo Fundo: IFIBE, 2012. 464 p.: il. 24 cm.

NATALINO, Marcos. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil** (setembro de 2012 a março de 2020). Disoc - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais - Nota Técnica nr.73, IPEA, Junho/2020.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da Questão Social**. Temporalis/ Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, n.3 (jan/ jul. 2001), Brasília: ABEPSS

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU, 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

RAICHELIS, Raquel. **Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 609-635, out. /dez. 2013

SANTOS, André Luís Nascimento dos. **Marcos regulatórios das políticas urbana e habitacional**, Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação a Distância, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/31906/1/ebook-marcos_regulatorios_das_politica_urbana_e_habitacional.pdf.

SÃO PAULO, PMSP. **Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua-SP**, 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYzM4MDJmNTAtNzhhMi00NzhlLTk4MzYtY2MzN2U5ZDE1YzI3IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5MGUwNyJ9>, consulta em 20/09/2020 às 19:16hs.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de São Paulo. **Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei 16.050 de 31/07/2014**. Disponível em:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>

SÃO PAULO. Câmara Municipal. **Relatório de Visitas aos Centros de Acolhida para População em Situação de Rua**. Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, Dezembro. 2019. <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2020/02/Relat%C3%B3rio-Final-CDH-Visitas-a-Equipamentos-de-Acolhimento-para-a-PopRua.pdf>

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**, 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direito do Serviço Social**, 2ª Ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.

SINGER, Paul. **A formação da classe Operária**. 3ªEd. São Paulo: Atual, 1986.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira [et. Al]. **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª ed., São Paulo: Cortez, 2014.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **A população em situação de rua: quem é, como vive e como é vista**. São Paulo: Hucitec, 2004.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão IN **As Artimanhas da Exclusão. Análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Sawaia Bader (org.) et al. 2ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

O Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças e adolescentes

Carmen Sílvia Righetti Nóbile¹

Resumo

Este trabalho constitui-se em uma síntese de um dos temas do Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas” ofertado pela *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*. O artigo abordará o SUAS (Sistema Único da Assistência Social) e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens, e contextualizará os maiores desafios apontados pelos participantes do curso, os quais a grande maioria, desenvolve suas atividades profissionais nos CCAs e CJs. Os maiores desafios apontados foram: o CCA como reprodução do espaço conservador; as dificuldades do trabalho em rede; e o trabalho precarizado (condições de trabalho; baixos salários; falta de auxiliar administrativo no RH; pouca verba para oficinairos; poucos funcionários; falta de profissionais de psicologia e serviço social exclusivos para as atividades).

Palavras-chave: Sistema Único da Assistência Social; Serviços socioassistenciais; Crianças, adolescentes e jovens; Proteção Integral; Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Introdução

A intenção do presente artigo é refletir e contextualizar o Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e

1 Pós doutoranda em Psicologia pelo Programa de Pós-doutorado da UNESP, Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina-PR. Especialista em Filosofia Jurídica e Política (UEL-2012), em Marginalização na Infância e Juventude (UEL- 1996) e em Serviço Social e Política Social (Universidade Nacional de Brasília-DF).

jovens, sendo que é um dos temas do Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”², ofertado pela *Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo*.

No referido curso foi realizado uma discussão reflexiva da pedagogia social e da educação social no contexto dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do trabalho socioeducativo com crianças, adolescentes e jovens.

Quando a gente pensa em educação, sempre a escola vem em primeiro lugar. Mas as práticas educativas ocorrem em diferentes espaços da sociedade e em diversos contextos, não apenas no processo de educação formal (dentro das escolas). Podemos ter uma prática educativa nos espaços de rua, numa instituição de acolhimento de crianças e adolescentes, em um programa de atendimento de medida socioeducativa com adolescentes autores de ato infracional, nos CCAs e CJs, entre outros.

No contexto brasileiro, essas práticas educativas, em grande parte, vêm da Assistência Social. Portanto o artigo fará um recorte de um dos temas do curso, e abordará o SUAS e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens.

Para falar do SUAS, precisamos antes dialogar sobre Política Pública (PP). O que é uma Política Pública? Como é construída uma Política Pública? Toda demanda social se torna uma Política Pública? Basta ter o SUAS legalmente constituído, para que possam existir os serviços/as instituições que ele propõe? Como ocorre isso no dia a dia? E quais as consequências na prática profissional?

Ainda, abordaremos os maiores desafios apontados pelos participantes do curso, cuja grande maioria são profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e que desenvolvem suas atividades profissionais nos CCAs e CJs.

Não temos o objetivo de apresentar soluções mágicas para o problema, nem mesmo criar um manual de atuação para profissionais nos CCAs e CJs, pois acreditamos que isso depende das demandas de cada local e, em respeito à autonomia técnica dos profissionais. Nosso propósito consiste em problematizar questões com que esses profissionais se deparam na prática cotidiana, durante anos de trabalho dedicados na área social com crianças, adolescentes e jovens, pois há

2 Informações sobre o Curso em <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-antiores/cursos-realizados-em-2022/pedagogias-do-social-nos-ccas-e-cjs-fundamentos-e-praticas/>.

implicações ético-políticas no desenvolvimento de suas ações. Nosso propósito consiste também, em refletir e desnaturalizar as práticas cotidianas, para que o leitor, possa ocupar brechas e espaços que não foram observados ou detectados.

O Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”

O Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”, ofertado pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, teve a duração de 20 horas, distribuídos em 07 encontros semanais de 2h cada um, totalizando 14h de aulas mais 6 horas de atividades complementares e ocorreu entre os meses de abril e maio de 2022. O objetivo da formação foi aprofundar conhecimentos especializados e/ou desenvolver atividades no campo da pedagogia social e do trabalho socioeducativo com crianças, adolescentes e jovens.

Quanto ao conteúdo, foram abordados os temas: Educação Popular e Pedagogia Social no Brasil e no Mundo; Fundamentos Metodológicos da Educação Popular e da Pedagogia Social; a Pedagogia da Presença desenvolvida por Antônio Carlos Gomes da Costa; o Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens; Organização, Funcionamento e Práticas Socioeducativas em Centros para Criança e Adolescente; Organização, Funcionamento e Práticas Socioeducativas em Centros para Juventude; e Desafios para os profissionais que atuam em CCAs (Centros para Crianças e Adolescentes) e CJs (Centros para Juventudes).

Segundo o Prof. Erico Machado Ribas (2010, 2015), a Pedagogia Social é a disciplina que demarca cientificamente a Educação Popular. Enquanto área teórica-científica, a Pedagogia social surge no contexto alemão no final do século XIX, início do século XX; é o momento que demarca a pedagogia tradicional (voltada para o indivíduo) e a pedagogia social (indivíduo vivendo em sociedade), ou seja, da lógica que a educação acontece em comunidade.

Esse rompimento aparece no livro *Pedagogía Social: teoria de la educación de la voluntad*, publicado em 1893, na Alemanha. Em 1913, temos a primeira versão espanhola, reafirmando que o processo educativo acontece no meio da comunidade.

Paul Natorp, fundamentado e influenciado por Platão, Hegel, Kant e Pestalozzi, busca fundamentar que o processo em comunidade é um processo

educativo. Distinguiu a Pedagogia Social da individual - quem educa não são os educadores concretos, mas sim a comunidade /coletividade. A comunidade é, para Natorp, a condição que possibilita o progresso da humanidade. "O homem só se faz através da comunidade" afirma sem hesitação o fundador da Pedagogia Social (RIBAS; 2010, 2015). Isso é uma inovação frente toda a uma discussão pedagógica que acontecia na época.

Cabanas (1997) considera o pedagogo alemão Adolfo Diesterweg (1790-1866) como o responsável por cunhar as terminologias Educação Social e Pedagogia Social – porém ele utiliza ambas sem fundamentar a distinção entre elas. Mas alguns pesquisadores divergem em relação a essa afirmação de que Diesterweg foi quem utilizou primeiro essa terminologia (MACHADO, 2015).

Esse percurso inspirou alguns intelectuais espanhóis, que no início do Século XX buscam, como na Alemanha, uma formação, inclusive junto a Paul Natorp, para compreender seus problemas sociais no contexto espanhol. No processo de debate e de construções teóricas na Espanha, ocorre uma ressignificação dos conceitos. Há uma produção muito intensa de pesquisas e fundamentos, delineando o que seria a Pedagogia Social no contexto espanhol.

Não existe uma única concepção, existem diferentes perspectivas que embasam teórica e metodologicamente a Pedagogia Social e a Educação Popular. São encontradas categorias que abordam aspectos teóricos, filosóficos, sociológicos e políticos, práticos, acadêmicos, de finalidade e de formação/atuação profissional. Alguns autores descrevem a Educação Social, outros a Pedagogia Social e, há ainda os que entendem esses conceitos como simultâneos.

No contexto brasileiro, as terminologias Pedagogia Social e Educação Social aparecem no início da década de 20, sendo os pioneiros da Escola Nova que intensificam o debate a respeito da necessidade de uma escola pública voltada para todos, mas voltado para dentro da escola. Fernando Azevedo foi o autor que utilizou a terminologia Pedagogia Social pela primeira vez no Brasil. Azevedo, não tinha a intenção de indicar uma nova área do conhecimento, mas sim defender a educação que eles, intelectuais, pensavam para o povo brasileiro (conscientizadora e que proporcionasse a transformação da realidade, através dos intelectuais) (MACHADO, 2015). Os intelectuais se colocavam como uma elite que conduziria as "massas", seriam eles, os intérpretes das massas populares.

Esses conceitos e essas terminologias vão se modificando na história da educação brasileira. Na década de 60, o conceito de Educação Popular de Paulo Freire, passa a ressignificar toda essa perspectiva da relação educativa. Relaciona

a Educação Popular com a Pedagogia Social, configurando assim, um movimento recente e novo, mostrando o contexto da América Latina e no Brasil.

Em relação à teoria que fundamenta a Educação Popular no Brasil, há proximidade entre as perspectivas de Pedagogia Social na Alemanha de Paul Natorp e as ideias de Paulo Freire (RIBAS MACHADO, 2010).

O prof. Roberto Silva (2009), fundamentado em Paulo Freire, afirma que a Pedagogia Social não pode ser destinada apenas para os oprimidos, mas também para os opressores, pois é por meio da comunhão entre os homens e de sua conscientização crítica da realidade que o oprimido deixa de ser oprimido e o opressor deixa de ser opressor, como defendido por Freire em Pedagogia do Oprimido.

No decorrer histórico, existem diferentes perspectivas teóricas da Pedagogia Social, desde perspectivas mais tradicionais, mais conservadoras, até perspectivas mais progressistas e críticas. Compreender qual é a teoria que embasa uma prática é fundamental para que o profissional tenha clareza dos resultados que pretende obter com seu trabalho e, também, para conhecer e compreender qual perspectiva de sociedade está ajudando a construir.

As diferentes maneiras de definir a Pedagogia Social, afetam diretamente a prática educativa dos profissionais da área, os quais podem contribuir para a manutenção da realidade ou contribuir para a emancipação do homem formando indivíduos mais críticos e reflexivos.

Por meio de projetos, programas e instituições, as práticas educativas podem contribuir para um processo de apenas manutenção da realidade. Seriam práticas meramente assistencialistas, que não possuem a perspectiva de transformação da realidade. Como exemplo, o profissional pode voltar sua atenção, isoladamente para a demanda atendida (crianças, adolescentes e suas famílias) e interpretar que a pobreza é vista como inerente a essas famílias - estigmatizam o pobre e a pobreza, considerando que a sua condição econômica é reflexo de sua falta de interesse. Podem produzir uma visão naturalizada dos problemas sociais e do fenômeno da pobreza e não apresentar críticas quando à produção histórica e social da miséria e da pobreza pelo Modo de Produção Capitalista. E, as ações podem se limitar a desenvolver um trabalho de promoção do ajustamento social, das crianças, adolescente, jovens e famílias, já que as consideravam como estando fora do comportamento e das regras estabelecidas pela classe dominante. As práticas e as ações desses trabalhadores se revelam tradicionais e ajustadoras de comportamentos (RIGHETTI NÓBILE, 2016). A atuação profissional pode simplesmente “reproduzir” as relações sociais existentes, ou também contribuir para a transformação da realidade e para a emancipação do homem

formando indivíduos críticos e reflexivos, prontos para interferir ativamente na prática social. Neste aspecto são valorizados o diálogo, a interação e o processo de mediação.

É importante também, que o profissional que atua nessas áreas, tenha a clareza de qual concepção teórica e base epistemológica está utilizando em suas práticas, pois toda atuação profissional tem uma intencionalidade e acarreta consequências na vida das pessoas, das crianças, adolescentes, jovens e famílias.

O Sistema Único da Assistência Social e os serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens

Com a implantação do SUAS, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente) ganhou um reforço de peso, o Sistema Único de Assistência Social considera crianças e adolescentes como um dos públicos prioritários no desenvolvimento dessa política e prevê um conjunto de serviços que se destinam, exclusivamente ou não, ao atendimento dessa população com foco na prevenção e enfrentamento das diferentes formas de violação.

Para se falar de SUAS e serviços socioassistenciais para crianças, adolescentes e jovens, é importante entender primeiramente o que é uma Política Pública. Basta ter o SUAS e o ECA, enquanto normativas legais, para que exista a política de atendimento a criança e adolescente? Essa política de atendimento nasce espontaneamente? Como ocorre esse processo?

A legislação é um dos aspectos fundamentais para a garantia de direitos e, muitas vezes, resulta das reivindicações das lutas populares. Os direitos não existem “no ar”, é necessário instituí-los. À medida que os direitos vão se constituindo, a sociedade se mobiliza para concretizá-los por meio da criação de serviços, programas e projetos estatais ou creches, escolas etc., exigindo a implantação e a implementação de políticas públicas.

Pierre Muller (2002) aponta a relação global-setorial nas políticas públicas - cada setor se reproduz transformando-se e modificando suas relações com os outros setores. Por exemplo, a política da criança e do adolescente sob medida de proteção de acolhimento institucional vai causar um conjunto completo de efeitos sobre outros setores: a elaboração e a execução de projeto municipal; a adequação de local; a contratação de profissionais e funcionários; a implementação de sistemas de cuidados de assistência a essa demanda; a integração do trabalho com o Conselho Tutelar, Ministério Público, Judiciário e a rede socioassistencial;

políticas de prevenção para evitar o acolhimento de crianças e adolescentes, entre outros.

As políticas públicas podem ser examinadas de vários ângulos e cada um deles representa um olhar diferente, que capta um determinado aspecto da realidade e, certamente, com algum objetivo específico. Segundo Giovanni (2009), não existe uma grande teoria sobre as políticas públicas. Nós é que temos que fazer um recorte e assumir a responsabilidade a respeito dessa delimitação.

Mas por que um tema ou questão torna-se o foco de uma política pública? Somos tentados a responder com uma evidência - há uma política pública, porque há um problema a ser resolvido, como se a política pública apresentasse uma boa prática ou como se ela devesse resolver os problemas dos necessitados. Essa ideia está permeada de senso comum, pois nem toda demanda social se torna política pública, como aponta o professor Geraldo di Giovanni

Tal conceito vai além da ideia de que uma política pública é simplesmente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Mais do que isso, penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. (Giovanni, 2009, p. 1-2)

Essa conceituação depende da concretização histórica de alguns requisitos que configuram as modernas democracias, pressupõe-se uma capacidade mínima de planificação consolidada nos aparelhos do Estado. Partindo dessa hipótese, não foram apenas fatores macroeconômicos que originaram as Políticas Públicas, também houve a necessidade de existirem fatores políticos, sociológicos e culturais. Trata-se de uma construção sócio-histórica.

Os primeiros estudos sobre PP ocorreram com os cientistas políticos norte-americanos nos anos 60 e tiveram dois traços distintos. Primeiro, estão muito influenciados pelo *ethos* (conjunto dos costumes e práticas característicos de um povo em determinada época ou região). Durante a II guerra, os cientistas políticos, por meio de pesquisas sobre os países envolvidos no conflito de guerra, estudaram o perfil dos soldados americanos e estabeleceram, assim, um estreito vínculo com o governo, com objetivos de fornecer bases para solução de problemas práticos. No pós-guerra, os estudos de políticas públicas começam a se desenvolver nos

Estados Unidos, norteados por esses mesmos objetivos de fornecer subsídios para ação dos governos. Segundo traço distinto, refere-se à peculiaridade linguística e cultural, diferentemente do que ocorre com as línguas latinas, e mesmo com a língua alemã. A língua inglesa faz uma distinção entre *politics* (se referem à política, no sentido relativo aos fenômenos do poder - representação política, partidos, eleições, conflitos relativos ao poder, entre outros) e *policy* (ou *policies*) (formas de ação, linhas de atuação, que se referem muito mais a condutas eletivas para solução de problemas). Então distinguem PP como linha de atuação de forma isolada, dos conflitos relativos ao poder, ou seja, da política.

Nos países Europeus, ocorreu um movimento, senão oposto pelo menos diferente. Neles, o estudo das PP sempre esteve subordinado ao estudo da política. Os países europeus demonstraram um tipo de reserva - ou mesmo preconceito - contra o tipo de estudos desenvolvido nos Estados Unidos - particularmente em relação aos fundamentos teóricos e metodológicos utilizados (GIOVANNI, 2009).

No Brasil, a pesquisa de avaliação de PP ainda é bastante incipiente e a preocupação com esse tema desenvolveu-se apenas nos anos 1980 e de forma desigual entre as distintas políticas (PEREZ, 1999). Este período coincide como início da Democratização do país. Antes dele estávamos em regime militar - ditatorial e, as relações entre as formas de intervenção do Estado e as relações com a sociedade eram complexas, própria natureza do Estado interventor da época. As PP eram ditadas pelo Governo Federal de forma uniforme para todos os Estados e municípios, sem considerar as especificidades locais e os interesses da comunidade/população.

Pode-se dizer que, para o Estado possuir instrumentos para uma intervenção planejada, é preciso haver uma relação equilibrada com a sociedade, há a necessidade de uma sociedade democrática. São necessárias, também, condições institucionais, e essas não nascem "da noite para o dia", têm que ser gestadas, mas mantêm ranços do passado. Exigem, enfim, alguma espécie de aparelho social e instrumentos para uma intervenção - que se diferenciam de uma sociedade para outra -, propiciando condições para um sentimento de direito de participação e pertencimento entre seus membros.

A cada momento da História, o referencial de uma política é construído por um conjunto de prescrições, que dão sentido a um programa, definindo os critérios de escolha e a maneira de definição de objetivos. Nas políticas públicas existe sempre um paradigma, ou seja, um conjunto de ideias que norteiam e/ou orientam as ações dos agentes. Esses referenciais ou paradigmas são interligados aos outros conjuntos de variáveis.

Assim, todos os atores envolvidos constroem representações dos problemas, das soluções e das consequências da ação. Pierre Muller (2002) aponta que existem representações em políticas públicas que envolvem uma forma e uma cultura que se tem sobre a sociedade - o mundo é visto diferentemente de cima de um palácio ou de cima de uma cabana. Além disso, essas representações podem ou não ser partilhadas.

Por melhor que sejam planejadas as políticas públicas são passíveis de alterações e o conjunto de soluções irá se confrontar em alguns momentos. Os paradigmas competem entre si e o paradigma atualmente adotado pode deixar de ser eficiente, quando ocorre a perda do potencial explicativo. Trata-se de outra fase, nem melhor nem pior. A mudança de referência nem sempre é feita sem dificuldade ou dor.

Para Yamamoto (2003), a política pública social não é uma atividade neutra, linear de atenção à pobreza ou à desigualdade social, bem como não é concebida ou formulada consensualmente no âmbito do Estado para ser aplicada à sociedade. Ao contrário, ela se revela como um processo tenso, complexo e contraditório historicamente, convertendo-se em conflitos de interesses. Trata-se de um processo em constante construção.

Elaborar uma política pública se reduz à construção de uma representação, de uma imagem da realidade em que se deseja intervir, diz o Prof. Muller (2002). Em relação a essa referência é que os atores vão organizar sua percepção do sistema, comparar suas soluções e definir as suas propostas para a ação. Na formulação e/ou implementação dos resultados de uma política pública participam, direta e indiretamente, diversos profissionais, grupos ou instituições, que são denominadas de atores. São pessoas que conseguem fazer a crítica do paradigma vigente e induzir à mudança do referencial setorial, por sua posição numa rede de política pública e pela atualização de conhecimentos em relação ao referencial global.

Para Muller (2002), os líderes denominados “construtores de referências” são importantes mediadores, e não simples defensores ou porta-vozes de interesses específicos. São agentes que realizam a construção do referencial de uma política, ou seja, a criação de imagens que determinam a percepção cognitiva do problema pelos grupos presentes e indicam a definição de soluções adequadas. De acordo com o acima exposto, não há dúvida de que os mediadores, e aqui se enquadram também os diversos profissionais do campo social, ocupam uma posição estratégica no sistema de decisão, na medida em que são eles os elaboradores do quadro intelectual no qual as negociações ocorrem.

Raízes históricas das políticas públicas para a Infância e Juventude no Brasil

A interpretação dos períodos históricos precedentes, como também o enfoque metodológico a resposta institucional a partir do Estado e as ações empreendidas pela sociedade civil, constituem uma referência fundamental para compreender a situação atual da infância e adolescência brasileira. É de suma importância falar da história das crianças e dos jovens pobres no Brasil, pois é uma das formas para entendermos como foram e às vezes ainda são as intervenções, a elaboração de PP e os atendimentos a essa demanda no Brasil.

Dependendo da concepção que se tinha das crianças e adolescentes nos vários períodos, criavam-se as articulações e as políticas de atendimento. Lembrando Pierre Muller (2002), “existem representações em políticas públicas - todos os atores envolvidos constroem representações dos problemas, das soluções e das consequências da ação”. A cada momento da História, o referencial de uma política é construído por um conjunto de prescrições que dão sentido a um programa, definindo os critérios de escolha e a maneira de definição de objetivos. Nas políticas públicas, existe sempre um paradigma, ou seja, um conjunto de ideias que norteiam e/ou orientam as ações dos agentes. Por esse motivo é importante compreender como as crianças e adolescentes vêm sendo atendidos nas PP do Brasil.

No período colonial, a criança era objeto de interesse apenas das suas famílias e da Igreja - esta lhe prestava assistência motivada pela noção da caridade. A atitude caritativa das pessoas com os pobres era condição necessária para a salvação da sua alma (RIZZINI, 2011).

A roda dos expostos, um sistema inventado na Europa durante a Idade Média, foi bem recebida no Brasil ainda no período colonial, no ano de 1726, e perdurou até a década de 1950, esse sistema foi a primeira política assistencialista criada para cuidado e proteção de infantes abandonados. Para a autora Maria Luzia Marcílio, “essa instituição cumpriu importante papel. Quase por um século e meio a roda dos expostos foi praticamente a única instituição de assistência à criança abandonada em todo o Brasil” (Marcílio, 2011, p. 53).

Os expostos eram colocados numa espécie de artefato de madeira fixado ao muro ou à janela das Santas Casas de Misericórdia, de forma que o depositante da criança não fosse visto por quem ali a recebesse. As crianças eram encaminhadas pela municipalidade ou por qualquer outro que se dispusesse a fazê-lo (o sigilo era garantido). A instituição se encarregava de batizar os abandonados e

encaminhá-los para famílias substitutas. Ao atingir 7 anos, a criança podia permanecer na família que a havia aleitado e criado, se esta quisesse, ou ser encaminhada a uma casa de recolhimento (estas casas eram vinculadas a outras ordens e irmandades da Igreja Católica) onde ficava até os 12 anos de idade para ser alfabetizada e preparada para o encaminhamento ao trabalho (meninos como aprendiz de ofício de marinho e as meninas para o trabalho doméstico ou para o casamento).

A Roda se constituía em um sistema legal e assistencial dos expostos até a maioridade. Em realidade, “roda” era o dispositivo cilíndrico no qual eram enfeitadas as crianças e que rodava do exterior para o interior da casa de recolhimento. A assistência a essas crianças resumia –se ao recolhimento imediato. Era obscuras todas as etapas e modalidades de assistência que os mesmos recebiam até a maioridade. (FAVEIROS, 1995, p. 230)

No Brasil, o funcionamento das rodas começou em Salvador, em 1726, e doze anos depois, surgiram outras duas, no Rio de Janeiro e Recife. Todas ficaram sob a administração da Santa Casa de Misericórdia. Nas cidades onde não houve a institucionalização das rodas, coube às câmaras municipais a assistência às crianças abandonadas. Na verdade, mesmo onde havia as rodas dos expostos ligadas às Santas Casas, uma parte da verba de manutenção da instituição vinha das câmaras municipais.

A partir do século XIX e início século XX, nos períodos pré-republicano e republicano, período da passagem do Brasil rural para o Brasil urbano, evidenciamos o contraste entre o “novo” mundo urbano e o “velho” mundo rural. Tinha-se a premissa que, para a constituição de uma “nova nação”, fazia-se necessário a formação de um “novo povo” e a criação de um “novo modo de vida”. E qual foi o papel das crianças brasileiras nesse novo cenário? A criança deixa de ocupar posição secundária e submissa, passando a ser percebida como “patrimônio”. A criança passa a ser vista “como a chave para o futuro”, deveria se transformar em um “homem ou mulher de bem”, num indivíduo útil para o progresso (RIZZINI, 2011).

Em meio às grandes transformações econômicas, políticas e sociais, que marcaram a era industrial capitalista do século XIX, o conceito de infância adquire novos significados e uma dimensão social até então inexistente no mundo ocidental. A criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado. (RIZZINI, 2011, p. 23)

Por um lado, a criança simbolizava a esperança-futuro da nação, por outro lado, a criança representava uma ameaça. Nessa dualidade- ora em defesa da

criança, ora em defesa da sociedade- perigo versus perigosa, estabeleceram-se os objetivos de intervenção para essas funções (ora em defesa da criança e ora em defesa da sociedade): prevenção (vigiar a criança); educação (educar o pobre, moldando-o ao habito do trabalho e treinando-o para as regras do 'bem-viver'), recuperação (reeducar ou reabilitar o menor, através do trabalho e da instrução) e repressão (conter o menor delinquente). E houve intervenções firmadas nas diversas instâncias, conforme aponta a autora Irene Rizzini:

Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas. À medicina, o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça, regulamentar a proteção (da criança e da sociedade) fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À filantropia (caridade) estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos. Com discursos e práticas que nem sempre se harmonizavam entre si, a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: 'salvar a criança' para transformar o Brasil. (RIZZINI, 2011, p. 26-27)

Quando falamos sobre os vários períodos da história, não estamos fazendo uma análise do tempo de forma linear, como uma gênese, no sentido restrito da palavra. Não estamos buscando encontrar a origem das coisas, propriamente dita, mas entender o processo. Um novo paradigma, ou um conjunto de ideias que norteiam e/ou orientam as ações de uma época, pode se destacar (ser hegemônico naquele período), mas não existe sozinho, mantém os ranços do passado. São vários paradigmas existindo ao mesmo tempo. Não é como se antes só existisse o atendimento da Roda dos Expostos, depois outras formas de intervenção. A Roda dos expostos perdurou até 1950 e após ela, existiram outras formas de intervenção, como a medicina, a justiça e a filantropia, que acabamos de mencionar nas diversas áreas e diversos setores.

Código de Menores e a cultura da institucionalização no cenário Brasileiro

No ano de 1927 tivemos o primeiro Código de Menores da América Latina, aprovado pelo Decreto 5.083, do então Presidente Washington Luís, que atribuiu ao Juiz de Menores do Rio de Janeiro, José Cândido Alburquerque de Mello Mattos, a responsabilidade de sistematizar uma proposta. A principal característica na política de atendimento do Código de Menores era "a institucionalização para a solução de problemas".

Sabemos que várias gerações de crianças passaram suas infâncias e adolescências internadas em grandes instituições fechadas. Estas eram, até o final da década de 1980, denominadas de “internatos de menores” ou “orfãos” e funcionavam nos moldes de asilos, embora as crianças, em sua quase totalidade, tivessem famílias. Isto ocorreu a despeito do fato de que, desde os idos de 1900, a internação de crianças aparece principalmente na literatura jurídica como o “último recurso” a ser adotado. Por isso, consideramos que se instituiu no Brasil uma verdadeira “cultura da institucionalização”. (PILOTTI; RIZZINI, 1995) (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 14)

Essa modalidade de assistência, baseada de modo predominante na estratégia da institucionalização ou da internação institucional, foi sendo construída no Brasil durante o período colonial, imperial e consolidou-se com a instalação da república, perdurando até a década de 1980.

Portanto, de 1927 até 1990, com a aprovação do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), por aproximadamente 63 anos tivemos uma política de atendimento à criança e ao adolescente tendo como principal foco “a institucionalização, a internação” - várias gerações de crianças e adolescentes passaram suas infâncias e adolescências internados em grandes instituições fechadas e isso contribuiu para a “cristalização da cultura da institucionalização” (BENELLI, 2021) no cenário brasileiro. Situação essa que, até hoje, permeia a sociedade, os órgãos de atendimento e as posturas dos profissionais no atendimento às crianças, adolescentes e jovens.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990, estabelece as diretrizes de proteção integral à criança e ao adolescente (0 a 18 anos de idade) e dispõe sobre os direitos fundamentais que devem ser assegurados pela família, sociedade e Estado.

Também promove ações que se opõem à lógica do controle social pautado em práticas de internação repressivas, punitivas e tuteladoras, priorizando a garantia de direitos e o estímulo ao desenvolvimento e a proteção social integral. Por meio da defesa do direito à convivência familiar e comunitária, o ECA apresenta uma perspectiva de desinstitucionalização, no sentido de que crianças e adolescentes têm o direito de conviver com suas famílias nos seus territórios, gozando de liberdade.

Política Pública da criança e do adolescente e o sistema de garantia de direitos

A mudança do paradigma legal e institucional no trato da questão da criança e do adolescente, principalmente a passagem da situação irregular para a proteção integral preconizada pelo ECA, implicou em um reordenamento institucional com a mudança de gestão da política voltada para a Infância e a Juventude:

As linhas de ação da política de atendimento, segundo o artigo 87 do ECA, definem as mudanças de concepção da situação irregular, destinada a uma menoridade particular, para o paradigma da proteção integral abrangendo todas as crianças e adolescentes. Estas compreendem: as políticas sociais básicas consideradas direitos do cidadão e dever do Estado, tais como saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, segurança, dentre outras; política de assistência social, voltada para aqueles que dela necessitem independentes de contribuição à Seguridade Social: serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, proteção especial e defesa de direitos. Com a instituição do paradigma da proteção integral, crianças e adolescentes passam a ser considerados seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento, sujeitos de direitos que devem ser prioridade absoluta da família, da sociedade e do Estado. Esta concepção implica mudanças nos métodos de intervenção, que não devem ser mais punitivos e corretivos como no Código de Menores, mas de respeito, sobretudo, às fases de desenvolvimento biopsicossocial das crianças e adolescentes. (CARVALHO, 2000, p. 189)

As ações governamentais passaram a serem formuladas de acordo com a seguinte diretriz: descentralização política administrativa mediante a constituição dos conselhos paritários formados por representantes do Estado e da sociedade civil, nos níveis municipal, estadual e federal. Os meios legais e institucionais previstos na lei municipal, para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, consistem na criação do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, no estabelecimento do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e na criação do Conselho Tutelar.

Tanto as políticas sociais básicas quanto as políticas de assistência social e as políticas especiais devem ser discutidas e formuladas pelos Conselhos de Direitos, que também zelam pelo orçamento e pelas suas avaliações, exercendo, assim, sua função de vigilância e controle. A sociedade também possui poder de

vigilância e controle, conferido pelo Fórum de Defesa da Criança e do Adolescente e por outras organizações.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CDCA) [...] Trata-se portanto, de órgãos públicos, descentralizados, deliberativos em relação às políticas de atendimentos às crianças e aos adolescentes (políticas básicas e de assistência social), conforme artigo 88, incisos I e II do ECA. Possuem, também, a função de exercer o controle social das ações do governo e da sociedade civil, no que tange à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. São, no plano político, autônomos em relação ao governo. Sua composição é paritária com representantes do governo e da sociedade civil, nos níveis nacional, estadual e municipal. Suas funções principais são: formular políticas públicas e controlar sua implementação, a partir da elaboração do diagnóstico da situação da criança e do adolescente; propor o reordenamento institucional e dos programas públicos e privados de atendimento; controlar o orçamento e a gestão do Fundo da Criança e do Adolescente; estabelecer normas para registro e funcionamento das entidades de atendimento governamentais e não governamentais, inclusive exercendo o controle sobre a atuação dessas entidades no que se refere aos direitos fundamentais e especiais preconizados pelo ECA. Além destas funções, o CDCA tem o papel de coordenação do processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar [...] dentre outras. (CARVALHO, 2000, p. 192)

O Conselho Tutelar é órgão permanente, autônomo, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Cada município deve contar, no mínimo, com um Conselho Tutelar, que será composto por cinco membros escolhidos pela comunidade local. Os Conselheiros tutelares têm suas ações legitimadas pelo povo, são escolhidos pelo voto direto para exercerem mandatos de quatro anos, podendo ser reconduzidos mediante novos processos de escolha subsequentes. A remuneração dos membros, bem como o local, dias e horários de funcionamento dos Conselhos, são definidos pela lei municipal e pela Lei Orçamentária Municipal, a qual deverá prever os recursos necessários. Devem atender ao Art. 98 do ECA e, requisitar serviços públicos, apresentar representações as autoridades competentes, expedir notificações, bem como assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentaria para planos e programas de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Os direitos da criança e do adolescente são garantidos através de uma rede protetiva composta pelo Sistema de Saúde, Sistema de Educação, Sistema de Assistência Social, Sistema de Segurança Pública e Sistema de Justiça, ou seja, pelo

Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA). Trata-se de um esforço integrado entre as diferentes instâncias públicas governamentais e da sociedade civil em nível municipal, distrital, estadual e federal para a proteção, promoção e defesa das crianças e adolescentes, bem como, a forma de gestão das ações inerentes. E qual é o papel do SUAS nessa rede protetiva?

O Sistema Único de Assistência Social compõe essa rede e faz parte do SGDCA, sendo um ator fundamental na efetivação desses direitos. O SUAS, através da política de assistência social, bem como de seus serviços, é designado para o atendimento de todos, pessoas de qualquer idade ou famílias que se encontram em situação de privação, vitimização, exploração, vulnerabilidade, exclusão pela pobreza, risco pessoal e social. E quais são os serviços que atendem crianças e adolescentes?

O SUAS considera crianças e adolescentes como um dos públicos prioritários no desenvolvimento da política, é através da Política de Assistência Social, que crianças e - adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social são atendidas e acompanhadas, com o objetivo de superar a situação vivenciada e fortalecer os vínculos familiares e comunitários - isso ocorre por meio dos serviços ofertados pela rede socioassistencial.

O SUAS tipifica as ações entre *proteção básica* (que se refere às ações preventivas) e é aí que estão os CRAS's (Centro de Referência da Assistência Social) e os CCA's e CJ's; *proteção especial - Média Complexidade* com o CREAS (Centro de Referência da Assistência Social) que conta com os seguintes serviços: Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2014); e a *Proteção Social Especial - Alta Complexidade*, que atende o Serviço de acolhimento institucional, o Serviço de acolhimento em família acolhedora e o Serviço de proteção em situação de calamidades públicas e de emergências.

A Rede Socioassistencial é uma política social constituída por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS e são prestados diretamente ao cidadão, ou pode também ocorrer por meio de convênios com organizações sem fins lucrativos.

Para as crianças e adolescentes, dentre alguns dos serviços ofertados, estão o Centro para Crianças e Adolescentes (CCA) e Centro para Juventude (CJ), que

se encontram inseridos na proteção básica, com ações de prevenção. Veremos a seguir algumas informações sobre o CCA's e CJ's, para que servem? Quais ações são desenvolvidas? Atende a que público? E os desafios enfrentados pelos profissionais que atuam nesses locais.

Desafios para os profissionais que atuam nos CCAs e nos CJs

O Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), na cidade de São Paulo, tem como objetivo oferecer proteção social às crianças e adolescentes de 6 a 14 anos em situação de vulnerabilidade e risco, mediante o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. O serviço é caracterizado pelo desenvolvimento de atividades, constituindo-se em um espaço de convivência a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. As ações são pautadas por experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Os usuários do CCA's são: a) crianças e adolescentes em situação de trabalho; b) crianças e adolescentes reconduzidos ao convívio familiar, após medida protetiva de acolhimento; c) crianças e adolescentes com deficiência, beneficiárias ou não do BPC (Benefício de Prestação Continuada); d) crianças e adolescentes oriundas de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; e) crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco.

O Centro para Juventude (CJ) tem o objetivo de oferecer proteção social aos adolescentes de 15 a 17 anos e onze meses em situação de vulnerabilidade e risco por meio do desenvolvimento de suas competências, bem como favorecer aquisições para a conquista da autonomia e inserção social, estimulando a participação na vida pública da comunidade. O serviço é caracterizado pelo foco na constituição de espaço de convivência, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. As ações são pautadas por experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Os usuários do CJ's são: adolescentes fora da escola; adolescentes egressos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; adolescentes egressos e/ou vinculados a programas de combate à violência e ao abuso e à exploração sexual; adolescentes oriundos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; adolescentes com deficiência, beneficiários

ou não do BPC (Benefício de Prestação Continuada)³; e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade.

Esses locais também são espaços de convivência para atividades de lazer, esportes, cultura e qualificação profissional para adolescentes e jovens. Foram criados para afastá-los de situações de risco e de vulnerabilidade social, com ações que favoreçam a formação pessoal, profissional e política, e integra a rede socioassistencial de Proteção Social, pois seus objetivos convergem com os dos Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social.

Durante os encontros do Curso de Extensão Universitária “As pedagogias do social nos CCAs (Centros para Criança e Adolescente) e CJs (Centros para Juventude): fundamentos e práticas”, os participantes, os quais a grande maioria, eram profissionais do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, foram apontados os maiores desafios para o desenvolvimento de suas atividades profissionais nos CCAs e CJs: como superar o CCA da reprodução do espaço conservador; as dificuldades do trabalho em rede, principalmente envolvendo a educação; trabalho precarizado; más condições de trabalho; baixos salários; falta de auxiliar administrativo no RH; falta de orientador volante; grande número de crianças atendidas por um único professor; pouca verba e salário baixo para oficinairos; poucos funcionários; falta de suporte com profissionais de psicologia e serviço social exclusivos para as atividades (a prefeitura tem profissionais que atendem os vários CCA’s mas que não dão conta de todo o atendimento).

Em relação aos desafios apontados, sempre é importante pensarmos em alternativas, em propostas de superação dos desafios. É importante tentar vencê-los e não sermos vencidos por eles. Então algumas propostas foram apontadas, e estas foram: 1) Capacitação continuada; 2) Aprofundar o debate sobre a natureza dos CCA’s e CJ’s; 3) dar visibilidade pública – intensificar a transparência e a circulação das informações entre CCA’s e CJ’s; 4) Organizar encontros/eventos periódicos; 5) Implantar/implementar ações em rede; 6) criar grupos de estudos entre os profissionais, com estrutura e respaldo aos participantes (por exemplo, uma vez por mês, os profissionais serem liberados para o estudo e discussão de suas ações, com a possibilidade de enviarem, no final de cada ano, artigo sobre o assunto discutido, e posteriormente, esse material ser socializado entre todos os profissionais dos CCA’s e CJ’s).

3 Para poder receber o BPC, cada membro da família deve receber até 1/4 do salário-mínimo.

Considerações finais

O ECA é fruto da CF 1988 que, em seu artigo 227, estabelece que crianças e adolescentes formam um grupo de pessoas com direitos específicos e demandam proteção integral do Estado, da família e da sociedade.

Antes do Eca, tínhamos o Código de Menores, que era destinado a “menores abandonados e menores delinquentes”, ou seja, “em situação irregular”. Ele foi produto de uma época culturalmente autoritária e patriarcal. Não havia preocupação com o problema do “menor”, em compreendê-lo e atendê-lo, mas sim com soluções paliativas, e seu principal objetivo era a institucionalização e a interinação, “tirar de circulação” aquilo que atrapalhava a ordem social.

Já o ECA prevê a proteção integral a todas as crianças e adolescentes, é universal e é considerado internacionalmente uma grande conquista no sentido da garantia dos direitos fundamentais e da ampliação dos direitos sociais desse segmento da população.

No entanto, essa lei “não caiu do céu” e nem “surgiu no estalar dos dedos”. Foram necessárias várias articulações com os movimentos populares, entidades que atendiam crianças, movimentos de crianças de rua, entre outros, que discutiam, principalmente, que os direitos fossem estendidos às classes populares.

Sabemos que uma lei sozinha não transforma a realidade, mas o ECA é um instrumento poderoso e importante, que pode contribuir para mudanças significativas, tais como, a exigência de políticas públicas para a redução da mortalidade infantil, o fim da exploração do trabalho infantil, entre outros. As legislações são apenas um dos aspectos necessários para a garantia de direitos. Esses direitos dependem, para sua garantia, de uma ação concreta do Estado e da atuação do Poder Executivo na execução das políticas públicas que assegurem os direitos conquistados.

É importante não perdermos a esperança e continuarmos, conjuntamente e incansavelmente, a buscar alternativas para os diversos e complexos desafios no nosso cotidiano profissional.

Referências Bibliográficas

BENELLI, S. J. **A Assistência Social no contexto da sociedade de segurança.** Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, Assis, SP: mimeo, 2021.

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: Diário

Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Retificado no DOU de 27.9.1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. (2009). **Orientações Técnicas para o Centro de Referência da Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF: Autor.

CABANAS, J. M.Q. Antecedentes históricos de la educación social. In PETRUS, Antonio. (org.). **Pedagogia Social**. Espanha: Ariel, 1997. p. 68 – 91.

FALEIROS, E.T.S. A criança e o adolescente; objeto sem valor no Brasil colônia e no império. In: PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamerica Del Niño/Editora Universidade Santa Úrsula/Amais Livraria e Editora, 1995. p. 222-241.

CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. Políticas Sociais Setoriais por segmento: Criança e Adolescente. In: **Capacitação em Serviço Social e política social: política social**. mod. 3. Brasília, DF: Ed. UNB, 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

GIOVANNI, G. Di. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, p. 1-32, 2009.

IAMAMOTO, M.V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2003.

MACHADO, Érico Ribas. **A constituição da Pedagogia Social na realidade educacional brasileira**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Florianópolis, UFSC, 2010. <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93844>

MACHADO, Érico Ribas. **Fundamentos da pedagogia social**. Guarapuava/PR, UNICENTRO, 2015.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.). **História social da infância no Brasil**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NATORP. Paul. **Pedagogía Social: teoría de la educación de la voluntad**. Madri: La Lectura, 1913.

MULLER, P. Las políticas públicas. Traducido por Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas, con autorización del autor del 21 XI 2000, con base

en la 4ª edición del libro **Les politiques publiques**, Bogotá: D.C. Colombia, Universidad del Externado de Colombia, 2002.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1.999, p. 65- 73

PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamerica Del Niño/Editora Universidade Santa Úrsula/ Amais Livraria e Editora, 1995.

RIGHETTI NÓBILE, C. S. **Os Desafios das políticas públicas na garantia de direitos: um estudo na Vara da Infância e Juventude**. 2016. 242 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca, SP, 2016.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SÃO PAULO, Prefeitura do Município de São Paulo. Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. **Proteção Social Básica**. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_basica/index.php?p=1906

SILVA, R. (orgs). **Pedagogia Social**. São Paulo: Expressão & Arte Editora, 2009, p. 95 – 108.

O Programa Criança Feliz – um Balanço Crítico de sua Implementação com Ênfase nos Municípios

Alexandre Abdal¹

Giz, merthiolate, band-aid, sabão

Tênis, cadarço, almofada, colchão

In *Criança não trabalha*, por Arnaldo Antunes e Paulo Tatit

Resumo

O presente artigo realiza uma reflexão crítica sobre a implementação do Programa Criança Feliz (PCF) pelos municípios. Criado em 2017 pelo Governo Federal, o PCF está presente em, aproximadamente, 2.800 municípios brasileiros e visa a promoção do desenvolvimento integral da criança e de sua família ao longo da primeira infância mediante visitas domiciliares e consideração do contexto de vida das famílias atendidas. O seu público prioritário são famílias com gestantes e/ou crianças até três anos atendidas pelo Programa Bolsa Família e famílias com crianças até seis anos atendida pelo Programa de Prestação Continuada. Metodologicamente, esta reflexão crítica foi construída a partir de metodologias qualitativas de pesquisa (entrevistas e observação direta) realizadas em três municípios de estados do Centro-Oeste brasileiro, a partir de minha participação como consultor do Projeto 914BRZ3002 – Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para a Superação da Extrema Pobreza do, à época (2018-19), Ministério do Desenvolvimento Social. Os aspectos do PCF discutidos são: (i) os seus trabalhadores (coordenadores, supervisores e visitantes); (ii) a sua implementação

1 Alexandre Abdal é sociólogo e professor do departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e pós-doutorando do International Postdoctoral Program desse mesmo Centro (IPP-Cebap) e pesquisador da rede de pesquisa INCT Observatório das Metrópoles: núcleo São Paulo. Contato: alexandre.abdal@fgv.br

pelos municípios e estruturação interna; (iii) o seu funcionamento em termos de visitas domiciliares; e (iv) o seu funcionamento em termos de intersectorialidade. Termina com uma discussão de resultado a partir da percepção dos atores locais e a elaboração de recomendações.

Palavras-chave: *Programa Criança Feliz (PCF)*; primeira infância; análise de políticas públicas; burocracia de nível de rua.

Introdução²

O presente artigo tem, por objetivo, produzir uma reflexão crítica sobre a implementação do *Programa Criança Feliz (PCF)*, criado em 2017 pelo Governo Federal. O principal insumo para este artigo foi a minha colaboração, como consultor, ao *Projeto 914BRZ3002 – Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para a Superação da Extrema Pobreza* realizado por parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania (MCid), e a *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)*. A minha participação no projeto ocorreu durante o segundo semestre de 2018 e janeiro de 2019 e implicou no trabalho de campo em três municípios de um estado do Centro-Oeste brasileiro³ nos meses de setembro e outubro de 2018.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho de campo realizado esteve orientado para a avaliação do processo de implementação do PCF pelos municípios, estando majoritariamente baseado em métodos qualitativos de pesquisa. Foi desenhado como um estudo de casos múltiplo e exploratório e empregou técnicas de entrevistas semiestruturadas, observação direta e conversas informais individuais ou em grupo com os agentes locais do PCF⁴. A unidade de análise foi o município e as unidades de observação (informantes) foram os atores municipais relacionados à implementação do PCF (coordenadores/gestores, supervisores e visitantes) por um lado, e visitas domiciliares e famílias beneficiárias, por outro. Permaneci uma semana em cada município, com pelo menos três dias de cada uma dedicada integralmente à observação direta do trabalho de visitação e interação visitador-família.

2 O presente artigo é parte integrante das atividades desenvolvidas no Curso de Extensão Universitária “Poder Legislativo e Políticas Públicas: da Agenda à Avaliação” da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, por mim ministrado entre março e abril de 2021. Aulas disponíveis em: <https://youtu.be/ct9ooMyJx7s>.

3 Por questões de sigilo e preservação das fontes não revelarei o nome dos municípios e estado.

4 Para uma introdução aos métodos qualitativos de pesquisa, ver Angela Alonso (2016). Sobre a estratégia estudos de caso e sobre as técnicas de entrevistas, ver Robert Yin (2003), Márcia Lima (2016) e Ronaldo de Almeida (2016).

Destaco que as realidades locais dos três municípios observados são bastante diferentes, sendo um de porte pequeno (menos de vinte mil habitantes), um de porte médio (aproximadamente cem mil habitantes) e outro de grande porte (quase um milhão de habitantes). Outras diferenças importantes, além do porte, são estrutura produtiva e ocupacional, dimensão da área rural e incidência de pobreza. Dentre as semelhanças, destaco patamar mínimo de estruturação da Assistência Social, com os três municípios figurando entre os pioneiros na implementação do PCF. Em parte, as diferenças entre os municípios explicam-se pelo método de seleção das unidades de observação: amostragem não probabilística visando abarcar a maior variabilidade do fenômeno de interesse⁵.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução e uma conclusão com recomendações ao final. A próxima e primeira seção apresenta o PCF. As seções de dois a cinco discutem os seguintes aspectos do PCF: (i) trabalhadores e equipes; (ii) implementação e seus ciclos; (iii) funcionamento e dinâmica, primeiro, com ênfase na visitação e, depois, na intersetorialidade.

O Programa Criança Feliz⁶

O PCF foi instituído em 2016 pelo Decreto nº 8.869 e regulado pelas Portarias 442/2017 e 498/2017, ambas do MDS, e pelas Resoluções CNAS 19 e 20/2016 e 07/2017. Entre 2016 e 2019, pouco mais da metade dos municípios brasileiros (cerca de 2.800) aderiram ao PCF⁷. Os primeiros municípios que iniciaram visitas domiciliares o fizeram entre o final de 2017 e início de 2018, caso dos três municípios que visitei.

O PCF tem por objetivo promover o desenvolvimento integral da criança na primeira infância e de sua família, além de apoiar a gestante e a sua família por meio de visitas domiciliares considerando o seu contexto de vida. Converge com os pressupostos de matricialidade sociofamiliar (ênfase na família e nos vínculos familiares e comunitários) e de territorialização e descentralização (proximidade entre oferta de serviços e contexto de vida das famílias e contextos locais) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O seu público prioritário é constituído por crianças de zero a seis anos e gestantes em situação de vulnerabilidade e risco social e/ou crianças com deficiência: (i) gestantes e crianças de

5 Sobre vantagens e limites da amostragem não probabilísticas ver Howard Becker (2007).

6 Esta seção está baseada em Ministério do Desenvolvimento Social (2017a; 2017b; 2017c).

7 Conforme dados do próprio Ministério da Cidadania (MCid) disponíveis em sua página na internet: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/o-crianca-feliz>.

até três anos e as suas famílias beneficiárias do *Programa Bolsa Família* (PBF); (ii) crianças de até seis anos e as suas famílias beneficiárias do *Benefício de Prestação Continuada* (BPC); e (iii) crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar por medidas de proteção.

Atualmente, o PCF é coordenado pelo MCid e possui desenho interfederativo e intersetorial. A sua implementação depende de coordenação vertical (entre diferentes níveis de governo) e horizontal (entre diferentes políticas setoriais). Integra União, estados e municípios, por um lado, e assistência social e combate à pobreza com saúde, educação, cultura e direitos humanos, por outro. Cada um dos entes coordena, articula a intersetorialidade, planeja e acompanha o Programa em seu âmbito e, também, coordena, respectivamente, um Comitê Gestor específico e o Grupo Técnico Interministerial, estadual ou municipal. União e estados também fornecem orientações técnicas e metodológicas, apoio técnico e de capacitação e informações sobre o público alvo para os municípios. Os municípios, entes da ponta, são os responsáveis últimos pela sua execução, formam e capacitam as equipes de visitantes e planejam e realizam os acompanhamentos por meio de visitação domiciliares. A equipe municipal básica do PCF consiste em coordenador, supervisores e visitantes⁸.

Os eixos centrais do PCF são intersetorialidade, territorialidade, e foco na família mediante estratégias de visitação domiciliar. Enquanto Programa inter-setorial, o PCF articula as ações de assistência social com saúde, educação, cultura, direitos humanos e combate à pobreza, estando diretamente integrado aos programas de enfrentamento da pobreza, como o PBF e o BPC, ao mesmo tempo em que reforça e potencializa ações da política de Assistência Social voltadas à primeira infância no âmbito do SUAS, como a *Proteção Social Básica* (PSB), a *Proteção Social Especial* (PSE) e os *Centros de Referência de Assistência Social* (CRAS). Enquanto Programa territorializado, o PCF tem os CRAS como unidades centrais em seu arranjo institucional, uma vez que os Centros são os locais responsáveis pela gestão do território da rede socioassistencial de PSB e pela oferta do *Programa de Atenção Básica à Família* (PAIF). Em geral, é nos CRAS que as equipes do PCF estão lotadas, sendo a partir deles e de seus territórios que as visitas do PCF são planejadas e realizadas.

8 Pode-se afirmar que o PCF funciona em arranjo institucional específico, com União responsável pela formulação, estabelecimento de metas e financiando o PCF e entes subnacionais, municípios à frente, implementando-o. Ver Marta Arretche (2012) e Renata Bichir et al (2020).

Enquanto estratégia de visitação domiciliar focada nas famílias, o PCF tem o visitador como profissional basilar. É quem está na ponta e, nesse sentido, planeja e realiza periódica e sistematicamente as visitas às famílias beneficiárias. A visita familiar é ação planejada e sistemática que ocorre mediante o emprego de metodologia específica: *Cuidados para o Desenvolvimento da Criança* (CDC)⁹. Trata-se de metodologia orientada para o apoio e fortalecimento dos esforços familiares voltados ao cuidado, proteção e desenvolvimento infantil, privilegiando atividades comunicativas e lúdicas.

O PCF é um Programa recente e, por isso, ainda possui pouca literatura ao seu respeito, com escassez de trabalhos que realizam investigação empírica a respeito da sua formulação, implementação ou impactos¹⁰. Boa parte da pouca literatura disponível¹¹ sobre o PCF tende a trazer uma condenação *a priori* do Programa, de natureza majoritariamente ideológica, seja pela associação ao governo Temer, seja pela associação ao retorno do fenômeno conhecido como primeiro-damismo e/ou assistencialismo-higienista à política de assistência social brasileira.

Os trabalhadores: visitadores, supervisores e coordenadores

As equipes básicas do PCF são formadas por um coordenador mais um ou alguns supervisores e equipes de visitadores, dependendo do município e do tamanho do Programa ofertado nele. Naqueles observados, as equipes variaram entre um supervisor com três visitadores e quatro supervisores com 25 visitadores. Contudo, em nenhum dos casos as equipes estavam completas, principalmente em termos de visitadores. Verificou-se alta rotatividade, vagas não preenchidas e afastamentos por motivos de saúde, maternidade ou férias.

Em um dos municípios, para além da equipe básica do PCF, motoristas foram incorporados. Embora não obrigatórios segundo as regras estabelecidas pelo Ministério, os motoristas e os carros por eles dirigidos, foram apresentados por coordenadores, supervisores e visitadores como essenciais para a viabilização do PCF na cidade. Isso porque, esse município é territorialmente extenso, populoso e detentor de urbanização horizontal. Ainda e mais importante, o seu

9 Ver *Care for Children Development* (Unicef, 2012) e a sua tradução feita pelo MDS: *Cuidados para o Desenvolvimento da Criança* (CDC): notas do multiplicador (MDS, sem data).

10 Exemplos de trabalhos disponíveis que levam a cabo algum tipo de investigação empírica do PCF são: Natália Montoya et al (2018) e Ronan Gaia et al (2019).

11 Exemplos: Aldaíza Sposati (2017), Carolina Capilheira (2018), Lisete Arelaro e Janaina Maudonnet (2017), Jucemeri Silveira (2017) e Paula Fonseca (2017).

contexto de implementação incorporou como base das equipes do PCF apenas cerca de um quarto do total de mais de vinte CRAS do município. Resultado: o território dos CRAS sem equipe do PCF é coberto por visitantes lotados em CRAS vizinho. Um dos motoristas disse que em um único dia de trabalho chegou a percorrer quase noventa quilômetros.

Figura 1. Equipes do PCF, municípios observados, 2018

	Município pequeno	Município médio	Município grande
Equipe básica do PCF no município	Sim	Sim	Sim
Local de trabalho do coordenador	CRAS	SAS	SAS
Dedicação exclusiva do coordenador	Não	Não	Sim
Motorista	Não	Não	Sim. 6 motoristas para 6 carros (1 por CRAS).
Nº de vagas de supervisores	1	2	4
Nº de supervisores em atividade	1	2	3 (1 com licença médica)
Nº de vagas de visitantes	3	23	25
Nº de vagas preenchidas de visitantes	01 (um visitador em contratação e outro em treinamento)	21 (um visitador em licença médica e outro em férias)	14 (11 visitantes em processo de seleção).

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Se as equipes de visitantes estão lotadas no CRAS, equipamento percebido como “natural” para a sua alocação, o mesmo não se pode dizer para o lugar de trabalho dos supervisores e coordenadores. Eles transitam entre os CRAS sob a sua supervisão e a Secretaria de Assistência Social (SAS), possuindo autonomia relativa em relação ao seu lugar de trabalho. A tendência encontrada foi supervisores transitando entre CRAS e SAS a partir de suas preferências e demandas diárias e coordenadores lotados na SAS nos municípios multi-CRAS, mas lotados no CRAS nos municípios menores e com um único CRAS. Nesse caso, coordenador e supervisor estavam mais próximos do cotidiano do PCF implicando, sobretudo no caso do coordenador, um conhecimento do cotidiano do Programa não verificado nos outros municípios.

A dimensão do conhecimento prévio do PCF foi um fator homogeneizante dos profissionais envolvidos: ninguém, de motoristas e visitantes a coordenadores possuía conhecimento aprofundado a respeito do Programa. A maioria das pessoas simplesmente não conhecia o PCF até a seleção ou convite para ingresso. Uma quantidade menor, mas significativa de pessoas já tinha ouvido falar, mas não sabia direito o que era. E poucos, basicamente pessoas já inseridas na

assistência social, declaram que conheciam o Programa com maior profundidade. Uma possível explicação para esse fato refere-se à juventude do PCF.

No caso de coordenadores e supervisores, foi comum encontrar uma trajetória de experiência na Assistência Social. Tais profissionais, majoritariamente, passaram pelo CRAS, seja como técnico relacionado a algum serviço oferecido, técnico (assistente social, psicológico) do PAIF ou mesmo coordenador do Centro. Mas, também, pela PSE e/ou gestão ou parte técnica de algum equipamento da Assistência Social relacionado ao acolhimento de crianças, jovens ou idosos.

A experiência direta com a primeira infância não foi elemento geral identificado entre supervisores e coordenadores. Ao contrário, a experiência relatada com esse público era mais indireta e mediada, ao nível do PAIF, um programa no qual o seu público envolve também a primeira infância. Esse ponto, contudo, não foi percebido necessariamente como um problema entre os atores locais, uma vez que habilidades relacionadas à gestão, formação e motivação de equipes e planejamento seriam mais relevantes que a experiência direta com políticas públicas de primeira infância.

Já a trajetória dos visitantes, até pelo seu número muito maior, apareceu como mais díspar. Foram verificados visitantes com formações e trajetórias profissionais distintas. Dois grandes grupos foram traçados. Por um lado, há os visitantes com formação média (médio completo ou equivalente). Por outro lado, há aqueles com ensino superior, completo ou cursando. Embora os cursos relacionados à Assistência Social predominem (assistência social, psicologia e pedagogia), havia gente com formação em administração, geografia, história, gestão ambiental, entre outros.

Segundo os coordenadores e supervisores, trabalhar com visitantes com ensino superior é melhor porque eles possuem melhor formação, compreendendo mais facilmente a sua atividade, o Programa e a Assistência Social. Ao mesmo tempo, estava disseminado um receio sobre a continuidade dos visitantes com ensino superior: dada a sua baixa remuneração¹², poderia acontecer desse visitante vislumbrar o PCF como um momento de transição no qual adquire experiência enquanto espera uma oportunidade melhor.

Do ponto de vista de suas trajetórias profissionais, foi possível, novamente, identificar dois grandes grupos, não necessariamente correlacionados aos grupos anteriores. Em um deles, há os visitantes com significativa experiência na

¹² Nos municípios pesquisados, a renda mensal dos visitantes variava entre R\$ 1.200,00 e R\$ 1.300,00.

Assistência Social e/ou em políticas sociais e/ou em visitação. Tais visitantes já foram, entre outras ocupa es, agentes comunitários de saúde, técnicos do PAIF, pessoal administrativo da SAS, professor da rede pública, etc. Independente da forma o escolar, visitantes com trajetórias desse tipo tendem a compreender com maior facilidade os objetivos da Assistência Social, assim como valorizar e se adequar mais facilmente ao trabalho de visita o. Para eles, a Assistência Social não   apenas uma atividade profissional, mas possui, também, uma dimensão normativa e ativismo.

Nesse primeiro grupo vale, também, incluir visitantes com atividade religiosa forte, no sentido de membros da pastoral, obra social da religião ou igreja, trabalho missionário ou afim, cuja atividade cotidiana forja-os para a lida com famílias de realidade bastante diferente da deles. Para eles, apesar da visita o não ser exatamente concebida como ativismo socioassistencial,   pensada em analogia   atividade religiosa e, assim, como missão. A compreensão dos objetivos da assistência social pode ser processo mais lento ou tortuoso para eles, mas a atividade de visita o em si não  , necessariamente, um obstáculo.

Já no segundo grupo, há os visitantes cuja trajetória passou ao largo da Assistência Social e/ou de políticas sociais e/ou visita o e/ou trabalho religioso. Tais visitantes possuem as experiências profissionais mais variadas possíveis, de ausência de experiência prévia (PCF como primeiro emprego) a sócio de  tica. O que essas pessoas têm em comum, além de não poderem ser enquadradas no grupo anterior,   o fato de estarem desempregadas no momento em que foram chamadas para assumirem a visita o no PCF. Estavam em situa o de desemprego e se viram impelidas a tentar algo novo. Essas pessoas tendem a estranhar a visita o, sobretudo o fato de passarem a entrar cotidianamente na casa de famílias que vivem de forma muito diferente que elas próprias.

O quadro abaixo sintetiza esquematicamente os perfis de visitantes em termos de forma o escolar e trajetória profissional. A compreensão dos objetivos da Assistência Social, em termos gerais, e da posi o da visita o no PCF e do PCF na Assistência Social, especificamente, bem como a valoriza o do trabalho de visita o, seja enquanto ativismo ou como missão, constituem as variáveis-chave para uma maior probabilidade de adequa o e permanência   atividade de visita o, um *trabalho árduo por natureza*. Parodiando Max Weber (1967), tais visitantes não apenas vivem *da* visita o, mas, também, vivem *para* a visita o/ Assistência Social.

Figura 2. Equipes do PCF, municípios observados, 2018

	Ensino superior nas áreas relacionadas à Assistência Social	
Experiência profissional na Assistência Social, em políticas sociais, visitação domiciliar e/ou trabalho religioso (pastoral/missão)	+ / + (com ensino superior e com experiência profissional)	- / + (sem ensino superior, mas com experiência profissional)
	+ / - (com ensino superior, mas sem experiência profissional)	- / - (sem ensino superior e sem experiência profissional)

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Enquanto a compreensão dos objetivos da Assistência Social está relacionada à experiência profissional prévia e à formação em áreas próximas à Assistência Social, a valorização da atividade de visitação depende da sua compreensão como ativismo e/ou missão. Esses, são os *visitadores vocacionados*, mais propensos a se adequar às dificuldades do cotidiano da visitação. Agora, os visitadores portadores de diplomas superiores, sobretudo nas áreas mais distantes da Assistência Social, e que não concebem a *visitação como vocação* constituem o grupo de profissionais do PCF menos propensos a nele se adequar e/ou permanecer.

A implementação: desenho, instâncias e ciclo de implementação

Nos municípios visitados, o PCF está funcionando, com as visitas acontecendo e as famílias sendo acompanhadas. E os arranjos institucionais locais são relativamente convergentes, com o PCF situado dentro da Assistência Social e o CRAS sediando a sua execução. É a partir do CRAS que as equipes de visitadores se organizam, planejam as suas atividades e saem para as visitas. Essa precedência do CRAS, percebida pelos atores locais como “óbvia”, é justificada pela sua proximidade e enraizamento territorial.

Portanto, a infraestrutura física do CRAS é importante para o funcionamento cotidiano do PCF. Ela inclui desde disponibilidade de sala com armário para equipe de visitadores a computador com conexão de internet caso o supervisor opte por trabalhar no CRAS. Contudo, a infraestrutura física dos CRAS é bastante heterogênea, inclusive internamente a um mesmo município. Alguns Centros chegam a disponibilizar salas com ar condicionado para os visitadores e internet *wifi*, enquanto outros nem ao menos possuem armários para guardar os brinquedos do Programa.

O arranjo local do PCF nos municípios visitados contava, ainda que pelo menos nominalmente, com um Comitê Gestor, lugar no qual deveria ocorrer a

integração do PCF com as demais políticas. Mas o grau de institucionalização era baixo: não havia representantes da sociedade civil e nem agenda de reuniões periódicas ou membros que o valorizassem. No município de pequeno porte, o Comitê gestor funcionava ao largo de sua institucionalização, mais por voluntarismo e contatos pessoais e informais de seus membros. Nos municípios maiores, não verifiquei nada que compensasse essa baixa institucionalização.

As equipes básicas do PCF são compostas por coordenador, supervisor(es) e visitantes. Embora podendo variar em termos de modalidade de contratação e jornada, os contratos típicos do PCF são por tempo determinado (um ano renovável por mais um) e não implicam concurso público ou vínculo formal. Os três municípios visitados faziam contratações diretas, não as tendo terceirizado para organização social ou empresa de recursos humanos, e contrataram visitantes em tempo integral, não utilizando estagiários.

Contudo, a composição dessas equipes básicas variou segundo municípios e tipo de cargo, sendo o porte do município um fator de condicionamento dos processos de seleção de supervisores e visitantes. Nos municípios de médio e grande porte, os processos de formação das equipes tenderam a uma maior formalização, implicando processos seletivos mais padronizados e mais impessoais. No município de pequeno porte, os processos de contratação e seleção dos profissionais do PCF tenderam à informalidade, com predomínio de práticas de indicação, inclusive para visitantes.

Figura 3. Contratação e seleção das equipes, municípios observados, 2018

	Município pequeno	Município médio	Município grande
Contratação: coordenadores	Informal, com indicação e CV + entrevista	Convite	Convite
Contratação: supervisores	Informal, com indicação e CV + entrevista	Informal: convite a servidores da Assistência Social	Formal: banco de CVs
Contratação: visitantes	Informal: indicação, CVs e entrevista	Formal: banco de CVs e entrevista	Formal: banco de CVs
Processo seletivo: motoristas	****	****	Formal: banco de CVs
Carros	****	****	Aluguel
Compra de material	Licitação (+ compra informal por profissionais do PCF)	Licitação (+ compra informal por profissionais do PCF)	Licitação (+ compra informal por profissionais do PCF)

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Mesmo nos municípios com práticas mais formalizadas de contratação há importantes diferenças. Enquanto um município montou equipe de supervisores a partir do quadro de servidores da Assistência Social e equipe de visitadores a partir de processo seletivo com análise de currículo e entrevistas, o outro município recrutou supervisores e visitadores exclusivamente por análise de currículo sem entrevistas e sem exigência de experiência prévia na Assistência Social.

Argumento que a forma como se estrutura o processo de recrutamento dos profissionais do PCF influencia dinâmicas posteriores do Programa. O cargo de coordenador, enquanto cargo que implica confiança do Secretário, dificilmente não passará por algum tipo de indicação. Contudo, considerar currículo e experiência prévia desse profissional na Assistência Social e aproveitar o quadro atual de servidores da SAS ajuda a garantir capacidades técnicas e de gestão, conhecimento das particularidades locais, continuidade das políticas da assistência e integração com outras políticas.

Para os cargos de supervisão, o expediente de recrutar servidores da SAS contribui para o aproveitamento de pessoal já conhecedor das dinâmicas da Assistência Social, para a continuidade desse profissional após o vencimento do contrato e para a economia dos recursos do PCF, uma vez que o PCF não vai arcar com a integralidade dos salários dos supervisores. Inversamente, a contratação de supervisores mediante banco de currículos em contratos temporários incentiva a descontinuidade, com a troca periódica de supervisores desestimulando dinâmicas de aprendizagem. Já para a contratação de visitadores, mesmo considerando a alta rotatividade desse profissional em função dos baixos salários e a dureza do trabalho de visitação, destaca-se o modelo que combina análise curricular com entrevistas e valorização de experiência prévia como mais efetivo para a contratação de *visitadores vocacionados*.

Um dos municípios incluiu, à equipe básica, motoristas (e carros alugados) que foram admitidos com recursos do PCF, também por contratos temporários, jornada completa e processo seletivo baseado em análise curricular. A incorporação de carros e motoristas sinaliza uma importante dimensão do PCF. Por ora, chamo a atenção para o fato de que os deslocamentos cotidianos dos visitadores, entre uma visita e outra, é uma questão significativa do funcionamento do Programa. Os visitadores percorrem longas distâncias, na maioria das vezes a pé, e enfrentam o sol forte e outras intempéries. Relatam, inclusive, diminuir o tempo das visitas por conta do tempo gasto com deslocamentos.

Oficialmente, pelas regras do PCF, nem os municípios podem comprar carros para o PCF, nem o PCF pode usar carros da SAS ou do CRAS. Além do

ignorar, duas formas de encaminhamento do problema foram observadas, ambas envolvendo algum tipo de “burla”. O município grande alugou carros, dado a vedação à compra. Recursos do PCF foram utilizados para o aluguel de carros e contratação de motoristas, ao mesmo tempo viabilizando a execução do PCF no município e aumentou o seu custo fixo. No município pequeno, a burla foi informal: mediante necessidade e disponibilidade, usa-se o carro do CRAS para “caronas” de visitantes.

Uma vez contratadas e formadas as equipes básicas, devia-se treiná-las. Coordenadores e supervisores, nos três municípios, realizaram o treinamento ofertado pelo governo do estado, na capital. Os visitantes nem sempre participaram de tais treinamentos, seja por insuficiência de recursos ou de oferta do treinamento oficial. Assim, foi prática recorrente a mobilização dos supervisores para treinar visitantes. A percepção de coordenadores e supervisores foi de que, embora não seja o ideal, o treinamento ofertado por eles é suficiente. Visitantes tenderam a concordar, mas dizem que, ainda assim, preferem ou gostariam de ter feito o treinamento na capital.

Nos três municípios o planejamento das visitas é feito semanalmente entre supervisor e equipe de visitantes. A agenda de visitação é consolidada e as atividades são planejadas, assim como casos específicos e encaminhamentos são discutidos com a supervisão. Esses momentos também são aproveitados para a confecção de brinquedos e uma dificuldade relatada foi a insuficiência de materiais para isso. Praticamente todos os visitantes e supervisores compraram tais materiais com seu próprio dinheiro e/ou trouxeram de suas casas.

Com relação ao ciclo de implementação do PCF, a equipe básica do Programa teve participação pequena: ela entrou, basicamente, para executar as visitas. A exceção aqui é o coordenador, que foi integrado ao PCF um pouco antes que supervisores e visitantes com as funções (i) de formar equipes; e (ii) desenvolver plano inicial de visitação. Contudo, coordenadores não participaram do processo de adesão do município ao PCF, incluindo pactuação da meta de acompanhamentos. Todos coordenadores com quem conversei disseram já ter encontrado a meta pactuada, cabendo a eles “bater a meta”¹³.

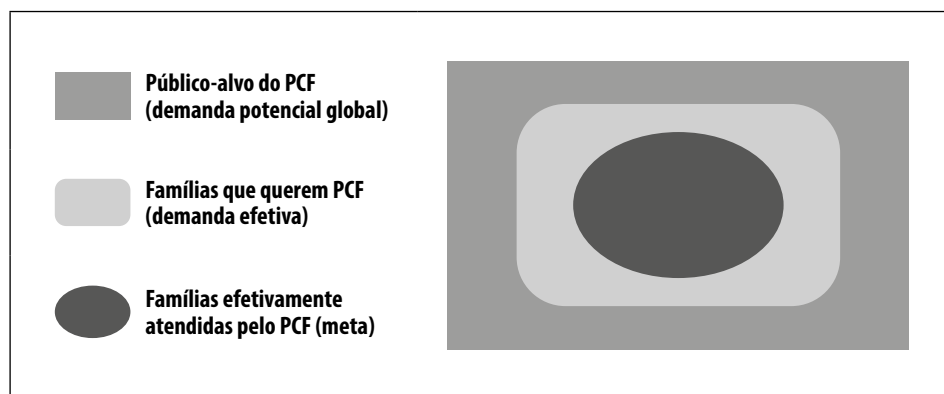
A meta de famílias acompanhadas, variável segundo municípios, é elemento central do desenho do PCF e algo que chega de cima para baixo para o cotidiano de trabalho das equipes básicas. Como o número de famílias acompanhadas e, portanto, o cumprimento da meta, condiciona o montante dos repasses,

13 A meta era de 100 indivíduos no município pequeno, 700 no médio e 1.900 no grande.

o atingimento dela é dimensão fundamental das responsabilidades do coordenador. A relação entre coordenador e meta é uma relação ambígua e paradoxal. Duas posturas foram identificadas. Por um lado, há a preocupação com o atingimento e manutenção do volume de atendimentos. “Bater a meta” pareceu ser mais importante que qualquer outra coisa e fonte, simultaneamente, de angústia e de orgulho para a coordenação, supervisores e visitantes. Contudo, o cumprir a meta não necessariamente garante o atendimento integral à demanda efetiva (famílias com perfil e que querem integrar o PCF) ou potencial (famílias com perfil, mas que não querem integrar o PCF ou o desconhecem). Portanto, o mero cumprir a meta pode ser pouco, pois famílias que querem, ou precisam ser atendidas podem estar ficando de fora.

Por outro lado, há uma postura de minimização da meta pactuada. No grande município, o mesmo que alugou carros e contratou motoristas, a meta pactuada foi caracterizada como inviável dado o montante de recursos repassados, a infraestrutura e recursos humanos da SAS e dos CRAS e a elevação dos custos fixos por conta da inclusão de carros e motoristas. A coordenação se mostrou tranquila com a impossibilidade de atingimento da meta e contou trabalhar com uma meta interna e informal inferior à pactuada. Tal redução, apesar de conferir maior tranquilidade para as equipes básicas, amplifica a questão apontada acima de hiato entre as famílias atendidas e a demanda efetiva ou potencial. Em ambos os casos, o resultado é demanda não atendida e, assim, riscos de segmentação e desigualdade internamente ao público-alvo do PCF.

Figura 4. Famílias atendidas vs. Demanda efetiva ou global pelo PCF



Fonte: Elaboração própria

Funcionamento e dinâmica: visitas domiciliares

A atividade de visitação domiciliar é a atividade central do PCF e sobre a qual o atingimento dos seus objetivos, em termos de desenvolvimento infantil, está assentado. É o profissional que está na ponta do Programa, responsável último pela sua implementação e que goza de relativa discricionariedade (“margem de manobra”) em sua ação, podendo ser caracterizado enquanto burocrata de nível de rua¹⁴. Além disso, como os estudos de implementação mostram¹⁵, formulação e implementação não são separáveis e nem bem delimitadas, havendo espaço para tomada de decisão e (re)formulação da política.

Ambos os elementos, discricionariedade ao nível do visitador e margem decisória e (re)formulação na implementação ao nível dos municípios, são verificáveis no PCF. Apesar da institucionalidade do Programa imposta a partir do MDS e do treinamento, ambos homogeneizantes, resta importante margem de manobra para os profissionais do PCF e para os municípios. Isso implica capacidade de adequação aos contextos locais mediante valorização do saber e da capacidade decisória de visitadores e de supervisores, bem como do ente municipal. Contudo, implica também, heterogeneidade no serviço prestado, verificável em três níveis: (i) cidades; (ii) equipes de visitadores (ou CRAS); e (iii) visitadores individuais.

Figura 5. Exemplos de heterogeneidade no PCF, 2018

	Lado A	Lado B
Heterogeneidade: municípios	<u>Município pequeno</u> : interrupção do atendimento de famílias com recém-nascidos até que conste no sistema <u>Município grande</u> : ajustamento do visitador à jornada de 6 horas, própria da SAS	<u>Município médio e grande</u> : continuidade do atendimento de famílias com recém-nascidos independente de constar no sistema <u>Município pequeno e médio</u> : não ajustamento da jornada do visitador à jornada de 6 horas
Heterogeneidade: supervisores	<u>Município médio, supervisor 1</u> : lançamento semanal das visitas no sistema, sempre a partir da SAS	<u>Município médio, supervisor 2</u> : lançamento sem periodicidade definida das visitas no sistema, preferencialmente a partir do CRAS
Heterogeneidade: visitadores	<u>Município médio, CRAS X, visitador 1</u> (ex-agente comunitário de saúde): valorização do acompanhamento da saúde durante a visita	<u>Município médio, CRAS X, visitador 2</u> : valorização da capacitação da família para confecção de seus próprios brinquedos

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

¹⁴ Para uma discussão aprofundada do burocrata de nível de rua ver Gabriela Lotta (2012).

¹⁵ Ver, por exemplo, Enrique Saravia e Elizabete Ferrarezi (2006), Celina Souza (2006), Michael Howlett et al. (2013) e Gabriela Lotta (2019).

Essa combinação entre valorização do saber do visitador e discricionariedade com heterogeneidade ao nível do atendimento gera, em primeiro lugar, padrões relativamente diferentes de visita. Embora todas as visitas acompanhadas tenham lidado com a questão do desenvolvimento infantil mediante a aplicação do CDC, diferenças foram identificadas. Destaco que, embora importantes, as diferenças individuais entre visitadores (formação, trajetória, engajamento no PCF, visão de mundo, etc.) são importantes para explicar os diferentes padrões de visita, mas não os únicos. Observar também: (i) o papel e capacidade do supervisor em padronizar e moldar comportamentos de visitadores; e (ii) arranjo institucional local do PCF. Porque supervisores também treinam visitadores e estão em contato direto com as equipes de visita nos planejamentos, e a ação dos supervisores pode conformar equipes de visitadores diferencialmente relacionadas com as dimensões acima. Porque municípios e coordenadores estruturam diferencialmente fatores como a meta de acompanhamentos e jornada de trabalho, supervisores e visitadores estão mais ou menos pressionados para entregar uma agenda fixa de atendimentos.

Figura 6. Padrões de visitas do PCF, 2018

Dimensão	Descritivo
Tempo de visita	Tempo de duração da visita não é uniforme. Por diferentes motivos (engajamento da família, disposição e pressa ou pontualidade do visitador, número de visitas por dia, tempo de deslocamento entre uma família e outra etc.), visita varia entre 20 e 50 min. Não foi detectada a percepção de que visitas menores de 40 min. interfiram nos resultados do Programa em termos de desenvolvimento infantil (desde que a família esteja engajada).
Local de realização da visita	Apesar de recomendações do CDC, visitadores adaptam o local de realização da visita às características do domicílio e do terreno, condições climáticas e disposição das famílias em seguir recomendações.
Preocupação com bem-estar geral da família	Grau de preocupação com bem-estar de toda a família varia por visitador. Alguns chegam a dedicar quase metade da visita sobre bem-estar de cada membro da família.
Preocupação com saúde da família	Sobretudo os visitadores que passaram pela área da saúde, por exemplo, como agentes comunitários, conferem maior atenção a questões relativas à saúde da criança, do cuidador e/ou de toda a família. Nesses casos, visitador acompanha vacinação, peso e altura, doenças em geral, idas ao posto, escovação dos dentes etc.
Preocupação com família expandida (agregados e vizinhos)	Há visitadores bastante preocupados com entorno da família atendida, buscando conhecer condições dos agregados e vizinhos e dedicando parte da visita para isso. Alguns, utilizam isso para busca ativa.
Disposição em flexibilizar o CDC	Disposição de flexibilizar a aplicação do CDC varia entre visitadores. Alguns entendem a visita exclusivamente como aplicação do CDC e apresentam pouca disposição para questões relativas a vizinhos, saúde ou bem-estar da família. Esses visitadores seguem o CDC o mais próximo possível, ao passo em que estão menos atentos a encaminhamentos.

continua...

Dimensão	Descritivo
Relação com brinquedos	Cada visitador lida de uma forma específica com os brinquedos. Há desde aqueles que possuem “os seus” brinquedos e nunca os deixam com as famílias até aqueles que emprestam brinquedos às famílias. Há aqueles que valorizam a atividade (brincar) durante a visita e há aqueles que valorizam as famílias confeccionarem os seus próprios brinquedos.
Grau de envolvimento, mobilização e engajamento das famílias com o PCF	O grau de engajamento das famílias e cuidadores no PCF condiciona as possibilidades de realização das atividades da visita segundo o CDC. Famílias/cuidadores pouco engajados estão menos dispostos a realizar as atividades, implicando desde menor propensão à pontualidade e recepção do visitador nos dias e horários combinados, passando por ausência de disposição em arrumar local da visita e a criança, chegando ao baixo engajamento na atividade proposta. Nesses casos, a execução do CDC fica prejudicada.
Gestantes	Embora periodicidade do atendimento a gestantes seja mensal, alguns visitadores acabam por fazer um acompanhamento semanal delas. Isso ocorre por algum tipo de voluntarismo do visitador associado, por exemplo, à cobranças da própria gestante e/ou à gestante já ter outro filho sob atendimento semanal.

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Externamente às visitas, a discricionariedade também influi em outros aspectos do cotidiano do visitador. Um deles é a composição de sua carteira de famílias e a busca por novas. Dependendo de suas preferências e do quanto está pressionado pela meta, ele transita entre o atender mais famílias por semana do que o estabelecido¹⁶, o montar um cadastro de reserva no qual a busca ativa está feita e a família apenas espera a abertura da vaga, e o só fazer a busca ativa para incorporação de uma nova família quando abrir uma nova vaga. E mesmo a busca ativa assume estratégias diferentes, com visitadores indo de casa em casa, recebendo indicações de famílias que já atendem, intercâmbio formal (listagem) ou informal (indicação) com o pessoal do CadÚnico e contatos interpessoais com saúde (UBS, maternidade, saúde da família) e outras políticas setoriais.

Com relação específica ao CDC, importa reconhecer a distância entre a sua teoria e a sua prática, também interpretável ao âmbito do espaço de discricionariedade. Embora possa haver, de fato, uma *má* flexibilização associada à negligência de aspectos do CDC (por exemplo, relacionada a questões como interação visitador-criança, local de realização das atividades e orientação dos cuidadores), existe uma outra flexibilização, *benigna* e imposta pela realidade mas que gera dificuldades aos visitadores (e supervisores) menos dispostos a negociar com a realidade.

¹⁶ Em média, cada visitador com jornada de oito horas por dia deve acompanhar 30 famílias por semana. Se a jornada cair para seis horas, a meta de atendimento semanal é de 24.

Tal flexibilização *benigna* é imposta pela realidade e a escolha posta ao visitador é entre o não fazer a atividade e, no limite, desistir da família, e o fazer a atividade, mesmo que limitada e com a aposta de que ainda gere algum resultado em termos de desenvolvimento infantil e que possibilite construção de vínculo e engajamento da família no médio prazo. As situações identificadas como flexibilização *benigna* do CDC foram (i) ausência de engajamento das famílias e cuidadores, a qual gera, interrupção precoce da visita, abandono da atividade, desmotivação e passividade, não arrumação do local da atividade etc.; (ii) resistência dos cuidadores em por crianças no chão, por acreditar (às vezes com razão) que o local é impróprio por apresentar riscos à criança ou sujeira; e (iii) incompreensão do PCF e de seus objetivos por cuidadores e famílias.

Para além da discussão dos diferentes padrões de visita, compreender a atuação do visitador requer compreender o seu contexto de atuação, expresso na noção de *dureza do trabalho de visitação*. Basicamente todos os profissionais do PCF convergiram na percepção segundo a qual fazer visitação não é fácil, constituindo um trabalho duro e desafiador. A visitação é caracterizada como um *trabalho áspero* e que conversa diretamente com a hipótese da *visitação como vocação*.

A visitação é *trabalho áspero* por vários motivos. Primeiramente, “porque entrar na casa das pessoas” não é fácil: o cotidiano da visitação implica lidar com famílias na sua intimidade, experimentando e participando de seus dilemas e questões. Tais famílias vivem e valorizam coisas muito diferentes das vivenciadas e valorizadas pelo visitador, ao mesmo tempo em que lidar com essas famílias é lidar com o universo da pobreza e da vulnerabilidade social. Aprender a lidar com essas diferenças sem julgamentos de valores, é um enorme desafio.

Em segundo lugar, a visitação é um trabalho áspero porque nem todas as famílias querem ou gostam de receber o visitador. Veem o visitador com desconfiança, como alguém de fora, “do governo” e nem sempre se engajam no Programa. Muitas famílias desistem, mas outras ficam no PCF “só por ficar” ou porque acreditam que o PCF está entre as condicionalidades do PBF e possuem medo de perder o benefício. Há famílias que não se engajam no Programa porque o cuidador principal não compreende a importância do vínculo com a criança e/ou não está em condições de estabelecê-lo. Em ambos os casos são famílias e cuidadores sem envolvimento, pouco dispostas às atividades propostas, com pressa para acabar a visita e sempre prontos a deixar o visitador sozinho com a criança para fazer alguma atividade doméstica “urgente”. A não superação desse desengajamento é fonte de angústia pessoal e de sentimento de fracasso para o visitador.

Em terceiro lugar, o trabalho de visitação é um trabalho de ‘formiguinha’, cujos resultados são incrementais e de longo prazo, construídos junto com as famílias. Por isso, o primeiro desafio de todo e qualquer visitador, uma vez que a família o recebeu, é estabelecer um elo com o cuidador e, a partir dele, uma relação de confiança. Tal elo-confiança é a única forma pela qual visitador pode engajar famílias e cuidadores ao PCF, sendo essa construção, em si mesma, processual e não linear. Também é a partir desse elo-confiança entre visitador e cuidador que resultados de desenvolvimento infantil vão começar a aparecer, levando, comumente, meses. Embora tais resultados sejam perceptíveis, a sua ocorrência é processual, não dependendo da ação exclusiva do visitador.

Em quarto lugar o trabalho de visitador é áspero porque as condições de trabalho são adversas. Ganha-se pouco (salários médios não chegam a um salário mínimo e meio) a partir de contratos temporários; vive-se os riscos de exposição cotidiana a perigos, que, dependendo do município e território, vão desde questões relacionadas a criminalidade e tráfico de droga, violência contra a mulher (maioria dos visitadores são mulheres) ou maridos ciumentos e assédios (no caso dos visitadores homens); ataques de animais como cachorros, cobras, abelhas e mosquitos; intempéries climáticas (chuvas torrenciais, sol tórrido) a enormes distâncias percorridas a pé ou por meios particulares (bicicletas, motos ou carros).

Considerando essas quatro dimensões, percebe-se como o visitador é, sobretudo, um forte. O seu cotidiano de trabalho é difícil e realizado em condições adversas. A sua única certeza é que terá de lidar com as incertezas do dia a dia sendo, nesse sentido, a margem de ação de que goza uma benesse. O CRAS, lugar por excelência de lotação do visitador, pode vir a se constituir um local de acolhida para o visitador. Contudo, tal constituição do CRAS não é algo imediato. Nos municípios visitados e em seus diferentes CRAS, o acolhimento do PCF e de seus visitadores foi processo às vezes longo e que correu por ritmos diferentes em cada caso. Inicialmente, a tendência foi resistência, como se o PCF não fosse Assistência Social, expressa em elementos como não disponibilização de sala ou armários e resistência das equipes do CRAS.

Pelo que pude observar, a relação entre CRAS e PCF dependeu do grau de compreensão do coordenador do CRAS a respeito do PCF, bem como da (i) atuação do supervisor e de sua relação interpessoal com coordenador do CRAS; e (ii) da existência de esforços mais institucionalizados, via coordenação do PCF, de sensibilização do CRAS. Em geral, a relação com o CRAS deslanchou quando CRAS, e suas equipes, perceberam que o PCF lida com o mesmo público do CRAS, sendo parceiro e não competidor e cuja ação complementar pode ser fonte de benefícios mútuos.

Funcionamento e dinâmica: intersetorialidade

A intersetorialidade é um dos fundamentos do PCF, a qual tem o CRAS como um lugar central para a sua efetivação. No CRAS, a intersetorialidade ocorre ao nível da Assistência Social, consistindo, sobretudo, sinergia entre PCF e PAIF, por um lado, e entre PCF, CadÚnico e PBF, por outro. Um outro importante lugar para a efetivação da intersetorialidade, dado o arranjo institucional do PCF, seria o Comitê Gestor. Contudo, pelo menos nos municípios observados, o grau de institucionalização do Comitê Gestor era baixo, implicando baixa capacidade para processamento e solução de casos.

A intersetorialidade depende, primeiramente, do vencimento das resistências iniciais do CRAS. As fontes dessa resistência foram duas: (i) percepção pelo CRAS (coordenador e equipes técnicas) do PCF como “corpo estranho”; e (ii) resultados “não-previstos” do PCF e que implicaram efeitos no dia a dia dos CRAS relacionados ao aumento da demanda pelos serviços na medida em que a dinâmica de visitação sistemática do PCF contribuiu para a circulação de informação a respeito do CRAS e seus serviços no território.

Em que pese os diferenciais de ritmo, tais resistências tenderam a serem vencidas no médio prazo, sobretudo, a partir (i) da integração entre profissionais do PCF e equipes técnicas do CRAS, por exemplo, mediante construção conjunta de eventos para a primeira infância ou divisão de sala com equipe do CadÚnico; (ii) de atuação do supervisor do PCF junto ao coordenador e equipes técnicas do CRAS, às vezes via mecanismos informais e contatos interpessoais; e (iii) de ações mais institucionalizadas de sensibilização dos coordenadores do CRAS a partir da coordenação do PCF.

Uma vez vencidas as resistências iniciais, a intersetorialidade pôde se efetivar. Ela tomou três formas básicas: (i) pelo lado do CRAS, o PCF passou a ser considerado os “olhos, braços e/ou pernas” do CRAS; (ii) pelo lado PAIF e benefícios eventuais, o PCF foi importante fonte de encaminhamentos; e (iii) pelo lado do PCF, informações formais e informais provindas das equipes do CRAS, do CadÚnico e do PBF foram importantes fontes de famílias.

Figura 7. Padrões de intersetorialidade, PCF-CRAS, 2018

Dimensão	Descritivo
PCF como olhos, braços e pernas do CRAS	Como o CRAS não possui recursos humanos para estar presente em todo o seu território e, ao mesmo tempo, nem todas as suas atividades serem de visitação, o PCF, com as suas dinâmicas de visitação, permite ao CRAS chegar em um público que é seu, mas que, até então, não conseguia atingir.
Dinâmica de encaminhamentos (integração PCF e PAIF/ benefícios eventuais)	Porque visitantes do PCF estão em contato permanente e sistemático com populações nos territórios do CRAS, condições propícias para a identificação e encaminhamento de casos para o acompanhamento ou apoio de outras políticas da assistência social (CadÚnico, PBF, BPC) e/ou serviços do CRAS (PAIF, benefícios eventuais).
Informações para inclusão de famílias no PCF (integração PCF e CadÚnico/PBF)	Um desafio posto ao visitador é constituir e manter carteira de acompanhamentos suficiente para a meta de atendimentos. Portanto, o acesso a tais famílias é fundamental e uma boa relação formal (compartilhamento de listagens) e informal (compartilhamento de informação em tempo real a respeito de famílias incluídas no PBF ou BPC) entre visitantes e pessoal do CRAS, CadÚnico e PBF mostra ser de grande relevância.

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Um ponto ambíguo na relação institucional entre PCF e PBF diz respeito à rigidez das regras de acesso ao PCF. Para ser beneficiário do PCF é condição ser, também, beneficiário do PBF e, dependendo da forma como município interpreta e lida com essa questão, bloqueio e/ou interrupção do PBF pode levar à exclusão do PCF. Esse ponto é importante porque condiciona o acompanhamento de famílias pelo PCF ao PBF, programas com objetivos diferentes, um de promoção do desenvolvimento infantil e, outro, de distribuição de renda e combate à pobreza. Se o aumento da renda familiar para acima da linha de pobreza talvez seja adequado para suspender o benefício do PBF, muito provavelmente não o é para suspender o atendimento do PCF. Algumas dezenas de reais per capita não geram, automaticamente, melhores capacidades nas famílias em termos de promoção do desenvolvimento infantil e de cuidado e proteção.

Síntese e recomendações

Os atores locais do PCF possuem, basicamente, uma avaliação positiva do Programa. Todos com os quais conversei, de visitantes a coordenadores, reconhecem dificuldades, desafios e dilemas em relação a sua implementação, mas nada que coloque em xeque a sua existência. Além disso, reconhecem pelo menos duas ordens de resultados associados ao PCF, os quais são aqui caracterizados como “resultados esperados em termos de desenvolvimento infantil” e “resultados não previstos”, esses últimos relacionados ao aumento de público do CRAS *vis-à-vis* o espraiamento de sua presença no território.

Independentemente das dificuldades, desafios e dilemas relacionados ao dia a dia do PCF, os seus profissionais foram unânimes em reconhecer a necessidade de programa como esse na Assistência Social. Ele não duplica com o PAIF, mas o complementa. Além de possuir foco específico e metodologia própria, o que por si só já o diferencia, o PCF aumenta o alcance do PAIF, permitindo aos CRAS chegarem em um público que é seu, mas que não tinha capacidade de alcançar.

Os resultados “esperados” situam-se no escopo dos objetivos do Programa de desenvolvimento infantil. Atores locais e famílias foram enfáticos em identificar a dinâmica de visitação e atuação dos visitantes como fomentadores do desenvolvimento infantil, com destaque para: (i) o desenvolvimento motor (sentar, engatinhar e andar); e (ii) o desenvolvimento cognitivo (compreender e falar). Tais resultados, apesar de perceptíveis, são desigualmente distribuídos entre as famílias participantes do PCF. Linha de corte: (i) famílias engajadas; (ii) famílias desengajam, mas que ficam no Programa; e (iii) famílias desengajam e que saem do Programa.

Excluindo as últimas, consideradas como “perdidas”, é possível identificar um diferencial de resultados entre as famílias engajadas e desengajadas. As primeiras constroem um forte vínculo de confiança e de afeto com o visitante. Tal elo-confiança entre cuidador e visitante é substrato fértil para a proposição e realização das atividades, inclusive durante a semana, sem a presença do visitante. Cuidadores engajados, que compreendem a importância do fortalecimento de seu vínculo, dispendem tempo para ficar com a criança, desdobrando as atividades propostas pelo visitante. É em tais famílias engajadas que os resultados de desenvolvimento infantil mais aparecem.

As segundas, embora de corpo presente no Programa, não dispõem de motivação para fazer as atividades e/ou não compreendem a importância dessas atividades. Comumente abandonam a criança-visitante durante a atividade, não restando opção ao visitante encerrar a visita ou fazer ele próprio a atividade com a criança. Nessas famílias, o vínculo cuidador-criança não é fortalecido e os resultados de desenvolvimento infantil são minimizados. Os visitantes insistem nessas famílias por dois motivos diferentes, um nobre e outro plebeu: (i) esperança de vencer resistência e conquistar confiança da família; e/ou (ii) necessidade de manter carteira de famílias atendidas.

Os resultados “não previstos” não dialogam diretamente com os objetivos do PCF, mas impactam o funcionamento da Assistência Social e, sobretudo, do CRAS. Um “exército” cotidiano de visitantes circulando nos territórios do

CRAS, conversando com as pessoas e atendendo as famílias promove uma intensificação em termos de volume, qualidade e velocidade da circulação de informação a respeito do CRAS, dos serviços da assistência social e das demais políticas sociais. Cidadãos com maior acesso à informação estão em melhores condições para reclamarem os seus direitos e demandarem serviços a que têm direito. O CRAS, enquanto equipamento na ponta da Assistência Social, é o principal receptor desse aumento de demanda pelos serviços que oferece.

Em que pese a possibilidade de chegar a um público que é naturalmente seu, mas que não chegava até então, no curto prazo, esse aumento de demanda pode ser bastante desafiador aos CRAS. Mas em geral, eles estão estruturados e com disponibilidade de recursos físicos e humanos para atender adequadamente esse aumento de demanda. Já no médio e longo prazo, com os CRAS se estruturando para o atendimento dessa demanda reprimida, é cada vez mais provável o PCF passar a funcionar como “olhos, braços e/ou pernas” do CRAS junto as suas comunidades.

Assumindo o ponto de vista da melhoria e aperfeiçoamento do PCF, em particular, e do avanço da proteção social, traço recomendações aos níveis do (i) desenho e regras de acesso e permanência no PCF; (ii) arranjo institucional e instâncias do PCF; (iii) formação das equipes, contratações e compras; e (iv) dinâmica de visitação. Estão sistematizadas no quadro a seguir.

Figura 8. Recomendações

Recomendações	Descritivo
I. Desenho, regras de acesso e permanência	Problema 1: regras pouco flexíveis de acesso e permanência no PCF, atreladas ao corte de renda do PBF. Recomendação: deslocar linha de corte do PBF para o CadÚnico. Desafio: aumento imediato da população em condições de elegibilidade, eventual necessidade de priorização no curto prazo.
	Problema 2: regime de metas de atendimento insere elemento de heterogeneidade no público-alvo. Recomendação: incorporação de metas de médio e longo prazo (por exemplo: 4 e 8 anos), com meta efetiva convergindo para demanda efetiva e/ou potencial + elaboração de plano municipal para expansão do público atendido. Desafios: aumento das necessidades de recursos financeiros, humanos e de estruturação à Assistência Social.

continua...

Recomendações	Descritivo
II. Arranjo institucional e instâncias	<p>Problema 1: heterogeneidade na relação PCF-CRAS, com casos de falta de compreensão e acolhimento mútuo. Recomendação: protocolo e ações institucionais de sensibilização, compreensão e integração mútua entre trabalhadores do CRAS e PCF, incluindo ações das coordenações. Desafio: Resistência e incompreensões de curto prazo do CRAS em relação ao PCF e/ou desmotivação dos coordenação para promover integração.</p>
	<p>Problema 2: Fraqueza institucional e inoperância do Comitê Gestor do PCF. Recomendação: valorização institucional do Comitê Gestor, com sensibilização de seus membros, e ampliação da participação com inclusão de representantes da sociedade civil e das famílias beneficiadas. Desafios: resistências dos membros atuais do Comitê Gestor e/ou da coordenação do PCF e/ou das SAS.</p>
	<p>Problema 3: Rotatividade e desvalorização da visitação e precariedade do vínculo de visitador. Recomendação: valorização do visitador mediante aumentos salariais e formas mais perenes de contratação que incluam garantia dos direitos trabalhistas na sua integralidade. Desafios: enrijecimento do quadro de visitantes e maiores necessidades de recursos.</p>
III. Formação das equipes, contratações e compras	<p>Problema 1: heterogeneidade nos processos de seleção e contratação de visitantes. Recomendação: privilégio dos processos impessoais de seleção e contratação, com valorização da experiência prévia em visitação e/ou políticas sociais e inclusão de entrevistas. Desafio: baixa organização e estruturação da SAS / PCF e/ou persistência de práticas pessoais de indicação.</p>
	<p>Problema 2: heterogeneidade nos processos de contratação de supervisores e coordenadores. Recomendação: privilégio de processos impessoais de seleção e contratação, pelo menos no caso de supervisores, preferência pelo aproveitamento de pessoal da própria SAS ou da área social e/ou com formação específica nas áreas de serviços sociais, gestão de políticas públicas e afins. Desafios: ausência de pessoal disponível com esse perfil e/ou persistência de práticas pessoais de indicação.</p>
IV. Dinâmicas de visitação	<p>Problema 1: dificuldades cotidianas do trabalho de visitação, com destaque para segurança e locomoção do visitador. Recomendação: desenvolvimento de protocolo "de resgate do visitador" e disponibilização de linha direta com supervisor + liberação do compartilhamento de carros/motoristas entre SAS e CRAS com o PCF e/ou criação de linha de financiamento para o aluguel de carros e contratação de motoristas. Desafio: necessidade de coordenação pelo MDcid e de disponibilização de mais recursos.</p>
	<p>Problema 2: imposição, pela realidade, de limitações à aplicação do CDC. Recomendação: incluir e prever possibilidade de flexibilização do CDC em casos relacionados ao desengajamento do cuidador, espaços inadequados para as atividades, situações familiares específicas e que demandam cuidados adicionais etc. Desafio: necessidade de discussão e formação permanente acerca dos limites dessa flexibilização.</p>

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Roteiro para emprego de grupos focais. In ABDAL, Alexandre et al. **Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016.

- ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In ABDAL, Alexandre et al. **Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes; MAUDONNET, Janaína Vargas de M. Os fóruns de educação infantil e as políticas públicas para a infância no Brasil. In **Laplage em Revista**. Vol. 03, nº 01, 2017.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fio Cruz, 2012.
- BECKER, Howard. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BICHIR, Renata et al. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do SUAS. In **RBCS**, V. 35, nº 102, 2020.
- CAPILHEIRA, Carolina. **O Programa Criança Feliz e o governmentado da infância contemporânea**. Dissertação, IE-FURG, 2018.
- FONSECA, Paula Fontana. **Psicanálise e educação: inquietações políticas**. Tese de Doutorado. FE-USP, 2017.
- GAIA, Ronan et al. O Programa Criança Feliz e as suas contribuições para o desenvolvimento da criança na primeira infância. In **Sociais & Humanas**. Vol. 32, nº02, 2019.
- HOWLETT, Michael et al. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In ABDAL, Alexandre et al. **Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016.
- LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In Faria, Carlos (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012.
- _____. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- MONTOYA, Natália et al. **Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais da primeira infância**. Dissertação, MPGPP-FGV, 2018.
- MDS. **Programa Criança Feliz: a intersetorialidade na visita disciplinar**. Brasília: MDS, 2017a.

- _____. **Guia de políticas e programas.** Brasília: MDS, 2017b.
- _____. **A participação do SUAS no Programa Criança Feliz.** Brasília: MDS, 2017c.
- _____. **Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC): notas do multiplicador.** Brasília: MDS, sem data.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: Coletânea.** Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- SILVEIRA, Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. In **Serv. Soc. Soc.** N° 130, 2017.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias.** Ano 08, n° 16, 2006.
- SPOZATI, Adaílza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. In **Serv. Soc. Soc.** N° 130, 2017.
- WEBER, Max. Política como vocação. In GERTH, H. H. e WRIGHT, Mills (orgs.). **Max Weber: ensaios de sociologia.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods.** London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 2003.

As Concepções e os Direitos das Pessoas com Deficiência: o Desafio para Ser Sujeito da Inclusão

Roberto Gimenez¹

Resumo

O presente ensaio tem por objetivo promover reflexão sobre as relações entre os direitos de cidadania das pessoas com deficiência. Para tanto, ele parte de uma discussão sobre as concepções que nortearam a visão das pessoas com deficiência em sociedade. Dentre elas, destacam-se a teológica, a médica e a da complexidade. O documento aborda também as principais barreiras ou entraves ao processo de inclusão. Em linhas gerais, discute-se que, em face dos entraves e concepções, as pessoas com deficiência não têm desfrutado das prerrogativas de serem “sujeitos” de seu destino. É apresentada ainda uma relação de elementos ou fatores que merecem reflexão visando contribuir de forma mais efetiva para assegurar seus direitos, como é o caso de uma legislação amparada por parâmetros de equidade, do monitoramento de projetos a partir da implementação de políticas públicas, da garantia de autonomia e incentivo ao papel das organizações sociais, do estímulo à pesquisa, do investimento em educação e da indissociável formação de professores.

1 Possui graduação em Educação Física e Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação Física pela *Universidade de São Paulo*. Professor e Pesquisador dos Programas de Mestrado e Doutorado em Educação da *Universidade Cidade de São Paulo*, e Mestrado (Profissional) em Formação de Gestores Educacionais. Atua nas linhas de pesquisa de Subjetividades, Formação e Aprendizagens. Desenvolve pesquisas na área de Gestão e Contextos que possam favorecer a inclusão, desenvolvimento e Aprendizagem na Educação Básica. Pos-Doutorando na *Universidade de Aysén* no Chile no Departamento de Ciências e Humanidades. Ministrou o Curso de Extensão Universitária *Direitos de Cidadania da Pessoa com Deficiência* <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-anteriores/cursos-realizados-em-2021/curso-de-extensao-direitos-de-cidadania-da-pessoa-com-deficiencia>.

Introdução

Invariavelmente, ao tratarmos sobre Direitos de Cidadania relacionados às pessoas com deficiência, é fundamental nos debruçarmos sobre as concepções que a deficiência apresentou ao longo da história. Em particular, identificamos três tipos de concepção ou paradigmas de povos diferentes associados ao tema.

Entre as civilizações milenares do oriente, supostamente estes indivíduos eram tratados com relativa particularidade. A sua condição física específica muitas vezes implicava num olhar voltado para a necessidade de uma intervenção direcionada. Há indícios que já entre 3000 e 2.600 A.C., os chineses, por exemplo, recorriam a banhos terapêuticos, técnicas de massagem e até acupuntura diante de problemas como mazelas físicas; empregavam estes recursos tendo em vista amenizar a dificuldade ou seus possíveis impactos (conf. Gimenez, 2015). Em outras palavras, estes grupos pareciam identificar na deficiência peculiaridades que implicavam, inexoravelmente em tratamento diferenciado.

Os povos nômades que se espalhavam por diferentes continentes, supostamente encontravam nas pessoas com deficiência, naquela ocasião, um grande peso. Isto aconteceria em razão de terem que se deslocar sistematicamente, dependerem da caça e pesca para a alimentação e não identificarem competências ou aptidão nestes indivíduos para o atendimento destas demandas. Então, uma prática considerada relativamente comum consistia no seu abandono. Assim, as pessoas com deficiência acabavam tornando-se alvo de predadores.

Em contrapartida, foram os povos do ocidente que, muito provavelmente, mais influenciaram a nossa forma de pensar sobre as pessoas com deficiência. Em grande parte, isto teria acontecido em razão do pensamento europeu que teria se espalhado pelo mundo a partir de movimentos expansionistas. Fundamentalmente, esta corresponde a uma concepção teológica sobre a deficiência a qual foi prevaiente ao longo da idade antiga e grande parte da idade média, e atrelaria a visão da pessoa com deficiência à providência divina. Assim, as pessoas com deficiência naquele período da história, eram consideradas “endemoniadas” ou “amaldiçoadas” constituindo-se em possíveis explicações para males identificados na sociedade (Pessotti, 1984; Mazzotta, 1999). Obviamente, uma prática relativamente comum com estes preceitos estava associada ao seu sacrifício a fim de preservar a sociedade de dificuldades.

Este pensamento típico do período da Antiguidade também foi prevaiente durante a idade média, validado sobretudo pelos preceitos da poderosa instituição que correspondia à Igreja Católica (Aranha, 1995). Neste período,

práticas relativamente comuns correspondiam à ingestão de purgantes, práticas exorcistas e às sangrias.

Sobretudo no final da idade média, alguns movimentos podem ser considerados determinantes na compreensão que a sociedade viria a ter sobre a deficiência. Em especial, as navegações requisitaram a criação de escolas, principalmente para a formação de mão de obra mais qualificada para atender aos interesses expansionistas (Theodoro, 1994). Ao mesmo tempo em que se qualificavam recursos humanos para atender aos interesses econômicos do capitalismo comercial, passou-se a cultivar uma massa crítica ou grupos mais esclarecidos que vieram a questionar o modelo da sociedade e o próprio conceito de deficiência. Movimentos e transformações importantes que viriam a surgir posteriormente na concepção da sociedade acabaram sendo importantes para modificar as concepções sobre deficiência prevalentes, dentre elas o Renascimento Cultural e o próprio iluminismo (Canguilhem, 1995; Thomas, 2002).

Além disso, o crescente movimento oposicionista da Igreja motivado pela reforma protestante teria contribuído de forma preponderante para iniciar projetos de acolhimento de pessoas com deficiência em mosteiros, asilos e orfanatos, o que passaria a uma prática substancialmente diferente daquela predominante entre os católicos. Em meio a uma profunda crise, a Igreja Católica se propõe a rever alguns conceitos, incluindo suas concepções sobre as pessoas com deficiência, o que contribuiu de forma significativa para modificar as orientações associadas ao tratamento e educação destes indivíduos. Assim, a partir deste período, gradualmente, ampliaram-se os serviços de atendimento orientados às pessoas com deficiência, principalmente com foco em reabilitar, tratar como um problema de saúde (Pacheco & Alves, 2007).

Cumprido ressaltar que esta abordagem de intervenção constituiu a relação predominante no final do século XIX e durante o século XX. Fundamentalmente, entendia-se que a pessoa com deficiência correspondia a um problema de saúde, cujo olhar era permeado por uma concepção biológica do indivíduo e, portanto, a forma de intervenção apresentava uma orientação coerente com este pensamento. O foco estaria voltado para a reabilitação, ao tratamento. No que tange aos direitos desses indivíduos, pouco se discutia, uma vez que o pensamento prevalente não os reconhecia como sujeitos, mas como problemas, dificuldades ou doenças que deveriam ser sanadas, sobretudo pelas famílias e estabelecimentos de saúde (Courtine, 2006, Pacheco & Alves, 2007).

Sob o ponto de vista quantitativo, os atendimentos voltados a essas populações ganharam muita força, sobretudo em decorrência das guerras mundiais.

Particularmente, a partir da primeira Guerra Mundial passou a existir uma grande preocupação em ofertar atendimento para reabilitar combatentes que retornavam com lesões e deficiências físicas e sensoriais (Gimenez, 2015). Este movimento teve como expoentes países como a Inglaterra e a França e as propostas de intervenção estavam muito atreladas à redução dos danos e/ou desvio ocasionados pelos quadros de deficiência. Foi nesta ocasião que também surgiu a Ginástica Corretiva, conduzida por profissionais do exército e a própria área da Fisioterapia.

Em contrapartida, em face da Segunda Grande Guerra, o foco da intervenção passou a estar baseado numa perspectiva de “recrear” ou “tirar o foco do problema”, sobretudo para minimizar as desvantagens advindas da deficiência. Um dos países expoentes passou a ser os Estados Unidos da América e foi a partir deste período que também houve uma grande expansão do desporto adaptado (Silva, Junior & Araújo, 2008).

No Brasil o atendimento às pessoas com deficiência era realizado no âmbito de seus domicílios ou então, em instituições de natureza filantrópica, grande parte delas vinculadas a ordens religiosas. Em outras palavras, o trabalho orientado a esses grupos tinha um caráter de caridade ou benevolência. Destacaram-se pelo seu trabalho com grupos específicos, o *Instituto Benjamin Constant* no Rio de Janeiro e o *Instituto Padre Chico* em São Paulo desenvolvendo trabalhos junto a pessoas com deficiência visual.

A partir da década de 30, no município de São Paulo, a *Escola Caetano de Campos* já iniciava um trabalho voltado ao acolhimento de crianças com deficiência intelectual. No referido período, figuravam as denominadas classes especiais com professores direcionados (Mazzotta, 1999).

Em especial nos Estados Unidos, cumpre ressaltar que o atendimento orientado às pessoas com deficiência cresceu principalmente a partir dos anos 60, motivado por grande influência da família Kennedy. O governo Kennedy criou um projeto intitulado “I Can” – eu posso - cujo interesse se concentrou em disseminar oportunidades educacionais e de prática desportiva para pessoas com deficiência. Um dos elementos fundamentais constituía o incentivo do governo norte-americano à criação de instituições voltadas ao atendimento de pessoas com deficiência por meio da doação de espaços para construções de prédios e de isenção fiscal para empresários que contribuíssem com patrocínios. Este modelo, em parte, expandiu-se no Brasil com o governo militar, momento em que surgiram algumas instituições voltadas a pessoas com deficiência. Reconhecidamente, esta expansão no atendimento também se consolidou graças aos esforços de famílias de crianças e jovens com deficiência que se aglutinaram em busca de uma alternativa

educacional, cultural e profissional para os seus filhos. Particularmente no Brasil, principalmente a partir da década de 60, algumas instituições foram criadas como é o caso das APAEs e das AACDs. A partir dos esforços envidados por estas instituições ampliaram-se projetos voltados à qualificação para o trabalho, pesquisas associadas aos impactos da intervenção e de natureza tecnológica, bem como contribuiu-se para uma reorientação do olhar para estes grupos de indivíduos (Gimenez, 2015).

No que diz respeito à inclusão, houve um movimento para o seu acolhimento, contudo, o olhar bastante impregnado pela perspectiva médica dificultava o arranjo institucional para esta finalidade, prevalecia o paradigma da integração. Em se tratando da escola, por exemplo, passaram a ocorrer alguns ajustes metodológicos e em alguns equipamentos, no entanto a responsabilidade pelo processo ainda era delegada à pessoa com deficiência ou à sua família.

A grande mudança mundial no atendimento às pessoas com deficiência também veio acompanhada de mudanças na concepção sobre estes grupos. Diante dos avanços da ciência como um todo e, sobretudo, diante do paradigma da complexidade, consolidou-se uma perspectiva diferenciada sobre as pessoas com deficiência. O paradigma da complexidade (p.e. Morin, 1999) parte do pressuposto de que todo fenômeno deve ser entendido de forma complexa, multicausal, em constante mutação e com dimensões circunscritas a um contexto espacial e temporal específicos. Esta concepção possibilita uma análise sobre as múltiplas dimensões que acompanham a deficiência, como seus impedimentos e desvantagens.

Diante do paradigma da complexidade, a deficiência deixa de ser um problema, doença, algo estático concebido a partir do prisma biológico ou médico, mas passa a ter a conotação de um desafio, de uma diferença que implica em estratégias diferentes para abordagem ou intervenção (Caguilhem, 1995). O foco da intervenção deixa de ser a correção do problema ou desvio, mas como contribuir para que as pessoas com deficiência percorram caminhos alternativos para a sua inserção social de forma relativamente satisfatória. Além disso, a inclusão passa a ser entendida a partir dos valores que nortearam as concepções de uma determinada organização, seja ela uma instituição pública, privada ou organização social tendo qualquer finalidade.

O quadro abaixo ilustra a evolução do pensamento sobre a deficiência e suas respectivas implicações para a intervenção.

Quadro 1 – Concepção de deficiência e seus impactos sobre a Inclusão

Período da História	Concepção sobre Deficiência	Intervenção	Implicações
Idade Antiga e Idade Média	Teológica	Sacrifício/morte/Sangrias/ Práticas Exorcistas/ Purgantes	Fora do contexto social (marginalização prevalectente)
Idade Moderna e Contemporânea	Médica/Biológica	Deficiência com um problema a ser tratado, busca-se a recuperação ou reabilitação	Segregação (cuidado em separado)
Idade Contemporânea da década de 70 até os anos 90	Médica/Biológica	Deficiência como um problema a ser tratado, busca-se a recuperação ou reabilitação	Integração (acolhimento na escola)/ tendo que se adaptar a ela
Idade Contemporânea	Complexidade	Busca de caminhos alternativos para o desenvolvimento, inserção social e efetiva busca pela garantia aos direitos e cidadania.	Inclusão Novo olhar sobre a escola e os espaços – valores inclusivos

Fonte: Próprio autor.

Até o momento, em grande parte das vezes, as concepções de deficiência estiveram atreladas à sua marginalização e a deficiência foi vista como algo passivo, atrelada à ideia de doença ou problema. Ao se valorizar o problema, em detrimento do indivíduo, aproxima-se do conceito de objeto social. Em contrapartida, os preceitos associados à inclusão aproximam o indivíduo ao conceito de cidadania e ao exercício do papel de sujeito na sociedade (Elia, 2004; Diniz & Gimenez, 2016)

Este movimento também foi acompanhado da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Diniz, Barbosa & Santos abordaram o tema ao discutirem:

Por isso, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas menciona a participação como parâmetro para a formulação de políticas e ações direcionadas a essa população, definindo as pessoas com deficiência como “aquelas que têm impedimentos de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU], 2006a, artigo 1º). Deficiência não é apenas o que o olhar médico descreve, mas principalmente a restrição à participação plena provocada pelas barreiras sociais. (Diniz, Barbosa & Santos, 2009, p.3)

Para estes mesmos autores, é justamente por meio da interação entre o corpo com os eventuais impedimentos e das barreiras sociais que se restringe a participação plena e efetiva das pessoas. Assim, o conceito de deficiência, remetendo-se à Convenção das Nações Unidas, não deve ignorar os impedimentos e suas expressões, mas não se resume a sua catalogação. Essa redefinição da deficiência corresponde a uma combinação entre uma matriz biomédica, que cataloga os impedimentos corporais e uma matriz de direitos humanos, que denuncia a opressão.

Além disso, em face do paradigma da complexidade, chegamos neste momento num contexto no qual se procura conceber a deficiência por meio de uma perspectiva diferente, a qual vai para além de um conceito estático atrelado à imagem de doença ou desvio, mas reflete um conceito dinâmico que reflete repertório, condição de adaptação, dinamismo. Estas considerações nos permitem inferir que o que se almeja hoje seria que estes indivíduos usufríssem da possibilidade de ser “sujeitos”.

Todavia, as práticas sociais identificadas ainda estão muito distantes de contribuir para o exercício da cidadania, visto que ainda prevalecem inúmeras barreiras ao processo de inclusão e é justamente sobre elas que se pretende tratar a seguir.

Barreiras para a Inclusão das pessoas com deficiência

Ao discutir sobre as possíveis dificuldades enfrentadas por pessoas com deficiência na busca de uma inclusão social, Gimenez (2006) destaca a existência de dificuldades de diferentes ordens, dentre elas:

- **Legal:** em se tratando da necessidade de inclusão, a legislação é ambígua, controversa, apresenta conceitos polissêmicos. Além disso, os problemas não se limitam às leis, mas também envolvem a fiscalização acerca do seu cumprimento. Ou seja, em muitos casos identifica-se a existência de amparo legal tanto federal, quanto estadual ou municipal, contudo existem dificuldades no que tange à cobrança e acompanhamento.
- **Conceitual/Cultural:** sem sombra de dúvida, uma barreira ou dificuldade está no grau de compreensão da sociedade em geral sobre a deficiência. Em contextos nos quais se identifica nível de informação relativamente baixos, a probabilidade de se encontrar resistência à inclusão ou mesmo a prevalência de preconceitos se torna maior. Por este motivo que se coloca o desafio de que a fundamentação consistiria em uma arma importante diante do preconceito.

- Científica: o avanço na produção do conhecimento sobre populações com deficiência, recursos tecnológicos e os próprios impactos de estratégias de intervenção são cruciais para a inclusão. Contudo, identifica-se ainda que grande parte das pesquisas que são desenvolvidas sobre o tema concentram-se em trabalhos sobre propostas ou programas de intervenção, desprovidas de maior rigor metodológico ou mesmo de um amparo científico no que diz respeito às características ou implicações de cada deficiência.
- Institucional: Muito provavelmente em razão de uma construção histórica, associada à benevolência/caridade e falta de apoio, muitas instituições que lidam com pessoas com deficiência acabam desenvolvendo propostas amadoras. Assim, em razão da falta de recursos, deixam de contar com profissionais devidamente qualificados, o que, por sua vez, também dificulta o avanço no alcance de objetivos mais ambiciosos para a inclusão. Reconhecidamente, as instituições providas de quadros profissionais mais qualificados e com menos amadores avançam em direção à pesquisa e impacto de suas propostas.
- Sectária: Não são raras as ocasiões em que os próprios grupos sociais excluídos também criam barreiras, dificultando a inclusão. Em parte, isto acontece diante de terminologias específicas e pouco conhecidas do público em geral e do debate eminentemente militante. A conquista da cidadania e a legitimação dos direitos vem pelo diálogo e fundamentação, portanto este é outro desafio que urge ser superado.
- Econômica: A dificuldade imposta pelo modelo econômico mundial vigente é muito difícil de ser superada. Pela lógica econômica, a oferta de serviços especializados, recursos e tratamentos constitui uma alternativa importante no mercado, atrelada a uma série de recursos financeiros. Em particular, em contextos marcados por grande exclusão e desigualdade, identificam-se nichos específicos de demanda que podem ser rentáveis a grupos especializados ou hegemonicamente detentores de recursos tecnológicos. Em outras palavras, no debate sobre a inclusão, não pode ser deixada de lado a discussão da perversa lógica que promove exclusão, uma vez ela rentável ou que oferece oportunidades a determinados grupos da sociedade. No bojo deste debate cumpre ressaltar exemplos de medicamentos específicos utilizados junto a grupos de pessoas com deficiência, ou mesmo a oferta de tratamentos ou terapias especializadas.

Alternativas ou caminhos para a inclusão na busca pelos direitos de cidadania

Em face das famigeradas dificuldades que se apresentam nos mais variados contextos e instituições, pretende-se discutir neste espaço algumas possibilidades e demandas que se apresentam em prol de uma pretensa sociedade mais inclusiva, sobretudo ao se considerar a realidade brasileira.

Reconhecidamente, a legislação, as políticas públicas e a sua implementação pautadas em parâmetros de equidade são cruciais. Em linhas gerais, os pressupostos que as norteiam são baseados na oferta de maiores condições ou recursos aos mais necessitados, uma vez que o tratamento igualitário é excludente e segregador. Desse modo, têm se identificado que as propostas ou programas que, efetivamente, estão baseados em intervenções em separado ou visando a atender necessidades específicas são as que, de fato, resultam em incremento de qualidade para as propostas inclusivas. Vale ressaltar que um dos elementos cruciais das políticas baseadas em parâmetros de equidade é que estas devam estar alinhadas com Políticas de Estado e não meramente com governos, e deveriam ser acompanhadas de rigorosos e coerentes programas de avaliação. Em se tratando de coerência, cumpre ressaltar que, em muitas ocasiões, quando os parâmetros de avaliação são acompanhados de bônus associados ao alcance de metas, não são raras as ocasiões em que, paradoxalmente, se tornam excludentes, visto que parâmetros meritocráticos devem ser acompanhados de garantia de acesso, igualdade de oportunidades e profunda orientação.

Outro elemento chave é o de que as propostas de inclusão devem ser amparadas por políticas de empoderamento, de participação, de escuta. Projetos ou propostas tecidos pela comunhão de esforços envolvendo as famílias, instituições especializadas, órgãos de pesquisa governamentais, universidades, organizações sociais e famílias de pessoas com deficiência, em geral, apresentam desdobramentos mais efetivos do que aqueles elaborados a partir de um viés ou ideologia de um grupo em particular. Assim, entende-se que seja de salutar importância a participação efetiva de diferentes grupos e que o escopo das propostas venha por meio do debate.

Considerando a dimensão do acompanhamento, urge que as propostas sejam, de fato, monitoradas. Seria fundamental que os seus impactos fossem avaliados não somente a partir de número de setores ou polos de atendimento criados ou mesmo por indivíduos atendidos. Entende-se como condição *sine qua non* para o avanço, o levantamento sobre os níveis de inclusão de fato atingidos, por

exemplo, se vão além do físico, mas alcançam o social, funcional/pedagógico, e compreendem até o cultural de um grupo ou instituição.

Outro elemento chave diz respeito à efetiva autonomia por partes das Organizações Não Governamentais. Dados levantados em diferentes países (p.e. Green & Matthias, 1997; Hurper, 2011) têm mostrado que a compreensão da natureza da intervenção tem forte relação com as instituições que estão envolvidas com a “atividade fim” de projetos de inclusão. Além disso, seus programas em geral são mais consolidados e apresentam um caráter mais duradouro que as propostas que geralmente vêm de planos de governo. No Brasil, em especial, em decorrência de carência de políticas de estado associadas à inclusão e a outras áreas sociais, assegurar garantias às instituições diretamente envolvidas com estes desafios corresponde a uma necessidade de avanço dos direitos das pessoas com deficiência. Vale lembrar que esta autonomia não significaria ausência do poder público ou do estado sobre o que é feito, mas a sua alternância para uma postura reguladora e estimuladora, ao invés de meramente provedora.

O estímulo à pesquisa também constitui um elemento salutar. As políticas públicas não podem ser elaboradas meramente com base nos interesses de grupos ou a partir de concepções de ideologias que, em geral, se revezam no poder. O respaldo científico que não advém somente dos órgãos reguladores e de pesquisa, mas também das Universidades, Sociedades e Associações Científicas, é fundamental. Assim, entende-se que seja crucial a existência de linhas de financiamento específicas tanto por órgãos de fomento federais, como estaduais e municipais à compreensão das deficiências e de suas particularidades, bem como, à produção de estratégias de acolhimento e intervenção junto a esses grupos. A ampliação da produção de conhecimento contribui para a quebra de barreiras de vários grupos e para o desenvolvimento de tecnologias sociais de inclusão que garantam acessibilidade.

Não é admissível pensar em avanços nas políticas de inclusão sem conceber escolas mais inclusivas. Cumpre ressaltar que escolas inclusivas não corresponderiam simplesmente a instituições que garantem o acesso de crianças e jovens com deficiência, mas que estejam orientadas a incentivar suas possibilidades de interação social e seu aprendizado. Por este motivo, pensar em escolas inclusivas é ir além do que as escolas com rampas e dispositivos específicos que garantam acessibilidade. Trata-se de constituir escolas que sejam amparadas por valores e concepções inclusivas (Oliva, 2016).

O investimento na escola é crucial, uma vez que o desenvolvimento de uma cultura inclusiva implica na formação das pessoas, na sua humanização. Esta humanização implica na ampliação de sua visão de mundo. Sem sombra de

dúvida, uma das funções sociais da escola diz respeito à ampliação dos horizontes de crianças e jovens. Esta suposta expansão da visão corrobora o que Laurence Kohlberg apresentava como nível de moralidade autônoma (conf. Garz, 2009). Para o autor, embora a moralidade, diferentemente da ética, seja marcada por um crivo cultural de um grupo, como escola, religião, família, existe uma dimensão de autonomia para ela. O ser humano atingiria esta autonomia quando seus juízos de valores seriam amparados por suas próprias convicções, e seriam pautados sobretudo numa visão de mundo ampliada que compreende o outro, a sociedade no presente e no futuro. Ou seja, esta moralidade autônoma teria duas importantes dimensões: a espacial e a temporal. A espacial estaria associada ao quanto somos capazes de compreender o que está ao nosso redor. Portanto, quanto mais ampla a nossa visão social e a noção dos desdobramentos das atitudes sobre os outros maior a nossa moralidade autônoma. Ao mesmo tempo, a dimensão temporal estaria associada à condição de prevermos os impactos ou desdobramentos das nossas ações para o futuro. Em particular este conceito de moralidade autônoma se aproxima do conceito de Ética (Nosella, 2008), na perspectiva de encontrar um lugar no cenário ou contexto onde “todos” habitam. Assim, não é possível ter na escola um espaço guiado por valores morais, sobretudo diante de interesses ou grupos, mas, sobretudo, o que se espera é a existência de uma escola que contribua para que as crianças e jovens se tornem mais inteligentes e éticos. Crianças e jovens são inteligentes, com base nos argumentos apresentados anteriormente supostamente contribuiriam para uma sociedade mais inclusiva e humanizada.

Contudo, não é possível tratar sobre estudantes mais inteligentes sem se pensar efetivamente na formação de professores. Lamentavelmente, no Brasil, este tema deve ser tratado com maior interesse e efetiva prioridade. Investir em Educação corresponderia a colocar suas demandas no centro das metas, bem como, compreender os seus desdobramentos sobre a saúde, o lazer, a cultura, a tecnologia e a inclusão. Não existe política efetiva para a melhoria da educação se não se pensar em: captar, reter e qualificar professores. Salários mais atrativos e possibilidades de progressão devem ser garantias ao professor para que se interesse e efetivamente se mantenha no ofício.

Ao mesmo tempo, a qualificação de professores deve acontecer não somente nos programas de formação continuada, mas também num profundo repensar sobre a graduação. Modelos de formação profissional baseados em concepções de certeza, linearidade e que não estejam sintonizados com as efetivas demandas da Educação Básica devem ser repensados (pe. Gimenez & Silva, 2015). Em outras palavras, os programas de formação de professores devem contribuir para a formação de agentes

produtores de conhecimento e não meramente reprodutores de modelos de escola previamente definidos. Esses pressupostos de formação poderiam contribuir para a formação de líderes que, supostamente, poderiam intervir de forma mais efetiva nas realidades de seus contextos de atuação, com atenção para a escuta e para os anseios dos diferentes grupos envolvidos (Ramos & Carvalho, 2008).

Enfim, entende-se que embora tenhamos caminhado como sociedade em direção a conquistas associadas às pessoas com deficiência, existe um longo caminho a seguir o qual passa por uma concepção complexa de deficiência e avança em relação ao modelo médico que permeou a olhar de muitas políticas e estratégias de intervenção até o presente momento. Estes avanços urgem e contribuiriam para que as pessoas com deficiência viessem a pertencer de forma mais efetiva ao escopo dos “sujeitos” no escopo da sociedade atual.

Referências Bibliográficas

- ARANHA, M.S.F. Integração social do deficiente: análise conceitual e metodológica. **Temas em Psicologia**, v.2, p.63-70, 1995.
- CANGUILHEM, G. 1995. **O normal e o patológico** São Paulo: Editora Forense Universitária.
- COURTINE, J.J. 2006. O corpo anormal - história e antropologia culturais da deformidade. In: COURTINE, J.J. ; CORBIN, Alain; VIGARELLO, Georges (Ed.). **A história do corpo** São Paulo: Editora Vozes, v. 3, p. 253-340.
- DINIZ, D.; BARBOSA, L.; SANTOS, W.R. Deficiência, direitos humanos e justiça. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, v.6, n.11, p.1-11, 2009.
- DINIZ, L.T.; GIMENEZ, R. A construção do docente encarnado na experiência da ação corporal: perspectivas para a preparação profissional para a educação infantil. **Horizontes**, v.34, n.2, 2006.
- ELIA, L. **O conceito de sujeito**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.
- GARZ, D. **Lawrence Kohlberg: an introduction**. Leverkusen: Barbara Burdrich Publishers, 2009.
- GIMENEZ, R. A inclusão de indivíduos portadores de necessidades especiais nas aulas regulares de Educação Física: repensando sobre a prática. **Revista Lecturas**, v. 11, n.3, p.1-5, 2006.
- GIMENEZ, R.; SILVA, M.H.A. Formação de professores para a educação básica: revisitando concepções e práticas pedagógicas por meio do prisma de teorias da complexidade. **Revista @mbienteeducação**, v.7, n.2, p.268-76, 2014.

GIMENEZ, R. O percurso da Educação Física adaptada: do paradigma teológico a uma prática inclusiva. In: GIMENEZ, R. & FREITAS, A. **Educação Física Inclusiva na Educação Básica**: reflexões, propostas e ações. Curitiba: CRV., 2015. (p.15-26).

GREEN, A.; MATTHIAS, A. **Non-Governmental Organizations and Health in Developing Countries**. Leeds: Palgrave Macmillan, 1997.

HURPER, P. Embracing the new disability rights paradigm: the importance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. **Disability & Society**, v.27, n.1, p.1-14, 2011.

Mazzotta, MJS. **Educação especial no Brasil**: história e políticas públicas. 2 ed. Sao Paulo: Cortez; 1999.

MORIN, E. **O pensar complexo**: Edgard Morin e a crise da modernidade. São Paulo: Garamond, 1999.

NOSELLA, P. Ética e pesquisa. **Educação e Sociedade**, v.29, n.102, p.255-273, 2008.

OLIVA, D.V. Barreiras e recursos à aprendizagem e à participação de alunos em situação de inclusão. **Revista de Psicologia da Universidade de São Paulo**, v.27, n.3, p.1-9, 2016.

Pacheco, K.M.D; ALVES, V.L.R. A história da deficiência, da marginalização à inclusão social: uma mudança de paradigma. **Acta Fisiátrica**, v.14, n.14, p.242-248.

Pessoti, I. **Deficiência mental**: da superstição à ciência. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

RAMOS, C.; CARVALHO, J.E.C. Espaço & Subjetividade: formação e intervenção em psicologia comunitária. **Psicologia & Sociedade**, v.20, n.2, 174-180, 2008.

SILVA, R.F.; JUNIOR, L.S.; ARAÚJO, P.F. **Educação Física Adaptada no Brasil**: da história à inclusão educacional. São Paulo: Phorte, 2008.

THEODORO, J. **Pensadores, exploradores e mercadores dos mares, oceanos e continentes**. São Paulo: Scipione, 1994.

THOMAS, C. 2002. Disability theory: key ideas, issues and thinkers. In: BARNES, Colin; BARTON, Len; OLIVER, Mike. **Disabilities studies today** Cambridge: Polity Press, p. 38-57.

A capacidade jurídica da pessoa com deficiência e a jurisprudência do Tribunal de Justiça paulista

Renata Flores Tibyriçá¹

Resumo

A pesquisa tem por objetivo fazer uma análise da jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) sobre capacidade jurídica da pessoa com deficiência e a curatela. De acordo com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), as pessoas com deficiência têm o direito de serem reconhecidas em qualquer lugar como pessoas perante a lei (art. 12). A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) dispõe que a deficiência não afeta a plena capacidade civil da pessoa (art. 6.º). No entanto, ainda prevê que, quando necessário, a pessoa seja submetida à curatela (art. 84, § 1º, da LBI) como medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, com duração de menor tempo possível (art. 84, § 3º da LBI). Para análise da jurisprudência paulista foi realizada uma busca no site do TJSP dos acórdãos sobre curatela da pessoa com deficiência nos 3 últimos meses do ano de 2021. A busca retornou 10 acórdãos de não cabimento da curatela e 13 de cabimento (12 de incapacidade relativa e 1 de incapacidade absoluta). Também foram analisadas as condições que levaram ao cabimento ou não da curatela. Os resultados indicam que ainda existe uma confusão entre capacidade jurídica e capacidade mental, contrariando a CDPD, e o Judiciário paulista ainda vem decretando, em alguns casos, a incapacidade absoluta em desconformidade com as alterações trazidas pela LBI.

1 Defensora Pública do Estado de São Paulo. Especialista em Direitos Humanos pela *Universidade de São Paulo* (USP). Doutora e Mestre em Distúrbios do Desenvolvimento pela *Universidade Presbiteriana Mackenzie*. Ministrou o Curso de Extensão Universitária *Os Direitos das Pessoas com Deficiência e as Políticas Municipais de Inclusão* <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/cursos/cursos-antigos/cursos-realizados-em-2021/curso-de-extensao-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-e-as-politicas-municipais-de-inclusao/>.

Palavras-chave: pessoa com deficiência; capacidade jurídica; curatela; jurisprudência.

Introdução

O direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei é um direito humano, sendo garantido pela Declaração Universal de Direitos Humanos (art. 6.º) e pelo Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (art. 16). É um princípio geral básico de proteção dos direitos humanos e indispensável ao exercício de outros direitos humanos.

Conforme o Comentário Geral n.º 01 do Comitê de Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), que é o órgão que faz interpretação autêntica da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), não há pela lei internacional de direitos humanos circunstância que permita que uma pessoa possa ser privada do direito ao reconhecimento como pessoa perante a lei ou no qual este direito possa ser limitado.

A capacidade jurídica é indispensável para o exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e adquire um significado especial para as pessoas com deficiência quando elas precisam tomar decisões fundamentais em relação à sua saúde, educação e trabalho. A negação da capacidade jurídica às pessoas com deficiência levou, em muitos casos, à privação de muitos direitos fundamentais, incluindo o direito ao voto, o direito de casar e constituir uma família, os direitos reprodutivos, os direitos parentais, o direito de dar consentimento para relações íntimas e o tratamento médico, e o direito à liberdade. (EDEPE, 2021, p. 60)

O artigo 12 da CDPD, para além de afirmar que as pessoas com deficiência têm direito de ser reconhecidas em qualquer lugar como pessoas perante a lei, dispõe que os Estados Partes reconhecerão que as pessoas com deficiência gozam de capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida. Importante que se diga que o Brasil incorporou a CDPD ao ordenamento com *status* de emenda constitucional.

A capacidade jurídica foi negada ao longo da história a muitos grupos como mulheres, principalmente após o casamento, e às minorias étnicas. Porém, “as pessoas com deficiência seguem sendo o grupo a que mais comumente se nega a capacidade jurídica nos sistemas jurídicos de todo o mundo” (EDEPE, 2021, p. 60).

Ressalte-se, ainda, que a capacidade jurídica não se confunde com a capacidade mental, apesar de muitas vezes haver esta confusão em relação às pessoas

com deficiência. A capacidade jurídica é a capacidade de ser titular de direitos e obrigações e de exercê-los por si próprio. Já a capacidade mental é a aptidão para adotar decisões, o que varia de uma pessoa para outra e pode ser diferente em função de muitos fatores, entre eles ambientais e sociais. Assim, o “desequilíbrio mental” e outras denominações discriminatórias não são razões legítimas para negar a capacidade jurídica plena. Desta forma, os *déficits* na capacidade mental, sejam presumidos ou reais, não devem ser utilizados para justificar a negativa da capacidade jurídica (EDEPE, 2021, p. 61).

Porém, para que as pessoas com deficiência possam exercer sua capacidade jurídica devem ser disponibilizados apoios e devem ser incluídas salvaguardas apropriadas e efetivas para prevenir abusos, que devem respeitar os direitos, a vontade e as preferências da pessoa, que sejam isentas de conflitos de interesses e de influência indevida, sejam proporcionais e apropriadas às circunstâncias, que se apliquem por curtos períodos e tenham revisão regular por autoridade ou órgão judiciário competente, independente e imparcial (CDPD, art. 12, parágrafos 3.º e 4º).

Os apoios, embora não conceituados pela CDPD, devem respeitar os direitos e as preferências e nunca devem substituir a vontade da pessoa com deficiência. Neste sentido, o apoio inclui arranjos oficiais e não oficiais, de várias formas e intensidades, como por exemplo, ter alguém para ajudar a tomar determinadas decisões. O apoio pode incluir medidas relacionadas com o desenho universal e a acessibilidade, como a disponibilização de intérprete de libras em determinados espaços. Os apoios não podem ser impostos às pessoas com deficiência (EDEPE, 2021, p.63).

Já as salvaguardas, que devem estar presentes num sistema de apoio, tem por objetivo principal garantir o respeito aos direitos, vontade e preferências da pessoa e devem fornecer proteção contra abusos. Porém, se em alguma situação não for possível determinar a vontade e as preferências, não se deve considerar o termo “melhor interesse”, mas sim a “melhor interpretação da vontade e das preferências” (EDEPE, 2021, p. 64).

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), promulgada em julho de 2015 e que entrou em vigor em janeiro de 2016, se baseia na CDPD e, consequentemente, dispõe que a pessoa com deficiência tem assegurado o direito ao exercício de sua capacidade jurídica em igualdade de condições com as demais pessoas (art. 84).

Além disso, reconhece que as pessoas com deficiência têm capacidade jurídica plena e que esta não afeta outros direitos como casar-se e constituir união estável; exercer direitos sexuais e reprodutivos; exercer o direito de decidir sobre o número de filhos e de ter acesso a informações adequadas sobre reprodução e

planejamento familiar; conservar sua fertilidade, sendo vedada a esterilização compulsória; exercer o direito à família e à convivência familiar e comunitária; e exercer o direito à guarda, à tutela, à curatela e à adoção, como adotante ou adotando, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas (art. 6.º da LBI).

Porém, a doutrina clássica do direito civil (TARTUCE, 2021) sempre dividiu a capacidade entre a de ser sujeito de direitos ou chamada capacidade de direito ou de gozo - que é a que todos possuem desde o início da existência e é inerente à personalidade humana -, da capacidade de exercer pessoalmente estes direitos, também chamada de capacidade de fato ou de exercício - é a aptidão da pessoa praticar pessoalmente, por si mesma, os atos da vida civil. Desta forma, só aquele que tem capacidade de ser sujeito de direitos e de exercê-los pessoalmente, por si próprio, é que tem a capacidade plena.

De acordo com Senise (2003), o legislador civilista, para definir quem tem capacidade de fato ou não, adota alguns critérios. São eles: critério da idade, critério da integridade psíquica (portadores de enfermidade ou retardo mental, pródigos, os que por motivo transitório não puderem exprimir a sua vontade, os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, os excepcionais, sem desenvolvimento completo, com fraqueza mental, têm o discernimento reduzido); critério da aculturação à civilização colonizadora (caso dos índios) e critério da localização do indivíduo (desaparecimento da pessoa - ausente).

Como se verifica, a capacidade de fato sempre foi negada por critérios discriminatórios para alguns grupos de pessoas. E com o tempo vários grupos foram sendo excluídos do rol de incapacidades. Por exemplo, basta uma consulta ao Código Civil de 1916 antes das alterações da Lei 4.121/62 para encontrar, no rol dos relativamente incapazes, as mulheres casadas, enquanto subsistir a sociedade conjugal. Isto significava que as mulheres, até 1962, eram assistidas pelos seus maridos para realizar atos da vida civil, algo impensável atualmente.

E justamente com relação a este ponto que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e depois a Lei Brasileira de Inclusão, que nela se baseia, trouxeram mudanças de paradigma para afirmar a capacidade jurídica plena das pessoas com deficiência, e que esta capacidade não pode ser negada pela sua condição, sob pena de discriminação. Como esclarecem Bezerra de Menezes, Lima Pimentel e De Castro e Lins (2021):

[...] não há como considerar uma pessoa humana incapaz, sem esvaziar a sua condição de sujeito digno. Até mesmo relativamente às crianças esse conceito pode vir a mudar em um breve espaço de tempo. Isso não implica lançar a pessoa com deficiência a um vazio protetivo, mas a (re)delinear

um sistema apto a lhes assegurar capacidade plena com apoio integrativo, livrando-a da condição de mero objeto de proteção.

Neste sentido, a Lei Brasileira de Inclusão fez alterações, tanto no rol dos absolutamente incapazes (art. 3.º do CC) - excluindo “os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos” e “os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade” - e no rol dos relativamente incapazes (art. 4.º do CC) - excluindo os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido e os excepcionais, sem desenvolvimento mental incompleto.

No rol dos absolutamente incapazes permaneceram apenas os menores de 16 anos e no rol dos relativamente incapazes permaneceram os “ébrio habituais e viciados em tóxico”, “aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade” e “pródigos”.

Discute-se, porém, que os ébrio habituais, que são os alcóolatas, e os viciados em tóxico, bem como os pródigos, deveriam também terem sido excluídos, pois a manutenção destes três grupos no rol dos relativamente incapazes é discriminatória, pois baseada em uma condição, que inclusive pode ser considerada deficiência, caso envolva um transtorno mental.

Neste sentido, a única hipótese possível de considerar uma pessoa relativamente incapaz seria a daquelas que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade.

Este rol é taxativo, não podendo ser incluídas outras hipóteses por analogia ou interpretação extensiva, já que é um rol que restringe direitos e não pode, nem deve ser ampliado.

Curatela

Apesar de todas as mudanças feitas no rol de incapacidades, a interdição permaneceu no ordenamento jurídico, mas com novo nome, passando a ser chamada de curatela e prevista, nos termos do art. 84, parágrafo 3º, da LBI, como medida protetiva extraordinária e que deve ser “proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso” e “durará o menor tempo possível”.

Além disso, a curatela só afetará os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial (art. 85, caput, da LBI). Não alcança direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto (art. 85, § 1º, da LBI).

Entre as pessoas sujeitas à curatela estão os maiores de 18 anos e incluídos no rol da incapacidade relativa, ou seja, “aqueles que, por outra causa transitória ou permanente (ao invés de duradoura), não puderem exprimir a sua vontade”; “os ébrios habituais e os viciados em tóxicos”; e “os pródigos”, com a ressalva já feita acima.

A definição da curatela permaneceu como um processo judicial mesmo após a LBI, e continuou prevista pelo Novo Código de Processo Civil (NCPC) como interdição. A despeito da entrada em vigor do NCPC após a LBI, o fato é que, pelo critério cronológico deve prevalecer a data da promulgação, sendo a posterior a da LBI. Além disso, a prevalência da LBI também é evidente pelo critério da especialidade, já que é uma norma especial, e pelo critério da hierarquia, pois baseada na CDPD, que tem status de norma constitucional e, por fim, pelo critério da norma mais favorável, já que, mais benéfica à pessoa com deficiência.

Assim, inclusive, prevalece a disposição da LBI que prevê a pessoa com deficiência como legitimada para ingressar com próprio pedido de curatela (art. 1768 do CC). São também legitimados os pais ou tutores; o cônjuge ou qualquer parente; e o Ministério Público, que pode propor a ação em caso de deficiência mental ou intelectual; se não existir ou não promover a interdição alguma das pessoas designadas; e se o cônjuge ou parentes forem menores ou incapazes.

Já como curador, a LBI previu o cônjuge ou companheiro, desde que não separado, pai ou a mãe ou, então, descendente mais apto, preferindo sempre os mais próximos aos mais remotos. Em caso de não haver nenhuma das pessoas, o juiz escolherá. Cabe, ainda, que o juiz leve em conta a vontade e as preferências do interditando, a ausência de conflito de interesses e de influência indevida, a proporcionalidade e a adequação às circunstâncias da pessoa (art. 1772, parágrafo único, do CC). Foi ainda prevista a possibilidade de curatela compartilhada de mais de uma pessoa (art. 1775-A do CC).

Aplicam-se à curatela as mesmas regras do exercício da tutela, porém a curatela deve respeitar as potencialidades da pessoa, devendo ser explicitados os limites da curatela (art. 1772, caput, do CC). Ademais, deverá haver prestação anual de contas pelo curador ao Juiz, conforme art. 84, parágrafo 4.º da Lei Brasileira de Inclusão. E, ainda, as pessoas que estão sujeitas à curatela receberão todo o apoio necessário para ter preservado o direito à convivência familiar e comunitária, sendo evitado o seu recolhimento em estabelecimento que os afaste desse convívio (art. 1777 do CC).

O art. 1.782 dispõe que a interdição do pródigo só o privará de, sem curador, emprestar, transigir, dar quitação, alienar, hipotecar, demandar ou ser demandado, e praticar, em geral, os atos que não sejam de mera administração.

Na decisão judicial deve constar, ainda, a delimitação específica dos atos afetados pela medida, com a correspondente motivação e adequação aos interesses do afetado. Deste modo, não basta uma motivação genérica, cabe ao juiz indicar os atos que a curatela afetará, esclarecendo os limites.

Como exposta acima, à luz da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a curatela deve ser interpretada como apoio para pessoa com deficiência e nunca como substituição de vontade. Mesmo nas situações de apoio mais intensivo deve-se buscar ao máximo garantir a vontade do curatelado.

Além disso, a curatela só é cabível se há impossibilidade de expressão da vontade, depois, evidentemente, de se buscar alternativas para garantir esta manifestação de vontade, como tecnologia assistiva e formas alternativas de comunicação, e se a pessoa precisa deste apoio de outra pessoa para realização de atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial. O importante é que esta curatela nunca pode ser decretada pelo simples fato de ser uma pessoa com deficiência, pois isto seria discriminatório.

Porém, mesmo com estas alterações, discute-se se a curatela é compatível com as normas da CDPD. Tanto que o Comitê de Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2015), ao analisar o relatório do Brasil, afirmou estar preocupado que o país ainda previsse a tomada substitutiva de decisão em algumas circunstâncias, pois é contrária ao artigo 12 da Convenção. E, neste sentido, o Comitê instou o Brasil a retirar todas as disposições legais que perpetuem o sistema de tomada de decisão substitutiva. Além disso, recomendou que, em consulta com as organizações de pessoas com deficiência e outros prestadores de serviços, adote medidas concretas para converter o sistema de tomada de decisão substitutiva por um modelo de tomada de decisão apoiada, que defenda a autonomia, vontade e preferências das pessoas com deficiência de acordo com o artigo 12 da Convenção. Por fim, instou ainda que todas as pessoas com deficiência que estejam atualmente sob tutela sejam devidamente informadas sobre o novo regime legal e que o exercício do direito de tomada de decisão apoiada seja garantido em todos os casos.

Tomada de decisão apoiada

O modelo da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência é baseado no apoio para o exercício da capacidade jurídica plena visando a superação do modelo de substituição de vontade. Deve-se, portanto, disponibilizar diversas formas de apoio, de forma gratuita ou a custo acessível, com diversas intensidades e sempre baseadas nas vontades e preferências da

pessoa e não em suposto “superior interesse” objetivo. Porém, no direito brasileiro, a LBI trouxe apenas uma forma: a tomada de decisão apoiada.

Neste sentido que a Lei Brasileira de Inclusão, que se baseia na CDPD, previu, para além das alterações feitas no instituto da curatela, a tomada de decisão apoiada é um processo pelo qual a pessoa com deficiência elege, pelo menos 2 (duas) pessoas para prestar-lhe apoio na tomada de decisão sobre atos da vida civil, fornecendo-lhe elementos e informações necessários para que possa exercer sua capacidade (art. 1783-A, caput, do CC).

Para definição de pessoa com deficiência, que é o legitimado ativo desta ação, deve-se seguir o conceito da CDPD, conforme art. 1º. Importante ressaltar que esta legitimidade é exclusiva, não cabe interpretação por analogia com a curatela a fim de ampliar o rol dos legitimados.

São requisitos da tomada de decisão apoiada a escolha de pessoas idôneas e que mantenham vínculos e sejam da confiança da pessoa com deficiência (art. 1783-A, caput do CC).

Para ingressar com o pedido, a pessoa com deficiência deve apresentar: um termo no qual conste os limites do apoio a ser oferecido e os compromissos dos apoiadores, inclusive prazo de vigência do acordo e o respeito à vontade, aos direitos e aos interesses da pessoa com deficiência (art. 1783-A, §1º do CC). O pedido é feito pela própria pessoa com deficiência com indicação expressa das pessoas aptas a prestarem o apoio nas decisões a serem tomadas (art. 1783-A, § 2º do CC).

No processo de tomada de decisão apoiada o juiz deve ser assistido por equipe multidisciplinar, ouvir o Ministério Público e ouvir pessoalmente a pessoa com deficiência que fez o pedido e as pessoas que prestarão apoio (art. 1783-A, § 3º do CC).

A tomada de decisão apoiada terá validade e efeitos contra terceiros, sem restrições desde que a decisão seja tomada com base nos limites do apoio (art. 1783-A, § 4º). Além disso, a pedido de terceiros os apoiadores podem contra assinar o contrato ou acordo especificando por escrito sua função em relação à pessoa apoiada (art. 1783-A, § 5º). Caso haja conflito entre pessoa com deficiência e apoiador, e risco para pessoa com deficiência, o juiz, ouvido MP, decidirá (art. 1783-A, § 6º).

O apoiador poderá ser destituído: quando agir com negligência, pressão ou não cumprir suas obrigações. Neste caso, a pessoa com deficiência pode denunciar ao MP ou ao juiz e, sendo procedente a denúncia será destituído, sendo nomeado outro (art. 1783-A, § 7º).

As hipóteses de término do apoio vêm previstas no art. 1783-A, parágrafos 9º e 10º, e podem se dar a qualquer tempo a pedido da pessoa com deficiência.

Também pode ocorrer a pedido do apoiador, situação que o juiz analisará. A prestação de contas na tomada de decisão apoiada ocorrerá como na curatela.

São feitas algumas críticas à tomada de decisão apoiada no Brasil, uma delas inclusive feita pelo próprio Comitê de Direito da Pessoa com Deficiência (ONU, 2015), que manifesta preocupação que os procedimentos de tomada de decisão apoiada requeiram aprovação judicial. Mas não só. O próprio procedimento judicial não é claramente delimitado. Porém, as dificuldades podem ser superadas se o intérprete compreender as mudanças trazidas pela CDPD e a necessidade de se afastar do modelo substitutivo de vontade (BEZERRA DE MENEZES, 2020, p. 700).

Objetivos

Esta pesquisa tem por objetivo fazer uma análise da jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre capacidade jurídica da pessoa com deficiência e aplicação da curatela.

Metodologia

Para realização da pesquisa foi feita uma busca no item “consulta de jurisprudência”² do site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³ utilizando-se, no campo pesquisa livre, os termos “pessoa com deficiência” e “curatela”.

A busca foi restrita às decisões colegiadas, ou seja, aos acórdãos e às decisões em apelações, ou seja, recursos de sentenças, e foram obtidos 43 (quarenta e três) acórdãos nos últimos três meses do ano de 2021 (outubro, novembro e dezembro).

A partir do total de acórdãos foram lidas e analisadas todas as ementas de julgamento - que são os resumos das decisões -, foram realizadas separações dos assuntos tratados em cada um dos acórdãos e foram excluídos aqueles que não se referiam diretamente à capacidade jurídica da pessoa com deficiência e curatela.

Na organização dos acórdãos, por categorias de análise, incluiu-se aqueles que se referiam ao cabimento ou não da curatela e, neste caso, se houve reconhecimento da incapacidade relativa ou absoluta. Também foram analisados os casos que se referiam à prestação de contas na curatela e nos quais os processos retornaram à primeira instância para juntada de laudo pericial ou realização de interrogatório. Foram excluídos acórdãos que se referiam a temas estranhos à curatela.

2 <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>

3 www.tjsp.jus.br

Além disso, foram verificadas e separadas as condições que fundamentaram os pedidos de curatela, e cruzados os dados com o cabimento ou não da curatela.

Cabe ressaltar que o acesso ao site do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é público e os acórdãos resultantes da busca realizada não se encontram em acesso privado.

Resultados

Dos 43 (quarenta e três) acórdãos, após a análise e separação por temas, conforme a metodologia mencionada, chegou-se aos resultados descritos a seguir.

Na análise dos acórdãos foram identificados 23 (vinte e três) de cabimento ou não da curatela, sendo que dos 13 (treze) de cabimento houve 12 (doze) acórdãos nos quais se considerou a incapacidade relativa e 1 (um) acórdão a incapacidade absoluta; os outros 10 (dez) foram pelo não cabimento.

Em relação aos 12 (doze) acórdãos que consideraram a incapacidade relativa da pessoa submetida à curatela, os referentes aos processos 1013717-86.2019.8.26.0005, 1005566-74.2018.8.26.0100, 1005959-34.2020.8.26.0292, 1008187-07.2018.8.26.0565, 1007966-58.2017.8.26.0565 e 1005914-55.2018.8.26.0565, 1027488-51.2015.8.26.0562 e 1000088-86.2021.8.26.0292 reformaram decisão de 1ª instância que havia julgado pela incapacidade absoluta para decretar a incapacidade relativa. Estes acórdãos basearam-se nas mudanças da Lei Brasileira de Inclusão, na qual não há mais possibilidade de reconhecimento da incapacidade absoluta para todos os atos da vida civil e que a curatela recai apenas sobre os atos de natureza patrimonial e negocial (art. 85, caput, da Lei 13.146/15).

Importante ressaltar que nos acórdãos dos processos 1008187-07.2018.8.26.0565, 1007966-58.2017.8.26.0565 e 1005914-55.2018.8.26.0565, todos da Comarca de São Caetano do Sul, houve a decretação incidental de inconstitucionalidade em 1ª instância; o Tribunal de Justiça reformou estas decisões, com acórdãos da 9ª, 6ª e 2ª Câmaras de Direito Privado, afirmando que não há inconstitucionalidade e motivando decisões nos termos abaixo:

Com entrada em vigor da Lei nº 13.146/15, que ratifica a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, somente são consideradas absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil, os menores de 16 anos, sendo eliminadas as hipóteses de deficiência mental ou intelectual previstas no Código Civil.

Não se vislumbra inconstitucionalidade em referido texto legal. Não há violação a direitos ou prerrogativas da pessoa natural. Ao contrário, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15) está de acordo com a Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009 com *status* equivalente ao de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, §3º, CF (Apelação Cível 1008187-07.2018.8.26.0565)

Já em relação ao acórdão 1007828-09.2019.8.26.0020, apesar da apelação do curador especial do curatelado sobre a extensão da decretação da interdição e pedindo nova avaliação pericial, o recurso não foi provido, por se entender que o interditando “não tem discernimento para a prática de atos de cunho negocial ou patrimonial, sem que seja representado por seu curador” e que tal conclusão baseou-se no laudo pericial que concluiu que “o periciando apresenta comprometimento do raciocínio lógico, não conseguindo exprimir desejos ou necessidades, o que o impossibilita de imprimir diretrizes de vida”. Assim, mesmo citando a LBI, entendeu pela aplicação da incapacidade absoluta.

Houve, ainda, o acórdão 1000053-89.2018.8.26.0597, que anulou a decisão de 1º grau para realização de interrogatório, pois embora tenha havido perícia, o interrogatório não foi realizado e o entendimento foi de que é “imprescindível para que pudesse confirmar pessoalmente o estado da interditanda para fixação dos limites da curatela”. Além disso, em 2 (dois) outros acórdãos, 1000041-57.2020.8.26.0257 e 0003071-12.2012.8.26.0512, houve também anulação da sentença para realização de nova perícia, no primeiro caso especializada com médico psiquiatra, e no segundo para atualizar a anterior, considerando o lapso temporal. O que mostra o quanto os processos de curatela são centrados nas avaliações periciais.

Também houve 2 (dois) acórdãos nos quais se discutiram a prestação de contas. No do processo 1018350-83.2018.8.26.0003, o filho único foi dispensado de prestar contas da curatela da sua mãe que recebia uma aposentadoria e uma pensão por morte e possuía 20 mil em conta bancária. Já no acórdão do processo 104876093.2019.8.26.0002, a esposa foi dispensada de prestar contas anuais do benefício previdenciário do marido no valor de 2 salários-mínimos. Em ambos os acórdãos, permitiu-se a dispensa da prestação anual tal como prevista no art. 84, parágrafo 4º da LBI.

Dois acórdãos, 1047483-08.2020.8.26.0002 e 1004666-48.2021.8.26.0533, entenderam ser possível a análise de curatela de pessoa entre 16 e 18 anos, já que ela seria feita com base na deficiência, o que é bastante discutível, e que não caberia a extinção sem julgamento do mérito nos termos decidido pelo juiz de 1º grau:

faz-se prudente a anulação da sentença, visando o retorno dos autos à origem para dar continuidade aos demais atos processuais para julgamento do mérito da demanda, em respeito ao princípio do devido processo legal, e ao final se determinar pela real existência da incapacidade civil da recorrida, o grau de incapacidade da recorrida e as medidas protetivas adequadas (Apelação Cível 1047483-08.2020.8.26.0002).

Com relação às condições que levaram ao cabimento ou não da curatela, foi elaborada a tabela abaixo com a quantidade de acórdãos em cada situação.

Quadro 1: Visão geral das condições em relação ao cabimento ou não da curatela

Condição	Cabimento da curatela	Não cabimento da curatela
Alzheimer	3	1
Autismo e Deficiência Intelectual	1	0
AVC	0	1
Confusão mental	1	0
Declínio cognitivo	1	0
Deficiência múltipla com deficiência intelectual	2	0
Dificuldades motoras	0	1
Doença neurológica progressiva	0	1
Epilepsia	1	0
Epilepsia e retardo mental leve	1	0
Paracoccidiodomicose Pulmonar e Cerebral	0	1
Pródigo	0	1
Retardo mental leve	0	1
Síndrome de Down	2	0
Transtorno bipolar	1	1
Velhice	0	2
	13	10

O que se verifica é que o *déficit* cognitivo, em geral, seja ele por deficiência intelectual (incluído retardo mental e síndrome de *down*), confusão mental ou declínio cognitivo, foi a principal circunstância que levou ao cabimento da curatela.

A deficiência múltipla com envolvimento cognitivo, como no acórdão 1013717-86.2019.8.26.0005 que se tratava de pessoa com “encefalopatia, epilepsia e retardo mental”, e no acórdão 1009359-43.2020.8.26.0361 que se tratava de pessoa com “epilepsia (CID G.40), transtorno delirante orgânico - tipo esquizofrênico (CID

F06.2) e retardo mental (CID F71.1)”, também foi causa para cabimento da curatela. Inclusive a epilepsia, mesmo isoladamente, (1027488-51.2015.8.26.0562) ou associada a retardo mental leve também fundamentaram acórdãos de cabimento.

Por outro lado, eventuais *déficits* motores (1006109-58.2020.8.26.0019) ou, ainda, doença causada por fungo, como a paracoccidioidomicose pulmonar e cerebral (1001384-16.2019.8.26.0648), e a doença neurológica progressiva (1012535-23.2019.8.26.0019) que acarretou apenas em prejuízos para dirigir veículos, foram circunstâncias excluídas da possibilidade da curatela.

Já quanto às pessoas idosas, o Mal de *Alzheimer* fundamentou o cabimento da curatela na maioria dos casos, seguido de confusão mental e *déficit* cognitivo, mas a velhice (1003892-93.2020.8.26.0099 e 1005452-19.2020.8.26.0019), por si só, não foi considerada fundamento para concessão da curatela.

Foram excluídos da análise 14 (catorze) acórdãos que não se referiam diretamente à concessão ou não de curatela e diziam respeito à pensão alimentícia, internação compulsória, estupro de vulnerável, adoção, perda de interesse recursal, residência inclusiva, regime de bens de idoso, indenização, associação religiosa, prescrição, adjudicação compulsória, residência terapêutica e anulação de contrato.

Conclusões

Da análise dos acórdãos, verifica-se que há ainda uma incompreensão da mudança de paradigma trazida pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pela Lei Brasileira de Inclusão, havendo uma confusão clara entre capacidade jurídica e capacidade mental, já que os casos de cabimento se fundamentaram na deficiência intelectual ou no *déficit* cognitivo, algo que deveria estar superado se aplicada a lei em consonância com a interpretação autêntica da CDPD feita pelo Comitê de Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU.

Ademais, ainda que reformados diversos acórdãos em 2ª instância para afirmar apenas a incapacidade relativa, afastando a incapacidade absoluta, de modo a restringir a incapacidade aos atos negociais e patrimoniais, a decretação da incapacidade absoluta ainda vem acontecendo em 1ª instância e, caso não haja recurso por parte do curatelado ou do Ministério Público, ela acaba prevalecendo. Além disso, mesmo em 2ª instância houve decisão pela decretação da incapacidade absoluta, mantendo-se decisão de juiz singular.

Neste sentido, parece haver uma desconsideração da hierarquia dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro ou até mesmo um desconhecimento da posição ocupada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no ordenamento jurídico brasileiro, que foi

incorporada, nos termos do art. 5º, parágrafo 3º, da Constituição Federal, com *status* de emenda constitucional, e que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência se baseou na Convenção para fazer as alterações no Código Civil. Isto fica claro quando se considera as mudanças realizadas pela LBI como inconstitucionais, quando na verdade elas buscaram atender justamente a norma constitucional, considerando a hierarquia da CDPD.

Por fim, talvez a manutenção da curatela no ordenamento jurídico, apesar da tentativa de caracterizá-la como apoio pela LBI ao invés de excluí-la por completo, e regulamentar de forma mais abrangente os apoios para as pessoas com deficiência, especialmente com impedimentos mentais e intelectuais, não permita a total compreensão da mudança de paradigma trazida pela Convenção.

Portanto, me parece essencial que se faça uma nova análise do ponto de vista legislativo para compatibilizar a teoria das incapacidades por completo com o atual estágio de afirmação dos direitos das pessoas com deficiência, atendendo inclusive às observações do Comitê de Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU.

Referências Bibliográficas

BEZERRA DE MENEZES, Joyceane; LIMA PIMENTEL, Ana Beatriz; DE CASTRO E LINS, Ana Paola. A capacidade jurídica da pessoa com deficiência após a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: análise das soluções propostas no Brasil, em Portugal e no Peru / The legal capacity of persons with disabilities following the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: solutions proposed in Brazil, Portugal and Peru. **Revista Direito e Práxis**, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 196-322, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/43240/34343>>. Acesso em: 10/02/2022.

BEZERRA DE MENEZES, Joyceane. O novo instituto da Tomada de Decisão Apoiada: instrumento de apoio ao exercício da capacidade civil da pessoa com deficiência instituído pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Brasileira de Inclusão (Lei n.º 13.146/2015) in _____, Joyceane (org.). **Direito das pessoas com deficiência psíquica e intelectual nas relações privadas – Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Lei Brasileira de Inclusão**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Processo, 2020, p. 669-702.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31/01/2022.

_____. **Decreto 592 Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.**

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em: 31/01/2022.

_____. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm> Acesso em: 31/01/2022.

_____. **Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm. Acesso em: 31/01/2022.

_____. **Lei 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 31/01/2022.

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE). Tradução dos Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. **Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas.** São Paulo: EDEPE, 2021 Disponível: https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/40/Documentos/Legislacao/traducaoONU_pessoasDeficiencia_links.pdf. Acesso em: 10/02/2022.

Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf. Acesso em: 10/02/2022.

Organização das Nações Unidas. **Comitê sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência.** Observações finais sobre o relatório inicial do Brasil. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/arquivos/relatorio-do-comite-da-onu-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia-traduzido-em-portugues>. Acesso em: 10/02/2022.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual de Direito Civil**, volume I: teoria geral do direito civil. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil – Lei de Introdução e Parte Geral – Vol. 1.** 17.^a ed. São Paulo: Grupo GEN, 2021.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Vereadores da 18ª Legislatura

Adilson Amadeu (UNIÃO)
Alessandro Guedes (PT)
Alfredinho (PT)
André Santos (Republicanos)
Antonio Donato (PT)
Arselino Tatto (PT)
Atílio Francisco (Republicanos)
Aurélio Nomura (PSDB)
Bombeiro Major Palumbo (PP)
Camilo Cristófaró (AVANTE)
Celso Giannazi (PSOL)
Cris Monteiro (NOVO)
Daniel Annenberg (PSDB)
Danilo do Posto de Saúde (Podemos)
Delegado Palumbo (MDB)
Dr. Sidney Cruz (Solidariedade)
Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)
Edir Sales (PSD)
Eduardo Suplicy (PT)
Elaine do Quilombo Periférico (PSOL)
Eli Corrêa (UNIÃO)
Eliseu Gabriel (PSB)
Ely Teruel (Podemos)
Erika Hilton (PSOL)
Fabio Riva (PSDB)
Felipe Becari (UNIÃO)
Fernando Holiday (Republicanos)
George Hato (MDB)
Gilberto Nascimento Jr (PSC)
Gilson Barreto (PSDB)
Isac Felix (PL)
Jair Tatto (PT)
Janaína Lima (MDB)
João Jorge (PSDB)
Juliana Cardoso (PT)
Luana Alves (PSOL)
Marcelo Messias (MDB)
Marlon Luz (MDB)
Milton Ferreira (Podemos)
Milton Leite (UNIÃO)
Missionário José Olímpio (PL)
Paulo Frange (PTB)
Professor Toninho Vespoli (PSOL)
Rinaldi Digilio (UNIÃO)
Roberto Trípoli (PV)
Rodrigo Goulart (PSD)
Rubinho Nunes (UNIÃO)
Rute Costa (PSDB)
Sandra Santana (PSDB)
Sansão Pereira (Republicanos)
Senival Moura (PT)
Sílvia da Bancada Feminista (PSOL)
Sonaira Fernandes (Republicanos)
Thammy Miranda (PL)
Xexéu Trípoli (PSDB)



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO