

TÓPICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLUME III



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Walmir Fernandes Pereira

Tópicos em políticas públicas

3ª ed.

Piracanjuba-GO
Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO

3ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Pereira, Walmir Fernandes
P436T Tópicos em políticas públicas

/ Walmir Fernandes Pereira. – Piracanjuba-GO

Editora Conhecimento Livre, 2024

93 f.: il

DOI: 10.37423/2024.edcl878

ISBN: 978-65-5367-452-3

Modo de acesso: World Wide Web

Incluir Bibliografia

1. problemas-públicos 2. coletivo 3. sociedade I. Pereira, Walmir Fernandes II. Título

CDU: 320

<https://doi.org/10.37423/2024.edcl878>

O conteúdo dos artigos e sua correção ortográfica são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDITORIA CONHECIMENTO LIVRE

Corpo Editorial

MSc Edson Ribeiro de Britto de Almeida Junior

MSc Humberto Costa

MSc Thays Merçon

MSc Adalberto Zorzo

MSc Taiane Aparecida Ribeiro Nepomoceno

PHD Willian Douglas Guilherme

MSc Andrea Carla Agnes e Silva Pinto

MSc Walmir Fernandes Pereira

MSc Edisio Alves de Aguiar Junior

MSc Rodrigo Sanchotene Silva

MSc Wesley Pacheco Calixto

MSc Adriano Pereira da Silva

MSc Frederico Celestino Barbosa

MSc Guilherme Fernando Ribeiro

MSc. Plínio Ferreira Pires

MSc Fabricio Vieira Cavalcante

PHD Marcus Fernando da Silva Praxedes

MSc Simone Buchignani Maigret

Dr. Adilson Tadeu Basquerote

Dra. Thays Zigante Furlan

MSc Camila Concato

PHD Miguel Adriano Inácio

MSc Anelisa Mota Gregoleti

PHD Jesus Rodrigues Lemos

MSc Gabriela Cristina Borborema Bozzo

MSc Karine Moreira Gomes Sales

Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

MSc Pedro Panhoca da Silva

MSc Helton Rangel Coutinho Junior

MSc Carlos Augusto Zilli

MSc Euvaldo de Sousa Costa Junior

Dra. Suely Lopes de Azevedo

MSc Francisco Odecio Sales

MSc Ezequiel Martins Ferreira

MSc Eliane Avelina de Azevedo Sampaio

Editora Conhecimento Livre

Piracanjuba-GO

2023

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	5
O TRABALHO DA PSICOPEDAGOGIA NO PROCESSO DE APRENDIZAGEM EM CRIANÇAS AUTISTAS	
Mariana Ortiz	
DOI 10.37423/240108637	
CAPÍTULO 2	12
OS INDICADORES SOCIAIS E SEU PAPEL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
Angela Cristina Lopes	
Ana Patrícia Pires Nalesso	
Gabriella Mariano Munhoz Zeneratti	
Tainara Marina da Silva Borges	
DOI 10.37423/240108659	
CAPÍTULO 3	25
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM COARI-AMAZONAS: UMA REALIDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA	
Ruth Pereira de Melo	
Cristiane Andrade da Costa	
Raimunda Nildes Pinheiro Moreira	
Maria Rosa Amaral da Silva	
DOI 10.37423/240108666	
CAPÍTULO 4	41
LEIS MUNICIPAIS DE INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DOS SISTEMAS REGIONAIS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	
Bruna Joaquim	
Paulo Cesar Leite Esteves	
Solange Maria da Silva	
DOI 10.37423/240108668	
CAPÍTULO 5	61
TRABALHO DOMÉSTICO NO BRASIL: UM PASSADO E PRESENTE DE NEGAÇÃO DE DIREITOS	
Pedro Igor Nascimento da Silva	
DOI 10.37423/240108682	
CAPÍTULO 6	76
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
Haidée de Caez Pedroso Rodrigues	
DOI 10.37423/240208695	

Capítulo 1

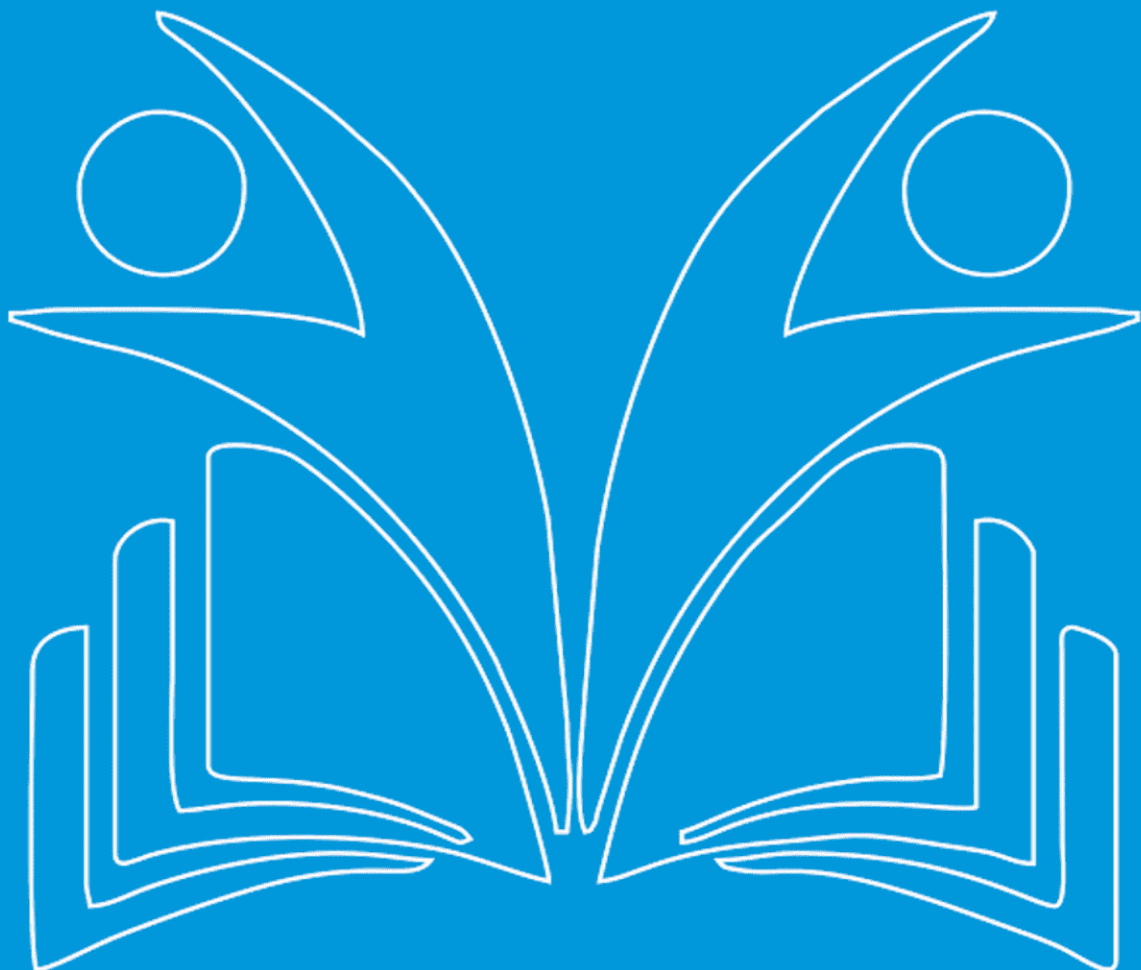


10.37423/240108637

O TRABALHO DA PSICOPEDAGOGIA NO PROCESSO DE APRENDIZAGEM EM CRIANÇAS AUTISTAS

Mariana Ortiz

Faculdade Dom Alberto



Resumo: O transtorno do Espectro Autista é caracterizado como um distúrbio do neurodesenvolvimento, ocasionando comportamentos atípicos, como déficits na comunicação e na interação social. No ambiente escolar, o professor junto com os profissionais da Psicopedagogia Clínica e Escolar, contribuem para uma aprendizagem mais significativa, dando ênfase a um diagnóstico adequado para sua aprendizagem. O contato com o outro também estimula a importância para seu desenvolvimento, pois através desse processo, o aluno Autista será de fato, inserido ao ambiente social. Através de intervenções de uma equipe multidisciplinar, como Psicólogos, Psicopedagogos, Neurologistas, Psiquiatras, toda essa equipe facilitará para sua inclusão, através de estímulos que desenvolvam sua capacidade cognitiva. O trabalho realizado foi por meio de pesquisas bibliográficas para a coleta de dados. Conclui-se que o trabalho do Psicopedagogo valoriza no contato afetivo, cognitivo e social, para o desenvolvimento da pessoa Autista.

Palavras-chave: Autismo. Inclusão. Aprendizagem. Psicopedagogia. Diagnóstico.

INTRODUÇÃO

A pessoa diagnosticada com o Transtorno do Espectro Autista reconhece-o como parte inerente de sua identidade individual, ela, portanto é uma condição neurológica caracterizada por algum comprometimento social, na comunicação e também na linguagem.

Algumas pessoas que tem o Autismo possuem padrões de comportamento e de interesses repetitivos ou restritos, apresentando rigidez em sua rotina, tanto em atividades novas, diárias, como hábitos familiares e padrões de brincadeiras.

Essa condição, é conhecida há algum tempo, o processo de inserção de pessoas autistas nas escolas é extremamente complexo. A sua relação com a aprendizagem, os preconceitos, as relações entre os profissionais das escolas, os diagnósticos a serem feitos, criam barreiras para sua inclusão.

No entanto, para a realização de um diagnóstico adequado é necessário a intervenção de dois profissionais da psicopedagogia, o clínico e o institucional. O psicopedagogo clínico realiza seu trabalho a partir de intervenções lúdicas, estimulando o desenvolvimento do corpo do aprendente a partir do movimento, envolvendo a família e o meio social, proporcionando habilidades cognitivas, afetivas e emocionais, na intenção de desenvolver uma melhor qualidade de vida no desenvolvimento de suas capacidades. Já o psicopedagogo institucional promove dinâmicas pedagógicas que envolvam a psicomotricidade, onde a criança expressa o seu desejo de aprender a partir do seu corpo, inteligência e organismo, intervindo de forma que a criança transforme seus movimentos repetitivos em gestos intencionais, desenvolvendo uma capacidade crítica e respeitando o espaço do outro.

Tanto o psicopedagogo escolar, quanto o clínico podem contribuir igualmente para suas funções de aprendizagem, como por exemplo, as relações de afetividade demonstradas por Piaget (1958), o afeto como fonte energética, que influencia o funcionamento da inteligência, impulsionando os processos de pensamento e a afetividade como causa de acelerações ou retardos no desenvolvimento mental. Portanto, a aprendizagem do indivíduo seria determinada na maior parte, pela afetividade.

O objetivo do trabalho é buscar meios de como a psicopedagogia trabalha com a aprendizagem de crianças autistas, tudo isso será relatado por meio de pesquisas bibliográficas.

O papel do professor e as intervenções psicopedagógicas para a inclusão do estudante autista, é fazer com que sua aprendizagem ocorra de forma significativa, sendo fundamental para o processo de ensino e aprendizagem. No entanto a partir das crenças do aluno, ele desenvolverá o pensamento, a agilidade e os relacionamentos interpessoais. A forma como o estudante é tratado pelo professor influenciará nas atividades que estão sendo propostas em sala de aula.

Além de inserir as crianças autistas em um espaço onde elas possam se relacionar com outras, inseri-las em escolas regulares poderá evitar os impactos do isolamento social, promovendo assim boas oportunidades de interação e também redução de rejeições.

O trabalho foi elaborado por meio de pesquisas bibliográficas, os artigos utilizados foram: Revista de Associação Brasileira de Psicopedagogia, Monografia (Brasil Escola), Revista EDUCAR, Cadernos FUCAMP e Grupo Conduzir Intervenção Comportamental.

DESENVOLVIMENTO

De acordo com algumas pesquisas realizadas ao longo dos anos, os especialistas descobriram que nem toda criança possui autismo, exames comprovaram que determinadas crianças que possuem autismo leve tem sua inteligência preservada, sem prejudicar seu desenvolvimento psicomotor ou afetivo, ocorrendo em pessoas autistas com dificuldades em seus relacionamentos e também no dia-a-dia.

Os cientistas por muitos anos têm se esforçado para descobrir a causa do autismo, sendo um transtorno que não possui cura, mas com evolução do mesmo. Essa patologia era de fato uma deficiência vista como biológica no contato afetivo. Segundo Hans Asperger (1906-1980), a síndrome era vista como erro inato, assemelhando a um defeito físico ou mental.

Nesse caso o profissional da psicopedagogia ou psicologia, utilizará técnicas, como brincadeiras, atividades lúdicas, como um processo de mediação entre a criança - escola, criança - meio social. Uma das possibilidades de trabalho relacionada à identificação da capacidade cognitiva de aprendizagem, torna o currículo útil para cada estudante autista, além de desenvolvimento, metodologias estratégicas e diferenciadas. Para isso, o psicopedagogo precisa ficar atento a observação, permitindo conhecer os gostos e preferências individuais, e adaptar os currículos e atividades de acordo com essas preferências, tornando a aprendizagem do aluno mais significativa.

Em relação ao ensino e aprendizagem, para se obter um ensino de qualidade aos alunos autistas, as escolas devem optar para novos posicionamentos na parte do corpo docente, afim de integrar o mesmo. Nessa ótica, Orru (2009, p. 151) afirma que urge a necessidade de compreender que muitas das respostas sobre o processo de aprender só podem ser conhecidas se o professor se propuser a conhecer seu aprendiz, aquilo que ele está dizendo ou mesmo através de seu silêncio, que também tem um significado, mesmo que sejam de outras maneiras, inclusive de modos incomuns de se expressar.

Essa hipótese de inserir o autismo nessa variedade de conteúdo escolar, está relacionada ao fato da instituição construir junto com a sociedade uma imagem de escola inclusiva e comprometida com o

ensino e aprendizagem de todos os alunos. Segundo Sousa et.al(2018), é importante que as práticas pedagógicas se voltem para atividades do interesse do autista, que permitam manusear objetos e conhecerem para que servem. Para isso, deve-se conhecer cada criança, reconhecendo-as como indivíduos diferenciados, com características de comportamento e personalidade diferentes e que, em consequência, necessitam de tratamentos e cuidados diferentes.

Desse modo, é de extrema importância que o psicopedagogo esteja presente no desenvolvimento da criança, trabalhando de forma que desperte o interesse de aprender as atividades ministradas em sala de aula, e também para aumentar a produtividade do desenvolvimento psicomotor.

CONCLUSÃO

Os Psicopedagogos Escolares e Clínicos contribuem igualmente para o desenvolvimento da aprendizagem da criança autista, essa contribuição faz com que tenha influencia no neurodesenvolvimento da mesma, a aprendizagem é determinada pelo contato com o outro. Nilsson (2004, p.52-53) diferencia o aprendizado de uma criança autista e a não autista em uma visão cognitiva. O autismo apresenta um pensamento literal concreto, visual, fragmentado. Ocorre um tipo de estímulo sensorial por vez, enquanto que em uma criança não autista ocorre a coordenação de todas as modalidades sensoriais.

Atualmente, o autismo se enquadra nos Transtornos do Desenvolvimento, e é utilizado para seu diagnóstico um conjunto de critérios estabelecidos por meio do Manual Diagnostico e Estatístico dos Transtornos Mentais (DSM-IV) e a CID-10 (Classificação Internacional de Doenças) revelando um comprometimento em três áreas principais, sendo alterações qualitativas das interações sociais recíprocas, as modalidades de comunicação, os interesses em atividades restritas, estereotipadas e repetitivas.

Entretanto, a intervenção psicopedagógica para crianças autistas dentro da instituição é de suma importância, pois com o acompanhamento da equipe multidisciplinar, valorizará para o desenvolvimento de um diagnóstico. No que cabe ao planejamento psicopedagógico, é o fato de que o professor possa trabalhar as atividades escolares, valorizando o aluno e a construção do mesmo para seu conhecimento, ou seja, inseri-lo na escola possibilitando que ele aprenda a criar vínculos no espaço escolar. Contudo, Nilsson (2004) defende que ao usar a idéia de um programa diário visual individual, é fazê-la conter somente atividades enfadonhas que os alunos já conhecem, sempre apresentadas na mesma ordem. Assim a idéia perde sua função para a pessoa envolvida. Temos de pensar no que

poderia ser interessante para ele, de forma que os conteúdos do dia sejam um acordo entre as coisas que julgamos que ele precisa fazer e as coisas que ele prefere fazer. (NILSSON, 2004, P.57).

Portanto, a intervenção do psicopedagogo só trará sucesso se também acompanhada pela escola, a família, e por toda a equipe multidisciplinar, desenvolvendo projetos de interesse do aluno, atividades que estimulem o desenvolvimento cognitivo, afetivo e também social.

REFERÊNCIAS

BERTOLDI. Franciele Stolf, BRZOWSKI. Fabíola Stoff. O PAPEL DA PSICOPEDAGOGIA NA INCLUSÃO E NA APRENDIZAGEM DA PESSOA AUTISTA. REV. PSICOPEDAG. VOL. 37, N°.114, SÃO PAULO, SET. /DEZ. 2020

FERRARI. Ana C.V. CONTRIBUIÇÕES DA PSICOPEDAGOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E APRENDIZAGEM DA CRIANÇA AUTISTA. Educar FCE, Faculdade Campos Elíseos, Vol.1, n°.01, junho de 2015, São Paulo

SILVA. Ezequiel Pereira. O AUTISMO E A INTERVENÇÃO PSICOPEDAGÓGICA NA ESCOLA. 2 jan.2022

SILVEIRA, Rafael da. A IMPORTANCIA DAS INTERVENÇÕES PSICOPEDAGÓGICAS COM CRIANÇAS AUTISTAS. Cadernos da Fucamp, Vol. 19, n°38, p.40-56, 2020

Grupo Conduzir Intervenção Comportamental, Intervenção Psicopedagógica em casos de TEA, 13 de nov.2017

Capítulo 2



10.37423/240108659

OS INDICADORES SOCIAIS E SEU PAPEL NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Angela Cristina Lopes

Mestranda em Serviço Social e Política Social

Ana Patrícia Pires Nalesso

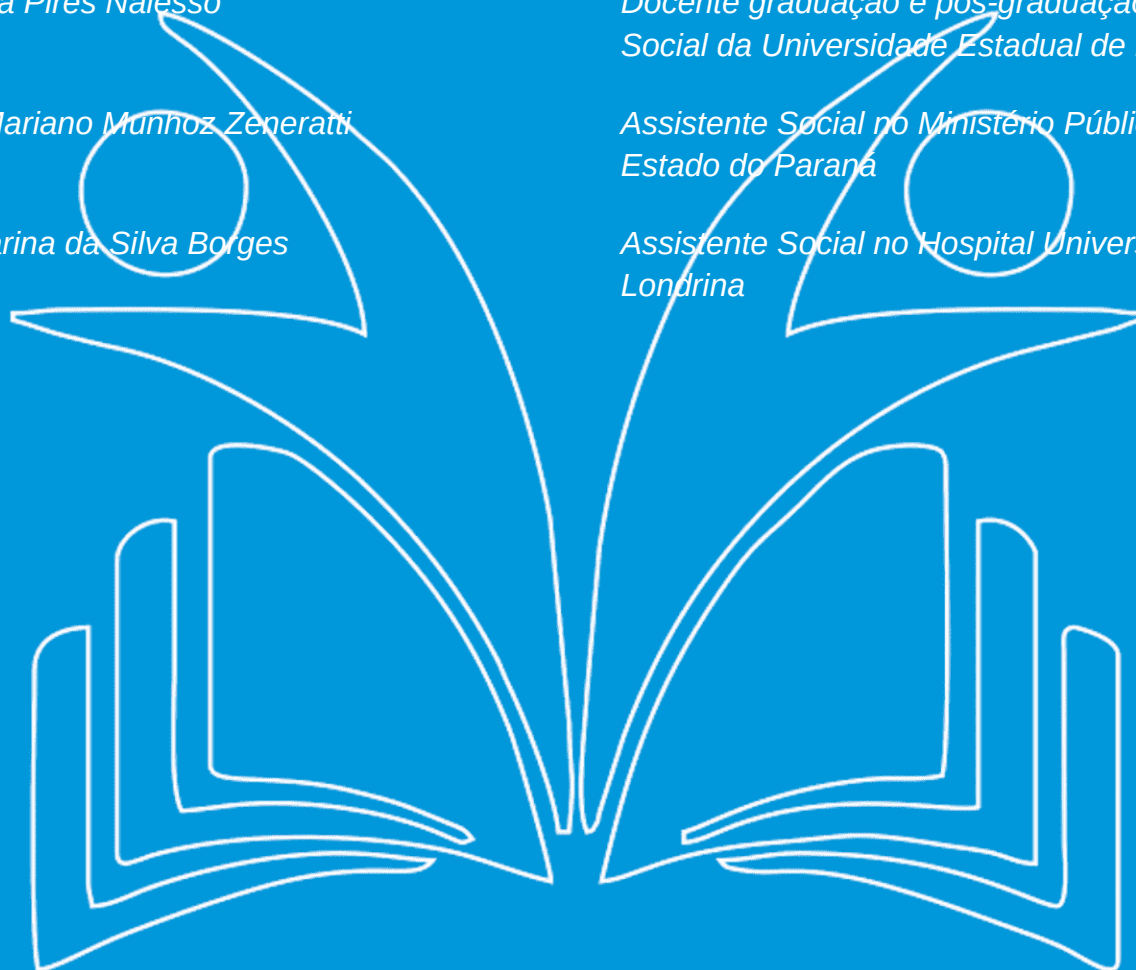
*Docente graduação e pós-graduação Serviço
Social da Universidade Estadual de Londrina*

Gabriella Mariano Munhoz Zeneratti

*Assistente Social no Ministério Público do
Estado do Paraná*

Tainara Marina da Silva Borges

*Assistente Social no Hospital Universitário de
Londrina*



Resumo: A quantificação dos fenômenos sociais é um processo novo na história e extremamente importante para subsidiar o planejamento público. Visando compreender a complexidade que permeia esse instrumento operativo estabeleceu-se como objetivo realizar uma aproximação ao espaço dos indicadores sociais na política social para tanto realizou-se uma pesquisa qualitativa, com base na revisão bibliográfica sobre o tema destacando o percurso histórico dos indicadores sociais e sua utilização hoje nas políticas. No decorrer do estudo fica claro que os indicadores sociais não possuem uma dimensão de neutralidade, sendo determinados pela correlação de forças presente na sociedade.

Palavras-chave: Capitalismo; Políticas Públicas; Indicadores Sociais

1 INTRODUÇÃO

A humanidade em todo planeta foi impactada pela pandemia da Covid-19. A importância da ciência foi reconhecida pela maioria das pessoas, a quantificação das vítimas da Covid-19, e posteriormente do número de vacinados ganhou o interesse de todos. De forma muito triste, em meio a dor e o desejo da superação se generalizou o entendimento que a quantificação revela como os fenômenos se comportam, no caso da pandemia os números passaram a ser importantes para entender o caminho da doença e para pautar ações dos governos para minimizar os efeitos devastadores na população.

E, nesse contexto ganharam destaque também os indicadores sociais que foram revelando como a vida está sendo impactada: indicadores de evasão escolar, de violência doméstica de trabalho e renda, foram e são intensamente utilizados e publicizados revelando como a vida em sociedade vai se reestabelecendo “no e pós” pandemia.

O uso de indicadores sociais não é novidade de fato eles remontam da década de 1960, no entanto na contemporaneidade sua importância é reforçada, e seu uso no planejamento das ações do Estado e mesmo das instituições privadas e ONGs tornou-se quase uma obrigatoriedade para a implementação de ações de qualidade.

Podemos colocar que de um dos elementos que contribuem para a necessária utilização dos indicadores sociais é a existência da desigualdade social. É certo que, na sociedade capitalista a desigualdade é estruturante do modo de produção, pois, o sistema se sustenta na exploração da força de trabalho do proletariado. De um lado temos a massa trabalhadora explorada e do outro temos a burguesia que detém os meios de produção e compra a força de trabalho das pessoas.

O sistema de acumulação capitalista passa por diversas crises cíclicas desde sua gênese e, essas crises desagregam na destruição de alguns elementos dentro do sistema e na reconstrução de novas estratégias para fortalecer o sistema e manter a acumulação de capitais, mas conforme pautado por Meszáros, 2011, a partir de 1970 se efetiva uma crise estrutural, a qual contribui para aumentar a distância entre o mundo rico e o mundo pobre.

A valorização do mercado e a efetivação de um Estado máximo para o capital e mínimo para o trabalhador, efetivou o aumento da desproteção social e intensificou as expressões da questão social, (NETTO, J. P. 1947).

A sociedade toda é impactada e mesmo que de forma residual o Estado continua a fazer uso das políticas sociais e, para tanto mesmo que seja para escolher de forma “racional e econômica” em qual

ponto vai direcionar sua ação ou, que seja realmente uma tomada decisão na direção da garantia de melhorias para a população o uso de indicadores sociais é indispensável.

Frente a isso o presente trabalho tem como objetivo realizar uma aproximação ao espaço dos indicadores sociais na política social, para tanto realizamos uma revisão de literatura sobre a temática na perspectiva de nos aprofundarmos nesse universo e compreender a complexidade que está envolto o tema.

Buscamos dar ênfase no percurso histórico, pois entendemos que o contexto trás elementos para compreendermos melhor como o uso dos indicadores sociais se metaforseou ao longo das décadas até os dias atuais.

Ao final da pesquisa compreendemos que os indicadores sociais são de extrema importância para o embasamento do planejamento e desenvolvimento das ações do setor público.

2 DESENVOLVIMENTO

O sistema de produção capitalista nasce ao final do século XV na transição do feudalismo para o mercantilismo, baseando-se na propriedade privada e na concentração de bens. Este período inicial representou a fase em que foram se estruturando as bases para a produção e reprodução do sistema capitalista que perdura até os dias atuais.

A desigualdade entre as classes dentro do capitalismo está imbricada na forma como o trabalho e produção de mercadorias é realizada, para Marx, 2012 e p.188:

[...] O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como com uma potência natural [Naturmacht]. A fim de se apropriar da matéria natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeça e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. [...]

Para o autor a ação de modificar a natureza não é exclusividade dos seres humanos, todavia, o que nos difere dos animais é a objetivação de algo que foi idealizado antes. Os seres humanos, diferente dos animais, planejam a ação, a idealizam e depois executam objetivando determinado fim.

Marx E Engels (2005, p. 43) aponta que “[...] A burguesia não pode existir sem revolucionar incessantemente os instrumentos de produção, por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais.”.

A mudança no modo da produção e reprodução da força de trabalho trouxe consigo mudanças nas estruturas da sociedade, provocando uma nova forma de sociabilidade. Não há como pensar em relações sociais sem falar das relações de produção, pois ambas estão imbricadas no processo do desenvolvimento humano.

Com o desenvolvimento do capitalismo monopolista, na transição do século XIX para o século XX temos o aumento das funções do Estado e as políticas sociais passam a assumir importante papel na manutenção da força de trabalho (NETTO, J. P. 1947).

Essa articulação entre Estado, política social e manutenção da força e trabalho que se por um lado as condições do capitalismo se perpetuar dá também condições para o trabalhador continuar vivo, e acaba por vezes contribuindo para a o acesso a servivos que diminuem as desigualdes.

Nesse sentido as políticas sociais públicas constituem um papel importante dentro do sistema de produção capitalista monopolista. Ao longo da história as políticas sociais vão se efetivado ora de forma tímida e residual ora de forma mais intensa e eficaz.

Um momento em que assistimos a ampliação quantitativa e qualtativa das Políticas sociais foi durante o Estado de bem Estar tem sua gênese em meados do século XX, de forma a mais efetiva no Reino Unido, enquanto uma tentativa de reodenar o “capitalismo” que vivenciava então os efeitos vorazes do crescimento industrial predatório e do liberalismo econômico. De acordo com Brendath e Gomes (2011, P. 94):

[...] A ampliação e expansão do estado capitalista dentro da nova ordem mundial no pós-guerra, como continuidade do seu processo civilizatório e modo de produção, trouxe a necessidade de modificações do sistema financeiro mundial com intuito de possibilitar a reconstrução da ordem econômica e social. [...]

Esse modelo de organização política foi implantado objetivando dar uma nova roupagem para o “velho” capitalismo. Ao contrário do momento anterior que predominava as ideias liberais que previa o Estado mínimo, esse modelo de organização política propõe maior atuação do Estado no atendimento das demandas da população.

Em tese o Estado de Bem Estar buscava o equilíbrio entre a criação de empregos e a própria produção dos produtos. Atuando como regulador da economia, investiam recursos nos setores que julgavam pertinentes visando manter a oferta de empregos necessária para aquecer o consumo interno.

Além disso, o Welfare State está intimamente ligado com as políticas sociais, pois Keynes seu idealizador tinha a compreensão de que fornecer políticas contínuas e sistematizadas seja na

habitação, saúde, educação ou outros setores, resulta ao trabalhador melhores condições de vida o que contribui para o aumento da sua produtividade, satisfação e consumo. Mas o que parecia ser uma era de pleno emprego, crescimento industrial acelerado, modernização das cidades e desenvolvimento das tecnologias, em meados de 1960 começou a se desmantelar. Uma crise fiscal estava prestes a tomar conta do cenário da economia norte americana, decorrente da dificuldade em equilibrar os investimentos do Estado com o crescimento da economia capitalista.

Esse cenário gera, portanto a necessidade do Estado em organizar sistemas de monitoramento das mudanças que estavam ocorrendo na sociedade, envolvendo não somente a esfera econômica, mas também a esfera social. Ademais, havia a necessidade de medir os impactos das políticas sociais implantadas nesse momento histórico.

A utilização do Indicador Social vem justamente ao encontro dessa necessidade do Estado. Embora, Jannuzzi (2012) aponta que nos anos 20 e 30 tivemos algumas contribuições para a elaboração conceitual dos indicadores, é em meados dos anos 60 na crise do Estado de Bem Estar, que esse instrumento operativo ganha corpo científico.

Durante a crise notou-se o descompasso entre o Produto Interno Bruto (PIB), medida para a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país e, o aumento da desigualdade social. A riqueza produzida pelos países não estava contribuindo para a diminuição da pobreza da população.

Somente o PIB não era capaz de mensurar o desenvolvimento social, nesse sentido Jannuzzi (2012, p. 15) aponta que: “[...] O indicador PIB per capita, até então usado como proxy* de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social.”.

Assim, segundo Oliveira (2013, p. 6): “[...] Constatou-se, empiricamente, que o crescimento dos indicadores de produção e de consumo não estava sendo acompanhada por uma melhoria correspondente em outros indicadores que procuravam medir a “qualidade de vida.”.

Diante do quadro apresentado, houve a preocupação de estruturar instrumentos operacionais capazes de mensurar o bem estar da população e as mudanças sociais ocorridas, visto que, somente os indicadores econômicos não davam conta de apreender as necessidades tangentes ao campo do social.

Almejando a compreensão dos Indicadores Sociais e o seu papel atribuído, precisamos entender o seu conceito. Rodrigues (2010, p. 35): “[...] Os indicadores são formas de avaliar fenômenos dentro dos

mais variados aspectos da sociedade, assim, revelam-se precipuamente como medidas e posteriormente como informações.”.

Ainda buscando o conceito de indicadores sociais, temos a definição de Jannuzzi (2012, P.15):

[...] Indicador Social é uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). [...]

Em outras palavras, o indicador social não é somente um dado ou um número abstrato, além do aspecto de “quantificar” a realidade social o indicador carrega consigo um conjunto de reflexões que permitem maior compreensão sobre o meio social. No âmbito acadêmico os indicadores atuam como evidências dos fenômenos materializados na realidade social e servem como subsídios para as teorias sociais.

Entretanto, destacamos principalmente o uso dos indicadores sociais dentro da dimensão de interesse público. No âmbito da esfera pública, os indicadores são classificados como instrumentos operativos com a utilidade de medir e acompanhar as transformações sociais. Os indicadores fornecem subsídios para o planejamento público, visando o desenvolvimento de ações assertivas.

Todavia, de acordo com Milléo, 2015, P:

[...] Tomar os indicadores sociais como estatísticas que se referem a um modelo, ou como a definição operacional de um conceito é perfeitamente correto, mas expõe apenas uma parte do que realmente são os indicadores, já que se omite o fato de que não se formulam modelos de sistemas sociais que não sejam funcionais aos objetivos de quem os formula. [...]

O autor nos chama a atenção para o fato de que os indicadores sociais são mais do que apenas a tradução quantificada da realidade social, ele expõe de forma clara que os indicadores são produzidos para atender a necessidade de quem está à frente das ações.

Isso implica que, nem todas as políticas sociais mesmo que planejadas e embasadas em indicadores sociais consistentes serão de fato para atender os interesses da população, por vezes, elas serão utilizadas para manobras políticas e outros objetivos que envolvam os interesses de determinadas camadas da sociedade.

Os indicadores sociais são constituídos por duas dimensões: a valorativa e a normatiza, isto é, o conjunto de valores considerados importantes dentro de determinada sociedade ou em frações dela, influenciam na criação e no direcionamento dos indicadores sociais.

O que em primeiro momento representa apenas um conjunto de valores e interesses, são sistematizados e materializados na forma dos indicadores sociais, estes usados e aplicados no planejamento público, tomando forma a sua dimensão normativa, ou seja, são regulamentados e indicam uma direção ser seguida.

Nessa direção, Jannuzzi (2012, p. 21) postula que:

[...] Todo o indicador social ou até mesmo toda a estatística pública tem uma natureza normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade que não tem nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. As cifras assumidas pelos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas vigentes ou dos valores implícitos do que é realmente bom. [...]

Ou seja, o processo de estruturação de um indicador social condensa aspirações que traduzem formas de interpretação da realidade social, segundo a perspectiva de quem está conduzindo o processo.

Para, além disso, os indicadores além de refletir aspectos da conjuntura social, eles colocam em foco situações que o poder público e a sociedade civil querem dar visibilidade: “[...] Os indicadores sociais não nos contam apenas sobre como a sociedade está, mas também apontam para o que ela quer prestar atenção e, principalmente, revelam de que modo a sociedade quer construir seu próprio retrato.”(MILLÉO, 2005,P. 10).

Analisando historicamente, percebemos que a utilização dos indicadores sociais se modificou, Santagada (2007), aponta a década de 60, como a etapa fundadora dos indicadores sociais e, além disso, destaca que pela primeira vez a qualidade de vida das pessoas seria “quantificada”:

[...] No Governo Nixon, em julho de 1969, foi criado o Serviço Nacional de Metas e Pesquisa, com o propósito de elaborar, a cada ano, um relatório sobre o estado social da nação. A partir de dados estatísticos, haveria uma quantificação dos indicadores sociais e essas informações espelhariam a “qualidade de vida” norte-americana. Pela primeira vez aparece a vinculação da qualidade de vida com indicadores sociais.[...] SANTAGADA, 2007, P.119 APUD (ALTMANN, 1981; INDICADORES SOCIAIS/RS, 1975).

Em meados de 1960, o governo norte-americano solicitou estudos sobre a temática que envolve o universo dos indicadores sociais e dois importantes livros foram publicados: Social Indicators e Toward a Social Report, isso representou um marco na história, dando início ao chamado “Movimento dos Indicadores Sociais”.

O Movimento dos Indicadores Sociais atingiu não somente os EUA, mas demais países do mundo, que observaram a importância desse instrumento no planejamento público, Rodrigues (2010, p. 54)

reforça essa ideia, afirmando que o uso dos indicadores sociais: “[...] Teve início na década de 60 nos Estados Unidos e difundiu-se na década de 70, para além das fronteiras norte-americanas.”.

Em consonância, Santagada (2007, p. 248) também defende essa ideia expondo que “[...] A ligação existente entre a esfera do planejamento governamental e a construção dos indicadores sociais acarretou uma demanda crescente destes, fato que ultrapassou as fronteiras norte-americanas”.

Os indicadores sociais foram então apropriados pelo setor público para subsidiarem os planejamentos das ações públicas, uma vez que, ao buscarem estudar e desenvolver o conceito dos indicadores sociais e suas formas de utilização dentro da esfera do planejamento público acreditavam que eles poderiam representar a solução dos problemas sociais.

A utilização dos indicadores sociais vai então paulatinamente se generalizando na esfera pública, mas isso não significou de fato que as ações dos governos assumissem a pauta das necessidades da população.

Na verdade é difícil mensurar a medida em que os indicadores sociais foram e são utilizados para dar sustentação a ações públicas que realmente atendam as necessidades da população, uma vez que, a utilização desse instrumento é sempre atrelada às aspirações e convicções de um determinado grupo ou da gestão que está desenvolvendo o planejamento. Jannuzzi (2012, P.14), expõe que:

[...] Depositavam-se grandes esperanças de que, com a organização de sistemas abrangentes de Indicadores Sociais os governos nacionais pudessem orientar melhor suas ações, proporcionando níveis crescentes de bem estar social, redistribuindo melhor as riquezas geradas e superando as iniquidades do desenvolvimento econômico gerado. [...]

Santagada, 2007, afirma que, na década de 1970, houve um boom de esforços de vários organismos regionais e mundiais para estudar e desenvolver os indicadores sociais.

Ela cita, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Comunidade Economica Europeia (CEE) e a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como participantes e colaboradores desse processo.

Em um complexo movimento as desigualdades sociais entre países e mesmo dentro das diferentes regiões das nacionais passam a ser quantificadas pela aplicação de indicadores sociais, e se torna possível publicizar de forma clara os descompassos entre a qualidade de vida dos diferentes grupos populacionais. No entanto esse processo não garantiu a tomada de decisões efetivas na direção da superação das questões identificadas.

De fato a existência de um sistema de indicadores sociais por si só não é capaz de impedir o mau uso da máquina pública, e no cotidiano da gestão, as ações de planejamento embora utilizem desse instrumento a materialidade das ações propostas nem sempre se efetivam.

Nesse contexto, segundo Jannuzzi (2012) as expectativas depositadas no sistema de indicadores sociais não foram atingidas totalmente e isso trouxe consigo um ceticismo em relação à efetividade do planejamento público, enfraquecendo a confiança no sistema de indicadores sociais.

Vale ressaltar que esse processo de desacreditação do planejamento público se encontra no bojo do processo que na década de 1980 culminaria com o que Bóron (1995) identificou como satanização do Estado, todas as ações e intensões públicas passaram a ser consideradas inaptas e perniciosas.

É certo que somente os sistemas de indicadores sociais não são capazes de modificar as estruturas sociais. A direção do uso dos indicadores está intrinsicamente ligada a opção política que impacta as políticas sociais e não ao caráter público do Estado.

Mesmo com as críticas os estudos e o uso dos indicadores sociais se tornaram cada vez frequente Jannuzzi (2012), aponta que em meados da década de 80 com o aprimoramento das novas experiências de formulação e execução de políticas públicas, a significância instrumental dos indicadores sociais foi reestabelecida.

As instituições que tinham interesses e ligações com o planejamento público se empenharam em aprimorar os indicadores sociais. Apostaram no desenvolvimento do conceito e da metodologia desse instrumento operativo, e esse fato, culminou na criação de um leque diversificado de indicadores sociais.

E, desde então os estudos acerca da temática continuam. Os indicadores hoje são divididos em diversas categorias, podendo ser utilizados sozinhos ou combinados com outros indicadores sociais em estudos.

Mas não podemos perder de vista que, o campo do planejamento público condensa a disputa de diversas narrativas que representam interesses distintos da sociedade e do Poder Público. Portanto, precisamos compreender que o uso dos indicadores sociais é um ato político carregado de valores segundo os anseios de quem os produzem sua operacionalização é marcada por interesses desde sua construção até a análise dos resultados e empregabilidade.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nossa trajetória até aqui identificou que o uso dos indicadores sociais foi primeiramente motivado pelo desencontro entre o crescimento econômico e a qualidade de vida da maioria da população.

Entendemos que de fato na sociedade capitalista a forma como se efetiva a relação produção x apropriação das mercadorias jamais permitirá que desenvolvimento econômico e desenvolvimento social aconteçam na mesma medida. No entanto esse entendimento não nos impede de acreditar na relevância dos indicadores sociais para apreender a desigualdade social e na qualificação do planejamento em política social.

A contemporaneidade traz inúmeras questões que intensificam as diferenças sociais, a precarização das relações de trabalho, o acesso a bens e serviços com destaque para as tecnologias vão ganhando materialidade de forma mais prevalente em diferentes populações que se encontra em espaços distintos.

Certamente o uso dos indicadores ao considerar, não só a ocorrência em si mas, o espaço e tempo onde está situado bem como as variantes a ele conectadas oferecem uma quantificação que permite a análise consistente dos fenômenos que podem orientar o planejamento das políticas sociais.

Nenhuma quantificação é neutra, a escolha do recorte a quantificar, já é uma decisão política que não se esgota no processo de coleta de dados. A construção de indicador social requer conhecimento e posicionamento frente ao movimento do real, o produto da quantificação aponta para a manifestação de um fenômeno que deverá ser analisado considerando a totalidade onde se insere.

Mesmo tomado de tamanha complexidade ele de fato só ganha efetividade se for utilizado no emprego de ações na direção da garantia da qualidade de vida da população.

A direção que a apropriação dos indicadores sociais ganha no bojo das prioridades, planejamento e ações da política social é formatada a partir das decisões políticas dos governos.

A publicização dos indicadores sociais e a apropriação de sua significância para a população e suas lideranças ganha relevância, a medida em que além de significar conhecimento sobre as condições de vida pode instrumentalizar a ação na busca por melhores condições de vida.

Nesse sentido entendemos que a produção e utilização dos indicadores na direção da conquista de políticas sociais que representem melhoria da qualidade de vida da população passam pela correlação

de forças das classes sociais, onde em uma sociedade democrática, processos eleitorais e a ação dos movimentos sociais se tornam decisivos.

REFERÊNCIAS

BORÓN, A. A trama do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILE, P. (Org.). Pós neoliberalismo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRENDATH, Eduard Angelo; GOMES, Alberto Albulquerque. EDUCAÇÃO E ECONOMIA: A (RE) CONSTRUÇÃO HISTÓRICA A PARTIR DO PÓS-GUERRA. HISTEDBR On-line, Campinas, v. 11, n.44, p. 92 106,dez.2011.Disponívelem:<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639980/7540>>. Acesso em: 25/03/2022.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicação. 3. ed. Campinas: Alínea, 2012.

MARX, Karl. O processo de trabalho e o processo de valorização. In: MARX, Karl. CAPITAL. 2 ed. São Paulo:Boitempo,2012.p.188201.Disponívelem:<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2547757/mod_resource/content/1/MARX%2C%20Karl.%20O%20Capital.%20vol%20I.%20Boitempo..pdf>. Acesso em: 01/04/2022.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto Comunista. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2005. Disponível em:<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2545967/mod_resource/content/1/MARX%3B%20ENGELS.%20Manifesto%20Comunista.pdf>. Acesso em: 01/04/2022.

MÉSZAROS, István. Para Além Do Capital: Rumo a uma teoria da transição. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.Disponívelem:< <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/208/o/para-alem-do-capital.pdf>>. Acesso em: 25/03/2022.

MILLÉO, José Carlos. A UTILIZAÇÃO DOS INDICADORES SOCIAIS PELA GEOGRAFIA: Uma análise crítica. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005. Disponível em:<http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/setembro2011/geografia_artigos/6tes_e_indicadores.pdf>. Acesso em: 22/03/2022.

NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 1947. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, Lívio Luiz Soares. Idese e Indicadores Sociais: Origens e Evolução. 2013. Disponível em: < <http://cdn.fee.tche.br/tds/116.pdf>>. Acesso em: 27/03/2022.

RODRIGUES, Zulimar Márita Ribeiro. SISTEMA DE INDICADORES E DESIGUALDADE SOCIOAMBIENTAL INTRAURBANA DE SÃO LUÍS-MA. 2010. Tese (Doutorado emGeografia Humana) – Universidade de São Paulo,SãoPaulo,2010. Disponível em: < https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-14102010-093052/publico/2010_ZulimarMaritaRibeiroRodrigues.pdf>. Acesso em: 01/04/2022.

SANTAGADA,Salvatore.INDICADORESSOCIAIS:uma primeira abordagem social e histórica. Pensamento Plural.Pelotas,v.1,n.1,p.113.142.JunDez.2007.Disponívelem:<<http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/01/06.pdf>>. Acesso em: 22/03/2022.

Capítulo 3



10.37423/240108666

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM COARI-AMAZONAS: UMA REALIDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Ruth Pereira de Melo

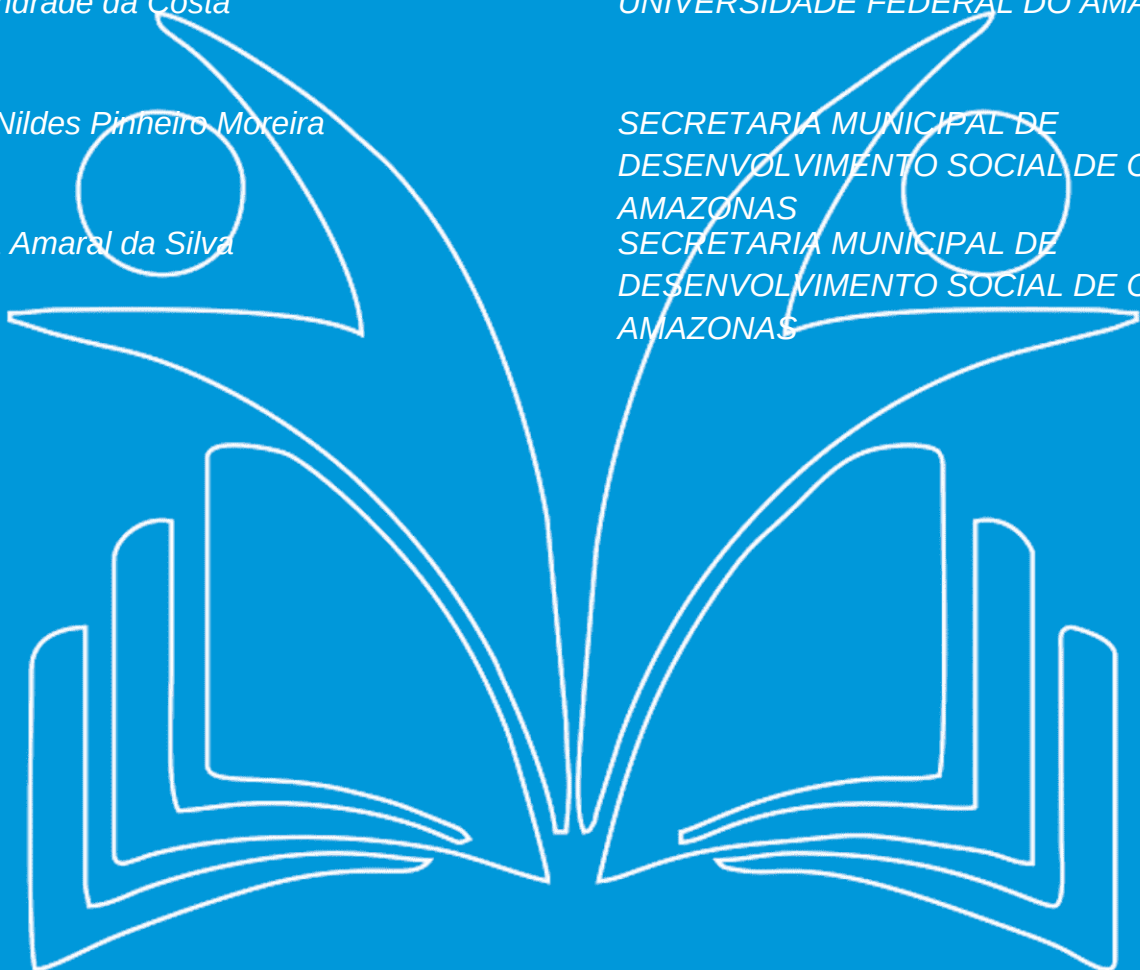
Cristiane Andrade da Costa

Raimunda Nildes Pinheiro Moreira

Maria Rosa Amaral da Silva

SECRETARIA MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE COARI-
AMAZONAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS

SECRETARIA MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE COARI-
AMAZONAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE COARI-
AMAZONAS



Resumo: Este artigo aborda a assistência social como política de garantia de direitos, a partir do programa Direito à Cidadania no município de Coari no estado do Amazonas, região norte do Brasil. Trata-se de um estudo descritivo, de caráter quali-quantitativo, bibliográfico e documental que buscou apresentar a realidade dessa política em tempos de pandemia. Verificou-se que, a política levou um tempo para firmar-se como uma política de direito; na atualidade presta serviços, projetos, programas e ações tendo como base as diretrizes da política nacional; constatou-se também que, o tempo adverso da pandemia e do desmonte do sistema de proteção intensificado nos últimos anos tem sido um entrave. Assim, a política vivencia um cenário desafiador no município, sobretudo, neste contexto pandêmico que escancarou as desigualdades sociais. Diante disso, um dos programas da rede de atendimento socioassistencial do município ganhou destaque, o programa Direito à Cidadania, este por sua vez, visa atender famílias em situação de vulnerabilidade com transferência de renda, algo prevalente na política de assistência social neste século.

Palavras-chave: Assistência Social. Amazônia. Coari. Pandemia.

1. INTRODUÇÃO

O estudo traz uma descrição da assistência social no contexto pandêmico. O objetivo é mostrar a política em Coari, município da região amazônica, tendo como pano de fundo o tempo tão adverso que se configura à pandemia. O contexto pandêmico em decorrência do surto do novo coronavírus no início ano de 2020 impôs uma realidade desafiadora. A crise sanitária, além de evidenciar desigualdades sociais já existentes, apresenta um panorama social preocupante à sociedade em geral. E o Estado, o que realizou diante disso? Quais foram as ações da política de Assistência Social no Brasil, na Amazônia, especialmente, em Coari?

Diante isso, fez-se um estudo descritivo, de caráter quantiquantitativo, com dados secundários, bibliográfico e documental. O levantamento bibliográfico foi realizado em consultas de sites da internet, livros, monografias, dissertações, teses e artigos. O texto teve como embasamento teórico autores como: Yazbek (2009); Palmeira (2008); Koga (2009); Gawora (2003); Sachs (1995); Pereira (2013); Rodrigues; Chaves (2019) entre outros. O levantamento documental ocorreu em coletas de dados e/ou informações mediante o acesso a documentos (planos, projetos e dados estatísticos) da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social do município de Coari-Amazonas em 2020 e 2021, hoje com nova nomenclatura, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social-SMDS. Os dados coletados foram sistematizados e interpretados, posteriormente, realizada a análise de conteúdo.

Discorrer sobre a assistência social nos remete aos primórdios quando prestar assistência versava em fazer caridade até se configurar em política de seguridade social, uma política social de responsabilidade do Estado e não como práticas assistencialistas, mas como uma política que presta serviços socioassistenciais no campo dos direitos assegurados em leis. Uma política que visa o enfrentamento das desigualdades, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (PNAS, 2004).

Este texto está estruturado em dois tópicos além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, fez-se um resgate histórico da política de assistência social no Brasil para contextualizar a construção da política, em seguida a trajetória da assistência social na cidade de Coari - particularidades e singularidades. No segundo tópico, descrevemos o cenário adverso da pandemia no contexto geral bem como no contexto local - principais impactos e desafios, e a assistência social diante de tal conjuntura, com ênfase ao programa municipal Direito à Cidadania.

2. SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM COARI-AMAZONAS

2.1. CONTEXTUALIZANDO ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A compreensão de assistência social disposta na Constituição Federal de 1988 é fundado na concepção de direito, como política pública inerente à seguridade social, essa compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e sociedade, destinadas assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988).

A introdução da assistência social no tripé da seguridade social foi um marco na história da política social no Brasil, pois ampliou legalmente a proteção social que outrora era atrelada ao emprego formal. Vale lembrar que tal garantia trazida pela Constituição Federal em 1988 apresenta em seu contexto a consagração dos direitos fundamentais pontuados na Declaração do Direitos Humanos em 1948.

Yazbek (2009) destaca que a inclusão da assistência social no âmbito da seguridade social dá início à construção de um novo tempo, como política social pública, caminhando para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Ainda nas argumentações da Yazbek (2009) a constituição da política de assistência social surgiu sob a égide da democracia e da cidadania. Cabe aqui destacar, que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas (Brasil, 1988).

Koga (2009) afirma que esses mínimos sociais são formas de assegurar as condições de sobrevivência, bem como garantir a estabilidade econômica, ou seja, um conjunto de condições necessárias para se viver como o mínimo de dignidade. Ainda sobre a compreensão da assistência social como política pública Pereira (2013, p.75) afirma “a constituição possibilitou a consagração dos direitos sociais como fundamentais e elementares para vida dos brasileiros e ainda considerando como valores fundamentais para sociedade fraterna, solidaria, pluralista e sem preconceitos”.

Outrossim, a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS apresenta alguns objetivos a serem alcançados, dentre eles, “a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente; a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” (Brasil, 2011, p.01). E estabelece que “para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais” (Brasil, 2011, p.1).

Contudo, observa-se na contemporaneidade um emaranhado de entraves para efetivação desses direitos, bem como desafios, para além disso, um cenário é de retrocessos com desmonte de direitos e cortes de verbas das políticas. Assim, “o cenário econômico, político e social do país não é nada favorável para consolidação de direitos da população” (Rodrigues; Chaves, 2019, p. 224).

2.2. UM BREVE REGASTE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM COARI NO AMAZONAS

O município de Coari está localizado na sub-região do Rio Negro/Solimões, área correspondente à Microrregião do Médio Amazonas, região Norte do Brasil, a 363 quilômetros da capital Manaus, isso significa dizer que é um município localizado na Amazônia. Coari possui uma área territorial de 57.970,768 km² e uma população estimada (em 2021) de 86.713 habitantes. Em 2018 o Produto Interno Bruto (PIB) per capita era de R\$ 23.921,53. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é igual a 0,586, considerado baixo, (IBGE, 2021).

A cidade de Coari passou a comportar problemas sociais de várias ordens com o advento dos projetos - construção do Poliduto nos anos 90 e Gasoduto nos anos 2000. Migração, aumento da criminalidade, proliferação de ocupações irregulares, aumento das desigualdades sociais são algumas das problemáticas após o crescimento econômico. De acordo com Gawora (2003) a cidade não estava preparada para a confrontação desses grandes projetos.

Pode-se dizer que, tais projetos provocaram um crescimento e não um desenvolvimento ao município, ou seja, um mero processo quantitativo. Sachs (1995, 31-32) afirma “é que crescimento e desenvolvimento não são sinônimos. Enquanto persistirem enormes disparidades sociais, o crescimento permanecerá”. Ainda nas argumentações do autor o desenvolvimento é um conceito pluridimensional com uma série de adjetivos que o acompanham: econômico, social, político, cultural, durável, viável e, finalmente, humano (Sachs, 1995), algo que não ocorreu na cidade de Coari.

Cabe ressaltar que desde o período de colonização da região amazônica a exploração desenfreada dos recursos naturais e humanos modificou-se na tônica do desenvolvimento (Souza, 1977). Chaves (2016, p. 34) corrobora, a Amazônia “foi marcada a ferro e fogo pelas tendências da modernidade capitalista”.

Para Rodrigues e Chaves (2019) a prestação dos serviços no campo das políticas públicas no Brasil constitui-se como uma problemática desafiadora. Ainda nas palavras das autoras isso ocorre porque “historicamente, a gestão do Estado, sob domínio das forças políticas conservadoras, alicerçou as

contradições intrinsecamente ao modo de produção dominante, priorizando crescimento em detrimento ao atendimento das necessidades sociais” (Rodrigues; Chaves, 2019, p. 224).

No que tange à assistência social em Coari, sua trajetória inicia-se com o primeiro damismo, Palmeira (2008, p. 45) assinala que: “na cidade de Coari, esta prática fundou-se mais precisamente nos anos de 1997 [...] momento este, que no cenário brasileiro instaurava-se o Neoliberalismo no Governo FHC”.

Palmeira (2008) destaca que no cenário coariense, a prática do primeiro damismo se configurou através da gestão da Senhora Edith Araújo, (esposa do prefeito Roberval Rodrigues) juntamente com uma de suas filhas que ocupava o cargo de Secretária adjunta da Secretaria de Ação Social, nomenclatura da instituição à época.

No ano de 2000, o prefeito da época Roberval Rodrigues foi vencido por Adail Pinheiro, no entanto, prossegue-se a prática de benesse e assistencialismo realizado pelo primeiro damismo, porém com uma nova configuração, pois, o prefeito eleito não era casado (Palmeira, 2008).

Palmeira ressalta que, “o papel de primeira-dama esposa de governante, foi rompido, dando origem a uma nova forma de primeiro damismo, que se dá através das práticas de pessoas com relação de parentesco com o governante, que no caso de Coari, se deu através das irmãs do mesmo” (2008, p. 53). Observa-se que independente do espaço geográfico os primeiros passos da assistência social seguem uma trajetória singular à nacional, mas peculiar aquela região, em Coari, primeiras-damas, esposas de prefeitos ou pessoas com relação de parentesco com o governante desempenhavam papéis sociais que contribuíam para prática de assistencialismo na esfera governamental, uma realidade no cenário nacional, bem como em municípios longínquos.

Decerto, “o Estado de caráter assistencialista alicerça-se em alianças conjunturais que determinam a viabilização de políticas públicas de maneira fragmentada, seletiva, como benesse” [...] (Rodrigues; Chaves, 2019, p. 223).

O fato é que “a cidade de Coari, passou a ter uma instituição de Assistência Social em 14/06/1993, através da lei nº 14/93” (Palmeira, 2008, p.82). Mas, apenas em 2005 houve um salto qualitativo, haja vista que cidade de Coari começou se adequar aos princípios e diretrizes dos recursos humanos do mesmo, que asseguram, o quadro funcional de assistentes sociais; habilitação na Gestão plena do SUAS, de acordo com a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Isso se deu com a gestão de uma assistente social na Secretaria de Ação Social no ano de 2004 (Palmeira, 2008).

Deste modo, assistência social como política de proteção social no município de Coari é coordenada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social numa perspectiva do Sistema Único de Assistência Social –SUAS. A execução da política no município acompanha as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de programas, benefícios, serviços e projetos articulados com ações nos níveis de proteção social básica e especial, com suporte financeiro do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) na modalidade de fundo a fundo.

3.ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO PANDÊMICO: APONTAMENTOS A PARTIR DO PROGRAMA MUNICIPAL DIREITO À CIDADANIA

O cenário adverso, em decorrência da Covid-19, gerou uma situação emergente em todo mundo. Em janeiro de 2020 a disseminação geograficamente do novo coronavírus levou a Organização Mundial de Saúde classificá-la como pandemia; a doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) constitui uma emergência de saúde pública de importância internacional.

O Brasil, vivenciou um cenário assolador com níveis altos de casos, mortes e a vacina com calendário de prioridades. O Amazonas vivenciou tempos de horrores com hospitais lotados, falta de oxigênio, com taxas altas de óbitos e impactos sociais preocupantes.

Em termos gerais, o Brasil atingiu (em 03 de outubro de 2021), 21.468,121 casos confirmados; 426.578 estão no Amazonas, e, 9.331 em Coari. O Amazonas chegou em 13.727 óbitos de um quantitativo de 597.948 mortes no Brasil. Coari, até junho de 2021 foram registrados 227 óbitos (Brasil, 2021).

Os dados mostram um cenário nunca visto em cem anos, ocasionou grande receio na população e inquietação da comunidade científica. A pandemia tem demandado repostas urgentes, em decorrência da ameaça a vida e economia global. Bellini, Rodrigues e Marques (2020, p.25) afirmam “as epidemias/pandemias são eventos que apresentam evolução rápida e exigem repostas rápidas, preferencialmente ainda durante evento”, isso tem se confirmado nesta conjuntura. O cenário pandêmico exigiu respostas à proporção que crescia os números de casos e mortes, portanto buscar e encontrar soluções consistiam numa luta contra o tempo. Para além disso, “os resultados de uma epidemia e/ou pandemia são devastadores para sociedade, pois são abruptos e podem causar impactos físicos, mentais e sociais para toda população, sem distinções” (Bellini; Rodrigues; Marques, 2020, p. 25).

Atualmente, a sociedade já dispõe de vacinas aprovadas pela ciência, contudo, houve uma certa resistência quanto ser imunização, o Brasil, por exemplo, possui apenas 43,9% de pessoas imunizadas (Brasil, 2021), aliás, muitos desafios ainda são impostos como consequências desta realidade.

Vale lembrar que, o Amazonas chegou num panorama alarmante no contexto nacional, demandando respostas imperativas. Diante do cenário, as medidas preventivas foram a maior preocupação do Estado e dos municípios. Coari adotou diversas medidas frente à Covid-19, segundo Gomes et al., (2020) esta linha do tempo inicia em 17 de março de 2020 com declaração de situação de urgência em saúde pública, atividades como suspensão de aulas, eventos públicos e atividades não essenciais; em 30 de março suspensão de transporte fluvial de passagens limites dos territórios do município. Em 14 de abril decretação de situação de emergência em saúde pública no município; em 23 de abril toque de recolher das 20h00min às 06h00min do dia seguinte. Em 07 de maio foi decretado estado de calamidade pública pelo período de 30 dias e 15 de maio realização de busca ativa para testagem. Enfim, diversas medidas preventivas e interventivas com o objetivo de conter à pandemia.

Na área da assistência social, foi realizado um plano de contingência da política no município de Coari para a prevenção de contágio pela Covid-19 (novo coronavírus) e normatização do atendimento aos usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) durante à pandemia, a fim de proteger e acolher a população em vulnerabilidade social, priorizando à vida.

Cumprir destacar que, os trabalhos não foram suspensos em cumprimento com o Decreto Federal 10.282/2020 e as Portaria do Ministério da Cidadania nº 337 e 54 de 2020 que estabeleceram que nas diferentes esferas devem assegurar a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social voltados ao atendimento da população mais vulnerável e em risco social, observando-se medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS (SNAS, 2020).

Nesse sentido, a Assistência Social no município, como uma das áreas essenciais continuou a executar suas atividades, inclusive foi criado pelos Centro de Referência da Assistência Social- CRAS 1 e 2, bem como no Centro de Convivência no idoso - CCI, um plano de ação emergencial para o atendimento as pessoas em vulnerabilidades no município; um programa que ganha destaque neste período é o programa municipal Direito à Cidadania, um programa de transferência de renda. Assim, foram os principais passos da assistência social, voltada para a situação emergente imposta pelo o cenário adverso da pandemia.

O Programa Municipal Direito à Cidadania foi instituído pela Lei Municipal Nº 724, de 29 de julho de 2019, onde dispõe sobre o Programa de complementação de Renda Familiar Municipal, às famílias residentes e domiciliadas no município de Coari. Tem como objetivo basilar: realizar ações socioassistenciais direcionadas às famílias da zona urbana e rural, referentes às necessidades básicas como alimentação, saúde e educação, potencializando a reconstrução de sua cidadania individual e coletiva, ampliando os seus direitos humanos. (SMDES, 2020b).

A gestão do programa é de competência da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, instituição estatal que desenvolve a assistência social em Coari, esta tem por responsabilidade coordenar, orientar, acompanhar e avaliar todas as etapas do programa.

Com a adversidade da pandemia o programa ganha uma relevância social maior; o programa de transferência de renda familiar consistia numa complementação mensal, através da concessão de benefício pecuniário no valor de R\$ 250,00 para cada família contemplada. Para Coari “essa transferência de renda tem como objetivo o enfrentamento e alívio imediato da situação de vulnerabilidades econômica e reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social” (Coari, 2019, p.3).

O programa beneficia famílias em situação de pobreza por meio de transferência monetária (SMDES, 2020b), importa dizer que, o programa foi instituído em 2019, mas o cenário pandêmico que demandou a implementação e continuação do programa até os dias atuais.

Em linhas gerais, o programa em 2020, primeiro ano pandêmico, atendeu um quantitativo de 1.760 famílias, sendo 1.230 famílias da zona rural e 530 famílias zona urbana (SMDES, 2020c). Na cidade, as famílias que foram contempladas eram oriundas dos atendimentos dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS 1 e 2, Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, bem como o Programa Benefícios Eventuais.

A população beneficiária possui as seguintes características, famílias de baixa renda ou sem renda, chefiadas por mulheres e com grupos familiares extensos, como podemos observar nos dados seguintes.

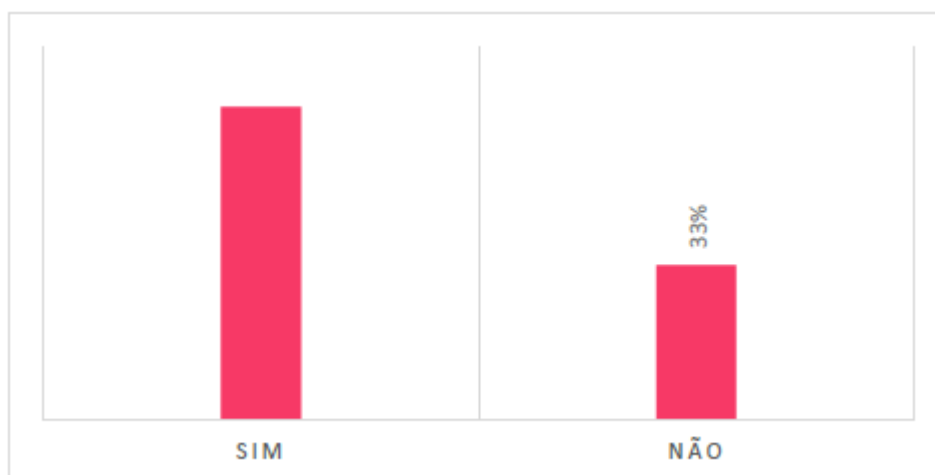


Gráfico 1: Sexo

Fonte: Pesquisa documental (2020).

O gráfico 1 revela que 86% das famílias contempladas pelo programa são chefiadas por mulheres, apenas 14% dos beneficiários são homens. No gráfico 2, no que diz respeito os grupos familiares, podemos observar que são famílias com mais de quatro membros; ou seja, 59% dos grupos familiares possuem entre 4 a 6 membros; 27% 1 a 3 membros, e 14% acima de 7 membros.

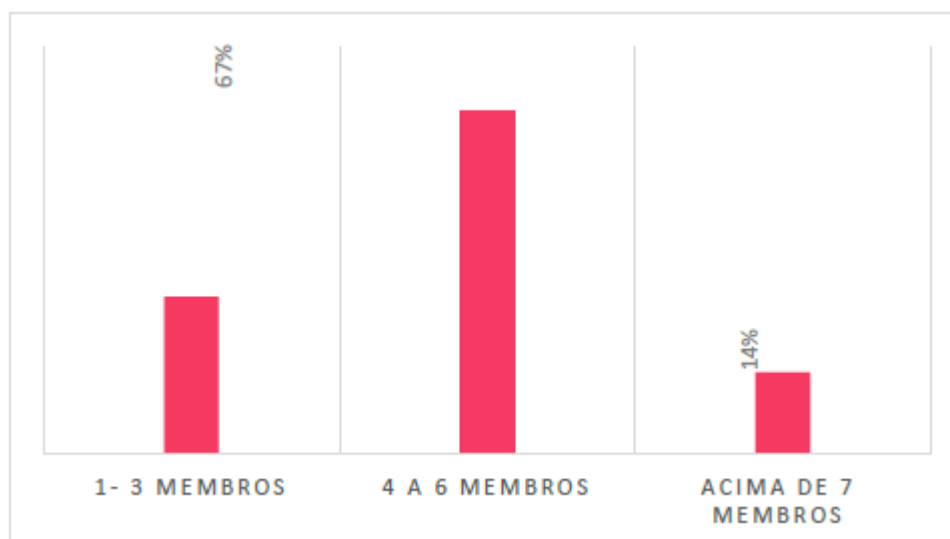


Gráfico 2: Grupo familiar

Fonte: Pesquisa documental (2020).

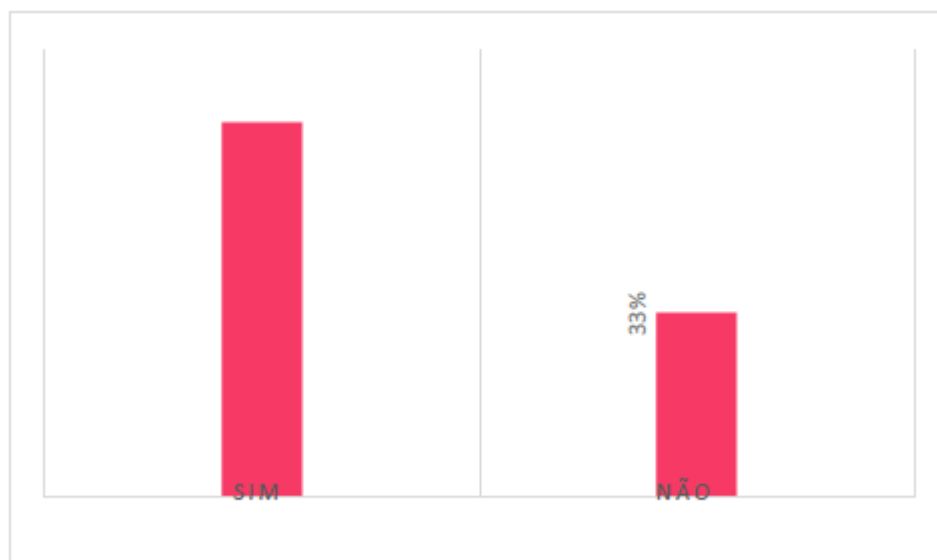


Gráfico 3: Beneficiários do Programa Bolsa Família

Fonte: Pesquisa documental (2020)

Nota-se no gráfico 3 que 67% das famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família também e 33% não. Segundo o levantamento de dados às famílias contempladas não possuem trabalho formal e renda fixa, sendo a única fonte de sustento da família o benefício do programa Bolsa Família e pecuniário no valor de R\$ 250,00 de concessão do programa Municipal Direito à Cidadania.

No cenário adverso da pandemia, no qual a problemática do desempregado ficou mais crítica no Brasil (Número de desempregos no Brasil atinge o recorde de 14,4% segundo o IBGE, 2020b), a transferência de renda garantida por programas como: Auxílio Emergencial, Bolsa Família, do Governo Federal e benefício e do programa Direita à Cidadania do município tornaram-se à única fonte de renda de tal população atingida pelo desemprego na cidade.

Destarte, o programa Direito à Cidadania continua sendo executado, mas hoje atingindo um quantitativo de 3.329 famílias, sendo 1.976 da zona urbana e 1.353 da zona rural com o valor de R\$ 300,00 (SMDS, 2021). Sabe-se que, a política de assistência social não se resume ao um programa de transferência de renda, tampouco a transferência de renda resolve a situação de vulnerabilidade econômica em que encontram as famílias, principalmente, no contexto da pandemia Covid-19; contudo, em um cenário de desmonte de direitos, diga-se anterior à pandemia; o negacionismo do governo federal, sobretudo, no diz respeito a crise sanitária no Brasil; a crise econômica; falta de apoio aos Estados e municípios, iniciativas e ações visando garantia dos mínimos sociais e o enfrentamento da pobreza são imperativas.

Em suma, os programas de transferência de renda são compensatórios e residuais, mas fazem parte do cenário da política de assistência social, e, os usuários atendidos nos Centros de Assistência Social bem como em outros serviços da política que são os beneficiários dos programas de transferência de renda. Silva; Yazbek e Giovanni (2004, p. 36) afirmam que estes programas têm por objetivo alcançar a autonomia do cidadão dirigindo-se a garantia de uma vida digna. Para tais autores “o impacto desejado é a inclusão social” (Silva; Yazbek; Giovanni, 2004, p. 36). Portanto, associar benefício financeiro e acesso a direitos básicos constitui -se numa das estratégias do município de Coari frente às adversidades do contexto pandêmico.

4. CONCLUSÃO

Esta pesquisa nos possibilitou conhecer a realidade de um município na região amazônica no contexto pandêmico, bem como a política de assistência social a partir do Programa Municipal Direito à Cidadania na cidade de Coari-Amazonas.

A pesquisa nos revelou que o cenário assustador da pandemia vivenciado em Coari não e diferenciou da realidade nacional; muitos impactos e entraves gigantescos também ocorreram nesta região. O panorama configurou-se desafiador para sociedade, inclusive à gestão pública dos municípios nas regiões Brasil a fora, uma vez que, o governo federal se apresentou em muitas vezes omissos ao combate à pandemia, além de classificá-la como histeria.

Urge uma reversão dessa situação, haja vista que é dever do Estado garantir direitos e não os ameaçar com propostas que objetivam o desmonte do sistema de proteção social assegurado pela Constituição Federal de 1988 e outras legislações.

A pesquisa mostrou ainda que diante da crise sanitária imposta pela pandemia coube aos municípios, como Coari, tomar providências diante do cenário devastador. Em Coari, o programa municipal Direito à Cidadania - programa de transferência de renda da política de assistência social ganhou força e destaque ao enfrentamento das expressões da questão social, como desemprego e pobreza vinculado à crise econômica e sanitária.

Ademais, o programa em quase dois anos de pandemia atingiu mais de três mil famílias e traçou metas e objetivos visando assegurar às famílias amparo social, embora garantir saúde, moradia, alimentação, entre outras necessidades básicas de uma família, com um valor de R\$ 250,00 ou R\$ 300,00 são insuficientes, contudo, essa foi uma das respostas de enfrentamento possível ao município diante da situação de vulnerabilidade econômica vivenciada em tempos adversos.

Enfim, neste século, observa-se que há na política social brasileira uma prevalência dos programas de transferências de renda (Silva; Yazbek; Giovanni, 2004), e, estes são cada vez mais presentes, sobretudo, no contexto da política de assistência social.

REFERÊNCIAS

- AMAZONAS. Decreto nº 42.061, de 16 de março de 2020, que "dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado do Amazonas, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019-nCoV), e institui o Comitê Intersectorial de Enfrentamento e Combate ao COVID-19. Manaus. 2020. Disponível em: egisweb.com.br/legislação. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.
- BELLINI, M. I. B; RODRIGUES, D. C.B; MARQUES, N.R. A pandemia por Covid-19: inflexões devastadoras para a sociedade. In: Serviço Social e os dilemas da saúde em tempos de pandemia, Hamida Assunção Pinheiro; Lidiany Cavalcante; Marinez Gil Nogueira Cunha; Débora Cristina Bandeira Rodrigues, Alexa Cultural: São Paulo/ Edua: Manaus, 2020.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Título VIII Da ordem Social. Brasília. 1988.
- BRASIL. Lei nº.12.435 de 06 de julho de 2011. Altera a lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Brasília. 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: 2020 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.
- BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, nº.8.742, de 07 de dezembro de 1993. Brasília. 1993.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Covid-19 no Brasil. Brasília. 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/> Acesso em: 04 de outubro de 2021.
- BRASIL. Norma operacional Básica NOB/SUAS. Brasília. 2005.
- BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília. 2004.
- CHAVES, Ma. do P. Socorro Rodrigues. Políticas Públicas e Organização Social em Comunidades na Amazônia. Editora Novas Edições Acadêmicas. 2016.
- COARI. Lei Municipal Nº 724, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre o Programa de complementação de Renda Familiar Municipal, denominado “Direito à Cidadania”, e dá outras providências. Coari: 2019.
- GAWORA, Dieter. Urucu: impactos sociais, ecológicos e econômicos do projeto de petróleo e gás “urucu” no Estado do Amazonas. Manaus: Valer, 2003.
- GOMES et al. Situação Epidemiológica da Covid-19 no Município de Coari, Amazonas- Brasil (abril a maio de 2020). 1ª ed. Coari: Universidade Federal do Amazonas, 2020. Documento eletrônico. Disponível em: https://edoc.ufam.edu.br/bitstream/123456789/3336/1/Boletim_vol.01_GTCOVID19_UFAM_Coari_M%C3%A9dio%20Solim%C3%B5es_%C3%BAltima%20vers%C3%A3o.pdf. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. 2020a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 de dezembro de 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. 2020a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 07 de outubro de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – PNAD. 2020b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9127pesquisanacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em: 18 de dezembro de 2020.

KOGA, Dirce. Cidades e Questões sociais. São Paulo: Terracota. 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 188, de fevereiro de 2020. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

MINISTÉRIO DE CIDADANIA. Portaria Conjunta nº 1 de 2 de abril de 2020, do Ministério da Cidadania, que dispõe acerca da utilização de recursos do Cofinanciamento Federal no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do SUAS. Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-abril-de-2020-251067584>. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

PALMEIRA, Elizangela Côrrea. A trajetória da Assistência Social em Coari: do primeiro damismo à política pública. 2008. Monografia (graduação em Serviço Social). Universidade Federal do Amazonas. Coari: 2008.

PEREIRA, Maria Lucimar; ZAMBON, Rodrigo. Políticas Sociais II. São Paulo: Pearson, 2013.

RODRIGUES, Jéssica Daiane de Lemos; CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues. Políticas Públicas de educação sob prisma da Sustentabilidade: estudo nos marcos de uma escola Ribeirinha na Amazônia. In: Serviço Social, trabalho e sustentabilidade, Hamida Assunção Pinheiro; Lidiany Cavalcante; Marinez Gil Nogueira Cunha; Roberta Ferreira Coelho Andrade, Alexa Cultural: São Paulo/ Edua: Manaus, 2019.

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Estudos Avançados 9 (25) 1995 (p. 29-63).

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Plano de contingência da política de assistência social do município de Coari, para a prevenção de contágio pela covid-19 (novo coronavírus) e normatização do atendimento aos usuários do Sistema Único de Assistência Social (suas) durante a pandemia. Coari: 2020a.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Plano de Ação Direito à Cidadania. Coari: 2020b.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Dados estatísticos. Coari: 2020c.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Dados estatísticos. Coari: 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Portaria nº 54, de 1º de abril de 2020. Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-54-de-1-de-abril-de-2020250849730>. Acesso em: 17 de dezembro de 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; Yazbek, Maria Carmelita; Giovanni, Geraldo Di. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferências de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, M.A. A expansão amazonense: do colonialismo ao neocolonialismo. São Paulo: Alfa e ômega, 1977.

YAZBEK, Maria Carmelita. Classes Subalternas e Assistência Social. 7ª edição. São Paulo: Cortez. 2009.

Capítulo 4



10.37423/240108668

LEIS MUNICIPAIS DE INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DOS SISTEMAS REGIONAIS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Bruna Joaquim

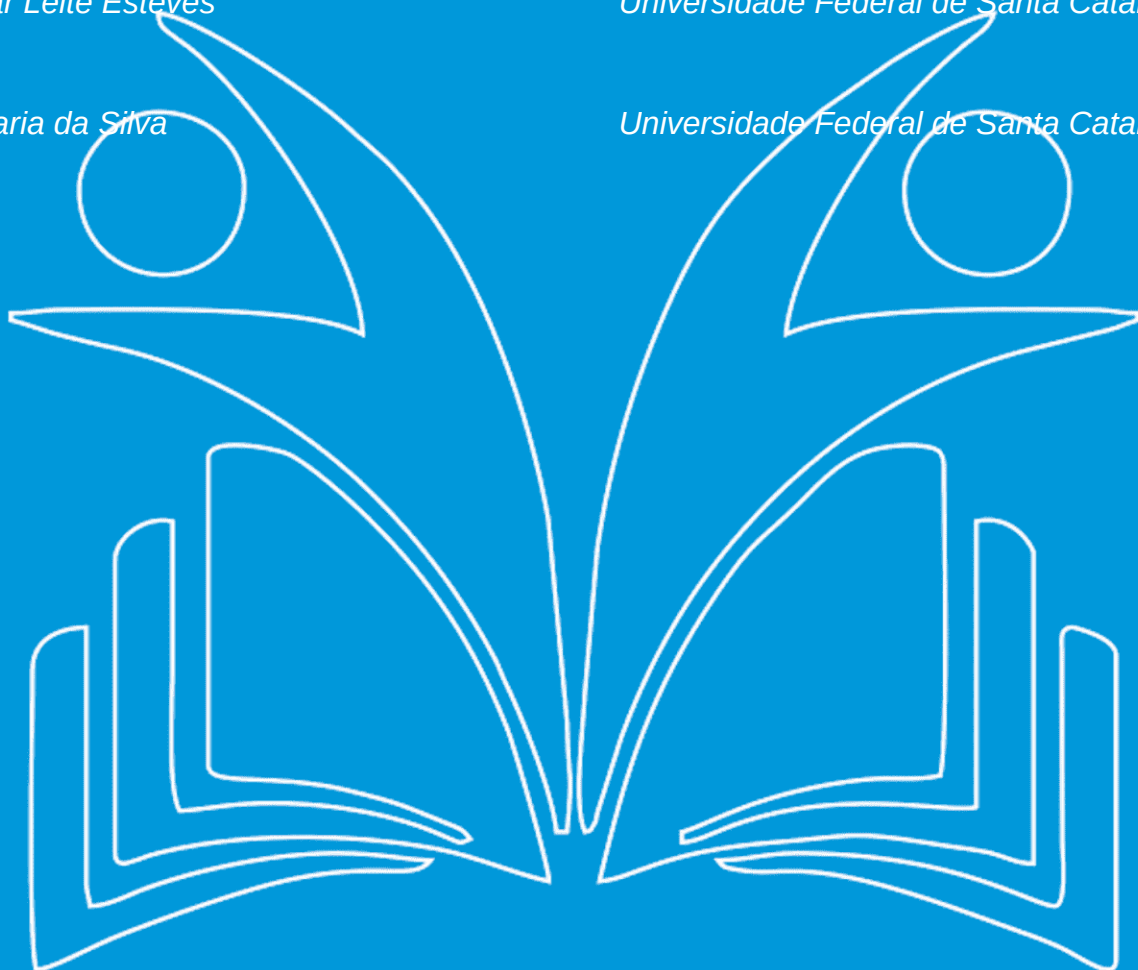
Universidade Federal de Santa Catarina

Paulo Cesar Leite Esteves

Universidade Federal de Santa Catarina

Solange Maria da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina



Resumo: O objetivo do trabalho é identificar as características de semelhança e de diferenciais das leis municipais de inovação catarinenses como marcos legais do Sistema Regional de Inovação de Santa Catarina. Com o recente sancionamento da Lei de Inovação do município de Araranguá, surgiu o interesse em comparar essa lei de inovação com as outras em vigor do estado. O estudo levantou que seis municípios do estado de Santa Catarina possuem leis de inovação estabelecidas, e comparou através de uma tabela, suas semelhanças e diferenciais. Além disso, foi realizada a análise do conceito de inovação como elemento de competitividade; da ação dos Sistemas Regionais de Inovação; do contexto histórico dos incentivos à inovação no país e, da lei de inovação de Araranguá. A construção do trabalho foi possível com uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental. Com este estudo, conclui-se que com a criação de leis específicas de inovação, aliadas a interação entre Governo-Universidade-Empresa e a participação efetiva de todos os envolvidos, o resultado mais provável é a valorização e intensificação da inovação, além do desenvolvimento econômico e competitividade internacional.

Palabras clave: Inovação, Tríplice-Hélice, Leis Municipais de Inovação, Tecnologia.

INTRODUÇÃO

A importância da inovação como fator de desenvolvimento é de interesse mundial. Isso está longe de ser algo simples, já que as empresas que apostam em inovações estão em constante pressão, pois a inovação como elemento de competitividade exige investimentos sistemáticos para a geração de novos produtos e serviços adequados às demandas do mercado. É por isso que só se considera como inovação o que é consumido pelo mercado. Assim, faz-se necessário políticas para: “1) estimular a competitividade entre as empresas; 2) ampliar a colaboração entre os diversos atores envolvidos na inovação; 3) criar um ambiente institucional adequado a uma trajetória tecnológica de sucesso” (Calzolaio, 2011, p. 22).

De toda forma, o processo de promoção da inovação por parte das empresas pode contar com um agente facilitador: o governo. Este possui um importante papel como promotor de inovação e desenvolvimento tecnológico e social das regiões, já que pode agregar de inúmeras formas, como na criação de leis específicas de incentivo à inovação no país.

Neste contexto, surge um questionamento: quais as semelhanças e diferenças entre as leis municipais de inovação de Santa Catarina criadas para apoiar as atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)? Para responder a esta questão, este artigo tem por objetivo principal identificar e analisar comparativamente as semelhanças e diferenças entre as leis municipais de inovação catarinense como marcos legais do Sistema Regional de Inovação de Santa Catarina.

Com o conjunto de dados reunidos neste artigo, pretende-se mostrar a importância das leis de fomento à inovação para o desenvolvimento do país, por meio da atuação das empresas em parceria com universidades e governo. E o grande desafio é justamente equilibrar o que é produzido na academia com as atividades empresariais, ou seja, teoria e prática. Pois, é possível afirmar que só é considerado inovador um produto/serviço assentido pelo mercado.

REVISÃO DA LITERATURA

A INOVAÇÃO COMO ELEMENTO DE COMPETITIVIDADE

Porto (2006) afirma que a competitividade entre as organizações, em nível mundial, foi intensificada com a globalização. As empresas perceberam que seria relevante a interação com instituições de pesquisa, como a universidade, por ser necessário inovar para se manter no mercado, buscar alternativas para minimizar os custos, aumentar a capacidade produtiva e ganhar novas fatias do

mercado. Independente do porte da organização, essa interação permite a criação de uma grande comunidade que compartilha o conhecimento no processo inovativo.

O Governo está incentivando e investindo, de diferentes formas, em atividades de P&D pelas empresas, mas ainda há muito o que evoluir, pois essa é uma estratégia relativamente nova para a realidade do país. Já os países desenvolvidos apostam nisso há mais tempo, co-mo forma de tornar os negócios mais produtivos e permitir que um crescimento aconteça.

O MARCO REGULATÓRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

O Marco Regulatório de Ciência, Tecnologia e Inovação foi sancionado no dia 11 de janeiro de 2016, criando o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em linhas gerais, a Lei 13.243 reduz a burocracia nos investimentos de P&D, promovendo uma importante reforma na legislação e “dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação” (BRASIL, 2016).

A Lei 13.243 também prevê, no Art. 19 Parágrafo 2º, que o fomento à inovação nas empresas poderá ocorrer por meio de: “I - subvenção econômica ; II – financiamento; III – participação societária; IV – bônus tecnológico ; V – encomenda tecnológica ; VI – incentivos fiscais; VII concessão de bolsas; VIII – uso do poder de compra do Estado; IX – fundos de investimentos; X- fundos de participação ” (BRASIL, 2016).

OS SISTEMAS REGIONAIS DE INOVAÇÃO

Calzolaio (2011) afirma que as políticas de inovação são formuladas de forma diferente, conforme o Sistema de Inovação ao qual são dirigidas, o que possibilita a flexibilidade de escolha. Silvestre e Dalcol (2006) apresentam os tipos de Sistemas de Inovações divididos por fronteiras: espacialmente delimitados e espacialmente abertos. Nos espacialmente delimitados, fazem parte o tipo Nacional, Regional e Local. Já os Sistemas de Inovação espacialmente abertos podem ser Tecnológicos, Setoriais e Corporativos. A diferença está no foco de cada Sistema de Inovação.

A necessidade do funcionamento de Sistemas Regionais de Inovação confirma a importância da inovação no desenvolvimento econômico dos países. Conforme Ganzert e Martinelli (2009), um Sistema Regional de Inovação é composto por agentes de inovação, universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento, firmas pré-estabelecidas e demais componentes que atuam na região. Cada um desses atores tem seu papel para os SRIs, e as conexões entre eles são indispensáveis. Por

exemplo, a universidade passa o conhecimento para o pesquisador, que se torna um profissional capacitado e participa dos processos de desenvolvimento nas empresas. Os centros de pesquisa, com suas pesquisas aprofundadas, passam para as universidades os resultados de estudos, e assim sucessivamente.

TRÍPLICE HÉLICE

O modelo da Tríplice Hélice foi preconizado por Etzkowitz e Leydesdorff (2000), e definido como sendo uma estratégia para desenvolver alianças entre o Governo, Universidades e Empresas. Enquanto, anteriormente, as relações existentes eram bilaterais entre governo e academia, academia e indústria e governo e indústria, a Tríplice Hélice oferece uma forma diferenciada ao estabelecer que as três esferas são relativamente iguais, em termos de importância, mas independentes nas decisões. Todos os envolvidos no processo de criação do conhecimento possuem pelo menos um objetivo em comum, que é o desenvolvimento econômico baseado no conhecimento.

Segundo Gomes e Pereira (2015), as barreiras que dificultam a relação da Hélice Tripla são relacionadas, entre outros fatores, aos valores que cada uma possui e que se conflitam. Por exemplo, a universidade foca na produção de conhecimento a longo prazo e não na comercialização de um produto, o que conflita com o fato de muitas empresas precisarem de produtos e serviços a curto prazo. Outro exemplo seria os contratos de confidencialidade, que não permitem aos pesquisadores da universidade compartilharem seus conhecimentos. Isso conflita com os incentivos primordiais das universidades, que fomentam o compartilhamento do conhecimento como forma de gerar outros.

CONTEXTO HISTÓRICO DA INOVAÇÃO NO BRASIL

Segundo Furno (2002), o que proporcionou a ascensão das pesquisas no país, foi a criação do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e da CAPES (Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior). Isso possibilitou o aumento dos investimentos em educação e, conseqüentemente, a criação de universidades.

Furno (2002) destaca algumas datas importantes na história da inovação no país. São elas: criação do CNPq e da CAPES em 1951; criação do FUNTEC (Fundo Tecnológico) no BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento) em 1963; criação da FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) em 1967; Reforma Universitária de 1968; criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985; criação do Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural em 1998; projeto de Lei da Inovação em 2002; criação da SECIS (Secretaria Nacional de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social) em 2003; sancionamento da Lei de

Inovação em 2004; sancionamento da Lei do Bem em 2005 e inclusão da palavra Inovação MCT em 2011.

ESTUDO DA LEGISLAÇÃO

Pode-se destacar que no país, “a promoção da inovação, definida a partir da existência de recursos humanos suficientes e qualificados, e a propriedade intelectual são considerados quesitos fracos que necessitam ser mais bem trabalhados” (Dudziak, 2007, p. 19). Ainda de acordo com a autora, é possível reverter esse quadro com o aprofundamento do conhecimento de aspectos fundamentais, como a forma que ocorre a construção do conhecimento e o desenvolvimento políticas ligadas ao fomento da inovação.

A proposta do país passou a ser o fomento à interação entre o setor produtivo e os pesquisadores das universidades, já que na prática o que ocorre é a grande produção de conhecimento e pesquisa nas universidades sem a prática pelo setor produtivo. Pode-se citar como exemplo o PADCT (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico), que é coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e “tem como principal objetivo o aumento quantitativo de apoio financeiro à pesquisa, com a introdução de novos critérios, mecanismos e procedimentos indutivos, entre eles a definição de áreas prioritárias de atuação (Porto, 2006, p. 50).

Sob essa ótica, a criação de leis específicas para o fomento à inovação para empresas e universidades se torna indispensável. As primeiras leis criadas no âmbito nacional foram a Lei Nacional de Inovação e a Lei do Bem, apresentadas a seguir.

LEI NACIONAL DE INOVAÇÃO E LEI DO BEM

De acordo com Vieira (2008), a Lei 10.973 de 02 de dezembro de 2004, que é a Lei Nacional de Inovação ou Lei de Inovação Tecnológica (LIT), foi criada a partir de debates da Academia Brasileira de Ciências e do Livro Verde, que aborda assuntos relacionados à “ampliação do acesso, meios de conectividade, formação de recursos humanos, incentivos à pesquisa e desenvolvimento, comércio eletrônico, desenvolvimento de novas aplicações” (2000).

A Lei de Inovação Tecnológica objetiva o “aumento da eficiência da estrutura produtiva, capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das importações” (Vieira, 2008, p. 71). Em linhas gerais, procura incentivar a inovação, a pesquisa científica e tecnológica e o desenvolvimento do país.

A Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, foi apelidada de “Lei do Bem” pelas inúmeras vantagens previstas para as empresas, por meio de incentivos fiscais e incentivo à aproximação entre universidades, institutos de pesquisa e o setor privado. Apesar disso, é importante ressaltar que a Lei do Bem não se resume meramente na “redução no pagamento de tributos pelas empresas, o que representaria apenas a transferência de recursos da União para a iniciativa privada. O Objetivo da Lei do Bem é a utilização dos valores da renúncia tributária em processos de inovação” (Furno, 2015, p. 151).

METODOLOGIA

A construção do trabalho foi possível a partir de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental sobre a história e a importância das Leis Municipais de Inovação de Santa Catarina. Atualmente a pesquisa qualitativa é amplamente utilizada para estudar diversos ambientes, pois, “considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (Prodanov; Freitas, 2013, p. 70).

A pesquisa bibliográfica é fundamental, pois “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p. 50). De acordo com o autor, há trabalhos desenvolvidos a partir de pesquisas bibliográficas em sua totalidade. Por último, a pesquisa documental também será relevante, porque os documentos são relevantes fontes de informações.

Pode-se afirmar que “tanto a pesquisa documental como a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de investigação. No entanto, o conceito de documento ultrapassa a ideia de textos escritos e/ou impressos” (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p.5). Dessa forma, o foco da pesquisa, em termos documentais foi a legislação vigente, utilizando as tecnologias para obter as informações acerca do desenvolvimento e evolução das leis de inovação, semelhanças, diferenças e possíveis contribuições para que melhorias ocorram na prática.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O sancionamento da Lei Nacional de Inovação e da Lei do Bem foram fundamentais para valorizar a inovação como elemento de competitividade e no desenvolvimento econômico do país. Porém, cada região possui suas especificidades e necessidades maiores, o que torna imprescindível a criação de leis específicas para cada localidade. Assim, surge a necessidade das Leis Estaduais de Inovação e Leis Municipais de Inovação.

LEIS ESTADUAIS DE INOVAÇÃO

Conforme a FAPESP (2008), um fato importante para o estado de Santa Catarina ocorreu em 15 de janeiro de 2008: a Lei de Inovação Tecnológica foi sancionada. A Lei nº 14.328 calculava que 2% da receita líquida do Estado seria destinado às pesquisas. Assim, fica instituído o Sistema Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação de Santa Catarina, responsável por viabilizar as atividades relacionadas à Ciência, Tecnologia e Inovação e aproximar órgãos públicos e privados, por meio do fortalecimento dessas instituições.

A Lei de Inovação Tecnológica nº 14.328 propõe que as Instituições Científicas e Tecnológicas do Estado de Santa Catarina proporcionem a integração dos diversos setores da sociedade, por meio do compartilhamento dos seus laboratórios com empresas de pequeno porte, suporte à inovação no setor produtivo, proteção às ideias de práticas inovadoras e pagamento das despesas referentes à administração da sua política de apoio à inovação.

De acordo com Teixeira (2012), em 2005 havia apenas uma lei estadual de inovação, passando para 16 leis estaduais em 2012. Todas as leis estaduais são originadas a partir da Lei de Inovação Federal, nº 10.973 de 2004, que fomenta a autonomia tecnológica e o desenvolvimento industrial. As leis estaduais proporcionam, entre outras vantagens, o apoio financeiro e incentivos fiscais, tornando efetiva a relação entre o governo, agências de financiamento, universidades e empresas e, por consequência, fortalecendo os Estados.

LEI MUNICIPAL DE INOVAÇÃO DE ARARANGUÁ

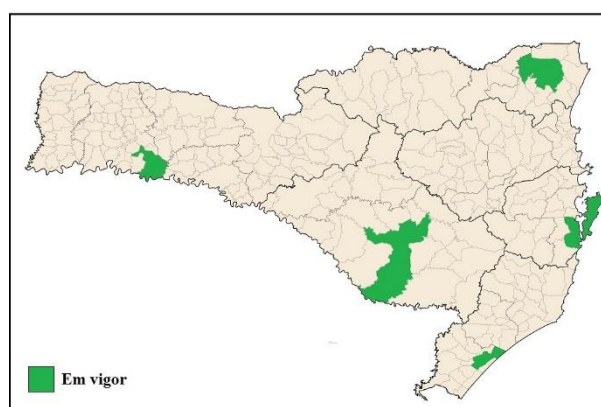
A Lei nº 168, de 05 de novembro de 2015, visa o desenvolvimento do Município de Araranguá através do incentivo à inovação. Para isso, foram criados o Sistema Municipal de Inovação, o Conselho Municipal de Inovação, o Fundo Municipal da Inovação, o Programa de Incentivo a Inovação – PII, a Rede de Promoção da Inovação e o Plano de Inovação do Executivo Municipal (Araranguá, 2015).

Em linhas gerais, a lei enfatiza o tratamento preferencial a empresas credenciadas nos Arranjos Promotores da Inovação (APIs), fortalecendo os recursos humanos e investindo em capacitação tecnológica. Além disso, os programas que estimulem a inovação serão analisados e atendidos, focando nas questões socioambientais do município.

COMPARATIVO ENTRE AS LEIS MUNICIPAIS DE INOVAÇÃO DE SANTA CATARINA

No Estado de Santa Catarina, seis municípios apresentam Leis de Inovação em vigor, sendo eles: Araranguá, Chapecó, Florianópolis, Joinville, Lages e Palhoça. Outras cidades apresentam pequenos trechos com incentivos à inovação em suas Leis, como Brusque, Guaramirim e Herval do Oeste. O Estado de Santa Catarina totaliza 295 municípios (IBGE, 2016), então é muito grande o número de cidades que ainda necessitam estabelecer leis específicas para o incentivo à inovação. A Figura 1 mostra as cidades que possuem leis de inovação estabelecidas e vigentes.

Figura 1 – Leis de inovação vigentes



Fonte: elaborado pela autora.

Considerando os seis municípios com Leis de Inovação estabelecidas que, conforme já mencionado, são: Araranguá (Lei complementar nº 168, de 05 de novembro de 2015), Chapecó (Lei nº 6476, de 15 de outubro de 2013), Florianópolis (Lei complementar nº 432, de 07 de maio de 2012), Joinville (Lei nº 7170, de 19 de dezembro de 2011), Lages (Lei nº 3626, de 11 de dezembro de 2009) e Palhoça (Lei nº 3762, de 20 de dezembro de 2012), é possível encontrar as disposições gerais nos Art. 2º e Art. 3º em Araranguá, Art. 1º e Art. 3º em Chapecó, Art. 2º e Art. 3º em Florianópolis e Art. 1º em Joinville, Lages e Palhoça.

As leis estudadas apresentam disposições gerais similares, sendo Lages e Palhoça as que mais diferem das outras. As cidades de Araranguá, Chapecó, Florianópolis e Joinville focam no fomento à inovação, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico por empresas e cidadãos nos diferentes habitats de inovação. Já as disposições iniciais de Lages e Palhoça abordam sobre os incentivos econômicos e fiscais para as empresas de Lages e o parque tecnológico instituído em Palhoça.

Com relação à análise total das Leis Municipais de Inovação descritas no presente trabalho, o Quadro 1 apresenta as semelhanças entre as leis vigentes e consequentemente as diferenças entre elas. Dessa

forma, é possível ter uma visão completa, sobre os diferenciais de algumas leis e carências em outras, assim como a forma com que cada cidade promove o incentivo à inovação. A análise é constituída por 35 características distintas de incentivo à inovação, onde se buscou a presença de cada uma nos seis municípios analisados. Para o entendimento do Quadro 1, deve-se considerar a seguinte legenda que usa como base as iniciais de cada Município, sendo: A – Araranguá; C – Chapecó; F – Florianópolis; J – Joinville; e L – Lages.

Quadro 1 Semelhanças e diferenças entre as Leis Municipais de Inovação de Santa Catarina

Características da Lei de Incentivo à Inovação	Cidades					
	A	C	F	J	L	P
1. Constituição do Sistema Municipal de Inovação (SMI)	✓		✓			
2. Constituição do Conselho Municipal de Inovação (CMI)	✓		✓			✓
3. Constituição do Fundo Municipal de Inovação (FMI)	✓		✓	✓		✓
4. Constituição do Programa de Incentivo à Inovação (PII)	✓		✓			✓
5. Constituição da Rede de Promoção da Inovação (RPI)	✓		✓			✓
6. Constituição do Plano de Sustentabilidade do Executivo Municipal	✓		✓			✓
7. Constituição do Plano de Inovação do Executivo Municipal	✓		✓			✓
8. Constituição do Programa de Incentivo à Ciência, Tecnologia e Inovação (ION)		✓				
9. Constituição do Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação		✓				
10. Constituição do Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação		✓				
11. Constituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico					✓	
12. Constituição da Secretaria de Integração e Desenvolvimento Econômico				✓		
13. Proposta de Criação de Projeto Especial de Incentivo à Inovação		✓				
14. Criação e/ou Desenvolvimento de Parques Tecnológicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15. Criação de Incubadoras	✓		✓	✓	✓	
16. Criação de Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs)				✓		
17. Doação e/ou Concessão de imóveis/terrenos de propriedade do município	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18. Financiamento de até 100% do projeto aprovado	✓		✓			✓
19. Incentivo às atividades tecnológicas e de inovação em Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação (ICTI)	✓		✓			
20. Incentivo às atividades tecnológicas e de inovação para novos empreendimentos	✓	✓	✓	✓	✓	
21. Incentivo às atividades tecnológicas e de inovação para empreendimentos já estabelecidos no município	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22. Incentivo à Pesquisadores e Inventores Independentes	✓		✓			✓

22. Incentivo à Pesquisadores e Inventores Independentes	✓		✓			✓
23. Incentivo na forma de isenção total ou parcial do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) ¹	✓	✓	✓	✓	✓	✓
24. Incentivo na forma de isenção total ou parcial do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) ²				✓	✓	✓
25. Incentivo na forma de Isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, retido incidente sobre a prestação		✓		✓		
26. Incentivo na forma de desconto de até 20% do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN	✓		✓			
27. Incentivo na forma de isenção de taxas de localização, aprovação e vistoria				✓	✓	
28. Incentivo na forma de isenção da Contribuição de Melhoria e Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP)				✓	✓	

29. Incentivo na forma de isenção de taxas de Vigilância Sanitária				✓	✓	
30. Investimentos diretos e indiretos, por parte do município, inclusive execução de infraestrutura	✓	✓	✓	✓	✓	✓
31. Premiação para homenagear pessoas e instituições que se destacaram na prática da inovação				✓		
32. Promoção da Economia Verde, que por meio da inovação tecnológica, promove a redução dos riscos ambientais e da escassez ecológica	✓	✓	✓		✓	✓
32. Promoção e incentivo de estudos, eventos e pesquisas	✓		✓	✓		✓
34. Promoção da relação entre governo, empresas privadas e instituições de ensino, ciência e tecnologia – Tríplice Hélice	✓				✓	
35. Tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas integrantes de APIs credenciadas e/ou que invistam em pesquisa e desenvolvimento tecnológico	✓			✓		
Total de características de incentivo à inovação identificadas em cada Município	22	12	20	18	14	16

Fontes: Araranguá (2015); Chapecó (2015); Florianópolis (2012); Joinville (2011); Lages (2009); Palhoça (2012).

O Sistema Municipal de Inovação (SMI) é constituído nos Art. 4º de Araranguá e Art. 4º de Florianópolis. O município de Palhoça não menciona a constituição do Sistema Municipal de Inovação em suas leis, mas trata no Art. 7º que o Conselho Municipal de Inovação fica responsável pelo Sistema Municipal de Inovação (Palhoça, 2012). Os municípios de Chapecó, Joinville e Lages não constituem SMI em suas leis.

O Conselho Municipal de Inovação (CMI) é constituído nos Art. 4º de Araranguá, Art. 4º de Florianópolis e Art. 6º de Palhoça. O Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação é constituído no Art. 4º de Chapecó. Enquanto em Joinville, no Art. 3º é visto que o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação coordena as produções nas Conferências Municipais de Ciência, Tecnologia e Inovação (Joinville, 2011), mas não constitui o CMI na Lei Municipal de Inovação. Lages constitui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico no Art. 21.

O Fundo Municipal de Inovação (FMI) é constituído nos Art. 4º de Araranguá, Art. 4º de Florianópolis, Art. 10 de Joinville e Art. 6º de Palhoça. Já o Fundo Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação é criado no Art. 21 de Palhoça. O município de Lages não possui nenhum tipo de Fundo Municipal de Inovação.

O Programa de Incentivo à Inovação (PII) é constituído nos Art. 4º de Araranguá, Art. 4º de Florianópolis e Art. 6º de Palhoça. Em Chapecó, é constituído o Programa de Incentivo à Ciência, Tecnologia e Inovação (ÍON). Os municípios de Joinville e Lages não mencionam nenhum tipo de programa de incentivo em suas leis.

A Rede de Promoção da Inovação (RPI), o Plano de Sustentabilidade do Executivo Municipal e o Plano de Inovação do Executivo Municipal são constituídos nos Art. 4º de Araranguá, Art. 4º de Florianópolis e Art. 6º de Palhoça. Os municípios de Chapecó, Joinville e Lages não mencionam Redes de Promoção da Inovação, Plano de Sustentabilidade do Executivo Municipal e Plano de Inovação do Executivo Municipal.

A Secretaria de Integração e Desenvolvimento Econômico é estabelecida no Art. 3º de Joinville, com a finalidade de gerir a Política Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação (Joinville, 2011). A criação da Secretaria não está presente nas Leis de Inovação dos municípios de Araranguá, Chapecó, Florianópolis, Lages e Palhoça.

A Lei de Inovação de Chapecó propõe, através do Art. 13, um Projeto Especial de Incentivo à Inovação, mas não especifica detalhes da proposta, que deverá ser elaborada pelo Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovação no prazo de um ano (Chapecó, 2013). Esse tipo de projeto não está previsto pelos outros municípios.

A criação e/ou incentivo à criação de incubadoras está previsto pelos Art. 9º de Araranguá, Art. 9º de Florianópolis, Art. 5º de Joinville e Art. 7º da Lei nº 3934 de Lages. Os municípios de Chapecó e Palhoça não falam sobre incubadoras. A ENCTI (2016) aponta que são mais de 400 incubadoras mantidas no país, gerando um faturamento anual de R\$ 4 bilhões, ou seja, é necessário que a legislação fomente a criação desse ambiente.

Com relação a garantir o financiamento de até 100% dos projetos aprovados, é garantido pelos Art. 23 de Araranguá, Art. 23 de Florianópolis e Art. 16 de Palhoça. Essa garantia não é prevista pelas Leis de Inovação de Chapecó, Lages e Joinville. A mesma situação ocorre com o incentivo à pesquisadores

e inventores independentes, presente nos Art. 22 de Araranguá, Art. 22 de Florianópolis, Art. 15 de Palhoça e ausente nas Leis de Inovação de Chapecó, Lages e Joinville.

O incentivo às atividades tecnológicas e de inovação em Instituições de Ciência Tecnologia e Inovação (ICTI) é encontrado apenas nos Art. 22 de Araranguá e Art. 22 de Florianópolis, ou seja, ausente nos outros municípios. Já o incentivo às atividades tecnológicas e de inovação para novos empreendimentos só não fica claro na lei de Palhoça, mas é visto nos Art. 39 de Araranguá, Art. 7º de Chapecó, Art. 40 de Florianópolis, Art. 22 de Joinville e Art. 1º de Lages. A Lei Municipal de Inovação de Palhoça não aborda sobre novos empreendimentos que queiram se instalar no município.

Os incentivos na forma de descontos dos tributos municipais são dispostos da seguinte forma: isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), retido incidente sobre a prestação em Chapecó (Art. 8º) e Joinville (Art. 5º); desconto de até 20% do ISSQN em Araranguá (Art. 39) e Florianópolis (Art. 40); isenção de taxas de localização, aprovação, vistoria, Contribuição de Melhoria e Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) e taxas de Vigilância Sanitária em Joinville (Art. 5º) e Lages (Art. 1º).

A promoção da Economia Verde, onde existe a preocupação com o meio ambiente e escassez ecológica é vista nos Art. 5º de Araranguá, Art. 12 de Chapecó, Art. 5º de Florianópolis, Art. 3º de Lages da Lei nº 3934 e Art. 7º de Palhoça. Não pode ser encontrado na Lei de Inovação de Joinville, inclusive seu conceito nem é apresentado. Já a promoção e incentivo de estudos, eventos e pesquisas são encontrados nos Art. 10 de Araranguá, Art. 10 de Florianópolis, Art. 8º Joinville e 7º Palhoça.

A promoção da relação entre o governo, empresas privadas e instituições de ensino, ciência e tecnologia, chamada Tríplex Hélice, é vista com clareza apenas nos Art. 10 de Araranguá e Art. 24 de Lages. Enquanto o tratamento preferencial, na aquisição de bens e serviços pelo Poder Público, às empresas integrantes de APIs credenciadas e/ou que invistam em pesquisa e desenvolvimento é garantido pelos Art. 58 de Araranguá e Art. 21 de Joinville. Os outros municípios não mencionam esse tipo de diferenciação.

Estão presentes em todas as legislações avaliadas: criação e/ou desenvolvimento de parques tecnológicos nos Art. 9º de Araranguá, Art. 7º de Chapecó, Art. 9º de Florianópolis, Art. 22 de Joinville, Art. 1º da Lei nº 3934 de Lages e Art. 1º de Palhoça; Doação e/ou concessão de imóveis ou terrenos de propriedade do município nos Art. 7º de Araranguá, Art. 9º de Chapecó, Art. 7º de Florianópolis, Art. 23 de Joinville, Art. 15 de Lages e Art. 21 da Lei nº 4293 de Palhoça; incentivo às atividades tecnológicas e de inovação para empreendimentos já estabelecidos no município nos Art. 3º de

Araranguá, Art. 3º de Chapecó, Art. 3º de Florianópolis, Art. 18 de Joinville, Art. 1º de Lages e Art. 5º de Palhoça; investimentos diretos e indiretos, por parte do município, inclusive execução de infraestrutura nos Art. 7º de Araranguá, Art. 9º de Chapecó, Art. 7º de Florianópolis, Art. 10 de Joinville, Art. 1º de Lages e Art. 21 da Lei nº 4293 de Palhoça; incentivo na forma de isenção total ou parcial do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) nos Art. 39 de Araranguá, Art. 8º de Chapecó, Art. 40 de Florianópolis, Art. 5º de Joinville, Art. 15 de Lages e Art. 2º de Palhoça; e incentivo na forma de isenção total ou parcial do imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) nos Art. 5º de Joinville, Art. 1º de Lages e Art. 2º de Palhoça. Conforme explicado anteriormente, as duas últimas características mencionadas possuem diferenciais internos.

Assim, pode-se destacar os Municípios de Chapecó, Joinville e Lages por possibilitarem a isenção total do IPTU, e Joinville e Lages por proporcionarem a isenção total do ITBI. Já o município de Joinville se destaca por ser o único a apontar em sua legislação, a criação de Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs), criados pelas Instituições Científicas e Tecnológicas do Município (ICTs), no Art. 32. Além disso, o município de Joinville também institui o prêmio “Inovação Joinville”, que homenageia pessoas e instituições que se destacaram na prática de inovação (Joinville, 2011).

A diferença entre as cidades que possuem mais características semelhantes e menos características semelhantes também merece destaque, conforme pode ser visto no Quadro 2.

Quadro 2 - Ranking de cidades com características semelhantes

Posição	Cidades	Quantidade de características de incentivo à inovação em comum
1º	Araranguá e Florianópolis	20
2º	Araranguá e Palhoça	15
	Florianópolis e Palhoça	15
3º	Joinville e Lages	11
4º	Araranguá e Joinville	9
	Araranguá e Lages	9
	Florianópolis e Joinville	9
5º	Florianópolis e Lages	8
	Joinville e Palhoça	8
6º	Araranguá e Chapecó	7
	Chapecó e Florianópolis	7
	Chapecó e Joinville	7
	Chapecó e Lages	7
	Lages e Palhoça	7
7º	Chapecó e Palhoça	6

Fonte: elaborado pela autora.

As cidades de Araranguá e Florianópolis, são as que mais possuem características de incentivo semelhantes. Ao todo, são 20 características em comum, considerando as 22 características presentes em Araranguá e 20 presentes em Florianópolis. Ou seja, todas as características analisadas em Florianópolis estão presentes em Araranguá. Por outro lado, os Municípios que menos apresentam características semelhantes são Chapecó e Palhoça. É necessário ressaltar que as características analisadas no Quadro 1 não consideram as características inerentes aos diferenciais internos, como no caso da graduação entre isenções ofertadas, presentes nos itens 23 e 24 do Quadro 1.

CONCLUSÕES

Este estudo ratificou a importância da Lei nº 10.973 no âmbito nacional. Afinal, a Lei Nacional de Inovação possibilitou a criação das Leis Estaduais e Municipais de Inovação. Sem dúvidas, o assunto precisa ser conduzido com afinco, tendo em vista que as leis formalizam os compromissos do governo com a sociedade. Neste caso, a partir da criação da Lei Nacional de Inovação, deu-se a maior importância para a inovação como instrumento de competitividade.

A necessidade de leis específicas para cada região, se dá a partir da ideia de que cada município tem suas especificidades, suas carências e seus pontos fortes. Por isso, a pesquisa realizada encontrou uma série de diferenças entre as leis municipais do Estado de Santa Catarina. Se por um lado, alguns municípios possuem diferenciais em suas leis, outros municípios ficam em desvantagem por não apresentarem em suas leis variáveis importantes para a inovação.

No contexto histórico da inovação no país, são datas importantes a criação do CNPq e da CAPES em 1951, criação do FUNTEC no BNDES em 1963, criação da FINEP em 1967, reforma universitária de 1968, criação do Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985, criação do Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural em 1998, projeto da Lei de Inovação em 2002, criação da SECIS em 2003, Lei da Inovação em 2004 e Lei do Bem em 2005. E para o município de Araranguá, o destaque é para a criação da Lei Municipal de Inovação em 2015.

A burocracia, considerada um desafio para empresas que desejam inovar, é minimizada com o Marco Regulatório de CT&I, que visa a desburocratização dos processos e investimentos de P&D. Com a redução de burocracia e maior flexibilização, a previsão é de um aumento considerável de pesquisas contempladas com incentivos fiscais, além da motivação e integração entre empresas, universidades e governo. Dessa forma, é possível ampliar os estímulos à competitividade entre as empresas, ampliar

a colaboração entre os diversos atores envolvidos na inovação e criar ambientes adequados para uma trajetória tecnológica de sucesso.

Atualmente, ainda é pequena a interação entre os diversos atores da inovação. Por isso a importância dos Sistemas Regionais de Inovação, que é composto por universidades, centros de pesquisa e desenvolvimento, firmas pré-estabelecidas e demais componentes que atuam na região. Assim, a conexão entre os envolvidos é indispensável, resultando no compartilhamento do conhecimento e desenvolvimento econômico do país.

Considerando a relevância da temática, este estudo abre inúmeras possibilidades de trabalhos futuros. No Município de Araranguá, pode-se realizar uma pesquisa de campo, identificando empresas e instituições de ensino e pesquisa que estão obtendo dos benefícios das Lei de Inovação.

REFERÊNCIAS

Araranguá, 2015. Lei complementar nº 168, de 05 de novembro de 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/a/ararangua/lei-complementar/2015/17/168/leicomplementar-n-168-2015-dispoe-sobre-sistemas-mecanismos-e-incentivos-a-atividade-tecnologica-e-de-inovacao-visando-o-desenvolvimento-sustentavel-do-municipio-de-ararangua-em-cumprimentoasdisposicoes-do-artigo-218-da-cf-artigo-3-da-lei-federal-n-10973-de-02-de-dezembro-de-2004-e-artigo-4-iv-da-lei-estadual-n-14328-de-14-de-janeiro-de-2008>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Lex. Brasília, Calzolaio, Aziz Eduardo. Política Fiscal de Incentivo à Inovação no Brasil: Análise do Desempenho Inovativo das Empresas que Usufruíram Benefícios da Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem). 2011. 219 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/35595/000783678.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

Chapecó, 2013. Lei nº 6476, de 15 de outubro de 2013. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/c/chapeco/lei-ordinaria/2013/648/6476/lei-ordinaria-n-6476-2013-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-incentivo-a-inovacao-tecnologica-cria-o-conselho-e-fundomunicipaldeciencia-tecnologia-e-inovacao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 28 maio de 2016.

Dudziak, Elisabeth Adriana. Leis de Inovação e Pesquisa Acadêmica: O Caso PEA. 2007. 374 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3136/tde-27072007173047/ptbr.php>>. Acesso em: 28 fev. 2016.

Etzkowitz, Henry; Leydesdorff, Loet. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, v. 29p.109-123, 2000. Disponível em: <<http://www.uni-klu.ac.at/wiho/downloads/Etzk.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

Estado de Santa Catarina (Estado). Lei nº 14.328, de 15 de janeiro de 2008. Lei da Inovação Tecnológica. Disponível em: <http://www.fapescc.sc.gov.br/wpcontent/uploads/2015/09/03092009lei_inovacao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Florianópolis, 2012. Lei complementar nº 432, de 07 de maio de 2012. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/legislacao-de-florianopolis/1334407/lei-complementar-432-2012-florianopolissc.html>>. Acesso em: 28 maio de 2016.

FURNO, Maria de Lurdes. A Lei do Bem, como política pública incentivadora e pesquisa e desenvolvimento para inovação tecnológica na promoção de desenvolvimento econômico, e a representatividade da adesão pelas regiões brasileiras no período de 2006 a 2012. 2015. 382 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/132992>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

GANZERT, Christian Carvalho; MARTINELLI, Dante Pinheiro. Transferência de Conhecimento em Sistemas Regionais de Inovação: a Perspectiva do Caso do Vale do Silício Californiano. *Interações, Campo Grande*, v.10, n.2, p.149-158, fev.2009. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/bitstream/nle/BDOI/6134/art_GANZERT_Transferencia_de_conhecimento_em_sistemas_regionais_de_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 maio 2016.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 2008.

Gomes, Myller Augusto Santos; Pereira, Fernando Eduardo Canziani. Hélice Tríplice: Um Ensaio Teórico Sobre a Relação Universidade-Empresa-Governo em Busca da Inovação. In: INTERNATIONAL JOURNAL, 8., 2015, Florianópolis. Anais... .Florianópolis: Ufsc, 2015. p. 136 - 155.

João Carlos Teixeira (Ed.). Leis estaduais beneficiam inovação. Em Discussão, Brasília, v. 2, n. 3, p.48-49, set.2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/upload/201203-setembro/pdf/em-discussao!_setembro_2012_internet.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Joinville.2011.Lein°7170,de19dedezembrode2011.Disponível em:<<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/j/joinville/leiordinaria/2011/717/7170/leiordinarian71702011disposobremedidasdeincentivo-a-inovacao-e-a-pesquisa-cientifica-e-tecnologica-no-ambiente-produtivo-e-social-municipal-e-da-outras-providencias-2011-12-19.html>> Acesso em: 09 abr de 2015.

Lages,2009.Lein°3626,de11dedezembrode2009.Disponível em<<https://leismunicipais.com.br/a/sc/l/lages/lei-ordinaria/2009/363/3626/lei-ordinaria-n-3626-2009-dispoe-sobre-incentivos-economicos-e-fiscais-para-empresas-que-se-estabelecerem-ampliar-sua-capacidade-produtiva-ou-desenvolverem-projetos-de-desenvolvimento-tecnologico-e-inovacao?q=3626>>. Acesso em: 28 maio 2016.

Lages,2012.Lein°3934,de30denovembrode2012.Disponível em:<<https://www.leismunicipais.com.br/a/sc/l/lages/lei-ordinaria/2012/394/3934/lei-ordinaria-n-3934-2012-cria-o-orion-parquetecnologico-orion-dispoe-sobre-incentivos-economicos-e-fiscais-paraempresasquealiseestabeleceremampliar-sua-capacidade-produtiva-ou-implantarem-projetos-de-desenvolvimento-tecnologico-e-inovacao-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 31 maio de 2016.

Ministério da Ciência, tecnologia e Inovação (MCTI). Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação(ENCTI)2012.2015BalançodasAtividadesEstruturantes.Disponível em:<http://www.mcti.gov.br/upd_blob/0218/218981.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

Ministério da Ciência, tecnologia e Inovação (MCTI). Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação(ENCTI)2016.2019.Disponível em:<<http://www.mcti.gov.br/documents/10179/1712401/Estrat%C3%A9gia+Nacional+de+Ci%C3%A2ncia,%20Tecnologia+e+Inova%C3%A7%C3%A3o+20162019/0cfb61e1-1b84-4323-b136-8c3a5f2a4bb7>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Palhoça,2012.Lein°3762,de20dedezembrode2012.Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/palhoca/lei-ordinaria/2012/377/3762/lei-ordinaria-n-3762-2012-parque-tecnologicodomunicipio-de-palhoca-institui-e-da-outras-providencias?q=3762>>. Acesso em: 28 maio de 2016.

Palhoça,2015.P.Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/palhoca/leiordinaria/2015/430/4293/leiordinarian42932015inovapalhocadisposobreacriacaodoprogramamunicipaldecompetitividade-e-inovacao-inova-palhoca-que-institui-beneficios-fiscaiseeconomicosparaempresas-inovadoras-e-de-base-tecnologica-instaladas-nomunicipiodepalhocaalteradispositivosdaleimunicipal-n-3762-de20-de-dezembro-de-2012-e-da-outras-providencias?q=4293>>.Acessoem:28 maio de 2016.

PORTO, Geciane Silveira. A Decisão de Cooperação Universidade-Empresa Sob a Ótica dos Líderes de Grupos de Pesquisa na USP Cadastrados no Diretório de Pesquisa do CNPq. 2006. 170 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/96/tde-23042012113635/publico/tese.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Freevale, 2013.

Sá-Silva, Jackson Ronie; Almeida, Cristóvão Domingos de; Guindani, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 115, jul. 2009. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_documental_pistas_teoricas_e_metodologicas.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2016.

Silvestre, Bruno dos Santos; Dalcol, Paulo Roberto Tavares. As abordagens de Clusters e de Sistemas de Inovação: modelo híbrido de análise de aglomerações industriais tecnologicamente dinâmicas. In: XXVI ENEGEP, 26., 2006, Fortaleza. Anais... . Fortaleza: Abepro, 2006. p. 1 - 9. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2006_TR530350_7279.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Vieira, Candy Packer. Inovação tecnológica e desenvolvimento regional: as dimensões territoriais da Lei de Inovação Tecnológica. 2008. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Desenvolvimento Regional, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2008. Disponível em: <http://www.bc.furb.br/docs/DS/2008/332238_1_1.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016.

NOTAS

¹O Incentivo no IPTU é ofertado de forma distinta nos Municípios. A isenção total é concedida por Chapecó, Joinville e Lages. Em Palhoça, concede-se desconto de até 80%. Já Araranguá e Florianópolis concedem desconto de até 20%.

²O Incentivo no ITBI é ofertado de forma distinta nos Municípios. A isenção total é concedida por Joinville e Lages. Já o Município de Palhoça concede desconto de até 50%.

Capítulo 5

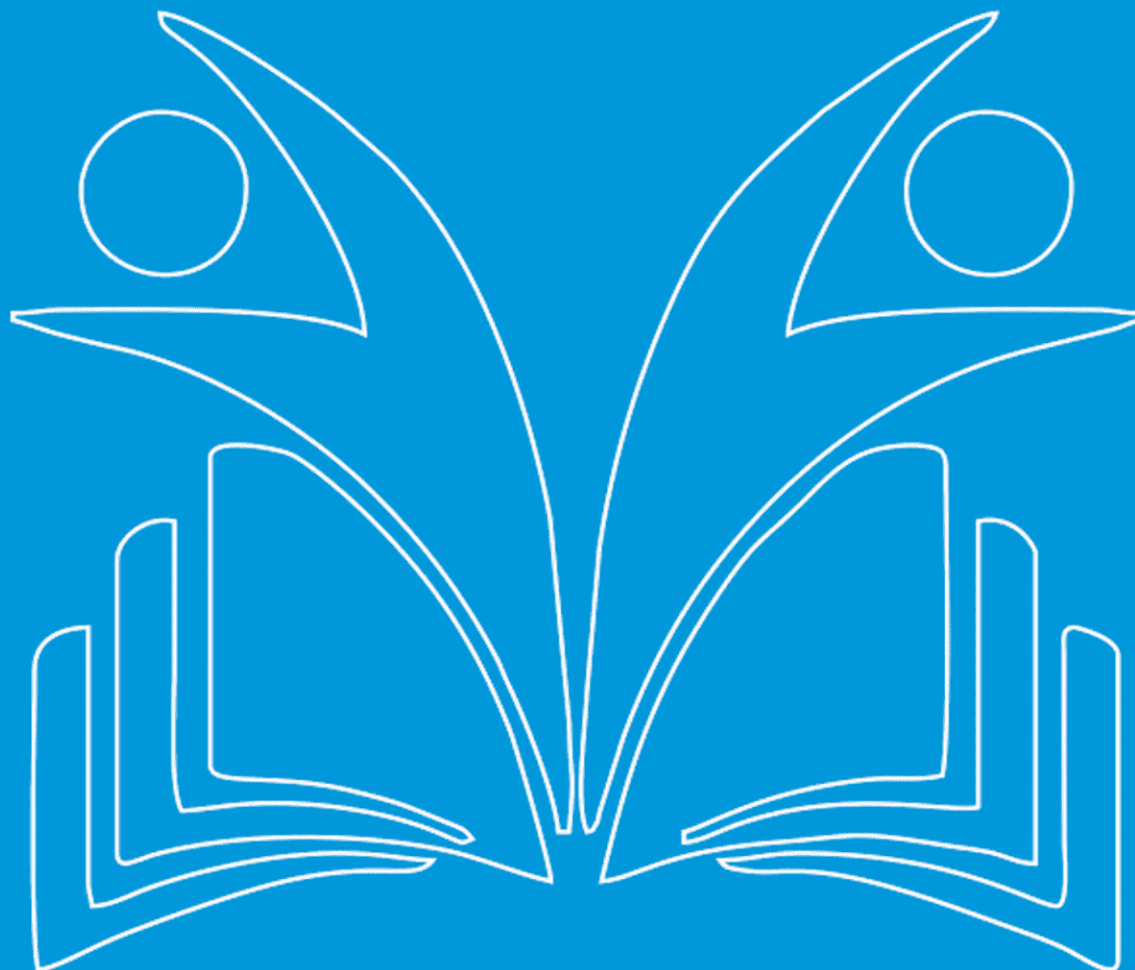


10.37423/240108682

TRABALHO DOMÉSTICO NO BRASIL: UM PASSADO E PRESENTE DE NEGAÇÃO DE DIREITOS

Pedro Igor Nascimento da Silva

Universidade Federal do Maranhão



Resumo: O presente artigo tem como objetivo apresentar as construções legislativas, a partir de revisões bibliográficas, que levaram ao atual cenário de regulamentação do trabalho doméstico, indicando algumas contradições existentes com as demais categorias de trabalhadores, a fim de explicitar a discriminação legal sofrida pelas domésticas, alvos de incontestável exploração decorrente da negativa de seus direitos enquanto sujeitos sociais. Deste levantamento, constata-se que desde os primórdios da formação da sociedade brasileira as trabalhadoras domésticas tiveram os seus direitos suprimidos, refletindo discrepantes abordagens dispensadas pelo Estado a esta categoria de trabalhadoras.

Palavras-chave: Trabalho doméstico. Direitos trabalhistas. Trabalhadoras domésticas.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho doméstico no Brasil está à margem da esfera de preocupação dos responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas há tempo demais. Mesmo após o fim da escravidão, momento em que começaram a ser institucionalizadas ações de regulamentação para as mais diversas naturezas de trabalho, foram necessários muitos anos para que o objeto deste estudo fosse encarado como uma relação de trabalho e não uma mera prestação de serviço.

Não por outra razão, as trabalhadoras domésticas (terminologia utilizada neste trabalho por ser exercido majoritariamente por mulheres) sofreram durante todo esse período uma intensa opressão da sociedade que não via as viam como merecedoras de terem seus direitos reconhecidos, lhes infligindo assim as mais humilhantes condições de trabalho.

Com o passar dos anos, esta realidade foi sendo modificada aos poucos com pequenos e pontuais avanços que possibilitaram melhorias para a categoria das domésticas. Para a mudança deste cenário, os movimentos sociais tiveram relevante papel, conforme aponta estudo realizado pela Organização Internacional do Trabalho:

Há pelo menos sete décadas as trabalhadoras domésticas têm desenvolvido ações para terem reconhecidos seus direitos e o valor social de seu trabalho, que vão desde campanhas educativas pela valorização do trabalho doméstico até propostas de lei e emendas constitucionais. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2010, p. 20).

Contudo, na contramão destas ações, a Constituição de 1988, considerada uma das melhores Cartas que já existiu no país, foi negligente quanto a garantia de direitos às domésticas, concedendo a estas apenas uma parte do que fora garantido aos demais trabalhadores urbanos e rurais. Tal exclusão denota o desamparo que as domésticas sempre sofreram no que tange à segurança dos seus direitos pelas legislações vigentes.

A equiparação veio somente com a edição da Emenda Constitucional nº 72 em 2013, justificando assim a pertinência deste breve estudo que pretende apresentar as construções legislativas, a partir de revisões bibliográficas, que levaram ao atual cenário de regulamentação do trabalho doméstico, indicando sempre as contradições existentes com as demais categorias de trabalhadores a fim de explicitar a discriminação legal sofrida pelas domésticas, alvos de incontestável exploração decorrente da negação de seus direitos enquanto sujeitos sociais.

Assim, este artigo apresenta um apanhado legislativo em três momentos distintos. O primeiro deles destaca as ações efetivadas até a Constituição de 1988, o segundo aponta os avanços dos direitos das

trabalhadoras domésticas garantidos pela Carta Magna e, por fim, no terceiro momento, as derradeiras regulamentações realizadas após o período constituinte.

A partir desta revisão, identificou-se que o trabalho doméstico, historicamente, foi objeto de sistemática diferenciação pela legislação brasileira, denotando a carência de proteção estatal a esta categoria que, mesmo com advento da Emenda Constitucional nº 72, parece ainda permanecer.

2 DO FIM DA ESCRAVIDÃO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

No Brasil, as escravas eram submetidas aos mais degradantes afazeres. Contudo, segundo Nogueira e Pinheiro ([s.d], p.2), as escravas que laboravam nas residências dos ricos fazendeiros eram vistas como superiores aos escravos da lavoura, eis que partilhavam da intimidade dos senhores de engenho.

Superado esse momento histórico com a abolição da escravatura, muitos dos africanos escravizados não tiveram oportunidades de trabalho fora das fazendas, restando-lhes continuar prestando serviços para os fazendeiros como trabalhadores domésticos em troca de moradia e alimento, já que os imigrantes europeus ocuparam os postos de trabalho disponíveis (PAMPLONA; VILLATORE,1997, p.36).

Pamplona e Villatore (1997, p. 37 e 38) destacam que, no ordenamento jurídico vigente nesta época, mais precisamente no início do século XX, não existia qualquer regulamentação trabalhista em relação ao trabalho doméstico, sendo o Código Civil de 1916, no que dizia respeito à locação de serviços, utilizado como instrumento regulatório no que fosse possível. Foi este Código Civil, por meio dos contratos de locação de serviços que, na ausência de normas específicas para as relações de trabalho, regulamentou a grande maioria dos contratos trabalhistas até a chegada da Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943.

Leis específicas para o trabalho doméstico somente começaram a surgir com a edição do Decreto-Lei 16.107/1923 que veio regulamentar estes serviços, especificando os trabalhadores que se enquadravam nesse ramo, quais sejam: cozinheiros, arrumadores, jardineiros, porteiros, amas-secas ou de leite, copeiros, lavadeiras, engomadeiras, costureiras e damas de companhia.

Em 1941, outro Decreto-Lei, desta vez o 3.078, ao dispor sobre a locação dos empregados em serviços domésticos, assim definiu o empregado doméstico:

Art. 1º São considerados empregados domésticos todos aqueles que, de qualquer profissão ou mister, mediante remuneração, prestem serviços em residências particulares ou a benefício destas.

Este Decreto-Lei editado pelo Presidente Getúlio Vargas – que dois anos depois veio a promulgar a CLT – garantiu a essa classe de trabalhadores alguns direitos, dentre eles: anotação em carteira profissional, aviso prévio de oito dias após seis meses de trabalho e respeito à honra e à integridade física, embora outros entendam que esse Decreto nunca pode ser aplicado pela ausência da regulamentação prevista em seu art. 15.

Em sequência cronológica, a edição da Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943 objetivou afastar, em definitivo, o Direito Trabalhista do Direito Civil. Sobre o tema, Normando (2005, p. 73) pondera que a CLT teve o condão de reunir a legislação trabalhista existente, a fim de sistematizá-la, eis que este conteúdo era esparso até a promulgação da CLT, sendo desprovido de força normativa eficaz.

A partir de então, o Direito do Trabalho passou a ter um núcleo organizado com disposições específicas para as relações trabalhistas, embora, no que concerne aos direitos das trabalhadoras domésticas, a CLT tenha permanecido omissa.

Art. 7º: os preceitos constantes da presente Consolidação, salvo quando for, em cada caso, expressamente determinado em contrário, não se aplicam:

a) aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviços de natureza não econômica à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas.

Deste modo, na contramão dos demais trabalhadores brasileiros, as domésticas permaneceram desprotegidas, tendo seus direitos regulamentados pelo Código Civil, conforme entendimento de Pamplona e Villatore (1997, p.40), sendo tratadas como meras prestadoras de serviços para os seus contratantes. Entretanto, cabe ressaltar que, conforme já exposto, alguns doutrinadores defendem que, pelo fato da CLT não ter tratado sobre as domésticas, esta categoria ficou sendo regida pelo Decreto-Lei n. 3.078/1941.

Bem como a CLT, o Decreto-Lei 7.036/1944 que reformou a Lei de Acidentes de Trabalho também deixou à margem da proteção normativa as empregadas domésticas, denotando a completa ausência de cobertura dos direitos previdenciários. E, configurando ainda mais o abandono desta classe, a Lei nº 605/1949 que instituiu o repouso semanal remunerado e o pagamento de salários nos dias de feriados civis e religiosos excluiu expressamente as domésticas, sendo tal direito estendido a essas trabalhadoras somente em 2006. Eis o texto da referida lei:

Art. 5º Esta Lei não se aplica às seguintes pessoas: a) Aos empregados domésticos, assim considerados, de um modo geral, os que prestam serviço de natureza não econômica à pessoa ou à família no âmbito residencial desta.

Posteriormente, a Lei nº 2.757/1956 deixou de tratar como empregados domésticos os porteiros, zeladores, faxineiros e serventes de prédios por reconhecer que estes eram empregados do condomínio e não de cada condômino. Destarte, este pequeno grupo deixou de ser regido pelo Código Civil e passou a ter seus direitos regulamentados pela CLT, assim como os demais empregados comuns. Somente em 1972, com a publicação da Lei nº 5.859, é que as trabalhadoras domésticas conquistaram uma legislação específica que tratasse sobre os seus direitos e deveres. Segundo Sérgio Pinto Martins (2009, p. 04), esta lei “trata-se de norma que não só especificou direitos trabalhistas ao empregado doméstico, mas também o incluiu na condição de segurado obrigatório da Previdência Social, determinando a forma de custeio por parte do trabalhador e do empregador”.

Eis a definição de empregados domésticos constante no referido dispositivo:

Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família no âmbito residencial destas, aplica-se o disposto nesta lei.

Não por outra razão, Delgado (2008, p. 374) considera que “com a Lei nº. 5.859 de 11.12.1972 é que a categoria adquiriu um mínimo de cidadania jurídica. Cidadania mínima, entretanto”. Conhecida como Lei do Doméstico, a referida norma conceituou as trabalhadoras domésticas e lhes garantiu importantes direitos, dentre eles: benefícios e serviços da previdência social, férias anuais com adicional de 1/3 e carteira de trabalho assinada. Ocorre que as férias garantidas não eram de 30 (trinta) dias como as concedidas ao empregado comum, mas sim de apenas 20 (vinte) dias.

Estiveram mantidas até então a grande maioria das gritantes distorções no que pertine aos direitos das trabalhadoras domésticas quando comparadas aos demais trabalhadores urbanos e rurais. A expectativa era que a Constituição de 1988, tida por muitos como um símbolo da implantação do Estado de Bem-Estar Social no país, pudesse extinguir estas discrepâncias, mas, a bem da verdade, apesar de importantes avanços, não foi o que ocorreu.

3 CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: CADÊ AS DOMÉSTICAS?

Com o advento da Constituição de 1988, as trabalhadoras domésticas tiveram significativos avanços no que se refere aos seus direitos. Levando em consideração o tratamento dado às domésticas pela Constituição de 1988, Cunha (2012, p. 31) aponta que caminhou bem o constituinte ao empregar a expressão trabalhador doméstico e não empregado doméstico, pois o trabalhador é gênero do qual empregado é espécie, dando, portanto, um conceito mais amplo ao termo que abrange os profissionais que não prestam serviços sob a forma de vínculo de emprego.

Entretanto, cumpre destacar que, mesmo com estes avanços, a desigualdade entre as domésticas e os demais trabalhadores permaneceu, eis que o parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal assegurou a esta categoria apenas uma pequena parte dos direitos garantidos aos demais trabalhadores.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social.

Apesar de existir uma gama muito maior de direitos dos trabalhadores no art. 7 da Constituição, por determinação do parágrafo único deste mesmo dispositivo, nem todos eram aplicados às relações entre empregador e empregada doméstica, sendo aplicados somente os direitos a seguir comentados.

O primeiro deles foi o salário mínimo. Assim como os trabalhadores considerados comuns pela CLT, às domésticas foi garantido o pagamento de salário mínimo fixado em lei visando propiciar um sustento digno às empregadas.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Acontece que ainda é comum nas relações domésticas de trabalho o empregador descontar do salário da sua empregada os gastos com alimentos, vestuários e até mesmo material de higiene que eventualmente tenha sido utilizado ou consumido, prática esta completamente ilegal.

Nesse sentido, a jurisprudência brasileira já esclareceu:

CONFISSÃO REAL. RETIFICAÇÃO CTPS. Admitindo a ré, em depoimento pessoal, ter contratado a autora na data declinada na inicial, em momento anterior a anotação da CTPS, deverá proceder a retificação dos registros da CTPS da trabalhadora em razão da confissão real. Recurso provido. DAS FUNÇÕES DA RECLAMANTE. PRIMAZIA DA REALIDADE. SALÁRIO IN NATURA ALIMENTAÇÃO. EMPREGADO DOMÉSTICO. INDEVIDO. (...) A alimentação fornecida ao trabalhador doméstico não possui caráter salarial, a teor do que dispõe o art. 2º - A, § 2º, da Lei 5.859/73, que veda ao empregador doméstico efetuar desconto no salário do empregado por fornecimento de alimentação, em razão desta despesa se dar para o desenvolvimento do trabalho e por isso não possui natureza salarial nem se incorpora à remuneração para quaisquer efeitos. Recurso improvido. (...) (TRT-23 - RO: 935201100323000 MT 00935.2011.003.23.00-0, Relator: DESEMBARGADOR

OSMAIR COUTO, Data de Julgamento: 26/06/2012, 1ª Turma, Data de Publicação: 27/06/2012)

Além da instituição do salário mínimo e sua previsão de irredutibilidade, o décimo terceiro salário também ganhou previsão constitucional e, conforme Saraiva (2012, p. 258), “possui natureza salarial, também é devido ao trabalhador avulso e ao empregado doméstico”.

Outro avanço constitucional foi o repouso semanal remunerado que tem previsão no art. 7º, XV, da CRFB e regulamentação pelo art. 1º da Lei 605/1949, indicando Almeida Neto (2009, p. 57) que

Deverá o doméstico ter um dia, ou melhor, 24 horas destinadas ao descanso, para cada seis dias de trabalho. Este direito é popularmente conhecido como ‘folga’. O empregado sempre terá direito ao repouso após uma semana de trabalho. Já a remuneração deste dia é condicionada à sua assiduidade e pontualidade no serviço.

Ademais, as domésticas passaram a fazer jus a férias anuais remuneradas, pagas com mais um terço, de acordo com previsão do art. 3º da Lei n. 5.859/72, alterado pela Lei n. 11.324/06, e do art. 7º, XVII da CRFB. Cumpre esclarecer apenas que, segundo Normando (2005, p.128), “a Constituição Federal de 1988, apesar de estabelecer aos domésticos o direito às férias com acréscimo de 1/3, não previu a quantidade de dias para o seu gozo, nem versou sobre a sua proporcionalidade, nem sobre seu escalonamento em razão de faltas injustificadas”.

Este fato gerou certa insegurança à época, eis que o art. 3º da Lei n. 5.859/1972 estabelecia que as férias das domésticas fossem de apenas 20 (vinte) dias úteis. O dilema foi superado apenas em 2006 com a promulgação da Lei n. 11.324 que deu nova redação ao art. 3º da Lei n. 5.859/1972 e estabeleceu as férias de 30 (trinta) dias para as domésticas.

Não se pode olvidar ainda que a Carta Magna estendeu às trabalhadoras domésticas a garantia de licença maternidade de 120 (cento e vinte) dias sem prejuízo do emprego e do salário, bem como os pais também domésticos têm direito à licença paternidade com prazo de 5 (cinco) dias. Deste direito à licença maternidade decorre ainda o salário-maternidade, benefício “devido à empregada doméstica pela ocorrência de parto, aborto não criminoso e adoção ou guarda de criança até 8 anos de idade” (ALMEIDA NETO, 2009, p. 86).

De outra banda, o aviso-prévio (art. 7º, XXI, da CRFB) também foi um direito garantido tanto a empregada quanto ao empregador nas hipóteses de demissão por vontade própria como no caso de dispensa por sua vontade, respectivamente, muito embora “o fato de o doméstico ter assegurado o aviso prévio não faz pressupor que seu contrato seja necessariamente indeterminado” (BARROS, 2009, p. 364-365). Por fim, o legislador assegurou às domésticas a integração à Previdência Social e o direito

à aposentadoria, como seguro obrigatório, em que tanto a empregada como o empregador contribuem para o INSS.

Ainda assim, importantes direitos lhes foram negados pela Constituição. Ao deixar de regulamentar a jornada de trabalho, a remuneração diferenciada pelo trabalho noturno e o serviço extraordinário, o constituinte terminou por perpetuar – e até mesmo legitimar – as penosas condições de trabalho relegadas à categoria que, desde sua institucionalização no Brasil, realiza suas atividades de forma praticamente intermitente sob o pretexto de residir no seu local de trabalho.

Ademais, ao negar o acesso ao FGTS e o benefício do seguro-desemprego, a Carta Magna deixou à própria sorte as domésticas demitidas sem justa causa, inviabilizando meios de garantir sua subsistência até uma nova recolocação no mercado. A rigor, em alguma medida, tal desamparo acabava por incentivar o aceite das primeiras ofertas de trabalho que se apresentassem, muitas vezes com as mesmas condições abusivas, para garantir minimamente alguma renda.

4 AS TRABALHADORAS DOMÉSTICAS E A BUSCA POR DIREITOS

Exaurida a análise dos direitos previstos na Constituição às domésticas, somente nos anos 2000 novas conquistas foram concretizadas. A Lei Complementar nº 103/00 que veio autorizar os Estados e o Distrito Federal a estabelecerem um piso salarial, encarregou-se, em seu §2º, de estender essa possibilidade às empregadas domésticas.

No entanto, há divergências doutrinárias, pois alguns entendem que essa lei seria inconstitucional por violar o parágrafo único do art. 7º que não garantiu às trabalhadoras domésticas um piso salarial, devendo qualquer alteração ser feita por emenda constitucional. Há ainda quem argumente que o art. 7º é cláusula-pétrea, podendo ser modificado apenas por uma nova Constituição.

Já em 2001, a Lei 10.208 concedeu a faculdade aos empregadores domésticos de incluir suas empregadas no FGTS e possibilitar que estes usufríssem no seguro-desemprego. A crítica a esta legislação cinge-se no fato de que os empregadores não foram obrigados a pagar o FGTS de suas empregadas, sendo apenas uma faculdade destes, o que, na prática, quase nunca era efetivado, tendo as domésticas permanecido desprovidas das benesses do FGTS e do seguro-desemprego.

Vale observar apenas que, se o empregador optasse por fazer a inclusão da sua empregada no Fundo, não seria possível deixar de fazer os recolhimentos até o fim de contrato de trabalho:

Contudo, mesmo sendo facultativo uma vez que o empregador adere ao regime, isto é, efetua o primeiro recolhimento do FGTS para o empregado doméstico, será irrevogável, sendo, portanto, obrigatório enquanto persistir a relação de emprego. (ALMEIDA, 2011).

Já no que concerne ao seguro-desemprego, este somente era devido a trabalhadora doméstica inscrita no FGTS e que tenha contribuído para a Previdência por no mínimo 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses a contar da demissão sem justa causa. (PAULO, ALEXANDRINO; 2010, p. 96).

Reis (2012) ressalta que “de fato, muitos dos direitos conferidos aos trabalhadores domésticos, somente lhes foram concedidos recentemente através de legislação ordinária, a exemplo da vedação de dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante, direito que apenas em 2006 foi estendido às domésticas, mediante a edição da Lei nº 11.324/06, que acrescentou o art. 4º-A a Lei nº 5.859/72”.

Além da estabilidade para gestantes, a Lei nº 11.324/06 assegurou ainda às domésticas, dentro outras coisas, férias de 30 dias, como já exposto, a cada 12 meses trabalhados para o mesmo empregador e proibição de descontos salariais pelo empregador em razão de fornecimento de alimentação, vestuário, higiene ou moradia.

Entre os anos de 2006 e 2012, não foram garantidos novos direitos às empregadas domésticas, muito embora, neste interregno, não tenham deixado de tramitar no Congresso Nacional inúmeros projetos de lei versando sobre os direitos desta categoria. (PAMPLONA; VILLATORE, 2011, p. 60).

Mas somente em 2013, com a promulgação da Emenda Constitucional 72/2013, as domésticas puderam celebrar novas conquistas. Segundo a Senadora Lídice da Mata (2013, p.01), relatora do Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania quanto ao Projeto de Emenda Constitucional nº 66 que deu origem à EC nº 72, o projeto alhures mencionado tinha por finalidade estender à empregada doméstica os mesmos direitos assegurados pelo artigo 7º aos demais trabalhadores urbanos e rurais, aprovando-o nos seguintes termos:

No Brasil, a Constituição Federal atribui direitos e garantias ao trabalhador, já que o trabalho é um dos fundamentos do Estado. Nossa Lei Maior, todavia, ao dispor sobre os direitos dos trabalhadores, dispensou um tratamento diferenciado aos domésticos, não atribuindo a eles todos os direitos assegurados aos trabalhadores urbanos e rurais. Muito embora o Brasil seja um dos países mais avançados do mundo em relação aos direitos dos trabalhadores domésticos, estamos a dever um tratamento isonômico com os demais. Não é demais enfatizar, que, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, existem cerca de 7 milhões de trabalhadores domésticos. Desses, apenas um milhão deles têm carteira assinada. Já os dados da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas apontam que a

classe quase duplicou em menos de dez anos. Segundo a entidade, o número, hoje, no País, chegaria a 9,1 milhões. Cerca de 80% desses trabalhadores são negros e 94% são mulheres. Existem também dados preocupantes: 410 mil crianças estão no trabalho doméstico e 1,8 milhões desses trabalhadores ganham de zero a meio salário mínimo por mês. (LÍDICE, 2013, p. 5)

Com a edição desta Emenda, o Brasil, mesmo não tendo ratificado a Convenção 189 da Organização Internacional do Trabalho – OIT que assevera que as trabalhadoras domésticas devem ter, na prática, os mesmos direitos garantidos aos demais trabalhadores, entrou no rol de países que promoveram melhorias à categoria objeto deste estudo.

Esta foi uma iniciativa legítima ao passo que a situação das domésticas, em uma ampla perspectiva, é precária, eis que estão sujeitas às práticas abusivas de seus empregadores, que vão desde a retenção dolosa do salário, passando pela escravidão por dívidas, permeando até mesmo a violência psicológica, física e sexual.

Entretanto, estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA realizado 3 anos após a promulgação da EC 72 para avaliar seus efeitos nas relações domésticas, asseverou que

Os resultados encontrados mostram que a legislação impactou de forma distinta as empregadas domésticas mensalistas e diaristas. Para as mensalistas, observa-se um aumento na formalização e de redução da jornada de trabalho. No entanto, não se encontra efeito sobre os salários. Para as diaristas, como esperado, não foi encontrado nenhum efeito. Além disso, observa-se um aumento na probabilidade de ser diarista e uma mudança das características das mensalistas em relação às diaristas, o que poderia estar associado à substituição da empregada mensalista por diarista. Dessa forma, não é possível afirmar se o aumento da formalização para as mensalistas se deve a uma transição da informalidade para a formalidade entre as mensalistas ou se houve uma mudança de composição do grupo de mensalistas. (COSTA, BARBOSA e HIRATA, 2016)

A mesma pesquisa conclui ainda que “é possível que essa emenda sofra um efeito retardado e empregados e empregadores precisem de mais tempo não só para adaptação, mas para informação completa das medidas” (COSTA, BARBOSA e HIRATA, 2016). Tais estudos apontam então indícios de que a Emenda pode não ter se constituído como uma política pública efetiva, em razão das condições socioeconômicas que permeiam as relações domésticas de trabalho, tendo em vista que a grande maioria dos empregadores não estava preparada para arcar com as despesas decorrentes dos novos direitos assegurados.

Diante deste contexto, é inequívoco o legado de negação de direitos – até mesmo quando se presume certa igualdade – as quais foram e ainda são sujeitas as trabalhadoras domésticas que, mesmo diante

de normativos que impõe condutas e práticas a serem adotadas por seus empregadores, ainda padecem de medidas efetivas que possam lhes garantir o exercício desses direitos na prática.

5 CONCLUSÃO

Ao abordar os avanços dos direitos trabalhistas que regulamentam o trabalho doméstico ao longo dos anos como questão central, baseando-se em doutrinas e legislações, foi possível refletir as discrepantes abordagens dispensadas pelo Estado a esta categoria de trabalhadores. Constata-se que, desde os primórdios da formação da sociedade brasileira, as trabalhadoras domésticas tiveram os seus direitos suprimidos e, ainda hoje, em menor grau, sofrem preconceito mesmo dedicando suas vidas a cuidar das residências e dos filhos de terceiros.

Isto porque, somente com a Emenda Constitucional nº 72/2013 as domésticas tiveram seus direitos minimamente igualados aos demais trabalhadores urbanos e rurais. E, pelo que os estudos apontam, há ainda uma longa jornada para que estes direitos sejam realmente efetivados, temática esta que indica a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a aparente e suposta paridade de direitos.

Assim, a partir dos apontamentos deste trabalho, em que pese a legislação pátria já proteja as trabalhadoras domésticas na mesma medida dos demais trabalhadores urbanos e rurais, é inconteste a necessidade de maior vigilância e cobrança para que o Estado efetive políticas públicas capazes de extinguir – ou pelo menos atenuar – as práticas abusivas as quais elas são submetidos diuturnamente e que se perpetuam há séculos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Osvaldete Carvalho de. A limitação de direitos trabalhista do empregado doméstico no Brasil. Salvador. 2011. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=6221> Acesso em: mar. 2014

ALMEIDA NETO, João Alves de. Guia Prático do Empregado Doméstico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BARROS, Alice Monteiro de. Curso de Direito do Trabalho. 5. ed rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2009.

BRASIL. Código Civil, de 01 de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Consolidação das Leis Trabalhistas, de 01 de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Decreto Lei 16.107, de 30 de julho de 1923. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=48193>>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Decreto Lei 3.078, de 27 de fevereiro de 1941. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=18953>>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Decreto Lei 7.036, de 10 de novembro de 1944. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1944/7036.htm>>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 72, de 02 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc72.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Lei 10.208, de 23 de março de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10208.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Lei 11.324, de 19 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11324.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Lei 2.757, de 23 de abril de 1956. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2757.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Lei 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5859.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Lei 605, de 05 de janeiro de 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0605.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Lei Complementar 103, de 14 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp103.htm>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Projeto de Emenda à Constituição nº 66 de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=120984&tp=1>>. Acesso em: nov. de 2013.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região. Confissão Real. Retificação Ctps. - RO: 935201100323000 MT 00935.2011.003.23.00-0, Relator: Desembargador Osmair Couto, Data de Julgamento: 26/06/2012, 1ª Turma, Data de Publicação: 27/06/2012.

COSTA, Joana Simões de Melo; BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; HIRATA, Guilherme. Texto para discussão 2241. Efeitos da ampliação dos direitos trabalhistas sobre a formalização, jornada de trabalho e salários das empregadas domésticas - IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7264/1/td_2241.pdf>.

CUNHA, Elk Rodrigues da. O empregado doméstico no Direito Trabalhista Brasileiro. Niterói, 2012. Disponível em: <http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/N204641.pdf>.

DELGADO, Maurício Godinho Delgado. Curso de Direito do Trabalho. 6ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2007.

_____. Curso de Direito do Trabalho. 7. ed. São Paulo: LTr, 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 10. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

MATA, Lídice da. Parecer s/n de 2013 da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania quanto a PEC 66. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/matepdf/123851.pdf>> Acesso em: out. de 2013.

NOGUEIRA, Taciana Gimenes; PINHEIRO, Fabiana Souza. Empregado Doméstico. [s.d]. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/2584/2263>> Acesso em nov. 2013.

NORMANDO, Cláudia Cavalcante. Trabalho Doméstico: valores jurídicos e dignidade humana. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor. 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Trabalho doméstico no Brasil: rumo ao reconhecimento institucional. Escritório do Brasil, Brasília, 2010.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; VILLATORE, Marco Antônio César. Direito do Trabalho Doméstico. São Paulo : LTr, 1997.

_____; _____. _____. São Paulo: 4. ed. ampl., ver. e atual. São Paulo : LTr, 2011.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. Manual de direito do trabalho. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

REIS, Elaine Santos dos. Equiparação dos direitos dos empregados domésticos: a evolução da jurisprudência até a legislação. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12610>. Acesso em nov. 2013.

SARAIVA, Renato. Direito do trabalho: versão universitária. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

Capítulo 6

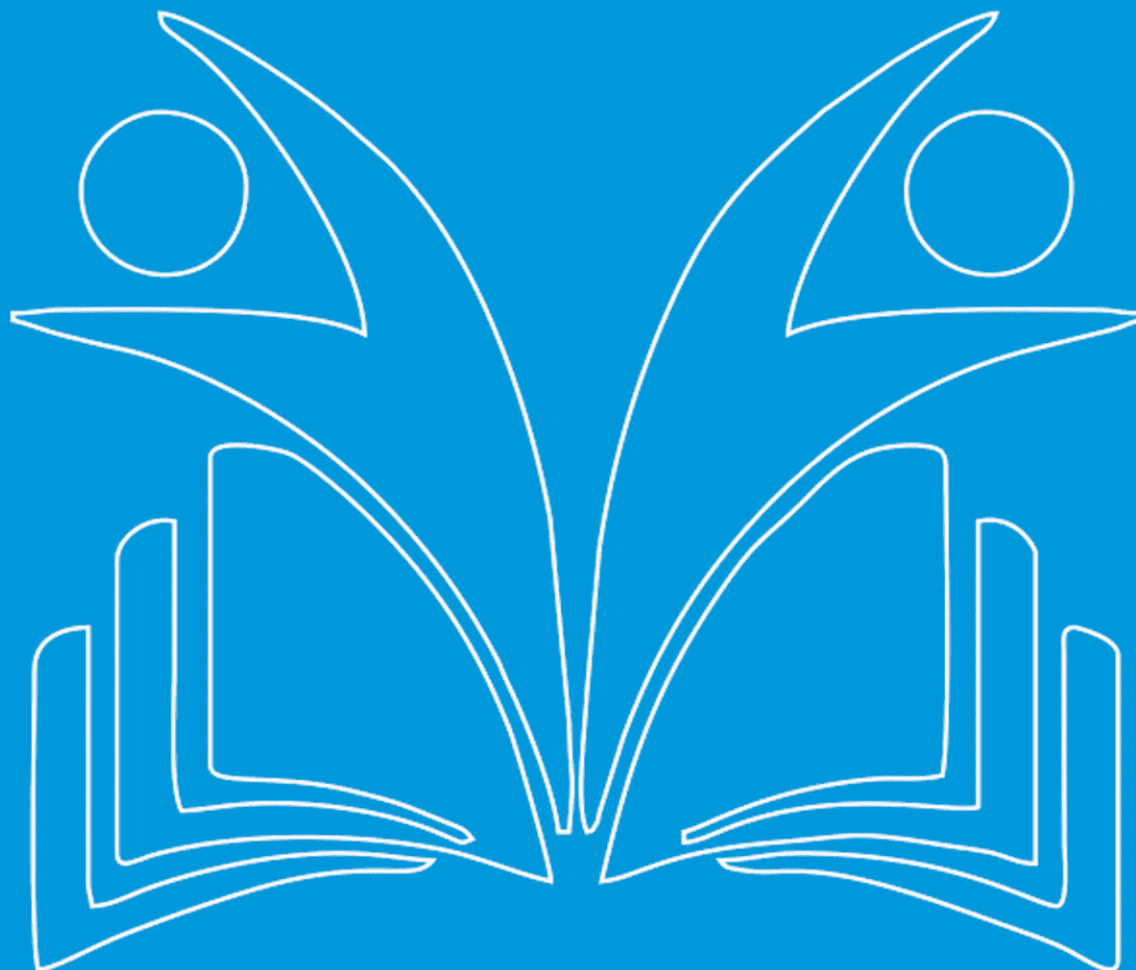


10.37423/240208695

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL

Haidée de Caez Pedroso Rodrigues

Universidade Federal do Rio Grande do Sul



Resumo: Este artigo versa sobre a política de assistência social no Brasil. Tem como fundamento a teoria social crítica e reflete sobre a relação entre acumulação do capital e questão social. Tem por objetivo analisar as principais determinações que mediaram a implementação das políticas sociais historicamente no Brasil, em especial os programas de transferência de renda enquanto estratégias de combate à pobreza nos anos de 1990 para apontar os desafios aos profissionais que atuam nas políticas sociais e que estão comprometidos com os interesses da classe trabalhadora, tanto no que se refere à sua formação quanto ao seu exercício profissional.

Palavras-chave: superpopulação relativa, política social, assistência social, programa bolsa família.

INTRODUÇÃO

Temos observado na literatura brasileira, e em especial no Serviço Social, um conjunto de reflexões acerca dos atuais desdobramentos da política de assistência social e dos programas de transferência de renda enquanto estratégias de combate à pobreza. Embora se enfatize o Programa Bolsa Família enquanto o “carro-chefe” da intervenção no combate à pobreza no Brasil, este é caudatário de um conjunto de mudanças que passam a vigorar no país após o final dos anos de 1980, quando do aprofundamento das medidas neoliberais no país.

Portanto, nossa análise partirá dos pressupostos teórico-metodológicos fundamentados na teoria social crítica no sentido apreender o objeto na sua totalidade, ou seja, considerando o conjunto de determinações históricas, políticas, econômicas e sociais que envolvem o surgimento e desenvolvimento da política de assistência social brasileira. O objetivo desse artigo é o de refletir acerca da consolidação da política de assistência social no Brasil e os desdobramentos políticos e econômicos dos programas de transferência de renda para apontar os principais dilemas e desafios postos ao Serviço Social na contemporaneidade.

Nosso artigo está dividido em três partes. A primeira delas tenta esboçar, de forma sucinta, um panorama das particularidades históricas da constituição das políticas sociais no Brasil. No segundo momento, traçaremos as principais críticas que vem sendo atribuídas à concepção e à implementação do Programa Bolsa Família. E para finalizar, apontaremos algumas reflexões para a formação e exercício dos assistentes sociais.

1 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA BREVE APROXIMAÇÃO A PARTIR DE SUAS PARTICULARIDADES HISTÓRICAS

1.1 ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E QUESTÃO SOCIAL

O fenômeno do pauperismo esteve presente desde os primórdios do desenvolvimento do capitalismo e seu aumento ou retrocesso dependem de um conjunto de medidas econômicas, políticas e sociais na órbita do Estado a depender tanto de conjunturas históricas quanto da correlação de forças entre as classes sociais. A política de assistência social no Brasil, e em diferentes países, surge para atender as necessidades do segmento de trabalhadores mais pauperizados.

No entanto, o pauperismo é produto da dinâmica inerente do capital. Desde que o capitalismo se consolidou enquanto modo de produção, através da revolução industrial, da divisão social e técnica

do trabalho e da generalização do trabalho assalariado, que a expansão das riquezas veio acompanhada pelo desemprego de uma parcela considerável dos trabalhadores.

Assim, a própria consolidação desta sociedade gerou mecanismos que expulsam os trabalhadores das fábricas criando o que Marx (1998) denominou de superpopulação relativa e/ou exército industrial de reserva. Esse contingente de desempregados representa um estoque de trabalhadores sempre disponíveis para as demandas do capital. No interior desse reservatório de força de trabalho se desenvolvem mecanismos que empurram os salários dos empregados para baixo, pressionam para que eles trabalhem com mais intensidade e por mais tempo, criam uma grande massa humana pronta a ser convocada quando assim desejar o capital e condenam uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada.

Portanto, o desemprego na sociedade capitalista deve ser entendido não como produto exterior ou mero distúrbio involuntário do sistema de produção, mas antes, como produto histórico necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista.

Historicamente, segmentos da classe trabalhadora que tanto estavam inseridos nos processos produtivos e/ou vivenciavam situações de pobreza devido ao processo de urbanização e industrialização, passaram a reivindicar por melhores condições de trabalho e de vida. É quando podemos afirmar tratar-se do surgimento da questão social. Desta forma, partimos do princípio de que há uma relação umbilical entre as dimensões da política e da economia, consideraremos que as políticas sociais emergem e só podem ser compreendidas historicamente a partir da intervenção do Estado na questão social.

1.2 PARTICULARIDADES HISTÓRICAS DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

Autores de relevância intelectual no Brasil (CARVALHO, 2011; BEHRING & BOSCHETTI, 2011; COUTO et. al., 2010) desenvolvem reflexões acerca da consolidação dos direitos sociais no país. Destacaremos alguns elementos que expressam nossa formação sócio histórica e que influenciaram no desenvolvimento da legislação social.

De início, consideramos que o Brasil não vivenciou um modelo “clássico” de revolução burguesa, mas sim contou com o processo chamado por Mazzeo (1997) de “via prussiano-colonial”. Esse processo tratou, em essência, da institucionalidade do Estado nacional sem a participação das massas populares, com o exclusivo domínio da elite agrária, com uma matriz teórico-ideológica liberal de caráter conservador e reacionário. A transição para uma sociedade moderna se fez mudando a sua

institucionalidade na aparência jurídica, mas mantendo os laços com o passado em termos de organização e práticas econômicas, políticas e culturais.

Tal contexto histórico fez com que ainda hoje esteja presente o forte interesse da burguesia agrária, mas também de um forte movimento popular junto ao campo além dos movimentos sociais urbanos. Decorrente deste processo, outro aspecto a ser considerado é o peso do escravismo que influenciou as relações entre as classes, formando historicamente, de forma deletéria para os trabalhadores, um caldo cultural baseado no trato pessoal de questões de ordem pública e o forte clientelismo e patrimonialismo na gestão do Estado (MAZZEO, 1997; BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

Tais características vão marcar a relação entre o Estado e os trabalhadores. Ainda assim, temos que destacar que desde a proclamação da república em 1889 até 1930 algumas medidas de proteção social foram implementadas devido a pressões populares e internacionais: em 1891 foi regulado o trabalho de menores na capital federal, culminando na aprovação do Código de Menores em 1917; a garantia do direito de sindicalização a algumas categorias de trabalhadores, principalmente com o maior reconhecimento dos sindicatos na área rural que trabalhavam com café e por conta da mobilização dos trabalhadores imigrantes; a aprovação da Lei Eloy Chaves, que criou a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para algumas categorias estratégicas de trabalhadores como ferroviários e marítimos (BEHRING, BOSCHETTI, 2011).

A década de 1920 tratou-se de um período de forte efervescência política, com a criação em 1922 do Partido Comunista Brasileiro e com a realização neste mesmo ano da Semana de Arte Moderna. No âmbito da economia ocorreu a grave crise econômica mundial de 1929, fazendo com que houvesse um rearranjo político entre frações da burguesia no país (CARVALHO, 2011).

A partir de 1930 contamos com um intenso investimento do Estado na industrialização do Brasil quando Getúlio Vargas assume a presidência. É quando podemos afirmar que se trata do surgimento da questão social no Brasil a partir do protagonismo da classe trabalhadora no cenário político, demandando do Estado e da burguesia um conjunto de respostas às mazelas sociais oriundas da acumulação de capital que estava se instituindo.

Portanto, de 1930 a 1964, foram implementadas uma série de medidas sociais. É quando se institui, de forma ampliada, as Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões, CAPs e IAPS, que se organizavam por ramo de categoria e asseguravam como benefícios o direito à aposentadoria e pensão, o acesso ao socorro médico e a compra de medicamentos a preços reduzidos, e eram

mantidos através da contribuição de empregados e empregadores, sem contar com a participação do Estado (COUTO, 2006).

Mas tais medidas se destinavam somente aos trabalhadores vinculados ao setor formal e que contribuíam para essas instituições. A consequência disto é que um número significativo de trabalhadores, tanto urbanos quanto rurais, ficou à margem desse sistema, pois se situavam na informalidade, dependendo de assistência filantrópica. Em 1942 criou-se a Legião Brasileira da Assistência (LBA) que inicialmente tinha como propósito atender as famílias dos soldados que haviam se alistado na guerra, mas que passa também a assistir aqueles trabalhadores que não estavam vinculados ao emprego formal. Tratava-se de ações voluntárias, sem caráter técnico e/ou programático.

Os anos entre 1930 e 1945 foram importantes para a ampliação da legislação trabalhista, ainda que somente para os trabalhadores formais. Mas foi nesse período que: estabeleceu-se a jornada de trabalho de oito horas para comércio e indústria; regulamentou-se o trabalho feminino; foi criada a carteira de trabalho; criação de comissões e juntas de trabalho (início da justiça do trabalho); direito de férias; criação do salário mínimo e da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (CARVALHO, 2011).

Esse quadro histórico vai contar com mudanças ao longo dos governos, mas ainda carregando o forte apelo populista, com medidas voltadas à industrialização do país e com a abertura ao capital internacional a partir dos anos de 1950-1960. No entanto, a partir de 1960 assume João Goulart como presidente e avança nas chamadas reformas de base: agrária, fiscal, bancária e educacional, buscando atender aos anseios das mobilizações do campo e da cidade.

O golpe militar de 1964, de certa forma, foi uma ação política que buscou conter as reformas que estavam em curso, pois poderia levar ao “perigo comunista”. O cerceamento dos direitos civis e políticos perduraram até a abertura democrática nos anos de 1980. Mas algumas medidas sociais foram adotadas nesse período, inclusive, para amenizar as contradições da ditadura. Em 1971 foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural) que efetivamente incluía os trabalhadores rurais na previdência, mas seus recursos vinham de um imposto sobre produtos rurais, pago pelos consumidores, e de um imposto sobre as folhas de pagamentos das empresas urbanas, não onerando a burguesia agrária (CARVALHO, 2011).

Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que acabava com os CAPs e IAPs e unificava o sistema e centralizando sua gestão no poder público federal, com exceção do funcionalismo público, civil e militar. O governo acabou com a estabilidade no emprego, e para

compensar, criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, que era pago pelos empresários e que tinha a função de seguro-desemprego. Criou-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) cuja finalidade era facilitar a compra da casa própria aos trabalhadores de baixa renda.

Portanto, até os anos de 1970, os trabalhadores situados à margem dos sistemas de proteção social tinham que acessar aos serviços beneficentes das políticas de assistência e saúde nas denominadas santas casas de misericórdia, que se caracterizavam pela filantropia e benemerência, sem assumir a condição de política pública. Enquanto que os trabalhadores formais acessavam as políticas sociais a partir do INPS. O governo somente investia em campanhas de vacinação em massa, mas ainda de forma bastante residual. Portanto, estabelecendo uma forte cisão entre os trabalhadores inseridos de forma formal na economia e aqueles situados na informalidade.

Os movimentos de oposição fizeram-se presente durante todo o período da ditadura militar, principalmente nos anos de 1980, com a forte atuação sindicatos, organizações civis e religiosas, movimentos sociais urbanos, associações de profissionais de classe média, artistas e intelectuais. Momento que contou com a criação do Partido dos Trabalhadores e de intensa mobilização sindical com os operários dos setores que haviam se expandido na economia com o “milagre” econômico, ou seja, metalúrgicos das automobilísticas e da siderurgia da região metropolitana de São Paulo (CARVALHO, 2011).

No processo de reabertura democrática esses movimentos contribuíram para a garantia de prerrogativas que atendessem aos interesses populares na Constituição Federal de 1988, chamada a “Constituição Cidadã”. Tais mobilizações apresentaram pautas políticas que atendiam a diferentes segmentos da sociedade, mas principalmente, evidenciavam as contradições da acumulação do capital e do pauperismo. Devida a essa correlação de forças, ampliou-se a Seguridade Social brasileira que passa a ser composta pelas políticas de saúde, assistência e previdência social, elevando-as a patamar de direito social.

A primeira delas, de caráter universal e gratuita, onde todos os cidadãos brasileiros têm acesso. A segunda é para aqueles cidadãos que dela necessitar. Ambas não possuem caráter contributivo, somente a previdência social que concede benefícios e aposentadorias aqueles que contribuem via imposto previdenciário. Portanto, buscando romper com a cisão histórica entre os trabalhadores formais e o resto da população.

As políticas não-contributivas – a assistência social e saúde – foram regulamentadas através da criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e da criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Ambas as

legislações inovaram quanto à participação popular, uma vez que preveem canais de controle social como as conferências municipais, estaduais e nacional, além dos referidos conselhos paritários entre sociedade civil e governo. No entanto, tais espaços vêm sendo utilizados para manobras políticas de caráter privado e são alvos de constantes embates políticos que expressam diferentes projetos societários.

Apesar desses avanços democráticos com a Constituição Federal, já estava em vigor nos países latino americanos medidas de cunho neoliberal¹ como “saídas” para a crise econômica dos anos de 1970-1980. O final dos anos de 1980, mas, principalmente, os anos de 1990, caracterizaram-se por um período marcado por privatizações de serviços e empresas públicas, desregulamentações financeiras e intensas medidas voltadas à reestruturação produtiva.

2 NEOLIBERALISMO, PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como prevê o pacote neoliberal, o Estado deve conter gastos sociais. Por tais razões, mesmo após a elaboração da Constituição Federal de 1988 o Estado não priorizou o investimento do fundo público na implementação das políticas sociais nela preconizada. Resultado disso foi, por um lado, a acumulação e concentração do capital dos grandes empresários e, por outro, a crescente pauperização da grande massa da população.

Mas o Estado não pôde deixar de dar respostas às expressões da questão social. Fará isso numa perspectiva focalizadora que trabalha com a lógica da fragmentação das políticas, visando atender resultados de curto alcance e os critérios de acesso estão baseados quantitativamente na renda, além de distinguir por mérito e não por direito àqueles que terão acesso e/ou continuidade no acesso aos benefícios sociais.

A política social focalizada de combate à pobreza nasce e se articula intimamente com as reformas liberais e tem por função compensar, de forma parcial e muito limitada, os estragos socioeconômicos promovidos pelo modelo liberal [...] trata-se de uma política social apoiada num conceito de pobreza restrito, que reduz o número real dos pobres, suas necessidades e o montante de recursos públicos a serem gastos. Ela procura adequar ao permanente ajuste fiscal a que se submetem os países periféricos, por exigência do FMI e do capital financeiro para garantir o pagamento das dívidas públicas [a juros exorbitantes...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 155-156).

São com essas características que serão implementadas na década de 1990 diferentes programas de caráter focalizado voltados ao combate à pobreza, como o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (1993) e o Programa Comunidade Solidária (1995). As políticas de saúde e previdência social

também são impactadas pelas medidas neoliberais. O exemplo disto é o sucateamento dos serviços públicos de saúde devido ao baixo investimento público e a abertura para os planos privados. A área da previdência contará com uma série de medidas que ampliarão o tempo para a aposentadoria e de cálculos para a redução dos benefícios, além da ampliação de regras que favorecem os fundos privados de pensão, entre outras medidas. Fazendo com que se criasse agora uma cisão entre aqueles trabalhadores com condições de pagar por serviços privados (planos de saúde e previdência privados) e aqueles trabalhadores pobres que acessam às precarizadas políticas sociais (MOTA, 2005).

No projeto de continuidade ao aprofundamento das medidas neoliberais, temos a partir dos anos 2000 um conjunto de intervenções sociais voltadas à implementação de programas de renda mínima, como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola” (2001), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa-Alimentação” e o Auxílio-Gás (2001).

A partir do governo Lula, em 2003, ocorreram inflexões na área social cuja principal delas foi a implantação de um programa de renda mínima que se inicia com um processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda mencionados anteriormente, agora passando a se denominar “Bolsa Família”. Segundo o portal do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o Programa Bolsa Família (PBF) tem se constituído como:

O principal programa de transferência direta de renda com condicionalidades do governo federal. Sua estrutura está fundamentada em torno de três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, reforço ao exercício de direitos sociais básicos na área da saúde e educação e articulação com programas complementares, voltados ao desenvolvimento das famílias, para que tenham condições de superar situações de vulnerabilidade e pobreza. Entre os exemplos de programas complementares ao PBF incluem-se programas de geração de trabalho e renda, combate ao trabalho escravo, alfabetização de jovens e adultos e acesso à energia elétrica (MDS, 2008, p. 24).

Atualmente o PBF situa-se no âmbito da política de assistência social, por consistir em benefício de caráter não contributivo, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Com a inauguração do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, o programa integra a rede de atenção básica da política de assistência social.

Com a criação do SUAS, observa-se que muito se avançou em termos de gestão administrativa e a construção de uma nova institucionalidade para política de assistência social no Brasil, ampliando os seus objetivos e estabelecendo uniformidade e unidade na prestação dos serviços. No entanto, como

se insere no contexto das reformas neoliberais, alguns desafios precisam ser sinalizados conforme apontam os estudos de Couto et. al. (2010).

O primeiro elemento refere-se à necessidade de integração e articulação com as demais políticas sociais para o atendimento às reais necessidades da população. Outra questão é que a execução e a priorização da política de assistência social dependem de pactuações entre os gestores das esferas municipal, estadual e federal, colocando na ordem do dia um conjunto de interesses políticos que muitas vezes impedem a plena execução do SUAS.

A fragilidade do controle social de forma efetiva como preconiza a legislação também se constitui em outro desafio, que se deve tanto à dificuldade de mobilização dos usuários desses serviços, quanto às manobras políticas que são realizadas para tomada de decisões. Em relação ao atendimento às demandas da população, este ainda se apresenta de forma rotineira e existem dificuldades na proposição e ampliação desses atendimentos. Um último elemento que pode ser aqui destacado refere-se ao “primeiro-damismo” quando ainda se faz presente o caráter patrimonialista da política social, principalmente nos municípios de pequeno porte, em que esposas de governantes dirigem a condução da política de assistência social, assumindo-a com forte cariz filantrópico e de benemerência, reproduzindo a lógica histórica de constituição da assistência no Brasil, o que dificulta a criação de uma cultura pública dos direitos sociais.

Os programas e projetos de enfrentamento à pobreza, que estão sob a execução da política de assistência social, são alvo de constantes embates teórico-políticos no cenário contemporâneo. Coexistindo diferentes concepções de pobreza e de enfrentamento da mesma, bem como a forma como esses programas impactam na reprodução econômica e ideológica da população. Nesse universo plural e democrático, nossa análise teórica e ídeo-política considera que o atual Programa Bolsa Família compõe um conjunto de ações já em curso que buscam aprofundar as medidas neoliberais, mas que agora assumem novas particularidades.

3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: APONTAMENTOS CRÍTICOS

Comparados aos programas implementados no Brasil nos anos de 1990, podemos perceber que um dos avanços com o Programa Bolsa Família (PBF) foi o aumento do benefício pago às famílias – apesar de contar com valores muito baixos se comparado com o valor do salário mínimo – além da capacidade de incorporação de um maior número de beneficiários que os programas anteriores. Em que pese esses aspectos “positivos” muitas famílias necessitam complementar sua renda e isso ocorre, na

maioria dos casos, via trabalho informal e/ou precarizado. E ainda existem famílias em situação de pobreza absoluta que não conseguiram acessar ao programa.

A Cartilha do PBF indica como “portas de saída”: alfabetização, capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, geração de ocupação e renda e microcrédito, acesso a serviços de saúde e educação (SILVA; YASBECK; GIOVANNI, 2008, p. 139). Podemos observar, então, que o PBF preconiza que as alternativas para superação da pobreza estão centradas no indivíduo e focados em programas e não em políticas estruturais. A saída da pobreza vai depender da aquisição, ou não, de novas capacidades individuais. Não entra aqui em questão as determinações econômicas, políticas e sociais que fundam as relações desiguais sob o modo de produção capitalista.

Portanto, o PBF expressa o caráter liberal-conservador já proposto para as reformas neoliberais das políticas sociais desde os anos de 1990, não rompendo com suas bases fundamentais das contradições de classe. Tal perspectiva, centra seus estudos nas categorias como “capital humano”, “empoderamento”, “capacidades”, entre outras, e não se propõe a uma análise crítica mediada na relação desses trabalhadores com as políticas macrosociais e econômicas.

Essa política social segue os preceitos contidos nas orientações do Banco Mundial (2009) que ao declarar em documento quais seriam as estratégias de parceria com o Brasil para os anos 2008-2011, prevê para o “desenvolvimento humano”, o fortalecimento do capital humano e da força de trabalho, com um maior impacto dos serviços sociais e eficiência do gasto público. O Banco Mundial recomenda atuação em três áreas para o combate à pobreza:

I) Promover a oportunidade: Ampliar as oportunidades econômicas para os pobres, estimulando o crescimento geral, proporcionando-lhes mais bens (como terras e educação) e fazendo com que estes rendam mais, mediante uma combinação de ações públicas e privadas. II) Facilitar a participação: Tornar as instituições estatais mais responsáveis perante os pobres, fortalecendo a participação dos pobres nos processos políticos e decisões locais e eliminando as barreiras sociais que resultam das distinções de sexo, etnia, raça, religião e condição social. III) Aumentar a segurança: Reduzir a vulnerabilidade dos pobres a doenças, crises econômicas, perda de colheitas, desemprego, catástrofes naturais e violência, bem como ajudá-los a enfrentar choques adversos. Grande parte desse esforço consiste em assegurar a existência de redes de segurança para mitigar o impacto de calamidades pessoais e nacionais (p. 24).

A ideia de capital humano apoia-se no conceito de “capacidades”, relacionado ao conjunto de bens que pode dominar para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual (STEIN, 2008). Ou seja, um “culto” ao individualismo e ao subjetivismo em detrimento da coletividade e das questões de classe, própria à ideologia liberal.

Na acepção liberal a ideia de justiça social está baseada em que todo o cidadão deve receber uma compensação para permitir que todas as pessoas disponham das mesmas possibilidades de escolha e das mesmas ocasiões no curso de suas vidas (EUZÉBY, 2004). No entanto, como vimos anteriormente no sistema capitalista isto é inviável, porque a desigualdade é inerente para a reprodução do sistema e que as possibilidades de escolhas estão determinadas por essa condição.

Na síntese das afirmações de Filgueiras e Gonçalves (2007) em suas críticas ao Programa Bolsa Família, podemos perceber como prevalece essa concepção hegemônica para justificar a pobreza e a desigualdade social:

- Transforma a pobreza em uma variável exógena aos mecanismos estruturais que reproduzem as desigualdades, bem como à estrutura e dinâmica do atual modelo de desenvolvimento capitalista, cuja explicação remete para o âmbito das famílias e indivíduos;
- Há uma desigual distribuição de “capital humano” entre os indivíduos e famílias, cujo fenômeno da pobreza decorre, fundamentalmente, do maior ou menor acesso à educação e saúde. Portanto, a pobreza é explicada pela ausência de “capital humano” nos indivíduos e famílias. Estabelece-se uma relação direta entre baixa escolaridade e pobreza, havendo uma única alternativa: políticas focalizadas de transferência de renda, condicionada a ações e iniciativas das famílias voltadas à educação dos filhos e cuidados com a saúde;
- A identificação das desigualdades se dá por meio das informações sobre os indivíduos e famílias sem relacioná-las com os rendimentos do capital. Portanto, a distribuição pessoal/familiar da renda diz respeito às desigualdades existentes entre os trabalhadores que passam a ser classificados como: muito pobres, pobres, não pobres e ricos, segundo os níveis de renda;
- Os estudos sobre desigualdades no âmbito dos rendimentos do trabalho, à medida que restringem às disparidades salariais e de outros rendimentos do trabalho, excluem qualquer reforma que interfira na distribuição da propriedade fundiária, bem como a estrutura e o funcionamento do sistema financeiro;
- As políticas sociais consideradas mais eficientes e equânimes são aquelas que atingem os indivíduos mais necessitados, ou seja, cumprem com o objetivo da focalização, que são identificados por linhas de pobreza que subestimam as necessidades mínimas de sobrevivência de uma família.

A partir dessa análise, podemos perceber que tanto a explicação para a pobreza quanto as respostas para o seu enfrentamento contidas no PBF não ultrapassam os níveis mais imediatos das demandas sociais, excluindo suas relações estruturais com o modelo de produção e apropriação da riqueza no capitalismo. Ao permanecer no nível da aparência, não se alteram as bases fundantes da desigualdade social e da reprodução da pobreza. Do contrário, elas se perpetuam. Isso só faz afirmar que a cidadania assume o lugar de tensionamento que historicamente foi marcado pela luta de classes. Retira-se do cenário os conflitos entre capital e trabalho, para agora assumir a relação entre o Estado e os seus cidadãos.

As implicações ídeo-políticas desse processo só ampliam as dificuldades dos trabalhadores na tomada de consciência de classe e na luta por garantia e ampliação dos direitos, à medida que fragmenta suas condições, colocando-os uns contra os outros na luta pelos benefícios sociais, e transforma a pobreza em problema de gestão de recursos públicos apenas, sendo necessário focalizá-los para que se torne mais eficiente.

CONCLUSÕES

Diante das reflexões já realizadas, é necessário apontarmos, ainda que brevemente, para os desafios postos ao Serviço Social frente a atual conjuntura histórica, tanto à formação profissional quanto ao exercício no cotidiano das instituições. Primeiramente, é importante destacar que o assistente social, enquanto condição de trabalhador assalariado também sofre os impactos das medidas neoliberais, como na forma de contratação flexibilizada que muitas vezes ocorre por meio de contrato/projeto/assessoria tanto em instituições públicas quanto privadas. Além disso, vivencia a precarização do investimento nas políticas sociais, impactando na realidade cotidiana dos usuários e dos serviços e benefícios.

Por conta do aumento da pobreza, da institucionalização de novas questões contemporâneas e das formas de intervenção do Estado na questão social ocorre a ampliação dos espaços sócio-ocupacionais do Assistente Social. E nesse sentido, surgem novas “frentes” de trabalho para a profissão. Além dos tradicionais campos de atuação – a execução das políticas sociais – principalmente nas áreas da saúde, previdência e assistência social – emergem um conjunto de demandas para atuação junto à área sócio-jurídica; aos programas e projetos que envolvem a questão urbana voltados à mobilidade e moradia popular; à área socioambiental; à esfera da educação pública a partir de políticas relacionadas à discriminação positiva que também abrangem políticas de acesso ou de inserção; à assessoria aos

movimentos sociais que vem se ampliando, principalmente aos chamados “novos” movimentos sociais que defendem determinados segmentos sociais; e a consolidação da profissão enquanto área de conhecimento junto às ciências sociais (MOTA, 2014).

Se, historicamente, o assistente social era visto apenas para a execução imediata das políticas sociais, atualmente o Serviço Social ampliou as dimensões da prática profissional que fez alargar o universo de possibilidades da intervenção. Se por um lado, conta com a potencialidade para a inovação profissional, por outro, emergem um conjunto de requisições ligadas às outras áreas do conhecimento que precisam ser acionadas. O exemplo disto está na necessidade de apropriação sobre orçamento público, gestão de políticas sociais, elaboração de projetos, avaliação e monitoramento de projetos, programas e serviços, entre outros.

No entanto, devemos ficar atentos: se não forem apreendidas essas novas demandas institucionais na sua construção histórica e a partir do conjunto de mediações que a constituem, bem como se não nos apropriarmos de conhecimentos de outras áreas de forma crítica, tenderemos a responder a essas novas necessidades de forma imediata e pragmática. O que comprometerá análises mais totalizantes e por consequência, ações políticas sem o compromisso com a mudança social. Nesse sentido, a prática profissional voltada à fornecer respostas imediatas e emergentes às demandas institucionais pode trazer a centralidade do debate para a dimensão técnico-operativa da profissão relegando a um segundo plano o rigor teórico-metodológico e o compromisso ético-político.

Nesse sentido, queremos afirmar a necessidade do questionamento do pragmatismo no Serviço Social (GUERRA, 2013). Uma vez que este possibilita a ampliação de teorias neoconservadoras, dificultando a qualificação do exercício profissional no que tange às reflexões num caráter crítico. Na contramão da postura pragmática, reforçarmos a dimensão política da profissão e a necessidade de aprofundamento da teoria social crítica. Assim, é fundamental avançar cotidianamente na busca de identificar, reforçar e propor: iniciativas que evidenciem posturas anticapitalistas; processos de democratização das decisões; conquistas e possibilidades do exercício de direitos; mediações pedagógicas, éticas e formativas que contribuam para a formação da consciência crítica da população usuária (MOTA, 2014).

Portanto, há a necessidade de reafirmar o rigor teórico-metodológico tanto na formação quando na fundamentação do exercício profissional para que possamos estabelecer uma unidade entre teoria e prática, sem cairmos no ecletismo teórico. Torna-se fundamental, então, recorrermos às teorias que conectam as intervenções do Estado com a crise do capital que impactam na reestruturação de novas

demandas aos Assistentes Sociais para avançarmos na constituição de respostas estratégicas que venham, de fato, a contribuir com a implementação e aprofundamento do projeto ético-político profissional voltado à constituição de estratégias técnico-operativas que realizem o efetivo enfrentamento da pobreza e da desigualdade.

Este artigo foi uma tentativa de incitar o debate crítico acerca do programa de transferência de renda no Brasil – o Programa Bolsa Família – inserido no atual contexto da política de assistência social – o SUAS – para que os profissionais que trabalham junto à execução e gestão dessas políticas possam se qualificar tanto no aprofundamento teórico quanto nas posturas políticas cotidianas. E assim poder construir análises críticas e respostas ético-políticas consistentes e coerentes frente às novas demandas que são postas à profissão pelas instituições e usuários dos serviços.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL. (2009). Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: Luta contra a pobreza. Web site. Acessado em 29 Jan. 2009 em <http://www.bancomundial.org.br>.
- BEHRING, E. & BOSCHETTI, I. (2011). Política Social: Fundamentos e história. São Paulo: Cortez.
- CARVALHO, J. M. (2011) Cidadania no Brasil – um longo caminho. 14. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- COSTANZI, R. & FAGUNDES, F. (2010) Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J. & MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Vol. 01. Brasília: IPEA, 2010. Web site. Acesso em 29 Mar. 2015 em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6604
- COUTO, B. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTO, B.; YAZBEK, M. C; SILVA, M. O. & RAICHELIS, R. (org.) (2010). O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez.
- EUZÉBY, A (2004). Proteção social, pilar da justiça social. In: SPOSATI, A. (org.). Proteção social e cidadania – inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal (11-32). São Paulo: Cortez.
- FILGUEIRAS; L. & GONÇALVES, R.(2007).A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro: Contraponto.
- GUERRA, Yolanda. Expressões do pragmatismo no Serviço Social: reflexões preliminares. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 39-49, 2013.
- MARX, K. O capital: crítica da economia política. (1998) v.1. e v. 2. 3 ed. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural.
- MAZZEO, A. (1997). Estado e Burguesia no Brasil: Origens da autocracia burguesa. 2. Ed. São Paulo: Cortez.
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS/ SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SNAS. Avaliação do Impacto do Programa Bolsa Família. Disponível em <<http://www.mds.gov.br>> Acesso em: 18 Jun.2008.
- MOTA, Ana Elizabete. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do Assistente Social. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 120, p. 694-705, out/dez.2014.
- _____. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2005.
- SILVA, M. O.; YASBEK, M. C. & GIOVANNI, G. (2008) A política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez.

STEIN, R.H (2008). Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S. M. & MIOTO, R. (org.) Política social no capitalismo: tendências contemporâneas (196-219). São Paulo: Cortez.

TÓPICOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VOLUME III



 conhecimentolivre.org/home
 contato@conhecimentolivre.org
 [editoraconhecimentolivre](https://www.instagram.com/editoraconhecimentolivre)



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE