

Organizadores
Peter K. Spink
Fernando Burgos
Mário Aquino Alves

Vulnerabilidade(s)
e Ação Pública:
concepções, casos e desafios

Organizadores
Peter K. Spink
Fernando Burgos
Mário Aquino Alves

Vulnerabilidade(s) e Ação Pública: concepções, casos e desafios

 **FGV EAESP**

*CEAPG
Centro de Estudos
em Administração
Pública e Governo*

Edição

Centro de Estudos em Administração Pública e Governo
Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas



Fotografia de capa e contra capa Juliana Spink Mills

Revisão Maria Helena Amaral Muniz de Carvalho

Preparação do texto Ricardo Prado

Projeto gráfico, diagramação e arte final das fotos Antonio Kehl

Licença Creative Commons Atribuição – Não Comercial – 4.0 Internacional

Vulnerabilidade(s) e ação pública [recurso eletrônico] : concepções, casos e desafios / Peter K. Spink, Fernando Burgos e Mário Aquino Alves (orgs.) - São Paulo : Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022. 312 p.

ISBN: 978-65-997183-0-4

1. Desenvolvimento regional. 2. Condições sociais. 3. Movimentos sociais. 4. Comunidade e universidade. 5. Serviços públicos. 6. Administração local. I. Spink, Peter. II. Burgos, Fernando. III. Alves, Mário Aquino. IV. Fundação Getúlio Vargas.

CDU 316.4

Ficha catalográfica elaborada por: Cristiane de Oliveira CRB SP-008061/O
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getúlio Vargas - SP

ISBN 978-65-997183-0-4



Sumário

1. Introdução: a atualidade do debate sobre vulnerabilidade nas ciências sociais aplicadas – <i>Peter Spink, Fernando Burgos e Mário Aquino Alves</i>	6
Parte 1: Conceitos em debate	17
2. Pandemia, risco e novos grupos vulneráveis – <i>Mariel Deak</i>	18
3. Vulnerabilidade em contextos de precariedades habitacionais: quem usa? Como usa? Que efeitos têm? – <i>Mary Jane Paris Spink</i>	33
4. Vulnerabilidades sócio/institucionais: em busca de um conceito amplo e complexo – <i>Francisco Fonseca e Tatiana Lemos Sandim</i>	55
5. O empobrecido país rico: uma análise histórica sobre a vulnerabilidade institucional em Angola – <i>Eliane Barbosa da Conceição</i>	74
Parte 2: Casos temáticos – A contribuição de vulnerabilidade.....	99
6. “Há que se cuidar do broto”: reflexões sobre primeira infância em contexto de privação de liberdade de mães e pais – <i>Mariana Scaff Haddad Bartos</i>	100
7. Proteção social e comunidade: mulheres, pobreza e as múltiplas vulnerabilidades cotidianas – <i>Fernando Burgos e Jacqueline Brigagão</i>	114
8. “A cracolândia aqui acabou”: uma análise das remoções das quadras 36, 37 e 38 dos Campos Elíseos sob a ótica da vulnerabilidade – <i>Morgana G. Martins Krieger</i>	135
Parte 3: O lugar do Lugar	165
9. Fragilidades institucionais contribuindo para aumentar as vulnerabilidades sociais – <i>Ana Marcia Fornaziero Ramos</i>	166

10. Potencialidades e desafios da agricultura urbana em territórios de alta vulnerabilidade: ação pública, conexões viáveis e implicações para políticas públicas – <i>Zilma Borges, Lya Porto e Kate Dayana de Abreu</i>	184
11. Ações públicas culturais e socioeducativas em M’Boi Mirim e região e o enfrentamento às vulnerabilidades urbanas: contribuições para o debate sobre políticas de proximidade – <i>Lúcio Bittencourt e Tiago Corbisier Matheus</i> ...	202
12. Rede Ubuntu de educação popular: vulnerabilidades, territorialidades e cidadania – <i>Roberth M. Tavanti e Julia Malvezzi</i>	215
13. Caminhada pela vida e pela paz: 25 anos de resistência política nas periferias – <i>Roberth M. Tavanti e Vitória Viana de Lima Passos</i>	233
Parte 4: Os desafios para uma universidade cívica	250
14. Diálogos em contexto de vulnerabilidade: limites e aprendizagens na pesquisa dados à prova d’água – <i>Fernanda Lima-Silva, Mario Martins, Maria Alexandra Cunha, João Porto de Albuquerque, Rachel Trajber e José Hercílio Pessoa de Oliveira</i>	251
15. Ciência cidadã em contextos de alta vulnerabilidade: o caso do bairro do Guapiruvu – <i>Fábio Grigoletto, Mário Aquino Alves, Fernanda Antunes de Oliveira, Eliana Lins Morandi</i>	264
16. Pertencer ao território para enfrentar vulnerabilidades: reflexões sobre o papel da universidade no mundo contemporâneo – <i>Raquel Sobral Nonato e André Luis Nogueira da Silva</i>	291
Autoras(es):	309

1. Introdução: a atualidade do debate sobre vulnerabilidade nas ciências sociais aplicadas

*Peter Spink, Fernando Burgos
e Mário Aquino Alves*

Hoje, em círculos acadêmicos, políticos e jornalísticos, parece natural falar sobre “vulnerabilidade” em relação à pobreza ou em relação a certos grupos populacionais como idosos, crianças, mães-solo ou pessoas com deficiência. Encontramos também a expressão usada em relação à mudança climática, aos riscos individuais e coletivos, desastres e questões de saúde, assim como em relação às diversas práticas comportamentais. Com a chegada da Covid-19, com expressiva letalidade no Brasil, o debate sobre vacinas e “grupos e populações vulneráveis” tornou-se cada vez mais frequente, a ponto de se configurar como uma expressão que sempre fizera parte dos usos e costumes da humanidade. Contudo, a sua história é outra.

Originada do substantivo latino *vulnus* (ferida) e do verbo latino *vulnerare* (causar ferida), a palavra “vulnerabilidade” assume o sentido de “possibilidade de ser ferido”, marcadamente em combates e guerras. Assim, as referências ao termo, dos tempos romanos até as primeiras décadas do século XX, são basicamente militares, tanto em relação às pessoas como aos exércitos. As primeiras são vulneráveis porque não são protegidas ou não têm as armas ou habilidades necessárias. Os segundos podem ser vulneráveis por causa de táticas, desproporção numérica ou qualquer outro aspecto das artes de guerra. A *British Library* (que recebe cópias de todos os livros e relatórios publicados no Reino Unido) registrou, em março de 2016, 38.096 itens catalogados sob o termo vulnerabilidade. Destes, menos de 0,1% eram anteriores a 1980 e se restringiam basicamente a discussões sobre fortificações, consequências da bomba atômica e documentos de defesa civil, em relação a ataques. Havia pouquíssimas referências à economia, às culturas genéticas

agrícolas e à primeira infância, áreas em que o termo estava começando a ser usado antes de migrar, posteriormente, para campos tão distintos como as ciências da computação, os estudos ambientais, a redução de riscos de desastres, os serviços sociais, a medicina e as ciências sociais em geral.

Três exemplos demonstram bem essa ampliação. Em 1980, o Escritório do Coordenador das Nações Unidas para Socorro em Casos de Desastre (atual Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assistência Humanitária – UNOCHA) publicou o relatório de uma reunião de especialistas em diferentes aspectos de socorro em caso de desastres para discutir os seis anos de experiência da agência em “análise de vulnerabilidade”, um método de avaliação e identificação de riscos. No prefácio do relatório, a análise de vulnerabilidade é apresentada como uma abordagem que ajudará a “tomar decisões racionais sobre a mitigação dos efeitos de eventos naturais potencialmente desastrosos por meio do planejamento e de um sistema de controles permanentes” (p.iii. *trad. nossa*). O relatório, com o título “Desastres Naturais e Análise de Vulnerabilidade”, teve bastante impacto não somente no campo de desastres naturais, mas também no campo de desenvolvimento em geral. Desse período em diante, os campos que utilizam a expressão se ampliaram, e as publicações cresceram exponencialmente. Não se pretende atribuir esse uso a uma consequência particular do relatório, mas citá-la como um exemplo do contexto em que a expressão começa a ocupar uma parte mais central de diversos argumentos públicos.

O segundo exemplo vem do campo da saúde e é um documento-chave para o enfrentamento da pandemia de HIV/Aids. Em 1992, a Coalizão Global para Políticas sobre Aids (Global Aids Policy Coalition) publicou um relatório de mil páginas com o título de “Aids in the World”. O documento rapidamente se tornou uma referência para ações governamentais e usou como conceito focal a noção de *vulnerabilidade*, apresentado na introdução:

Contra este pano de fundo de uma epidemia global em agravamento, *AIDS in the World* analisou a resposta global para HIV/AIDS e concluiu que, seguindo o período de mobilização global contra a AIDS, no final dos anos 80, a complacência e a falta de uma liderança coordenada e estratégica nacional e internacional paralisaram a resposta durante a segunda década da pandemia da AIDS. Um novo conceito de *vulnerabilidade* tem sido desenvolvido por *AIDS in the World* para ajudar a guiar a nossa compreensão sobre a pandemia, sua história e seu futuro. (Mann, Tarantola & Netter, 1992 p.6, *trad. nossa*)

Ao elaborar a temática da vulnerabilidade, os autores ampliaram a discussão sobre “vulnerabilidade individual” ao criar um modelo tridimensional, adicionando à dimensão do indivíduo e às relações imediatas as vulnerabilidades que são produtos das normas coletivas, instituições, relações de gênero e outras desigualdades presentes na sociedade (denominada de vulnerabilidade societal), além da vulnerabilidade relacionada à efetividade dos diferentes programas nacionais de HIV/Aids. Esta última foi chamada de vulnerabilidade programática - a vulnerabilidade que é resultado da fragilidade das respostas públicas.

A discussão enfatizou a importância de programas de educação coerentes e abrangentes, da acessibilidade de serviços sociais e de saúde, das especificidades das diferentes comunidades e das formas de sua integração nos diferentes sistemas de serviços públicos. Todos são vulneráveis a HIV/Aids no nível biológico, mas a ausência de serviços, a falta de informação, agregada às normas sociais e outras restrições, podem rapidamente aumentar as vulnerabilidades iniciais.

Mais de 20 anos depois, o terceiro exemplo é o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), intitulado “Sustentar o Progresso Humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência”, que desenvolve duas proposições básicas: (a) que “a vulnerabilidade das pessoas é consideravelmente influenciada por suas capacidades e por seu contexto social; e (b) a ausência de proteção das pessoas contra a vulnerabilidade é sobretudo consequência de políticas inadequadas e de instituições sociais pouco sólidas ou disfuncionais” (p.16), conforme parte do texto:

O presente relatório analisa a vulnerabilidade sistêmica e geral que reduz a capacidade dos indivíduos para gerir a própria vida e enfraquece as fundações da sociedade. Debruça-se sobre os grupos de pessoas que são estruturalmente mais vulneráveis e tenta apresentar os motivos subjacentes. Além disso desenvolve o conceito das capacidades de vida, analisando a forma como a vulnerabilidade se vai alterando ao longo de um ciclo de vida. [...] A vulnerabilidade estrutural tem por base a posição das pessoas na sociedade – gênero, etnia, raça, tipo de trabalho ou estatuto social – evoluindo e persistindo por longos períodos de tempo. Para se poder ter uma compreensão cabal desse tipo de vulnerabilidade, é preciso reconhecer que pessoas com capacidades iguais podem no entanto enfrentar barreiras diferentes atendendo a quem são, onde vivem ou o que fazem. (p.22-23)

Considerando essa expansão vertiginosa do uso do termo em um período relativamente curto, é interessante notar que a ideia básica e relacional de vulne-

rabilidade se manteve constante. Pessoas são potencialmente vulneráveis como resultado de algo que poderia acontecer externamente, mas também por sua capacidade de proteção. Ou seja, pessoas podem se proteger constantemente, mas continuam a ser vulneráveis; porém, se não forem protegidas ou não se protegerem, serão mais vulneráveis em situações em que os mais protegidos serão menos vulneráveis.

A observação que marca o ponto de partida para os estudos apresentados neste livro ocorre quando esta noção mais geral é adaptada e traduzida em orientações analíticas específicas de diversas disciplinas com suas diferentes linguagens sociais, que são, por sua vez, transformadas em definições mensuráveis (quantitativas e qualitativas) que orientarão estratégias de ação. Por exemplo, no socorro após desastres (vulnerabilidade e avaliação de capacidades); mudança climática (risco e resiliência); epidemias na saúde (vulnerabilidade social, contextual e programática); transições psicossociais (vulnerabilidade individual ou humana) ou assistência social (vulnerabilidade e risco), entre outros.

As diferentes disciplinas acadêmicas e profissionais, especialmente nas suas atuações aplicadas, precisam de definições e maneiras efetivas de olhar as questões que buscam resolver, cada uma à sua maneira. Necessitam ainda de conversar e trabalhar com outros profissionais que, mesmo com visões ontológicas e epistêmicas distintas, também estão preocupados com soluções. Às vezes essas conversas são mais fáceis, outras vezes não. A administração pública está no centro dessas conversas, porque, não raro, cabe aos gestores, assessores e coordenadores intermediarem as diferentes versões; no nosso caso de vulnerabilidade, na prática cotidiana de decisões e ações. Mas também os profissionais que trabalham no dia a dia da prestação de serviços, as lideranças de comunidades, os coletivos e as associações dos mais diversos tipos, e as cidadãs e os cidadãos que lutam para que os assuntos entrem nas agendas do dia, estão presentes nesta prática cotidiana, junto com suas diferentes respostas solidárias que permeiam o cotidiano.

Assim, a nossa pergunta se apresenta: quais são as diferentes “vulnerabilidades” que vêm sendo propostas? Será que elas ajudam a avançar com as questões urgentes da atualidade, não só no âmbito geral, como também no específico das múltiplas relações singulares do cotidiano?

O Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV CEAPG) tem uma tradição de mais de 30 anos de fazer pesquisa aplicada em diferentes arenas de ação pública, tanto em termos de serviços e ações de governos, quanto nas ações e pressões da sociedade civil para a ampliação e melhoria

da agenda pública e das ações e atividades que distintos públicos desenvolvem de maneira coletiva diretamente. Conforme a definição de Laborier e Trom:

Ação Pública é entendida, no sentido amplo, como a inclusão das atividades dos poderes públicos e, mais ainda, de toda atividade articulada em um espaço público em referência a um bem comum. Esta definição extensiva se alia, na mesma área de atividade, às ações que resultam diretamente da autoridade pública e àquelas que vêm das atividades ordinárias de cidadãos quando demonstram preocupações sobre a vida coletiva.” (2013, p.11, *trad. nossa*)

O FGV CEAPG tem a prática de, periodicamente, juntar suas equipes e diferentes áreas de pesquisas temáticas para focalizar questões da atualidade que são de relevância de todas e todos. Entre os tópicos discutidos ao longo dos anos podemos mencionar: a relevância de estratégias locais para a redução da pobreza (2000); a análise de ações de desenvolvimento local na perspectiva de gênero (2003); as diferentes facetas de inovação em governos subnacionais (2006); a situação de crianças e adolescentes no semiárido brasileiro (2007); os impactos da Constituição de 1988 depois de vinte anos (2010); experiências com arranjos cooperativos intergovernamentais subnacionais (estados e municípios) (2011); a arquitetura de financiamento das organizações de defesa de direitos (2013); as alianças possíveis para a proteção da Amazônia (2013); os arranjos presentes e as características das chamadas “*smart cities*” brasileiras (2016); as múltiplas estratégias de busca pela melhoria da educação pública (2019); e, desde 2013, as vulnerabilidades e potencialidades presentes em um território específico do município de São Paulo, M’Boi Mirim. Além dos ricos debates, livros, relatórios, artigos acadêmicos, cartilhas e outros materiais de divulgação que foram produzidos e estão disponíveis no *site* do Centro (www.fgv.br/ceapg).

Assim, diante da questão levantada, e com uma variedade de trabalhos de pesquisa aplicada, incluindo dissertações e teses já feitas sobre a temática da vulnerabilidade, lançamos um convite às pesquisadoras e aos pesquisadores do Centro para escreverem seus trabalhos sobre suas experiências e as diferentes noções de vulnerabilidade. Trinta de nossos colegas responderam, individualmente ou em grupos, e o resultado são as 15 contribuições que compõem este livro. As versões preliminares dos textos foram elaboradas durante o primeiro semestre de 2020 e, depois, aleatoriamente distribuídas entre os demais autores, num processo de revisão aberta com observações, questões e sugestões. Em tempos da Covid-19, fizemos duas reuniões virtuais de apresentação dos trabalhos com todos os autores

e autoras para socializar e debater as diferentes ideias, antes da produção dos textos finais. Todos os textos passaram posteriormente por mais uma revisão editorial com comentários específicos em relação a uma estrutura possível do livro.

Tal estrutura, incluindo o título, é produto das apresentações e debates; afinal, cada contribuição foi uma resposta à indagação “Vulnerabilidade: e daí?”. Sequenciar as contribuições – baseadas nelas mesmas – implicou construir uma narrativa em que cada capítulo é um *actante*, uma personagem que conta parte de um texto que vai se desenrolando como se fosse numa mesa redonda imaginária. Há outras narrativas, outras sequências possíveis e muitos outros aspectos de vulnerabilidade a serem discutidos. Não se trata de um livro de texto, de um *handbook*, e muito menos pretendemos que seja um documento do tipo *estado da arte*. Mas é um trabalho coletivo construído a partir de experiências específicas; há linhas presentes que se conectam e conversam, há dúvidas e questões levantadas e potenciais conclusões exploradas.

A primeira parte do livro consiste em quatro contribuições que colocam o(s) conceito(s) de vulnerabilidade(s) em debate. Na primeira, Mariel Deak discute a ampliação das diferentes noções de pobreza, levando em conta a medição de linhas de pobreza, questões de exclusão e desfiliação, capacidades e recursos para sua gradativa transformação em vulnerabilidade e as dinâmicas entre estrutura e agente. Seu pano de fundo é a pandemia da Covid-19, suas consequências para as vulnerabilidades existentes e as novas vulnerabilidades que provocou. Em seguida, Mary Jane Paris Spink focaliza a vulnerabilidade em contextos de precariedades habitacionais e, a partir da abordagem da análise de práticas discursivas, pergunta sobre a própria expressão: quem usa; como usa; que efeitos tem? Na resposta, mostra que há uma polissemia de significados de vulnerabilidade, presos em tradições discursivas, e seus usos têm efeitos na maneira como pessoas e grupos são socialmente posicionados.

Usos e efeitos são também a preocupação de Francisco Fonseca e Tatiana Lemos Sandim, em sua contribuição sobre vulnerabilidades sócio/institucionais. Com atenção específica ao modo como as ações do Estado podem aprofundar a vulnerabilização de grupos estruturalmente excluídos, discutem a atuação dos aparatos policiais e as instituições judiciais que, ao agir em favor de um setor da sociedade brasileira em detrimento de outro, engendram novas “camadas” de vulnerabilidade. Concluindo esta primeira parte, Eliane Barbosa da Conceição analisa a história de Angola desde a independência, sob a perspectiva de vulnerabilidade institucional. Angola é o segundo maior país produtor de petróleo na África e sua exportação

corresponde a cerca de 50% das receitas governamentais. Mesmo assim, é um país com profundas desigualdades, visíveis no dia a dia, por causa da “vulnerabilidade institucional cotidiana”.

A segunda parte desta narrativa coletiva consiste em três contribuições cujo foco é o uso de noções de vulnerabilidade em casos e temas que são itens de questões sociais amplas. A primeira é de Mariana Scaff Haddad Bastos, sobre as consequências do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257, 2016) para as crianças que têm seus genitores privados de liberdade, tanto os pais quanto, em número crescente, as mães. A chamada Lei das Drogas (Lei 11.343, 2006) gerou um aumento de 656% de mulheres no sistema prisional, entre 2000 e 2016, e uma parte significativa das crianças que têm seus genitores privados de liberdade vive no cárcere com as mães. Em seguida, Fernando Burgos e Jacqueline Brigagão, com foco nas múltiplas vulnerabilidades cotidianas, discutem a interface entre pobreza, gênero e os sistemas de proteção social. Relatam histórias de duas mulheres que precisam conciliar o papel de sustentadora financeira da família com o papel de cuidadora, e que vivem em territórios com vulnerabilidades específicas: a região periférica do município de São Paulo e a zona rural de um pequeno município de Piauí, São João do Arraial.

A terceira contribuição, de Morgana Martins Krieger, analisa as remoções no centro de São Paulo, na área pejorativamente chamada de Cracolândia. Seus estudos no local sugerem a importância de pensar a partir do território e de refletir sobre dois níveis de vulnerabilidade, o individual e o institucional. Como aponta, tendo por base as pressões políticas para “acabar com a Cracolândia”, quase que a única área de política pública ativamente presente na região é a da segurança pública, que age sem interface com os demais serviços públicos menos presentes e sem possibilidade de diálogo com as pessoas do lugar.

O lugar do Lugar é a linha mestra de cinco contribuições que formam a terceira parte do livro. Têm em comum uma área territorial específica composta dos distritos de Jardim Ângela e Jardim São Luís e áreas adjacentes da Zona Sul periférica de São Paulo, numa região caracterizada por múltiplas vulnerabilidades e conflitos entre proteção ambiental e demandas habitacionais. Em 2013, junto com colegas de outras universidades paulistas, os autores tiveram a ideia de desenvolver os diferentes estudos deles, no mesmo lugar territorial, a fim de explorar as sinergias possíveis, buscar maneiras de incorporar as questões específicas do lugar e tornar os resultados mais úteis para as pessoas envolvidas na discussão de assuntos locais. Entre os diferentes temas abordados, há questões referentes à moradia, cultura, pessoas

com deficiência, microfinanças e desenvolvimento econômico, agricultura urbana, juventude, cultura e mobilização social, entre outras. Quando possível, moradores – especialmente os jovens – foram convidados a participar das investigações, e os resultados dos estudos, socializados em diversas maneiras, por meio da participação em fóruns da região e mediante meios eletrônicos em acesso aberto. Informações foram coletadas quando solicitadas pelas lideranças, associações e coletivos de base territorial e há uma busca constante para identificar outros estudos acadêmicos, incluindo monografias e teses, relatórios públicos e outros documentos produzidos sobre a região, também disponibilizados eletronicamente. Lembrando as experiências com estações de pesquisa no campo ambiental e agrícola e as discussões sobre a pesquisa em ação, essa plataforma de informações de acesso aberto, junto com seus diferentes projetos, ganhou o apelido de Estação M’Boi em referência à subprefeitura da região (M’Boi Mirim) e a estrada que marca seu eixo central.

Na primeira contribuição, Ana Marcia Fornaziero Ramos discute vários de seus estudos feitos no campo da assistência social municipal, com o foco principal nas relações com as organizações sociais de base territorial conveniadas, responsáveis pela maioria de serviços com crianças, adolescentes, jovens e idosos e famílias em situação de vulnerabilidade. Muitas das ações no campo da vulnerabilidade exigem conexões entre os serviços de diferentes secretarias municipais e estaduais, onde as dificuldades ou até a ausência de um trabalho em rede tem um impacto negativo nas vulnerabilidades sociais existentes.

Provavelmente, poucas pessoas associariam hoje a cidade de São Paulo, o maior município das Américas em termos populacionais, com a agricultura. Entretanto, a agricultura urbana, que inclui a produção agrícola para o autoconsumo, comercialização e prestação de serviços ambientais, é muito mais importante do que se pensa, conforme demonstra a segunda contribuição escrita por Zilma Borges, Lya Porto e Kate Dayana de Abreu. O texto focaliza as potencialidades e desafios da agricultura urbana em territórios de diferentes graus de vulnerabilidade na cidade em geral, e depois, foca a atenção em experiências específicas na Zona Sul. A terceira contribuição, de Lucio Bittencourt e Tiago Corbisier Matheus, é o resultado de estudos e debates no campo da cultura e juventude na região de M’Boi, incluindo um programa interuniversitário de pesquisa sobre o impacto da Covid-19 envolvendo jovens universitários locais. Discutem três experiências inovadoras de ação em rede, tendo por base a noção de políticas de proximidade: o Fórum dos Blocos de Carnaval de Rua de M’Boi Mirim; a Rede Ubuntu de Educação Popular e o Centro São José para crianças e jovens – todas com fortes conectividades territoriais.

A quarta contribuição, de Roberth Tavanti e Julia Malvezzi, aprofunda a discussão iniciada no texto anterior sobre a Rede Ubuntu, fundamentando-se em sua convivência com os diferentes polos da rede e seus coordenadores, professores e estudantes, durante dois anos. Nessa convivência surgiu a demanda de ajudar, com rodas de conversa, os jovens estudantes sobre temas como território, direitos humanos e cidadania, cujos resultados expressam muitas das dimensões das vulnerabilidades presentes. A última contribuição desta terceira parte do livro apresenta a história de uma caminhada que por 25 anos acontece no dia 2 de novembro (Dia de Finados) para protestar e denunciar o elevado número de homicídios – na maioria de jovens, pretos e pobres – que ocorre na região. Escrito por Roberth Tavanti e Vitoria Viana de Lima Passos, o capítulo descreve a origem das Caminhadas Pela Vida e Pela Paz e os diferentes temas abordados desde a primeira, em 1996, quando quase cinco mil pessoas caminhavam de três pontos – Capão Redondo, Jardim Ângela e Jardim São Luís – para o cemitério de São Luís, onde a maioria dos jovens vítimas de violência fora enterrada.

Desde sua criação em 1989, o FGV CEAPG vem buscando formas de melhorar as trocas entre os diversos saberes e atores presentes nas diferentes arenas das ações públicas e, nesse processo, reposicionar a universidade como parte, mas somente parte, de uma ecologia social de relacionamentos amplos, preocupados com a construção de um cotidiano vivido com dignidade, qualidade e respeito mútuo. Essa preocupação está nas entrelinhas de todas as contribuições do livro, mas é explicitamente presente nas três contribuições que formam a quarta e última parte.

Na primeira contribuição dessa última parte, Fernanda Lima-Silva, Mario Martins, Maria Alexandra Cunha, João Porto de Albuquerque, Rachel Trajber e José Hercílio Pessoa de Oliveira discutem o que aconteceu no início de sua investigação sobre o uso de informações de moradoras e moradores nos procedimentos de monitoramento de áreas com risco de inundação. Pesquisadores experientes na construção de métodos de consulta e de investigação aplicada, haviam feito todas as preparações necessárias, incluindo contatos e convites, para uma reunião de abertura num salão paroquial comunitário no mesmo Jardim São Luís mencionado na terceira parte do livro. O único problema foi que ninguém compareceu. Ao desembrulhar as razões, chegaram a importantes aprendizagens sobre a construção de diálogo em situações de vulnerabilidade.

Na sequência, há a contribuição de Fabio Grigoletto, Mario Aquino Alves, Fernanda Antunes de Oliveira e Eliane Lins Morundi, que focalizam a relação entre os diferentes saberes, com base na discussão da ciência cidadã. O lugar de

seus trabalhos é o Bairro de Guapiruvu, no município de Sete Barras, no Vale do Ribeira, uma região de vulnerabilidade rural no sul do Estado de São Paulo. Suas experiências com um projeto de alfabetização científica e ciência cidadã realizado em Guapiruvu complementam de maneira significativa as experiências na região urbana de M'Boi Mirim, discutidas anteriormente. Descrevem a experiência baseada em diferentes ações e, em paralelo, sob a perspectiva das reflexões das e dos pesquisadores, mostrando as tensões decorrentes da tentativa de assentar o projeto no delicado terreno onde a ciência encontra a sociedade: a política. Explicam que tentar entender a polissemia da vulnerabilidade a partir dos lugares vividos requer uma postura de investigação que, ao se basear em “diálogos de saberes”, reconhece que nós, acadêmicos, somos muitas vezes parte dos problemas que estamos tentando resolver.

A última contribuição ao livro, de Raquel Sobral Nonato e André Luis Nogueira da Silva, tem como título as consequências de muitas das observações anteriores: “Pertencer o território para enfrentar vulnerabilidade – reflexões sobre o papel da universidade no mundo contemporâneo”. Anotam que esta é uma discussão que acontece simultaneamente no Brasil e em diversos lugares do mundo, em torno de uma noção da universidade como parte do tecido cívico do território em que está inserida; que compartilha seus desafios e enfrentamentos mais urgentes. Após mostrar algumas das experiências brasileiras que demonstram que mudanças são possíveis, concluem apontando para as potencialidades de novas formas de conexão que foram abertas pelas universidades no enfrentamento da Covid-19.

Gostaríamos de agradecer o apoio de vários colegas na produção do livro: Bianca Barp, que foi Residente de Pesquisa no FGV CEAPG em 2020; Fabiana P. Sanches de Moura, Coordenadora Administrativa do Centro, que cuidou de todo o processo de comunicação e organização das diferentes fases em um período bastante difícil; do FGV EAESP Pesquisas e Publicações, pelo apoio financeiro em algumas etapas deste projeto; e de todos os autores e autoras que colaboraram com a redação dos capítulos, mas também com a revisão e discussão dos capítulos de colegas.

Esperamos que este livro seja útil e que possa fomentar ainda mais o debate sobre o tema das vulnerabilidades no campo da Administração Pública e das Ciências Sociais Aplicadas em geral.

Referências

- Laborier, Pascal & Trom, Dany (2003) (orgs.). *Historicités de L'action publique*. Centre Universitaire de Recherches Administratives e Politiques de Picardie, Paris France: Les Presses Universitaires de France.
- Mann Jonathan, Tarantola, Daniel. J. M. & Netter, Thomas, W. (1992). *Aids in the World: a global report*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- UNDP (2014) *Relatório de Desenvolvimento Humano. Sustentar o Progresso Humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência*. New York, NY: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Parte 1:
Conceitos em debate

2. Pandemia, risco e novos grupos vulneráveis

Mariel Deak

Introdução

A pandemia causada pelo novo Coronavírus, e o consequente isolamento social necessário para contê-la, transformaram drasticamente o funcionamento da economia. Pela primeira vez na história recente, milhões de brasileiros tiveram que suspender suas atividades laborais e se absterem de sair de casa, na expectativa de que estas medidas ajudassem a diminuir a taxa de transmissão do vírus para níveis manejáveis por parte do sistema de saúde. A estratégia teve consequências duras para o mundo produtivo e para a qualidade de vida das pessoas.

Desde março 2020 temos assistido à queda brutal da produção e da renda das famílias. Segundo dados da Pesquisa Industrial Mensal (PIM), a produção industrial despencou 18,8% em relação a março e 27,2% em relação ao mesmo mês de 2019; o setor de bens de consumo duráveis foi um dos mais afetados, com 79% de queda (IBGE, 2020). Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) indicam perda de 1,2 milhão de postos de trabalho formais durante o primeiro semestre de 2020 (CAGED, 2020); e estimativas indicam que o desemprego (seja oculto ou aberto) chega a quase um quarto da população economicamente ativa. Pela primeira vez na história, mais pessoas estavam sem trabalho do que trabalhando no País (P2S, 2020a).

Os segmentos considerados vulneráveis (como mulheres e pretos) foram, como sempre, os mais afetados. Mas não apenas. Pela primeira vez, outros estratos historicamente mais estáveis (como brancos, homens, pessoas com ensino superior e trabalhadores com carteira assinada) experienciaram uma queda brusca da renda e tiveram de recorrer a programas governamentais de

complementação de renda, benefícios anteriormente destinados apenas aos mais pobres (P2S, 2020b).

O resultado foi uma mudança no escopo, público-alvo e tipo de intervenção tipicamente realizada pelo nosso sistema de proteção social, com consequências ainda pouco compreendidas para seu futuro. Além disso, alguns dos pressupostos que norteavam o sistema tiveram de ser revisitados, como a relação entre pobreza e vulnerabilidade. Muitas vezes usados como se fossem a mesma coisa, estes dois conceitos tiveram seus sentidos esgarçados e necessitam ser (re)lidos à luz da nova situação. Por fim, surge também o desafio de operacionalizar os novos conceitos, ou seja, constituir estratégias de mensuração capazes de atender à nova realidade brasileira. Quem são os novos vulneráveis? Como encontrá-los?

Este trabalho se propõe a articular as três dimensões referidas acima: (i) a conceituação do problema (pobreza, vulnerabilidade e a relação entre eles); (ii) definição do público-alvo e mensuração empírica; e (iii) as intervenções propostas pelo governo federal brasileiro. Optamos por analisar duas iniciativas: a Renda Básica Emergencial (RBE) e a MP 936/2020, por constituírem as principais medidas adotadas pelo governo federal brasileiro para a mitigação da queda de renda da população. Por fim, apresentamos as conclusões do estudo, que apontam para a necessidade de fortalecimento das estruturas perenes do Sistema de Proteção Social brasileiro, em especial a rede da Assistência Social, e a institucionalização de estratégias de transferência de renda.

Conceituação: da pobreza à vulnerabilidade

Analisar os efeitos da pandemia sobre a população de menor renda demanda um esforço analítico de definição do problema. De fato, a forma como cada sociedade compreende conceitos como pobreza, vulnerabilidade e privação condiciona suas estratégias de ação. Por exemplo, uma sociedade liberal, que entende pobreza como fruto da baixa disposição dos indivíduos ao trabalho, traçará estratégias distintas de proteção social, quando comparada a uma que entende pobreza como fruto do processo desigual de acumulação capitalista. Em cada caso, os governos podem lançar mão de estratégias significativamente diferentes para definir o problema, entender suas causas, identificar o público-alvo beneficiário e desenvolver intervenções, o que nos diz que a discussão teórico-metodológica sobre privação não apenas é necessária para compreender os processos de redistribuição de renda nas sociedades contemporâneas, mas necessita ser constantemente atualizada.

Alguns dos primeiros estudos empíricos que procuraram medir a pobreza foram feitos na passagem do século XIX para o século XX, na Inglaterra. Na época, pesquisadores como Charles Booth e Seebohm Rowntree estavam interessados em entender quem eram os miseráveis que moravam em Londres, quantos eram e por que levavam aquela vida. Em comum, buscaram uma forma “objetiva” para definir quem fazia parte do grupo dos paupérrimos (Laderchi et al., 2003).

Esses estudiosos inauguraram o que chamamos de “abordagem monetária sobre a pobreza”, que defende que o nível de bem-estar dos indivíduos pode ser medido ao se converter todas as necessidades humanas a uma métrica monetária única (geralmente renda ou consumo), tendo implícito o pressuposto de que a maior parte das necessidades humanas pode ser suprida por meio de mecanismos de mercado.

Rowntree foi o responsável pela criação da primeira linha monetária de pobreza, que consistia em uma medida de renda que considerava os custos esperados de uma cesta de alimentos e outros itens essenciais. Ainda que ao longo das seguintes décadas muitos estudiosos tenham complexificado essa ideia, criando, por exemplo, estratos sociais com base em renda, o fato é que as linhas de pobreza são, até hoje, um dos critérios mais utilizados para medir privação.

Uma das maiores vantagens da abordagem monetária é que as informações utilizadas, geralmente, são de fácil acesso (renda e consumo costumam ser medidas de forma regular pela maioria dos países), além de permitir comparações entre realidades diferentes, o que confere escala às análises. Porém, também apresenta algumas limitações, como a real dificuldade em se determinar (e monetizar) o que podemos considerar como “padrão mínimo de vida”. Ora, as necessidades das pessoas são diferentes: uma mãe preta com filhos pequenos, moradora de uma periferia urbana, com certeza, precisa de coisas distintas de uma família que mora na zona rural e que possui uma horta. Se as necessidades para uma vida digna variam (de acordo com gênero, idade, raça, posição na família, geração, localização geográfica e acesso a bens e serviços fora do mercado privado, apenas para citar os recortes mais óbvios), como definir um número mágico que nos diga quem é pobre e quem não é? Por fim, outra crítica comum a essa abordagem é que ela tende a enfatizar os aspectos individuais da pobreza, desconsiderando as estruturas e os processos sociais que a constituem (Laderchi et al., 2003).

Esse último ponto merece destaque, pois foi o pressuposto que condicionou, durante a maior parte do século XX, as principais respostas para o combate à pobreza por parte dos governos do mundo: até a década de 1960 se acreditava que a saída para a pobreza era o desenvolvimento econômico puro e simples; ou seja, o

crescimento geral da renda levaria quase automaticamente à sua distribuição entre os estratos mais baixos da população.

Com a evolução dos estudos sobre determinantes gerais da renda das nações, ficou claro que aquela abordagem não era suficiente para explicar e prognosticar saídas para a pobreza, e novas teorias surgiram. Uma das mais conhecidas é a das “capacidades”, inaugurada nos anos 1980, com base nos estudos pioneiros de Amartya Sen, que teceu fortes críticas ao pensamento econômico clássico e defendeu uma mudança no foco do problema: em vez de focar na riqueza, deveríamos entendê-la como um meio para que os indivíduos exercessem sua liberdade (Sen, 1993, 1999). A pobreza, aqui, não seria mais a ausência de renda, mas a falta de capacidade das pessoas em construir a vida que valorizam. Tal abordagem concebe a vida humana como um conjunto de “atividades” e “modos de ser” denominados *functionings*, que consiste em relacionar a qualidade de vida à capacidade de “funcionar” ou executar funções. Para além da renda, as capacidades se relacionam a diferentes acessos, como educação, saúde, trabalho e igualdade de oportunidades. Assim, pela primeira vez, atores extra econômicos (como sexo, idade, posição na família e local de moradia) foram incorporados nos estudos sobre pobreza e passaram a ser considerados elementos que afetavam as capacidades de funcionamento dos indivíduos (Sen, 1999).

O maior desafio dessa abordagem é, como se pode imaginar, definir quais são as capacidades humanas e medi-las de forma satisfatória. Como traduzir esse rol de potenciais realizações em indicadores padronizados?

Uma das tentativas de maior sucesso foi a criação, no início dos anos 1990, por parte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Composto por três dimensões (renda, escolaridade e expectativa de vida), o índice busca medir o acesso da população à renda, educação e saúde, e tornou-se rapidamente uma referência no campo do desenvolvimento por ser simples e, relativamente, de fácil mensuração. No entanto, suas fortalezas também são suas fraquezas, tendo em vista que a necessidade de dados comparáveis implica na escolha de indicadores muito básicos que não refletem plenamente o conceito de capacidades defendido por Sen (Bronzo, 2005).

A abordagem das capacidades representou uma mudança expressiva no ponto de partida (e de chegada) das análises sobre pobreza: ao incorporar o contexto em que as pessoas vivem e as liberdades que elas de fato exercem, ajudou a expansão do conceito e abriu espaço para um debate mais amplo sobre as prioridades sociais.

As duas abordagens discutidas (monetária e capacidades) têm em comum uma maior ênfase nos aspectos individuais da pobreza, prescindindo de uma discussão estrutural sobre suas causas e efeitos. E foi justamente esse o ponto de incômodo entre estudiosos do campo das ciências sociais, especialmente vinculados a universidades europeias.

De fato, desde os anos 1960, já havia, em países como França e Espanha, uma forte tradição nos estudos sobre exclusão social. Em um momento de considerável expansão econômica (conhecido como os “trinta anos gloriosos” do pós-guerra), os pesquisadores buscavam entender por que alguns grupos, ainda que pouco representativos, permaneciam à margem do desenvolvimento.

Os processos de reestruturação produtiva dos anos 1980-1990 mudaram esse cenário e jogaram um contingente enorme de trabalhadores para o grupo dos considerados “pobres”: em um curto período de tempo, desempregados, subempregados, imigrantes e inválidos passaram a compor as filas da assistência social, aumentando a pressão sobre os sistemas de proteção social dos países. Com isso, ganham força os estudos que buscavam compreender as dinâmicas econômicas da produção das populações marginalizadas, procurando compreender o enredamento entre as novas formas de produção capitalista e seus efeitos sobre a estrutura e a coesão social (Bronzo, 2010). Este conjunto de estudos compõe outra visão sobre o fenômeno da pobreza - a da “exclusão/desfiliação”.

Nesse contexto, dois grupos de autores se destacam. No debate espanhol, autores como Joan Subirats, Quim Brugué e Ricardo Gomà (2002) discutem os mecanismos que geram as dinâmicas de exclusão, elencando aspectos demográficos (como imigração, envelhecimento populacional e pluralidade de arranjos familiares), mudança na estrutura do mercado de trabalho (flexibilização da produção) e as dificuldades do estado de bem-estar social espanhol em incorporar essas novas populações em sua rede de assistência. Já no contexto francês, autores como Serge Paugam (2007) e Robert Castel (1998) buscaram trabalhar aspectos simbólicos das novas experiências de pobreza, advogando que a perda dos vínculos formais de trabalho levaria a um afrouxamento das relações sociais e da coesão social.

Em comum, os pensadores nos dizem que não basta entender pobreza como um fenômeno isolado, estático e individual, mas como um processo social amplo, gerado por estruturas de produção de riqueza que têm, como elemento constituinte, a produção de segmentos sociais excluídos. Estes seriam parte estruturante do sistema e não mais subprodutos indesejáveis do desenvolvimento, tal como pregavam os adeptos da abordagem monetária clássica. Assim, essa abordagem inova ao trazer

para o debate elementos estruturais, processuais e multidimensionais da privação, com destaque para a reflexão sobre as relações entre capitalismo, estrutura social e produção da exclusão.

Estamos agora no início dos anos 1990 e vemos que os estudos sobre privação se encontram divididos em dois grandes grupos epistêmicos: os que partem da perspectiva dos atores (traçando linhas de pobreza ou tentando criar indicadores sintéticos para classificar indivíduos e comunidades, segundo seus graus de privação – abordagens monetária e de capacidades), e os que partem da perspectiva das estruturas (buscando compreender formas de produção de exclusão por parte das estruturas econômicas dominantes – abordagem da exclusão social). Em um cenário como esse, era de se esperar que as novas pesquisas, aproveitando o melhor de cada ponto de vista, começassem a traçar sínteses que dessem conta da complexidade do fenômeno estudado. E foi exatamente isso que aconteceu, quando pesquisadores buscaram responder à clássica pergunta: de que forma os diferentes níveis se relacionam? Em outras palavras, como as estruturas sociais impactam a realidade de cada indivíduo ou comunidade e vice-versa?

Responder a esta questão não é trivial e passa pelo entendimento dos mecanismos que conectam os dois níveis analíticos. Desse modo, assistimos à multiplicação dos estudos empíricos que procuraram compreender de que forma os indivíduos, com suas características pessoais (renda, raça, escolaridade, acesso a serviços – nível micro), utilizam seus recursos individuais e comunitários (como diversos tipos de capital – nível meso) para fazer frente aos desafios propostos pelas grandes estruturas sociais na produção do seu bem-estar (nível macro).

E o que encontraram foi surpreendente: não há uma regra que sirva a todos. Com tantas variáveis em jogo - transformações no mercado de trabalho e no acesso à proteção social, mudanças demográficas e no padrão de consumo, recortes de gênero e raça impactando oportunidades – é impossível criar uma separação universal sobre quem pertence ao grupo dos mais pobres. E, ainda que isso fosse possível, como garantir que não mudará amanhã?

É por isso que se fez necessário, neste momento, o deslocamento da ideia de pobreza para a noção de “vulnerabilidade”. Abandonando de vez qualquer resquício de uma visão estática, a nova abordagem vai focar nas “dinâmicas entre agente e estrutura” e nas “transformações” na condição dos grupos ou indivíduos ao longo do tempo.

A principal inovação dessa abordagem foi a incorporação da noção de *risco*, que traz consigo a ideia de probabilidade - ou seja, não discorre apenas sobre os eventos passados e presentes, mas também sobre aqueles que podem vir a ocorrer.

A probabilidade se apresenta nos diversos momentos da chamada “cadeia de risco”, que envolve: (i) o incidente crítico, (ii) as respostas dos agentes a ele e (iii) o resultado do processo.

Um incidente crítico é um acontecimento exógeno que impacta algum indivíduo ou grupo de pessoas, podendo ser um processo natural (terremoto, erupção de vulcão, pandemia) ou social (reestruturação produtiva, crise econômica). Os incidentes críticos afetam os grupos sociais, de acordo com sua magnitude (tamanho ou profundidade de impacto), frequência (número de vezes em que ocorrem) e duração (tempo em que ocorrem) (Alwang et al., 2001). Por exemplo, há diferenças entre uma comunidade impactada uma única vez por um terremoto e outra que sofre constantemente com o problema; o mesmo se pode dizer em relação a uma crise econômica de curto prazo, causada por um problema pontual, e um processo longo de desaceleração produtiva. Em ambos os casos, o incidente crítico possui magnitude, duração e frequência distintas, o que impacta de formas diferentes determinado local.

Para cada ação há uma reação, ou, ao menos, uma tentativa de adaptação. Assim, o segundo elemento da nossa cadeia de risco é constituído pelas respostas dos agentes ao evento, que variam de acordo com os recursos que as pessoas ou comunidades possuem e o uso que fazem deles. Podem assumir a forma de renda, educação, acesso à moradia ou infraestrutura e até capital social. Quanto mais recursos um local possui, e quanto mais estratégias eficazes utilizar, melhor conseguirá mitigar os efeitos negativos do evento (Davies, 2016; Moser, 1998). Por exemplo, uma família que possui uma pequena poupança terá melhores condições de lidar com um possível desemprego do provedor do que uma sem renda extra (recurso aqui é o capital financeiro e a estratégia foi poupar). Da mesma forma, se essa família contar com uma rede de apoio de amigos e familiares próximos (capital social), talvez a situação de privação não seja tão severa quanto poderíamos imaginar. Se o provedor da família tiver maior escolaridade (recurso é capital humano) aumentam-se as chances de conseguir uma recolocação no mercado de trabalho.

Assim, vemos que o bem-estar das pessoas é o resultado da combinação de muitas variáveis e diferentes estratégias de adaptação. Por isso, muitos pesquisadores deixaram para trás as chamadas “linhas de pobreza” e passaram a falar em “graus de vulnerabilidade”, em que a situação de bem-estar das pessoas é pensada a partir de uma escala contínua complexa, com idas e vindas, melhorias e quedas, e rearranjos ao longo do tempo. Esta é a perspectiva que adotaremos para a análise da situação imposta pela pandemia.

A breve revisão bibliográfica aqui exposta nos permite concluir que a reflexão sobre a privação passou por um processo de alargamento e complexificação ao longo do século XX, saindo de uma perspectiva univariada (renda monetária) para formulações mais amplas (incorporando conceitos como acesso a serviços, direitos, dignidade e autonomia), chegando finalmente a uma noção que abarca a probabilidade de privação, a chamada vulnerabilidade. De fato, esse se tornou um dos principais conceitos para pensar a privação hoje e pode ser uma lente útil para analisarmos os desafios colocados pela pandemia do novo Coronavírus. Na próxima seção, analisaremos a situação econômica atual à luz do conceito de vulnerabilidade.

Definição e mensuração: os antigos e novos grupos vulneráveis

O conceito de vulnerabilidade é útil para analisar o contexto da pandemia, pois incorpora a ideia de “probabilidade futura de privação”. Em outras palavras, incorpora as transformações causadas pela nova situação e nos permite pensar os impactos futuros do fenômeno. Somam-se a isso as privações passadas, e temos diferentes situações de vulnerabilidade.

Os incidentes críticos aqui são, obviamente, a pandemia do novo Coronavírus e o conseqüente isolamento social, os quais não impactam os territórios de forma homogênea, variando em magnitude, frequência e duração. Por exemplo, o vírus chegou primeiro nas grandes metrópoles e só depois às cidades pequenas (frequência do evento); cidades grandes tiveram que lidar com maior número de casos, quando comparadas às pequenas (magnitude); e o isolamento social variou entre estados e municípios (duração). A pandemia é, em si, um evento múltiplo e não linear.

Cada localidade, comunidade ou indivíduo também tem seus recursos e estratégias próprias para lidar com o choque. Comunidades pobres tiveram mais dificuldade de conter a pandemia, devido à falta de saneamento básico e acesso a serviços; e indivíduos foram afetados diferentemente no mercado de trabalho, segundo a escolaridade, raça, gênero e inserção produtiva (P2S, 2020b). Assim, a depender da magnitude do impacto da crise, das características dos grupos sociais e de suas estratégias, configuram-se diferentes situações de vulnerabilidade.

Em um esforço de mensurar e qualificar esse impacto, pesquisadores da Rede de Pesquisa Solidária¹ buscaram traçar um panorama dos efeitos da crise sobre os diferentes grupos sociais (P2S, 2020b). O objetivo era entender quais os trabalhadores mais impactados pela pandemia, suas características pessoais e em que

setores estavam. Foram consideradas duas dimensões: estabilidade do vínculo de trabalho (sendo os informais mais instáveis) e grau de fragilização dos setores econômicos (que levou em consideração a essencialidade do setor e a queda da atividade econômica). As dimensões foram, então, cruzadas, chegando-se a nove perfis de vulnerabilidade.

Os resultados indicam que 84% dos trabalhadores brasileiros se encontram em alguma situação de vulnerabilidade de trabalho. Destes, 38% já viviam anteriormente em situação similar – os informais sem vínculo estável; são os milhares de camelôs, empregadas domésticas, motoristas de aplicativos, entregadores e outros segmentos historicamente excluídos do mercado formal. Mas não eram, em sua maioria, beneficiários dos tradicionais programas de transferência de renda, pois possuíam renda mais alta que a linha de corte. São 35 milhões de pessoas e foram os mais afetados (P2S, 2020b).

Mas a grande novidade foi o surgimento de uma massa de 41 milhões de pessoas (45% da força de trabalho) que agora passaram a conviver com o risco concreto de demissão ou redução salarial (P2S, 2020b). São formados, principalmente, por homens e mulheres brancos que trabalham com carteira assinada em posições de nível médio, como professores, garçons, vendedores e serviços pessoais. Este grupo inclui também profissionais com ensino superior que atuavam em mercados pouco regulamentados e bastante impactados, como setores da indústria criativa.

A emergência dessas novas demandas propôs desafios consideráveis aos governos, que construíram estratégias, mais ou menos exitosas, visando mitigar o problema.

Intervenção: Renda Básica Emergencial e MP 936

As duas principais soluções do governo federal para a crise na renda tencionaram, a partir de estratégias distintas, atacar os dois problemas citados anteriormente: o agravamento da vulnerabilidade de grupos historicamente excluídos e o apoio a novos grupos vulneráveis.

Para o primeiro, foi criada a Renda Básica Emergencial, que prevê o pagamento de um benefício no valor de R\$ 600,00 a R\$1.200,00 mensais a trabalhadores informais de baixa renda que foram impactados pela crise do Covid-19. Podem receber o auxílio brasileiros maiores de 18 anos sem carteira assinada, microempreendedores individuais (MEI), desempregados, e que ganham até R\$28.559,00 de renda tributável anual. Inicialmente previsto para durar três meses, o benefício foi estendido até dezembro de 2020, mas teve seu valor diminuído para R\$ 300,00.

Até agosto de 2020, já haviam sido transferidos R\$ 180 bilhões de reais a 67,2 milhões de beneficiários (P2S, 2020a).

O benefício pode ser acessado de algumas formas: para os atuais beneficiários do Programa Bolsa Família e para os inscritos no Cadastro Único (que somam 48,3 milhões de pessoas conforme estimativas de Souza e colaboradores (2020)), foram usados os canais já mapeados pela rede de assistência, e o dinheiro foi depositado diretamente na conta corrente dos beneficiários. O desafio foi identificar os potenciais beneficiários que não estavam inscritos no Cadastro Único, os quais eram “invisíveis” aos olhos do estado e da assistência social, e que constituem 10,9 milhões de pessoas Souza et al., 2020). Para estes, foi oferecido um cadastro por meio de aplicativo e do site da Caixa Econômica Federal, que, posteriormente, teve de ser cruzado com outras bases de dados (como Receita Federal, INSS, entre outras), na tentativa de verificar a veracidade das informações e evitar fraudes e duplicidades. A tabela abaixo descreve os números estimados:

Tabela 1 – Perfil dos indivíduos elegíveis ao benefício emergencial

Classificação	Elegíveis (milhões)	Participação (%)
Inscritos no Cadastro único	48,3	81,7
Beneficiários do PBF	17,8	30,1
Não beneficiários do PBF	30,5	51,6
Não inscritos no Cadastro Único	10,9	18,3
Potenciais MEIs ou contribuintes individuais	2,2	3,8
Trabalhadores por conta própria	1,5	2,5
Empregados informais	1,5	2,5
Pessoas sem ocupação	5,6	9,5
Total	59,2	100,0

Fonte: Souza et al. (2020)

A grande dificuldade foi a implementação do programa. Devido ao enorme contingente populacional envolvido, encontrar formas de identificar, cadastrar, verificar e transferir renda para os beneficiários configurou um enorme desafio. Nos primeiros meses, eram comuns relatos de mau funcionamento do aplicativo e impossibilidade de cadastro (G1, 2020). Além disso, há o problema do acesso à internet: ao optar por uma implementação 100% tecnológica, o programa acabou dificultando o acesso daqueles que não possuem internet ou celular, dos mais idosos

e dos menos escolarizados, justamente os que mais precisam do benefício. Segundo dados da Rede de Pesquisa Solidária, 7,5 milhões de elegíveis vivem em domicílios sem acesso à internet (P2S, 202c). Longas filas e aglomerações nas agências da Caixa Econômica Federal aumentaram o risco de exposição ao Covid-19.

Outro ponto de crítica é que o programa foi desenhado à revelia das estruturas já existentes de proteção social, tais como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é um sistema constituído pelo conjunto de serviços, programas, políticas e benefícios direcionados para atender às necessidades das populações vulneráveis – seja por meio da ação direta do Estado (nos níveis federal, estadual e municipal), seja por meio de convênios com organizações da sociedade civil. Os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) são o principal ponto de contato da população com o sistema; é neles que se centralizam as inscrições do Cadastro Único (sistema que reúne informações sobre as famílias brasileiras de baixa renda) e onde se referenciam as equipes do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) que realiza, entre outras atividades, o acompanhamento das famílias vulneráveis. Ou seja, trata-se de um sistema integrado de suporte social que articula os três entes federativos e também outras políticas setoriais. Porém, o sistema ainda está em construção e carece de consolidação efetiva.

Apesar dos problemas, estudos preliminares indicam que o auxílio foi significativo para diminuir os efeitos da queda da renda entre os mais pobres. Ainda segundo a Rede de Pesquisa Solidária (P2S, 2020a), a RBE promoveu queda na taxa de pobreza, de 19% para 16%, e que, em sua ausência, a taxa de pobreza teria chegado a 30% da população.

Já para o segundo grupo, o dos trabalhadores com carteira assinada, a estratégia foi a flexibilização dos direitos trabalhistas visando evitar demissões em massa. A MP 936/2020, lançada em abril de 2020 e depois consolidada na Lei n. 14.020 de 6 de julho de 2020, permitiu que as empresas reduzissem os salários e jornadas dos funcionários ou suspendessem seus contratos temporariamente. Em troca, exigia a não demissão e garantia o pagamento, por parte do governo, de uma parte da diferença salarial, mediante um benefício complementar. Até setembro de 2020, haviam sido firmados 18 milhões de acordos, segundo a Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia (Braziliense, 2020).

A MP 936 teve impacto pequeno quando comparada à RBE, levando a uma redução de aproximadamente R\$ 30,00 na renda domiciliar *per capita*, aumento quase insignificante da pobreza, e queda de 0,003 no coeficiente de Gini (P2S, 2020a). Ou seja, não houve consideráveis efeitos na mudança da situação econô-

mica dos beneficiários. Entre as razões para tal estão as limitações práticas de sua aplicação: problemas na implementação fizeram com que boa parte dos recursos sequer chegasse às empresas (especialmente micro e pequenas); além disso, boa parte dos trabalhadores desligados não cumpriu os requisitos definidos e acabaram excluídos do programa. A baixa adesão à MP 936 pode implicar continuidade das demissões, o que coloca uma expressiva parcela dos trabalhadores em situação de vulnerabilidade.

Considerações finais

Este trabalho teve como objetivo discutir os desafios econômicos impostos pela pandemia do novo Coronavírus à luz dos conceitos de pobreza e vulnerabilidade; e propor reflexões sobre como o governo federal brasileiro tem entendido, mensurado e intervindo para enfrentar o problema.

A forma como cada sociedade compreende a pobreza é determinante no que se refere às estratégias de identificação, mensuração e intervenção que irá propor. Por isso, foi realizada uma breve revisão bibliográfica com o objetivo de situar o debate teórico-metodológico sobre o tema. A análise mostra um interessante processo de ampliação do entendimento acerca da pobreza, ao longo do século XX: inicialmente entendida apenas como falta de renda, foi se tornando mais complexa, conforme foi incorporando dimensões como acesso a serviços, direitos, chegando até a conceitos subjetivos como dignidade e pertencimento. O debate também se beneficiou das análises que abandonaram o ponto de partida demasiadamente individual e propuseram refletir como a pobreza constitui um produto da estrutura produtiva capitalista. Mas foi com o deslocamento para a perspectiva da *vulnerabilidade* que o debate mais se beneficiou, ao incorporar uma concepção mais dinâmica e multidimensional do processo de produção e distribuição das riquezas sociais. Ao incorporar a ideia de risco, o conceito abrange não apenas os pobres de hoje, mas aqueles que poderão sofrer privações em um futuro próximo. Incorporar essas ideias na formulação de políticas ajuda os gestores a não trabalhar só para os problemas presentes, mas abre novas perspectivas de planejamento.

O conceito de vulnerabilidade é central para analisarmos o contexto da pandemia. O choque exógeno representado pelo incidente crítico impactou praticamente todas as comunidades do planeta, mas seus efeitos concretos variam de acordo com fatores como a magnitude do impacto, os recursos que cada grupo/ indivíduo possui e as estratégias de adaptação às quais recorrem. Ou seja, configuram-se diversas

situações de vulnerabilidade, o que significa que as soluções para sua mitigação devem ser diversificadas, complementares e multidimensionais.

Grupos historicamente com menos recursos foram os mais impactados: os mais pobres, as mulheres pretas, trabalhadores informais, moradores de periferias urbanas e áreas rurais, os “excluídos do desenvolvimento”. Porém, pela primeira vez, outros grupos passaram a compor as fileiras dos considerados vulneráveis, como trabalhadores brancos com empregos estáveis, trabalhadores informais de alta renda e profissões de nível médio, que enfrentaram perda de trabalho ou queda de renda. Para ambos os grupos, a maioria nunca tendo feito parte das preocupações da assistência social, o desafio foi justamente defini-los, encontrá-los e desenhar soluções eficazes de proteção social.

As duas principais soluções propostas pelo governo federal (RBE e MP 936) oferecem vantagens e limitações. No caso da RBE, ela foi capaz de mitigar os efeitos mais severos da queda de renda e garantir um colchão de proteção social para a população. Mas peca em fazê-lo de forma desarticulada da rede de proteção social. A articulação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) permitiria não apenas minimizar os desafios da implementação, mas representaria um ganho substancial no fortalecimento da rede de proteção social que vem sendo construída há muitas décadas. Todavia, ao optar por um modelo centralizado – cuja decisão deriva não apenas da vontade de conferir celeridade ao processo decisório (afinal, envolver governadores e prefeitos demanda maior capacidade de coordenação), mas também da negativa em dividir os créditos eleitorais com os que são vistos como politicamente concorrentes – o governo federal abriu mão de construir soluções perenes de proteção social que perdurem para além da pandemia.

No caso da MP 936, ainda são escassos os estudos sobre seus efeitos, mas análises preliminares indicam que teve impacto pífio e não representou ganhos consideráveis em termos de bem-estar para seus beneficiários. A falta de coordenação federativa, neste caso, teve maior impacto na efetivação do programa, que poderia ter se beneficiado da articulação com prefeitos e governadores para fazer chegar o dinheiro às empresas e trabalhadores mais necessitados.

O cenário pós-pandemia aponta para grandes desafios para a proteção social brasileira. Ainda que a RBE e outras medidas adotadas pelo governo possam ter tido impacto positivo sobre níveis de privação, nada indica que essa situação perdurará em um cenário de desemprego e recessão, no qual os referidos benefícios não mais estejam disponíveis. Por isso, os esforços do governo deveriam seguir no sentido da consolidação da rede de proteção social, que passa pela institucionalização de

diretrizes, programas e, principalmente, linhas orçamentárias destinadas ao combate à pobreza. Neste sentido, a consolidação do SUAS deveria constituir a principal estratégia, mas não apenas, pois, em um cenário com raras oportunidades estáveis de trabalho, torna-se ainda mais urgente o debate e a experimentação pública acerca de programas de renda básica universal. Somente assim poderemos evitar a explosão da pobreza e da desigualdade nos próximos anos.

Referências

- Alwang, J., Siegel, P. B., & Jorgensen, S. L. (2001). Vulnerability: A View from Different Disciplines. *Social Protection Discussion Paper Series, 0115*, 60.
- Braziliense, C. (2020). *Governo decide prorrogar acordos de suspensão e redução salarial*.
- Bronzo, C. (2010). Exclusão: delimitação conceitual e os desafios para a mensuração. *Pensar BH/ Política Social, 25*, 12–19.
- Bronzo, C. L. C. (2005). *Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção*. Fundação João Pinheiro.
- CAGED (2020). *Cadastro Geral de empregados e desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego*. Base de Dados Online. <http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Vozes.
- Davies, S. (2016). *Adaptable livelihoods: Coping with food insecurity in the Malian Sahel*. Springer.
- G1. (2020, April 22). *Auxílio emergencial: trabalhadores relatam dificuldades para acessar a poupança social digital*. <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/22/auxilio-emergencial-trabalhadores-relatam-dificuldades-para-acessar-a-poupanca-social-digital.ghtml>
- IBGE. (2020, July 16). *Produção industrial cai 18,8% em abril*. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27853-producao-industrial-cai-18-8-em-abril>
- Laderchi, C. R., Ruhi, S., & Stewart, F. (2003). Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. *Oxford Development Studies, 31*(3), 1–41. <https://doi.org/10.1080/1360081032000111698>
- Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development, 26*(1), 1–19.
- P2S, R. de P. P. e S. (2020a). *Nota Técnica No. 14*. Rede de Pesquisa Solidária.
- P2S, R. de P. P. e S. (2020b). *Nota Técnica No. 3*. <https://redepesquisasolidaria.org/nao-categorizado/na-crise-homens-negros-e-mulheres-negras-sao-os-mais-vulneraveis-mas-surgem-novos-vulneraveis-homens-brancos-e-mulheres-brancas-em-servicos-nao-essenciais/>
- P2S, R. de P. P. e S. (2020c). *Nota Técnica No.5*. <https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2020/05/boletim5.pdf>
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementares de la pobreza*. Alianza Editorial.
- Sen, A. (1993). O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 28–29*, 313–334.

Sen, A. (1999). *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras.

Souza, P. H., Soares, S., Paiva, L. H., & Bartholo, L. (2020). *Nota Técnica 60. Estimativas de público elegível e custos do benefício emergencial criado pelo PL 9.236/2017*. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35416&Itemid=9

Subirats, J., Brugué, Q., & Gomà, R. (2002). De la pobreza a la exclusión social. *Revista Internacional de Sociología*, 33, 1–34. <https://doi.org/B>) Revista con el sello de calidad de la FECYT a través de Dialnet

Notas

- ¹ Grupo de pesquisadores formado com o intuito de contribuir para o debate qualificado sobre a pandemia e seus impactos na sociedade. Para mais informações, acesse: <<https://rededesquisasolidaria.org/>>

3. Vulnerabilidade em contextos de precariedades habitacionais: quem usa? Como usa? Que efeitos têm?

Mary Jane Paris Spink

Introdução

Tomo como embasamento a abordagem de análise de práticas discursivas proposta e desenvolvida no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Práticas Discursivas no Cotidiano (NUPRAD/PUC-SP). Trata-se de proposta derivada de reflexões construcionistas sobre o que conta como conhecimento e, sobretudo, que tem por foco a linguagem em ação (Spink, 2004/2010). Como tal, parto do pressuposto de que palavras, termos, conceitos e noções são maneiras de falar sobre o mundo que têm lastros históricos e que, estando em permanente processo de transformação, criam o que chamamos de realidade.

Logo, falar em vulnerabilidade remete primeiramente à indagação sobre quando e em que áreas este termo passou a ser usado em textos científicos. Opto por focalizar textos científicos, pois, de um lado, seria tarefa impossível no âmbito deste ensaio traçar a origem etimológica e seus usos no tempo longo da história. De outro lado, parto do pressuposto de que seu uso para elaboração de políticas públicas e definição de práticas de intervenção se pauta mais pelos discursos acadêmicos do que por seu percurso etimológico. Este breve apanhado arqueológico da literatura científica será, assim, o primeiro passo na elaboração do argumento que quero defender aqui: de que há uma polissemia de significados de vulnerabilidade, presos às tradições discursivas em que são usados, e esses usos têm efeitos na maneira como pessoas e grupos são socialmente posicionados.

Trata-se de um passo necessário, uma vez que, na longa trajetória de desenvolvimento da abordagem de análise de práticas discursivas, aprendemos que signifi-

cados costumam migrar de uma área para outra; podem ser expurgados de algumas áreas em busca de noções e conceitos mais fáceis de serem operacionalizados em práticas de intervenção e, paralelamente, serem adotados em outras áreas. Mas, nunca desaparecem; como dizia o marquês de Casaldueiro, “as ideias não são de ninguém” e desenhando com o indicador no ar uma série de círculos contínuos, concluiu: “Andam voando por aí, como os anjos”.¹

Em suma, como primeira entrada no tema deste ensaio, proponho que vulnerabilidade é um repertório linguístico² e cabe então perguntar: quem usa, como usa e que efeitos têm. Pesquisando há alguns anos a questão do déficit habitacional e irregularidade fundiária no País, e mais especificamente no Município de São Paulo (Spink, 2018³), será nesse contexto que buscarei responder a essas questões. Vale aqui um breve parêntese: considero que, ao optar por tratar “vulnerabilidade” como “repertório linguístico”, fujo da armadilha de tentar diferenciar seu uso como palavra, termo, noção ou conceito. Proponho que, diante da imprecisão habitual de uso, ora como mera palavra, ora como uma noção que ainda carece de definição precisa ou ainda como conceito estabelecido em alguma área de conhecimento, é mais adequado, no enquadre da análise de práticas discursivas, considerar que se trata de um repertório linguístico utilizado para construir versões de mundo.

Contudo, a escolha das palavras não é inocente, embora possa não ser fruto de profundas reflexões e, até mesmo, não ser intencional. Usa-se uma palavra porque ela posiciona a nós e, sobretudo, aos outros, de alguma maneira. Dizer que alguém é negro, branco, mora na quebrada, é analfabeto, é “doutor” em alguma coisa, tem consequências: as palavras classificam, e as classificações posicionam as pessoas em termos de direitos e deveres, de inclusão ou de exclusão social, de autonomia ou de necessidade de ser tutelado.

Pergunto, então, como ficam aqueles que são classificados como vulneráveis? Mais especificamente, interrogo se este termo (noção, palavra, conceito) é um repertório de uso específico de quem pesquisa ou intervém em certas situações sociais ditas geradoras de vulnerabilidades, ou se já entrou no vocabulário da vida cotidiana de quem está nas referidas situações de vulnerabilidade. Aliás, seriam elas “situações”? Ou, levadas pela correnteza dos sentidos que andam voando por aí, acabam virando “essência”, aspectos da personalidade: “ele é pobre, é vulnerável; sem ajuda não sairá desta situação”. Este será outro passo na construção do argumento: voltarei às diversas entrevistas e conversas que tive na longa trajetória de pesquisa sobre moradias em áreas de risco (Spink, 2018).

Vulnerabilidade em textos científicos: uma história de migrações e aculturações

Em 2015, Juliana Meirelles de Lima defendeu seu mestrado no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP (Lima, 2015). Sua pesquisa versava sobre o papel dos bancos de dados científicos na construção do conceito de adolescência vulnerável. O foco principal era a área da Psicologia, porém, entendendo bancos de dados científicos como ferramentas que fazem circular repertórios no tempo longo do conhecimento científico, considerou que era necessário entender também em que áreas do conhecimento essa noção havia sido apropriada e como havia ocorrido a migração para outras áreas.

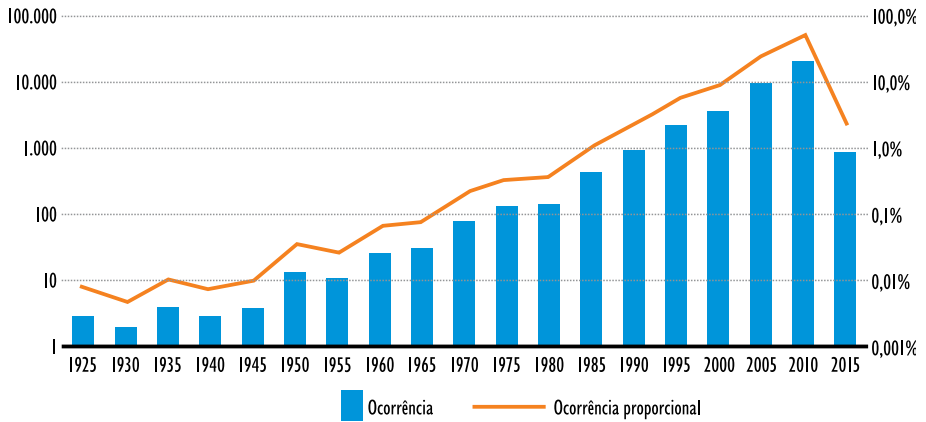
Refletindo sobre essa ampliação do escopo da pesquisa, a decisão metodológica foi de utilizar o Portal de Periódicos da CAPES por seu caráter multidisciplinar. Segundo dados de 2015 (CAPES, 2015), o Portal indexava, na época, cerca de 37.073 periódicos, atendendo a usuários de 326 instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa de todo o Brasil.

Dado o número de periódicos, com a ajuda de um especialista⁴, foi desenvolvido um *software* para a contagem automática de dados. A entrada nesse acervo foi por meio do descritor vulner* filtrado por título, sem restrição de tempo ou de área. A decisão de restringir a busca ao título dos artigos baseou-se na consideração de que este era um indicador da centralidade da noção de vulnerabilidade no texto. Nas palavras de Juliana Meirelles: “Assim, foi possível dizer quando e em que área haviam ocorrido as primeiras publicações com o termo no título e definir a frequência de publicação por revista em um determinado período de tempo, visando identificar a origem do conceito de vulnerabilidade: em que áreas e com quais significados” (2015, p.50).

Os bancos de dados usam um formato de exportação das referências de busca, o RSI (*Research Information System*), que possibilitou levantar as principais informações por meio do *software* desenvolvido para fins dessa pesquisa, como ano de publicação, título e autor. Foram definidos os seguintes critérios para organização dessas informações: (a) Número de publicações por área do conhecimento distribuídas em períodos; (b) Áreas e interfaces de subáreas do conhecimento, quando essa subdivisão fosse existente na base de dados e (c) Contagem das demais palavras que ocorrem no título, de modo a identificar a que temas e conceitos estavam vinculados.

O primeiro passo foi gerar um gráfico (Gráfico 1) com a linha de tempo, a fim de dar visibilidade às primeiras ocorrências de uso de “vulnerabilidade” e sua evolução no tempo.

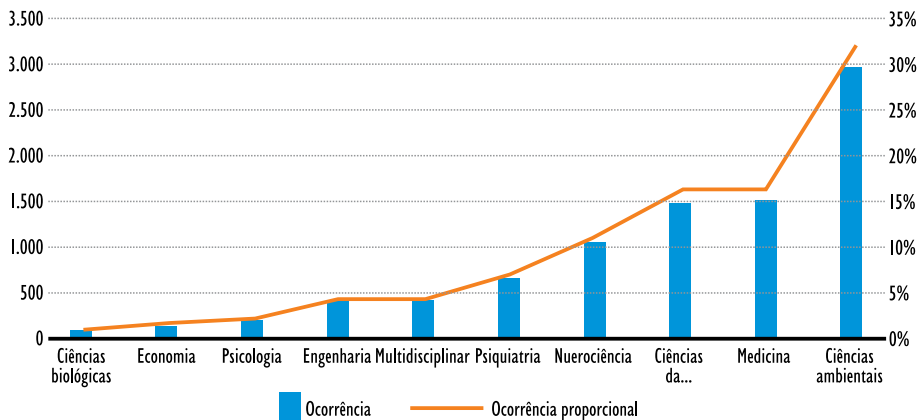
Gráfico 1: Ocorrências por períodos de cinco anos (escala logarítmica)



Fonte: Lima, 2015, p.62

Com base na análise desse primeiro gráfico, e devido ao grande número de revistas acessadas, foram selecionadas apenas as 50 revistas com maior número de ocorrências. Entretanto, como a CAPES não classifica as revistas por área de conhecimento, foi necessário classificar cada revista individualmente, resultando em um acervo de periódicos de dez áreas em que a ocorrência do termo vulner* tinha expressividade.

Gráfico 2: Número de ocorrências por área e sua expressão percentual



Fonte: Lima, 2015, p. 66

Obviamente, não cabe aqui detalhar a análise realizada, por sua complexidade, mas, para isso o texto eletrônico da dissertação está disponível na PUC-SP ou no Portal de Teses da CAPES. Destaco apenas alguns resultados.

Primeiro, considerando as 50 revistas selecionadas, o *software* trabalhou com 42.212 referências gerando um gráfico com dados dispostos em escala logarítmica. Foram excluídas as dez primeiras ocorrências identificadas no período entre 1720 a 1900, pois inviabilizaria a representação gráfica por estarem muito dispersas. Vale apontar que esses artigos eram da área médica, que os dois primeiros estavam escritos em latim e que o sentido de *vulnerare* era ferir (ou seja, seguia a etimologia do termo).

Houve um aumento considerável de ocorrências de artigos com vulner* no título, a partir da década de 1950, e a maioria continuava vinculada à área médica, sendo referente à vulnerabilidade orgânica. Apenas na década de 1970 começa a haver uma maior dispersão de ocorrências para outras áreas. Considerando apenas as áreas, independentemente do período em que os artigos foram publicados, três tiveram o maior número de ocorrências: Medicina (com destaque para a Psiquiatria e Neurociências), Ciência da Computação e Ciências Ambientais. As Ciências da Computação têm crescimento de número de ocorrências a partir de 1997. Nas Ciências Ambientais há um crescimento de ocorrências de vulner* no título a partir do ano 2000.

Tendo em vista o argumento que estou construindo neste ensaio, que gira em torno dos “efeitos” do uso de vulnerabilidade na maneira como pessoas são posicionadas no contexto de irregularidades fundiárias, interessa entender o que ocorreu com seu uso nas áreas ligadas à Medicina, sobretudo naquelas que estão relacionadas ao comportamento das pessoas: a Psiquiatria e a Psicologia.

De modo a entender os usos de vulner* na Psicologia, Juliana Meirelles acessou um banco específico da área, o PsycINFO, produto da *American Psychological Association* (APA) e maior base de dados virtuais de Psicologia. Neste banco, os artigos são catalogados em áreas definidas pela própria APA e distribuídos em subáreas que possibilitam delimitar mais precisamente como o tema é tratado nas produções indexadas. Utilizando a mesma sistemática do Portal CAPES, os resultados indicam que as ocorrências proporcionais (avaliando o crescimento das revistas e não apenas dos artigos com vulner* no título) começam a ser significativas e constantes a partir de 1965.

Após esse período, há um tímido crescimento até o início da década de 1980, e depois, no período de 1985 a 1990, há um crescimento expressivo do número proporcional de publicações. Foram localizadas 269 referências distribuídas ao

longo dos anos, divididas em períodos, com base na quantidade de artigos e identificadas as principais associações fundamentadas na leitura dos resumos. Desde o primeiro período (1957-1984) se estabelece uma associação com características neurológicas, biológicas, comportamentais e psíquicas, além da relação com o desenvolvimento de psicopatologias.

No segundo período (1985-1989), cerca de um terço do total de publicações associa vulnerabilidade a transtorno depressivo. Ocorrem também outras associações: com esquizofrenia, estresse, abuso de substância, entre outras psicopatologias. Essas associações com transtorno depressivo e outras perturbações na área de saúde mental continuam predominantes na década de 1990. Porém, surgem outras temáticas com ocorrências quantitativamente significativas, tais como: transtornos alimentares, gravidez não planejada e aids. Surgem também as primeiras ocorrências com associações do termo vulnerabilidade a condições de vida da população, denotando uma preocupação com problemáticas sociais, antes inexistentes nas produções.

No período seguinte (2000-2015), embora os artigos versem sobre uma variedade de temáticas, a maioria das publicações ainda se encontra vinculada a discussões de vulnerabilidade em relação a desordens psíquicas, principalmente no que se refere a transtornos depressivos. Essa associação com a área de saúde mental pode ser verificada quando os artigos são referidos às áreas da Psicologia, definidas pela APA. A área com maior ocorrência do termo foi a 32 (*Psychological and Physical Disorders*), seguida pela 33 (*Health & Mental Health Treatment & Prevention*). As outras áreas apresentavam ocorrências de baixa expressividade em relação ao todo.

Essa breve história nos fala de migrações e aculturações. Nem sempre vulnerabilidade é usada como conceito, com definição teórica e operacional. Frequentemente, se torna um repertório de senso comum e, nesse caso, absorve os sentidos “que andam voando por aí, como os anjos”, como as conotações de psicopatologias individuais que circulam na literatura da Psicologia. Eis uma primeira entrada na questão dos efeitos do uso de vulnerabilidade nas políticas sociais.

Vulnerabilidades na intersecção entre questões ambientais e habitacionais

Ao optar por trabalhar com as 50 revistas nas quais havia um maior número de ocorrências de artigos com vulner* no título, a análise realizada por Juliana Meirelles (2015) não possibilita entender a emergência do uso de vulnerabilidade nas áreas que tratam de questões sociais, prelúdio necessário para apreender a ampliação

de seu uso para falar de déficit e inadequações habitacionais. Proponho que, para isso, a epidemia da aids seja um ponto de passagem necessário.

As tensões introduzidas por noções individualizantes derivadas, por exemplo, da Psicologia, foram alvo de muitas críticas no contexto da epidemia do HIV/Aids quando grupos de risco e comportamentos de risco passaram a ser ressignificados, de modo a incorporar os determinantes sociais da saúde e doença. É nessa conjuntura que, no âmbito da saúde coletiva, mais precisamente, no contexto das ações de prevenção à aids, foi introduzida a noção de vulnerabilidade. Integrando vulnerabilidade pessoal, social e programática, a proposta de Jonathan Mann, Daniel Tarantola e Thomas Netter publicadas no livro *Aids in the World* (1992) transformou o modo como se lidava com essa epidemia no mundo, assim como abriu as portas para a introdução de uma noção ampliada de vulnerabilidade, como por exemplo, a adotada no Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo (2004).⁵

Dessa forma, a vulnerabilidade social foi entendida não apenas do ponto de vista socioeconômico, mas também do ponto de vista demográfico, ou seja, foram consideradas as diferentes etapas do ciclo de vida familiar, o que enriqueceu enormemente o panorama de situações sociais apresentado. A caracterização socioeconômica e demográfica dos 13 mil setores censitários de São Paulo, que constituiu o Mapa da Vulnerabilidade Social, pretende servir como subsídio permanente para o planejamento da assistência social.

Além desse mapeamento, foram construídos indicadores que buscavam captar outros aspectos da vulnerabilidade social, para além das características socioeconômicas e demográficas dos grupos sociais. Nesse sentido, foram produzidos indicadores referentes aos diversos aspectos que colocam presentemente - ou podem colocar no futuro - crianças e adolescentes em situações de risco, como certos agravos à saúde, gravidez precoce e jovens vítimas de homicídio, entre outros fenômenos. (2004, p. 9, grifos meus)

Para o referido mapa, os indicadores foram gerados combinando a dimensão da privação socioeconômica (indicadores de renda e escolaridade), da estrutura etária e do acesso a políticas públicas. Essa agregação possibilitou definir oito grupos baseados no grau de precariedades, número que permitiu melhor captação da heterogeneidade existente nas áreas que costumamos genericamente chamar de 'periferia'. "É esse somatório de precariedades que, para além das simples linhas de pobreza, expressa as condições de vulnerabilidade social, inscritas em determinados territórios da cidade" (2004, p.35).

Se a vulnerabilidade social está inscrita em certos territórios da cidade, deduz-se que poderíamos estar lidando com “territórios vulneráveis”, aspecto significativo para que se possa trabalhar com precariedades habitacionais. Contudo, para isso é preciso ampliar o escopo de análise das vulnerabilidades e é neste caminho que emergem os estudos sobre vulnerabilidades socioambientais. Por meio de uma pesquisa não sistemática no banco de dados da Scielo e no Google Acadêmico, realizada em fevereiro de 2020, localizei apenas três artigos, provenientes de distintas áreas de saber, que possibilitam entender como esse conceito vem sendo apropriado no contexto das precariedades habitacionais. Todos datam da primeira década deste século e, curiosamente, não se citam mutuamente, sugerindo que não há diálogo entre as áreas.

O mais antigo foi publicado em 2005 (Maciel et alii, 2005) e tem como objetivo o desenvolvimento de indicadores para mensurar a *Vulnerabilidade Habitacional* (IVH) e a *Vulnerabilidade de Infraestrutura e Meio Ambiente* (IVIMA) no contexto do Município de São Paulo. Os autores são professores do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Como tal, a ancoragem do artigo é na “Nova Geografia Econômica”.

O segundo artigo, publicado em 2006 (Alves, 2006), teve por objetivo operacionalizar a categoria *vulnerabilidade socioambiental* definida como a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental). Seu enfoque também foi o Município de São Paulo. O autor é economista, com doutorado em ciências sociais e atua como pesquisador no Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cebrap)

O terceiro artigo (Cartier et alii, 2009) foi realizado no Rio de Janeiro e trata da questão da “injustiça ambiental”, tema que vem sendo foco de atenção de estudiosos de várias áreas e que levou à criação, em 2001, da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. O problema abordado refere tais injustiças à distribuição dos riscos ambientais em populações de baixa renda e grupos étnicos. Os autores têm vínculos com a Fundação Oswaldo Cruz, com a escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz e com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, e têm como áreas de atuação a comunicação na área de ciência e tecnologia, e o urbanismo.

Os artigos de Cartier e colaboradores (2009) e Alves (2006) coincidem em suas definições, embora nenhum dos autores informe a fonte, o que sugere que esse conceito já tem aceitação tácita neste campo de estudos.

A vulnerabilidade socioambiental pode ser conceituada como uma coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais pobres, discriminados e com alta privação (vulnerabilidade social), que vivem ou circulam em áreas de risco ou de degradação ambiental (vulnerabilidade ambiental). (Cartier et al., p. 2696)

Para fins metodológicos a vulnerabilidade socioambiental está sendo definida como a coexistência ou sobreposição espacial entre grupos populacionais muito pobres e com alta privação (vulnerabilidade social) e áreas de risco ou degradação ambiental. (vulnerabilidade ambiental). (Alves, 2006, p. 43)

Maciel e colaboradores (2005) não utilizam esse conceito e tratam a questão de forma mais abrangente - “vulnerabilidades urbanas”, expressas como interação entre a dinâmica demográfica e a dinâmica econômica. Trata-se de mais uma ampliação da vulnerabilidade social por incorporar também aspectos relacionados aos riscos ambientais.

Obviamente, essas definições são vagas e clamam por operacionalização por meio de indicadores. Para além das dificuldades de seu desenvolvimento, decorrente da falta de bancos de dados que permitam análise em níveis desagregados (por município, subprefeituras, distritos), é preciso pontuar também que indicadores e classificações são ferramentas potentes para posicionar pessoas e grupos em escalas hierarquizadas de variáveis que têm, inevitavelmente, conotações moralistas por trazerem a reboque atribuições de valor. Valores que mudam no tempo e dependem de contextos históricos. Por exemplo, ter chão de barro *versus* ter piso de madeira, ou melhor ainda, de cerâmica.

Participante 1: *Eu morei também no Paraná onde as casas eram de madeira, porque lá todas as casas praticamente eram de madeira, e poucas casas tinham assoalho, que hoje é chique. Ontem mesmo eu estava conversando com uma colega, eu era chique e não sabia. Porque a casa era toda de madeira e tinha assoalho de madeira, com umas tábuas largas, que a minha mãe fazia eu encerrar, todinha. Era uma casa muito humilde; não tinha móvel, mas era muito linda. As tábuas eram largas, comprava aquela cera vermelha, passava e depois pegava (outras vezes, escovão!)...É, mas antes era no pé. Porque não tinha escovão. (vozes confusas). E tinha as vizinhas, que não tinha casa igual a nossa, que elas achavam que nossa casa era muito rica, muito chique, porque era de madeira, e a delas era de chão batido. Que que eles faziam? Eles pegavam cocô de vaca e faziam uma mistura com água, um pouco de cinza e passava no chão... e aquilo formava uma película, como se fosse um vidro. (...) Eles passavam um escovão*

na lenha e aquilo ficava firme (...) então não tinha poeira e varria e ia ficando petrificado. E eu falava para minha mãe que eu queria casa igual a delas. Mas dava um trabalho danado. (outra pessoa: Passar a merda de vaca no chão). Hoje não. Hoje tem barracos aí que as pessoas vivem... Mas hoje é esquisito. Mas isso que eu estou te falando é muito atual. Mas hoje é não ter dignidade; naquele tempo era natural. (Roda de conversa sobre moradia digna, 2017⁶)

Vulnerabilidade nas conversas cotidianas

Populações vulneráveis que vivem em territórios vulneráveis e em habitações inadequadas – os indicadores demográficos, econômicos, sociais assim as posicionam. Que efeitos essas classificações têm no processo cotidiano de produção de sentidos? Seria vulnerabilidade apenas um repertório específico de quem pesquisa ou intervém em certas situações sociais ditas geradoras de vulnerabilidades? Ou já teria entrado no vocabulário da vida cotidiana de quem vive em situações de vulnerabilidade?

Para responder às perguntas, retomei as sete entrevistas realizadas entre 2014 e 2015 no âmbito da pesquisa sobre moradias em áreas de risco (Spink, 2018). Destas, cinco haviam sido realizadas com lideranças no Jardim Ângela e Jardim São Luiz que, na época, estavam diretamente envolvidas com os três casos abordados no estudo: as rachaduras na Favela Erundina; as remoções no Jardim Capela e a possível canalização de um córrego como parte do projeto de ampliação da avenida que liga o Hospital M’Boi Mirim ao terminal do metrô no Capão Redondo. As outras duas entrevistas foram realizadas com moradores dessas áreas.

Na releitura das transcrições, busquei entender como minhas interlocutoras e meus interlocutores se referiam à população local, especialmente aquele segmento afetado pelos eventos descritos em cada um dos três estudos de caso e, sobretudo, como usavam a palavra “vulnerabilidade”. Nas sete entrevistas, apenas em duas ocorreu o uso do termo vulnerabilidade. Como a pesquisa se concentrou nos estudos citados, a discussão que segue foi organizada tendo esses casos como fio condutor.

No caso das remoções na Favela Erundina, foram entrevistadas três lideranças e dois moradores da região. Na entrevista com uma então assessora do Gabinete da Subprefeitura de M’Boi Mirim, incluída na pesquisa por sua longa participação nos movimentos sociais da região, não há ocorrência de uso da palavra “vulnerabilidade”. A entrevista é permeada por sentimentos de tristeza diante da situação das pessoas que, na época, estavam enfrentando a remoção, uma vez

que as casas delas seriam interditadas. Por exemplo: “Eu vejo que hoje é muito triste a gente vê as coisas que estão acontecendo, a questão das pessoas morando, habitando sem estrutura, em lugar onde não deveria estar morando ninguém (...)”.

Outra liderança, mais diretamente envolvida nesse caso por ser moradora do local onde as casas haviam apresentado rachaduras, também entrevistada na ocasião desse desastre (2015), usa a palavra “povo” ou “pessoas”, mas não as qualifica, seja como pobres, seja como vítimas e muito menos como vulneráveis ou estando em situação de vulnerabilidade. A entrevista versa sobre sua ação como liderança e a relação complicada com o tráfico:

Aí, só que depois eles começaram e mandou essa mulher, que tava muita fofoca; ele falou que era muita conversinha e ele foi e colocou essa mulher pra sair fora daqui. E aí eu ia embora também, eu falei assim “Tudo bem, eu quero ir embora”. Aí eu ia arrumando as minhas coisas pra ir embora e eles vieram aqui. “Não, a gente não quer que você vá embora não, porque a gente precisa muito de você aqui, porque você ajuda muito o povo.”

(...)

Sabe? Eu queria que resolvesse o caso das pessoas. Eu não queria crescer em cima da desgraça deles, né?

Ainda em relação ao desastre ocorrido na Favela Erundina, entrevistei uma missionária Vicentina que atuava nesse território. Segundo informações do site, os Vicentinos são missionários da Sociedade de São Vicente de Paula, criada por Frederico Ozanam, em 1823, com a missão de aliviar a miséria espiritual e material de pessoas que vivem em situação de risco social (sic). Eis como ela se refere às pessoas que são assistidas pelos Vicentinos: “Olha, é trabalhar com os menos favorecidos, né, aqueles que não têm vez nem voz. É a caridade em ação”.

Para ter outra visão sobre o que havia ocorrido na Favela Erundina, entrevistei dois jovens que naquela ocasião estavam cursando Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas (um aluno e uma aluna). Como moradores da região, o objetivo da conversa era ouvi-los a respeito da ocupação inicial dessa favela e da convivência com os riscos, uma vez que parte da ocupação é classificada como “estando em área de risco alto” (R4). Nessa longa conversa, os dois usaram a palavra “vulnerabilidade” quatro vezes. Obviamente, como alunos de Administração Pública, devem ter se deparado com a questão da vulnerabilidade em várias disciplinas e eventos, como o da própria pesquisa sobre vulnerabilidade desenvolvida no Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da FGV.

Sobre o uso de drogas:

Aluna: É que as crianças estão muito vulneráveis. As casas são pequenas, não tem opção de elas brincarem dentro de casa tanto com aparelhos como com brinquedos porque não há poder aquisitivo para adquirir essas coisas, não tem como você manter uma criança trancada e você solta a criança e você solta ela pro campo...

Sobre as escolas:

Aluno: E a escola é muito antiga...tem uma péssima forma. A escola é de ensino municipal não generalizando, mas muitas escolas têm o ensino precarizado talvez mais que do Estado...Então ensino muito, muito vulnerável, então elas vão pra escola e não aprende (sic) saem...

Sobre o futuro:

MJ: Pra onde vocês estão olhando? Pra onde o olhinho está brilhando? Que tipo de área...

Aluna: Eu tenho muito interesse assim até por conta de tudo que a gente já sofreu nesse quesito é educação é uma área que eu gosto muito, mas eu também tenho muito interesse por desigualdade, vulnerabilidade.

Sobre administração:

Aluno: A questão de onde estão esses órgãos é muito interessante isso que a gente já bateu nessa tecla...posto de saúde são em bairros considerados mais novos são melhores do que os outros que estão nos bairros considerados em vulnerabilidade, escolas também. Eu já vi escolas públicas regulares e boas, as pessoas com formações a mais, muitas pessoas que falam em Fuvest...

O segundo estudo de caso teve por base as remoções no Jardim Capela por questões de risco. Minha principal interlocutora era uma liderança que havia participado ativamente nos trabalhos sobre moradias em áreas de risco do Grupo Organizado de Valorização da Vida (GOVV). Obviamente, como sua militância estava associada especificamente às remoções de moradores em áreas de risco, a conversa foi permeada pela preocupação com possíveis ocorrências de escorregamento, assim como com os direitos de os moradores receberem, pelo menos, o aluguel social.

M J: *Então, o projeto de vocês não envolvia remoções?*

E: *De uma certa forma teria que ter remoções porque muitas casas... tinha muito em cima, tinha umas que tava construindo em cima mesmo. Nossa questão com as remoções foi pelo fato de que tinha muitos moradores que tava correndo risco de vida dentro de suas casas, e que estavam marcados para ser removidos, e que não ia receber nada. Então, essa questão das remoções, que nós brigamos por ela, foi porque eles diziam que esses moradores teriam que ser removidos, não iriam receber nada mais que os cinco mil reais, e nós começamos a brigar pelo direito do aluguel social. E aí foi uma briga intensa quando teve aquela ação civil.*

Desanimada com a falta de apoio, sobretudo de lideranças da Igreja Católica, quanto à questão das moradias em áreas de risco, ela havia encerrado suas atividades, passando a dedicar-se mais à evangelização. Também nesse contexto, a palavra “vulnerável” não foi usada.

E: *Fazer visitas, pessoas necessitadas, a evangelizar, a participar de pequenas comunidades, casas abertas, porque nossa paróquia, graças a deus, vive um outro projeto, um outro sistema, que é o sistema da nova evangelização, que é o querigma, que são pequenas comunidades; tratar realmente o ser, né, a pessoa. Então, isso aqui me dá força e ânimo pra continuar.*

O terceiro estudo de caso versava sobre as moradias situadas no Córrego dos Brancos, seja pela ocorrência, em 2014, de uma inundação em um dos seus trechos, seja pela possibilidade de canalização de parte de seu percurso, com remoção de muitas casas. Foram realizadas duas entrevistas, ambas no contexto do Projeto de Desenvolvimento de Área (PDA), braço da Visão Mundial que, na época, atuava na zona sul e tinha por objetivo contribuir para o aumento da qualidade de vida dos moradores da região que abrange os Distritos de Capão Redondo e Jardim São Luiz. Os Agentes de Desenvolvimento Local (ADL) desta entidade foram todos muito solícitos e me acompanharam em várias andanças pelas margens desse córrego. Um deles, enquanto andávamos, foi apontando vários locais onde brincava quando criança, o que suscitou minha curiosidade, e ele gentilmente se dispôs a conversar mais longamente sobre suas memórias de infância. Segurança, e não vulnerabilidade, foi a tônica de sua fala.

MJ: *Pensando na experiência dos seus pais, por que alguém constrói num lugar tão inóspito?*

ADL: Na experiência dos meus pais... se for tirar pela experiência dos meus pais, é a necessidade né. No caso eu sou o mais velho né, você vê o seu filho e você não tem uma moradia, de você poder... ter um lugar para ficar com o seu filho, por exemplo, um lugar de segurança, ou que te passe segurança, um teto em que você possa se abrigar, possa ter lugar onde fugir da chuva, de outras coisas que acontecem, vem da necessidade, né?

Ainda nesse contexto, entrevistei a então Coordenadora do PDA e, em sua fala, há diversos usos da palavra “vulnerabilidade”, como a clássica definição de situações de vulnerabilidade, que podem ser genéricas, aplicadas a lugares ou ser até mais individualizadas, referentes às condições de vida de pessoas. Começamos pelo uso de “situações de vulnerabilidade” que se reportam ao lugar. Lembrando da época em que fazia visitas domiciliares no trabalho com as medidas socioeducativas do programa Redescobrimo o Adolescente na Comunidade, RAC, ela relatou:

E: (...) se o menino tivesse mais de três faltas na semana, na quarta a gente ia na casa do menino, então nós fazíamos a visita, né, quando é o núcleo socioeducativo, ia pra casa dos meninos para saber o que aconteceu, e por ser também uma área de vulnerabilidade, então a gente tinha muito medo de acontecer alguma coisa com os meninos, então sempre fazia estas visitas. (...)

MJ: Nenhum trabalho ambiental?

E: (...) é hilário, então a gente tem uma riqueza pra estudo, tanto acadêmico quanto ensino fundamental, ensino fundamental I e II, ensino médio, né, a gente tem essa riqueza tão grande e valiosa e a gente deixa o outro que vem lá do outro lado da ponte para fazer a pesquisa num lugar de vulnerabilidade, enquanto nós mesmos poderiam (sic) estar fazendo algo para mudar isso aqui.

Falando sobre as remoções no Jardim Jangadeiro:

E: Você não veio aqui, depois da pracinha ali? Tem um senhor ali que a casa dele é feita de porta de armário, de guarda-roupa, aí quando tá quebrando, acha outra. E aí lava a roupa, estende lá no meio da avenida. Tem um disse não me disse que tá dizendo que vai remover quase três mil pessoas, famílias, né, por causa do metrô.

MJ: E vão pra onde, vão pra Palestina?

E: Para a Palestina poderiam ir, se não tivessem invadido. Poderia ser nova moradia para este povo. Agora para onde eles vão... Só a Zona Leste que tem

terreno. E ninguém quer ir para Zona Leste porque também é um lugar não desenvolvido. Pra mandar as pessoas para a Zona Leste, eu acho que já tinha que já estar... com água, com luz, com unidade básica de saúde, com hospital, com AMA, né, a AMA especializada, já ter uma cidade programada para receber, porque senão você não vai amenizar a vulnerabilidade, você vai aumentar mais ainda.

Sobre a relação com o MTST:

MJ: *Eles têm uma visão de conjunto, ou eles só pensam no próprio umbigo?*

E: *É, estranho, né... Eu acredito que é no próprio umbigo, porque você vê para fazer um movimento de sem-teto, eu acho que a gente tinha que pensar nessas pessoas que estão em área de vulnerabilidade social.*

Sobre ser conselheira:

E: *Eu fico indignada, eu já não tava aguentando ir mais... eu nunca faltei, só faltei semana passada porque a gente teve um evento lá para o PDA, mas eu fico agoniada quando as pessoas vão lá no conselho só para falar de moradia. Será que toda a nossa vulnerabilidade, nosso contexto social, resume em moradia? Me preocupa-se (sic). Por mais que eu veja que tem mais muita necessidade de moradia, tem coisas muito mais gritantes do que moradia.*

Finalizando a entrevista:

E: *E teve a casa da Dona Andreia que vive em área de risco 26 anos... ela morando na situação de vulnerabilidade, de risco, podia cair todas as madeiras podres em cima da cabeça dela e das filhas dela, que era tudo chão de lama também e um negócio estranho, falei gente...*

Contudo, em outros trechos da entrevista, minha interlocutora deslizou sutilmente da perspectiva mais coletiva para a vivência individual das vulnerabilidades, ou seja, alinhou duas tradições, conforme a discussão já feita sobre como diferentes áreas incorporaram esta noção: vulnerabilidade própria dos discursos de saúde mental e vulnerabilidade socioambiental. Por exemplo:

É, é a dimensão da problemática da vulnerabilidade social. Né, e aí fomos, fomos, fomos, conhecemos e falamos: “Caraca!”. E aí nisso comecei a trabalhar

como técnica e todo lugar que eu ia era muito triste, triste de se ver, e aí você falava: “É por isso que o menino tá assim na droga.” A casa do Michel. Eu ia lá, eu tinha que ir lá quase todos os dias porque ele faltava na PSC... a casa não tem telefone, a mãe não tem celular, então, eu tinha que descer ali do RAC da Barroso Amaral e caminhando até próximo a... ao CEU Guarapiranga, porque ele mora ali. Então toda vez, eu chegava lá, então uma situação muito assim vulnerável, a casa muito úmida, de madeira, sem piso, sabe, escuro... você vê já que é uma casa depressiva, aí foi bem no quarto do final do ano, cortaram a água, cortaram a luz e senhora não tem rendimento, não sabe ler, a outra menina parece também que estava migrando para as drogas, então eu sei que era uma confusão assim muito, muito complicada.

Já no contexto do PDA, ela continuou a fazer visitas:

Isso, o córrego dos Brancos. Então eu fui visitar... fui visitar, não... eu tava fazendo visita de entregar umas coisinhas do final de ano com o Renato, aí ele falou: “Oi, tia!” Eu falei: “Oi, o que você tá fazendo aí, menino?” “Ah, eu moro aqui. Essa aqui é minha mulher.” “Casou?” “Casei, ela vai ganhar neném” Aí eu: “Aí meu deus do céu! E a medida terminou? Como é que você tá?” “Não, eu to dando quebra na minha medida, na minha cena.” (...) Daí passou o maior tempão, eu encontrei ele com dor de dente lá na UBS... na AMA perto de casa da mãe dele, onde ele foi para extrair o dente, ele falou que tinha concluído a medida. Esse menino tá numa situação vulnerável, ele ainda mora numa área de risco.

É preciso, entretanto, entender o contexto de uso da palavra “vulnerabilidade” nessa entrevista. A Visão Mundial é uma Organização Não Governamental Cristã, fundada em 1950 pelo jornalista Bob Pierce. Trabalhando no Brasil desde 1975 com o enfrentamento da pobreza e da exclusão social, a Visão Mundial prioriza em seus programas as crianças e os adolescentes que vivem em comunidades pobres e em situação de vulnerabilidade (sic) para promover o bem-estar das pessoas. O apoio a grupos vulnerabilizados social e economicamente (sic), por meio dos programas desenvolvidos, pretende diminuir as desigualdades, promover a inclusão social, desenvolver o protagonismo e estimular a vida associativa das populações. Também na apresentação da missão dessa organização confunde-se “estar em situação de vulnerabilidade”, com “ser parte de um grupo vulnerabilizado”.

Por que escolher o Capão Redondo como área de atuação? De acordo com o relatório da Visão Mundial, “trata-se de um Distrito que apresenta, segundo dados do IPVS (Índice Paulista de Vulnerabilidade Social), níveis de Alta e Muito Alta Vulnerabilidade Social”. Portanto, a questão da vulnerabilidade social está intrinsecamente embutida na proposta do PDA e, como Coordenadora, minha interlocutora deve ter participado de várias formações, inclusive para realizar diagnósticos sobre as situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do PDA que, por sinal, fechou.

Quem usa, como usa e que efeitos têm

Quem usa: pesquisadores, órgãos de governo e mediadores

Há que se distinguir aqui os usos “técnicos” de vulnerabilidade como conceito e os usos coloquiais, seja nas conversas cotidianas, seja em textos acadêmicos que utilizam “vulnerabilidade” como repertório sem problematizar seu uso ou sua definição. Em relação ao que poderíamos nomear de “usos técnicos”, estão incluídos aí pesquisadores, assim como documentos de governo. Para estes, o uso de “vulnerabilidade” tem funções diagnósticas e, como tal, precisa ter uma definição operacional, sobretudo por meio do desenvolvimento de indicadores. Nem sempre, ou raramente, há diálogo entre esses vários atores razão pela qual acabamos com uma profusão de propostas de construção de índices.

Se os indicadores são muitos, as realidades assim criadas também serão diversas. Refiro-me aqui ao fato de que métodos de pesquisa e, conseqüentemente, nossas classificações e nossos índices são linguagens sociais que, na definição de Mikhail Bakhtin, são discursos peculiares a cada estrato da sociedade (profissional, etário etc.) que têm seu próprio sistema gramatical e semântico. Ou seja, estão inseridos em gêneros de linguagem, pois “cada campo de utilização da língua elabora seus *tipos relativamente estáveis* de enunciados, os quais denominamos *gêneros de discurso*” (Bakhtin, 1979/2016). Como linguagens, definem modos de comunicação que, por sua vez, expressam maneiras distintas de demarcar o que conta como real. Como afirma Annemarie Mol (1999), se as ontologias são múltiplas, são necessariamente políticas, porque suscitam distintas maneiras de se posicionar e operar no mundo social.

Como usam: a utopia de desenvolvimento de indicadores para a definição de políticas públicas

Todos os documentos analisados são unânimes quanto à necessidade de desenvolvimento de indicadores e sua utilidade na definição de políticas públicas.

(Sobre o Mapa) Uma bússola social que se vale das técnicas de georreferenciamento e permite ressignificar o chão da cidade para orientar a instalação de programas sociais de enfrentamento da vulnerabilidade, da exclusão e da miséria, ampliando a acertada escolha de prioridades para as políticas sociais e econômicas direcionadas para a justiça social e a inclusão social. (Mapa da Vulnerabilidade Social, Apresentação, p.7, 2004)

Como mencionado anteriormente, a política habitacional e, principalmente, as políticas de urbanização de favelas poderiam ter grande eficácia na redução das situações de alta vulnerabilidade socioambiental, no município de São Paulo, uma vez que a maioria das áreas nesta situação é de favelas. (Cartier, 2009, p. 58)

Em síntese, os problemas ambientais em São Paulo não são variáveis independentes de outras insuficiências de bens e serviços públicos. Em outras palavras, a reflexão proposta neste primeiro item, e que será corroborada nas discussões dos itens seguintes, caminha no sentido de evidenciar que os baixos níveis de renda, a precariedade das moradias e as condições inadequadas de infraestrutura básica são determinantes conjuntos da vulnerabilidade ambiental em São Paulo e, justamente por serem conjuntamente determinados, requerem políticas públicas coordenadas. (Maciel, 2005, p.9)

Contudo, diante da proliferação de indicadores, o uso deles como ferramentas para formulação de políticas passa a depender da possibilidade de coordenação intersetorial:

Além disso, seria muito importante que as diversas políticas públicas que lidam com as situações de vulnerabilidade socioambiental (políticas de habitação, saneamento e meio ambiente) fossem formuladas (e implementadas) conjuntamente e de maneira integrada, levando em conta a distribuição desigual destas situações no espaço urbano. (Cartier, 2009, p. 58)

Além disso, esses indicadores são fortemente relacionados, o que permite concluir pela necessidade de gestão conjunta entre políticas ambientais e habitacionais. (Maciel, p. 18)

Que efeitos têm

Seja nos artigos de cunho mais técnico, seja na elaboração de políticas públicas, são criados novos vocabulários que, a exemplo do que aconteceu com “vulner*” na análise das diversas áreas por meio do Portal de Periódicos da CAPES, assumem significados distintos, a partir do contexto de uso. Quando voltados à saúde mental, no caso da Psicologia, a vulnerabilidade, social ou programática, tem efeitos com teor individualizante, que resultam em ficar aprisionado nas situações de vulnerabilidade ou demonstrar o poder da resiliência e sair, por esforços próprios (este é o discurso corrente!) dessa situação. Quando ampliado para incluir aspectos demográficos e econômicos, no caso da vulnerabilidade social, e ampliados ainda mais de modo a abarcar aspectos geológicos, adentramos no contexto das vulnerabilidades socioambientais, cuja solução, definitiva ou paliativa, compete ao poder público.

Assim, de um lado, é possível que o uso técnico de vulnerabilidade tenha como efeito posicionar pessoas como vítimas ou, na direção oposta, como responsáveis por sua situação. De outro lado, considerando que nas entrevistas analisadas poucos usaram esta palavra, atendo-se a vocábulos que já estão mais sedimentados, sobretudo, risco, outro efeito é de gerar uma barreira linguística, dificultando a comunicação.

Quadro 1: Quem usa, como usa e que efeitos têm

	Quem usa	Como usa	Que efeitos têm
Literatura científica	Diferentes áreas do saber	Reinterpreta à luz de seu uso na produção de sentidos	Fazer circular a palavra/ noção/conceito
Políticas setoriais	Políticas sociais	Construindo indicadores	Posicionar pessoas e grupos visando intervenções
Tradutores	Quem faz a intermediação entre a esfera política e as práticas cotidianas	Ao pé da letra das políticas específicas	Incentivar novos repertórios para falar sobre seus problemas e riscos
População-alvo	Não usa	Não usa	Gerar uma barreira linguística Posicionar pessoas como vítimas ou responsáveis por sua situação

Encerrando com um exercício de futurologia

Roupas, dietas, móveis, carros e nossos modos de viver mudam conforme o contexto cultural e o tempo. Há moda para tudo e também para o vocabulário que usamos. Este é o assunto sobre o qual trata Peter Spink no livro *Beyond Public Policy: a public action languages approach* (2019). Este, de certa maneira, é também o tema deste ensaio sobre a ampliação paulatina da palavra vulnerabilidade para falar de territórios e moradias.

O argumento que procurei defender é de que há uma polissemia de significados para vulnerabilidade, cada qual preso às tradições discursivas em que são usados, e esses usos têm efeitos na maneira como pessoas e grupos são socialmente posicionados. Perguntava ainda se, nessa ampliação, a palavra vulnerabilidade circulava também na vida cotidiana; no mundo vivido. A resposta ao que tudo indica é que “ainda não”. Mas se já há tradutores, mediadores entre o texto das políticas sociais e a população, então há canais para a apropriação da palavra vulnerabilidade pela linguagem de senso comum, claro, com a carga de significados polissêmicos aumentada, ressignificados pelas experiências cotidianas e quiçá atravessados pelas conotações patológicas provenientes de perspectivas mais individualistas: viver em uma situação de vulnerabilidade social reinterpretado como “ser vulnerável”.

Esse processo de migração entre áreas de conhecimento, dessas áreas para suas aplicações técnicas, e dessas para seu uso nas interações cotidianas, me faz recordar as reflexões de Luc Boltanski (1969) sobre como os conhecimentos médicos chegam às classes populares.

Interrogar os membros das classes baixas sobre seus saberes médicos é, então, de certa maneira, consultar uma obra histórica de Medicina. Os membros das classes populares são, com efeito, os últimos detentores de saberes médicos antigos, ignorados pelos membros das classes superiores e que a medicina oficial atual esqueceu... Se os membros das classes mais baixas podem ser hoje os porta-vozes inconscientes de médicos do século passado, será porque o saber médico legítimo se difunde com uma velocidade desigual por entre as diferentes camadas sociais, em função de sua distância relativa da cidadela do saber, tocando primeiramente os membros das classes superiores, depois as classes médias, e finalmente as classes populares, onde vem a ser depositado sob a forma de fragmentos ou debris? (Boltanski, 1969, p.69, tradução minha)

Referências

- Alves, Humberto Prates da Fonseca (2006). Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise sociodemográfica das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 23 (1), 43-59. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a04.pdf>
- Bakhtin, Mikhail (1979/2016). *Os Gêneros do Discurso*. (P. Bezerra, Trad.). São Paulo: Editora 34.
- Boltanski, Luc (1969). *Prime Education et Morale de Classe*. Paris: Mouton.
- Capes. (2014). *Portal de Periódicos da Capes*. Recuperado de <http://www.periodicos.capes.gov.br>.
- Cartier, Ruy, Barcellos, Christovam, Hubner, Cristiane, & Porto, Marcelo F. (2009). Vulnerabilidade social e risco ambiental: uma abordagem metodológica para avaliação de injustiça ambiental. *Cadernos de Saúde Pública*, 25 (12), 2695-2704. Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009001200016&lng=en&nrm=iso
- Lima, Juliana Meirelles de (2015). *A construção de tipos de pessoas vista a partir dos bancos de dados: o caso da adolescência vulnerável*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Maciel, Vladimir Fernandes, Yukie, Mônica Kuwahara, Silva, Roseli da, & Oliveira, Kleber (2005). *Vulnerabilidades urbanas: uma alternativa de mensuração* [Anais]. In Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, ANPEC, XXXIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC. Recuperado de <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A131.pdf>.
- Mann, Jonathan, Tarantola, Daniel, J.M., & Netter, Thomas W. (Eds.). (1992). *Aids in the World*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Mol, Annemarie (1999). Ontological politics: a word and some questions. In John Law & John Hassard. (Eds.). *Actor network theory and after*. (pp. 74-89). Oxford: Blackwell Publisher.
- Potter, Jonathan, & Wetherell, Margareth (1987). *Discourse and social psychology: beyond attitudes and behaviour*. London: Sage.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. Secretaria Municipal de Assistência Social. (2004). *Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo*. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-CEBRAP, Serviço Social do Comércio-SESC, & Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, SAS-PMSP.
- Spink, Mary Jane Paris (2018). *Viver em Áreas de Risco: Reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais*. São Paulo: Terceiro Nome/ EDUC.
- Spink, Mary Jane Paris (2004/2010). *Linguagem e produção de sentidos no cotidiano*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. DOI: <https://doi.org/10.7476/9788579820465>.
- Spink, Mary Jane Paris & Medrado, Benedito (1999). Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In Mary Jane Spink. (Org.). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações Teóricas e metodológicas* (pp. 41-61). São Paulo: Cortez.
- Spink, Peter K. (2019). *Beyond Public Policy: A public action languages approach*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Notas

- ¹ Gabriel Garcia Márquez, *Do amor e outros demônios*.
- ² Repertórios são “[...] dispositivos linguísticos utilizados para construir versões das ações, eventos e outros fenômenos” (Potter, & Wetherell, 1987) que possibilitam entender a dinâmica, a variabilidade e a polissemia das práticas discursivas¹ (Spink, & Medrado, 1999, p. 48).
- ³ Projeto desenvolvido com bolsa produtividade do CNPq, processo 302542/2011-6
- ⁴ Alfredo Freire, engenheiro da Computação graduado pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA.
- ⁵ Publicação do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-Cebrap, do Serviço Social do Comércio-SESC e da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo, SAS-PMSP, datada de 2004
- ⁶ Projeto Versões de moradia digna na periferia sul do Município de São Paulo, Bolsa Produtividade do CNPq, Processo 304602/2016-7

4. Vulnerabilidades sócio/ institucionais: em busca de um conceito amplo e complexo

Francisco Fonseca e Tatiana Lemos Sandim

Introdução

Ser ou estar vulnerável faz parte, como se sabe, da própria condição humana, em distintos aspectos. Contudo, efetivamente ser vulnerável implica: estar exposto a riscos, estando, portanto, em perigo, o que depende de um conjunto de variáveis específicas; ter maior probabilidade de que algo lesivo lhe possa ocorrer; deter poucas capacidades e/ou condições de se defender ou de ser defendido/protegido; e estar e/ou sentir-se desprotegido, indefeso. Entre outras perspectivas, esses aspectos parecem definir genericamente o conceito de vulnerabilidade para pessoas, grupos ou situações específicas.

Essas características são sobrepostas em várias situações e, sobretudo, em grupos sociais específicos, como pretos, pobres, mulheres, periféricos, entre outros, que são estruturalmente mais vulneráveis que outros grupos no Brasil. Essa condição demonstra a existência de grupos ainda mais vulneráveis no interior das vulnerabilidades e que veem sua condição de vida agravada quando tais dimensões encontram-se associadas; como entre os homens jovens pobres e pretos que são perfil majoritário em abordagens policiais, homicídios e encarceramentos, e entre as mulheres pobres e pretas, predominantes nos casos de estupro, violência doméstica e outras formas de violência. Apenas os indicadores mais refinados e sensíveis conseguem localizar as sutilezas das vulnerabilidades que, de certa forma, se articulam com desigualdades e assimetrias. O aprofundamento e a complexidade da condição de vulnerabilização dependem da relação entre o grupo social específico, a estrutura social e o aparato institucional presente.

Logo, o conceito de vulnerabilidade necessita ser analisado de forma multidimensional, o que implica pluralizá-lo, isto é, entendê-lo como vulnerabilidades, uma vez que mais adequado ao conjunto de variáveis intervenientes e às formas as quais o fenômeno pode assumir.

Estudos recentes têm argumentado que, nas sociedades contemporâneas, ser reconhecido como vulnerável é resultado de processos alavancados por grupos desfavorecidos que conseguem se legitimar como vítimas onde se inserem. Nesse sentido, as condições desfavoráveis vivenciadas por segmentos da população não são automaticamente reconhecidas como situações de vulnerabilidade, uma vez que dependem de processos de construção de legitimidade, para que sejam coletivamente reconhecidas dessa maneira. São colocados em questão os limites e a capacidade das políticas públicas alterarem a correlação de forças que determinam tais processos e, portanto, a mitigação dos fatores de vulnerabilidade referentes aos grupos mais desfavorecidos.

Assim, tais estudos dialogam diretamente com importante lacuna nos estudos sobre vulnerabilidades: a dimensão institucional, relacionada ao aparato estatal, à gestão pública e às políticas públicas, posto que o foco nos grupos vulneráveis tende a secundarizar o papel do Estado como elemento regulador e indutor das sociedades, em diversos sentidos. Afinal, as instituições podem contribuir para a proteção – em sentido lato – do indivíduo, pertencente a um ou mais grupo(s) vulnerável(eis), ou para o aprofundamento de suas vulnerabilidades. O caso dos aparatos policiais e das instituições judiciárias são exemplos históricos e de difícil contestação (à luz de inúmeros estudos e indicadores) do aprofundamento pelo Estado da vulnerabilização dos grupos sociais estruturalmente excluídos: pobres, negros(as) e periféricos(as), mas também indígenas, comunidade LGBT, (i)migrantes e outros.

Isso implica reconhecer que, além de as vulnerabilidades serem reconhecidamente sociais, podem também ser institucionais (processo que pode ocorrer simultaneamente). Tais definições, como será visto adiante, não são simples. O que se pretende destacar é que, uma vez que o Estado, caso dos referidos aparatos policial e judiciário, atua em favor de um setor da sociedade brasileira em detrimento de outro, torna-se elemento que engendra novas “camadas” de vulnerabilidades. Tal processo ocorre por meio da abordagem e detenção seletivas, pelos aparatos policiais, de pessoas em razão da cor, local de moradia e outros marcadores sociais identificados como “perigosos à sociedade”; da condenação e do encarceramento em massa desses mesmos grupos; do estigma aos grupos historicamente vulneráveis;

e da morte desses “indesejáveis” (apontada por muitos movimentos sociais como “genocídio” ou mesmo “necropolítica”, como se verá adiante).

Portanto, essa ação vulnerabilizante do Estado denomina-se aqui “vulnerabilidade institucional”. Vários estudos têm apontado, caso de Zaffalon (2018), a seletividade da ação estatal, corroborando essa chave conceitual. Tratar-se-ia da referida “necropolítica” como “gestão da morte” dos que seriam “indignos” de viver (outra forma de nominar os referidos “indesejáveis”), aplicando-se o conceito cunhado por Mbembe (2016).

A vulnerabilidade institucional pode, ainda, estar presente na ação seletiva do Estado, ao desenvolver políticas públicas que, em tese, seriam capazes de mitigar as situações de vulnerabilidade vivenciadas por parcelas da população (Ecker, 2017). Essa situação que “administra a vulnerabilidade” da população (do orçamento/sistema tributário ao sistema de justiça) comporta hierarquização em que determinadas vidas seriam mais dignas de solidariedade pública do que outras.

Nesse cenário, as pessoas não seriam reconhecidas como vulneráveis em razão das situações que vivenciam e, sim, dependeriam do reconhecimento – social ou estatal – de sua condição e, só assim, criariam condições para alçar suas demandas ao rol de demandas “legítimas” com as quais o Estado teria de lidar. Tais prioridades na implementação de políticas e na distribuição dos recursos são exemplos de como o Estado pode ser um agente a criar, aprofundar e perpetuar vulnerabilidades sociais, ou, inversamente, instrumento de mitigação e resolução de problemas e desigualdades sociais.

O papel do Estado e, em seu interior, da gestão pública e das políticas públicas, tem sido negligenciado, reiterado, em termos de análises sistêmicas e aprofundadas. Igualmente são pouco exploradas as transformações no sistema produtivo capitalista e o papel da financeirização, entre outros aspectos cruciais vinculados ao capital, e particularmente seus efeitos drásticos à população trabalhadora.

Cabe destacar, entretanto, que as lacunas conceituais quanto às vulnerabilidades institucionais são significativas, uma vez que os estudos tendem a ser voltados essencialmente a grupos sociais específicos, ou às condições ambientais (caso dos efeitos climáticos às populações vulneráveis), expressos na obra de De León (2006), e de saúde pública (caso das epidêmicas, notadamente nos estudos sobre a Aids), como é demonstrado em Delor e Hubert (2000).

Embora os autores supracitados, entre outros, valorosamente proponham considerações mais amplas, seus estudos sobre as vulnerabilidades em sentido mais propriamente sistêmico e estruturante permanecem aquém de perspectivas mais

holísticas. Mais recentemente, alguns estudos têm se dedicado a discutir os modelos de entrega das políticas públicas e os efeitos (indesejados) por eles gerados (Spink, 2017; Serapião, 2018; Pires, 2019). Mesmo com tais contribuições, o conceito de vulnerabilidade institucional permanece carente de limites menos tênues e frágeis.

Dadas essas questões, este texto busca avançar na reflexão sobre as tipologias, as estruturas e o *modus operandi* dessas vulnerabilidades sócio/institucionais, tentando compreender a polissemia desse conceito, que necessita de análise criteriosa em razão da complexidade e das diversas arenas em que se manifesta: como fruto do modelo de acumulação capitalista, no papel e na atuação do Estado (notadamente no Poder Judiciário/Sistema Penal), e na configuração, gestão e implementação das políticas públicas. Tudo isso se dá a partir das diversas abordagens sobre vulnerabilidades que, no plural, expressam uma sociedade injusta e violenta para com a maior parte de seus cidadãos, caso do Brasil.

Exemplos do *modus operandi* tanto do modelo de acumulação capitalista contemporâneo (estruturação do capital, do trabalho e da circulação dos bens e serviços) como do Sistema de Justiça (polícias, tribunais e cárceres) serão utilizados para dar sentido real ao esforço conceitual intentado nesta análise.

As vulnerabilidades e a construção dos grupos vulneráveis

O desenvolvimento dos enfoques sobre a pobreza teve efeito, possivelmente não esperado, de evidenciar a heterogeneidade e complexidade desse fenômeno, tornando as explicações conceituais obsoletas e insuficientes para organizar as estratégias para seu enfrentamento (Kaztman & Filgueira, 1999). Nesse contexto, emergiu a abordagem da vulnerabilidade social. No campo das intervenções públicas, a estreia dessa abordagem se deu nos estudos sobre a disseminação do vírus HIV (Mann, Tarantola & Netter, 1992) e, na década de 1990, foi adotada por organismos internacionais, conferindo expressividade ao tema nos estudos a respeito da pobreza.

Ainda quanto à pobreza, com a abordagem das vulnerabilidades tornou-se possível organizar e dar sentido às suas características heterogêneas, enfatizando-se a identificação das capacidades das pessoas para melhorar de forma sustentável e progressiva sua situação de bem-estar. Além disso, a vulnerabilidade é um enfoque dinâmico e que adquire sentido, quando observada a partir do contexto, considerando os padrões de mobilidade e integração social. Por outro lado, a flexibilidade contida na abordagem comporta o surgimento de multiplicidade de definições para a vulnerabilidade.

As definições clássicas trazem a questão da vulnerabilidade oposta à *segurança* ou à não escassez de *recursos* para enfrentar eventos ameaçadores (Chambers, 2006). Essa definição dialoga com a ideia de que a vulnerabilidade pode ser medida pela capacidade de “resistência ao choque” (Sojo, 2004) ou, simplesmente, como o “potencial para a perda” (Cutter, 2011) das ciências naturais e da engenharia na compreensão das circunstâncias que colocam as populações e os locais em risco devido aos perigos, e dos fatores que aumentam ou reduzem a capacidade de resposta e de recuperação das populações, dos sistemas físicos ou das infraestruturas em relação a ameaças ambientais. A integração das diversas perspectivas requer análises baseadas nos locais com recurso a ferramentas e tecnologias geoespaciais. Este artigo descreve os instrumentos e os métodos para medir e cartografar a exposição ao risco (chamada vulnerabilidade física).

Em sua definição original, no século XII, vulnerabilidade se referia ao potencial de ser ferido. Essa definição está no domínio da ontologia, campo em que a vulnerabilidade atinge a todos e reúne as limitações de nossa natureza corporal e mortal. É o que faz as pessoas precisarem de comida, água e teto, as fragiliza diante da violência e as torna impotentes diante de eventos que não controlam diretamente, como as mudanças climáticas, a seca e a escassez de alimentos, entre outras adversidades (Mancal *et al.*, 2016). Fragiliza a todos, embora de forma assimétrica, a depender das condições sociais de cada indivíduo e das condições institucionais de acesso a serviços de cuidados. Conceitos mais recentes conectados à origem do termo relacionam a sensibilidade física às enfermidades e à violência, ao reconhecimento de que a vulnerabilidade é sempre relacional, definida a partir de um perigo ou de um conjunto de riscos localizados em determinado contexto social e local. Afinal, reitera-se que diferentes riscos não atingem da mesma forma todas as pessoas e nem todas as localidades. Tampouco, pessoas atingidas por um mesmo evento detêm os mesmos recursos materiais e simbólicos para reagir e reverter os potenciais efeitos negativos.

É essa capacidade de considerar o contexto e as diferenças entre pessoas e grupos que torna a vulnerabilidade abordagem útil aos estudos e às intervenções sobre a pobreza. A vulnerabilidade se acentua entre pessoas pobres, porque os recursos de que dispõem para enfrentar os perigos são mais escassos. Desse modo, caso um risco se torne realidade no cotidiano das pessoas pobres, os danos podem ser maiores ou pode haver mais dificuldades para retornar ao nível de vida em que estavam antes.

Riscos e vulnerabilidades formam par conceitual com ligação direta, pois as alterações em um causam efeitos no outro. O risco está na esfera da possibilidade;

já a vulnerabilidade refere-se ao dano. Pessoas em risco são potencialmente vulneráveis e outras pessoas são vulneráveis mas não são necessariamente em risco.

As primeiras abordagens sobre vulnerabilidade dedicaram-se a compreender quais são os recursos de que as pessoas dispõem para reagirem nas situações em que os riscos se traduzem em realidade. Esses recursos foram chamados de “ativos”¹ e classificados em pelo menos cinco grupos: trabalho, capacidade produtiva, relações familiares, capital humano e capital social. Os “ativos” são utilizados para evitar ou reduzir os prejuízos que podem ocorrer quando os riscos se concretizam e, assim, impedir a piora na condição de vida, ou mesmo amenizar o dano. Há estudos dedicados às análises desses ativos (Chambers, 2006; Moser, 1998) e às diferentes formas de sua utilização (Moser, 1998), dando maior importância às pequenas estratégias adotadas pelas famílias para usá-los diante das situações de privação, com vistas a reduzir os riscos/danos e aumentar a autonomia e a capacidade de adaptação. Essa abordagem organiza as análises em torno dos recursos de que as famílias dispõem. O problema, reitera-se, de restringir o olhar a essa esfera é sobrecarregar, ou mesmo responsabilizar as pessoas pelas situações de vulnerabilidade em que vivem e, ao mesmo tempo, reduzir a importância das iniciativas coletivas e estatais.

Outras abordagens, porém, focalizam a relação entre vulnerabilidade e risco incorporando a perspectiva das políticas públicas. Uma das possibilidades mais conhecidas é a que amplia o conjunto de recursos que as pessoas possuem para enfrentar situações de riscos, incorporando a eles a estrutura de oportunidades. Essa estrutura refere-se à expectativa de acesso aos serviços públicos, bens e atividades que podem influenciar o bem-estar dos domicílios, seja porque funciona como fonte de ativos e acrescenta recursos novos, seja por possibilitar melhor uso dos ativos disponíveis (Kaztman & Filgueira, 1999). Nesse sentido, a vulnerabilidade pode ser reduzida, caso outros ativos sejam disponibilizados ou controlados pelas famílias, ou se forem alteradas as condições de acesso à estrutura de oportunidades, ou ainda se ambas as mudanças acontecerem. Para identificar o quanto um domicílio é vulnerável, é preciso olhar para o conjunto de ativos e as estratégias disponíveis para sua utilização e para a estrutura de oportunidades ofertadas no território. O principal provedor da estrutura de oportunidades é o Estado (Kaztman & Filgueira, 1999, 2006). Logo, o sentido de “ativo” sai da esfera individual para adentrar a esfera estatal.

Observando a aplicação desses pressupostos, particularmente a situação dos segmentos populacionais brasileiros historicamente reconhecidos como pobres, tem-se que a pobreza e, sobretudo a marginalidade, estariam inseridas numa equação

em que suas variações confluem à vulnerabilidade, de maneira que, se a pobreza aumenta, as vulnerabilidades também aumentam (Rebotier, 2014). Assim, viver em condição de pobreza implicaria a coexistência permanente com situações de risco com alto potencial para a perda, com poucos ativos ou recursos para responder aos eventos em que os riscos se concretizam em potenciais danos (Avila, Mattedi & Silva, 2017; Moser, 1998). Nesse sentido, os pobres dependeriam de estruturas de oportunidade disponíveis nos lugares em que vivem para ampliar seus recursos (ativos) e de suas famílias com intuito de resistirem ou reduzirem os danos (que representam a concretização dos riscos). Os danos, por exemplo, podem se materializar na perda do emprego ou no adoecimento de um dos entes da família, e a estrutura de oportunidades, vinculadas à seguridade social (por exemplo, acionando o seguro-desemprego) e aos equipamentos públicos capazes de tratar a doença, como a Unidade Básica de Saúde, entre diversos outros instrumentos, por exemplo os operacionalizados pelo Centro de Referência de Assistência Social, que podem facilitar a busca por um novo emprego e disponibilizar benefícios, a fim de que a família viva dignamente durante o período de queda de renda.

Estudos mais recentes têm concentrado seus esforços para compreender a relação entre os grupos vulneráveis e os processos sociais de legitimação envolvidos no reconhecimento desses grupos. Nessa vertente, é central a ideia de que existe distribuição desigual de situações que acentuam a fragilidade e a precariedade em certos contextos, o que determina como alguns grupos são mais vulneráveis do que outros (Butler, 2014; Martuccelli, 2017).

Como exemplo, pode-se responder à seguinte questão: seriam as mulheres naturalmente mais vulneráveis do que os homens? Nessa perspectiva, as mulheres não são essencialmente mais vulneráveis do que os homens; afinal, retomando os primeiros conceitos de vulnerabilidade, todos são igualmente vulneráveis. Assim, o que faria que as mulheres fossem consideradas mais vulneráveis por boa parte das pessoas? Os processos sociais que atribuem as características que definem os gêneros como vulneráveis ou invulneráveis são distribuídos desigualmente entre homens e mulheres. E a forma como isso tem sido feito associa às mulheres qualidades que agregam vulnerabilidades de forma mais direta. No limite, esses processos privam as mulheres de direitos, como ainda hoje ocorre em alguns países. O reconhecimento das mulheres como grupo especialmente vulnerável implica o reconhecimento de sua posição de impotência e, por complementaridade, o reconhecimento da existência de outros grupos que detêm poder, privilégios e capacidade de se proteger, caso dos homens (Butler, 2017). Nesse exemplo, ainda que as mulheres reafirmem seu desejo

de serem reconhecidas como igualmente vulneráveis aos homens, há um processo de legitimação social que as mantém nessa condição. Processos socialmente construídos podem ser socialmente reconstruídos, mas é preciso tempo e políticas concretas.

Deve-se observar que a distribuição desigual das vulnerabilidades entre as parcelas da população é uma forma de administrá-las (Butler, 2017). Essa distribuição evidencia uma estratégia na qual as populações vulneráveis são seletivamente incluídas nos discursos dominantes e a vulnerabilidade é tomada como meio para o desenvolvimento de políticas públicas validadas também de modo seletivo (Ecker, 2017). Essas “vulnerabilidades administradas” viabilizariam o discurso de hierarquização e comportariam a ideia de que determinadas vidas são mais dignas de solidariedade pública – e receptoras de políticas públicas, reitere-se – do que outras. Tal processo indica que a ação do Estado pode causar mais danos a determinadas pessoas do que a outras (Butler, 2017; Pires, 2019), aprofundando suas vulnerabilidades precedentes, casos das contrarreformas no Brasil contemporâneo. As “vidas indignas”, “matáveis”, em Mbembe (2016), reaparecem também aqui.

A distinção entre vulnerabilidade ontológica, que é distribuída “igualmente” entre os seres humanos, e a vulnerabilidade social (Butler, 2017; Martuccelli, 2017) abre caminho para compreender como determinados segmentos da população se transformam em grupos vulneráveis. A vulnerabilidade social seria a que surge em contextos em que há o reconhecimento de quem são as vítimas, o que, nos tempos atuais, não se dá de forma automática. Ressalta-se que é preciso que as próprias vítimas performem estratégias com o intuito de colocar em marcha movimentos coletivos que possam culminar no reconhecimento, pela sociedade e sobretudo pelo Estado, de sua condição vulnerável. O reconhecimento se daria por meio de processos que têm sentido ético e função política específicos.

Esse é o domínio das vulnerabilidades particularizadas, construídas num campo de poder diferenciado em que operam distintas normas de reconhecimento. Essas formas consideram as capacidades e potencialidades dos indivíduos para além de suas condições físicas e mentais e das relações sociais de que participam. São também determinadas por outras variáveis:

[Judith] Butler atribui a experiência diferencial de vulnerabilidade não só aos efeitos de redes específicas de instituições sociais e políticas, mas também aos efeitos de padrões regulatórios, esquemas perceptivos e inteligibilidade, bem como a estruturas afetivas historicamente variáveis, através das quais experimentamos a nós mesmas e aos nossos corpos². (Casalini, 2016, p. 22, tradução nossa)

Essa distribuição desigual de vulnerabilidades funciona por processos de diferenciação ou estigmatização³, que resultam em formas seletivas de precariedade. Essas formas são inseridas nos modos de governar determinada população ou segmentos dela. E, nesse sentido, o reconhecimento de sua própria condição é pré-requisito para alterá-la. Não se conhecer vulnerável é um aspecto da própria vulnerabilidade de pessoas e grupos (Butler, 2017). As intervenções baseadas em princípios neoliberais contribuem para criar formas de vulnerabilidade e precariedade, disseminando a retórica da escolha individual (Casalini, 2016) e da (falaciosa) meritocracia. Uma das consequências, nesse caso, é a naturalização das desigualdades, que, por sua vez, reifica as vulnerabilidades. Dissemina-se a cultura da passividade que normaliza a concentração da riqueza e da renda em mãos de uma minoria, com a conseqüente deterioração das condições de vida e bem-estar de grande parte da população (Cordera, 2015).

Nessa perspectiva, uma vez mais, para que a vulnerabilidade suscite ações de prevenção e reparação, é preciso que provoque o reconhecimento social (e não só humanitário) dos vulneráveis (Martuccelli, 2017). Assim, a definição de grupos vulneráveis passa a ser fruto de processos políticos de distribuição de “vantagens” e “encargos”. Afinal, as pessoas são expostas a situações de vulnerabilidade de forma diferenciada, em razão do gênero ou da localização na hierarquia social. Mas seu reconhecimento como vítima, enfatize-se, depende do uso bem-sucedido de estratégias que permitam seu reconhecimento social (Butler, 2017; Martuccelli, 2017).

Um exemplo desse tipo de processo de reconhecimento de grupos vulneráveis pode ser identificado ao se indagar quais as explicações para os processos de vulnerabilização de grupos na sociedade capitalista. De forma estrutural, as oportunidades e os bens são distribuídos desigualmente no capitalismo. Como modo de acumulação privado, o capitalismo apresenta variações históricas que se estruturam por meio de diversas variáveis (papel do Estado, inserção no modelo produtivo, correlações entre as classes sociais, capacidade de organização dos mais vulneráveis, cenário internacional, entre outras), afetando de formas distintas os grupos e classes sociais. Em perspectiva internacional, a passagem, a partir dos anos 1970, do chamado modelo de acumulação “fordista/keynesiano” caracterizado pela pactuação entre Capital e Trabalho e consolidação do Estado de Bem-Estar Social para o modelo neoliberal orientado pela precarização das relações de trabalho e desestruturação dos direitos sociais e trabalhistas tem aprofundado as desigualdades sociais, tornando-as profundamente iníquas. Em especial, os países periféricos, como o Brasil, historicamente desiguais, na contemporaneidade têm elevado ao

máximo os processos desestruturantes em seu regime social, vulnerabilizando ainda mais os grupos tradicionalmente vulneráveis: pobres, periféricos, pretos e indígenas. Nesse caso, o sentido é oposto: os grupos vulneráveis não conseguem reconhecimento de sua condição diante da sociedade e, portanto, não são capazes de mobilizar as forças necessárias para reverter de forma efetiva sua condição de fragilidade. Embora existam muitas camadas de complexidade nesse contexto, a não legitimidade também cumpre papel crucial à manutenção de situações profundamente assimétricas⁴.

Assim, o golpe parlamentar que depôs a presidente Dilma Rousseff em 2016 foi informado fortemente pela chamada “agenda neoliberal” (privatização, desnacionalização, abertura do mercado, desfinanciamento social, derrogação de ampla gama de direitos sociais e trabalhistas), levando igualmente ao brutal déficit democrático (Fonseca, 2018). Decorre desse contexto o documento, datado de fins de 2015, do PMDB (partido do então vice-presidente, Michel Temer), intitulado “Uma ponte para o futuro”, uma vez que já sinalizava ser um dos objetivos das elites representadas no documento a abolição do Estado Social que vinha se consolidando de forma incremental desde a Constituição de 1988 (PMDB, 2015).

Dessa forma, o déficit de legitimidade caracterizado pela quebra do pacto constitucional democrático de 1988 e ensejado pelo golpe parlamentar do *impeachment*, não apenas tem levado ao limite as desigualdades históricas, mas também criado novas, como se pode observar na forma como a União (já sob Bolsonaro) tem lidado com o combate à pandemia do coronavírus, pois as suas vítimas majoritárias são, de forma não coincidente, os aludidos grupos historicamente vulneráveis. Mais ainda, a aprovação das contrarreformas trabalhista e previdenciária, a terceirização irrestrita para as atividades meio e fim (aos setores privado e público) e a Emenda Constitucional 95, que proíbe aumentos dos gastos sociais acima da inflação por vinte anos – todas ocorridas entre 2016 e 2020 –, precarizam sobremaneira a grande massa de trabalhadores, além de levar ao limite as vulnerabilidades sociais e institucionais vigentes na sociedade brasileira, criando-se, além do mais, outras. Tais sobreposições das vulnerabilidades podem ser vistas, em forma de indicadores, no importante relatório elaborado pela Oxfam Brasil (2017).

O Estado como agente de vulnerabilização

Estudos dedicados à dimensão institucional das vulnerabilidades associadas ao Estado são especialmente importantes porque exploram campo pouco aprofun-

dados. O Estado como aparato capaz de alterar realidades desiguais, em razão de priorizações político/legais/orçamentárias e políticas públicas, entre outras, pode ser, por vezes simultaneamente, agente de aprofundamento das vulnerabilidades. Quando os aparatos estatais são capturados por grupos e classes sociais, notadamente as elites e as classes médias superiores, o resultado – muitas vezes observado historicamente, como é o caso brasileiro – é o aprofundamento e a sobreposição das vulnerabilidades, retratadas acima. É importante, nesse sentido, notar como movimentos sociais internacionais têm adotado o lema “Nós somos 99%”. O “nós” representa os trabalhadores vulneráveis perante o Capital.

Dessa forma, as vulnerabilidades institucionais podem ser identificadas especificamente na análise das características, potencialidades e limites das intervenções, especialmente naquelas que visam às vulnerabilidades sociais. De modo específico, a vulnerabilidade institucional expressa a atuação institucional disfuncional aos grupos vulneráveis, ainda que, em alguns campos da atuação estatal, seja demasiado funcional aos grupos dominantes, caso do sistema de justiça/penitenciário.

A vulnerabilidade institucional pode ser identificada no sentido das intervenções públicas quanto à definição adotada para o problema social que pretende resolver; os meios selecionados para agir e os recursos disponíveis para fazê-lo, sejam eles estruturais, físicos, humanos e financeiros. Em outras palavras, na capacidade ou não de os aparatos estatais diminuir ou ampliar injustiças e iniquidades, em diversos âmbitos. No caso de descompasso entre esses elementos da intervenção, isso revela ou (in)capacidade institucional – seja por captura ou por desfinanciamento, entre inúmeras outras possibilidades – ou propósitos vinculados ao domínio de classes e grupos sociais perante outros grupos e classes no que tange a atingir seus objetivos. Identificar a vulnerabilidade institucional requer, ainda, observar outras dimensões, porque há expressões também na fragilidade normativa, nas formas de atuação no interior da estrutura organizacional e nas estratégias de implementação adotadas.

Outra dimensão em que a vulnerabilidade institucional se revela refere-se à ação dos agentes que estão na linha de frente da execução de uma política pública, os chamados “burocratas do nível de rua”. Nessa esfera, o que se pode perceber é que as vulnerabilidades constituídas, potencializadas e não manejadas em momentos anteriores à interação desses burocratas com os cidadãos, se concretizam no seu atendimento e materializam a impossibilidade de alcançar os objetivos almejados. Exemplos dessa situação podem ser identificados na ausência de intersetorialidade entre os serviços disponíveis em um mesmo território ou nas falhas de coordenação entre níveis de uma mesma política pública. Tais falhas e ausências traduzem para o

cidadão, no momento de seu atendimento, as fragilidades do serviço e, ao mesmo tempo, devolvem para ele o ônus para solucionar seu problema. Tal ônus tem a mesma dimensão do déficit trazido pela insuficiência do atendimento prestado.

Nesse momento de pandemia do novo coronavírus ficou evidente que a demora à reorganização dos serviços pelo Estado, cuja celeridade é exigida em momentos de emergência, foi fundamental para que os profissionais dos serviços de saúde, assistência social e educação não conseguissem atingir os objetivos a que suas respectivas políticas se propõem, determinando que a parcela mais pobre e vulnerável da população encontrasse – em larga medida sozinha – as estratégias capazes de garantir a manutenção de suas condições de vida ou, pelo menos, a redução das perdas sofridas. Nesse sentido, os serviços e os trabalhadores que estão na “ponta” guardam intrínseca relação com as estruturas políticas e sociais.

Também outra arena de vulnerabilidade institucional pode ser identificada tomando como exemplo o campo da oferta de serviços sociais e a desconexão entre eles, mesmo quando distribuídos num mesmo espaço geográfico. Isso porque uma condição para que os objetivos de um dado serviço sejam atingidos, muitas vezes inclui que outros serviços também obtenham sucesso, demandando esforço de coordenação no nível local. A fragmentação dos serviços, quando trazida para o cotidiano da vida das pessoas, se manifesta por meio de respostas frágeis, com pouca sincronia entre suas atividades ou na falha de comunicação entre os serviços, que se refletem, em última instância, no aumento do grau de vulnerabilidade de uma pessoa ou de uma família (Sandim & Assis, 2019). A redução da vulnerabilidade institucional aconteceria, então, na presença de serviços implementados com base em uma lógica que tem como centralidade o nível local, suas dinâmicas e especificidades e, a partir delas, se organizam e se interconectam à rede de pessoas e serviços capazes de contribuir à construção de soluções customizadas às diferentes demandas individuais ou coletivas (Spink, 2017). Ainda assim, devido ao modelo federativo brasileiro, a articulação federal/estadual/local se torna igualmente fundamental.

Mas para analisar as dimensões da vulnerabilidade institucional em um caso concreto, embora observável em outras arenas, é útil recorrer a Coutinho (2009) quanto ao funcionamento do Sistema de Justiça e o Direito Penal no Brasil:

Como explicar o descompasso entre o discurso de diplomas legais, baseados em princípios de valorização dos direitos humanos, e a prática que contradiz cotidianamente esses discursos? Por que essa contradição é reproduzida? Por que os aplicadores do Direito, mesmo os que acham correto fazê-lo, não aplicam penas

alternativas à prisão com mais frequência, já que nossas prisões não reeducam e desrespeitam sistematicamente direitos fundamentais? Aplicadores do Direito são capazes de admitir o risco de vida a que está sujeito um adolescente numa casa de internação e, ao mesmo tempo, justificar a internação com o discurso da necessidade de ressocialização do sujeito desviante. Como um paradoxo tão flagrante pode ser dissimulado? Por que ele deve ser dissimulado?

A desigualdade social influencia a aplicação do Direito Penal tanto na interação entre os aplicadores do Direito e os réus da ralé (sistematicamente submetidos à Justiça penal) quanto no nível mais propriamente institucional, ou seja, daquilo que diz respeito à própria forma que as instituições assumiriam durante a nossa história. Nesse primeiro nível, o da interação, a desigualdade se manifesta na diferença de classe entre o aplicador do Direito e o réu da ralé, a qual determina, muitas vezes, tanto a insensibilidade de classe quanto um certo sadismo por parte dos aplicadores mais conservadores. No segundo nível, verifica-se que a nossa histórica desigualdade construiu instituições que não consideraram as características de uma classe social específica e esquecida enquanto classe, a ralé estrutural. Essas pessoas, devido à socialização de classe, são, por um lado, desprovidas de características como disciplina e comportamento prospectivamente orientado e, por isso, não têm chances de inserção bem-sucedida no mercado de trabalho; por outro lado, devido a essa mesma socialização, adquirem disposições que guardam (...) afinidade com a prática delincente. (p.330-331)

A linha de argumentação da autora convida à reflexão sobre o papel do Estado em uma de suas dimensões mais insuladas: o Poder Judiciário. Os operadores da lei se distanciam do público/cidadão não só porque estão ancorados em distinções de classe abissais, mas também porque são responsáveis por normalizar a “criminalização dos pobres”, dada a seletividade do sistema às “classes perigosas”, como eram chamados no século XIX, e assim imagetivamente considerados ainda nos dias de hoje.

Tais aparatos estatais “blindam as elites”, uma vez que seus membros são parte delas, e que não apenas sorvem recursos econômicos em forma de prebendas e sem-número de benefícios, reproduzindo ativamente o “conflito distributivo”, como limitam simultaneamente a “impessoalidade da aplicação da lei” e o “tratamento digno” àqueles que são inseridos nos sistemas judicial/penal em primeiro lugar (Zaffalon, 2018).

As desigualdades sociais, resultantes da perversa e histórica distribuição de renda ao longo da vida brasileira, como aponta Coutinho (2009), determinam

condições também desiguais de exposição ao risco e capacidade de reação: perante as inúmeras estruturas sociais iníquas, aos aparatos policiais e aos tribunais; logo, vulnerabilizam esses segmentos populacionais de forma mais aguda, comparados aos grupos privilegiados. Ademais, tais desigualdades afetam e modelam instituições vinculadas a qualquer segmento que se queira observar quanto às arenas de tomada de decisão e de prestígio social. Dessa forma, vigora a exclusão de mulheres e negros/mestiços (e particularmente de mulheres negras), isto é, a maior parte da população. Isso se dá em sentido demográfico inverso, uma vez que as instituições, notadamente judiciais, mas também políticas e econômicas, permanecem majoritariamente brancas e masculinas, ou seja, minoritárias. Tal dissonância aponta para verdadeiro *apartheid* social e institucional, demonstrando como da escravidão sobreveio o “novo cativo social” – termo utilizado pela escola de samba Paraíso Tuiuti, em seu samba-enredo intitulado “Meu Deus, meu Deus, acabou a escravidão?”, (Russo et al., 2018) – das desigualdades abismais nas mais distintas arenas da sociedade brasileira.

O resultado cotidiano desse arranjo pode ser observado nas estatísticas de homicídio que, em série histórica, apontam a concentração das vítimas entre a população jovem, negra e moradora da periferia. Entretanto, esse fato não desencadeia o aludido reconhecimento social desse segmento como vulnerável e digno de ações que impeçam efetivamente a repetição dessa secular exclusão/opressão. Esse grupo e os grupos que os representam não são capazes ou são impedidos de desenvolver estratégias apropriadas para de fato mobilizar a sociedade para o reconhecimento de suas formas expressivas de precariedade. Por outro lado, segmentos da classe média conseguem se estabelecer com mais sucesso na condição de vítima da criminalidade supostamente praticada pelos jovens negros ao vocalizar discurso legitimador da violência. Há, assim, disputas antagônicas que evidenciam processos de diferenciação e estigmatização, particularmente seus segmentos marginalizados, que são refletidos no poder público e utilizados para a tomada de decisão governamental. Trata-se do fenômeno retratado por Jessé Souza como a “ralé brasileira” (2009) quanto ao binômio “elites/ralé”

Ainda segundo Coutinho (2009:331), “(...) análise cuidadosa demonstra que o processo penal é orientado por conflitos e hierarquias próprias da realidade social, os quais determinam a escolha dos princípios e regras jurídicas usados na concretização do Direito”. Em outras palavras, o Estado como agente “neutro”, “impessoal” e ancorado em “processos e procedimentos legais” – notadamente quanto aos sistemas judicial/penal – seria meramente retórica ideológica sem

qualquer validade empírica. A dimensão normativa evidencia lacunas capazes de permitir que, a depender do réu, as consequências de uma conduta ilegal tomam distintos caminhos. As vulnerabilidades pessoais e sociais seriam, nesse contexto, agravadas no contato com o Sistema Judiciário. Ou seja, o arranjo organizado pelo Sistema de Justiça permitiria, assim, que os objetivos alcançados fossem de naturezas distintas para diferentes réus. Nesse sentido, seria uma possível evidência da dimensão da vulnerabilidade institucional dessa política pública. E, se observada a reiterada e conhecida desconexão entre as funções da punição de privação de liberdade e os efeitos esperados quanto à ressocialização dos egressos, estaria potencialmente identificada outra faceta de vulnerabilidade da ação estatal. Se esse postulado for verdadeiro, o Estado e o sistema judiciário/prisional será, nesse e em outros casos, agente de vulnerabilização de grupos sociais historicamente vulneráveis por puni-los seletivamente, o que implica derrogar o conceito de “Estado Democrático de Direito”.

O diálogo entre os elementos constitutivos da vulnerabilidade institucional e da construção seletiva dos grupos vulneráveis na sociedade contemporânea – mas com profundos laços com o passado – abre oportunidade para compreender os meios e resultados obtidos pelas intervenções do Estado, sobretudo nas periferias brasileiras. Portanto, pode-se afirmar que o Sistema Judiciário é, por excelência, a arena em que as vulnerabilidades sociais preexistentes são agravadas, ao mesmo tempo em que as condições de subalternidade são reafirmadas sistematicamente, de forma a impedir que esses grupos performem estratégias que os estabeleçam como vítimas de um Sistema injusto e reprodutor de desigualdades.

Considerações finais

As tipologias de vulnerabilidade, aqui retratadas, podem ser manejadas de diferentes formas, com destaque para a atuação do Estado, ente capaz de alterar a distribuição de recursos econômicos e políticos historicamente apropriados de maneira desigual e concentrados na mão das elites. A inação estatal, por outro lado, abre espaço para que as vulnerabilidades sociais sejam mantidas ou, no limite, expressivamente aprofundadas, o que pressupõe tornar setores de seus aparatos algozes de segmentos já punidos historicamente por várias formas de exclusão. Também quanto à proteção social, insuficiente e subfinanciada, e ao mercado de trabalho privado, que almeja se tornar cada vez menos regulado para contratar de forma minimalista, operando sob a falsa noção de “meritocracia”, os processos de exclusão se aprofundam.

Dessa forma, o sistema de exclusão se retroalimenta em espiral, com o objetivo de manter intocadas desigualdades e privilégios. Ao menor sinal de alteração igualitária desse *status quo*, instabilidades políticas são provocadas artificialmente, com fortes tonalidades elitistas, ceifando os avanços obtidos, como se verificou tanto em 1964 como em 2016: golpes de Estado voltados, entre outros objetivos, ao realinhamento assimétrico das classes e ao conflito distributivo (Fonseca, 2018).

A redução das vulnerabilidades desses segmentos menos ou não protegidos envolve necessariamente a limitação das vulnerabilidades da própria ação estatal, isto é, a vulnerabilidade institucional, uma vez que capturada por setores tradicionalmente privilegiados.

Um bom ponto de partida seria repensar a reorganização das políticas públicas, tomando por base a perspectiva holística, reorientando a lógica de implementação a partir da coerência territorial, redistribuindo e disponibilizando os serviços nos quais suas entregas são necessárias, de acordo com a demanda social identificada, embora mantendo-as articuladas à lógica dos sistemas, caso do SUS e do SUAS. O desafio é considerável, uma vez que, em várias políticas, a lógica territorial é condição para seu funcionamento adequado, embora longe de ser a única condição, pois o conteúdo das ofertas também deve ser adaptado aos lugares em que elas se materializam para a população.

Cabe lembrar, porém, que a complexidade envolvida na implementação das políticas públicas é uma realidade e, nas formas atuais, exige o reconhecimento da vulnerabilidade das próprias intervenções institucionais, como se procurou apontar neste texto, tendo em vista que impactam diretamente o grau de vulnerabilidade dos grupos sociais, como expressa recente publicação do Ipea (Pires, 2019).

Por fim, a partir dos conceitos de vulnerabilidade aqui inventariados e da análise acerca do papel do Estado no processo de vulnerabilização – em perspectiva histórica, e em particular quanto a processos simultaneamente sociais e judiciais –, buscou-se compreender, de forma ampla e complexa, a polissemia do conceito de vulnerabilidade. Mais ainda, procurou-se demonstrar a crucial importância dos aparatos estatais como implementadores de políticas públicas, resultantes, por sua vez, de priorização dos vulneráveis na agenda pública e governamental, o que perpassa dimensões tributárias e orçamentárias, entre inúmeras outras. O oposto dessas políticas tem, contudo, prevalecido no Brasil, notadamente a partir de 2016, com efeitos drásticos às gerações presentes e futuras, uma vez que reconectado à tradição elitista bastante presente na história brasileira.

Portanto, como analisado, as vulnerabilidades sociais, aqui tipificadas, podem ou ser amenizadas e mesmo suplantadas, ou aprofundadas e sobrepostas, a depender, em larga medida, das prioridades estatais como consequência da luta social. Daí a reflexão voltar-se às vulnerabilidades socioinstitucionais e à multidimensionalidade desse conceito.

Referências

- Avila, Maria Roseli. Rossi, Mattedi, Marcos Antônio, & Silva, Maria Saleta da (2017). Serviço Social e desastres: campo para o conhecimento e a atuação profissional. *Serviço Social & Sociedade*, 129(129), 343–365. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.112>
- Butler, Judith (2014). Repensar la vulnerabilidad y la resistencia. *Parole de Queer*, Recuperado de <http://paroledequeer.blogspot.com.es/2014/06/repensar-la-vulnerabilidad-por-judith.html>.
- Butler, Judith (2017, Abril). Vulnerabilidad corporal, coalición y la política de la calle. *Nómadas*, 46. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n46/0121-7550-noma-46-00013.pdf>
- Casalini, Brunella (2016). Politics, justice and the vulnerable subject: the contribution of feminist thought. *Periódico do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito*, 5(3), 15–29. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/301570687.pdf>
- Chambers, Robert (2006). Vulnerability, coping and policy. *IDS Bulletin*, 37(2),33. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2006.tb00284.x>
- Cordera Rolando (2015). La “Gran Transformación” del Milagro Mexicano. A 20 años del tlcán: de la adopción a la adaptación. *Revista Problemas del Desarrollo*, 180(46), 11-25. <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2015.180.47183>
- Coutinho, Patrícia (2009). A má fé da Justiça. In Souza, Jessé. *Ralé brasileira – quem é e como vive* (329-352). UFMG.
- Cutter, Susan (2011). A ciência da vulnerabilidade: modelos, métodos e indicadores. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 93(93)59–69. <https://doi.org/10.4000/rccs.165>
- De León, Juan Carlos Villagrán (2006). *Vulnerability: A Conceptual and Methodological Review*. Institute for Environment and Human Security. Recuperado de: <https://collections.unu.edu/eserv/unu:1871/pdf3904.pdf>
- Delor, François, & Hubert, Michel (2000). Revisiting the concept of vulnerability’. *Social Science & Medicine*, 50(11), 1557-1570. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(99\)00465-7](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(99)00465-7)
- Ecker, Daniel Dall’Igna (2017). Crianças em situação de rua: malabares da exclusão. *Ciências Psicológicas*, 11(2), 139-158. <https://doi.org/10.22235/cp.v11i2.1483>
- Russo, Claudio, Luz, Moacyr, Dona Zezé, Jurandir & Aníbal (2018). Meu Deus, Meu Deus, Está extinta a escravidão? Samba-enredo Escola de Samba Paraíso do Tuiuti Recuperado de: <http://liesa.globo.com/memoria/outros-carnavais/2018/paraiso-do-tuiuti/samba-enredo.html>.
- Fonseca, , Francisco (2018). A desestabilização política e o golpe: atores e estratégias do consórcio que golpeou a democracia em 2016. In Dias Luiz Antonio & Segurado, Rosemary. (Orgs.) *O golpe de 2016 – razões, atores e consequências*. Intermeios.
- Harvey, David (2006) *Condição pós-moderna – uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Rio de Janeiro, Loyola.

- Katzman, Rubem & Filgueira, Fernando (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades.. *Oficina de Montevideo*. Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL). 1–25.
- Katzman, Rubem, & Filgueira, Fernando (2006). As normas como bem público e privado: Reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). *Novas metrópoles paulistas: População, vulnerabilidade e segregação*, 2005, 67–94.
- Lotta, Gabriela, Fernandez, Michelle, Corrêa, Marcela Garcia, Magri, Giordano, Mello, Claudio Aliberti de Campos, & Beck, Amanda Lui (2020, Agosto).. *A pandemia de Covid-19 e os profissionais da assistência social no Brasil*. Nota Técnica. 2ª fase. FGV/NEB. Recuperado de: <https://nebuocracia.files.wordpress.com/2020/07/rel05-saude-covid-19-fase2-v4.pdf>.
- Mancal, Ansu, Lima, Patrícia Verônica Pinheiro Sales, Khan, Ahmad Saeed, & Mayorga, Maria Irlas de Oliveira (2016). À espera da seca que vem: capacidade adaptativa em comunidades rurais do semiárido. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, 33(2), 257-281 <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-30982016a0012>
- Mann, Jonathan, Tarantola, Daniel, & Netter, Thomas (1992). *Aids in the World*. Assessing Vulnerability to HIV Infection and AIDS. Library of Congress.
- Martuccelli, Danilo (2017). Semânticas históricas de la vulnerabilidad. *Revista de Estudios Sociales* 35(59), 125–133.
- Mbembe, Achille (2016). Necropolítica.: *Arte & Ensaios*. 32. Recuperado de: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169>.
- Moser, Caroline (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1–19.
- OXFAM Brasil (2017). A distância que nos une.. Recuperado de <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une>.
- Pires, Roberto Rocha Coelho (Org.) (2019). Introdução. *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*. Ipea. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf
- PMDB (2015). Fundação Ulysses Guimarães. Uma ponte para o futuro.
- Rebotier, Julian (2014). La vulnerabilidad urbana: entre reducción de riesgo y emancipación social. Ejemplos en Venezuela. *Polis (Santiago)*, 13(38), 573–595. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000200025>
- Sandim, Tatiana Lemos, & Assis, Marcos Arcanjo (2019). O arranjo institucional de implementação do PAIF e seus potenciais efeitos no cotidiano de operação do serviço: introduzindo questões para o debate. Em: Pires, Roberto Rocha Coelho (Org.). *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (pp. 201-221). Ipea. Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190612_implementando_desigualdades.pdf
- Sojo, Ana (2004). *Vulnerabilidad social y políticas públicas: estudios y perspectivas*. Cepal. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4936>
- Spink, Peter Kevin (2017) Urban vulnerability from the other side of the street. In: Interpretative Policy Analysis Conference (Org.). Anais.
- Zaffalon, Luciana (2018) *A política da justiça: blindar as elites, criminalizar os pobres*. São Paulo: Hucitec Editora.

Notas

- ¹ Compreendemos que a análise dos “ativos” pode ser diretamente associada às teorias neoliberais – aqui criticadas, uma vez que centra no indivíduo a responsabilidade pela resolução dos problemas que vivencia, absolutizando, dessa forma, a suposta “meritocracia” como solução individual a necessidades estruturais. Porém, trata-se de clássico conceito para a compreensão da abordagem das vulnerabilidades e, em proposições mais recentes, tem seu poder explicativo relativizado por outros elementos, como será visto neste texto.
- ² Butler attributes the differential experience of vulnerability not only to the effects of specific networks of social and political institutions, but also to the effects of regulatory standards, perceptive schemes and intelligibility, as well as to historically variable affective structures, through which we experience ourselves and our bodies.
- ³ O termo empregado por Butler, com tradução incerta para o português, é *othering*.
- ⁴ O chamado capitalismo flexível/neoliberal (pós-fordista) está ancorado no inédito controle do capital sobre o processo de produção (diminuição do número de trabalhadores necessários à produção e menor necessidade de consumidores, em razão dos processos de obsolescência programada e de circulação dos bens e serviços (via *just in time* e domínio sobre a segmentação do consumo). Paralelamente, processos de terceirização infinitas, concentração das cadeias produtivas, fusão entre as formas mercantis e financeirizadas. Concentrando-as, a pulverização competitiva entre os trabalhadores conformaria, entre outros aspectos, o capitalismo contemporâneo. Deve-se, por fim, atentar para os impactos da lógica da acumulação capitalista contemporânea ao Estado, à gestão pública e às políticas públicas em múltiplas dimensões.

5. O empobrecido país rico: uma análise histórica sobre a vulnerabilidade institucional em Angola

Eliane Barbosa da Conceição

Introdução

Visitei Luanda, capital de Angola, em dois anos consecutivos, 2018 e 2019, onde permaneci por cerca de 25 dias em cada vez. As idas se deveram a minha atuação como consultora *pro bono* em um projeto que buscava organizar uma ONG naquela cidade. Angola é um dos 47 países da chamada África Negra, cuja capital é uma cidade imensa, de terra vermelha, imbondeiros centenários, sol da tarde amarelo flamejante e céu alaranjado na primavera. As pessoas são simpáticas, calorosas e muito desconfiadas. Luanda abriga 27% dos quase 31 milhões de habitantes do país, que é riquíssimo em recursos naturais, principalmente em petróleo e diamante. De petróleo, Angola é o segundo produtor em África, ficando atrás da Nigéria. O produto constitui cerca de 85% das exportações do país, o que corresponde a aproximadamente 50% das receitas governamentais (World Bank [WB], 2020, p. *i*).

Luanda, como toda grande cidade, exhibe realidades muito distintas; há opulência e privação, desequilíbrio que se dá de modo especialmente acentuado. Pelo menos metade das pessoas que vivem na área urbana reside em aglomerados subnormais, os chamados musseques, muitos dos quais incrustados no centro da capital, em ruelas que cruzam suas principais avenidas. A riqueza e a miséria se misturam, compondo um cenário dissonante.

Há também os lugares reservados para a espremida classe média e para a chamada elite política e econômica, com seus condomínios de luxo e muita abundância material. Porém, mesmo nesses recantos, de algum modo, a escassez se faz presente, pela limitada entrega de serviços e bens públicos, como energia elétrica, recapeamento asfáltico, saneamento básico e limpeza urbana.

Embora em termos abstratos já tivesse conhecimento dessa realidade, fui tomada por inquietações ao vivenciá-la – o que significou, entre outros, conversar com as pessoas, ler jornais locais, participar de discussões sobre o país e seu futuro, ouvir pronunciamentos do Presidente da República, visitar órgãos oficiais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e repartições públicas de forma geral e conversar com ministros e funcionários públicos. Acredito que o incômodo derivou da constatação da profunda desigualdade que marca a sociedade angolana. O país parece ser dividido entre cidadãos e não cidadãos; entre pessoas tidas como merecedoras de respeito, admiração e reverência (mesmo que pelo uso da força) e as que são tratadas como destituídas de toda a sorte de direito. Estas devem pagar tributos que sobem a cada dia e contribuir para o ‘desenvolvimento do país’, o que significa dizer não afrontar ‘o sistema’ e conformar-se ao *status quo*.

O mais inquietante, talvez, tenha sido perceber, entre os prestadores de serviço, especialmente os da base da pirâmide, mas não somente entre esses, uma inclinação para o reconhecimento das pessoas brancas como mais dignas de atenção que as negras. Esse último traço também está presente entre os estratos economicamente mais afluentes, que parecem estar mais dispostos a fazer negócios ou oferecer oportunidade de empregos bem remunerados aos brancos.

Quando voltei para o Brasil, no final da segunda viagem, trazia comigo um conjunto de questões, entre elas: (1) Por que a população se submete a esse tipo de organização social e política que as avilta, adotando um comportamento subserviente nas relações sociais e de medo, no que diz respeito às questões políticas?; (2) Por que o governo deixou o país chegar àquela situação de penúria, fazendo pronunciamentos distorcidos, não condizentes com a concretude dos fatos?; (3) Como o passado colonial influencia a relação estabelecida entre governo e sociedade?

Assim nasceu o desejo de fazer a pesquisa que deu origem ao presente capítulo, que tem como objetivo geral analisar a vulnerabilidade institucional em Angola, buscando elementos que ajudem a explicar a atual situação política, social e econômica do país. Tem como objetivo intermediário compreender os fatores históricos que podem ter condicionado as escolhas de governantes e sociedade no período pós-independência.

Além desta introdução, o capítulo se divide em mais cinco seções. A próxima estabelecerá alguns parâmetros sobre conceitos empregados ao longo do texto e a opção metodológica adotada. A segunda trará um resgate do contexto atual da sociedade angolana. De modo bem resumido e nos aspectos que julgo centrais para auxiliar as análises aqui propostas, a terceira seção tratará do período colonial

e seus legados para o conjunto da sociedade. A quarta analisará os governos pós-coloniais e a atuação deles ante o desafio do desenvolvimento do país. A última seção apresentará as considerações finais.

Enquadramento teórico-metodológico

A proposição central que queremos discutir é que a população angolana se defronta não apenas com os difíceis problemas do empobrecimento e vulnerabilidade social, mas também se vê ante uma situação de vulnerabilidade institucional, que sobretudo agrava a sua situação. Amartya Sen (2000) associa a pobreza à ausência, ou deficiência, de estímulos sociais propensos a fazer florescer nas pessoas habilidades potencialmente preexistentes. Tais estímulos – que se apresentam, especialmente, nas formas de utilidades econômicas, participação política, oportunidades sociais e garantias de segurança física e jurídica – favorecem o desabrochar das chamadas funcionalidades, capacitando a pessoa a agir no mundo de modo transformador. Diante da ausência de mecanismos de proteção, a exposição a riscos sociais conduz as pessoas a um futuro de marginalização (Fernandes, 2016). É verdade que não existe um consenso sobre os riscos sociais presentes que possam determinar a pobreza futura. Assumo, diante disso, que as mesmas situações evocadas por Amartya Sen como sinalizadoras da pobreza, vivenciadas em seu conjunto ou em um subconjunto delas, mantêm na pobreza aqueles que já a vivenciam, ou para lá conduzem aqueles que venham a sofrê-las.

A vulnerabilidade institucional é também um conceito multifacetado, referindo-se não somente às falhas institucionais, mas também às consequências da ausência de um olhar empático dos gestores públicos em direção aos grupos socialmente vulneráveis. Esta dimensão foi discutida por Spink, Travanti e Matheus (2015), ao tratar da prestação de serviços públicos em nível local, referindo-se ao tipo de relação que gestores públicos em exercício, mesmo em instituições consolidadas, estabelecem com habitantes de regiões “esquecidas” (ou negligenciadas) pelo poder público, em São Paulo, maior cidade do Brasil.

Os autores argumentam que, quando há um grau razoável de sintonia entre os olhares dos gestores e dos cidadãos, o resultado é “um impacto positivo na segurança humana”. A referida sintonia revela-se, especialmente, em dois momentos: primeiro naquele em que “os formuladores de ações e implementadores de serviços de fato levam em conta o dia a dia das pessoas, para as quais as ações e serviços estão orientados”, e quando as pessoas “que buscam atendimento têm caminhos

abertos para discutir a evolução de demandas e a qualidade dos serviços”. Os autores prosseguem, enfatizando que, quando isso deixa de ocorrer, as consequências são danosas, visto que se dará o “aumento, e não a diminuição das vulnerabilidades presentes”. Assim, as vulnerabilidades sociais e materiais que constam do cotidiano evoluem para “vulnerabilidades institucionais” (p. 10).

Essa noção de vulnerabilidade institucional cotidiana, combinada à compreensão de que a relação que se estabelece entre o poder público e a sociedade deve ser vista e analisada como fruto de processos históricos e culturais (Krohn-Hansen, 2005; Schubert, 2017), sinalizou a direção que eu escolhi seguir na busca de respostas para minhas inquietações. Ajudou-me, assim, a chegar às questões centrais da pesquisa que originou este capítulo: como se dá a relação entre governo e sociedade em Angola? E que fatores históricos contribuíram para isso?

É fato conhecido, embora pouco problematizado, que os estudos na área da administração pública dão pouca atenção à história, como destacou Jos Raadschelders (2011). Todavia, a história pode contribuir para um avanço no entendimento de questões relacionadas ao governo e, acrescento, da relação que este estabelece com a sociedade. Estudos dessa natureza podem, ainda, ajudar na solução de desafios contemporâneos, ou, pelo menos, contribuir para ampliar a reflexão acerca deles. Isto porque, as formas de governo de hoje estão fortemente ancoradas em escolhas passadas, tenham sido elas conscientes ou não, conforme argumentou Marx.

[...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais [...]. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência (Marx, 2008 [1859], p. 47).

As escolhas humanas são, em grande medida, condicionadas pelas circunstâncias, pelo conjunto de tradições herdadas de gerações passadas. Esse rico e amplo leque de tradições limita as possibilidades de escolhas no presente e influencia os seus resultados. Aqui é oportuno sublinhar que – ciente das disputas historiográficas sobre alguns dos eventos da história de Angola – procurei me fixar naquilo que é amplamente aceito entre os historiadores e demais estudiosos consultados, mas reconhecendo os pontos controversos, quando necessário.

Contexto social de Angola

Angola é uma nação rica em recursos naturais, como o petróleo e o diamante, entre outros, e poderia ser um dos países em vias de desenvolvimento mais ricos do mundo, se empregasse em favor de seu povo e de um projeto democrático de nação os recursos provenientes da venda das riquezas vindas de seu solo. Esse é um resumo da forma como a Oxfam se referiu a Angola, em um relatório publicado no ano de 2001. Naquela altura, ressalta o relatório, grande parte das receitas de venda do petróleo e do diamante era empregada na manutenção de uma guerra civil que já se estendia, até aquele momento, por 26 anos. O relatório também analisava que, no curto prazo, as “receitas empregadas na guerra eram suficientes para dar resposta à crise humanitária enfrentada pelo país. E que poderiam trazer prosperidade e desenvolvimento à população nas décadas vindouras” (Oxfam, 2001, p. 2).

A referida guerra civil – iniciada alguns meses antes da Proclamação da Independência, que se deu em novembro de 1975 – chegou ao fim em abril de 2002 e deixou entre 500 mil e um milhão de pessoas mortas e quase quatro milhões de mutilados e desalojados. No que diz respeito aos danos materiais, a guerra destruiu infraestruturas importantes como escolas, hospitais, estradas de ferro e pontes (WB, 2020, p. *i*), e seu fim trouxe a esperança de um futuro melhor para todos. Além disso, um evento externo veio redobrar as boas expectativas do povo: a alta no mercado internacional do preço do barril do petróleo. Esse fato, associado à duplicação da capacidade interna na extração do óleo, derivou em significativo aumento das receitas públicas, especialmente entre os anos de 2008 e 2014, fazendo dobrar, em alguns momentos, o rendimento médio do angolano. No cenário internacional, o país ganhou destaque, sendo apontado como um líder da região, passando a ser classificado pelo Banco Mundial como de renda média alta. Com o aumento das receitas, o governo levou adiante um projeto de reconstrução do país, visando, segundo foi dito, além de reedificar os equipamentos públicos destruídos pela guerra (Africa Progress Pannel [APP], 2013; WB, 2020), levar a cabo um projeto desenvolvimentista que tinha como meta a diversificação da economia e o investimento em políticas sociais (Oliveira, 2015).

No entanto, todas as esperanças foram frustradas, pois as receitas do petróleo trouxeram fortunas para poucos, permanecendo na miséria a maioria dos angolanos (APP, 2013, p. 20). Durante o tempo da bonança, houve um rápido crescimento da população, o que resultou no aumento do número absoluto de pobres, que saiu de 4,9 milhões, em 2000, para 6,7 milhões, em 2014 (WB, 2020, p. *ii*). A política

de reconstrução foi implementada apenas em parte, ficando de lado o projeto desenvolvimentista (Oliveira, 2015). A decisão explícita da presidência da República foi deixar para trás os pobres, tendo o país estabelecido um dos padrões de distribuição de renda mais perversos do mundo. O *Africa Progress Report 2013* (pp. 10-26) destacou que Angola é o país do mundo que mais poderosamente ilustra a divergência entre a riqueza em recursos naturais e bem-estar humano.

Em junho de 2020, o Banco Mundial divulgou o *Angola Poverty Assessment*, elaborado em parceria com o Instituto Nacional de Estatística de Angola (INE). O relatório apresenta o resultado de levantamentos estatísticos, realizados entre os anos de 2018 e 2019, referentes à pobreza (dimensões monetárias e não monetárias), desigualdade, vulnerabilidade à pobreza, emprego e mercado de trabalho, educação e proteção social, além de uma análise da conjuntura econômica, das consequências das constantes quedas no preço do petróleo e dos impactos iniciais da Covid-19. Infelizmente, o quadro apresentado não traz novidades.

A situação social e econômica do país em nada melhorou, pois se vê negativamente afetada pelas oscilações e baixa no preço do barril do petróleo. Esse fato, juntamente ao crescimento da população, o leva a ser hoje classificado como de renda média baixa. Embora tenha um significativo, mas pouco explorado, potencial agrícola, em pesca e minerais, mais de 50% dos produtos alimentares consumidos pelo povo são importados. Ainda assim, Angola figura como a terceira maior economia da África Subsaariana e a segunda maior exportadora de petróleo do continente (WB, 2020, p. *i*).

No aspecto social, o número absoluto de pobres subiu para mais de 10 milhões, em 2018. Na dimensão desenvolvimento humano (IDH), em uma lista de 189 países, Angola está na posição 149. O Índice de Capital Humano (ICH) indica que é esperado que as crianças nascidas vivas alcancem, ao longo de toda sua vida, apenas 36% de potencial de produtividade humana. A esperança de vida é de 61,5 anos, menor do que 67,9 anos, que é a média dos países de renda média baixa. Na educação, a situação é também lastimável, pois 1/6 das crianças não frequenta a escola, e a maioria das que frequentam recebe ensino de baixa qualidade (WB, 2020, pp. *i-iii*).

O colonialismo e seus legados

Estudiosos do campo anticapitalista, como Frantz Fanon (1952; 1961), Walter Rodney (1975) e Domenico Losurdo (2018), concordam que o colonialismo é elemento central para a compreensão de fenômenos sociais, políticos e econômicos das sociedades contemporâneas e das relações que entre elas se estabelecem.

As políticas coloniais, apesar de divergirem nas particularidades e no modo como se efetivaram em cada realidade concreta, foram forçadas a partir de uma visão de mundo comum aos europeus naquele período, razão pela qual se assemelharam tanto em seus contornos mais amplos e gerais, quanto nos padrões de exclusão e segregação. Tais padrões deram origem a estados cindidos, que repousavam em relações sociais marcadamente hierárquicas, que favoreciam – pela força das armas, mas também pelo domínio técnico – a europeus em prejuízo dos africanos (Fanon, 1965). Ainda hoje, essas características se sobressaem em Angola, um país notavelmente bifurcado, dividido em grupos sociais muito distintos, assim mantidos por meio dos mesmos recursos utilizados pelos colonizadores, o constrangimento moral e o uso da força policial. No entanto, a elite política e econômica, que se formou no pós-independência, é majoritariamente negra. Esta, ao assumir o poder, tomou para si, também, a distinção e privilégios simbolizados nessas posições, outrora ocupadas pelos colonos.

Como ressaltou Deivison Faustino (2018, p. 151), para Fanon, a compreensão dos processos pelos quais o colonialismo se constituiu, bem como de seus efeitos traumáticos para a subjetividade do colonizado, implica uma análise que ultrapasse a dimensão meramente econômica da dominação. Embora não problematize abertamente suas opções metodológicas, em *Os Condenados da Terra*, Fanon elege a violência como fator central da colonização e evidencia como esse elemento se manifestava nos diferentes níveis das relações sociais. Assim, analisa como se concretizava a opressão: no interior da colônia; no ambiente internacional e na subjetividade dos colonizados. Junto com Faustino (2018), compreendo, embora de modo ligeiramente distinto dele, que um exame do colonialismo deve observar esses três degraus de análise.

Esses três níveis de análise – que se retroalimentam e, talvez, tenham obedecido a uma ordem cronológica apenas no momento inicial – remetem a diferentes dimensões da brutalidade. Primeiro, a um tipo que Mbembe (2001) chama de violência fundadora, que endossou, no plano internacional, a espoliação de África e a exploração do trabalho dos africanos, assim como de americanos e asiáticos. No plano interno, a forma como a colônia se organizou para atingir seu objetivo desencadeou o que chamarei, utilizando uma expressão de Fanon (1965), de violência da “pilhagem cultural”, que levou à quase completa destruição dos valores culturais e dos modos de vida dos povos nativos. Assim, como salientou Patrícia Lorcin (2006, como citado em Gordon, 2015, p. 123), “a violência do período colonial, seja de conquista, colonização, ou expropriação, reformulou à força as identidades coletivas.”

No restante desta seção farei, primeiro, um exame dos processos constitutivos do colonialismo e seus efeitos nos planos objetivos e subjetivos, considerando as três dimensões destacadas acima. Em seguida, apresentarei um resumo das reflexões de Fanon a respeito do que se poderia esperar, dado o ambiente de violência em que haviam vivido, da atuação dos líderes revolucionários africanos como chefes políticos dos países no pós-independência.

Primeiro nível de análise: o racismo como violência fundadora

No contexto internacional, devemos considerar que, entre os séculos XV e XIX, a Europa já havia construído justificativas teóricas que defendiam a supremacia cultural e racial dos povos brancos ante os não brancos. Foram essas teorias que legitimaram o genocídio e a escravização dos povos dos demais continentes (Losurdo, 2018; Rodney, 1972, p. 197). O europeu, por meio dos ibéricos, autodeclarou o seu direito à exploração, escravização e espoliação dos demais povos e de seus territórios, afirmando sua superioridade, como ser humano, civilizado e cristão, ante os pagãos, sarracenos e inimigos de Cristo (Candido, 2013, p. 251). Mais adiante, no século XIX, consolidou-se nos europeus a ideia, agora fundamentada na ciência, de que pertenciam a uma raça superior, chegando-se mesmo a questionar sobre a humanidade dos povos não brancos (Schwarcz, 1993). Foi nesse momento que a Europa se voltou para a ocupação da África, com o racismo justificando o direito da conquista. A essa invasão truculenta do território de outros povos e a submissão desses por meio da força Mbembe (2001, p. 34) chamou de violência fundadora.

Fanon (1965, pp. 49-55) oferece ainda outra faceta da manifestação da violência no contexto internacional. Aquela que aqui chamo de violência ideológica dos países desenvolvidos, que, no pós-independência e ainda hoje, depositam única e exclusivamente nos africanos a responsabilidade pela reconstrução de seus países, assumindo que a Europa conseguiu chegar aonde chegou por meios de seus próprios recursos e méritos. Para Fanon (1965, p. 50), “essa maneira de colocar o problema não parecia justa nem razoável”, posto que omite a verdade de que todo o avanço material e social do velho continente se deveu também às relações de trocas desiguais e à exploração dos povos das Américas, Ásia e África.

Em sua análise, Fanon argumenta que, ao contrário do que havia ocorrido com a Europa, que experimentou um processo de desenvolvimento autônomo, no momento da conquista da independência nacional dos países africanos, o contexto interno não era favorável à organização de uma sociedade do tipo moderna.

Não havia nativos burgueses, nem riqueza concentrada em suas mãos, não havia, entre os nativos, banqueiros, comerciantes e intelectuais dominando as finanças, o comércio e as ciências (Fanon, 1965, p. 50). Diante desse cenário, o autor destaca que a “apoteose da independência” tendia a se transformar em “maldição da independência,” visto que o “antigo país dominado seria transformado em país economicamente dependente” (Fanon, 1965, p. 51). Por essa razão, ele foi enfático ao defender que a reparação dessa situação exigia não apenas uma compensação moral, mas também uma indenização material, porque, como salientou, “a riqueza dos países imperialistas é também a nossa riqueza” (Fanon, 1965, p. 53).

Segundo nível de análise: a pilhagem de padrões culturais

No plano interno, a colônia era um mundo compartimentado, dividido em dois (Fanon, 1965, p.19). Era um mundo racializado, em que aquilo que se entendia por raça determinava os lugares e posições sociais, definindo as oportunidades e desventuras de indivíduos e grupos (Faustino, 2018, p. 154). No caso de Angola, que não foi muito diferente das demais colônias, O Estatuto do Indigenato e o Código do Trabalho, de 1926, legitimaram o tratamento que havia muito vinha sendo dispensado aos nativos, especialmente no que diz respeito ao constrangimento ao trabalho e à negação de direitos. O regime do indigenato foi perverso e brutal para as populações autóctones. “Sanções, humilhações, pouco respeito e indignidade criaram uma classe de trabalhadores retirados de suas terras nativas mediante o pagamento de baixos salários (quando havia)”, dando origem a uma sociedade marcada pelo *apartheid*, que em muito se aproximou da África do Sul (Abrantes, 2012, p. 29).

O cenário era complementado pela disposição física das colônias e a oferta de serviços públicos. Com relação às zonas habitadas por colonizados e colonos, Fanon observa que as cidades dos colonos eram sólidas, iluminadas, asfaltadas, cheias de produtos e coisas boas, nunca pelo colonizado vistas, nem sonhadas. Os colonos tinham os pés protegidos por sapatos e pisavam em ruas limpas e bem conservadas e viviam em regiões reservadas para brancos e estrangeiros. O colonizado, por sua vez, vivia em cidades indígenas, negras, nos bairros árabes, que eram “lugares de má fama, povoados por homens também de má fama”. Os homens estavam uns sobre os outros, as cabanas dispostas do mesmo modo. Eram cidades esfomeadas, “por falta de pão, de carne, de sapatos, de carvão, de luz” (Fanon, 1965, p. 20). Rodney (1975) completa esse quadro, ao revelar que, em números relativos, todas

as ‘benfeitorias’ (como hospitais, as escolas, as estradas, energia elétrica) realizadas pelos colonos em território africano foram destinadas a fomentar o seu próprio bem-estar e o bom andamento de seus negócios, quase nada foi destinado aos nativos.

A linha divisória entre esses dois mundos era indicada pelos quartéis e pelos postos de polícia, tidos como necessários para manter sob controle os indigentes nativos, símbolos do “mal absoluto” (Fanon, 1965, p. 21). Recorria-se à violência coercitiva para garantir a manutenção, disseminação e permanência da autoridade imposta, submetendo os nativos a danos físicos, mentais e morais (Mbembe, 2001, p. 32).

Esse método de ação levou à “destruição dos valores culturais e dos modos de vida” dos povos nativos, o que se manifesta na desvalorização da linguagem, do vestuário e das técnicas e destruição dos sistemas de referência. “A expropriação, a espoliação, a razia, o assassinato objetivo, desdobram-se numa pilhagem dos padrões culturais ou, pelo menos, condicionam essa pilhagem. O panorama social é destruturado, os valores ridicularizados, esmagados, esvaziados” (Fanon, 2020, p. 48).

Um novo sistema de valores foi imposto por meio de um conjunto de medidas violentas que regiam a relação entre os dois grupos sociais. O autor ressalta que essa investida do colonizador não conseguiu, no entanto, destruir a cultura autóctone. Antes, essa continuaria a sobreviver em contínua agonia. A cultura dos povos nativos, “outrora viva e aberta ao futuro, fecha-se aprisionada na condição colonial, estrangulada pelo jugo da opressão”. Passa a depor contra os seus membros. “A mumificação cultural leva a uma mumificação do pensamento de seus membros”, traz a apatia e a inércia (Fanon 1965; 2020, p. 49).

Terceiro nível de análise: a interiorização subjetiva de complexo

“Foi o colono que fez e continua fazendo o colonizado” (Fanon, 1965, p. 18). Para Stuart Hall (1990, p. 225), no contato com o colonizador, a identidade dos africanos foi completamente alterada. Neste sentido, Faustino sugere que as experiências do colonizado “marcaram sua relação com o mundo e consigo, proporcionando-lhe uma autoimagem distorcida” (Faustino, 2018, p.154). Antes do contato com o europeu, o colonizado era um ser humano como qualquer outro. Após esse contato, passou a ser um negro e, por isso, um não humano, um bruto, um sem moral. O processo de produção do colonizado se deu pela negação de sua humanidade. Quando a colonização não assassinou objetivamente, fatalizou subjetivamente (Costa & Mendes, 2020, p. 3).

Fanon (1965, p. 133) argumenta que, diante da negação sistemática do outro, o colonialismo levou o povo dominado a se perguntar constantemente: “Quem sou eu na realidade?” Em *Pele Negra, Máscaras Brancas*, o autor afirma que a civilização branca e a cultura europeia tumultuaram “os horizontes e os mecanismos psicológicos dos negros (Fanon, 2008, p. 93), criando um desvio existencial” (Fanon, 2008, p. 30), do qual só poderão sair quando forem superados os aspectos de natureza subjetiva e objetiva que os confrontam (Fanon, 2008, p. 28).

A obra fanoniana desafia as teorias ditas científicas que atribuíam à “preguiça do indígena, sua inaptidão intelectual e social”, assim como sua “impulsividade quase animal”, a determinações mecânicas provindas de sua arquitetura cerebral. Pelo contrário, o autor argumenta que os seres humanos são produtos e produtores, que se materializam pelo próprio agir, nas condições determinadas pela história (Costa & Mendes, 2020, p. 4). Nessa perspectiva, a identidade cultural, como salientou Hall (1990), não é fixa e dada, mas algo em constante produção, que se modula na história.

Ocorre que, como tudo o que é histórico, também a identidade cultural “deixa seus efeitos reais, materiais e simbólicos”, permitindo que o passado continue a falar (Hall, 1990, p. 226). Para Hall, é apenas com base nessa percepção que se pode compreender adequadamente o caráter traumático da experiência colonial. A “expropriação da identidade cultural, como ocorreu nas colônias, paralisa e deforma”, produzindo, como escreveu Fanon, “indivíduos sem âncora, sem horizonte, sem cor, sem estado, sem raiz – uma raça de anjos” (Hall, 1990, p. 226). Condição que apenas poderá ser superada no processo histórico que se desenrolará a partir do momento que o panorama social que lhe deu origem for modificado em sua totalidade (Fanon 1965, p. 18).

Líderes da luta pela libertação, líderes da nação independente

A elite europeia dedicou-se a fabricar uma elite indígena; selecionaram-se adolescentes, marcaram-lhes na frente, com ferro em brasa, os princípios da cultura ocidental, introduziram-lhes na boca mordanças sonoras, grandes palavras pastosas que se colavam nos dentes; depois de uma breve passagem pela metrópole, regressavam ao seu país falsificados. Essas mentiras viventes nada tinham a dizer a seus irmãos, eram um eco. Desde Paris, Londres, Amsterdã nós lançávamos palavras: Pártenon! Fraternidade! e em qualquer parte da África ou da Ásia outros lábios se abriam: ‘...tenon! ... nidade!’ Era a idade do Ouro (Sartre, 1965, p. 5).

No terceiro capítulo de *Os Condenados da Terra*, Fanon apresentará diversos fatores que concorreriam para que fossem malogrados os projetos de reconstrução de nações autônomas e democráticas nas antigas colônias de África. Já no primeiro parágrafo, afirma que a “falta de preparação das elites, a ausência de ligação orgânica entre elas e as massas, a sua preguiça e [...] a cobardia no momento decisivo de luta, vão dar origem a trágicas desventuras” (Fanon, 1965, p. 78).

A luta anticolonial não estava vencida com a independência, faltava um pouco mais: o estabelecimento de estados sólidos e democráticos. Pela experiência dos países da América Latina, Fanon (1965, p. 78) entendia que, nessa última parte da batalha, os africanos iriam falhar. O que ocorreria, não apenas como consequência da mutilação dos colonizados pelo regime colonial, mas também porque a fração mais esclarecida da sociedade, assim como as massas de uma forma geral, não estavam preparadas para assumir seu papel.

Para o autor, a geração que assumiria a missão de descolonizar não era necessariamente a mais adequada para a tarefa, especialmente porque, havendo aprendido com o colonizador, estava disposta a, antes de tudo, buscar o próprio interesse e, para isso, organizaria o Estado. Além do mais, Fanon se refere aos novos líderes das nações independentes como pessoas que apresentavam: ausência de uma autêntica consciência nacional; ausência de veio industrial; inclinação para dificultar a unidade nacional em prol de ganhos pessoais, inclusive por meio de parcerias com os antigos colonizadores; desconhecimento da economia e tudo que a ela se relaciona; desconhecimento do território do país; desconhecimento do funcionamento das instituições democráticas e pouca habilidade com práticas republicanas; e disposição para perpetuar o regime de exploração iniciado no período colonial (Fanon, 1965).

O novo dirigente foi também referido como incapaz de empatia e comprometimento com o desenvolvimento do povo e, por isso, inábil para integrá-lo em um projeto de reconstrução nacional. Pelo contrário, via na população uma ameaça, que o levaria a lançar mão da força policial para controlá-la. Conquistada a independência, o partido político também seria ressignificado, deixando seu papel de formação política e integrador das massas, para abraçar o de vigilante dessas e cerceador dos direitos de participação social. Contribuiria, pois, com a administração e a polícia no controle delas. Nesse cenário, a relação com o povo se restringiria às datas festivas, geralmente com a finalidade de recordar a união da luta de libertação. Negando-se a romper com a burguesia nacionalista, solicitará ao povo que retroceda até o passado e se embriague “com a epopeia que o conduziu à independência” (Fanon, 1965, p. 89).

Para Fanon, essa situação não perduraria por muito tempo, embora não se possa saber o que isso significava para o autor em termos concretos. Fundamentado em uma lente de análise marxista, embora não ortodoxa, o autor conclui que as evidências apresentadas sobre o comportamento da elite – sua inaptidão para a construção de uma sociedade genuinamente democrática, sua falta de empatia com o povo, o uso arbitrário do partido político e da força policial – o levavam a acreditar que, nos países subdesenvolvidos, a burguesia não encontraria condições para a sua existência e perpetuação. Para Fanon (1965, p. 92), “o esforço conjugado das massas enquadradas num partido e dos intelectuais perfeitamente conscientes e guiados por princípios revolucionários, deve fechar o caminho a essa burguesia prejudicial e inútil.”

Resguardadas as particularidades de cada nação, a primeira parte da análise fanoniana, relativa ao fracasso dos governantes dos países africanos pós-independência ante a promoção de um desenvolvimento, que se refletisse em uma melhoria no padrão de vida para a população, mostrou-se muito acertada. A segunda, talvez, não. Ainda hoje, a maioria dos países em África está às voltas com instabilidades nos planos humanitário, social, político e/ou econômico. Todos reconhecem que essa situação persistente se deve a uma combinação de fatores endógenos e exógenos. No que diz respeito ao fator endógeno liderança, é fato que, como apontou Fanon (1965), mesmo os maiores líderes da luta pela independência falharam no cumprimento da segunda parte da missão (Adamolekun, 1988).

No campo da Administração Pública, Raadschelders (2000) argumenta que a África foi, certamente, o continente que mais sofreu com o legado ocidental. Fazendo menção a um estudo de Basil Davidson, de 1992, que tem como subtítulo “África e a maldição do Estado-nação”, ressalta que tal proposição não poderia ser mais apropriada. Para o autor, a tarefa de transformação das colônias subjugadas em democracias representativas, que pudessem atender com eficiência às necessidades econômicas de seu povo, era missão quase impossível. Especialmente porque o senso de política e governança que, no ocidente, estavam em construção havia séculos era muito recente para os povos colonizados de África (Raadschelders, 2000, p. 95).

O autor reafirma que esses povos não tiveram tempo de desenvolver – por meio de um processo lento, como o que se deu na Europa – uma identidade política nacional, e que duas razões principais, relacionadas ao legado colonial, concorreram para isso. Primeiro, em termos de relações interestatais, as fronteiras artificiais criaram situações sociais altamente explosivas no interior das nações. E, depois, porque as instituições administrativas recorridas emergiram na Europa

(Raadschelders, 2000, p. 95), para resolver problemas de organização social daquele continente, não se aplicando ao contexto africano do período pós-independência.

Os governos pós-coloniais

Angola foi o último país da África lusófona a se tornar independente, em 25 de novembro de 1975, em cenário de muitos conflitos, uma vez que, com Portugal houvera a sangrenta e prolongada disputa pela independência. Havia uma insatisfação generalizada da população nativa com a situação em que se encontrava e conflitos irremediáveis entre as lideranças dos principais movimentos de libertação que – embora compartilhassem ideais, objetivos, estratégias de atuação e até militantes no interior do território (Silveira, 2017, p. 296) – eram apoiados por países dos blocos ideologicamente apartados, encabeçados pela URSS e os Estados Unidos.

Da disputa pela Proclamação da Independência e conquista do poder político saiu vitorioso o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), fortemente apadrinhado por Cuba e pela URSS. Mas a guerra entre os movimentos nacionalistas continuou e se estendeu, com poucos e curtos períodos de trégua, por mais 27 anos, o que adensaria a lista dos desafios do novo país.

Em seu discurso inaugural, o líder do MPLA, que se tornou o primeiro presidente de Angola, Agostinho Neto, lembrou os embates que tornaram possível aquele momento, que, embora grandioso – ponderou – não representava o final da batalha. Neto afirmava que a luta só estaria vencida com “a independência completa do [nosso] país, a construção de uma sociedade justa e de um Homem Novo”. Mais adiante em sua fala, creditou ao imperialismo a situação de penúria social e econômica da nova nação, comprometendo-se a alinhar os objetivos de reconstrução econômica aos de satisfação das necessidades do povo, com vistas a “edificar um Estado de Justiça Social” (Neto, 2020, pp. 216-8).

Desde então, o MPLA permanece no poder. Mas, durante todos esses anos, o país foi governado por apenas três presidentes. Em seguida apresentarei características gerais das duas primeiras gestões, tendo a segunda se estendido até setembro de 2017.

O governo de Agostinho Neto, reação popular e contrarreação

Agostinho Neto ficou no poder por pouco tempo, até 1979. A historiadora Dalila Cabrita Mateus (2012, como citado em Carlos, 2012), relata que, embora Neto se referisse ao partido como construído sob o princípio leninista do centralismo-

-democrático, via-se nele muito centralismo e pouca democracia. Segundo Mateus, desde que foi eleito presidente do partido, em 1965, a execução passou a ser a forma de resolver problemas de dissidência. Agostinho Neto defendia um regime em que não houvesse qualquer autonomia da população em face do partido único e do Estado.

Em seu mandato exerceu cumulativamente as posições de presidente, secretário-geral e tesoureiro. Segundo Mateus (2012, como citado em, Carlos, 2012), quem não pensasse como ele era tido por dissidente e fraccionista. Para governar, Neto contou com o que restou da elite urbana, em larga escala branca e mestiça, o que formaria uma pequena burguesia burocrática na nova ordem, trazendo contrariedade ao povo que o havia apoiado na conquista do poder (Marques, 2012, p. 61). Outra medida adotada foi a criação de uma polícia política, o Departamento de Informações e Segurança de Angola (DISA), nos mesmos moldes repressores e violentos da PIDE, a homóloga portuguesa, que tanto havia oprimido os colonizados (Marques, 2012).

No cenário caótico em que se iniciou o governo, travou-se grande disputa no interior do partido, entre os favoráveis ao crescimento de um poder popular independente do aparelho do Estado e do MPLA e os que assumiam uma posição mais centralizadora, defendendo o controle das iniciativas populares pelo partido (Ribeiro, 2016, pp. 6-7). Nito Alves, membro do *Bureau* Político do MPLA e Ministro do Interior do governo de Neto – mas também, um dos principais líderes dos movimentos populares de Luanda – estava entre os defensores da liberdade ao poder popular (Ribeiro, 2016; Marques, 2012). Dado o perfil centralista do MPLA, a segunda proposta prevaleceu e, já em 5 de fevereiro de 1976, foi promulgada a Lei do Poder Popular. Sobre seu conteúdo e desdobramentos é útil ler o que escreveu a historiadora Ana Cristina Ribeiro (2016, p. 7):

A lei definia já seu artigo 1º que os órgãos de poder popular ‘são aqueles através dos quais as massas populares, sob a orientação e controle da sua vanguarda revolucionária, o MPLA, exercem o poder político’. O outro alvo da política de cerceamento da liberdade de expressão e organização foram as comissões de trabalhadores nas empresas. A nova palavra de ordem do governo – ‘Produzir para resistir’ - não podia admitir organismos de base independentes e sempre prontos a estimular greves em prol de direitos. Paralisar o trabalho passou a ser crime, punível [...], e as comissões de trabalhadores e sindicatos que não o denunciasses seriam acusados de cumplicidade. [...] As comissões de trabalhadores são transformadas em órgãos de vigilância [...], sendo incorporadas à União Nacional dos

Trabalhadores Angolanos (UNTA), a central sindical do MPLA. [...] houve resistência [...], mas, em finais de 1976, não havia mais comissões de trabalhadores.

A lei não resolveu a celeuma entre as duas facções do MPLA, e seus desdobramentos derivaram naquele que é tido como o episódio mais traumático da história do país: o assassinato cruel de milhares de pessoas pela DISA, iniciado no dia 27 de maio de 1977. Tudo ocorreu, como resposta a um suposto golpe de Estado liderado, segundo a versão oficial, pelo grupo ‘comunista’ de Nito Alves e José Van Dunem, que defendiam a liberdade ao poder popular. Todo o grupo foi preso, torturado e assassinado, tratamento que se estendeu para familiares e outras pessoas que nada tinham a ver com o caso. Dentre esses últimos, alguns escaparam com vida, depois de serem torturados, inclusive em campos de concentração. Há cálculos diversos para o número de mortes, variando entre 15 mil à 80 mil (Mateus, 2012, como citado em Carlos, 2012).

Esse episódio acentuou o caráter centralizador e homogeneizador da gestão Neto, acelerando, também, um processo de atualização do partido que, de modo arbitrário, passou a se apresentar como ideologicamente alinhado ao marxismo-leninismo. Em dezembro de 1977, o MPLA alterou sua denominação, incluindo a locução Partido do Trabalho (MPLA-PT), que demarcava, segundo compreendiam seus integrantes, a adesão *de jure* ao socialismo. Mais uma vez contrariando os princípios do marxismo, esse movimento foi acompanhado de um reforço dos critérios, cada vez mais seletivos, de filiação ao partido (Francisco, 2013, p. 80).

O governo de José Eduardo dos Santos

José Eduardo dos Santos – ou JES, como é chamado em Angola – foi o segundo presidente da nação independente e ficou no poder por 38 anos, de 1979 a 2017. Diferentemente de Neto, JES não participou ativamente da guerra pela independência, pois foi escolhido para substituí-lo por fatores como sua aparência física (não era um mestiço) e uma suposta falta de brilhantismo, que o fazia parecer facilmente manipulável. O contrário foi o que ocorreu: JES acabou por dominar e manipular todo o partido. Ocupando o cargo por tanto tempo, o presidente foi se moldando às demandas de cada contexto e lançou mão de uma variedade de artifícios para se sustentar no poder (Oliveira, 2015).

Para fins de exposição, divido o período de gestão de JES em quatro fases. Uma análise dos principais métodos utilizados em cada uma delas ajuda a compreender como conseguiu ficar tanto tempo no poder, apesar de ter fracassado na missão primordial.

Primeira fase: capturando a administração pública (1979-1990)

Uma de suas primeiras iniciativas ao ascender à presidência foi diminuir a quantidade de mestiços e brancos de posições públicas de destaque, o que certamente agradou à vanguarda do MPLA e ao povo. Tal se mostrou, no entanto, apenas um movimento cosmético, visto que, em organizações de relevância para a manutenção do seu poder, como as forças armadas e a Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol), brancos e mestiços, tecnicamente qualificados, permaneceram em posições-chave, durante todo o período de sua gestão. De modo similar a Neto, com o passar do tempo, JES avocou para si o controle direto dessas organizações, além da gestão financeira de todo o governo. Entre os anos de 1980 e 1990, ele construiu um dos sistemas de poder mais centralizados da África Subsaariana (Oliveira, 2015), que vigorou até sua saída da presidência da república, em 2017 e, ao que tudo indica, vigora até os dias atuais.

O sistema consiste em uma espécie de duplicação das estruturas de poder, em que o peso e a importância dos órgãos formais são transferidos para o seu correspondente na estrutura informal que, efetivamente, atua na tomada de decisão política e divide com seu paralelo o mesmo líder, sempre uma figura de destaque no interior do partido. Sabemos que o sistema angolano não é único no mundo com essas características, mas, dentre os africanos, é tido como um dos mais eficientes. Funciona, ainda, como proteção da presidência da República, oferecendo-lhe um aparato partidário e burocrático, com os ferramentais para gerenciar as elites, disputar as eleições e minimizar conflitos e divisões. A fidelidade dos pares é mantida pelo clientelismo e distribuição de privilégios econômicos e simbólicos (Oliveira, 2015).

O presidente esvaziava a autonomia dos burocratas, intrometendo-se em tudo e desrespeitando as autoridades estabelecidas. Dificultava o florescimento de *expertise*, trocando, de quando em quando, as pessoas de suas respectivas áreas de atuação, ou seja, fazia uma verdadeira dança das cadeiras. Desincentivava a comunicação direta e a manutenção de uma cultura de diálogo entre os diversos setores. Conseguiu com esse expediente debilitar ainda mais as estruturas formais da administração pública e, pior, inviabilizou o caminho para o seu fortalecimento, autonomia e criação de competência. O resultado foi uma confusão completa, agravada pela falta de formação dos servidores (Oliveira, 2015).

A situação piorava com a incessante nomeação de comissões *ad hoc* para resolver problemas ‘urgentes’. Tais comissões, criadas e desfeitas ao bel prazer, foram um recurso muito utilizado na era da reconstrução, no pós-guerra civil, momento em

que chineses, portugueses e brasileiros foram amplamente contratados para conduzir a agenda de transformação do país, à custa dos angolanos, aos quais, como sempre havia ocorrido, nenhuma oportunidade foi dada. As comissões gozavam de total independência financeira e se reportavam diretamente ao presidente. Seus membros eram tidos como semideuses, fazendo tremer o povo nativo (Oliveira, 2015).

Segunda fase: adaptando-se à nova ordem mundial (1990-2002)

A década de 1990 trouxe novos desafios para o país. No plano externo, o cenário foi alterado pela queda do muro de Berlim, em 1989, que prenunciou o início de uma nova conjuntura internacional. No interno, a pressão militar exercida pela Unita, o fracasso da economia ‘planificada’ e da direção centralizada contribuíram para uma marcante virada ideológica. O regime que eles chamavam de marxista foi substituído pela versão do MPLA de ‘socialismo democrático’. Em maio de 1991, o partido ratificou, no plano formal, algumas transformações políticas e econômicas, instituindo o multipartidarismo, o direito à livre associação e manifestação, o sistema de mercado, e o *partido de massas* (Reis, 2010, pp. 284-5).

Em seguida, JES foi para Lisboa para assinar com Jonas Savimbi, o líder da Unita, os Acordos de Paz de Bicesse – sob a intermediação dos Estados Unidos, da URSS e de Portugal. Os acordos previam o desarmamento das partes beligerantes, a criação de um novo exército angolano unido e a realização do primeiro processo eleitoral dito democrático do país (Messiant, 1994, 158). Para levar a efeito os novos compromissos, o MPLA adotaria métodos condizentes a seus velhos modos de agir. De início, a paz foi estabelecida e formaram-se diversos partidos que, todavia, não conseguiram se firmar, visto que não tiveram sucesso em se fazer ouvir, certamente, por falta de recursos políticos e técnicos. Assim, a disputa presidencial se deu entre os dois velhos rivais (Messiant, 1994).

O MPLA, que iniciou a campanha antes mesmo da assinatura do pacto de paz, se beneficiou de sua posição privilegiada, conferida pelos 16 anos no poder. O partido perverteu todo o processo eleitoral, com compra de votos, mentiras e demonização da Unita. Para convencer o povo, usou diversas mídias, até então desconhecidas para eles (Bittencourt, 2016, Schubert, 2017). Com menos recursos, a Unita também contratou consultores internacionais e buscou usar o marketing político e diversificar as mídias, porém sua atitude abertamente belicosa mais fortaleceu do que enfraqueceu a campanha do MPLA (Bittencourt, 2016). Ocorre, no entanto, que o processo eleitoral nem chegou ao final, já que, ante os questionamentos e

revolta da Unita com os resultados do primeiro turno, os partidos retomaram às hostilidades (Reis, 2010, p. 298; Bittencourt, 2016).

Para garantir um sistema político multipartidário, o MPLA criou as próprias ‘organizações da sociedade civil’ e seus ‘partidos políticos de oposição’ (Oliveira, 2015). Dessa forma, inventou sua própria democracia, como já havia ocorrido em muitos países da África Subsaariana (Ndjio, 2008, p. 105), da Ásia, América Latina e do Leste Europeu nesse mesmo período (Levitsky & Way, 2010). Para os supostos novos partidos e organizações sociais fictícias, o MPLA encaminhava, mediante altos salários, críticos influentes do sistema (Oliveira, 2015). Em seu conjunto, tais organizações cumpriam uma, ou mais, de três principais funções: prestar culto à personalidade do então presidente; administrar um programa de caridade, concedendo bens e serviços à população mais pobre, em cerimônias bem orquestradas e amplamente divulgadas em programas de televisão; e colocar a mão no trabalho sujo, defendendo o *status quo*, por meio de barganhas diversas e punindo os inimigos resistentes (Oliveira, 2015).

Terceira fase: A reconstrução nacional e demais medidas (2002-2014)

Com o final da guerra civil, em fevereiro de 2002, o sistema paralelo foi fortalecido, para o que contribuiu também a abundância econômica que, entre os anos de 2008 e 2014 surpreendeu o país, em virtude do resultado do aumento das receitas petrolíferas. Tal abundância favoreceu o surgimento de novas formas de enriquecimento e possibilitou a consolidação de uma elite preta em Angola. De início, almejando a permanência da paz e da ordem, o povo não se opôs à agenda do MPLA, o que garantiu ao governo espaço político adequado para a condução de seu próprio programa (Oliveira, 2015).

A escolha foi o investimento em um projeto de reconstrução nacional, que seria realizado em duas fases. A primeira tratou do levantamento das infraestruturas físicas danificadas pela guerra. A segunda previa um conjunto de itens tidos pelo MPLA como importantes para a construção de uma nova Angola, pacote que incluía a provisão de serviços e bens públicos, e a diversificação da economia, mas essa fase não foi implementada. Pelo contrário, o que ocorreu, em paralelo, foi um processo de higienização urbana de grande monta, culminando com a expulsão violenta de residentes pobres de bairros informais do centro da cidade (Schubert, 2017).

Sobre a primeira parte do projeto, vale dizer que atendeu aos anseios da recém-formada elite nacional, para quem se direcionou também grande parte dos recur-

tos públicos dedicados às obras. Foi um dos projetos mais intensivos em capital do mundo, nas últimas décadas. Dezenas de bilhões de dólares foram gastos no desenvolvimento de infraestrutura, incluindo redes rodoviárias e ferroviárias, além de muitos projetos de utilidade deveras questionáveis, como estádios esportivos, aeroportos, *shopping centers* e reformulação das paisagens urbanas. Parcela significativa do que foi construído permanece ainda hoje vazia, desfazendo-se com a ação do tempo. Outra parte não se sustentou em pé por muito tempo e veio ao chão (Oliveira, 2015).

Dos postos de trabalho gerados na indústria da construção civil, e no setor de serviços, apenas poucos, os menos valorizados, foram ocupados por angolanos, considerados como tecnicamente não preparados. Portugueses, chineses e brasileiros foram muito mais beneficiados (Oliveira, 2015).

Discussão e Considerações finais

Este capítulo não nega que os chefes de Estado angolanos são responsáveis por suas escolhas e decisões políticas. Do mesmo modo, não desconsidera a ação deletéria da corrupção sobre o tecido social das nações, embora também compreenda que esse mal, muitas vezes, se apresenta como um indício de problemas sociais mais profundos e não causa primeira deles. Um exame das seções anteriores permite afirmar, junto com Walter Rodney, que as raízes do subdesenvolvimento africano não podem ser pesquisadas apenas dentro dos próprios países; e que, quem assim proceder, encontrará apenas “os sintomas do subdesenvolvimento e os fatores secundários que produzem a pobreza” (Rodney, 1975, p. 37).

De fato, a raiz propriamente dita da atual situação social, política e econômica de África se originou no colonialismo e se perpetua nas relações neocoloniais que se estabeleceram tanto no contexto externo, como no interno de cada país. A sujeição aos países desenvolvidos, com a entrega de recursos naturais, e, portanto, públicos, segundo as demandas da agenda externa, demarca, no âmbito da relação entre os países, a posição de subserviência dos estados africanos. O uso de recursos públicos para fins de enriquecimento ilícito pela elite governamental, assim como a exploração do povo e o desrespeito a ele, sinaliza a manutenção das relações neocoloniais no plano interno.

As evidências apontadas neste capítulo sugerem que, após 45 anos da independência, o povo angolano ainda não superou os *males advindos* da colonização. Males que foram reforçados por discursos e práticas fundamentados no liberalismo

econômico e negligenciam a necessidade de uma transformação social radical. Talvez, como sugeriu Fanon, a superação desse *status quo* não se dará instantânea nem naturalmente, mas no processo histórico, em que forem enfrentadas e, por fim, superadas as premissas que lhe deram origem, o que, ao que tudo indica, não ocorrerá em curto horizonte de tempo.

No contexto internacional, a violência permanece e se apresenta nas práticas neoliberais, e os programas de ajustes estruturais mantêm tais países no lugar em que ‘devem’ ficar na hierarquia do sistema mundial. Afirma-se, também, a cada momento em que os países desenvolvidos se permitem continuar tirando vantagem nas relações comerciais – muitas vezes ilegítimas – que estabelecem com os países de África. Além disso, a violência ideológica continua afirmando a superioridade dos países “desenvolvidos” ante os explorados, justificando a superioridade dos brancos ante os não brancos para os diversos domínios da vida humana e social, como, por exemplo, no campo da estética, na habilidade cognitiva e nos modos de organização.

No contexto interno desses países também há violência em diversas dimensões. No caso de Angola, o país se mantém como uma sociedade fragmentada, hierarquizada. A população é tratada tal como era no período colonial, sendo negligenciada e aviltada pelo poder estatal. Além disso, não tem direito à voz, à expressão política. Vem sendo mantida quieta à base da força policial. Se o povo continua colonizado, os governantes se comportam como os próprios colonizadores, beneficiando-se dos recursos do país e atuando de modo muito semelhante à previsão de Fanon sobre os líderes africanos no pós-independência.

Como falar de superação de traumas existenciais interiorizados, se a descolonização não se mostrou concreta, não se materializou na transformação do ambiente em que vivem? No pós-independência, as experiências do povo angolano continuaram a marcar sua relação com o mundo e consigo próprios e a reafirmar uma autoimagem distorcida, herdada da era colonial e reafirmada durante esses quarenta e cinco anos.

Na introdução deste capítulo mencionei um fato que muito me chamou atenção nas visitas a Luanda, que foi a questão da discriminação racial. Sendo uma mulher negra, de pele retinta, só me recordo de uma situação em que tenha sido tão discriminada da forma como fui naquela cidade. Na verdade, nem foi necessário chegar ao país para notar a discriminação, pois nos aeroportos e no serviço de bordo já ficou evidente a preferência dos atendentes e comissários – no geral, todos pretos – pelas pessoas não pretas. Fui acompanhada de uma amiga que é tida

por branca em muitos países de África, assim como no Brasil. Em Luanda, sempre estávamos juntas e era muito evidente a preferência dos atendentes em supermercados, restaurantes ou feiras. Ela tinha um poder que eu não tinha e, posso arriscar, que residia na cor da pele e no tipo de cabelo dela. A situação era constrangedora: muitas vezes eu fazia uma pergunta, e os atendentes respondiam olhando apenas para ela, como se eu ali não estivesse. Em outras, eles eram diligentes apenas com ela, oferecendo honrarias, como um pouco mais de café, um pouco mais de suco. Eu? Era como se não existisse.

Os elogios sobre o cabelo escorrido dela, ou olhares invejosos, eram corriqueiros, e a forma como as angolanas usam o cabelo também parece indicar uma preferência pela aparência dos brancos. Em sua maioria, alisam-no, usam tranças ou peruca. O importante é que o cabelo esteja liso ou escorrido, com as tranças. Um costume mais recente, que eles chamam de paculagem, sinaliza na mesma direção. O clareamento de pele (*skin lightening*) tem sido recorrente entre mulheres e homens jovens de países africanos, asiáticos e também do continente americano. Eles usam cremes desenvolvidos para tirar manchas do rosto como um falso elixir de embranquecimento, aplicando-o no corpo inteiro.

Fanon argumentou que, diante da negação sistemática do africano, o colonialismo lhe roubou a identidade. Nesse sentido, as evidências acima parecem confirmar que a civilização branca e a cultura europeia tumultuaram *os horizontes e os mecanismos psicológicos dos negros* [e não apenas deles], criando *um desvio existencial* (Fanon, 2008). Vazio do qual não sairão instantaneamente, mas durante o processo histórico que se desenrolará, depois de terem sido superados os aspectos de natureza subjetiva e objetiva que os confrontam.

No campo da Administração Pública, destaco a análise de Raadschelders (2000) que aponta a África como a região mais prejudicada com o legado ocidental, visto que os países desse Continente herdaram um conjunto de sistemas de organização social, política, e econômica que estavam em construção havia séculos na Europa, mas que, para eles, eram muito recentes.

Quando consideramos, por exemplo, o caso do Brasil, da Argentina, dos Estados Unidos e de outros países da América, verificaremos que, ao contrário do que ocorreu na África Subsaariana, o colonizador exterminou boa parte da população nativa, subjuguou os sobreviventes, juntamente com a parcela negra escravizada, retirando esses dois grupos da disputa pelo poder político. Foram os próprios colonizadores e seus descendentes que viriam a lutar pela independência e, no período posterior, a assumir o governo. Talvez, o fato de terem assumido a liderança de um

regime político, que, em geral, conheciam apenas em termos conceituais, ajude a explicar, em parte, o atual comportamento de líderes africanos. Serão necessários, no entanto, novos estudos para iluminar essa questão.

Referências

- Abrantes, Carla Susana (2011). “*Problemas*” e “*soluções*” para a gestão de Angola: um estudo a partir do ensino superior de administração colonial em Lisboa, 1950 – 1960. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Museu Nacional, Rio de Janeiro.
- Adamolekun, Ladipo (1988). Political Leadership in Sub-Saharan Africa: From Giants to Dwarfs. *International Political Science Review*, 9(2), 96-105. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.963.6938&rep=rep1&type=pdf>
- Africa Progress Panel (2013). *Equity in extractive: stewarding Africa’s natural resources for all (Africa Progress Report 2013)*. Geneva (Switzerland): Imprimerie Genevoise: Author.
- Bittencourt, Marcelo (2016). Eleições Angolanas de 1992. *Revista TEL, Irati*, 7(2), 170-192, Recuperado de <https://revistas2.uepg.br/index.php/tel/article/view/9465/6064>.
- Candido, Mariana (2013). O limite tênue entre liberdade e escravidão em Benguela durante a era do comércio transatlântico. *Afro-Ásia*, 47, 239-268. <https://doi.org/10.1590/S0002-05912013000100007>.
- Carlos, João (2012, 12 de maio). Ainda hoje tenho pesadelos com este horror - 27 de maio de 1977 em Angola - 1ª parte da entrevista com Dalila Mateus. *DW*. Acesso em: <https://www.dw.com/pt-002/ainda-hoje-tenho-pesadelos-com-este-horror-27-de-maio-de-1977-em-angola-1-a-parte-da-entrevista-com-dalila-mateus/av-15924062>.
- Costa, Pedro & Mendes, Kissila (2020). Colonização, guerra e saúde mental: Fanon e Martín-Baró e suas implicações para a psicologia brasileira. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*. 36(número especial),1-12. <https://doi.org/10.1590/0102.3772e36nspe14>
- Krohn-Hansen, Christian (2002). Negotiated Dictatorship: The Building of the Trujillo State in the Southwestern Dominican Republic. In Krohn-Hansen & Christian; Nustad, Knut (org.), *State formation: anthropological perspectives* (pp. 96-122). University of Oslo.
- Fanon, Frantz (1956/2008). *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: Edufba.
- _____ (1956/2020). Racismo e Cultura. In Manoel, Jones & Landi, Gabriel (org.), *Revolução Africana: uma ontologia do pensamento marxista* (pp. 46-57). Autonomia Literária.
- _____ (1961/1965). *Os condenados da terra* (Serafim Ferreira, trad.). Lisboa: Ulisseia. Faustino, Deivison (2016). Frantz Fanon: capitalismo, racismo e sociogênese do colonialismo. *Ser social*, 20(44), 148-163. <https://doi.org/10.26512/ser%20social.v20i42.14288>
- Fernandes, Carla (2016). *Análise das Estratégias de Combate à Pobreza em Angola: contributos para um Modelo de Planeamento e Avaliação*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Estudos Africanos, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Francisco, Alberto (2013). *A política externa de Angola durante a guerra fria (1975-1992)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. UNB, Brasília.
- Gordon, Lewis (2015). *What Fanon Said: a philosophical introduction to his life and thought*. Nova York: Fordham University Press.

- Hall, Stuart (1990). Cultural Identity and Diaspora. In Rutherford, Jonathan. *Indentity Community, Culture, Difference* (222-237). Londres: Lawrence & Wishart.
- Levitsky, Steven & Lucan, Way (2010). *Competitive Authoritarianism: hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Losurdo, Domenico (2018). *O marxismo ocidental: como nasceu, como morreu, como pode renascer*. São Paulo: Boitempo.
- Marx, Karl (1851/2011). *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo.
- _____. (1859/2008). *Contribuição à crítica da economia política*. (2ª ed.). São Paulo: Expressão Popular.
- Marques, Inácio L. (2012). *Memórias de um golpe: o 27 de maio de 1977 em Angola*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em História. Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Mbembe, Achile (2001). *On the postcolony*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Messiant, Christine (1994). Angola, les voies de l'ethnisation et de la décomposition. I. De la guerre à la paix (1975–1991): le conflit armé, les interventions internationales et le peuple angolais. *Lusotopie*. (Número temático), 155–210. Recuperado de https://www.persee.fr/doc/luuso_1257-0273_1994_num_1_1_948
- Ndjio, Basile (2008). Millennial Democracy and Spectral Reality in Post-colonial Africa. *African Journal of International Affairs*, 11(2), 115–156. <https://doi.org/10.4314/ajia.v11i2.57267>.
- Neto, Agostinho (1975/2020). Discurso de Proclamação da Independência de Angola. In Manoel, Jones & Landi, Gabriel (org.). *Revolução Africana: uma ontologia do pensamento marxista* (pp. 215-222). Autonomia Literária.
- Oliveira, Ricardo S. (2015). *Magnificent and Beggar Land: Angola Since the Civil War*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Oxfam (2001). *A riqueza de Angola: histórias de guerra e negligência* (Relatório Oxfam). Washington: Oxfam International: Author.
- Raadschelders, Jos C. N. (2011). Domestic Reforms in sub-Saharan African Governments under International Influence. *Public Administration Review*, 60(4), 376-382. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3110458?seq=1>
- Raadschelders, Jos C. N. & Lee, Kwang-Hoon (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–2009. *Public Administration Review*, 7(1), 19-33. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/41061152?seq=1>
- Reis, Fidel R. (2010). *Das políticas de classificação às classificações políticas (1950-1996). A configuração do campo político angolano: contributo para o estudo das relações raciais em Angola*. Tese de doutorado. Programa de Doutorado em História Moderna e Contemporânea Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- Ribeiro, Maria C. P. (2016). Nascimento e morte do poder popular em Angola (1974-1977) [Trabalho completo]. In Instituto Multidisciplinar UFRJ (Org.). *Entre o local e o global, XVII Encontro de História da Anpub-Rio*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Rodney, Walter (1972/1975). *Como a Europa subdesenvolveu a África*. Lisboa: L'Ouverture Publications.
- Sartre, John Paul (1961/1965). Prefácio. In Fanon, Frantz. *Os condenados da terra* (Serafim Ferreira, trad.). Lisboa: Ulisseia.

- Schubert, Jon (2017). *Working the System: a Political Ethnography of the New Angola*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Schwarcz, Lilia M. (1993). *O espetáculo das raças: Cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870 -1930*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Sen, Amartya (1999/2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras.
- Silveira, Anabela (2017). Muito os unia, tanto os separava: o encontro impossível entre o MPLA e a UPA: das fundações à guerrilha. In Ferreira, Ana S., Madeira, João & Casanellas, Pau (org.). *Violência política no século XX, um balanço* (pp. 276-286). Lisboa: Instituto de História Contemporânea.
- Spink, Peter, Tavanti, Roberth & Matheus, Tiago (2015). Vulnerabilidade institucional e a falta de conectividade em M'Boi Mirim. *Programa de Vulnerabilidades Urbanas e Ação Pública*, São Paulo: FGV-CEAPG.
- World Bank (2020). *Poverty and Equity Global Practice: Africa Region*. Washington, DC: Author.

Parte 2:
**Casos temáticos – A contribuição
de vulnerabilidade**

6. “Há que se cuidar do broto”: reflexões sobre primeira infância em contexto de privação de liberdade de mães e pais

Mariana Scaff Haddad Bartos

Introdução

Tratar da primeira infância é compreender esta etapa da vida com toda a sua essência e plenitude. As crianças não são somente cidadãs do futuro, mas são cidadãs do presente e sujeitos de direitos. Nesse sentido, pensar nas crianças que tenham mães ou pais privados de liberdade é questionar a plenitude da infância delas. Situações de vulnerabilidade podem substituir relações afetivas e influenciar o desenvolvimento dessas crianças.

Se o foco é o desenvolvimento integral da primeira infância, não é suficiente que cada setor faça o que é de sua atribuição e não significa também evitar que esses setores se sobreponham. É necessário que dialoguem para trabalhar conjuntamente com o objetivo de alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (Cunill-Grau, 2014). Pretende-se, desse modo, apresentar a intersetorialidade como uma possível resposta a problemas multidimensionais, característicos em grupos marcados por vulnerabilidades.

Além disso, se torna importante dar luz ao Marco Legal da Primeira Infância, lei sancionada em 2016, uma vez que as crianças, filhas de pessoas privadas de liberdade, são levadas em conta no que tange ao conteúdo da lei, que também tem a intersetorialidade como pano de fundo, dá visibilidade a essas crianças e as coloca como dignas de direitos e cuidados.

Assim, este texto pretende seguir na discussão de vulnerabilidade, focando nas crianças que têm até seis anos – período que corresponde à primeira infância – e cujos genitores são privados de liberdade. Crianças que, muitas vezes, se desenvolvem em condições permeadas de fragilidades. O objetivo, pois, é refletir sobre essas

crianças, reforçando a importância do olhar intersetorial e dando luz ao Marco Legal da Primeira Infância.

Opções de linguagem

Antes de iniciar a reflexão em si, importa reservar um breve espaço para explicar algumas escolhas. Compreende-se, aqui, que são também posições políticas as possíveis maneiras de se referir a públicos marcados por vulnerabilidades. Assim, optou-se por tentar usar o termo “privados de liberdade”, em referência ao termo “pessoas privadas de liberdade” (PPL), ressaltando que este texto tem o mesmo entendimento utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução 251, Art. 3º, inciso 1º:

Considera-se pessoa privada de liberdade o preso e o internado provisório; o condenado que esteja cumprindo pena em regime fechado, semiaberto ou aberto, desde que haja recolhimento em unidade penal do sistema penitenciário e; o cumpridor de medida de segurança na modalidade internação. (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2018a, não paginado)

Com a repetição do termo ao longo do texto, espera-se reforçar a ideia de que a prisão deveria tolher apenas o direito à liberdade de ir e vir daquela pessoa, e não outros direitos, como os direitos humanos.

Tentou-se evitar a utilização das formas gerais e plurais no masculino, evitando, assim, reproduzir a lógica de uso do feminino como exceção. Uma pesquisa inspiradora sob essa ótica foi a “Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão” (Ministério da Justiça, 2015), a qual é escrita no gênero feminino, marcando uma opção estilística e uma posição política. Todavia, com a opção de incluir neste texto também os pais, homens privados de liberdade, gerou-se um receio em tornar a leitura confusa e em causar um efeito reverso, com a impressão de que os homens podem estar sendo blindados. Desse modo, a escolha foi por tentar utilizar, sempre que possível, a palavra “genitores” ou “mães e/ou pais”, em vez de simplesmente “pais”, por mais que “genitores” também esteja no masculino. Outros vocábulos que receberam maior atenção foram “filhos” e “filhas”. Optou-se por dar preferência a “filhos e/ou filhas” desde que o sentido do período não ficasse confuso. Em alguns momentos, porém, ao perceber que a construção do raciocínio não estava clara, a escolha acabou sendo por “filhos”. Este cuidado foi possível com os vocábulos

mais utilizados ao longo do texto. Os demais acabaram, quando em suas formas gerais e plurais, ficando no masculino.

Filhos de pessoas privadas de liberdade: o impacto na primeira infância

*“Já podaram seus momentos
Desviaram seu destino
Seu sorriso de menino
Quantas vezes se escondeu
Mas renova-se a esperança
Nova aurora a cada dia
E há que se cuidar do broto
Pra que a vida nos dê
Flor, flor e fruto”
(Milton Nascimento)*

O Brasil tem 748.000 pessoas privadas de liberdade, das quais 30% (222.558) ainda não foram julgadas, ou seja, são presos provisórios (Ministério da Justiça e Segurança Pública [MJSP], 2019). Dos tipos penais mais recorrentes estão o roubo e o tráfico de drogas, com 27,58% e 24,74% dos casos, respectivamente (CNJ, 2018b). Além disso, 67% da população prisional do país é composta por pessoas pardas ou pretas (MJSP, 2019), e 75% da mesma população têm baixo grau de escolaridade, não tendo acessado, ainda, o Ensino Médio (MJSP, 2017a¹). Borges (2018) é enfática ao afirmar que o encarceramento constitui uma engrenagem profunda de manutenção das desigualdades, já que a população prisional não é multicultural. Conforme coloca Santa Rita (2006), o sistema penitenciário brasileiro funciona como um instrumento de segregação do sujeito e, consequentemente, vulnerabiliza ainda mais determinados grupos sociais. Nesse contexto, Foucault (2014) é profundamente atual ao citar um trecho do jornal *La Phalange*, publicado em 1838:

A prostituição patente, o furto material direto, o roubo, o assassinato, o banditismo para as classes inferiores; enquanto que os esbulhos hábeis, o roubo indireto e refinado, a exploração bem feita do gado humano, as traições de alta tática, as espertezas transcendentais, enfim todos os vícios e crimes realmente lucrativos e

elegantes, em que a lei está alta demais para atingi-los, se mantêm monopólio das classes superiores. (Foucault, 2014, p. 284, nota de rodapé 73).

Ao considerar a questão das crianças que têm seus genitores no sistema carcerário, torna-se relevante colocar as especificidades do encarceramento feminino no país, visto que boa parte dessas crianças, mesmo com o avanço normativo, ainda vive no cárcere com suas mães. O encarceramento em massa de mulheres – fortalecido após a Lei n. 11.343/2006, também conhecida como Lei de Drogas – gerou um aumento de 656% de mulheres no sistema prisional, entre 2000 e 2016 (MJSP, 2017b), fator que impacta não somente essas mulheres, mas também as esferas de suas vidas, incluindo seus filhos e filhas. Segundo Borges (2018, p. 90), “a situação das mulheres encarceradas sofre uma dupla invisibilidade, tanto pela invisibilidade da prisão quanto pelo fato de serem mulheres”. Mesmo com essa população tendo demandas e necessidades muito específicas, como é o caso da maternidade, boa parte das prisões continua sendo feita para homens:

As políticas, as instituições, as leis são pensadas a partir do homem, e adaptadas às necessidades e especificidades do encarceramento feminino. [...] O modelo de justiça esconde e inviabiliza qualquer diferença positiva, tornando-a desigualdade. A excepcionalidade do feminino no sistema faz com que as políticas e espaços voltados às mulheres presas sejam as sobras. (Ministério da Justiça, 2015, p. 21)

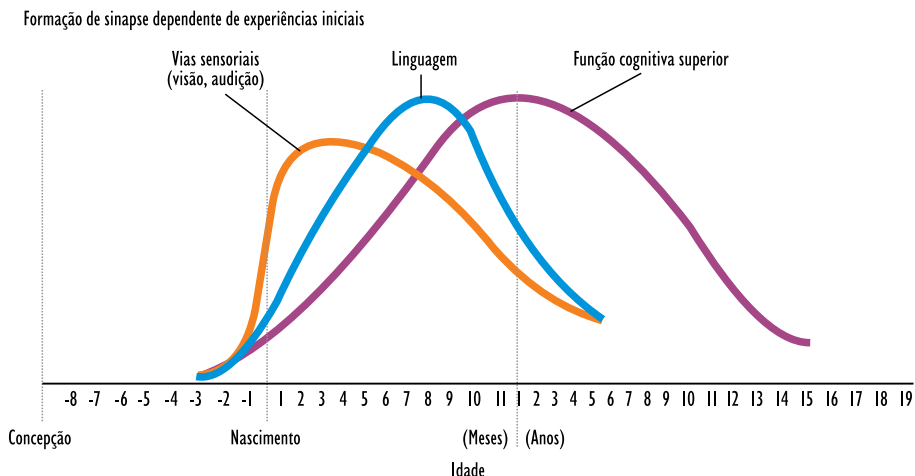
Antes de abordar o tema das crianças, importante lembrar que os avanços normativos possibilitam prisão domiciliar para genitores em prisão preventiva que tenham filhos menores de 12 anos, conforme será visto mais adiante. A prisão domiciliar pode surgir como uma solução, quebrando a dicotomia – crianças longe de suas mães e pais, ou crianças se desenvolvendo dentro do cárcere –, que permeia boa parte da discussão que envolve crianças com genitores privados de liberdade. Entre especialistas não existe consenso em relação ao desenvolvimento da criança no ambiente prisional (Ormeño & Stelko-Pereira, 2015), principalmente por não serem locais preparados para recebê-las. De todo modo, ainda há muitas crianças vivendo no sistema carcerário ou afastadas das mães e pais, muito provavelmente porque esses avanços não estão sendo respeitados ou porque seus genitores foram condenados. Pensando nessas crianças, torna-se relevante compreender o impacto que o encarceramento de suas mães e/ou seus pais pode causar em suas vidas.

O desenvolvimento da primeira infância – período que vai até os seis anos – é quando aspectos físicos, biológicos, neurológicos, socioemocionais e cognitivos

interagem entre si com influência recíproca do ambiente. O cérebro vai se formando em um processo contínuo que se inicia no feto, ainda na gestação. Com as sinapses sendo construídas de maneira muito acelerada nesse período, o cérebro aumenta radicalmente de tamanho, tornando-se uma estrutura extremamente plástica. Isso torna a criança mais predisposta ao aprendizado, assim como, ao mesmo tempo, também deixa seu cérebro bastante vulnerável às influências do ambiente onde vive e às suas experiências durante a vida (Baran, Sauma & Siqueira, 2014).

A figura abaixo ilustra o desenvolvimento do cérebro, muito concentrado no período da primeira infância:

Figura 1: Desenvolvimento do cérebro humano



Fonte: Center on the Developing Child (2007).

As relações estabelecidas durante a primeira infância, como o vínculo materno, por exemplo, são fundamentais para o desenvolvimento das crianças. Os filhos de pessoas que estão privadas de liberdade são, muitas vezes, afastados do convívio com seus genitores. Na primeira infância, relações são consideradas chaves no processo de desenvolvimento das crianças, e sua ausência pode prejudicar a arquitetura cerebral e, conseqüentemente, seu comportamento e aprendizado (Center on the Developing Child, 2007). Em algumas instituições, ao visitar os genitores, as próprias crianças são submetidas a revistas muitas vezes humilhantes e, no caso das mães privadas de liberdade, a relação com os filhos é dificultada,

devido ao isolamento dos presídios femininos, que acabam sendo de difícil acesso para visitação (Stella, 2009). Experiências adversas na primeira infância podem influenciar diretamente a vida adulta:

Embora aprender a enfrentar adversidades seja uma parte importante do desenvolvimento saudável da criança, o estresse excessivo ou prolongado pode ser tóxico para o desenvolvimento do cérebro [...]. Quando está protegida por relacionamentos com adultos que lhe propiciam segurança, a criança pequena aprende a adaptar-se aos desafios cotidianos e seu sistema de resposta ao estresse retorna ao nível original. [...] Quando experiências adversas fortes, frequentes ou prolongadas [...] são vivenciadas sem o apoio de adultos, o estresse torna-se tóxico e disruptivo para o desenvolvimento dos circuitos cerebrais. A experiência precoce de estresse tóxico pode impor um custo cumulativo à capacidade de aprendizagem, assim como à saúde física e mental. Quanto mais adversa a experiência na infância, maior a probabilidade de dificuldades de desenvolvimento e outros problemas. Adultos com experiências mais adversas na primeira infância têm maior probabilidade de problemas crônicos de saúde – entre os quais alcoolismo, depressão, doenças cardíacas e diabetes (Shonkoff, 2009, pp. 2-3).

Assim, crianças que têm seus genitores privados de liberdade, principalmente aquelas que estão na primeira infância, podem passar por situações de vulnerabilidade que tendem a implicar negativamente o resto de suas vidas. Com base na leitura de Goffman (1988), é possível entender que o estigma social enfrentado por homens e mulheres destituídos de liberdade pode ser estendido a seus filhos². De acordo com o autor, a sociedade pode considerar ambos, pai ou mãe encarcerado e respectivo filho, uma só pessoa. Desse modo, essas crianças acabam sofrendo impacto direto do encarceramento de seus pais, ou por conta das condições ambientais, ou nas próprias experiências pessoais. Quando estão no cárcere em companhia das mães, as crianças estão presas “por tabela” e se expõem a um ambiente natural de socialização no período mais importante para o seu desenvolvimento, que é a primeira infância (Santa Rita, 2006). Quando a criança cresce em um ambiente descuidado – que pode ser o caso do ambiente prisional, visto que, na maioria das vezes, não é um local preparado para receber crianças – o aprendizado, o comportamento e a saúde ao longo da vida desse indivíduo podem ser comprometidos. Por outro lado, o ideal para o bem-estar da criança é a atenção a ela acontecer em um sentido individualizado e estimulante (Center on the Developing Child, 2007).

O desenvolvimento do cérebro de uma criança pequena depende do estímulo ambiental, em especial da qualidade do cuidado e da interação que a criança recebe. A qualidade dos cuidados recebidos – incluindo a nutrição, a assistência à saúde e o estímulo durante os primeiros anos – pode ter um efeito duradouro no desenvolvimento do cérebro. Quando estas necessidades básicas são satisfeitas, as crianças podem aumentar a destreza do pensamento; a autoconfiança; a capacidade para a resolução de problemas e para a cooperação com os outros (Young, 2010, p. 5).

Nesse contexto, é essencial trazer os resultados da pesquisa “Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão”, já mencionada, na qual são entrevistadas diversas mulheres privadas de liberdade em todo o país, mostrando como é precário o exercício da maternidade dentro do cárcere, com raros espaços específicos para mães e crianças dentro do ambiente prisional. As autoras abordam a negligência em relação às especificidades da mulher e à convivência entre mães presas e suas crianças, de modo que garantias legais em relação ao exercício da maternidade na prisão não são efetivadas. Outro ponto que se nota ao longo da pesquisa é a discricionariedade para que os direitos das mães e das crianças sejam exercidos. Direitos como visitas, permanência do bebê junto à mãe e cuidados das crianças dependem, muitas vezes, do gestor, do diretor ou de funcionários das unidades prisionais, não existindo critérios objetivos e normatização dos procedimentos (Ministério da Justiça, 2015). Santa Rita (2006, p. 63) também aborda essa questão, ao tratar dos direitos das pessoas privadas de liberdade, em especial os que ficam “à mercê da dinâmica burocrática de funcionamento da unidade prisional e do poder discricionário das direções”.

Além disso, mulheres grávidas ou lactantes, dentro do sistema prisional, precisam de um acompanhamento de saúde que atenda suas demandas específicas, visto que o cuidado na primeira infância começa já no pré-natal. O estudo “Nascer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil” (Leal, Ayres, Esteves-Pereira, Sánchez & Larouze, 2016) analisa o período entre os anos de 2012 e de 2014 no que se refere ao atendimento recebido por mães privadas de liberdade, durante a gravidez e o parto, mostrando que essas mães tiveram piores condições de atenção à gestação e ao parto em comparação com as mães não encarceradas, usuárias do SUS. É uma pesquisa que evidencia a precária assistência pré-natal às mulheres privadas de liberdade, indicando que o serviço de saúde não protege nem garante os direitos desse grupo populacional. Um pré-natal bem feito, incluindo a saúde e a nutrição materna, influencia no desenvolvimento cerebral da criança. O aces-

so aos cuidados básicos de saúde para as mulheres gestantes e seus bebês previne ameaças a um desenvolvimento saudável, além de fornecer um diagnóstico precoce de possíveis problemas (Center on the Developing Child, 2007).

Desse modo, retomando a discussão e a importância da primeira infância, fica eminente o impacto da privação de liberdade de mulheres e homens na vida de seus filhos. Justamente na primeira infância, período tão essencial na vida de uma pessoa, os seus direitos, assim como de seus genitores destituídos de liberdade, são violados sistematicamente. Nesse sentido, como mencionado acima, a prisão domiciliar surge como a melhor solução para priorizar que o vínculo familiar e os direitos das crianças sejam preservados. A prisão, como antecipou Foucault (2014, p. 113), “é a escuridão, a violência e a suspeita”, ao passo que privar uma pessoa de sua liberdade e vigiá-la na prisão é um exercício de tirania.

O Marco Legal da primeira infância e as crianças que têm seus genitores privados de liberdade

A ideia desta seção é apresentar uma significativa referência de ação do Estado, diante do que foi exposto até o momento: a Lei n. 13.257 (Lei n. 13.257, 2016). Também conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, esta lei foi sancionada em março de 2016 e é considerada um avanço considerável no campo da primeira infância. Ao tratar de diversos temas – desde a questão da participação da criança, a licença-paternidade e o que será destaque neste texto, as crianças com pais ou mães privados de liberdade – seu principal objetivo é orientar as políticas públicas e suprir algumas lacunas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em relação às particularidades dos primeiros seis anos de vida.

No que tange aos filhos e às filhas de pessoas privadas de liberdade, a lei altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Processo Penal (CPP). No ECA, essas modificações, principalmente em seu Artigo 8º e seus respectivos parágrafos, envolvem a questão da saúde, tanto da gestante e mãe privada de liberdade, quanto de seu bebê. O parágrafo 5º do referido artigo sofre alteração no sentido de garantir assistência psicológica às gestantes e mães em situação de privação de liberdade, enquanto o parágrafo 10 é incluído de modo a assegurar que os filhos dessas mulheres sejam acolhidos em ambiente que atenda às normas sanitárias e assistenciais do Sistema Único de Saúde.

Por sua vez, o Código de Processo Penal tem quatro de seus artigos alterados pelo Artigo 41 do Marco Legal da Primeira Infância. Das alterações, três delas são

bem similares e vão no mesmo sentido: o de obter informações sobre a existência de filhos ou filhas das pessoas que estão privadas de liberdade, além de mais detalhes como a idade desses filhos, se são portadores de alguma deficiência e o contato de um eventual responsável. Tal preocupação aparece nas inclusões do inciso X, no Artigo 6º, direcionada à autoridade penal; do parágrafo 10, no Artigo 185, relativa ao conteúdo do interrogatório; e do parágrafo 4º no Artigo 304, no que se refere ao conteúdo da lavratura do auto de prisão em flagrante.

Contudo, são as alterações no Artigo 318 do Código de Processo Penal aquelas que podem ser consideradas as mais impactantes na vida das crianças cujos pais e mães estão em sistema prisional. O Artigo 318 discorre sobre as possibilidades de substituição da prisão preventiva pela domiciliar e tem duas condições incluídas, via incisos, pelo Marco Legal da Primeira Infância: o inciso V, que contempla mulher com filho de até 12 anos de idade incompletos; e o inciso VI, que incorpora o homem preso caso seja o único responsável pelos cuidados do filho de até 12 anos de idade incompletos. Além disso, o Marco Legal altera a redação do inciso IV: enquanto a redação antiga, a qual já havia sido uma conquista da Lei n. 12.403, de 2011, considerava passível de prisão domiciliar gestante a partir do sétimo mês de gravidez ou sendo esta de alto risco, a nova redação dada pelo Marco Legal não especifica o mês da gestação ou a questão do risco. Assim, ser gestante é suficiente para que o juiz possa substituir a prisão preventiva pela domiciliar.

Importante lembrar que já havia um avanço normativo nesse sentido. Em 2010, as Regras de Bangkok – Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras –, por exemplo, apontaram a importância da convivência da criança com seus pais (CNJ, 2016). Outro exemplo, a Lei n. 12.962, de 2014, se dedica exclusivamente a tratar da convivência das crianças com seus genitores privados de liberdade. O Marco Legal, então, reflete esses avanços dos últimos anos e, por si só, já é uma expressiva conquista, quando se trata de crianças na primeira infância com suas mães e/ou pais privados de liberdade.

O que é visto, após a sanção do Marco Legal, é uma luta complexa para que os direitos possam ser exercidos, ou seja, para a implementação desses dispositivos legais. Existem barreiras que podem atrasar o processo, como a questão documental – a gravidez e/ou existência de filhos precisa ser comprovada – e a demora na análise das solicitações da prisão domiciliar. Além disso, ainda é possível observar que os cadastros das pessoas privadas de liberdade e, consequen-

temente, os bancos de dados têm bastante dificuldade em coletar informações sobre a existência de filhos ou sobre uma possível gestação. Desse modo, fica ainda mais difícil fazer cumprir a lei, caso esses filhos, e seus pais e mães, não sejam identificados e mapeados.

Ao analisar as resoluções de alguns conselhos que têm interface com a temática, seja da primeira infância, seja da privação de liberdade, observa-se que são poucas as deliberações que consideram o Marco Legal da Primeira Infância (Bartos, 2019). Conselhos como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) ainda não levam em conta a perspectiva da criança ao tratar da maternidade e/ou da paternidade no cárcere. Ademais, muitas resoluções que tratam de questões internas ao sistema penitenciário partem do princípio que a criança que convive com seus pais e mães privados de liberdade está necessariamente no sistema prisional, não considerando, assim, a possibilidade da prisão domiciliar prevista pelo Marco Legal da Primeira Infância.

Desse modo, será necessária uma vigilância constante a tudo o que foi conquistado, a fim de que o tema da primeira infância no cárcere, inserido de forma pioneira pelo Marco Legal, não seja esquecido ou invisibilizado.

Intersetorialidade

O objetivo aqui é apresentar o trabalho intersetorial como uma possível estratégia para enfrentar a situação de vulnerabilidade proposta por este texto. O tema da intersetorialidade se relaciona diretamente à complexidade dos problemas, para os quais um setor, sozinho, não dá conta. Desse modo, as respostas demandam uma estratégia coletiva, envolvendo diversos setores, áreas e atores.

Compreender o papel da intersetorialidade, ao tratar dos filhos de pessoas privadas de liberdade, é ter como pressuposto de que essas crianças necessitam de um olhar integral, um olhar que não as interprete como uma fração de pessoa e, sim, como um todo. Segundo Duarte e Leite (2006), as crianças malnutridas precisam também de políticas de saúde e de assistência enquanto as vitimadas pela desestruturação familiar precisam de políticas assistenciais. Sem uma boa saúde, por exemplo, objetivos de crescimento educativo da população não terão possibilidade de se materializarem, uma vez que um bom nível de saúde aumenta a frequência das crianças nas escolas e sua capacidade de aproveitamento.

O ponto que se objetiva frisar aqui, ao tratar da intersectorialidade como um possível recurso, é a realidade multifacetada nas quais essas crianças estão inseridas. É um público vulnerável, com problemas de múltiplas dimensões que interagem entre si e se reforçam mutuamente.

A articulação intersectorial é, pois, um tema que “vem ganhando destaque como estratégia relevante para gestão pública, em especial diante de problemas caracterizados como complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades” (Jaccoud, 2016, p.15).

Considerações e reflexões finais

A ideia deste texto foi trazer à leitora e ao leitor a reflexão sobre as crianças que têm seus pais e mães privados de liberdade, problematizando este tema, principalmente ao reforçar como a vulnerabilidade impacta o desenvolvimento delas.

Ao tratar das especificidades da primeira infância, incluindo a influência do ambiente e de relacionamentos afetuosos e estáveis no desenvolvimento infantil, compreendeu-se a necessidade de abordar o tema da privação de liberdade e explicitar seus dados mais atuais, de modo a apresentar elementos que justifiquem o impacto tão negativo da prisão de mães e pais na vida das crianças. A prisão, conforme foi discutido, é apresentada como um local onde prevalecem desigualdades, as quais são associadas a problemas multidimensionais, tendo relação direta à importância do trabalho intersectorial.

Objetivou-se destacar a intersectorialidade como estratégia para o enfrentar a situação de vulnerabilidade vivenciada pelas crianças que são filhas de pessoas em privação de liberdade, além de dar luz ao Marco Legal da Primeira Infância como uma referência para possíveis encaminhamentos e ações.

Existe um longo caminho para que as crianças sejam efetivamente reconhecidas como cidadãs e sujeitos de direitos. Nesse contexto, o Marco Legal da Primeira Infância tem e terá um papel fundamental. No que se refere ao tema que envolve crianças e a privação de liberdade de seus genitores, abordado pioneiramente pelo Marco Legal, tudo indica que será necessária uma vigilância constante para que as conquistas não sejam esquecidas ou invisibilizadas. Em tempos de incertezas, é necessário compreender a potência da primeira infância como período de transformação e resistência.

Referências

- Baran, Michael; Sauma, Julia, & Siqueira, Paula (2014). *Lembrar, Espelhar e Experimentar: Distanciamentos e sobreposições entre público e especialistas brasileiros sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância*. Washington, DC: FrameWorks Institute, n.p. Recuperado de: <http://www.frameworksinstitute.org/pubs/mtg/earlychildhoodbrazil/index.html>.
- Bartos, Mariana Scaff Haddad (2019). *Intersetorialidade e as crianças que são filhas de pessoas privadas de liberdade: um estudo a partir do Marco Legal da Primeira Infância* (Dissertação de Mestrado) Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27388>.
- Borges, Juliana (2018). *O que é: encarceramento em massa?* Belo Horizonte, MG: Letramento Editorial.
- Center on the Developing Child at Harvard University. (2007). *A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children*. Recuperado de: http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Policy_Framework.pdf.
- Conselho Nacional de Justiça (2016). *Regras de Bangkok: Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras*. Brasília: [s.n.]. (Série Tratados Internacionais de direitos humanos). Recuperado de: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/a858777191da58180724ad5caafa6086.pdf>.
- Conselho Nacional de Justiça (2018a). *Resolução n.º 251, de 04 de setembro de 2018*. Institui e regulamenta o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0, para o registro de mandados de prisão e de outros documentos, nos termos do art. 289-A do CPP, acrescentado pela Lei n. 12.403, de 4 de maio de 2011, e dá outras providências. Recuperado de: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3545>.
- Conselho Nacional de Justiça (2018b). *Banco Nacional de Monitoramento de Prisões - BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos*. Brasília. Recuperado de: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>
- Cunill-Grau, Nuria (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico- conceptual. *Gestión y Política Pública*, Distrito Federal, México, Vol. 23, No. 1, pp. 5-46, enero/jun. 2014. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>
- Duarte, Vanda Catarina & Leite, Maria Ruth Teixeira (2005). A Dificil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersetoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania. In *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança*, São Paulo, nov. 2006. [S.l.: s.n.], recuperado de <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>
- Foucault, Michel (2014). *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução: Raquel Ramallete. 42 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Goffman, Erving (1988). *Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Tradução: Mathias Lambert. 4 ed. Rio de Janeiro: LTC.
- Jaccoud, Luciana (2016). Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In Macedo, Juliana Matoso, Xerez, Flávia Helena Saraiva, & Lofrano, Rodrigo (Orgs.). *Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família*. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26, pp. 15-34.
- Leal, Maria do Carmo, Ayres, Barbara, Esteves-Pereira, Ana Paula, Sánchez, Alexandra, & Larrouzé, Bernard (2016). Nacer na prisão: gestação e parto atrás das grades no Brasil. *Ciênc*

- cia & saúde coletiva*[online]. Rio de Janeiro, v. 21, n. 7. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232015217.02592016>.
- Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. (2016). Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm
- Ministério da Justiça (2015). *Dar à luz na sombra: condições atuais e possibilidades futuras para o exercício da maternidade por mulheres em situação de prisão*. Série Pensando o Direito. Brasília: Ministério da Justiça, IPEA, n. 51. Recuperado de: <http://www.justica.gov.br/news/201clugar-de-crianca-nao-e-na-prisao-nem-longo-de-sua-mae201d-diz-pesquisa/pesquisa-dar-a-luz-na-sombra-1.pdf>.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (2017a). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen Atualização – Junho de 2016*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional. Recuperado de: http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-deinformacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (2017b). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Infopen Mulheres – 2ª edição*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional. Recuperado de: http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopenmulheres/infopenmulheres_arte_07-0318.pdf.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019). *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen – Julho a Dezembro de 2019*. Brasília: Departamento Penitenciário Nacional. Recuperado de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmU4ODAwNTAtY2IyMS00OWJiLWE3ZTgtZGNjY2ZlNTYzZDliIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>.
- Ormeño, Gabriela & Stelko-Pereira, Ana Carina (2015). Filhos nascidos no cárcere e as dificuldades do exercício da maternidade em ambiente prisional. *Psicologia Argumento*, [S.l.], v. 33, n. 82, nov. <http://dx.doi.org/10.7213/psicol.argum.33.082.AO07>.
- Santa Rita, Rosângela Peixoto. (2006). *Mães e crianças atrás das grades: em questão o princípio da dignidade da pessoa humana*. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado de: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/6377>.
- Shonkoff, Jack (2009). O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. In *Enciclopédia sobre o desenvolvimento na Primeira Infância*. [S.l.]: CEDJE. Recuperado de: <http://www.encyclopedia-crianca.com/importancia-do-desenvolvimento-infantil/segundo-especialistas/o-investimento-em-desenvolvimento-na>.
- Stella, Claudia (2009). Filhos de mulheres presas: o papel materno na socialização dos indivíduos. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, Rio de Janeiro, ano 9, n. 2, pp. 292-306. Recuperado de: <http://www.revispsi.uerj.br/v9n2/artigos/pdf/v9n2a03.pdf>.
- Young, Mary Eming (Org.). (2010). *Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano: investindo no futuro de nossas crianças*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV.

Notas

- ¹ A opção por utilizar os dados do INFOPEN 2016 – MJSP, 2017a – se deu pelo fato de a amostra de pessoas sobre as quais foi possível obter dados para escolaridade ser maior do que a amostra utilizada pelo BNMP 2.0 – -CNJ, 2018b. Para a escolaridade, a amostra do INFOPEN 2016 vale para 70% da população privada de liberdade no Brasil, em 2016 (726.712 pessoas), enquanto a amostra do BNMP 2.0 representa 34,51% da mesma população, em 2018. O INFOPEN mais recente – INFOPEN 2019 – não apresenta dados relativos à escolaridade.
- ² Goffman ilustra esse ponto ao apresentar a coluna de conselhos de um jornal, na qual uma garota de 12 anos diz se sentir excluída de toda atividade social porque seu pai é um ex-presidiário.

7. Proteção social e comunidade: mulheres, pobreza e as múltiplas vulnerabilidades cotidianas

Fernando Burgos e
Jacqueline Brigagão¹

Introdução

A desigualdade de gênero no Brasil, principalmente em termos de renda relativa a salários, acontece em todos os estratos sociais. Utilizando a denominação de Tilly (1998), poderíamos considerar as diferenças entre os gêneros como um exemplo de desigualdade durável. Mas é nas classes mais pobres que essa diferença traz mais impacto. Para lidar com esse fato, é fundamental que as políticas de proteção social estejam presentes. Do ponto de vista da análise comparada de regimes de Estados de Bem-Estar, principalmente nos anos de 1990, merece destaque a classificação de Lewis e Ostner (1994) que inclui a dimensão de gênero, ausente em tipologias clássicas como a de Esping-Andersen (1990). Na classificação das autoras, há três tipos de países: *strong male breadwinner*² (Alemanha, Holanda e Reino Unido), *moderate male breadwinner* (França), e *weak male breadwinner* ou *dual-earner model* (Suécia, Noruega e Finlândia).

Mais recentemente, adicional a esta classificação, foi criada outra mais específica, denominada *female breadwinner model*, como forma de caracterizar famílias nas quais a mulher recebe o maior ganho financeiro. A partir daí, análises foram sendo feitas para um conjunto de países como a OCDE (von Gleichen e Seeleib-Kaiser, 2018) ou para países específicos, como Austrália (Drago, Black & Wooden, 2005; Blom & Hewitt, 2020), Estados Unidos (Winslow, 2011; Kramer & Kramer, 2016; Rao, 2017) ou China (Zhang & Tsang, 2012). No entanto, ainda faltam análises sobre outros países em desenvolvimento, a exemplo do Brasil.

Além de analisar o caso brasileiro do ponto de vista do papel das famílias, o capítulo também busca contribuir com uma nova possibilidade para analisar o Sistema de

Bem-Estar brasileiro. Estado, Mercado e Família são tradicionalmente os três grandes grupos do *Welfare State* (Esping-Andersen, 1990 e outros), sendo utilizados para explicar o funcionamento dos sistemas de bem-estar. No caso brasileiro, e em especial no cotidiano das mulheres pobres, entendemos que a Comunidade é um quarto grupo que precisaria ser considerado, a fim de entendermos o sistema de proteção social do País.

O debate sobre a origem e o significado de “comunidade” é amplo (Savage, 2008; Esposito, 2010; Delanty, 2010; Somerville, 2016, entre outros). Em muitos casos, o termo está associado à ideia romantizada de “*beloved community*” (comunidade querida, em livre tradução), popularizada por Martin Luther King, na defesa de um mundo em que as pessoas viveriam sem discriminação e compartilhando as riquezas. Somerville (2016) defende que, nessas comunidades, haveria o espírito de cooperação, respeito mútuo, mente aberta e processo de tomada de decisão democrática. Outra vertente dos estudos trata da ideia de *belonging* (pertencimento). Por exemplo, Delanty (2010) argumenta que comunidade deve ser entendida como a expressão de um modo de pertencimento simbólico e comunicativo, e não como um regime institucional propriamente dito.

Mas, no caso do Brasil, quando tratamos de comunidade ou de laços comunitários, não necessariamente estamos lidando com essas duas vertentes. Assim, neste capítulo preferimos a definição de Matarrita-Cascante e Brennan (2012) que definem comunidade como uma localidade composta por *peessoas* que residem em uma área geográfica; pelos *recursos* de que essas pessoas precisam para subsistir e progredir; e pelos *processos* em que esses indivíduos se envolvem para distribuir e trocar esses recursos para atender às necessidades locais e desejos.

Para debater a interface entre pobreza, gênero e os sistemas de proteção social, mostraremos histórias de mulheres que vivem em territórios com vulnerabilidades específicas: a região periférica da maior metrópole da América do Sul e a zona rural de um pequeno município do Piauí. Nestas duas realidades distintas, as mulheres lidam com diversos desafios porque não contam com redes de seguridade social fortes e precisam conciliar o papel de “*bread winners*” e de “cuidadoras”. A primeira história é a de Bárbara que vive na periferia de um dos municípios que compõe a região metropolitana de São Paulo, e que não consegue se inserir no mercado formal de trabalho. Em seguida, contamos brevemente a história de um grupo de mulheres associadas ao Movimento Interestadual de Quebradeira de Coco Babaçu (MIQCB), que vive em São João do Arraial (PI).

Do ponto de vista metodológico, os casos que apresentamos foram coletados em duas circunstâncias diferentes: (a) entrevistas realizadas em 2016 para o projeto

“A perspectiva de mulheres com diagnóstico de óbito fetal e de profissionais de saúde sobre as ações de cuidado no parto” de uma das autoras do capítulo, e que resultou em tese de Livre Docência com o mesmo título; (b) entrevistas realizadas em 2012 para a pesquisa “A atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas”, que gerou a tese de doutorado do outro autor.

As mulheres nos tipos clássicos de Estado de Bem-Estar Social

A opção por analisar o Estado de Bem-Estar de um país passa por diferentes perspectivas. O modelo mais clássico é o de Esping-Andersen (1990) que utiliza os conceitos de desmercadorização e estratificação para classificar os seus três tipos ideais de regimes: liberal (países anglo-saxões), conservador/corporativista (Áustria, França, Alemanha e Itália) e social-democrata (países escandinavos). Apesar de muito difundido, esse modelo sofre muitas críticas, principalmente por deixar de lado vários outros países com características diferentes dos três mencionados (Arts & Gelissen, 2002; Bonoli, 1997; Castles, 1998; Ferrera, 1996; Naldini, 2005; dentre outros).

Outra crítica muito comum é a de que o modelo de Esping-Andersen simplesmente ignora a questão das mulheres em seus modelos. Lewis (1992) afirma que “*in the work of Esping-Andersen or of Leibfried (1991) women disappear from the analysis when they disappear from the labour market*” (Lewis, 1992, p. 161). A autora afirma que considerar a esfera do trabalho privado/doméstico é crucial para entender o papel da mulher na sociedade. Naldini (2005) também menciona que compreender a relação entre a família e o Estado de bem-estar, na área da reprodução social, é fundamental, pois há uma interferência incontestável entre as esferas pública e privada. O Estado – por meio de suas estruturas de Estado de bem-estar – não foi de forma alguma neutro em relação à família. Uma série de medidas, desde pagamentos de transferências ou pensões até a provisão de alguns serviços de bem-estar, foi baseada em certos pressupostos sobre o funcionamento da família e tentou criar, fortalecer ou modificar as condições apropriadas.

Nesse sentido, Lewis (1992) e Lewis e Ostner (1994) propõem uma nova classificação dos regimes, resgatando a dimensão de gênero que estava ausente nas tipologias clássicas. Assim, há três tipos de países. No primeiro (*strong male breadwinner*) estão Alemanha, Holanda e Reino Unido, onde os direitos sociais das mulheres eram quase exclusivamente direitos derivados, alcançados em virtude

da condição de esposas e da maternidade. As mulheres teriam maior probabilidade de receber benefícios de assistência de “segunda classe” em vez de benefícios de “primeira classe”, reservados ao homem trabalhador. Os Estados pouco faziam para estimular a presença da mulher no mercado de trabalho e promoviam políticas que reforçavam o princípio da obrigatoriedade com o lar. O segundo modelo (*moderate male breadwinner*) é o francês, em que o Estado reconhecia e promovia a posição da mulher como trabalhadora e mãe, desenvolvendo um “modelo parental” de Estado de bem-estar, que oferece serviços públicos mais extensivos e explícitos para as crianças dependentes. No terceiro modelo (*weak male breadwinner* ou *dual-earner*), adotado por Suécia, Noruega e Finlândia, as mulheres são definidas como trabalhadoras, e não como esposas e mães, desde a década de 1970. As políticas desses Estados de bem-estar social promovem as “famílias com dois ganha-pão”.

Em 2001, Lewis apontou uma mudança na sociedade. Para a autora, houve uma alteração nos fundamentos comportamentais do modelo do “homem ganhador de pão” e também nas suposições dos formuladores de políticas europeias sobre a divisão de gênero do trabalho remunerado, masculino e feminino, estimulando a participação feminina no mercado de trabalho. Essa postura teria levado a um declínio no modelo de ganha-pão masculino, inclusive entre os países onde esse modelo era historicamente “forte”. Como forma de reconhecer isso, Lewis (2001) ampliou o conceito de um “modelo duplo de ganha-pão” para um “modelo de trabalhador adulto”. Esse enfraquecimento do modelo forte de ganha-pão masculino também foi notado por von Gleichen e Seeleib-Kaiser (2018), que propuseram uma classificação de 17 países membros da OCDE em sete tipos, considerando a sua aproximação ao modelo de “dual-earner”: *pioneer, early adopter, median adopter, late adopter, laggard, stagnator* e *regressor*.

As referidas mudanças ocorridas nas estruturas das famílias, nas últimas décadas, foram indicadas por Drago, Black e Wooden (2005) como o aumento de famílias monoparentais, o declínio relativo no número de membros da unidade familiar nuclear tradicional, e nas famílias de casais, que estariam muito menos propensos a depender apenas do homem como fonte de renda. Os autores expõem três tipos de famílias, nas quais o *female breadwinning* – famílias onde a mulher recebe o maior ganho financeiro – está presente. No primeiro, estão as famílias cujo sustento principal é garantido pelas mulheres de maneira *temporária*, ou seja, a mulher ganha mais do que o homem em um período, mas não em outros. Esse tipo temporário pode surgir acidentalmente nos casos em que a mulher obtém rendimentos excepcionalmente altos, se o homem fica temporariamente desempregado ou, por outras

razões, ou seja, se ele recebe temporariamente rendimentos mais baixos. No segundo, estão as famílias persistentes que são aquelas que estão na condição de ganha-pão feminino, devido a eventos adversos que afetam o homem, como desemprego de longa duração ou rendimentos persistentemente baixos, ou ainda como resultado de uma estratégia consciente para maximizar a renda, como pode ser verdade quando a mulher possui maior escolaridade ou mais experiência profissional. O segundo tipo é caracterizado pela inclusão das discussões sobre ideologia de *igualdade de gênero* na sociedade. Para os autores, quando o homem tem fortes crenças na igualdade de gênero, ele pode estar disposto a subordinar suas aspirações de carreira, mudar geograficamente para o avanço da carreira da mulher e/ou assumir um fardo maior de tarefas domésticas e cuidados com os filhos para criar um ambiente mais igualitário na estrutura familiar. Nesses casos, o diferencial de rendimentos intrafamiliares torna-se irrelevante para o casal, e assim, em algumas famílias com foco na equidade, o homem ganhará mais, enquanto em outras, a mulher terá maior renda.

Kramer e Kramer (2016) apresentam componentes semelhantes para analisar as famílias. Ao identificar casais cujo trabalho doméstico e do cuidado estão sob responsabilidade do homem, os autores analisam três fatores que levaram a essa decisão: desemprego, educação relativa dos cônjuges e as relações de gênero. A probabilidade de ocorrer um “*stay-at-home father arrangement*” é maior quando o nível educacional das mulheres é maior. Blom e Hewitt (2020), por sua vez, combinaram duas definições de “ganha-pão”, incluindo a divisão de emprego e renda em uma única tipologia. Analisando o caso australiano, criaram três possibilidades de análise para o ganha-pão feminino: ambos empregados, mas a mulher ganhando mais; mulher empregada, homem incapacitado de trabalhar; mulher empregada, homem cuidando da casa.

As mulheres no contexto das políticas sociais familistas no Brasil

No modelo clássico de Esping-Andersen (1990), não constavam Portugal, Espanha e Grécia, e a Itália era considerada como “corporativista”. No entanto, vários autores apontam como uma grande falha desse modelo ignorar alguns países do sul da Europa, assim como a classificação da Itália (Ferrera, 1996; Bonoli, 1997; Castles, 1998; Arts & Gelissen, 2002; Naldini, 2005). Segundo Naldini (2005), essa ausência pode ter sido ocasionada em virtude de alguns autores considerarem as políticas sociais como “rudimentares” naqueles países. A autora defende que não

se trata disso, mas sim, que esse *Welfare State* Mediterrâneo teria características próprias. Concordando com Ferrera (1996), ela ressalta três aspectos: (a) altas transferências monetárias (especialmente pensões); (b) sistema de saúde nacional (com um *mix* público-privado); (c) baixa penetração do Estado de Bem-estar e baixo grau de autonomia estatal (laços partidários, clientelismo e dependência patronal). Outra característica importante nos países europeus mediterrâneos é que a família seria a responsável principal pelo apoio social, sendo o poder público subsidiário à família, à comunidade e ao setor privado. Esse decisivo papel da família na provisão social é conhecido como “familismo” (Draibe, 2007).

Considerando que o processo de “colonização” da América Latina foi realizado no Brasil basicamente por portugueses, por espanhóis na maioria dos demais países, os valores familistas foram – e continuam sendo – muito presentes no cotidiano das famílias latinas. No caso específico brasileiro, além da colônia portuguesa, temos também colônias espanholas e italianas muito numerosas. Assim, encontramos muitas características similares entre os regimes de bem-estar do sul da Europa (Portugal, Espanha e Itália) e o regime construído no Brasil.

Nessa relação entre o familismo e o papel da mulher na proteção social no Brasil, é importante lembrar um aspecto fundamental das políticas de assistência social brasileiras: o primeiro-damismo. Desde o governo Vargas, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, o Estado brasileiro institucionalizou a assistência social como uma espécie de “bondade” dos governantes, pelas generosas mãos das primeiras-damas (Torres, 2002). Até o início de 1995, quando foi extinta, a LBA foi presidida por todas as primeiras-damas brasileiras³, compondo uma parcela importante da provisão de serviços de assistência social no Brasil, embora, como lembra Sposati (1995), esses não eram vistos como direito, mas sim como favor e benemerência. Além da perspectiva assistencialista, a LBA também foi marcada por inúmeras denúncias de mau uso dos recursos públicos e desvios, sendo os casos mais notórios no período de Rosane Collor.

A Constituição Federal de 1988 foi orientada por uma perspectiva de ampliação dos direitos e da cidadania, e o artigo 6º estabeleceu claramente quais os direitos sociais da população. Ademais, ela apresentou a seguridade social como sendo composta pelo tripé saúde, assistência social e previdência. Porém, houve um longo interstício entre o texto constitucional e a organização da assistência social propriamente dita, mediante o Sistema Único de Assistência Social. Mesmo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi vetada por Fernando Collor de Mello e só aprovada em 1993, durante o governo Itamar Franco.

Ainda na perspectiva histórica, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, é possível notar uma mudança significativa no papel da primeira-dama, Ruth Cardoso, que implementou o Comunidade Solidária (Peres, 2005). A atuação de Ruth Cardoso, cuja trajetória profissional e acadêmica era independente do marido, caracterizou-se, de forma bastante resumida, em estabelecer parcerias com entidades do chamado Terceiro Setor para implantar ações sociais governamentais, o que até hoje é elogiado por alguns grupos da sociedade e criticado por outros. Nos dois mandatos do presidente Lula, a primeira-dama Marisa Letícia optou por não atuar na linha de frente da assistência social, possibilitando o acesso de quadros mais técnicos na condução das políticas sociais do governo, o que possibilitou – junto com outros fatores – avanços na efetivação da LOAS e a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nos governos de Dilma Rousseff houve uma continuidade nas ações do SUAS e, como Dilma é divorciada, não havia a figura do esposo da presidente⁴. Mas, infelizmente, nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, a figura da primeira-dama voltou a ter força. Marcela Temer era a embaixadora do Programa Criança Feliz e Michele Bolsonaro comanda o Programa Pátria Voluntária.

Voltando à Constituição Federal de 1988, esta estabelece a família como um dos agentes de provisão de bem-estar (Miotto, 2009). No texto constitucional e nas normas que regulamentam as ações de assistência social, é possível observar que há uma responsabilização das famílias pelo cuidado das crianças e adolescentes, assim como aos idosos. Voltando aos três grandes grupos (Estado, Mercado e Família), essas normas demonstram a preponderância da família na tarefa do cuidado, seguido pelo mercado e, por último, pelo Estado, conforme apontam Campos e Miotto (2009). Os autores sugerem que um dos efeitos dessa concepção na política de assistência social é a divisão das famílias em capazes e incapazes:

Como capazes são definidas aquelas que, via mercado, trabalho e organização interna-as famosas ‘estratégias de sobrevivência’ - conseguem desempenhar com ‘êxito’ as funções que lhes são atribuídas pela sociedade. Como incapazes são consideradas aquelas que, não conseguindo atender às expectativas sociais relacionadas ao desempenho das funções atribuídas, requerem a interferência externa, em princípio do Estado, para a proteção de seus membros. Ou seja, são merecedoras da ajuda pública as famílias que falharam na responsabilidade do cuidado e proteção de seus membros. (Campos & Miotto, 2009, p. 184)

As políticas familistas têm sido bastante criticadas por autoras feministas que apontam as dimensões de vigilância e regulação do Estado sobre as famílias, a

manutenção dos papéis tradicionais de gênero e as limitações que essas impõem para o pleno exercício dos direitos das mulheres

De acordo com Montaño (2004), o movimento e as epistemologias feministas problematizaram as noções tradicionais de família, possibilitando romper com a noção de família tradicional como um pilar estável da sociedade e permitir que entrasse na agenda pública a perspectiva da pluralidade, da complexidade e das tensões inerentes às relações familiares. Um bom exemplo dessas mudanças são as políticas dirigidas ao enfrentamento das violências de gênero. Mas ainda há muito que avançar no Brasil, visto que as políticas sociais ainda estão fortemente associadas aos papéis historicamente atribuídos às mulheres. Por exemplo, a legislação sobre licença maternidade e paternidade ilustra que ainda não há no arcabouço jurídico legal a determinação da equidade no trabalho do cuidado com os filhos. As mulheres têm direito à licença remunerada do trabalho por 120 dias, enquanto aos homens/pais é permitida uma licença do trabalho de apenas cinco dias corridos, a partir da data de nascimento dos filhos⁵. Ainda estamos bem longe do modelo de cuidado parental adotado nos países em que há um modelo “dual earner”.

Entretanto, é interessante observar que do ponto de vista discursivo, houve transformações nos modos de falar sobre as relações de poder no contexto das famílias. No Brasil, a figura do “ganhador(a) do pão” era mais conhecida como chefe de família. Era assim que os primeiros Censos perguntavam quando começaram a investigar sobre os principais responsáveis financeiros por cada domicílio. Macedo (2008) lembra que, a partir da década de 1990, com a introdução das PNADs (Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar), o conceito de “pessoa de referência” substituiu ao de “chefe do domicílio”. Para a autora, antes disso, a atribuição à figura masculina, marido ou pai como responsável pelo domicílio, era muito comum, por causa da matriz cultural dominante, mesmo que o homem estivesse em circunstâncias de inatividade.

As mudanças nos padrões adotados pelo IBGE estão pautadas pelas transformações nos domicílios do Brasil. Pinto e colaboradores (2011) afirmam que, entre 1998 e 2008, houve um significativo aumento nas mulheres como pessoas de referência, passando de 25,9% a 34% dos domicílios brasileiros. Considerando os dados mais recentes do IBGE, é possível analisar que se trata de uma mudança consistente. A Tabela 1 mostra os dados da evolução anual no período de 2012 a 2018. No Brasil, em apenas sete anos, o percentual de domicílios cujo responsável era mulher aumentou 22,6%, chegando a 45% do total. Esse expressivo aumento ocorreu em todas as regiões, mas com um destaque maior para o Sudeste, cujo

aumento foi de 27,9%, passando de 35% para 45%. A região Norte segue sendo a que apresenta um maior índice, com 47% dos domicílios tendo a mulher como responsável.

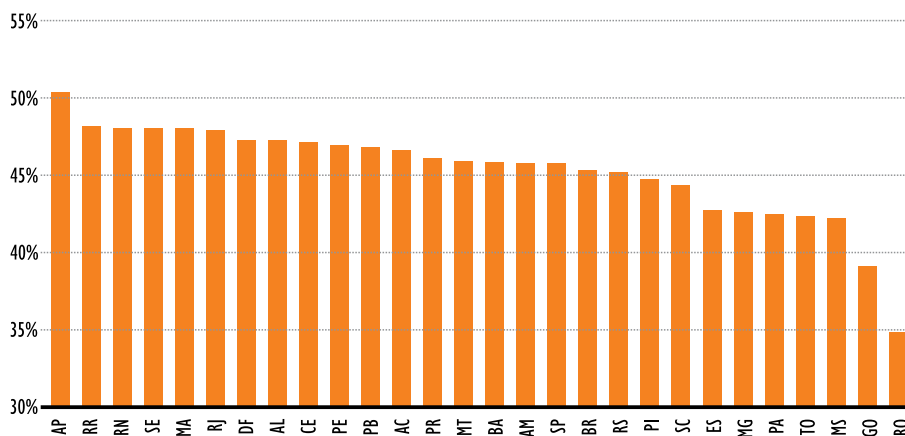
Tabela 1- Percentual de domicílios cujo responsável era mulher – por região. (2012-2018)

Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	37%	38%	38%	39%	41%	44%	45%
Centro-Oeste	36%	36%	37%	38%	39%	41%	43%
Norte	39%	40%	41%	41%	44%	45%	47%
Nordeste	37%	38%	37%	38%	41%	43%	45%
Sudeste	35%	35%	36%	37%	40%	43%	45%
Sul	35%	38%	37%	38%	42%	44%	43%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da PNAD-IBGE.

Apesar dessa evolução em todo o país, o Gráfico 1, com os dados de 2018 por estados, mostra que os resultados não são homogêneos em todo o território nacional. Se no Amapá o percentual é de 50,3%, em Rondônia, é de 34,9%. Levando em conta os dois estados mais populosos, em São Paulo há 45,7% e, em Minas Gerais, 42,6% de mulheres como pessoas responsáveis pelo domicílio.

Gráfico 1 – Percentual de domicílios cujo responsável era mulher em 2018



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da PNAD - IBGE

Obviamente, no Brasil também podemos mencionar os fatores apontados por Kramer e Kramer (2016) no caso dos Estados Unidos – desemprego dos maridos, educação relativa dos cônjuges e as desigualdades de gênero – ou as três possibilidades indicadas por Blom e Hewitt (2020), analisando o caso australiano. No entanto, ao considerarmos a questão da pobreza e das altas desigualdades da situação brasileira, incluindo as de gênero e raça, é importante salientar que há outras possibilidades de análise, ou seja, a questão das vulnerabilidades das mulheres. No Brasil, assim como em outros países pobres e altamente desiguais, e com regimes de forte tradição familiarista (Naldini, 2005), as mulheres acumulam as duas funções: financeira e cuidado. E isso não é novo, pois, ao tratar da situação das mulheres no início dos anos 1990, Lavinias (1996) afirma:

Políticas de gênero nos parecem fundamentais no que tange à reprodução social (divisão sexual do trabalho entre doméstico e público), pois é neste campo de antagonismos entre os sexos que se define o maior ou menor grau potencial de atividade remunerada das mulheres e, em consequência disso, que se define igualmente o leque real de oportunidades que se colocam em termos de ocupação e emprego para elas. As mulheres pobres e não pobres apresentam rendas inferiores às masculinas, taxas de atividades menores, jornadas de trabalho reduzidas porque não são ainda uma força de trabalho verdadeiramente livre e móvel, evidenciando constrangimentos decorrentes do seu lugar na divisão sexual do trabalho doméstico e na maternagem (Lavinias, 1996, p. 479).

A Comunidade como elemento fundamental para as mulheres em situação de vulnerabilidade

Conforme já mencionado, os modelos que buscam classificar os regimes de Bem-Estar dos países estão basicamente calcados nos grupos Estado, Mercado e Família, em que a preponderância de cada um se deve a fatores históricos e sociais dos países, mas também a escolhas políticas que podem ser dinâmicas ou não. No caso do Brasil – e possivelmente de outros países com altas desigualdades e uma parcela expressiva da população em situação de pobreza – há outro grupo que precisa ser acrescentado: a Comunidade.

Voltando à definição de Matarrita-Cascante e Brennan (2012), comunidades são compostas por pessoas, recursos e processos, e os dois casos a seguir, mostram como – em diferentes contextos, sendo um urbano e outro rural – a ausência de

uma rede articulada de proteção social interfere no cotidiano das mulheres e amplia o sofrimento e as desigualdades de gênero, bem como as coloca diante de desafios que as fazem buscar soluções comunitárias para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade.

A história de Bárbara: a ausência de uma rede de proteção social

A história de Bárbara nos ajuda a entender como, em alguns momentos, a ausência da rede de proteção social faz com que as mulheres assumam posições de subalternidade em relação aos homens, nesse caso o atual companheiro. E que, apesar da existência de serviços de assistência social, quando as mulheres recorrem a eles, muitas vezes não conseguem ser atendidas em suas demandas, o que faz com que tenham de recorrer às redes familiares e informais de proteção, atreladas às práticas clientelistas eleitorais.

Bárbara é negra, tem 29 anos e migrou com os pais e 11 irmãos da Bahia para São Paulo quando tinha 12 anos. Atualmente, vive com seu companheiro e seu filho de oito anos em uma casa na periferia de Ferraz de Vasconcelos, a qual fica nos fundos e num nível abaixo da casa da frente, e cujo acesso é por um corredor que termina numa escada de cinco degraus. É bem simples, tem três cômodos e, apesar de estar um dia bem ensolarado, dentro da casa estava bem frio. Ficamos sentadas na sala que tinha um sofá, uma cama de solteiro e uma televisão. O casal se mudara para aquela casa havia um mês. Até então moravam no morro. No antigo endereço, contou, era bem difícil levar o filho de oito anos para a escola, e como eles esperavam a chegada dos gêmeos, o deslocamento ficaria mais complicado. Ela e o companheiro financiaram a compra de um carro e estavam pagando as prestações. Bárbara tinha um encaminhamento para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), ao qual pretendia solicitar algum tipo de auxílio governamental. Mas, até o momento desta entrevista, ainda não havia ido ao órgão, pois tinha esperança de encontrar algum trabalho.

Ela completou o segundo ano do Ensino Médio e parou de estudar quando engravidou do primeiro filho. Apesar de ter o desejo de concluir os estudos, não conseguiu voltar. Desde então, já trabalhou em diversos lugares. Bárbara separou-se do pai de seu filho quando este ainda tinha dois anos. Segundo ela, desistiu desse relacionamento porque cansou de esperar que o ex-companheiro mudasse o comportamento. Atualmente, o pai do garoto ajuda nas despesas apenas esporadicamente, ou quando ela o pressiona. Na época, como estava trabalhando, juntou

suas coisas e foi temporariamente para a casa da mãe, até alugar uma casa no morro, pois ali conseguia pagar o aluguel, e mudou-se com o filho. Fica evidente nesse período da vida de Bárbara a importância da participação das mulheres no mercado de trabalho, e que o fato de ter um trabalho remunerado possibilitou que ela rompesse um relacionamento em que se sentia infeliz. O trabalho permitiu que ela pudesse utilizar a rede familiar como proteção apenas por um curto período de tempo. Mas, como ao longo de sua vida adulta ela tem conseguido trabalho apenas no mercado informal, que é muito instável, nos últimos meses ela viveu uma situação oposta a essa.

Bárbara trabalhava num fábrica de sacos de lona para transportadoras como costureira, mas como não tinha vínculo formal, a fábrica a demitiu junto com outras 46 pessoas, com o argumento de que, com o agravamento da crise econômica, houvera uma redução nos pedidos. Naquele momento, ela conta que se sentiu desesperada porque não tinha como recorrer ao seguro-desemprego (não era registrada) e estava grávida de seu atual companheiro, que ela conhecera havia apenas dois meses e eles ainda não tinham um relacionamento estável. A preocupação era se teria condições materiais de levar adiante uma gravidez sozinha e sem trabalho. O companheiro, por sua vez, assumiu uma atitude de desconfiança diante da gravidez, ao que ela respondeu que poderia fazer testes de DNA, se ele necessitasse de uma prova⁶.

Bárbara disse ter superado essas dificuldades do início do relacionamento e que decidiram morar juntos ainda durante a gestação. Assim, se mudaram para a casa onde vivem hoje. Mas as dificuldades não se encerraram, pois ela estava grávida de gêmeos e como era uma gravidez considerada de risco, fez um acompanhamento rigoroso de pré-natal num serviço especializado. Seguiu todas as recomendações, uma vez que ela, o companheiro e toda a família estavam entusiasmados com a chegada dos bebês. No entanto, na 31ª semana de gestação, os bebês morreram ainda dentro da barriga. Ela foi atendida num hospital público, que solicitou que a família retirasse os corpos o mais rápido possível, apesar de o enterro não ser um procedimento simples. No caso de Bárbara, seu companheiro e a mãe dele tomaram todas as providências, porque ela permanecia internada. Participou de tudo via telefone...

Porém, a família não tinha dinheiro para pagar os dois caixões (R\$ 600,00 aproximadamente) e os serviços oferecidos pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e pela prefeitura não atendiam às expectativas de Bárbara e das famílias. Nesse território, quem recorre ao auxílio do CRAS tem de enterrar os bebês

num “saco” ou numa urna preta utilizada para colocar ossos. A família não tinha o dinheiro necessário para providenciar caixões para fazer o enterro digno de seus bebês. Então, a sogra dela recorreu a um vereador que pagou, com recursos próprios, os caixões. Bárbara disse que a sogra escolheu os caixões e as flores brancas porque os bebês eram “dois anjinhos”. A denominação das crianças mortas de “anjinhos” e a utilização do branco para simbolizar sua pureza nos rituais funerários têm sido observadas no Brasil desde o século XIX. (Vailati, 2002)

Além disso, a família foi informada de que, se o enterro fosse realizado pela prefeitura, eles não poderiam participar do sepultamento, nem conheceriam o local em que os bebês haviam sido enterrados, o que significa na prática que não poderiam visitá-los. Além do pagamento dos caixões, Bárbara e seu companheiro pagam mensalmente uma taxa de R\$ 60,00 para o cemitério local.

A história de Bárbara evidencia que o sistema de seguridade social público não oferece a proteção que as mulheres pobres inseridas em mercados informais e precários necessitam, seja para poder assumir uma gestação sozinha, ou para, em uma situação ainda mais dramática, enterrar com dignidade seus filhos. A falta de conectividade da saúde com a assistência social faz com que as mulheres e suas famílias, numa situação de vulnerabilidade como a morte de crianças, tenham que encontrar soluções individuais para resolver todas as questões associadas ao enterro. Os recursos oferecidos pelo Estado através do CRAS fizeram com que a família se sentisse ultrajada e tivesse que recorrer a um vereador conhecido na comunidade. Porém, essas ações parecem perpetuar práticas tradicionais de clientelismo, nas quais vereadores fazem favores pessoais que, mais tarde, serão revertidos em votos. Nesse contexto, parece-nos evidente que as mulheres que habitam esses territórios são tratadas pelo Estado como cidadãs de segunda categoria.

As mulheres do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu e a construção de redes comunitárias

No caso do ambiente rural, ainda muito presente em parte importante dos municípios brasileiros, o mercado de trabalho costuma ser restrito e os serviços sociais insuficientes. Além de insuficientes, em muitos casos, são difíceis de acessar, pois uma parte deles está na área urbana, ampliando as vulnerabilidades das mulheres no contexto rural. O MIQCB – Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu é um exemplo de que, na ausência de políticas e ações públicas bem formuladas e implementadas, a associação entre as mulheres parece ser uma boa

alternativa para reduzir as vulnerabilidades cotidianas. Criado formalmente em 1995 e com atuação nos estados do Maranhão, Tocantins, Pará e Piauí, o MIQCB tem por objetivo valorizar a identidade das quebradeiras, mas também de melhorar as condições de vida e de trabalho delas.

Neste texto, vamos apresentar as ações de organização do movimento na zona rural de São João do Arraial, pequeno município no interior do Piauí. Além da agricultura familiar, outro aspecto relevante da economia do município é o extrativismo, principalmente do babaçu, da carnaúba e de bacuri, com papel significativo na renda das famílias. As mulheres quebradeiras de coco estão no grupo mais pobre e são elas que trabalham na extração do babaçu. Segundo o ex-prefeito Lima, o problema principal era o grande número de intermediários no processo de produção:

Você tem a pessoa que quebra, que geralmente não tem a terra, então uma parte fica para o proprietário, o cara do comércio que recebe, o cara do caminhão que leva pro armazém, o cara do armazém que leva para a indústria. A quebradeira recebe R\$ 0,60 por um quilo de babaçu, que chega na indústria custando R\$ 2,50.

Para lidar com isso, as quebradeiras tiveram que se organizar, senão continuariam sendo as que mais trabalhavam e menos recebiam. Hoje em dia, quase tudo vira renda para as quebradeiras. Dona Aracy começou a trabalhar como quebradeira aos sete anos de idade e lembra que, desde que o grupo se organizou na questão da produção no final dos anos 2010, elas conseguiram várias benfeitorias, como a “casa das quebradeiras”, espaço coberto onde elas podem trabalhar e se reunir, e também o galpão e as máquinas adquiridas junto ao Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR). A produção do azeite começou a acontecer em 2012, período em que as entrevistas foram realizadas.

Além do trabalho diário dessas mulheres ser muito duro, é necessário um vasto conhecimento sobre as plantas e os frutos, assim como sobre os riscos das atividades. Com a ida logo cedo para o mato, há uma série de saberes transmitidos oralmente de geração para geração que orientam o processo de escolha e seleção dos cocos coletados. Se for para produzir azeite, é um tempo de maturação do coco; mas, se for para produzir a farinha a partir do mesocarpo, é outro. Esse tipo de conhecimento é fundamental para a questão da renda delas, porque está diretamente relacionado com a demanda pelos produtos. Depois da coleta, vem o processo de quebra dos cocos, de extração do azeite e de separação dos materiais que podem ser aproveitados.

Dona Rosemeira também trabalha desde criança como quebradeira e afirma que a situação era muito difícil, principalmente para suas duas irmãs mais velhas que trabalhavam de sábado a sábado. Por serem mães solteiras, não tinham a ajuda dos maridos na roça; então, o babaçu constituía a única renda. Ela destaca o papel da prefeitura nessa mudança:

Ninguém vai dizer que nós sozinhas caminhamos por conta. Sempre teve um que deu a mão para nós aprendermos a caminhar. Porque você sabe que quando a criança tá começando a caminhar, quantas quedas ela não leva. Aí, você pega e levanta e daqui a pouco, cai de novo. É como nós. Mas tenho fé de que logo vamos começar a correr, porque a coisa pior nós já passamos. Agora melhorou muito.

Dona Neném relembra um fato que aconteceu em 2009:

Antes, a gente não vendia pra prefeitura. Só que quando o Lima conheceu o nosso trabalho, ele lançou desafios para nós, para saber se nós éramos capazes de produzir. (...) Nosso primeiro desafio com o Lima foi 200 kg de mesocarpo no mês. Aí a gente sentou junto e pensou que 200 kg de massa era muita massa. Mas vimos que juntas a gente ia conseguir. Depois disso, ele veio com um segundo desafio de produzir 500 kg. Aí eu já sabia que, se nós tínhamos dado conta de 200kg, nós íamos conseguir dar conta desses 500kg.

Essa segunda entrega foi negociada com a Secretária de Educação para conciliar a produção com o consumo. Para que isso pudesse acontecer, o passo seguinte foi um treinamento dado pelas próprias quebradeiras para ensinar as merendeiras a utilizarem o mesocarpo na alimentação escolar. A nutricionista avaliou o produto para saber se seria adequado para a merenda escolar, e o resultado agradou a todos:

Menino, no final saiu um bolo nota 10. Todo mundo comeu e perguntou se era o tal do bolo do mesocarpo. (...) Às vezes, as pessoas pensam que a gente é do interior e que não sabe fazer as coisas que os outros acham que é complicado. Mas foi muito bom. Aí, quando a gente ensinou as merendeiras, ele [Lima] disse: agora vocês vão fornecer os 500 kg.

Nos assentamentos Santa Luzia e Nossa Senhora de Fátima, a briga inicial foi pela consolidação do assentamento, o que felizmente está resolvido. Dona Neném relata que as preocupações são a continuidade da tradição e o fortalecimento da identidade, afirmando:

Hoje tem mães que são formadas, que trabalham como quebradeiras de coco e também querem que seus filhos sejam quebradeiras ou quebradores de coco. Não assim todo dia como a gente faz. Não para sobreviver. Mas para dizer assim: eu sou filho de uma quebradeira, tenho orgulho da minha mãe e tenho orgulho de mim (...) eu quero que meu filho, mesmo estudando, que ele saiba quebrar coco e que ele vá quebrar coco. Porque no dia em que eu não puder mais quebrar ou um dia eu morrer, ele diga: Eu sei quebrar coco, porque minha mãe me ensinou; eu sei porque foi uma cultura que ela tinha, que foi do pai dela, da mãe, da avó que viviam do babaçu, e que eu herdei.

A luta dessas mulheres fez com que conseguissem reconhecimento local, regional e nacional e até internacional. Por exemplo, para chegar nesse patamar de produção, o MIQCB teve apoio de várias instituições, como no projeto das mini-indústrias, apoiado pelas Fundações Ford⁷ e Banco do Brasil. Assim, em 2012, além de vender para a prefeitura, as quebradeiras também realizavam a venda direta de azeite e mesocarpo para a sede local da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), evitando o atravessador. Muitas delas também conseguem vender cheiro verde e feijão verde, oriundos do seu roçado. Segundo elas, a vantagem de vender diretamente para a Conab é o preço. Por exemplo, o litro do azeite era vendido por seis reais, mas, se fosse vendido para os comerciantes da cidade, o preço seria cinco reais. Perguntadas sobre a renda média de cada uma delas, elas afirmaram que em 2012 conseguiam ganhar, em média, 400 reais por mês. Essa renda, quando complementada pelo Programa Bolsa-Família e/ou pela aposentadoria rural, permitia que as quebradeiras tivessem uma qualidade de vida muito melhor do que antes.

Além do expressivo aumento da participação feminina na composição da renda familiar, há avanços na luta pela questão ambiental com a preservação dos babaçuais, e por meio de políticas públicas mais efetivas. A força dessas mulheres na sociedade de São João do Arraial fica evidente nesse relato feito pela coordenadora de uma ONG local:

Uma quebradeira ligou pra secretaria de saúde porque queria marcar uns exames básicos de sangue e urina para as quebradeiras. Aí, como ela não conseguiu marcar, ela disse que ia ligar direto pro secretário. Aí ligou e disse: ‘Olha, eu queria falar com o secretário de saúde’. A secretária respondeu: ‘Olha senhora, ele não pode atender, não sei o que, não sei o quê’. Ela disse: ‘Minha amiga, pois diga a ele que aqui é uma das quebradeiras de coco!’ A secretária então, disse: ‘Ixi, espera aí que vou passar pra ele’.

Por isso, uma das frases ouvidas durante as conversas com as quebradeiras ajuda a entender um pouco o papel do MIQCB até hoje: “*O MIQCB é muito mais do que quebrar coco. É um projeto de cidadania*”.

Considerações Finais (ou as interfaces entre a história de Bárbara e das Mulheres do MIQCB)

Milhares de quilômetros separam Bárbara, que vive na periferia da maior e mais rica região metropolitana do Brasil, e as mulheres do MIQCB que vivem em pequenos lotes de terras de assentamentos no interior do Piauí. Além das diferenças nos territórios por elas habitados, no cenário brasileiro há muitas outras diferenças entre as mulheres, devido a marcadores como classe social, raça, geração, deficiências, entre outras. Porém o que há de comum é a ausência de um sistema de proteção público universal para todas as pessoas, independentemente da situação familiar. E quando há serviços sociais presentes, a baixa conectividade⁸ entre os agentes afeta o cotidiano das mulheres, e suas possibilidades ou não do exercício da cidadania.

Os três grandes grupos (Estado, Mercado e Família) que, compõem o Estado de Bem-Estar Social no mundo, incluindo o Brasil, parecem não ser suficientes para oferecer proteção nem para Bárbara nem para as quebradeiras de coco. No caso de Bárbara ela trabalha no mercado privado, mas, como os vínculos de trabalho disponíveis para ela são precários e sem direitos trabalhistas, esse mercado não lhe oferece nenhum suporte nos momentos de crise econômica ou situações de vulnerabilidade que ela possa enfrentar. Na situação de Bárbara que vive num município paulista, o Estado esteve presente apenas parcialmente, através do Sistema Único de Saúde (SUS), que garante o acesso universal à saúde a todas as pessoas que estão no território nacional, e possibilitou que ela fizesse o acompanhamento pré-natal e tivesse acesso ao hospital para a realização do parto. Porém, não lhe permitiu, ainda no início da gravidez, a possibilidade de escolher interrompê-la. Além disso, no momento em que ela recorreu às políticas de Assistência Social, operacionalizadas pelo CRAS, os recursos oferecidos não lhe permitiram realizar o enterro digno que ela gostaria que seus filhos tivessem. Assim, ela teve que recorrer à família (sogra) que, por não possuir recursos financeiros, recorreu aos laços comunitários, solicitando apoio a um vereador cuja base eleitoral é o território onde ela vive. A história de Bárbara é um exemplo do desamparo de mulheres jovens diante de gravidezes indesejadas e da ausência de políticas sociais efetivas para atender às demandas das pessoas.

No caso das mulheres quebradeiras de coco no Piauí, a organização do movimento possibilitou que elas encontrassem modos de geração de renda que lhes propiciaram melhorar as condições de vida e manter as tradições culturais. Além disso, o movimento conseguiu parcerias estratégicas com organizações da sociedade civil como a GIZ, Fundação Ford e Fundação Banco do Brasil. No âmbito apenas familiar, voltando ao debate do sistema familista, a produção e comercialização em larga escala seriam inviáveis, tanto do ponto de vista do mercado como das compras governamentais. Se, no início, isso era uma política local (Santos, 2013), as mudanças no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), durante o governo Lula, permitiram que milhares de mulheres, de diferentes partes do Brasil, pudessem se organizar em associações e cooperativas para comercializar suas produções para que fossem consumidas em escolas, abrigos, instituições prisionais etc.

Os dois casos mostram que as vulnerabilidades das mulheres em situação de pobreza são específicas. De um lado, temos um mercado de trabalho muito precário em grande parte do País, principalmente para mulheres com baixa escolaridade, e com grande volatilidade. Em cenários de crise econômica, como o que vivemos atualmente, a rentabilidade dos trabalhos informais fica ainda menor, e os direitos trabalhistas, que deveriam constar na seguridade social, são praticamente inexistentes. Por outro lado, o Estado implementa políticas públicas insuficientes – como no caso do Programa Bolsa Família, cujos valores repassados às famílias não cobrem os custos de sobrevivência – ou desconectadas entre si. Assim, restaria apenas a Família como grupo responsável pela proteção social. No entanto, em muitas das famílias nas quais as mulheres são as “*breadwinners*” por necessidade, a renda costuma ser menor, a família estendida geralmente também está em situação de vulnerabilidade e, na ausência de uma rede de apoio do mercado ou do Estado, resta apenas uma alternativa: recorrer à comunidade.

Apontar a Comunidade – com suas pessoas, recursos e processos – como um quarto grande grupo na proteção social talvez não faça sentido em países ou regiões onde Mercado e Estado funcionem adequadamente. Mas considerando contextos de alta vulnerabilidade, parece ingênuo não reconhecer o papel dos laços comunitários na resolução dos problemas cotidianos. É por meio deles que mulheres conseguem recursos, como, por exemplo, pegando emprestado o cartão de crédito da vizinha para comprar uma nova geladeira, quando a enchente estragou a antiga. Ou no caso da pandemia do Covid-19, o papel que as associações comunitárias de base territorial tiveram, em várias partes do Brasil, para conseguir doações e repassá-las

às famílias. Enquanto a rede de proteção social brasileira seguir frágil, infelizmente, a comunidade continuará sendo uma alternativa para famílias e para mulheres, para que consigam viver com um pouco mais de dignidade.

Referências

- Arts, Wil & Gelissen, John (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12 (2), 137–158.
- Blom, Niels & Hewitt, Belinda (2020). Becoming a Female-Breadwinner Household in Australia: Changes in Relationship Satisfaction. *Journal of Marriage and Family*, 82, 1340-1357.
- Bonoli, Giuliano (1997). Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26 (3), 351–72.
- Castles, Francis (1998). *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*. Edward Elgar.
- Campos, Marta Silva & Míoto, Regina Celia (2009). Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. *SER Social*, 12, 165-190.
- Delanty, Gerard (2010). *Community*. Routledge.
- Drago, Robert, Black, David & Wooden, Mark (2005). Female Breadwinner Families: Their Existence, Persistence and Sources. *Journal of Sociology*, 41 (4), 343–62.
- Draibe, Sonia (2007). Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: Hochman, Gilberto, Arretche, Marta; Marques, Eduardo (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Editora FIOCRUZ.
- Esposito, Roberto (2010). *Communitas: the origin and destiny of community*. Stanford University Press.
- Ferrera, Maurizio (1996). The “Southern” Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17–37.
- von Gleichen, Daiger & Seeleib-Kaiser, M (2018). Family Policies and the Weakening of the Male Breadwinner Model. In: Shaver, Shelia (Org.). *Handbook on Gender and Social Policy* (pp. 273–307). Edward Elgar.
- Kramer, Karen & Kramer, Amit (2016). At-Home Father Families in the United States: Gender Ideology, Human Capital, and Unemployment. *Journal of Marriage and Family*, 78, 1315-1331.
- Lavinás, Lena (1996). As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. *Estudos Feministas*, 4 (2), 464-479.
- Lewis, Jane (1992). Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159–173.
- Lewis, Jane (2001). The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8 (2), 152–169.
- Lewis, Jane & Ostner, Ilona (1994). *Gender and Evolution of European Social Policies*. Zentrum für Sozialpolitik Bremen: ZeS-Arbeitspapier.
- Macedo, Márcia dos S (2008). Mulheres Chefes de Família e a Perspectiva de Gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza. *Caderno CRH*, 21 (53), 389-404.

- Mioto, Regina (2009). Família e Políticas Sociais. Em: Boschetti, Ivanete, Behring, Elaine, Santos, Silvana & Mioto, Regina (Orgs.) *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas* (pp. 130-148). Cortez.
- Montaño, Sonia. El sueño de las mujeres: democracia en la familia. In: CEPAL (org). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces* (pp. 139-143). CEPAL.
- Naldini, Manuela (2005). *The Family in the Mediterranean Welfare States*. Frank Cass.
- Peres, Thais Helena (2005). Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. *Civitas - Revista De Ciências Sociais*, 5, 109-126.
- Pinto, Rosa M.F., Micheletti, Fatima A.B. de O., Bernardes, Luzana M., Fernandes, Joice M.P.A., Monteiro, Gisele V., Silva, Magda L.N., Barreira, Tânia M.H.de M., Makhoul, Aparecida F. & Cohn, Amélia (2011). Condição feminina de mulheres chefes de família em situação de vulnerabilidade social. *Serviço Social & Sociedade*, 105, 167-179.
- Rao, Aliya Hamid (2017). Stand By Your Man: Wives' Emotion Work During Men's Unemployment. *Journal of Marriage and Family*, 79, 636-656.
- Savage, Mike (2008). Histories, belongings, communities. *International Journal of Social Research Methodology*, 11 (2), 151-162.
- Spink, Peter (2019). *Beyond Public Policy: A Public Action Languages Approach*. Edward Elgar.
- Somerville, Peter (2016). *Understanding Community: Politics, policy and practice*. Policy Press.
- Sposati, Aldaíza (2007). Assistência Social: De Ação Individual à Direito Social. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 1, 435-468.
- Tilly, Charles (1998). *Durable Inequality*. Los Angeles and London: University of California Press.
- Torres, Iraildes Caldas (2002). As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder. Cortez.
- Winslow, Sarah (2011). Marital Conflict and the Duration of Wives' Income Advantage. *International Journal of Sociology of the Family*, 37 (2), 203-225.
- Zhang, Huiping. & Tsang, Sandra Kit Man (2012). Wives' Relative Income and Marital Quality in Urban China: The Role of Perceived Equity. *Social Justice Research*, 25, 406-420.

Notas

- ¹ O autor e a autora agradecem os comentários fundamentais e as sugestões de Morgana Krieger na versão preliminar do artigo.
- ² Esta é a noção de que nos domicílios há uma pessoa responsável por “ganhar o pão” (*breadwinner*), ou seja, trazer recursos financeiros para o sustento dos outros membros da família. Neste texto, optamos por usar o termo em inglês porque é a forma mais utilizada na área de políticas sociais.
- ³ Com exceção do governo Itamar Franco.
- ⁴ Vale lembrar que a figura da “primeira-dama” está baseada na ideia de que as chefias do Poder Executivo serão sempre ocupadas por homens.
- ⁵ Em 2008, a Lei 11.770 criou o programa federal Empresa Cidadã. As empresas que aderem ao programa se comprometem a aumentar a licença maternidade para 180 dias e a licença paternidade para 20 dias, em troca de incentivos fiscais.

- ⁶ Nesse contexto fica evidente que, no Brasil, a criminalização do aborto e a fragilidade do sistema de proteção social deixam as mulheres numa condição de dependência em relação aos homens, o que muitas vezes as levam a vivenciar situações de violência psicológica e a humilhação de oferecer provas da paternidade.
- ⁷ De acordo com o site da Fundação Ford (<http://www.fordfoundation.org/grants/grantdetails?grantid=116493> – acesso em 28/12/12), em 2012 a Fundação doou 300 mil dólares para o MIQCB num projeto de “For capacity building, social mapping and a public media campaign to promote and protect the rights of babassu coconut breakers in the Amazon basin to their traditional territories & natural resources”
- ⁸ Conectividade é entendida como a possibilidade de estabelecer relações duradouras que ampliam as possibilidades de ação, como proposto por Spink e Tavanti (2015) em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17139/05_A%20Seguran%C3%A7a%20e%20o%20Papal%20da%20Conectividade.pdf?sequence=1&isAllowed=y

8. “A cracolândia aqui acabou”: uma análise das remoções das quadras 36, 37 e 38 dos Campos Elíseos sob a ótica da vulnerabilidade

Morgana G. Martins Krieger

Introdução

O que acontece em situações de conflitos urbanos? Como os atores com posicionamentos divergentes se organizam em torno de eventos que acontecem no espaço urbano? Estas foram as perguntas que deram ensejo à tese de doutorado que serviu como base para o presente capítulo¹ (Krieger, 2020). Na tese, estudei dois casos de remoção urbana: um em São Paulo, e outro em Medellín, na Colômbia. O estudo de caso de São Paulo foi o processo de remoção de moradores de três quadras da região dos Campos Elíseos, no centro da cidade de São Paulo, no qual conduzi pesquisa de campo entre maio de 2017 e novembro de 2018. O caso abarca dois processos de remoção: um referente às Quadras 37 e 38, e outro referente à Quadra 36. Nesse período, além das 19 entrevistas realizadas com moradores removidos ou em processo de remoção, atores governamentais e integrantes de coletivos e outras organizações civis, participei de 27 eventos e analisei 33 documentos oficiais e jornalísticos². O *corpus* foi integrado ao MaxQDA, um *software* de análise de dados qualitativos, no qual eu conduzi um extenso processo abduutivo de codificação³.

Este capítulo tem o propósito de compreender e analisar as vulnerabilidades enfrentadas pelos moradores das Quadras 36, 37 e 38. Tal análise, no entanto, se mostra inviável sem uma exposição do que o território representa. Assim, inicialmente, são discutidas as perspectivas territoriais, embarcando em uma jornada histórica da transformação dos Campos Elíseos paulistanos na região agora conhecida pejorativamente como Cracolândia, que conduz aos eventos de remoção.

Em seguida, são apresentadas as vulnerabilidades que emergiram como resultados da pesquisa de campo, em dois níveis distintos: o individual e o institucional. Por fim, são trazidas algumas discussões, relacionando a perspectiva territorial à vulnerabilidade que incide nos cidadãos e nas cidadãs que ali habitam.

Campos Elíseos: um território em disputa

Figura 1: Atenção! Território em disputa.



Fonte: acervo pessoal, 2017.

Eu acredito que em um território com tanta disputa... do mercado imobiliário, a questão financeira, tá no centro de São Paulo, né, a cidade mais rica do país, e ocupada por pessoas sem nenhuma perspectiva, pessoas pobres, né. Não é o que as pessoas querem ver [...] Então, assim, é inegável que é complexo, são muitas matérias imbricadas, uma tangenciando outra (...). Mas sem dúvida a pressão que a gente não vê, que não tá clara no processo do mercado, é o que torna tudo mais difícil. Eles ajudam a acelerar o processo, e isso é determinante pra acelerar a expulsão das pessoas, lá do território, e juridicamente eu acho que na área da habitação não tem nada mais complexo (entrevista conduzida com integrante de instituição essencial à Justiça).

Campos Elíseos, um bairro na região central de São Paulo, é considerado um território em disputa. Segundo Milton Santos (1998, 1999/2007), um território deve ser entendido a partir de sua utilização, isto é, não é o espaço “vazio” que serve como unidade de análise para as ciências sociais. O território é a composição do

chão com a identidade, e “a identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence” (Santos, 1999/2007, p. 14). Assim, podemos nos perguntar inicialmente: o que imprime disputa ao território? É a disputa pelo chão em si? Ou uma disputa pela própria configuração identitária daquela territorialidade?

Uma das possibilidades de resposta também empresto de Milton Santos. Desigualdades em territórios ou entre territórios podem existir a partir da constatação de que o dinheiro não circula da mesma forma entre eles. Milton Santos explica que o dinheiro e sua transformação, nos últimos séculos, incidem diretamente no território, sendo o dinheiro globalizado descolado do nível territorial. Assim, a existência do dinheiro não é igual dentro do território ou entre territórios. Podem existir áreas em que o dinheiro é condensado, territórios em que dinheiro e recursos circulam em abundância, e outros em que o dinheiro é rarefeito. Sob a influência do dinheiro globalizado, abstrato e invisível, o conteúdo do território – e, portanto, sua própria identidade – escapa a toda a regulação interna do próprio território. Tal impossibilidade de regulação interna pelos agentes que usam o território gera um sentimento de instabilidade. Em outras palavras, um sentimento de disputa. A produção sistemática de instabilidade e de medo convoca-nos, assim, “a apoiar aquilo em que não cremos apenas pelo receio de perder ainda mais” (Santos, 2007, p. 19).

Com base nessa construção teórica, podemos considerar que a grande disputa sobre Campos Elíseos acontece em relação à identidade do território, ao seu conteúdo, e recai em sua transformação histórica de uma zona de condensação de dinheiro para uma zona de rarefação, processo explicado na próxima subseção. A rarefação do dinheiro permitiu que no território aflorassem múltiplas identidades. E, não impresas pelo dinheiro, essas múltiplas identidades puderam – temporariamente – criar sistemas internos de regulação que são continuamente suprimidos: “Há um conflito que se agrava entre um espaço local, vivido, e um espaço global, habitado por um processo racionalizador e um conteúdo ideológico distante” (Santos, 1998, p. 18).

Na descrição de Milton Santos, a região dos Campos Elíseos, nos últimos dois séculos, passou de uma zona de condensação para uma zona de rarefação de dinheiro. E, considerando que o território é o chão mais a identidade, tal rarefação do dinheiro – que abriu espaço para que os mais variados corpos (Lopes, 2018) utilizassem e resistissem neste espaço – também alterou profundamente a identidade dele. Portanto, busca-se, constantemente, criar projetos para que essa identidade possa retornar ao que era antes, ou seja, voltar a ser uma zona de condensação de dinheiro, ao circuito superior financeiro.

De Champs-Élysées à Cracolândia: uma visão histórica dos Campos Elíseos

Esta seção tem o intuito de apresentar como aconteceu a transformação dos Campos Elíseos de um território de condensação para um território de rarefação de dinheiro, até chegar à remoção das quadras que servem de objeto para o presente estudo.

Nos anos 1800, a área da Luz era um território ocupado pela elite da cidade de São Paulo. Ao longo do século, as propriedades semi-rurais deram espaço a casarões neoclássicos, e a construção da estação ferroviária da Luz em 1867, ligando Jundiaí a Santos (principal porto de exportação da época), antecedeu o desenvolvimento urbano da região. A estação ferroviária atraiu para a região os principais produtores de café, transformando a cidade de São Paulo na região central da Província de São Paulo (Campos, 2005).

Em 1878, Frederico Glette, proprietário de um hotel na Rua São Bento, adquiriu um terreno na área da Luz. Entre 1878 e 1886, Glette vendeu 70 terrenos, e cada um dos lotes foi vendido pelo mesmo valor que ele havia pagado pela área inteira. Essa área nobre, um dos primeiros projetos urbanísticos planejados da cidade (Figura 2), foi denominada Campos Elíseos, em possível referência ao bairro parisiense (Branquinho, 2007).

Figura 2: Recorte do mapa de São Paulo de 1881, com foco na região dos Campos Elíseos.



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU (n.d.).

A relevância que a área assumiu ao final do século XIX e início do século XX pode ser demonstrada pelas diversas infraestruturas e equipamentos constantes da região (Branquinho, 2007; Calil, 2015; Mosqueira, 2007). Por exemplo, foi uma das primeiras regiões atravessadas por transporte público (bondes) e por água corrente; foi casa para renomados artistas do movimento modernista (Oswald de Andrade, Tarsila do Amaral, Mário de Andrade e Anita Malfatti); contou com as edificações da Companhia Ferroviária Sorocabana, incluindo a Estação Júlio Prestes; e um de seus palacetes foi transformado em sede do Governo do Estado de São Paulo em 1915 (Figura 3).

Figura 3: Atual palacete Elias Chaves, construído entre 1896 e 1899.
Foto de Guilherme Gaensly.



Fonte: Enciclopédia Itaú Cultural (2021).

A década de 1900 deu ensejo à intensificação das atividades ferroviárias, ao foco no automóvel e ao interesse do mercado imobiliário, incorrendo em uma gradual mudança nas características dos Campos Elíseos. Além da presença dos casarões e palacetes, atividades comerciais e industriais passaram a ser realizadas no local. Todos os contrastes ampliados pelas crises do setor cafeeiro, ocorrida em 1929, se agravaram com essas mudanças (Calil, 2015). À medida que os trens de longa

distância eram substituídos por trens metropolitanos, a área deixou de ser o local dos encontros romantizados para tornar-se trânsito para milhares de pessoas que iam todos os dias do subúrbio para as áreas centrais. Essas transformações fizeram com que as elites se deslocassem para outros pontos da cidade, como Higienópolis e Avenida Paulista (Mosqueira, 2007).

A boemia, a prostituição e as atividades ilegais que passaram a permear o território entre as décadas de 1950 e 1980 levaram-no a ser conhecido como “Boca do Lixo” (Rui, 2016), nome também utilizado para representar o gênero cinematográfico independente que ali teve início. A mudança na caracterização teve como marco a construção da já demolida rodoviária dos Campos Elíseos, em 1961, e da avenida expressa Presidente Artur Costa e Silva, o “Minhocão”, em 1971. Para adequar o território às necessidades criadas pela rodoviária, vários casarões foram demolidos para instalação de vagas de estacionamento, e os remanescentes foram transformados em hotéis baratos, pousadas e cortiços (Branquinho, 2007). O pequeno comércio, os ambulantes, a prostituição, os clubes de strip-tease e os sem-teto atraídos pelo viaduto desvalorizaram os imóveis da região (Calil, 2015), acarretando em um novo fluxo de emigração das pessoas das classes alta e média alta que ainda residiam na região.

Em 1982 a rodoviária foi desativada, resultando em menor circulação de pessoas e diminuição das atividades comerciais e, na década de 1990, o crack chegou à região (Calil, 2015). Em 1995, o “O Estado de São Paulo” publicou a primeira reportagem que menciona a “Cracolândia” (Calil, 2015). Interessante notar que a “Cracolândia” dos Campos Elíseos não é o único espaço com tais características em São Paulo, tampouco foi o primeiro. Rui (2019) afirma que a potencial região de chegada do crack em São Paulo foi o bairro de São Mateus, então chamada pela mídia de “Bronx paulistano”, em referência ao bairro homônimo de Nova Iorque.

A partir da década de 1990, o estigma da “Cracolândia” fez com que, aos olhos externos, as múltiplas identidades e subjetividades cessassem de existir no território. Vendo de longe, todos pertenciam à mesma identidade relacionada ao crack. Villaça (2001) descreve esse processo como a ideologia da deterioração, que faz da região central da cidade um produto embalado como o lugar decadente ocupado por corpos que se desviam da normatividade (Lopes, 2018). A percepção da decadência é muito difundida na mídia e alimenta o discurso de um centro vazio que precisa de revitalização, como se ali não existissem “vidas” (Mosqueira, 2007). A quantidade e diversidade de projetos desenvolvidos para esta área demonstram a força e a materialidade dessa ideologia.

Figura 4: Reportagem sobre a região dos Campos Elíseos, próxima ao bairro Santa Ifigênia

Consumidor de crack no Centro: região central é um dos locais prioritários das operações policiais

Polícia reforça combate a traficantes

Em 20 dias, membros da Delegacia de Repressão ao Crack prenderam 48 pessoas em 30 flagrantes

RENATO LOMBARDI

Inte dias depois de inaugura- da a Delegacia de Repressão ao Crack, os policiais prenderam 48 traficantes, realizaram 30 flagrantes e apreenderam centenas de pedras de crack e de papélotes de cocaína. Foram também detidos 15 menores envolvidos na venda de crack e 17 apanhados fumando a droga. As detenções ocorreram no Centro e em bairros das Zonas Sul e Leste da Capital.

Para Fernando Vilhena, diretor do Departamento Estadual de Narcóticos (Denarc), o novo setor, criado pelo governador Mário Covas depois das reportagens sobre a epidemia do crack publicadas pelo Estado, está sendo bem-sucedida. "As informações obtidas pelo serviço disque-drogas estão permitindo a prisão de vários traficantes."

Covas deverá assinar esta semana o decreto regulamentando o controle e a venda do bicarbonato de potássio, usado no preparo de crack.

O projeto de lei foi preparado pelas Secretarias da Sogartança, Saú-

de, Justiça e Fazenda, e encaminhado para a Secretaria de Governo. Estuda-se a possibilidade de identificar os compradores na emissão da nota fiscal. Os dados ficariam na cópia da nota a ser encaminhada para

As ruas do bairro de Santa Ifigênia conhecidas como Cracolândia continuam sendo percorridas pelos policiais. Os antigos casarões vêm sendo usados por traficantes para preparar pedras de crack.

do crack atinge também setores da Polícia Militar. O coronel Wagner Cintra, que há dois meses assumiu o Comando de Policiamento de Choque, tem planos para combater os pontos-de-venda de crack. "Vamos usar policiais bem-preparados e disciplinados", adianta.

Nos primeiros seis meses deste ano, o Denarc autuou em flagrante 343 traficantes e indiciou em inquérito outras 580 pessoas por uso e posse de drogas. O mês de julho, segundo o diretor do Denarc, apresenta um aumento grande. "Autuamos 83 pessoas e indiciamos 137", disse.

Disque-drogas — O disque-drogas, inaugurado há dois meses, recebe denúncias de locais de venda de drogas pelo telefone 0800-111718. O recorde de chamadas foi batido em julho: 1.098.

ÓRGÃO FOI CRIADO APÓS REPORTAGENS DO "ESTADO"

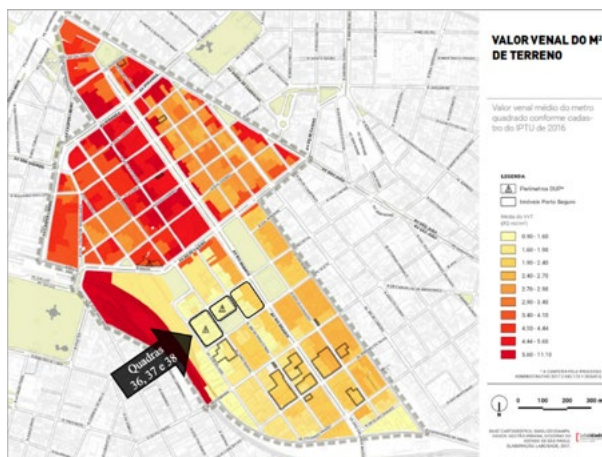
Fonte: Lombardi (1995)

Desde a década de 1970, 12 planos foram elaborados para a região ou englobaram-na parcialmente, nenhum alcançando completa implementação: Plano de Renovação Urbana; Luz Cultural; Polo Luz; Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo (PROCENTRO); Operação Urbana Centro; Plano Reconstruir o Centro; Programa Monumenta; Programa de Reabilitação da Área Central – Ação Centro; Projeto Nova Luz; Rio Branco; Projeto de Intervenção Urbana Centro; Projeto de Intervenção Urbana Campos Elíseos. Entre outros resultados, os projetos desenvolveram e renovaram diversos espaços culturais da região. Por exemplo, o projeto Polo Luz, implantado entre a metade década de 1990 até a primeira década dos anos 2000, renovou a Pinacoteca do Estado e inaugurou o Complexo Cultural Júlio Prestes, incluindo a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo e a Sala São Paulo, o Museu da Língua Portuguesa (na Estação da Luz) e a Estação Pinacoteca (na antiga Companhia Ferroviária de São Paulo e prédio do DOPS) (Mosqueira, 2007).

A questão do mercado imobiliário recente na região é um dos elementos cruciais de ilustração da rarefação do dinheiro no território. O Dossiê da Luz, desenvolvido

pele LabCidade (USP) (2017), traz informações preciosas a respeito. As Figuras 5 e 6 demonstram que o valor venal dos imóveis em toda a região é baixo, em comparação aos imóveis das áreas contíguas, e que, entre 2010 e 2016, diversos empreendimentos imobiliários privados foram lançados nas proximidades.

Figura 5: Valor venal do metro quadrado na região, com as Quadras 36, 37 e 38 apontadas (alteração própria).



Fonte: LabCidade (2017, p. 18).

Figura 6: Projetos imobiliários desenvolvidos entre 2010 e 2016, em alaranjado escuro. As Quadras 36, 37 e 38 estão apontadas (alteração própria).



Fonte: LabCidade (2017, p. 38).

Para além dos planos urbanísticos mencionados, é importante ressaltar que a política com maior atuação na região foi a de segurança pública. Os relatos da ação e da violência policial são constantes, tanto com a população de rua quanto com os residentes que habitam os imóveis. Entre os anos de 2013 e 2016, durante a gestão de Fernando Haddad (PT), houve uma mudança de políticas aplicadas à região. O carro-chefe foi uma política intersetorial voltada para a população em situação de rua, com foco em redução de danos, chamada de “De Braços Abertos”, implementado desde 2014 (Sotero et al., 2019). A estratégia de redução de danos foi intensamente criticada pela mídia mais conservadora (Azevedo, 2014), tornando-se um dos temas centrais das campanhas eleitorais de 2016, ano em que João Doria (PSDB) saiu vencedor. Em entrevista ao programa “Brasil Urgente”, logo após as eleições, o recém-eleito prefeito enfatizou a “decadência” do território e a necessidade de sua “revitalização”:

Datena: Todo mundo que assume São Paulo diz que o centro de São Paulo vai ser a coisa mais linda do mundo. Olha a Cracolândia como é que tá. Essa é a imagem ao vivo, uma imagem ao vivo da Cracolândia. O que você pretende fazer com a Cracolândia?



João Doria: Isso é uma vergonha, uma vergonha. [...] isso é uma vergonha realmente, olha só, olha que situação, não sei se é um drone ou um helicóptero que está mostrando isso. Mas é uma tristeza, é a terra de ninguém. Como é que pode a prefeitura defender um programa... Estou aqui assistindo, chateado e aborrecido... defender esse programa Braços Abertos, braços abertos para morte! Isso que vocês estão vendo aí são pessoas condenadas à morte, que vivem numa



situação de um gueto, isso é um gueto na cidade, isso vai acabar, isso me provoca uma enorme repulsa.

Datena: *Mas vamos, o que você vai fazer com a Cracolândia, Dória? O que você acha que pode fazer com a Cracolândia?*

João Dória: *[...] Nós temos que acabar com isso. Colocar essas pessoas com internação obrigatória sim, para ter uma chance de vida, de sobrevivida, para terem tratamento e chamar a família.*

Datena: *E é isso. É claro que isso colabora muito para que o centro de São Paulo seja uma pocilga.*

Dória: *Deteriorado!*

Datena: *Todo mundo, em grandes cidades do mundo, geralmente o centro da cidade, por exemplo, o Downtown é um lugar bonito, preservado.*

Fonte: Brasil Urgente (2016).

Remoção dos moradores das Quadras 36, 37 e 38

A maior intervenção na região não tardou a acontecer. No mesmo final de semana em que a 13ª Virada Cultural foi realizada, nos dias 20 e 21 de maio de 2017, sob o controle dos governos estadual e municipal, antes do amanhecer do dia 21, 976 policiais realizaram uma operação na área conhecida como Cracolândia. “A Cracolândia aqui acabou, não vai voltar mais”, afirmou João Dória para os canais de imprensa (Pagnan et al., 2017). A intervenção resultou na detenção de 53 pessoas e na apreensão de aproximadamente 21 quilos de diferentes drogas (Estado de São Paulo, 2017). Ainda, em 23 de maio, o governo municipal começou a demolir edifícios na área, ferindo três pessoas que ali viviam, o que foi noticiado em vários jornais.

Figura 7: Reportagem jornalística da *Folha de S. Paulo* anunciando a demolição dos imóveis



Fonte: Machado et al. (2017).

As quadras que começaram a ser demolidas em 2017 foram as 37 e 38, previstas na área da PPP Habitacional do Estado de São Paulo e posteriormente incorporadas no plano de intervenção aprovado pelo Conselho Gestor. Menos de um ano depois do início das demolições das quadras 37 e 38, em 16 de abril de 2018, o Governo do Estado removeu os moradores da Quadra 36, com o propósito de abrir espaço para a construção do novo Hospital Pérola Byington, empreendimento lançado em 2013, com processos judiciais buscando desapropriação e reintegração de posse correntes desde então.

Importante salientar que as formas de residência e o uso dos imóveis dessas quadras variavam bastante. Enquanto em alguns imóveis residiam proprietários que lá habitavam havia décadas (Machado, 2018), outros eram utilizados enquanto

ocupação por diversos moradores, muitos imóveis eram alugados para inquilinos e, ainda, tantos outros serviam como pequenos negócios. No entanto, conforme será enfatizado a seguir, todos os residentes dessas quadras possuem direitos no processo de desapropriação ou de reintegração de posse.

A ótica da vulnerabilidade

Aqui iniciam as indagações sobre a perspectiva da vulnerabilidade e como esta incide nos residentes do território. Deixo fixado que as vulnerabilidades aqui discutidas foram identificadas sob a ótica dos residentes removidos da região, sem abarcar a perspectiva extremamente relevante da população em situação de rua. Os residentes englobam as pessoas que habitavam os imóveis de diversas formas: proprietários, inquilinos, *ocupantes* e pequenos comerciantes. Os trechos provenientes das entrevistas que ilustram a análise são demarcados com as seguintes siglas: entrevistas com residentes da região (RES); entrevistas com atores governamentais, integrantes do poder executivo (GOV); entrevistas com integrantes de coletivos ou de organizações da sociedade civil (SC); entrevistas com atores de órgãos essenciais à justiça (Ministério Público e Defensoria Pública) (EJ).

O termo vulnerabilidade passou a ser utilizado na literatura a partir da década de 1990, considerando os fatores que tornavam pessoas vulneráveis a acontecimentos que afetavam suas vidas (Sandim, 2018). A vulnerabilidade e a resiliência, que é seu contraponto, estão relacionadas à capacidade de se preparar e de resistir (ou não) aos eventos que se configuram enquanto riscos; portanto, são analisadas as formas como os diferentes grupos lidam com eles (Serapião, 2018). Exemplificando, os acontecimentos podem ser desastres naturais e mudanças climáticas; adoecimentos e falecimento; crises econômicas e políticas; e também remoções (García-Hernández & Ginés-De la Nuez, 2020; Khan, 1994; Mohindra & Schrecker, 2013).

Indo além das correntes teóricas anteriores sobre pobreza, que analisavam esta questão social em uma perspectiva unidimensional (Serapião, 2018), com foco único na renda, as lentes teóricas sobre vulnerabilidade consideram a pobreza de forma multidimensional. Isto é, outros fatores para além do econômico podem aumentar ou diminuir a vulnerabilidade, como laços sociais, redes de contato e de proteção social. Ademais, essas lentes não abordam somente o indivíduo, mas também suas trajetórias e interações sociais (Delor & Hubert, 2000), cadeias ou sistemas produtivos e comunidades (Thompson et al., 2016).

Vamos apresentar alguns resultados da pesquisa tendo como foco, inicialmente, a perspectiva individual diante das remoções, isto é, como os indivíduos lidam com o processo de remoção e quais os elementos que o facilitam ou dificultam. Depois serão apresentados os resultados referentes à institucionalidade, destacando as formas em que o Estado interage com as pessoas, garantindo-lhes ou retirando-lhes direitos. Apesar de estas duas dimensões apresentarem sobreposições, a divisão se apresenta empírica e teoricamente relevante.

O nível individual

No plano individual, os moradores das Quadras 36, 37 e 38 sofreram um choque material para o qual eles não haviam sido previamente preparados. Pode-se afirmar que a falta de preparação aconteceu primordialmente por dois motivos: a falta de tempo hábil (visto que nas quadras 37 e 38 não houve aviso prévio; e na quadra 36, o aviso prévio foi de 3 dias), e a falta das condições econômicas para tal. De acordo com os diagnósticos realizados (São Paulo, SEHAB, 2018a, 2018b), conforme explicado a seguir, foram removidas 360 unidades familiares, em um total de 624 habitantes. Do total de famílias, somente 33 (9%) tinham renda *per capita* maior que três salários mínimos, e 209 (58%) recebiam menos de dois salários mínimos. Das pessoas em idade de trabalho, 342 (75%) eram autônomas, trabalhavam informalmente ou não trabalhavam.

Ter tempo e recursos para procurar uma nova casa e conduzir o processo de mudança demonstra-se bastante difícil para um público com pouco dinheiro disponível, garantia insuficiente, vínculos informais de trabalho e com filhos (fator que dificulta o acesso, entre outros, às pensões da localidade). O trecho a seguir relata a atuação de uma residente de uma ocupação e os métodos utilizados para viabilizar a mudança e realocação:

Até o último momento eu fiquei com as pessoas. Eu saí de lá no último dia. Mas, eu saí de lá no último dia por livre e espontânea vontade. Eu arrumei carroça, eu arrumei caixa, eu arrumei saco. Eu fiz mudança com todo mundo. Eu mandei pessoas para as ocupações que eu conhecia. [...] Então, eu não tinha estrutura nem emocional, nem psicológica e nem financeira para ajudar as pessoas que eu ajudei. Ajudei, por que as pessoas chegavam em mim e falavam “Maria, pelo amor de Deus o que eu faço? Como é que eu vou fazer.” Eu olhei para as pessoas e “Ah, como nós vamos fazer? Vamos fazer assim... Primeiro vamos caçar um lugar.” Tanto que eu despachei alguns para as ocupações.

“Mas eu não posso esperar, não posso esperar o caminhão da Prefeitura por causa que (sic) eu vou fazer bico. Por causa que eu vou trabalhar. Por causa que eu não estou cadastrado.” [...] Eu falei “Então vamos fazer o seguinte? Vamos já logo adiantar, agilizar isso?” Peguei duas carroças de um amigo meu, de um ferro velho. Ele me emprestou na quinta-feira e na terça-feira eu devolvi para ele. Ai eu fiz, olha, Lulu usou a carroça, a Cath, a Aurélia, a Fernanda... Isso daí são famílias que fizeram. O Ronaldo, o Ronaldo com a Carina também fez mudança na carroça. Quem mais? Seu Artur, Senhor Tiago também fizeram na carroça (RES1).

As histórias pessoais demonstram uma constante situação de exclusão e impossibilidade de acesso ao mercado imobiliário formal. Diversas pessoas foram levadas a morar na região por terem sofrido remoção ou terem sido obrigadas a deixar suas residências anteriores. Um dos casos mais ilustrativos foi de uma das moradoras da ocupação existente na Quadra 36, conforme relatado em entrevista (SC3). Ela foi morar lá depois de um incêndio que assolou sua residência na Favela do Moinho. Depois da remoção, foi morar na ocupação do Largo do Paissandu, a qual colapsou depois de um incêndio que alcançou os 24 andares do prédio, em 1º de Maio de 2018.

Muitos dos moradores afetados tiveram que contar com apoio de familiares, amigos e conhecidos para conseguir possibilidades de moradia ou de abrigo. Por exemplo, sete meses após a remoção da Quadra 36, o proprietário de um imóvel em que residia e onde tinha um comércio que lhe provia subsistência, ainda estava tentando acessar o recurso da indenização que havia sido depositado em juízo previamente. Como não tinha outra fonte de renda, a solução encontrada foi dormir em um colchão no chão do quarto de um familiar:

Quando foi em janeiro, começou a vir o pessoal do CDHU: vocês vão ter que sair, vocês vão ter que sair. [...] Eu sou o dono, eu sou dono da casa, vocês vão me tirar da minha casa, vão me pôr onde? [...] Eu vim pra aqui, pra ficar 15 dias com o meu afilhado, você vê que a minha cama é aqui no chão, entendeu? Não tem espaço também, meu colchão é esse aqui, eu não precisava disso. [...] Aonde eu ia passar quinze dias, já vai fazer sete meses que eu estou aqui (RES2).

Nos Blocos 37 e 38 a situação foi ainda mais complexa, em virtude da remoção súbita dos moradores e pela violência adotada. Os trechos a seguir foram retirados

do pronunciamento de duas mulheres em uma audiência pública na Câmara de Vereadores de São Paulo sobre a intervenção policial em maio de 2017:

Sou moradora, sou comerciante também, lá da área, da região da Cracolândia, lá no Campos Elíseos. Então nós viemos aqui reivindicar nossos direitos, porque nós temos comércios fechados, lacrados. [...] Oh, eu fui despejada, sai com meu filho. A minha casa foi totalmente destruída pela polícia. Eu moro ali na Dino Bueno. Tudo destruído. A minha casa, da minha vizinha também, perdeu tudo, nós perdemos tudo. Nós temos 85 famílias despejadas (RES5).

Como que pode, seis horas da manhã de um domingo, policiais entrarem dentro (sic) da nossa casa, arrombando porta, quebrando tudo, retirando família com criança (RES6).

O nível institucional

Mohindra e Schrecker (2013) explicam que remoções forçadas aumentam a vulnerabilidade dos moradores de assentamentos informais, visto que incidem diretamente em riscos econômicos e sociais para a população. Por consequência, protocolos são adotados para diminuição de tais eventos, bem como para reduzir a vulnerabilidade da população que está sendo removida. Na ONU, discussões sobre remoções forçadas fazem parte da agenda desde 1976 (Human Rights Commission, 2008). Considerando as perspectivas de preparação, respostas dadas durante o evento e as estratégias para promover a recuperação da população, existe um arcabouço jurídico bastante robusto na cidade de São Paulo para tal, constituindo parte da política urbana da cidade. Dois temas merecem especial atenção no caso aqui apresentado: Zonas Especiais de Interesse Social e atendimento habitacional.

Arcabouço jurídico de proteção

Na legislação vigente, as Quadras 36, 37 e 38 estão inseridas nos polígonos de Zonas Especiais de Interesse Social Tipo 3 (ZEIS 3) (Figura 8). Dentro da política urbana de São Paulo, as ZEIS são o instrumento utilizado para proteger a população que reside em determinadas áreas e para impedir que projetos urbanísticos sejam conduzidos nos territórios sem considerar os interesses da população. Criadas pelo Estatuto da Cidade, as ZEIS foram incluídas na política urbana de São Paulo no Plano Diretor de 2002 (São Paulo, 2002), e a demarcação das áreas continuou

constituídos Conselhos Gestores, uma instância participativa obrigatória composta por representantes dos residentes, do Poder Executivo, e de organizações civis. O Conselho Gestor tem a função de debater e aprovar os projetos, bem como de aprovar o censo de residentes e proprietários dos negócios afetados por intervenções nessas regiões, de responsabilidade da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Pela obrigatoriedade de participar no desenvolvimento e implementação de intervenções nas áreas, o Conselho Gestor deve ser constituído previamente a qualquer plano de urbanização.

De acordo com o plano diretor de São Paulo de 2014, aspectos essenciais para áreas de ZEIS 3 são:

- Empreendimentos em terrenos com área superior a 500 m² devem destinar parte da área construída total para Habitação de Interesse Social, sendo o mínimo de 60% direcionado à Habitação de Interesse Social 1 (HIS 1), para famílias com rendimento até três salários mínimos. O licenciamento de qualquer edificação nova ou de reforma estará sujeito à comprovação desta obrigatoriedade.
- Ao promover a reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados, estes devem ser direcionados a programas de locação social e cessão de posse.
- Em caso de demolição de edificação usada como cortiço, as moradias produzidas no terreno deverão ser destinadas prioritariamente à população moradora no antigo imóvel.

No que se refere à remoção, as pessoas podem receber dois tipos de tratamento. Aqueles que são proprietários de bens requeridos por órgãos governamentais, após o devido processo legal, podem sofrer desapropriação. Tal procedimento tem seus parâmetros instituídos por legislação federal que estabelece que o valor da desapropriação será determinado judicialmente ou por acordo homologado em juízo, e posterior depósito da quantia também em juízo. Segundo legislação da cidade de São Paulo (São Paulo, SEHAB, 2015), aqueles que não são proprietários e são retirados de suas residências em algumas situações específicas, por exemplo, em decorrência de obras públicas, têm direito a receber auxílio aluguel no valor de R\$ 400,00. Importante salientar que o auxílio aluguel é uma alternativa de atendimento habitacional provisório que “pressupõe insuficiência da renda da família beneficiária para cobrir os custos com habitação” (São Paulo, SEHAB, 2015).

Pela legislação de ZEIS 3, os moradores removidos deveriam ter possibilidade de atendimento habitacional definitivo dentro da própria região, recebendo o

benefício do aluguel social de forma continuada até que o atendimento definitivo seja realizado. A Portaria prevê também que as famílias poderão receber verba para auxílio mudança, limitada a R\$ 900,00, destinada “a auxiliar as famílias com as despesas de transporte de seus pertences” (São Paulo, SEHAB, 2015).

Já para os negócios que foram retirados da região, com exceção dos casos em que os comerciantes eram proprietários do imóvel, nenhum benefício é previsto:

E um grande problema, também, além da questão das moradias, que é também uma questão estrutural e localizada, que é a questão do comércio. Os comerciantes que também são vulneráveis, que dependem daquilo economicamente, para a sua subsistência, e não existe a lei para dizer que ela dá garantia... a gente só conseguiu o auxílio aluguel, o bolsa aluguel, porque existe a lei da ZEIS, que garante, tem que dar a moradia definitiva, o comércio não tem nada falando sobre comércio. Ninguém garante o direito do comerciante. Ele que vá alugar em outro lugar. A ZEIS não garante direito a comerciante. [...] E é um ponto de comércio que é lacrado imediatamente, sem aviso prévio. (SC2)

A remoção das Quadras 36, 37 e 38 e o enquadramento na legislação

Como as três quadras fazem parte do polígono da ZEIS 3, os projetos deveriam respeitar o previsto no Plano Diretor. O ponto de partida deveria ser, então, a constituição do Conselho Gestor da ZEIS-3. Houve um entendimento (questionado judicialmente) que o Conselho Gestor não deveria representar o perímetro integral da ZEIS-3, mas somente as áreas afetadas pelas intervenções. Assim, foram criados dois Conselhos Gestores: um referente à intervenção nas Quadras 37 e 38 (CG37-38); e outro referente à intervenção na Quadra 36 (CG36)

Nas quadras 37 e 38, o processo de demolição das casas teve início em 23 de maio de 2017 e foi impedido por ações da Defensoria Pública Estadual (Miranda et al., 2019). O CG37-38 não havia sido constituído previamente e houve pedido judicial do Ministério Público para que ele fosse formado. Assim, a Secretaria de Habitação conduziu as reuniões preparatórias, a partir de 12 de junho de 2017, constituindo o CG37-38 em 28 de agosto do mesmo ano. O censo dos moradores removidos da região somente foi aprovado pelo conselho em março de 2018.

Na quadra 36, apesar do projeto no novo Hospital Pérola Byington estar em andamento desde 2013, as reuniões para formação do CG36 tiveram início em

março de 2018, após requisição da Defensoria Pública e do Ministério Público à SEHAB. A remoção dos moradores foi inicialmente agendada para o dia 16 de abril; no entanto, no dia 3 de abril foi acatado judicialmente um pedido do Ministério Público para suspender as remoções, visto que os requisitos de ZEIS 3 não estavam sendo seguidos. Na decisão, a juíza reiterou que nenhuma intervenção deveria ser tomada antes da formação do conselho. Em uma reviravolta, no dia 13 de abril (sexta-feira) a decisão judicial foi revertida e a remoção permaneceu estabelecida para o dia 16 (segunda-feira), às 5 horas. A eleição do CG36 aconteceu no dia 14 (sábado), sendo constituído no dia 18 de abril: “Que foi a eleição, que foi as mudanças, que foi a reintegração... Tudo. Tudo naqueles trinta dias. Que a gente ficou sinceramente perdido...” (RES1). O censo dos moradores afetados somente foi aprovado em março de 2019.

Em relação ao processo de desapropriação e auxílio aluguel das pessoas removidas das Quadras 37 e 38, nem proprietários nem residentes com direito a atendimentos habitacionais provisórios e definitivos tiveram acesso aos seus benefícios:

O prefeito de São Paulo, João Doria, e o secretário de Justiça, Anderson Pomini, disseram que todos os prédios dos dois quarteirões da região da Cracolândia serão demolidos utilizando-se de um dispositivo da Constituição que autoriza a requisição de um imóvel quando há interesse público. “A [desapropriação] tradicional é antecedida por todo um procedimento formal. Mas, neste caso, a Constituição autoriza que a própria prefeitura ou administração pública faça o requerimento administrativo dessas áreas para a tomada de providências, em especial, em iminente perigo público”, disse Pomini. O secretário explicou que basta que o estado ou o município decretem a área como de utilidade pública e procedam ao requerimento, sem prejuízo aos proprietários. “O Estado é obrigado a proceder com a indenização, mas só após as providências que serão adotadas” (Agência Brasil, 2017).

Como o censo somente foi aprovado em março de 2018, quase um ano após a intervenção, estima-se que muitas pessoas foram excluídas do processo de atendimento habitacional. As pessoas retiradas da Quadra 36 tiveram o devido processo legal de desapropriação (proprietários) e a concessão do auxílio aluguel (não proprietários). Todavia, essa concessão se deu somente após a intervenção do Ministério Público e da Defensoria Pública. Inclusive, um dos requerimentos para que a reintegração de posse do dia 16 de abril de 2018 tivesse seguimento, era a de que somente seriam retirados aqueles moradores que já tivessem conseguido acessar o auxílio aluguel:

Cara, não sei se teria parado a demolição [das quadras 37 e 38] ali. [...] Mas a demolição da quadra 36, por exemplo, que é a do hospital, que é um processo que já rola desde 2013, eles teriam rodado sem atendimento. Por que os proprietários dos edifícios já tinham sido pagos em juízo, sabe? Ai os moradores iam pra rua. A gente que fez o governo do Estado reconhecer que ali era uma zona especial de interesse social. Ele não estava reconhecendo (SC6).

Antes disto, somente os proprietários haviam recebido em juízo o valor da indenização das casas, o que não significa necessariamente que eles conseguiriam acessar o recurso em pouco tempo.

Assim, se percebe que o aparato legal constituído para a proteção dos moradores desapropriados e removidos não estava sendo respeitado pelo poder público. Na verdade, a legislação de ZEIS 3, em vez de servir como um protocolo a ser seguido nas intervenções urbanas realizadas nessa área, teve utilidade somente como forma de limitar as ações do poder executivo após a intervenção. A legislação assume uma função *a posteriori* em vez de uma função *a priori*.

Apoiando-me na literatura de vulnerabilidade, observa-se uma vulnerabilidade institucional, isto é, uma vulnerabilidade gerada pela ação ou inação do próprio Estado: “A vulnerabilidade pode ser vista também nos aspectos relacionados à execução e nos arranjos em funcionamento, evidenciando uma vulnerabilidade institucional que, embora seja visível no cotidiano da implementação, é pouco tematizada nesse contexto” (Sandim, 2018, p. 29). Os dados referentes à remoção das três quadras suscitaram a emergência de três categorias que configuram a vulnerabilidade institucional que incide nessa população: a invisibilidade externa; a violência estatal; e a exclusão institucional, as quais serão abordadas a seguir.

Invisibilidade externa

A alta concentração de pessoas em situação de rua, o tráfico e o consumo de drogas ilícitas a céu aberto fizeram o território em análise ser identificado às substâncias psicoativas. Isto é, recebem atenção a Cracolândia e o “fluxo”, e os demais residentes são quase invisíveis aos atores externos, inclusive ao poder público, conforme demonstra o seguinte trecho: “Eu sou moradora da Cracolândia. E na Cracolândia também tem família. Porque a ação que eles fizeram lá é inadequada porque acham que toda família que tá lá são traficante, são usuários de droga. Não! Na Cracolândia também tem família!” (RES6).

Um integrante de órgão essencial à Justiça que atua com a questão habitacional expressou que era difícil “ver” os moradores da região. Por isto, quando aconteceu a intervenção de maio de 2017, não estava clara a conexão com o núcleo de habitação:

[...] a gente foi pra Cracolândia sem nem saber... eu nem sabia que, eu não tinha certeza que era uma questão habitacional. Os defensores: ‘Vamos, por favor, vá lá!’ Mas ninguém conseguia me explicar qual que era a demanda habitacional. Que eu sabia que a Guarda Civil Metropolitana (GCM) e a polícia iam lá e tiravam as pessoas, que o fluxo, eu sabia disso. [...] e aí foi bem naquele dia que demoliram uma casa com pessoas dentro, aí a gente conseguiu identificar qual era a relação com a habitação (EJ1).

Esta invisibilidade é simbólica e materialmente ilustrada pelas demolições que chegaram a ferir pessoas que estavam dentro dos imóveis. Segundo relatos jornalísticos, o então secretário municipal de Serviços e Obras “admite não ter olhado todo o terreno, no qual, ao fundo, havia a entrada. ‘Perguntamos para moradores e todos diziam que o prédio estava vazio. As pessoas deveriam ter avisado que estavam lá’, disse” (Estadão Conteúdo, 2017).

Violência estatal

Conforme ressaltado, a situação de tráfico constatada na região torna os outros públicos invisíveis para o governo, para outros órgãos (inclusive aqueles de proteção) e também para a mídia. O foco da guerra às drogas reduz a ação do poder público para uma única possibilidade: a política de segurança pública. Assim, não se pode dizer que o Estado é um ente ausente do território. Ao contrário, sua presença é contínua e forte. Mas voltada para um único prisma.

Relatos de abuso de poder por parte da polícia que atua na região são constantes. Destaco que tais relatos não estão somente conectados à operação policial que aconteceu em maio de 2017, mas que as histórias contadas vinham de longa data e sofrem variação ao longo do tempo:

Em 2011, quando a região da Cracolândia foi brutalmente invadida por uma ação policial militar, no dia 3 de janeiro, quando a cidade estava vazia, no dia seguinte, no dia 4 de janeiro, a região estava sitiada pela polícia militar e nós defensores públicos entramos - só nós porque a imprensa era proibida de entrar, outras pessoas

quaisquer eram proibidas de entrar. Nós entramos, entramos com a nossa própria unidade móvel, recolhemos 72 denúncias de agressão e violência policial (EJ3).

A gente fez também um mapeamento das violações e das remoções que historicamente ocorrem neste território. O que a gente notou foi que isso aumentou muito nos últimos tempos. A gente que está aqui no território quase que diariamente vê que as ações policiais aqui aumentaram muito. Quase todo dia tem ação policial, tem bomba. A violência das equipes aumentou muito. Isso para além da violência com o fluxo, essa violência também passa para os moradores, para os comerciantes que toda hora tem que fechar as suas portas. As famílias que sofrem. Geralmente essas ações policiais têm acontecido no horário do retorno das crianças para casa. Todo dia isso. Todo final da tarde tem bomba aqui na Cracolândia (SC5).

Em eventos realizados por organizações e coletivos e também em entrevistas são inúmeros os relatos da insegurança enfrentada cotidianamente pela população. Aqui, utilizo dois deles, o primeiro proveniente de uma moradora de ocupação (RES1), e o segundo, proveniente de um proprietário de imóvel na área (RES2):

Quando deu mais ou menos duas horas eu escuto alguém mexendo nas minhas coisas do lado de fora, que eu tinha um corredor assim. Eu falei “Hoje eu pego essa pessoa.” [...] Quando eu saí, três armários desse tamanho assim que eu não sabia nem o que fazer. Apontaram uma arma na minha cara e a lanterna na minha cara. Era o policial da Tropa de Choque. Eu conheço por causa da boina, entendeu? Mas olharam, perguntaram: “A senhora está sozinha?” Eu falei “Não, estou com os meus filhos. O senhor quer entrar? Se o senhor não me cegar, o senhor consegue entrar que eu consigo sair do caminho.” Ele abaixou a lanterna (RES1).

Durante o dia tinha um guarda que ficava no jardim e a gente ia jogar [futebol] e ia pra grama. Ele pegava a bola e não devolvia. [...] Quando ele pegava a bola, ele rasgava com canivete, aí falava: quer jogar? Joga agora. Aí dava um pedaço de bola pra cada um jogar (RES2).

Ainda, os relatos de violência também se referem à intervenção policial realizada em maio de 2017:

A operação foi triste. Chegou botando a arma na cabeça de todo mundo. Meus meninos estavam tudo dormindo e acordaram com uma arma na cabeça. En-

trou em tudo que é pensão. Meus meninos estavam tudo dormindo e acordaram assustados com a arma na cabeça (RES4).

Eu estava na minha casa com meu filho de três meses. Um policial arrombou minha porta e pediu pra mim sair. Eu não queria sair. Ele falou que iria plantar droga na minha casa e ia levar meu filho embora. Tiraram meus dois filhos dos meus braços. Ele disse pra mim que se eu não fosse embora, ele ia dar dois tiros de bala de borracha nas minhas pernas. Eu falei que não iria embora. Ele me botou pra fora e falou pra eu voltar depois pra retirar as minhas coisas. Eu cheguei domingo de noite em casa pra retirar minhas coisas e o que que eu achei lá? Achei só um colchão. Não sobrou nada da minha família, dos meus filhos, nem documentos (RES6).

Pelo exposto, infere-se que a violência estatal que aflige esses cidadãos é uma variável relevante para compreender a vulnerabilidade institucional. Por mais que outras políticas públicas não necessariamente os alcancem da forma devida, a política de “segurança pública” incide diretamente em seus cotidianos.

Exclusão institucional

Ao longo do processo da remoção, para além da invisibilização e violência, formas de exclusão dos residentes foram identificadas. Começo a apresentar estes matizes de exclusão pelo fato de o Conselho Gestor e o censo dos moradores não terem sido efetivados previamente às intervenções urbanas. Foi somente pela intervenção de atores da sociedade civil, Defensoria Pública e Ministério Público, que os moradores foram incluídos nos processos de planejamento urbano. Como vários moradores já haviam sido desalojados de suas casas, as condições materiais muitas vezes não lhes permitiam participar das reuniões dos Conselhos Gestores.

Estima-se que moradores se mudaram para áreas distantes do centro, dificultando a participação, ou até mesmo perdendo contato com os integrantes dos Conselhos Gestores. Em decorrência, segundo atores da sociedade civil que acompanham a situação, muitos moradores não foram cadastrados no censo, sendo excluídos da provisão de atendimento habitacional.

O funcionamento dos Conselhos Gestores também promove a exclusão dos atores. De antemão, um grupo reduzido dos residentes tem direito a voto. Por mais que representantes integrem o conselho por terem sido eleitos ou eleitas por residentes, eles assumem uma função de representação e de organização dos

interesses que, muitas vezes, é difícil de conciliar com o cotidiano. Ademais, decisões nos dois Conselhos Gestores exigem apenas a maioria simples dos participantes (50% + 1), não demandando grande debate ou ampla negociação para que uma pauta seja aprovada. Não fosse suficiente, o voto de minerva pertence ao ente governamental, visto que a coordenação dos Conselhos está sempre nas mãos do governo:

Porque em qualquer momento, e isso inclusive foi dito pelo coordenador do conselho, numa cara de pau que eu achei muito louca, que a hora que eles quiserem atropelar na votação, eles atropelam. É paritário, okay. Porém o voto de minerva é deles. Ainda assim, neste caso a gente não chega nem no voto de minerva. Porque tem um proprietário que é conselheiro também, e que a prefeitura construiu paralelamente uma relação de que ele nunca vai votar junto com a gente. Então assim, a qualquer momento que eles botarem pra discussão, pra votação, a gente perde (SC5).

Exemplificando, alguns moradores da Quadra 36 só foram registrados um ano após a remoção, e representantes dos moradores e da sociedade civil sugeriram em reunião do CG 36 que o auxílio-aluguel lhes fosse pago de forma retroativa, visando atender ao período em que haviam ficado alheios ao recebimento do auxílio. Os agentes governamentais responderam que investigariam a legalidade do pagamento retroativo, acrescentando que a deliberação seria feita de acordo com o regulamento do Conselho: “O Sr. Secretário se compromete a realizar uma conversa com o Governo do Estado para essa resposta. Destaca que a deliberação será realizada por votação do Conselho Gestor, amparado pelo Regulamento” (Minutas da Reunião Extraordinária do CG 36). Assim, existe a possibilidade de o benefício não ser concedido.

Além dos aspectos legais e materiais, obstáculos discursivos também influenciam na exclusão dos residentes: “De 100% da reunião 70% você iria entender. Os outros 30% é que realmente o pessoal começou a falar inglês. Às vezes eles falam de certas burocracias, de termos e de questões...” (RES 1).

As respostas aos eventos

Foram averiguadas diversas respostas aos eventos de remoção, nem todas repercutindo positivamente na diminuição das vulnerabilidades. Apresento-as, de acordo com os atores envolvidos.

Por parte do poder executivo, a principal resposta se deu no sentido de justificar sua ação, tendo como discurso subjacente o “interesse público”. Inclusive, subterfúgios jurídicos foram criados, conforme já apontado. Apesar desta não ser uma visão unânime dos burocratas, existe um entendimento de que a região é tão “decadente” que a remoção dos habitantes é um favor: “Os domicílios dessas famílias eles são... Eles não são lugares bons de se viver. Seja sincera, você gostaria de morar num cortiço?” (GOV1). O discurso do interesse público teve um poder simbólico ainda maior pela construção de um hospital público na região, apesar das diretrizes contrárias a este tipo de empreendimento em ZEIS 3: “...um hospital ali vai auxiliar nesse processo de revitalização. É um hospital aberto 24 horas, de referência em saúde da mulher” (GOV1).

Dentre os cidadãos removidos, teve maior repercussão uma perspectiva individual de resposta, com relatos de solidariedade como o da moradora que auxiliou na mudança dos vizinhos. Em frente à vulnerabilidade institucional, ficou aparente a construção de uma escala de cidadania, isto é, um *ranking* entre os cidadãos que teriam direito de ter suas demandas atendidas, ilustrada por esta fala: “Mas como que eu vou sair? A casa é minha, eu não sou um invasor, eu não invadi, eu não pago aluguel, nem nada, eu sou o dono, eu sou dono da casa, vocês vão me tirar da minha casa, vão me pôr onde?” (RES2).

Por fim, teve a resposta dos coletivos que atuaram conjuntamente com os órgãos essenciais à justiça. Para além da atuação jurídica, os coletivos – agrupados no Fórum Aberto Mundaréu da Luz – empreenderam outras frentes. Uma delas foi propor uma alternativa, um plano construído em conjunto com os moradores da região, intitulado “Campos Elíseos Vivo” (Fórum Aberto Mundaréu da Luz, 2018). Para além de um projeto urbanístico, o “Campos Elíseos Vivo” foi criado para ser um “instrumento político de luta” (CS7), tendo sido apresentado e discutido com diversos atores governamentais. A outra frente foi de incentivo à participação com objetivo de materializar os direitos, envolvendo a participação nos Conselhos Gestores; apoio aos residentes que integraram os conselhos; e processos educacionais buscando mostrar aos afetados que todos são cidadãos de direitos.

Breves discussões e considerações finais

Este capítulo teve como objetivo analisar a remoção dos moradores das Quadras 36, 37 e 38 dos Campos Elíseos sob a ótica da vulnerabilidade. O documento foi estruturado em três partes: uma relatando a transformação do território dos Campos Elíseos de

uma zona de condensação até uma zona de rarefação do dinheiro, culminando nos processos de remoção; na segunda parte, abordei a perspectiva da vulnerabilidade, expondo a existência de níveis individual e institucional que nos ajudam a observar o referido território; na terceira parte, apresentei os diferentes matizes de vulnerabilidade institucional, expondo brevemente as respostas aos eventos de remoção.

Alguns apontamentos são necessários agora. Um olhar mais atento aos diversos trechos transcritos acima leva à constatação de que as vulnerabilidades incidem nos moradores da região de forma interseccional. Isto é, apesar de todos os moradores apresentarem vulnerabilidades, afinal, todos serão removidos pela ação dos poderes executivos estadual e municipal, as vulnerabilidades apresentam graus entrecortados por questões de gênero, de raça e de classe. Tais recortes que fazem parte da “escala de cidadania”, apresentada como resposta por moradores, dificultam acesso de determinados públicos a alternativas habitacionais de mercado (sejam pensões informais ou imóveis formalizados), visibilizam e sujeitam corpos à violência policial com nuances específicas.

Posiciono a tentativa dos diversos moradores de se colocarem como “mais merecedores de direitos” como uma resposta que emerge diante do “receio de perder ainda mais” (Santos, 2007, p. 19). Traduzindo, é a forma de se colocarem em frente à institucionalidade, para que ela não exacerbe suas condições individuais de vulnerabilidade. Apesar de ser uma reação ao contexto, isto não significa que os atores não utilizem o mesmo argumento em outras situações. Na verdade, tal perspectiva está alinhada à formação da cidadania brasileira, “uma cidadania nacional que foi desde o início universalmente incluyente na afiliação e maciçamente desigual na distribuição de direitos”, fazendo “uso extensivo da desqualificação seletiva [...] para diferenciar os cidadãos” (Holston, 2013, p. 258), demonstrando um problema estrutural.

No caso apresentado, a vulnerabilidade institucional não se difunde somente pela desconectividade dos serviços públicos, isto é, organizados sem levar em consideração a perspectiva do cidadão (Spink & Burgos, 2019). A aspiração de “acabar com a Cracolândia”, e também com os Campos Elíseos, reduz a atuação política a uma única alternativa, a política de ‘segurança’ pública sem interface com outras políticas. Da forma como é aplicada no território, tal política não permite a existência de diálogo com outras políticas ou com os cidadãos. Ao fim e ao cabo, pode-se dizer que essa atuação política é antagônica à existência daqueles corpos (Krieger & Leblanc, 2018; Lopes, 2018; Mouffe, 2013).

Retornando à obra de Milton Santos, percebo que um território com dinheiro rarefeito, aberto para que as mais diversas identidades possam ocupar o centro

da cidade, causa repulsa, desconforto e medo (Lopes, 2018). As intervenções no Campos Elíseos demonstram um caso exacerbado de regulação que se faz para além do território, buscando torná-lo condizente com o entorno do centro expandido paulistano, onde o dinheiro é condensado. Nos últimos anos, a única tentativa de lidar com os cidadãos dos Campos Elíseos de forma agonística (sem criar um inimigo que deve ser eliminado), estabelecendo canais de comunicação e novas formas de interagir com o território enquanto chão e identidade, foi execrada em praça pública. A visão antagônica estabelecida com a Cracolândia – contrária à visão do “Downtown é um lugar bonito, preservado” (Brasil Urgente, 2016) – não permite a emergência de uma forma interna de organização social (ou de regulação, nas palavras de Milton Santos) que faça frente às vulnerabilidades constatadas no território. Enquanto um lado está tentando sobreviver e resistir, o outro está tentando aniquilar. A organização social é um passo mais adiante.

Referências

- Agência Brasil (2017, maio 24). “ Interesse público ”, diz Doria sobre demolições na Cracolândia. *Exame*. <https://exame.abril.com.br/brasil/interesse-publico-diz-doria-sobre-demolicoes-na-cracolandia/>
- Azevedo, Reinaldo (2014, janeiro 5). Os detalhes macabros da Bolsa Crack do PT. *Veja*, 1–17. <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/os-detalhes-macabros-da-bolsa-crack-do-pt-ou-em-sp-e-no-brasil-ser-viciado-e-moralmente-superior-a-ser-pobre-ou-haddad-consolida-parte-de-sua-heranca-maldita-o-centro-foi-entregue-para-sempre-a-viciad/>
- Branquinho, Evânio dos Santos.(2007). *Campos Elíseos no centro da crise a reprodução do espaço no centro de São Paulo*.
- Brasil Urgente (2016, outubro 4). João Doria fala sobre os desafios na prefeitura de SP. In *Brasil Urgente*. Band. https://noticias.band.uol.com.br/brasilurgente/videos/16016129/joao-doria-fala-sobre-os-desafios-na-prefeitura-de-sp?fbclid=IwAR1Cd5I_Lau-45wAENfTYDSPYgkS6a-OkCz_DA82_noOJF_22cgmYXQv0b_w
- Calil, Thiago Godoi (2015). *Condições do lugar: Relações entre saúde e ambiente para pessoas que usam crack no bairro da Luz, especificamente na região denominada cracolândia*. Universidade de São Paulo.
- Campos, Eudes (2005). Nos caminhos da Luz, antigos palacetes da elite paulistana. *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, 13(1), 11–57. <https://doi.org/10.1590/s0101-47142005000100002>
- Delor, François & Hubert, Michel (2000). Revisiting the concept of “vulnerability”. *Social Science and Medicine*, 50(11), 1557–1570. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(99\)00465-7](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(99)00465-7)
- Estadão Conteúdo (2017, maio 23). Feridos na Cracolândia entraram no prédio escondidos , diz Penido. *Estadão*, 15–17. <https://exame.com/brasil/feridos-na-cracolandia-entraram-no-predio-clandestinamente/>
- Estado de São Paulo (2017, maio 23). Denarc apresenta balanço da megaoperação na Cracolândia. *SP Notícias*. <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/denarc-apresenta-balanco-da-megaoperacao-realizada-na-cracolandia/>

- Fórum Aberto Mundaréu da Luz (2018). *Campos Elíseos vivo: um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade*. <https://polis.org.br/publicacoes/campos-eliseos-vivo-um-projeto-urbanistico-e-social-elaborado-com-a-comunidade-forum-aberto-mundareu-da-luz/>
- García-Hernández, Juan Samuel, & Ginés-De la Nuez, Carmen (2020). Geografías de la desposesión en la ciudad neoliberal: Ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad social en santa cruz de tenerife (canarias-españa). *Eure*, 46(138), 215–234. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612020000200215>
- Holston, James (2013). *Cidadania insurgente : disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. Companhia das Letras.
- Human Rights Commission (2008). *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf
- Itaú Cultural (2021). *Palacete Elias Chaves*. Enciclopédia Itaú Cultural. <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/obra11654/palacete-elias-chaves>
- Khan, Shahed Anwer (1994). Attributes of informal settlements affecting their vulnerability to eviction; a study of Bangkok. In *Environment & Urbanization* (Vol. 6, Número 1, p. 25–39). <https://doi.org/10.1177/095624789400600103>
- Krieger, Morgana G. Martins (2020). *Urban conflicts in Medellín and São Paulo: devices, courses of action and regimes of engagement towards the right to the city* [Fundação Getulio Vargas - EA-ESP]. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29058>
- Krieger, Morgana G. Martins, & Leblanc, Esther M. (2018). A consolidação do termo direito à cidade na cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: uma articulação hegemônica? *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1032–1055. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170135>
- LabCidade.\ (2017). *Região da Luz em disputa: mapeamento dos processos em curso*. <http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2017/08/1e64febe0dcf0aadb23afee2b197afa8.pdf>
- Lombardi, Renato (1995, agosto 7). Polícia reforça combate a traficantes. *O Estado de S. Paulo*. <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19950807-37182-nac-0015-cid-c3-not>
- Lopes, Maira Magalhães (2018). *The making of us: how affects shape collective bodies resisting gentrification*. Stockholm University.
- Machado, Leandro (2018, novembro 7). 'O governo demoliu minha casa e ainda não recebi nada': famílias vizinhas da cracolândia tentam reconstruir a vida. *BBC News Brasil*, 1–8. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45659986>
- Machado, Leandro, Pagnan, Rogério, Gomes, Paulo, & Nevers, Fernanda Pereira (2017, maio 23). Ação de Doria para demolir imóvel deixa feridos na cracolândia, em SP. *Folha de S. Paulo*, 1–5. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886608-demolicao-de-parede-de-imovel-deixa-dois-feridos-na-cracolandia-em-sp.shtml>
- Miranda, F. V. de, Rolnik, R., Lins, R. D., & Santos, R. A. (2019). Planejando contra moradores de ZEIS no centro de São Paulo. *Anais XVIII Enanpur*.
- Mohindra, Katia S., & Schrecker, Tim (2013). From bulldozing to housing rights: Reducing vulnerability and improving health in African slums. *Global Health Promotion*, 20(SUPPL.1), 64–69. <https://doi.org/10.1177/1757975912462425>
- Mosqueira, Tatiana Meza (2007). *Reabilitação da região da Luz - Centro histórico de São Paulo: projetos urbanos e estratégias de intervenção* [Universidade de São Paulo]. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-28052010-113207/>

- Mouffe, Chantal (2013). *Agonistics: Thinking The World Politically* (p. 450). Verso.
- Pagnan, Rogério, Gomes, Paulo & Verpa, Danilo. (2017, maio 21). Doria diz que “cracolândia acabou”, mas usuários de drogas persistem. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886039-apos-acao-policial-secretario-de-doria-diz-que-nao-vai-mais-ter-cracolandia.shtml>
- Rui, Taniele (2016). Fluxos de uma territorialidade: duas décadas de “cracolândia” (1995-2014). In L. Kowarick & H. Frúgoli Jr. (Orgs.), *Pluralidade urbana em São Paulo* (p. 225–248). Editora 34.
- Rui, Taniele (2019). Por entre territórios visíveis e territórios invisibilizados. *Novos Estudos CE-BRAP*, 38(3), 573–588. <https://doi.org/10.25091/S01013300201900030004>
- Sandim, Tatiana Lemos (2018). *Da vulnerabilidade social para a vulnerabilidade institucional: uma análise da política nacional de assistência social e de suas práticas em Belo Horizonte e São Paulo*. FGV - Fundação Getulio Vargas.
- Santos, Milton (1998). O retorno do território. In M. Santos, M. A. A. de Souza, & M. L. Silveira (Orgs.), *Território: globalização e fragmentação* (4ª ed, p. 15–20). Hucitec.
- Santos, Milton (2007). O dinheiro e o território. In *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial* (3ª ed). Lamparina.
- São Paulo. Lei n. 13.430 de 13 de setembro de 2002. (2002). Plano diretor estratégico. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf
- São Paulo. Lei n. 13.885 de 25 de agosto de 2004. (2004). Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de-2004>
- São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU ([s.d.]). *Planta da Cidade de São Paulo levantada pela Companhia Cantareira de Esgotos em 1881*. http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/1881.jpg
- São Paulo. Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB (2015). Portaria n. 131 de 8 de julho de 2015. Estabelece alternativas de atendimento habitacional provisório, fixa os valores limites e regulamenta as condições e os procedimentos para a sua concessão e manutenção. <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-131-de-9-de-julho-de-2015>
- São Paulo. Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB (2018a). *Caracterização dos Imóveis e Famílias cadastradas da Quadra 36*.
- São Paulo. Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB (2018b). *Diretrizes de Intervenção Quadras 37 e 38 - Campos Elíseos*.
- São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU (2020). Sistema de Consulta do Mapa Digital da Cidade de São Paulo – GeoSampa. http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#
- Serapião, Mariel Deak (2018). *O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Fundação Getulio Vargas.
- Sotero, Erick De Moura; Oliveira, Ebenezzer Marcelo Marques de, & Lotta, Gabriela S. (2019). O Programa “De Braços Abertos” – Um Olhar à Luz dos seus Arranjos Institucionais. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1–17. <https://doi.org/10.21118/aps.v11i3.5591>

- Spink, Peter, & Burgos, Fernando (2019). Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In G. Lotta (Org.), *Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília, D.F.: Escola Nacional de Administração Pública, ENAP.
- Thompson, Cameron, Johnson, Teresa & Hanes, Samuel (2016). Vulnerability of fishing communities undergoing gentrification. *Journal of Rural Studies*, 45, 165–174. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.03.008>
- Villaça, Flavio. (2001). *Espaço intra-urbano no Brasil* (2a edição). Studio Nobel.

Notas

- ¹ Os organizadores deste relatório me solicitaram, como integrante do CEAPG, para reanalisar o caso de São Paulo pela ótica específica da vulnerabilidade. Assim, algumas das discussões aqui abordadas estão no corpo da tese, no entanto aqui estão estruturadas sob esta perspectiva.
- ² Para uma visão compreensiva do procedimento metodológico adotado, recomendo leitura do Capítulo 3 da tese (Krieger, 2020).
- ³ A PPP Habitacional é uma parceria público-privada entre o governo do estado de São Paulo, o município de São Paulo e a construtora Canopus Holding S/A. O contrato prevê que a empresa, além da construção das unidades habitacionais, também fará a gestão dos condomínios e poderá explorar as áreas comerciais dos prédios por 20 anos (Miranda et al., 2019).

Parte 3:
O lugar do Lugar

9. Fragilidades institucionais contribuindo para aumentar as vulnerabilidades sociais

Ana Marcia Fornaziero Ramos

Introdução

O capítulo discute os desafios existentes no campo da comunicação e do trabalho conjunto entre os vários atores governamentais e não governamentais que estão instalados num mesmo território e prestam serviços à população local para atendimento às suas demandas. Argumentamos que, em regiões onde há situações de vulnerabilidades sociais, quanto mais frágil é a relação estabelecida entre aqueles atores, quanto mais instáveis, descontínuas e/ou inexistentes são as conexões entre eles, amplia-se a situação de vulnerabilidade daquele território e, em consequência, aumenta a insegurança das pessoas e famílias que habitam aquele local.

Os estudos que apresentamos neste capítulo demonstram que, apesar de haver entendimento sobre a necessidade da criação de um sistema de referência e contra referência com protocolos de atendimento conjunto para um melhor acolhimento das demandas que as regiões apresentam, ele não é criado, e as relações/conexões, quando existem, acontecem no plano pessoal, isto é, “com aquele determinado diretor” ou “com aquela determinada coordenadora”. Essa situação, que tem sido recorrente com o passar dos anos, tem um resultado consistente negativo: a falta de atendimento integralizado às demandas da população e, assim, precariedade na garantia de seus direitos.

Ao nos aproximarmos da realidade de qualquer território, vemos uma diversidade de indivíduos e famílias que necessitam ter à sua disposição, de forma integral, atendimento em vários campos, sejam eles da saúde, educação, assistência social, habitação, transporte, saneamento, entre outros. Tais serviços públicos, de direito da

população, somados, contribuem para seu bem-estar. Isso não ocorrerá na ausência de continuidade e da articulação desses serviços, especialmente quando se considera a complexidade e a multiplicidade de demandas de cada pessoa em particular. O que se vê são atendimentos segmentados, fragmentados, descontínuos, sem levar em conta ao mesmo tempo a singularidade do indivíduo, a atenção integral que as pessoas precisam e o direito universal do acesso a serviços.

As instituições que fazem os atendimentos não se comunicam entre si, nem com os próprios setores, e não têm fluxos ou protocolos oficiais definidos capazes de orientá-los a desenvolver trabalhos em conjunto para que possa haver complementaridade entre eles e, assim, atender de forma integral àqueles que as procuram. As pessoas, cada vez mais, são confrontadas com situações em que são encaminhadas sucessivamente a diversos lugares, em processos demorados e que, muitas vezes, resultam em demandas não atendidas.

Não se desconsidera que hoje, no que concerne à divulgação de informações e atendimentos por meio de novas tecnologias, a situação tenha melhorado. No entanto ainda se observam lacunas e dificuldades que criam barreiras de acesso a serviços e direitos.

Essas lacunas e dificuldades persistem no tempo. Falta de diálogos e escuta, ausência de canais de participação, sobreposição nas ofertas de atendimento, confusão de papéis e competências, falta de fluxos e protocolos de atendimento, desrespeito de uma política em relação à outra, dificuldades de um trabalho intersetorial, além de outros problemas que denotam fragilidade nas relações institucionais, são temas tratados pela literatura desde longo tempo. Neste capítulo recuperamos o que temos pesquisado desde o ano 2000 sobre essas questões em quatro estudos e em dois seminários de discussão no Município de São Paulo.

Os quatro estudos¹ que apresentamos neste capítulo estão ligados ao campo da relação entre a esfera pública estatal e a esfera privada, sem fins lucrativos, na provisão de serviços públicos. Os três primeiros trataram de analisar as relações existentes e os resultados obtidos (positivos e/ou negativos) quando a execução de uma política pública é realizada de forma conjunta entre instituições de naturezas diferentes, por meio de convênios. Tratou-se de estudar quais são as potencialidades e as fragilidades que há nessa forma de prestação de serviço à população demandatária. E ainda, a política eleita foi a da Assistência Social a qual é gestada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) que mantém convênio com Organizações Sociais sem fins lucrativos para a execução dos serviços no campo dessa política em toda cidade de São Paulo.

Nos três estudos, a metodologia utilizada foi estudo de caso, e as estratégias utilizadas foram: a) levantamento bibliográfico da literatura relacionada ao assunto, bem como levantamento documental – o que incluiu legislações e orientações técnicas; b) entrevistas semiestruturadas com profissionais tanto do campo governamental quanto das organizações sociais sem fins lucrativos, e também com usuários(as) dos serviços. Nos estudos dois e três foram entrevistados associações e membros de fóruns que militam no campo. Além das entrevistas também foi realizada observação participante.

O quarto estudo teve como foco uma microrregião em M'Boi Mirim na periferia da Zona Sul de São Paulo. O estudo voltou sua atenção às famílias que tinham como membros pessoas com deficiência, na faixa etária de zero a 29 anos, e como elas se sentiam em relação ao grau de resolutividade de suas demandas pelos serviços que as atendiam. Foram estudadas as políticas de Educação, Saúde e Assistência Social em relação ao atendimento das demandas daquelas famílias. Levou-se ainda em consideração a topografia do local e o acesso a transporte. A metodologia utilizada foi a de estudo de caso.

Adotou-se como estratégia a realização de entrevistas semiestruturadas com as famílias que possibilitaram a construção de micro casos. Foi possível, por meio da aproximação às famílias e de seus relatos, visibilizar o cotidiano delas em relação ao atendimento ou não de suas demandas. Também foram realizadas entrevistas com os órgãos governamentais instalados na microrregião e análises sobre o grau de dificuldade/facilidade na obtenção de informações públicas para acesso a serviços para pessoas com deficiência, além da participação frequente no “fórum de inclusão”, instância de participação coletiva que discute questões pertinentes às pessoas com deficiência na região de M'Boi Mirim.

Dentre os resultados obtidos nos quatro estudos, no decorrer desses 20 anos, está a constatação de que fragilidades institucionais, traduzidas pela falta de comunicação adequada para o acesso a serviços públicos, atendimentos fragmentados e descontinuados sem a instauração de um sistema de referência e contra referência, além da sobreposição de serviços, desconexão de uma política à outra, aliás, desconexão com a região onde essas instituições estão estabelecidas, contribuem para o aumento das vulnerabilidades sociais e locais.

Após a explanação desses quatro estudos, discorreremos sobre dois seminários que foram realizados nos anos de 2018 e 2019, cujo público-alvo foi constituído pelos(as) profissionais da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo em conjunto com os(as) profissionais das Organizações Sociais

sem fins lucrativos que mantêm convênio com essa secretaria para a prestação de serviços nesse campo. O objetivo foi o de sensibilizá-los(las) para um trabalho em rede, refletindo sobre as intersecções e complementaridade existente entre eles, com a criação de fluxos e protocolos.

Ao final, apresentamos um resumo de três entrevistas efetuadas no ano passado (2020) com profissionais do setor público-estatal e do não estatal, a fim de apresentarmos as informações atualizadas sobre a sensação que esses profissionais têm sobre as relações que têm sido estabelecidas intra e inter políticas.

Quatro estudos distintos e o desafio da articulação em rede

Educação infantil na modalidade creche

Entre os anos de 2000 a 2003 foi realizada pesquisa² envolvendo o órgão Municipal de Assistência Social de São Paulo e quatro Organizações Sociais que mantinham um trabalho conjunto de atendimento à educação infantil na modalidade Creche³, na região de Itaquera Guaianazes.

À época a Educação Infantil estava sob a gestão da Política de Assistência Social. Havia três modalidades de atenção as quais eram chamadas de: Creche Direta⁴; Creche Indireta⁵ e Creche Conveniada⁶.

O objetivo era discutir as questões relacionadas à prestação de serviços e de projetos, tanto com atendimento direto pela municipalidade como por meio de convênios⁷. Interessava entender as diferenças entre uma forma e outra, suas potencialidades e/ou fragilidades no atendimento final aos(às) usuários(as).

A pesquisa se deu na região de Itaquera Guaianazes. Foram escolhidas duas creches por modalidade de atenção. No total, foram realizadas 72 entrevistas, envolvendo profissionais de todas as modalidades, presidentes das organizações sociais e famílias.

Quadro 1: atendimento por creche na região de Itaquera Guaianazes no ano de 2002

Tipo de Atendimento	Número	Crianças	Funcionários
Atendimento direto	31	3.312	1.323
Atendimento Indireto	11	1.655	241
Atendimento Conveniado	07	1.263	182
Total de Equipamentos	49	6.230	1.796

Múltiplos aspectos passíveis de análise puderam ser levantados, e que permearam a temática em questão. Esses aspectos contribuíram com a apreciação de como se dá o vínculo institucional – “convênio” – e sua consequência para os serviços prestados. O que consideramos pertinente para este capítulo é o que ficou demonstrado, por meio da voz dos trabalhadores de ambas as organizações, que seria necessário, para melhorar a qualidade das relações institucionais e dos serviços prestados à população, dentre outros itens, “...transparência nas ações, diálogos permanentes, responsabilização e compromissos com causas e com acordos, relações horizontais, domínio por parte dos envolvidos de informações, clarificação de papéis e competências...” (Ramos, 2003).

A pesquisa constatou que o trabalho conjunto entre a Secretaria de Assistência Social e as Organizações Sociais, por meio do instituto convênio e da forma como foram sendo estabelecidas as relações entre ambos, não convergiram para uma prática de parceria⁸, pois se verificou que muito ainda havia de ser construído. Tratava-se de um vínculo de longa duração que exigiria troca de opiniões, planejamento, acompanhamento, avaliação e organização de recursos, de maneira conjunta. Pela pesquisa, se observou que havia falta de diálogos, ausência de canais de participação, disputa entre os chamados “parceiros”, confusão de papéis e de competências, desequilíbrio de forças e tensões nas relações, o que influenciava diretamente ao atendimento prestado à população.

Contudo, os depoimentos também mostraram que havia, por parte dos envolvidos, interesse em atuar em conjunto na busca de atendimento aos anseios e necessidades da população no que se refere à área social. No entanto, aspectos históricos, culturais e políticos dificultavam o avanço na direção de uma relação de parceria que significasse relações substantivas.

Entre outros aspectos importantes que se notou foi o fato de que, para o(a) usuário(a) final, não havia relevância se os serviços eram conveniados ou diretos; o que importava para eles é que suas necessidades fossem atendidas.

Atendimento à população de rua

Poucos anos depois, entre 2008 e 2012⁹, realizamos outra pesquisa envolvendo novamente a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo (SMADS) e Organizações Sociais sem fins lucrativos (OS) que mantinham um trabalho conjunto no atendimento à população em situação de rua, por meio de convênio. Nesta pesquisa, a intenção foi analisar se os serviços ofertados cum-

priam o papel de proteção e emancipação à população em situação de rua e se as parcerias, firmadas por meio de convênios estabelecidos entre SMADS e as OS, apresentavam relevância e impactos positivos no trato dessa questão. Buscou-se compreender se os convênios entre esses dois atores se traduziam em uma relação de parceria com vínculos interorganizacionais e corresponsabilidades nas ações. Isto é, deveria ser assumido mútuo compromisso para o enfrentamento das várias manifestações da questão social, em causas que são comuns às duas organizações (SMADS e OS), embora com papéis e competências diferenciadas.

A pesquisa empírica se deu junto aos serviços socioassistenciais conveniados na área de atenção à população em situação de rua e junto à SMADS. Foram aplicados questionários e realizadas entrevistas com os(as) técnicos(as) da gestão municipal, os(as) trabalhadores(as) dos serviços socioassistenciais conveniados, os(as) dirigentes das OS e os(as) usuários(as), além de membros do movimento nacional de população de rua, membros do conselho de monitoramento de políticas para a população de rua e pesquisadores(as) do campo.

A pesquisa apontou avanços no que diz respeito à relação de trabalho entre SMADS e as OS. Diretrizes técnicas emanadas pela SMADS e pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Portarias Municipais, resoluções aprovadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), entre outros documentos editados nesse período, muito contribuíram para qualificar as relações e formas de trabalho conjunto entre governos municipais e organizações sociais. Houve o reconhecimento da importância do papel de ambos ante a execução da Política de Assistência Social. Assim, as parcerias passaram a ser consideradas potencialidades para se tornarem uma forma gerencial adotada que poderia ser — para além de pactos administrativos — um agente que gerasse compromissos com causas e projetos sociais.

Porém, embora houvesse toda essa documentação técnica normativa e, no plano do discurso, esse reconhecimento também estivesse posto, na relação cotidiana da prestação de serviços na base e na relação de parceria com o governo muitos desafios se apresentaram.

Ressaltou-se a necessidade de um e outro parceiro se reverem. O governo municipal necessitaria assumir sua responsabilização na condução da política de Assistência Social, e as OS teriam o desafio de sair do campo do privado, das decisões pessoais e da filantropia para ir ao campo dos direitos, entendendo que o serviço que presta é a própria expressão materializada da Política de Assistência Social. Pela

fala dos(as) entrevistados(as), percebeu-se que ambos, a seu modo, tinham poder na relação de parceria. Entretanto, consideravam-se subjugados um pelo outro.

Evidenciou-se que, na prática cotidiana, havia muitos conflitos e pouca disposição para enfrentá-los, para se chegar a consensos. Assim, mais uma vez ficou patente a necessidade da abertura de canais de participação de forma institucional, sistematizada e regular, por meio dos quais governo e organizações pudessem dialogar, planejar ações conjuntas, favorecer formação continuada de pessoas para construir unidades de compreensão e ação, mantendo relações horizontais com respeito à autonomia de um e outro, deixando claro os papéis. Pela pesquisa também se reafirmou a inexistência de articulação em rede, seja internamente no órgão municipal, seja com as organizações com as quais mantinha convênio ou com os serviços das outras políticas, como postos de saúde e escolas, por exemplo. Ficou claro que havia iniciativas regionais, individuais e personificadas, não existindo uma direção governamental que indicasse a criação permanente de protocolos e estratégias intersetoriais e intersecretariais. Problemas nos relacionamentos institucionais, bem como a falta de protocolos e de articulação em rede, muito influenciavam o desenrolar dos trabalhos junto à população demandante, uma vez que essas fragilidades atingiam diretamente quem estava prestando o serviço e, em consequência, quem o recebia. Tais lacunas geravam inseguranças para o prestador, levando-o a reproduzir relações não horizontais, insular-se em sua atuação e a oferecer respostas isoladas, quando os problemas eram coletivos e necessitavam de respostas coletivas.

O problema que se coloca para o atendimento integral à população de rua é que os serviços necessitam se articular em rede, tanto entre os serviços socioassistenciais como com outras políticas, já que, no caso de população de rua, as saídas para uma vida autônoma, na maioria das vezes, estão no conjunto das ações da Assistência Social e das outras políticas. Apenas a rede de SMADS não dá conta, sendo importante reconhecer os limites da assistência enquanto política que necessita de ações integradas e articuladas. Desse modo, mais uma vez ficou evidente que as fragilidades institucionais contribuía para um atendimento por vezes incompleto e, assim, com prejuízos para os(as) demandatários(as) da política.

Organizações na Zona Sul do Município de São Paulo na região de M'Boi Mirim

Em novo estudo realizado entre 2014 e 2016¹⁰, envolvendo novamente a Secretaria de Assistência Social do Município e Organizações Sociais da Zona Sul de São Pau-

lo, foi possível observar alguns avanços nas relações institucionais, o que favoreceu a melhoria na qualidade do trabalho desenvolvido. Durante esse período, foram acompanhadas as dinâmicas da Assistência Social na zona sul da cidade de São Paulo, mais especificamente nos bairros de M'Boi Mirim e Campo Limpo. Foram diversos os elementos estudados e analisados, desde documentações técnicas e teóricas até a escuta das vozes das próprias pessoas que estavam executando a Assistência Social, por parte de agentes públicos estatais, ou por agentes públicos não estatais.

O objetivo desse estudo foi contribuir com a discussão sobre as ações locais e a promoção de novos mecanismos de coordenação interorganizacional de base territorial e sinergias de ação, para a construção de espaços de governança coletiva. Nesse sentido, foi analisado no estudo como as manifestações da questão social advindas das inúmeras vulnerabilidades urbanas (institucionais, sociais, materiais, conjunturais) vinham sendo enfrentadas pelo governo municipal na cidade de São Paulo, quais eram os desafios e as estratégias para seu enfrentamento.

No decorrer desse estudo, muitos desafios foram sendo explicitados. Para este capítulo destacamos alguns que consideramos pertinentes ao que estamos discutindo: assumir a responsabilidade pela gestão e coordenação da Assistência Social pelo governo municipal; estabelecer pactos com as Organizações Sociais visando à sua vinculação ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a seus princípios públicos; entender e trabalhar com as noções de territorialidade; trabalhar de forma intersetorial com forte direção e coordenação estatal; romper com serviços por segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais.

O estudo mostrou que os profissionais no cotidiano de sua atuação se confrontam com a complexidade das demandas de seus(uas) usuários(as) e vão buscando estratégias para esse enfrentamento, construindo na prática diária formas de vencer os desafios impostos, sem que tenham suportes institucionalizados e sistematizados. Foram apontadas várias questões, como falta de conhecimento das necessidades das áreas regionais pela unidade central de SMADS, falta de diálogo, falta de canais de suporte para assuntos de manutenção de infraestrutura, ausência de apoio técnico, de capacitações e de organização das informações.

Houve relatos de práticas que estavam dando certo na cidade de São Paulo, no sentido de um trabalho conjunto entre os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os serviços conveniados. No entanto, tratou-se de casos individualizados e específicos, nos quais os coordenadores, tanto das unidades estatais quanto dos convênios,

por esforços próprios, conseguiam uma relação de complementaridade entre as ofertas dos CRAS e CREAS e os serviços socioassistenciais. Contudo, foi constatada sobreposição de serviços entre unidades estatais e os serviços conveniados.

Observou-se que as questões de vulnerabilidade e riscos sociais no território de estudo, somados a poucos serviços instalados como de Saúde, Educação e da rede socioassistencial, além da dificuldade dos atores presentes no território se articularem, aumentavam as fragilidades locais e o não atendimento às demandas que se apresentavam.

Ademais, nem todos os convênios com as Organizações Sociais se configuravam em uma relação de parceria, entendendo-as como parte integrante da rede do sistema público de proteção social. Assim, persistia a falta de canais para discussões e acordos, a existência de relações autoritárias e conflituosas, e ainda diferentes comandos vindos de um mesmo lugar, e cobranças de metas diárias sem olhar para o resultado.

A pesquisa constatou que em São Paulo eram ainda incipientes os mecanismos e estratégias para uma governança coletiva. A conectividade entre os atores ainda era frágil, não sistemática, envolta em relação de hierarquia e baseada em relações verticalizadas, seja de que ponto fosse observada.

Entre os vários desafios e propostas que o estudo apresentou à época, destacamos para este capítulo: a necessidade do rompimento com aspectos culturais que, muitas vezes, colocam o Estado de um lado e a sociedade civil do outro; e o estímulo à construção, nos territórios, de comissões, fóruns, encontros, ou outras formas possíveis de serem criadas para que grupos (estatais e não estatais) se reúnam sistematicamente e produzam respostas que possam ser implementadas pelo Governo em parceria com os demais.

Serviços para famílias com crianças ou adolescentes com deficiência

Entre os anos de 2017 e 2018,¹¹ foi realizado outro estudo na microrregião de M'Boi Mirim. O objetivo deste era compreender e difundir, com base em atores públicos e usuários(as) de serviços e moradores(as) da região, como se davam as dinâmicas microrregionais e como estavam as conexões entre os diversos atores que compunham cada microrregião, além de examinar como as famílias se sentiam em relação ao grau de resolatividade de suas demandas.

Teve o propósito de contribuir com as discussões sobre como os serviços públicos destinados a atender às demandas da população podem ser mais acessíveis,

por meio de uma real conexão entre os vários atores sociais públicos existentes na região. Também quis dar visibilidade à questão social manifestada nas microrregiões estudadas; difundir os dados e as informações coletadas para os atores sociais públicos tanto estatais como não estatais; contribuir com a construção de novas formas de repasse de informações e conhecimentos produzidos para a população e órgãos interessados e com a criação de protocolos de consenso para os encaminhamentos entre serviços, setores e jurisdições.

Observou-se, durante outros estudos realizados na região de M'Boi Mirim e entorno, que, quanto mais nos aproximamos concretamente da realidade de cada trecho de um grande território, mais se percebe em detalhes as dinâmicas que ocorrem no nível micro, as quais podem ser motivadoras de potenciais respostas favoráveis às demandas da população moradora, mas também podem significar maiores dificuldades e fragilidades, configurando-se em grandes vulnerabilidades vivenciadas por essa mesma população.

A atenção se voltou às famílias que tinham como membros crianças e/ou adolescentes com necessidades especiais e que se relacionavam com as políticas de assistência social, saúde e educação

As entrevistas com as famílias salientaram questões como: falta de acessibilidade nos serviços que deviam atendê-los; dificuldade de locomoção até os postos de atendimento por falta de infraestrutura local somada à falta de transporte coletivo adaptado ou, ainda, por falta de treinamento dos motoristas e cobradores em lidar com a questão da deficiência; descontinuidade de atendimento/tratamento pelos serviços de saúde por desligamentos realizados pela própria instituição; crianças e/ou adolescentes mal acolhidos, em decorrência de profissionais despreparados; longa espera por vagas; demora excessiva (mais de dois anos) para se ter um diagnóstico sobre a deficiência apresentada pela criança; falta de informações sobre locais, tipo, horários de atendimento; além da necessidade de judicialização para se obter atendimento, o que seria de direito.

As entrevistas com os(as) profissionais das escolas sediadas na microrregião apontaram falta de conhecimento pelos(as) próprios(as) profissionais dos locais onde há salas com recursos para alunos(as) com deficiência; falta de interesse em participar de capacitações sobre o tema e desconhecimento da existência de famílias que tinham crianças e/ou adolescentes com deficiência na microrregião onde a escola estava instalada. Não há busca ativa, e a demanda só é considerada quando está registrada no sistema da educação. Isso acontece quando a família busca a vaga; muitas famílias, porém, desconheciam o caminho para se inscreverem.

As entrevistas com os(as) profissionais da saúde evidenciaram a ausência de atendimentos específicos a depender da deficiência, descontinuidades de tratamentos e trabalhos isolados, sem complementaridade no tratamento da pessoa com deficiência pela falta de articulação com os atores da microrregião ligados à educação e assistência social.

Esse estudo mostrou de forma *gritante* as desconexões entre os serviços públicos analisados (nas áreas: saúde, educação e assistência social) bem como a falta de informações disponíveis para pessoas com deficiência. Além disso, o acesso da população a serviços públicos se torna bem mais complicado em função de dificuldades e barreiras territoriais existentes (tanto em relação à circulação, infraestrutura do local e ainda como seus moradores estão organizados), somado ao desconhecimento e à falta de informações sobre recursos e serviços de atenção; à demora excessiva em receber atendimento; à falta de vagas para atendimento; ao preconceito e à negligência, em alguns casos ampliando-se as vulnerabilidades pessoais, em virtude das vulnerabilidades sociais, materiais e, mais especificamente, às vulnerabilidades institucionais.

Observou-se, por meio do estudo, que, apesar de haver serviços públicos instalados, os problemas supracitados dificultam o acesso da população, reforçando a visão de um Estado ausente. Há, na microrregião estudada, um número considerável de serviços de saúde e educação. No caso da Assistência Social, um dos serviços chamou atenção para o fato de haver vagas para crianças e adolescentes com deficiência, mas não havia procura. Há que se considerar a dificuldade das famílias em acessar tais serviços, não só pelos motivos já expostos, mas também pela falta de informação clara de como podiam acessá-los e, principalmente, dos serviços se mostrarem abertos, receptivos e acolhedores para receberem usuários(as) com deficiência. Trata-se de uma questão em que as famílias temem por seus(as) filhos(as) não serem bem acolhidos e não receberem bom atendimento.

Articulação em Rede: o debate das possibilidades

Em março de 2018, participamos de um Seminário organizado pela Organização *A Vocação* que havia assinado um Termo de Cooperação junto à Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo (SMADS), com o objetivo de contribuir com a Política de Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por meio de um projeto elaborado por ela, intitulado Projeto de Desenvolvimento Integral (PDI). Naquele seminário, o público se constituiu de profissionais do

campo da Assistência Social de Campo Limpo (região sul da cidade de São Paulo): gerentes e assistentes técnicos dos serviços da rede socioassistencial conveniados com SMADS, técnicos dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e membros da Supervisão de Assistência Social de Campo Limpo (SAS). A meta foi discutir e sensibilizar para um trabalho em rede, refletindo sobre as intersecções e complementaridade existente entre eles, com a criação de fluxos e protocolos.

Como metodologia foram apresentadas palestras sobre o tema, seguidas de reuniões em pequenos grupos para reflexão, discussão e propostas. Os resultados revelaram que todos os participantes não apenas reconheciam a necessidade do trabalho em rede, como também compreendiam que um serviço poderia, de fato, complementar o outro, e que o trabalho em parceria poderia facilitar e agilizar a resolução dos atendimentos mais complexos. Indo além, apontaram também as dificuldades para o trabalho em rede, dentre as quais se destacam: falta de conhecimento dos serviços presentes no território onde atuavam; falta de comunicação entre serviços e entre os órgãos municipais de assistência social; dificuldades de encaminhamentos para a própria rede socioassistencial e para as outras políticas; ausência de informações e dificuldades de locomoção dentro do território e a carência de recursos materiais e humanos.

Diante dessa avaliação, propostas foram construídas: reconhecimento do território, apresentação de um serviço ao outro, criação de fluxos de comunicação e de encaminhamentos, entre outras. Na medida em que tais propostas eram mencionadas, os grupos pensavam em formas de colocá-las em prática, dando-se conta, nesse momento, de que estavam atribuindo a si mesmos mais uma obrigação. Visto que já estavam sobrecarregados com tantos trabalhos, compreenderam que a criação dessa rede seria uma atribuição a mais, à qual não poderiam se dedicar, uma vez que não dispunham de tempo. E assim, apesar de concordarem totalmente com a ideia de que uma efetiva conexão dos serviços prestados nos territórios traria mais eficiência e efetividade à política pública implementada e ao trabalho que desenvolviam, sentiram-se desencorajados em montar uma rede.

Em março de 2019, seminário semelhante, promovido pela mesma organização, foi realizado com os profissionais do governo municipal da área da Assistência Social de M'Boi Mirim. O objetivo foi discutir as possibilidades e os desafios de um trabalho em rede. Mais uma vez, o resultado coincidiu com os anteriores: não havia quem fosse contra o trabalho em rede, mas as questões de uma extensa e pesada burocracia interna, com exigência de relatórios, controles de dados, trâmites

administrativos *versus* falta de recursos humanos; falta de informações; necessidade de atender de forma emergencial ordens que chegam de “cima para baixo” fora das agendas, entre outras questões apontadas, não favoreciam e, portanto, não permitiam, na visão desse grupo, um trabalho em rede, ou melhor dizendo, um trabalho que pudesse se conectar ao outro no sentido de se complementarem.

Para a elaboração deste relatório, entrevistamos, em 2020, profissionais da Assistência Social (AS) ligados ao governo municipal e às organizações não governamentais para atualizarmos informações em relação a possíveis avanços referentes à questão da comunicação, relações de trabalho e conexões entre os serviços e da rede socioassistencial, incluindo a área da saúde e da educação.

Do ponto de vista dos profissionais entrevistados, o trabalho em rede acontece apenas nos casos em que são boas as relações pessoais entre os gestores dos serviços disponibilizados no território, pois não há fluxos nem protocolos definidos em relação à política de Assistência Social (AS) e às outras políticas. Conforme a fala de uma das entrevistadas, “... as articulações deveriam ser feitas por CNPJ¹² mas são por CPF¹³...” (F). No caso da área da Saúde existem fluxos e protocolos, no entanto eles se alteram, conforme a Organização Social que a gerencia. No caso da Educação, existem preconceitos e/ou pré-julgamentos em relação aos usuários atendidos pela AS. Não existem fluxos e protocolos acordados entre essas áreas.

Os atendimentos nos territórios são burocratizados, fragmentados e/ou omisso. Diante disso, as pessoas demandantes dos serviços andam de um lado para o outro, levando e recebendo encaminhamentos que não são resolvidos. Conforme ressaltou uma das entrevistadas “... cada um está no seu quadradinho...” (L). Para uma das entrevistadas seria fundamental a articulação entre as políticas, para que os usuários tivessem resolutividade em suas questões. Segundo ela, muitas vezes pequenos ajustes poderiam melhorar a qualidade do atendimento ao usuário, mas esses nunca são feitos: “... falta olhar sensível dos profissionais...” (L).

Foi recorrente a observação sobre a falta de clareza de papéis e/ou sobreposição de ações dos vários atores presentes no território que, de alguma forma, respondem pelas demandas da população. Outro ponto citado foi a falta de informações claras e precisas: “... os usuários ficam sabendo das coisas no boca a boca entre eles...” (F).

Uma das entrevistadas avalia que houve pequenos avanços no último ano quando ocorreram algumas reuniões na Secretaria Municipal de Assistência Social envolvendo Organizações Sociais, movimentos territoriais, fóruns e conselhos. A entrevistada aponta, no entanto, que há desigualdade em relação ao trato com as Organizações Sociais do município. Ela nos diz que, embora as coisas transcorram

extraoficialmente, é possível notar que algumas têm canais abertos para participação nos assuntos afetos ao seu convênio, por exemplo, enquanto a maioria não tem.

Outra questão que sobressai diz respeito à qualidade da comunicação nos vários escalões, começando pela base até o mais alto nível na hierarquia. A comunicação ocorre em alguns casos por ordens escritas e, em outros, por vias totalmente falhas, porque são truncadas. Ainda foram citadas disputas de poder tanto nos níveis centrais de governo como nos territórios, além dos jogos de interesses políticos e divulgações de fatos e/ou notícias falsas provocando manipulações.

Por que é difícil mudar?

Expusemos neste texto dados de diferentes pesquisas feitas no mesmo município, durante um período de 20 anos, que apontam a necessidade de que sejam revistas as relações que há entre entes públicos estatais e não estatais, no sentido de criarem estratégias para um trabalho conjunto que privilegiem relações horizontais, que somem esforços para o alcance de objetivos comuns, que encontrem meios para facilitar a comunicação, que consigam criar um sistema de referência e contra referência com protocolos e fluxos que beneficiem a população atendida, além de um sistema que informe a população de forma direta e objetiva sobre formas de acesso a serviços presentes nos locais onde moram e, em outros locais, caso seja necessário acessá-los. São necessárias ações que mudem esse quadro já conhecido há bastante tempo.

Como pôde ser visto, não são questões novas e parece haver movimentos de avanços e retrocessos em todos os escalões os quais influenciam os trabalhos que são executados nos territórios onde estão as pessoas e respectivas demandas. Quais seriam as causas que fazem com que essas questões se perpetuem no tempo? E, mais – tendo em vista que os sujeitos públicos estatais e não estatais que atuam nos territórios pesquisados, consideram que a conectividade entre eles não só favoreceria o trabalho que realizam, mas também proporcionaria um melhor atendimento às demandas da população –, cabe questionar por que, apesar disso, o trabalho em rede não tem acontecido?

É possível perceber que as questões que se têm perpetuado no tempo denotam vulnerabilidades institucionais que prejudicam diretamente o atendimento das pessoas em seus territórios. Poderíamos supor que tais vulnerabilidades emergem, ou se agravam, em decorrência de mudanças políticas? Vejamos quais eram as forças políticas nos diversos períodos apresentados neste texto:

Quadro 2: Forças Políticas 2000 – 2020

Período dos estudos	Período Mandato	Prefeito (a)	Partido ¹⁴	
2000 a 2003	2001 a 2004	Marta Suplicy	PT	Partido de Esquerda
2008 a 2012	2006 a 2012	Gilberto Kassab	PFL (2007) DEM (2007–2011) PSD (após 2011)	DEM - Centro-direita PFL - Centro-direita PSD - Centro direita
2014 a 2016	2013 a 2016	Fernando Haddad	PT	Partido de Esquerda
2017 a 2018	2017 a 2018	João Doria	PSDB	Partido de Centro
2018, 2019, 2020	2018 atual	Bruno Covas	PSDB	Partido de Centro

Pelo quadro, se observa que, durante os anos pesquisados, diferentes partidos estiveram à frente das prefeituras sem que as questões trazidas neste estudo sofressem alterações significativas, quer para pior, quer para melhor. Dessa forma, acreditamos que, embora posições e vontades políticas influenciem, ou mesmo determinem os rumos e a escolha por determinadas políticas públicas em detrimento de outras, as questões referentes às vulnerabilidades institucionais mostraram-se pouco afetadas pelas mudanças na agenda política. Assim, nos parece correto inferir que o problema é de ordem estrutural. É necessário mexer nas bases das estruturas administrativas tanto públicas estatais como não estatais.

Uma questão importante a se levar em consideração é que não são as normativas das políticas definidas pelas secretarias que chegam diretamente às pessoas beneficiárias, mas sim aos(as) técnicos(as), estatais ou não, que têm um jeito próprio de orientar famílias sobre seus problemas, de acordo com o que entenderam dessas normativas e com base nos insumos que dispõem para trabalhar naquela unidade. Por essa razão, eles(as) são “peças” fundamentais para a execução de qualquer política e merecem toda a atenção.

As pesquisas revelam que os(as) técnicos(as) apresentam, além de outras questões, sentimentos de frustração, de sobrecarga, de imobilidade, de engessamento, desrespeito e falta de reconhecimento e, com relação mais direta ao trabalho realizado, consideram que há descontinuidade e excesso de burocracia. Eles precisam ser ouvidos e a maneira como trabalham, reavaliada. É importante considerar que as vulnerabilidades institucionais e interinstitucionais exercem total influência nos sentimentos produzidos pelos(as) técnico(as).

Muitos(as) técnicos(as) se culpam pessoalmente ou são culpados(as) por outrem pela incapacidade de dar respostas efetivas aos atendimentos que fazem. No entanto, o conjunto das questões apresentadas por esses estudos demonstra problemas estruturais da administração pública que precisam ser revistos. Diante disso, além da necessidade de se rever posturas e formas de relacionamento, papéis desempenhados, formas de comunicação e repasse de informações, criação de normas, protocolos e processos, a partir dos locais onde eles são necessários, é preciso desenvolver, por um lado, espírito de governança coletiva em que haja estímulos que favoreçam que grupos (estatais e não estatais) se reúnam nos territórios sistematicamente em comissões, fóruns, encontros ou outras formas que forem criadas para que exercitem a participação, para debaterem e construir respostas, com o objetivo de prover a população com atendimentos não fragmentados, e que venham ao encontro de suas reais necessidades. Por outro lado, é preciso entender que as manifestações da questão social são múltiplas e suas respostas se fragmentam entre diferentes serviços. Portanto, se não houver uma conexão consistente e constante entre técnicos, servidores, ativistas, professores, trabalhadores da saúde e outros, as questões não se resolvem. É interessante perceber que, quando os serviços se conectam e funcionam em prol do atendimento à população, o acesso a um espaço pode gerar acesso a outros espaços, o que amplia as possibilidades de quem está sendo atendido.

Conclusão

Concluo com a expectativa de que, em breve, possa ser alterado o quadro revelado neste capítulo, que muito bem se resume na voz de uma entrevistada do campo da Assistência Social, em diálogo realizado recentemente com um juiz de Direito:

Juiz da Vara da Família: *Por que tudo tem que ser judicializado? Vocês (Saúde, Assistência Social e Educação) não conversam no território?*

E ela respondeu: *Na verdade, não.*

Referências

Ramos, Ana Marcia Fornaziero (2003). *Desafios para a formação de parcerias no serviço creche da Secretaria da Assistência Social da PMSP*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

- Ramos, Ana Marcia Fornaziero (2012). *Potencialidades e desafios nas parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Entidades Sociais na Cidade de São Paulo: um estudo dos serviços voltados à população em situação de rua*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Ramos, Ana Marcia Fornaziero (2016). Relatório de um estudo de acompanhamento das dinâmicas da Assistência Social na Zona Sul de São Paulo – M^o Boi Mirim e Campo Limpo. Relatório Pós-Doutorado, Programa de Pós-doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, *Série Documentos De Trabalho. Estação de Pesquisa Urbana M'boi.nº12. Resumo Executivo, São Paulo*.
- Serapião, Mariel Deak (2018). *O Bolsa Família no cotidiano: O Bolsa Família no cotidiano: conexões e desconexões em um território vulnerável*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.
- Spink, Peter Kevin & Tavanti, Roberth Miniguine (2015). A segurança que queremos e o papel da conectividade: uma introdução. *Série Documentos De Trabalho. Estação de Pesquisa Urbana M'Boi. Nº 05*.
- Spink, Peter Kevin. *Parcerias e alianças com organizações não-estatais*. São Paulo, POLIS; Programa Gestão Pública e Cidadania. FGV-EAESP, 2001 disponível na http://www.teologiapelain-ternet.com.br/biblioteca/arquivos/Educacionais/Administracao_Publica/Parcerias%20E%20Aliancas.pdf

Notas

- ¹ 1º estudo: 2000 a 2003; 2º estudo: 2008 a 2012; 3º estudo: 2014 a 2016; 4º estudo: 2017 a 2018
- ² Ramos, A.M.F. 2003
- ³ Atualmente chamados de Centro de Educação Infantil e gestados pela Secretaria Municipal de Educação.
- ⁴ Creche Direta - quando espaço físico, materiais e recursos humanos eram todos pertencentes ao poder público.
- ⁵ Creche Indireta - quando espaço físico e materiais eram de responsabilidade do poder público, mas a gestão da creche, incluindo seu quadro de recursos humanos, era de responsabilidade da Organização Social conveniada.
- ⁶ Creche Conveniada - quando toda a gestão, incluindo espaço, materiais e recursos humanos, era gestada pela Organização Social conveniada.
- ⁷ Em 2002, havia 271 serviços diretos, 157 indiretos e 295 conveniados na cidade de São Paulo.
- ⁸ O termo *parceria* é muito discutido quando se trata de “convênio” entre a SMADS e as Organizações Sociais. Há entendimentos diversos sobre o termo, e muitos (profissionais tanto públicos estatais quanto públicos não estatais) consideram que, nas relações conveniadas, nunca houve uma verdadeira relação de parceria. No entanto, a partir de 2001, com a aprovação da Lei de Parcerias 13.153 de 22/06/2001, regulamentada pelo decreto 43.698 de 2/09/2003, que dispõe sobre a política pública de atenções da assistência social sem fins lucrativos, operada

através de convênios no âmbito do Município de São Paulo, essas relações foram chamadas de parcerias. Também é importante destacar que, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2004, a forma de participação das organizações sociais sem fins lucrativos passaram a integrar o Sistema Único de Assistência Social como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais e como cogestoras e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais dos usuários da assistência social, tornando-se, assim, parceiras na execução da Política. Mais recentemente, a Lei Federal 13.019/2014 instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Os estudos apresentados neste capítulo discutem fundamentalmente o que tem significado essa relação de parceria por meio de convênio; para isso, os estudos levaram em consideração a definição de parceria dada por Peter Spink (2001): parcerias correspondem a relações substantivas que implicam corresponsabilidades, nas quais há valores compartilhados e comprometimento mútuo (Spink, 2001).

⁹ Ramos, A.M.F 2012

¹⁰ Ramos, A.M.F. 2016

¹¹ Documento de Trabalho X. CEAPG - Estação de Pesquisa M' Boi Mirim.

¹² Cadastro Nacional Pessoa Jurídica.

¹³ Cadastro Pessoa Física.

¹⁴ PT – Partido dos Trabalhadores; PFL – Partido da Frente Liberal; DEM – Democratas; PSD – Partido Social Democrático; PSDB – Partido da Socialdemocracia Brasileira.

10. Potencialidades e desafios da agricultura urbana em territórios de alta vulnerabilidade: ação pública, conexões viáveis e implicações para políticas públicas

Zilma Borges, Lya Porto e Kate Dayana de Abreu

Introdução

A incorporação dos problemas socioambientais na agenda de planejamento e gestão urbana tem demandado ações coordenadas entre o Estado e a sociedade, a fim de lidar com uma complexidade que envolve várias dimensões. No Brasil, nos últimos 30 anos, diversos avanços de governança ambiental foram experimentados, envolvendo múltiplos atores sociais e a criação de institucionalidades para o atendimento aos desafios do desenvolvimento sustentável. Essa governança focaliza tanto as ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade, como as ações de remediação dos impactos negativos das atividades humanas.

No plano global, os esforços de governança ambiental têm sido direcionados aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, instituídos pelas Nações Unidas. No Brasil, a tendência incremental observada ao longo das últimas décadas vem sendo ameaçada pela desconstrução de relevantes marcos institucionais e pelas disputas entre as perspectivas da conservação ambiental e do crescimento econômico. Porém, é importante marcar que essa desconstrução não ocorre em um vácuo. Existem reações dos movimentos sociais, das associações e dos fóruns vinculados à questão das águas, às populações tradicionais, à conservação ambiental e da floresta e ao controle dos agrotóxicos, entre outros, que são atores essenciais no processo de disputa de narrativas e de uma visão política sobre as práticas socioambientais (Adams, Borges, Moretto & Futemma, 2020).

No meio urbano, essas temáticas têm avançado na busca da conservação de áreas naturais, de criação de soluções baseadas na natureza e de serviços ecossistêmicos, que deem conta de articular estratégias para lidar de forma mais integrada com os diversos problemas de interesse público. Uma discussão oportuna envolve a dimensão urbano-rural e a perspectiva de que é preciso entender tal relação como um *continuum*, que se retroalimenta. Mesmo em grandes cidades, o cinturão verde que envolve as regiões periurbanas, ou as nascentes e córregos que circulam entre esses espaços e a produção de alimentos *in natura* que abastece as cidades, são interfaces concretas dessa interrelação.

O Estatuto das Cidades, lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, estabelece uma série de instrumentos para as políticas urbanas, sendo o Plano Diretor uma de suas principais estratégias de promoção do planejamento urbano participativo. Apesar dos desafios de sua implementação, os Planos Diretores têm incluído propostas sustentáveis para as funções e uso da terra, o zoneamento urbano e as áreas de proteção ambiental (Abreu, Borges, Porto & Spink, 2020). Alguns exemplos de propostas que vêm sendo defendidas são as infraestruturas verdes, captações de água de chuva, melhoria da qualidade de áreas degradadas, investimentos em transporte público e a ampliação de espaços verdes, apenas para citar algumas.

Trazendo contribuições para minimizar um problema fundamental, que é a falta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e atuando em uma clara relação urbano-rural, a Agricultura Urbana vem sendo considerada uma das formas de contribuição para a integração de sistemas agroalimentares, aproximando produtores e consumidores, e, ao mesmo tempo, capaz de fornecer soluções para problemas ambientais nas cidades. Compreendida como um conceito multidimensional, inclui a produção, a transformação e a prestação de serviços para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais) e pecuários (animais de pequeno e médio porte) voltados para o autoconsumo, trocas e comercialização.

O reconhecimento da importância da Agricultura Urbana na produção de alimentos está se ampliando em diversos países de formas distintas, advindos das diferentes relações entre problemas ambientais e sociais, e de acordo ao contexto político encontrado. No Brasil, essas propostas se originam mais fortemente da sociedade civil do que do poder público e buscam criar circuitos curtos para produção e comercialização, organização coletiva do consumo, entrepostos de distribuição, cooperativas, associações e coletivos de agricultores para produção de base agroecológica e natural, hortas comunitárias, entre outras práticas.

Dois significativos instrumentos que ajudaram na incorporação da Agricultura Urbana como relevante na agenda global foram “A Nova Agenda Urbana”, aprovada em 2016 na Conferência das Nações Unidas Habitat III, em Quito, no Equador, e o “Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana”, assinado em 2015, que tem como objetivo principal a criação de uma rede de cidades comprometidas com o desenvolvimento e a implementação de sistemas alimentares sustentáveis. O Pacto estimula a troca de ideias e de sugestões sobre como abordar concretamente problemas comuns sobre temas que envolvem alimentação, e convém destacar que São Paulo foi uma das cidades signatárias.

Neste capítulo, discutimos possíveis contribuições da Agricultura Urbana para o planejamento urbano, dando ênfase à periferia de São Paulo como um exemplo que problematiza desafios e potencialidades para a implementação de políticas públicas adequadas às dinâmicas territoriais. Na ausência de um Estado protagonista, o olhar atento aos territórios muitas vezes invisíveis revela uma série de práticas sociais, construídas por agentes locais em resposta aos problemas públicos vivenciados.

Este enfoque conversa também com o problema da pobreza e da desigualdade que já vinham aumentando nos últimos anos no Brasil, e que foram agravados pela pandemia de Covid-19. Os mais vulneráveis são aqueles que sentem mais seriamente os impactos negativos em um contexto de crise.

Para essa análise apresentamos os resultados de pesquisa sobre potencialidades da agricultura urbana em contribuir para a qualidade de vida na região do M’Boi Mirim, Zona Sul de São Paulo, como parte do projeto Estação de Pesquisa Urbana, do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Fundação Getúlio Vargas, que tem como escopo o estudo de vulnerabilidades urbanas de base territorial. À luz da análise das ações públicas de agricultura urbana nesse território, buscamos contribuir com uma reflexão mais ampla sobre a conectividade, abordando o cotidiano, visibilidade e invisibilidade das práticas sociais, muitas vezes detectadas em microescala.

O município de São Paulo criou um primeiro programa municipal direcionado à agricultura urbana em 2004, e, nos últimos anos, houve significativa participação da sociedade civil para incluir a agricultura em diferentes planos e programas municipais. Porém, apesar de expressivos avanços de instrumentos institucionais, a efetivação de políticas públicas tem sido tímida e desigual entre as regiões da cidade. Os maiores protagonistas desse campo têm sido as organizações da sociedade civil, lideranças locais, ativistas ambientais e agricultores.

O território do M’Boi Mirim tem pouca visibilidade nos planos e programas de agricultura urbana do município de São Paulo, que vem se concentrando mais

fortemente nos extremos da Zona Leste e na região rural da Zona Sul. No entanto, foi possível identificar que há diferentes práticas de agricultura nessa região, e diversos atores locais buscam construir conexão entre as ações vinculadas a elas.

Os distritos que formam a região do M'Boi Mirim (Jardim Ângela e Jardim São Luís) possuem juntos 62,10 km² de extensão e pouco mais de 625 mil habitantes (São Paulo, 2019). Por um lado, a região é composta por áreas bastante adensadas sem planejamento urbano adequado e com acesso insuficiente a diversos serviços públicos; e, por outro, a região apresenta áreas verdes isoladas, pertencentes a áreas de proteção ambiental e parques municipais. Nesse contexto, o aspecto ambiental é mais uma das características inerentes a esse território marcado por vulnerabilidades materiais, sociais e institucionais (Spink, 2014), e a articulação das práticas de agricultura urbana tem sido promovida por atores locais pelo seu potencial de proteção ambiental, promoção da saúde, educação alimentar e geração de renda. Interessante destacar que o próprio uso do termo 'Agricultura Urbana' não é de uso recorrente pela população local, pois muitas pessoas se utilizam do termo 'hortas' e, especialmente nas ações empreendidas por profissionais da saúde, uma ideia que incorpora a relação com a agricultura é a de 'alimentação saudável'.

Como foi possível verificar na pesquisa, tanto no Jardim São Luís como no Jardim Ângela, a agricultura urbana é concretizada por meio de diferentes tipos de hortas – comerciais, comunitárias, escolares e domésticas –, e também mediante projetos e iniciativas para ampliar o acesso da população a alimentos saudáveis. Estes são protagonizados por lideranças e articuladores locais, educadores, agricultores, gestores e funcionários públicos da região, ligados especialmente aos setores de educação, saúde e meio ambiente.

Partindo do objetivo de elaborar um diagnóstico socioinstitucional sobre a agricultura urbana nesse território, seus sentidos e funções locais, a fim de analisar potencialidades de contribuição para a qualidade de vida e segurança alimentar de seus moradores, nossa equipe descobriu inúmeras iniciativas que se conectam de formas diversas, e que nos mostraram que o campo da agricultura urbana no M'Boi Mirim está em movimento e em expansão. A pesquisa foi realizada entre 2016-2019, por meio da metodologia de pesquisa participante, com o estabelecimento de um diálogo constante com moradores, agricultores, lideranças e gestores locais, além da participação em reuniões, fóruns de discussão e realização de entrevistas.

O texto está organizado em quatro seções. A primeira trata do contexto da construção de políticas e ações públicas ligadas à Agricultura Urbana (AU) no município de São Paulo. A segunda apresenta as práticas e ações públicas de agri-

cultura urbana no território do M'Boi Mirim. A terceira discute a perspectiva de Sistemas Territoriais de Alimentação, percebida como uma abordagem que dialoga com as demandas e oportunidades encontradas na região. Finalmente, a conclusão apresenta reflexões sobre políticas públicas para o fortalecimento da agricultura urbana, ampliação de ações visando à conservação ambiental, à segurança alimentar e nutricional e à construção de sistemas agroalimentares sustentáveis.

A construção do campo da Agricultura Urbana no município de São Paulo

As práticas agrícolas no município de São Paulo foram aos poucos sendo invisibilizadas devido aos processos de urbanização, especialmente a partir de meados do século XX, e na região do M'Boi Mirim não foi diferente. Até a década de 1950, a região era ocupada por sítios e chácaras, onde essas práticas eram recorrentes. Posteriormente, se iniciou um processo de desmembramento desses espaços em lotes, e, a contar da década de 1960, a ocupação do território passou a se expandir de forma desordenada, incluindo a ocupação em áreas de preservação ambiental.

Com isso, diante de uma região marcada pela ausência de planejamento urbano e ambiental adequado e insuficiência de equipamentos e serviços públicos, a população dessa região passa por diferentes vulnerabilidades como moradias precárias, baixa escolaridade e baixa renda. As questões socioambientais são também bastante evidenciadas por sua relação com ocupações irregulares da região. Por outro lado, há uma dinâmica crescente de fortalecimento dos vínculos entre homem e natureza, em que a relação entre agricultura urbana, alimentação e as águas têm ocupado um lugar central nas articulações e discussões públicas nesse território de mananciais.

Há de se destacar que a expansão dessas preocupações socioambientais é recorrente em diferentes regiões do município e, especialmente nos últimos dez anos, ações coletivas têm sido mobilizadas por grupos organizados, articuladores, ativistas e conselhos municipais visando à institucionalização e fortalecimento da agricultura urbana em planos e programas municipais. Podem-se evidenciar três avanços principais nessa direção, que se concretizaram em programas estabelecidos pelo poder público municipal: (a) apoio à produção, certificação e comercialização de alimentos agroecológicos; (b) promoção da educação ambiental; e (c) criação de plataforma digital para articulação entre produtores e consumidores. No entanto, além da implementação desses programas ser descontinuada, há territórios que

apresentam mais dificuldades em mobilizar acessos consistentes a essas estruturas, como é o caso da região do M'Boi Mirim.

O Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (Proaurp) do município de São Paulo, criado pela Lei 13.727 de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 51.801/2010, representa o primeiro marco institucional para produção comercial e para a educação ambiental. No âmbito do suporte à produção comercial, esse decreto instituiu a criação de duas Casas de Agricultura Ecológica – uma na Zona Leste, e outra na Zonal Sul ¹, com o objetivo de promover assistência técnica para agricultores. No âmbito da educação ambiental, o decreto prevê a promoção de hortas com fins educativos, medicinais e de autoconsumo, e prevê a realização de cursos de formação sobre horta e jardinagem pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo.

Posteriormente, em decorrência de uma organização crescente, grupos de agricultores, gestores sociais, ativistas ambientais e do campo da segurança alimentar e nutricional têm fortalecido ações para incluir a agricultura urbana em outros planos e programas municipais. Alguns desses exemplos são:

- A inclusão de diferentes artigos e 12 menções à agricultura no Plano Diretor Estratégico de 2014, incluindo a criação de zonas rurais no município.
- A criação da Lei nº 16140/2015, que obriga a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para a merenda escolar, preferencialmente de produtores locais.
- A inclusão de 10 ações e metas para a agricultura urbana no 1º Plano de Segurança Alimentar no ano de 2016.
- A criação do 1º Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário no ano de 2019.

Embora a repercussão em ações concretas vinculadas a esses avanços institucionais tenha sido tímida e descontinuada (Porto de Oliveira et al., 2021), pode-se destacar como principais contribuições as seguintes iniciativas:

- O Programa Escola Estufa Lucy Montoro, instituído pelo Decreto nº 50.741, de 16 de julho de 2009, que teve como objetivo estimular a produção e acesso a alimentos frescos, e a oferta de cursos de formação em agroecologia.
- A criação de duas Casas de Agricultura Ecológica com a finalidade de prover assistência técnica aos agricultores.
- A oferta de cursos de formação promovidos pela Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (UMAPAZ).

- A inclusão de chamadas específicas para a agricultura urbana por meio do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) do município de São Paulo, que financiou projetos de agroecologia urbana implementados por ONGs.
- A criação de chamadas específicas para a agricultura no Programa Operação Trabalho (POT), oferecendo bolsa-auxílio durante um período de 12 meses².
- O lançamento, em 2020, das plataformas digitais Sampa + Rural e do Sis Rural, criadas como parte do Programa Ligue os Pontos, da Prefeitura Municipal de São Paulo, que reúne informações da produção agrícola da zona rural do município e de atividades urbanas ligadas à comercialização.

Diversas dessas ações tiveram maiores impactos nos extremos das regiões da Zona Leste e na área rural da Zona Sul, especialmente pelo esforço conjunto de ONGs e técnicos das Casas de Agricultura Ecológica para apoiar a associação e produção de duas organizações de agricultores: a Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (COOPERAPAS) e a Associação dos Agricultores da Zona Leste (AAZL).

No entanto, embora essas duas regiões tenham obtido apoio de organizações governamentais e não governamentais, há territórios que estão construindo a agricultura urbana de diferentes formas, e que ainda são invisíveis às instâncias governamentais decisórias e de formulação de políticas públicas, e não têm recebido praticamente nenhum tipo de direcionamento dos relativos avanços institucionais para a agricultura urbana no âmbito municipal. A região do M'Boi Mirim é um desses territórios invisíveis à construção do campo da agricultura urbana no município. Porém, durante a pesquisa realizada entre 2016 e 2019, foi possível identificar que há, ao contrário, diversas e diferentes iniciativas em prática. Embora em grande parte elas estejam desarticuladas e pouco conhecidas no próprio território, aos poucos vêm avançando em conexões e estratégias de ação coletiva, como será detalhado na próxima seção.

As práticas de Agricultura Urbana no M'Boi Mirim

Ao chegar à região do M'Boi Mirim em 2016 para pesquisar o que havia de agricultura urbana ali, os projetos e atividades relacionados a esse tema não eram popularmente conhecidos – diferentemente das ações de cultura, por exemplo, que possuem grande notoriedade e reconhecimento dentro e fora do território. A agricultura urbana

revelou-se, assim, um campo a ser explorado, para o qual não havia mapas com rotas pré-definidas, tampouco um mapeamento que indicasse suas localizações.

Como pesquisadoras conversadoras no cotidiano (Spink, 2008), o método inicial plausível foi dialogar, escutar e buscar apreender os sentidos, narrativas e abrir novos contatos. Começamos pela ONG ambiental Ângela de Cara Limpa - vinculada à Sociedade Santos Mártires, associação de base religiosa católica, que atua há anos na região, com múltiplas ações em torno de direitos sociais. A ONG Ângela de Cara Limpa possui uma horta que comercializa totalmente sua produção na própria região, através de cestas e entregas, principalmente para atendimento de serviços prestados pela Sociedade Santos Mártires.

Um ponto a se destacar é a visão apresentada pelos responsáveis por essa horta, que ressaltaram a importância de que os moradores da região tenham acesso a alimentos frescos e orgânicos, e a intenção em continuar vinculando a produção da horta apenas à região do M'Boi, mesmo com dificuldades de escoar a produção. A partir desses contatos iniciais, foram encontrados no território outros produtores que também cultivam com a finalidade de comercialização, envolvendo tanto famílias como agricultores individuais que vendem na própria região e em outras, por meio de entregas provenientes de pedidos. Ao longo da pesquisa identificamos este tipo de prática como de Agricultura Urbana para Geração de Renda, que se mantém mesmo sem uma associação ou cooperativa que articule um número maior de agricultores e sem o apoio de políticas públicas para acesso à assistência técnica, insumos e canais de comercialização.

Além da Sociedade Santos Mártires, outro contato relevante foi o Coletivo Dedo Verde, valioso articulador de práticas de agricultura urbana no território, por intermédio de quem foi possível conhecer diversas ações relacionadas ao tema, em andamento na região, ou em projeto. A continuidade desses contatos nos levou a conhecer iniciativas construídas em parceria e protagonizadas por agricultores e agricultoras, lideranças comunitárias, gestores locais da área de educação, meio ambiente e de saúde. Reconstituindo os vários relatos e visitas, foi possível observar que havia na região uma série de práticas de agricultura urbana, cujo leque de finalidades também era diverso, mas pouco integradas em sua maioria. Essas práticas ocorrem principalmente em escolas, unidades básicas de saúde, parques públicos, ONGs comunitárias, terrenos particulares próprios ou cedidos por comodato e terrenos públicos ocupados por movimentos sociais de moradia.

No campo educacional a Diretoria Regional de Ensino (DRE) do Campo Limpo, que inclui a subprefeitura do M'Boi Mirim, vem realizando um levantamento

sobre as hortas escolares por meio do seu Núcleo de Educação Ambiental. O que se verificou é que muitas escolas iniciam hortas, mas a maioria delas não consegue ser mantida, em virtude de dificuldades técnicas e falta de materiais e insumos. A Secretaria Municipal de Educação investiu na formação de professores em educação ambiental, porém não há recursos disponíveis para assegurar a continuidade dos cultivos, o que tem sido um desafio que acaba sendo transferido para as coordenações escolares e professores.

Tal fato impacta diretamente nas atividades de integração entre ensino e prática, desenvolvimento de hábitos alimentares e participação da comunidade escolar. Há, no entanto, exemplos de escolas que conseguem desenvolver ações bastante inovadoras, promovendo, inclusive, atividades junto aos pais e famílias, em esforços vinculados à ampliação da relação com os locais em que vivem. Para isso, propõem ações conjuntas com articuladores sociais e gestores da Diretoria Regional de Ensino para formações sobre cultivo, e com unidades básicas de saúde, agentes ambientais e gestores de parques para acesso a insumos, como composto orgânico, mudas e terra, e criação de projetos em comum.

A educação alimentar e nutricional também é importante na área da saúde nesse território. O que não é por acaso. Dados da Secretaria Municipal de Saúde (2015) revelam que 5% da população de M'Boi Mirim tinha sido diagnosticada com diabetes e 13,6% com hipertensão, bem acima das médias paulistanas de 1% e 5%, respectivamente, para os mesmos índices. Para reverter esse quadro, ações que se vinculam à agricultura urbana são incentivadas pelos agentes de promoção ambiental, por meio do Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS), uma iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo junto à Estratégia Saúde da Família.

Os agentes do PAVS são vinculados às equipes dessa Estratégia e atuam territorialmente a partir das unidades básicas de saúde que, na região, são geridas por duas organizações não governamentais, o Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim (CEJAM) e a Associação Monte Azul. Também nesse caso, segundo os relatos, os recursos financeiros recebidos por essas organizações são principalmente para manter a folha de pagamento. A maior parte dos materiais utilizados é fruto de doações por meio de parcerias buscadas pelos gestores locais. Esse programa oferece oficinas sobre 'Hortas e Alimentação Saudável' realizadas por agentes ambientais que promovem o consumo e o aproveitamento total de alimentos frescos e saudáveis como ervas medicinais, plantas alimentícias não convencionais (Pancs), temperos e hortaliças. Além disso, patrocinam intervenções ambientais e ensino de técnicas de cultivo desses vegetais em hortas escolares e comunitárias, bem como em vasos

e garrafas *pet* dispostos em quintais, lajes e becos. Esse programa busca contribuir não só para uma alimentação saudável como também para conservação ambiental.

Segundo o Mapa de Desigualdades, em 2015, havia 90,66 m² de área verde por habitante na área administrativa da Subprefeitura de M'Boi Mirim (Rede Nossa São Paulo, 2019), estando entre as cinco que apresentam os maiores valores para esse índice na cidade de São Paulo, cuja média é 36,2 m² por habitante³. Porém, essa média não revela que as áreas verdes dessa região estão concentradas em áreas protegidas e não se integram às habitações dessa região. Dessa forma, a região apresenta graves problemas de adensamento populacional não planejado, assim como impactos nas áreas de conservação ambiental, incluindo as margens da Represa Guarapiranga e nascentes que abastecem suas águas.

As ocupações existentes na região expressam a luta pelo direito fundamental à moradia, e também diferentes vulnerabilidades dessa situação, ampliando o risco da conservação desse reservatório importante para o equilíbrio ambiental da região e o abastecimento público de água potável para a Região Metropolitana de São Paulo. Moradores mais antigos desse território relatam que as ocupações são crescentes. Elas se dão em espaços que ainda estariam “vazios”, mas que são áreas de preservação ambiental, como topos de morro e às margens da represa.

Como um exemplo que marca as contradições aí presentes, há ocupações que possuem horta comunitária, o que contribui para uma alimentação mais saudável dos moradores que cultivam seus alimentos. Porém, por outro lado, a ocupação está muito próxima às margens da Represa Guarapiranga, gerando impactos diretos nesse ecossistema.

Tendo em vista a complexidade e transversalidade das questões ambientais, a população da parte do extremo sul de M'Boi Mirim criou em 2017 o Fórum do Fundão das Águas, um espaço de diálogo coletivo entre educadores da rede pública de ensino, lideranças comunitárias, universidades, gestores e agentes ambientais e de saúde em prol da viabilização de ações socioambientais, dentre elas, as de agricultura urbana. O fórum tem conseguido conectar gestores públicos locais, educadores, pesquisadores de universidades, lideranças locais e realizar eventos com participação significativa de públicos do território.

Em síntese, as ações públicas vinculadas à agricultura urbana observadas no território do M'Boi Mirim tangenciam os seguintes campos:

- preservação ambiental;
- geração de renda;

- educação;
- saúde;
- fortalecimento comunitário.

Elas estão sintetizadas no quadro abaixo e expõem exemplos de práticas encontradas por meio da pesquisa, todavia sem encerrar todas as ações de agricultura urbana hoje realizadas na região, que se mostra bastante ativa e em movimento. Apesar de serem realizadas para diferentes finalidades, demonstram como preocupações transversais o meio ambiente, a alimentação saudável e o combate à insegurança alimentar.

Quadro 1: síntese de práticas e ações de Agricultura Urbana protagonizadas por atores no território, encontrados durante a pesquisa (2016-2019)

Preservação ambiental:

- Fórum do Fundão das Águas: discussão cidadã e promoção de ações sobre a questão das águas, agricultura, alimentação saudável e preservação ambiental.
- Hortas sustentáveis: conjunto de hortas nas quais se utilizam métodos de agricultura natural, agroecologia, compostagem e reutilização de resíduos.
- Educação ambiental realizada pela gestão dos parques: realização de atividades em parceria com escolas para ampliação da relação com o território.

Geração de Renda:

- Hortas para autoconsumo, comercialização e serviços prestados por ONG's e associações locais.

Educação:

- Atuação de diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e professores para cultivo de hortas escolares, atividades pedagógicas e ações de conscientização da população no território.
- Diretoria Regional de Educação: atuação no apoio às hortas escolares e nas discussões cidadãs sobre assuntos ambientais.
- Rede Territorialidades criada por supervisores de ensino que articula educadores.

Saúde:

- Programa PAVS: ação de gestores locais e agentes ambientais vinculados às Unidades Básicas de Saúde para incentivar alimentação saudável e cultivo de hortaliças, frutas e ervas em hortas domésticas, comunitárias e comerciais.

Fortalecimento Comunitário:

- Sociedade Santos Mártires: associação que atua na região com múltiplas ações em torno de direitos socioambientais.
- Coletivo Dedo Verde: organização comunitária que trabalha com educação ambiental, apoio à organização de produtores locais e projetos de articulação entre produção e consumo de alimentos saudáveis.
- Fóruns de debate e trocas sobre problemas públicos da região: Fórum do Fundão das Águas, Fórum em Defesa da Vida, Fórum de Pesquisadores, Fórum Social Sul.

Embora não sejam fruto de um processo conduzido por uma política pública estruturante, as práticas de agricultura urbana são compostas pela disposição e atitudes individuais ou institucionais de atores que, conforme seus recursos disponíveis – raramente financeiros – articulam ações e projetos mobilizados principalmente pelos termos ‘hortas’, ‘agricultura’ e ‘alimentação saudável’. E pela forma como se observou nessa pesquisa, por que não dizer ‘alimentação saudável e acessível’? Assunto caro a um território de vulnerabilidades como é o M’Boi Mirim.

A ampliação do acesso, nesse caso, não se trata apenas de alimentos a um custo compatível com as condições monetárias das famílias, mas também de incentivar a produção local, ou seja, mais do que distribuir o alimento saudável, é produzi-lo ao alcance e por quem vive nesse território, colhendo outros benefícios associados a essa produção. Longe de enquadrar o modo de construção das práticas de agricultura urbana no M’Boi Mirim como uma *best* ou *worst practice*, o que se quer com essa discussão é elucidar o entendimento sobre a ação pública que é protagonizada pela população do próprio território e como eles interagem com o poder público e outros atores. Além disso, considera-se relevante discutir potencialidades para o desenvolvimento de sistemas territorializados agroalimentares, com base naquilo que foi possível observar na pesquisa como participante dela. Tal reflexão é objeto da seção a seguir.

Sistemas Agroalimentares Territorializados e Ação Pública

Um dos pontos que se avalia pertinente trazer ao debate, a partir do contexto que se notou no M’Boi Mirim, é o das potencialidades encontradas para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares territorializados, com a aproximação entre a produção e o consumo de alimentos saudáveis. Para isso, é necessário pensar de forma mais ampla a promoção de fluxos e dinâmicas nesta direção, em diálogo com políticas públicas que sustentem as práticas existentes no território e fomentem inovações.

A concepção de sistemas agroalimentares tem sido utilizada para retratar de forma integrada os processos que envolvem a produção, a distribuição, a comercialização e o consumo de alimentos. A forma como se organiza um sistema desse tipo reflete opções de desenvolvimento de um país ou região, e define condições nas quais os alimentos são ofertados à população em termos de disponibilidade, diversidade, qualidade e preço (Belik, 2018; Niederle e Wesz, 2019).

Desse modo, a construção dos referidos sistemas tem pautado a agenda acadêmica, política e de pactos globais há, pelo menos, duas décadas, com políticas

públicas e programas, em diversos países. No entanto, nos últimos anos, o agravamento e a confluência das crises ecológicas, climáticas, econômicas e políticas têm aumentado a ação de universidades, pesquisadores, gestores públicos e movimentos sociais para apresentar alternativas factíveis para os atuais modelos de produção e consumo alimentar (Adams, Borges, Moretto & Fudemma, 2020). Segundo a FAO, em 2019, 135 milhões de pessoas já enfrentavam a fome no mundo e estimava-se que, no final do ano de 2020, esse número poderia duplicar e atingir 265 milhões de pessoas por conta dos impactos econômicos e sociais provocados pela crise sanitária da Covid-19 (FAO, 2020). Ou seja, a questão da insegurança alimentar volta fortemente à pauta central com novos elementos desafiadores.

Como dito, a noção de sistemas agroalimentares territorializados inclui a perspectiva de se voltar a produção e o consumo para a mesma região, envolvendo interações combinadas entre proximidades geográfica e organizativa, ou seja, uma complementaridade das práticas que podem gerar novas oportunidades e uma ampliação de seus impactos.

Nessa direção, compreende-se que o território não é somente geográfico e que funciona como uma unidade de análise, intervenção e planejamento que pode vir a superar o caráter setorial muitas vezes aplicado na formulação e implementação das políticas públicas. Assim, trata-se de compreender o âmbito territorial como parte de construções culturais ou simbólicas e de realidades materiais, em uma concepção muito mais ampla do que a vinculada apenas a atributos físicos regionais (Borges, 2018).

Como exemplificado neste capítulo, as práticas de agricultura urbana e periurbana no M'Boi Mirim abrigam uma variedade de experiências valiosas já existentes no território, que vão além dos cultivos agrícolas e geração de renda. Um dos pontos principais de destaque é a constatação de que as práticas relacionadas à agricultura urbana encontradas na região do M'Boi têm uma relação direta ou indireta com vulnerabilidades urbanas específicas do território, como a desnutrição, doenças ligadas à má alimentação, problemas de inserção de jovens no mercado de trabalho, baixa renda familiar e a violência, apenas para citar alguns dos principais que subsistem na região.

Além disso, envolvem problemas urbanos estruturais, como a preservação das águas na região, o saneamento, a degradação de solos e a destruição de ecossistemas naturais. Ademais, o abastecimento de água potável e o saneamento ambiental são fundamentais para o avanço da produção agrícola local. Crucial também é o reconhecimento do território como um campo em disputa, em

relação aos problemas de ocupação e moradia, e o uso de espaços públicos, o que vem a reforçar a necessidade de um aporte intersetorial no planejamento e gestão urbano-ambiental.

Portanto, conforme discutido ao longo do capítulo, a aproximação com os moradores em seu cotidiano, além de conter uma vertente participativa e inclusiva, revela problemas e soluções que vêm sendo construídas muitas vezes informalmente, mas criando respostas inovadoras da própria população para os problemas que enfrentam. Tais interações têm se mostrado relevantes no campo de uma governança pública construída não somente baseada no Estado, mas emergindo de ações públicas da própria sociedade, em uma relação do público para o público (Abreu, Borges, Porto & Spink, 2020).

A partir dos resultados de pesquisa, considera-se que o tecido social e as ações públicas que emergem do território, com diversas propostas e interação de múltiplos atores, mesmo que incipientes em vários casos, revelam espaços significativos também para uma coprodução de políticas públicas.

Essas formas de ação pública que aproximam população e governo refletem uma administração pública em direção a concepções híbridas de gestão, compartilhadas entre Estado e sociedade, conforme proposto pela linha teórica da Sociologia da Ação Pública (Borges et al., 2016; Abreu et al.2020).

Outro ponto de atenção é, sem dúvida, a construção de conexões e redes entre pessoas e coletivos como absolutamente necessária para a territorialização dos sistemas agroalimentares. Mas diante de crises, como a pandemia causada pela Covid-19 desde 2020, tornam-se ainda maiores os desafios para a manutenção de ações sem o apoio de políticas públicas consistentes, fazendo com que as populações mais vulneráveis sejam as mais afetadas. Esses desafios requerem a ação do poder público em projetos concretos, de modo a estruturar políticas públicas e programas que institucionalizem e propiciem planejamento adequado para sua efetividade.

Como exemplo, para fortalecer as condições de produção dos agricultores é fundamental reativar e fortalecer iniciativas como a Escola Estufa Lucy Montoro do CEU Guarapiranga, assim como outras Escolas Estufas do município de São Paulo, pois elas têm forte potencial para se tornarem polos de formação em agricultura sustentável, direcionada para os agricultores profissionais e para os moradores locais interessados na produção de hortas domésticas e comunitárias. Para fortalecer as condições de comercialização dos agricultores, é necessário incluir e valorizar a importância de produtos locais em pontos de venda próximos à população, com o aumento de feiras livres e em parques.

O direcionamento de recursos financeiros para organizações e associações da sociedade civil é fundamental para garantir a continuidade do trabalho de educação alimentar e ambiental, pois são esses os atores-chave para fortalecer a construção de redes entre produtores e consumidores. Finalmente, o direcionamento de recursos que fortaleçam o trabalho de educadores públicos e de agentes da saúde também é essencial para a expansão de iniciativas de educação alimentar, ambiental e de valorização do trabalho dos agricultores.

Considerações finais

Neste capítulo discutimos alguns dos desafios para uma agricultura urbana mais inclusiva e assumida como parte intrínseca da agenda socioambiental. Dessa forma, buscamos uma noção mais integrada do seu papel na vida urbana e possíveis contribuições para a conservação ambiental.

Esta proposta envolve a necessidade de se observar a complexidade de lógicas territoriais diferentes e a ação de diversos níveis da gestão pública, desde os gestores que operam em contexto local aos decisores das políticas públicas.

Como reflexão para o planejamento de políticas públicas urbanas é importante destacar a necessidade de desenvolver diagnósticos socioinstitucionais que captem as realidades territoriais e estratégias percebidas como legítimas pelos moradores. As possibilidades de coprodução de políticas públicas que atendam a essa realidade também vão depender da capacidade e ação do poder público em reconhecer a existência de experiências coletivas singulares, pertinentes ao tecido social constituído por lutas socioambientais, associações, organizações diversas e fóruns em torno de características das regiões. Mesmo que várias das conexões observadas sejam em sua maior parte informais, elas podem revelar espaços de ação e articulações inovadoras, e representam bases para a geração de políticas públicas.

Também as práticas de agricultura urbana em cada local assumem diferentes características, algumas em estágio embrionário, e outras com maior densidade. É importante perceber a diversidade de iniciativas, a fim de pensar em projetos múltiplos, com estratégias que possam, ao mesmo tempo, manter a continuidade de alguns deles, e criar espaço para a potencialização de outros. Isso permite conversar com as dinâmicas e interesses da população e pode facilitar uma integração de base territorial, como também com temas mais amplos, envolvendo o direito à cidade, uso dos espaços públicos vazios, saúde e saneamento, mobilidade e transporte, entre outros.

Um dos principais problemas das regiões com características marcantes de vulnerabilidade social é a insegurança alimentar das famílias que, além da fome e desnutrição, são pressionadas pelo alto consumo de produtos industrializados e o baixo consumo de frutas, verduras e legumes. Tal fato está associado à baixa renda e à falta de acesso a alimentos saudáveis próximos da comunidade. Esses problemas se relacionam ainda com questões como a gestão do fluxo dos alimentos, a logística e abastecimento, o desperdício de alimentos, a geração de novos negócios que articulem o urbano e o rural, e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

A agricultura urbana na região do M'Boi Mirim revela grande potencial para contribuir com a qualidade de vida de seus moradores e para questões ambientais, com produção agrícola sustentável, geração de trabalho e renda, ampliação de acesso a alimentos saudáveis e programas vinculados ao campo da educação e saúde.

As práticas e atividades verificadas por meio da pesquisa são materializadas pelo esforço de educadores, lideranças comunitárias, agentes ambientais, gestores e funcionários públicos locais das áreas de saúde e educação, agricultores e moradores. Eles se articulam entre si para promoverem diferentes práticas, como as hortas escolares, comunitárias, de produção, domésticas, e atividades que têm interfaces com estas, vinculadas a problemas públicos do território. Dessa forma, é possível perceber que a agricultura urbana na região ocorre mediante uma articulação transversal de múltiplos agentes que buscam construir uma cultura da alimentação local e saudável em um contexto de alta desigualdade e pouco apoio institucional.

O diagnóstico socioinstitucional realizado na pesquisa demonstra que, embora tenham ocorrido avanços em políticas públicas, programas e regulamentações favoráveis para a agricultura urbana no município de São Paulo, a implementação destes é tímida no território do M'Boi Mirim. São as ações voluntárias e inovadoras de atores públicos locais e da sociedade civil que estão mobilizando as ações da agricultura urbana. Nesse sentido, um apoio efetivo do poder público teria grande impacto ao reforçar condições de produção e comercialização aos agricultores, assim como as ações da sociedade civil, das escolas e das unidades de saúde que estão em contato diário com moradores e agricultores.

Em suma, a análise da agricultura urbana no M'Boi Mirim demonstra que políticas de segurança alimentar e nutricional devem investir na formação dos agricultores, assim como em programas que fortaleçam e garantam a continuidade de ações de agentes da sociedade civil e de burocratas de rua, como Diretores de Escola e Gestores Ambientais em UBS, e direcionem também para o campo da Rede de Assistência Social, pois esses agentes são fundamentais no processo de

educação alimentar e ambiental, assim como no fortalecimento de redes entre produtores e consumidores e na relação com o território.

As aprendizagens registradas no caso em estudo permitem análises e reflexões que implicam em direcionamentos para políticas públicas em grandes cidades, especialmente em relação às regiões de maior vulnerabilidade. Indicam ainda perspectivas que articulem serviços ecossistêmicos que promovam a conservação de áreas naturais, integrando as dimensões ambientais com as formas de viver da população que ali habita, e que, em sua interação com o território, história e cultura, cria alternativas para os problemas públicos que enfrenta a partir de suas vivências, lutas e potencialidades.

Referências

- Abreu, K., Borges, Z., Porto, L. & Spink, P. (2020) *Livable Cities and Daily Life: Local Level Urban Agriculture in Orizânia, São Paulo and Montreal* in Van Montfort, Cor, Michels, Ank (Eds.) *Partnerships for Livable Cities*. Palgrave Macmillan.
- Adams, C., Borges, Z., Moretto, E. & Futemma, C. (2020). *Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?* Cadernos Gestão Pública E Cidadania, 25(81). Acesso em 10 Jun 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>
- Belik, V. (2018). *Impasses in transformation of the food system*. Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society, v.6, p.5-8.
- Borges de Souza, Z. (2018). *Perspectivas territoriais na produção da Ação Pública entre Sociedade e Estado*. Revista Nau Social, v.9, p. 24-32.
- Borges de Souza, Z. et al (2016). *Ação pública e a construção de uma nova territorialidade urbana em Belo Horizonte (MG)*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 21, n. 70. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/64338/62975>>. Acesso em: 24 Jun. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.64338>.
- FAO (2020). *FAO e CEPAL: Milhões de pessoas podem cair em extrema pobreza e fome até 2020 na América Latina e no Caribe devido ao impacto da pandemia*. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1293730/>
- Niederle, P. & Wesz Junior, V.J. (2018) *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Porto de Oliveira, L.C., Raufflet, E. & Alves, M.A (2021) *Publication and policy implementation: a comparative analysis of Urban Agriculture in three regions of São Paulo*. Local Environment, DOI: 10.1080/13549839.2021.1916898
- Porto de Oliveira, L.C. (2017) *Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana. São Paulo, Montreal e Toronto*. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP. Brasil.
- Rede Nossa São Paulo (2019). *Mapa de Desigualdade*. <https://www.nossasaopaulo.org.br/2019/11/05/mapa-da-desigualdade-2019-e-lancado-em-sao-paulo/> Último acesso em 08 de julho de 2020

São Paulo (2020). *Prefeitura vai reformular o Programa Operação Trabalho Hortas e Viveiros*. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-operacao-trabalho-hortas-e-viveiros-na-comunidade-sera-reformulado-pela-prefeitura>. Último acesso: 20 de julho de 2020.

_____ (2003) *Lei nº 13.689/2003*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, que institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho e dá outras providências, bem como altera sua denominação para Programa Operação Trabalho. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?Alt=20122003L%20136890000. Último acesso em 20 de julho de 2020

_____ (2003) *Lei nº 13.727/200*. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana – PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. Disponível em: <http://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/809650/lei-13727-04>. Último acesso em 11 de julho de 2020.

_____ (2009) Decreto nº 51.801, de 21 de setembro de 2010. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.727, de 12 de janeiro de 2004, que cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no Município de São Paulo e define suas diretrizes; revoga o Decreto nº 45.665, de 29 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?Alt=22092010D%20518010000. Último acesso em 11 de julho de 2020.

São Paulo (2020) Secretaria Municipal de Saúde. Inquérito de Saúde no Município de São Paulo. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/isacapitalsp/2016-03-31-Primeiros_resultados_ISA-Capital-2015.pdf Último acesso em 10 de julho de 2020.

Spink, P. (2014) *Vulnerabilidade urbana e a segurança cidadã. Estação de pesquisa urbana M'Boi*. Série Documentos de Trabalho – Working papers. N. 4- agosto 2014. FGV-SP /CEAPG.

Spink, P. (2008). *O Pesquisador conversador no cotidiano (2008)*. Psicol. Soc., Porto Alegre, v. 20, 2008. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010271822008000400010&lng=en&nrm=iso>. Último acesso em 13 de julho de 2020.

Notas

¹ Região de Parelheiros.

² Em 2020, o valor da bolsa corresponde a “R\$ 731,46, para quatro horas de trabalho por dia, a R\$ 1.097,25 para seis horas diárias” (São Paulo, 2020)

³ Segundo o Mapa de Desigualdades da Nossa São Paulo (2019), a média paulistana é de 100,2 km²/hab considerando todas as Subprefeituras, inclusive a de Parelheiros, que possui boa parte de sua área com pouca ou nenhuma ocupação urbana. Desconsiderando essa Subprefeitura, a média cai para 36,2 km²/hab, por essa distorção causada pelo dado da Subprefeitura de Parelheiros; preferimos, pois, considerar esse índice sem contabilizá-la.

11. Ações públicas culturais e socioeducativas em M’Boi Mirim e região e o enfrentamento às vulnerabilidades urbanas: contribuições para o debate sobre políticas de proximidade

Lúcio Bittencourt e Tiago Corbisier Matheus

Introdução

A atual situação de emergência que temos vivido nos últimos meses, diante da pandemia do Covid-19, resultou por realçar as desigualdades características das cidades brasileiras, que já demarcavam territorialmente os espaços das grandes metrópoles. Este cenário de ameaça à saúde pública, por sua vez, expôs a importância da formulação e implementação de políticas públicas capazes de reduzir danos sociais de diferentes ordens, bem como oferecer perspectivas de bem-estar social perante contextos diversos. Porém, a complexidade que acompanha as diferentes realidades de cada cenário urbano limita a perspectiva de soluções gerais, sem considerar as especificidades de cada lugar (P. Spink, 2017).

Uma aproximação à região de M’Boi Mirim, na Zona Sul da cidade de São Paulo, nos dá pistas nesse sentido. Esta região enfrenta diferentes situações de vulnerabilidade – sociais, materiais e institucionais (P. Spink, 2014), que afetam de modo inequívoco a condição de vida de seus moradores e suas respectivas comunidades (Matheus, 2018). No entanto, constatamos, por meio de pesquisas realizadas na região desde 2015 (Matheus & Oliveira, 2018; Bittencourt, Matheus & Tavanti, 2018), que apesar da condição de vulnerabilidade urbana, também se verificam na região ações públicas capazes de reduzir algumas das restrições presentes na região, conectando pessoas e recursos da comunidade de modo participativo e dinâmico. Fruto de movimentos sociais que ganharam peso nas últimas décadas do

século passado, organizações e coletivos do território vêm agindo, desde então, em favor da melhoria da condição de vida da população, buscando atuar nas lacunas dos serviços públicos oferecidos, ora articulando-os e expandindo seus limites, ora problematizando-os e expondo suas insuficiências.

Percebemos que essas práticas oferecem perspectivas relevantes para o campo da Administração Pública e das Políticas Públicas. Entendemos que, além de promoverem o enfrentamento às vulnerabilidades urbanas locais, as iniciativas têm em comum um modo de atuar em rede e localmente, perspectiva que se mostra como diretriz importante para a formulação e implementação de políticas públicas democráticas, desenvolvidas com os cidadãos e, conseqüentemente, mais próximas das demandas públicas dos lugares em que operam – as chamadas políticas de proximidade (Blanco, Gomá & Subirats, 2018). Tal cenário ganha relevância, sobretudo em territórios historicamente menos assistidos pelo poder público, cujos moradores dependem mais diretamente das ações públicas capazes de amortecer os danos promovidos pelas desigualdades sociais.

Para defender tal entendimento, este trabalho parte da descrição de três ações com as quais desenvolvemos parcerias nos últimos anos¹, por meio de projetos de pesquisa e extensão, articulados aos temas da cultura, da educação e da assistência social - estratégicos para a promoção da cidadania, em especial junto às juventudes residentes em regiões ditas periféricas. São elas: o Fórum dos Blocos de Carnaval de Rua de M'Boi Mirim e Região, a Rede Ubuntu de Educação Popular e o Centro São José.

Do ponto de vista metodológico, essas parcerias na região são construídas a partir da perspectiva do diálogo entre saberes (Bresler, 2014) para a produção de informações a respeito das vulnerabilidades urbanas presentes na região e seu enfrentamento, orientados pela abordagem teórico-metodológica de pesquisa no cotidiano (M. J. Spink et al., 2014). Para tanto, realizamos visitas e conversas (P. Spink, 2008) com agentes e organizações sociais locais que atuam relativamente a esse tema; são atividades de investigação, por meio das quais buscamos identificar demandas e desenvolver ações compartilhadas entre universidade e território (Matheus, 2018b), tais como estudos sobre orçamento público da cultura no território, registro audiovisual de ações locais, desenvolvimento e aplicação de formulários que permitam sistematizar, refletir a respeito e potencializar ações já em desenvolvimento.

Rede dos Blocos de Carnaval de Rua em M’Boi

Fundado em 2013, o Bloco do Hercu nasceu com a finalidade de valorizar a produção cultural *nas quebradas* de M’Boi Mirim, uma alternativa para se brincar o carnaval sem ir até o centro da cidade, organizada pelos próprios moradores. Sua informalidade traz autonomia e flexibilidade para seu funcionamento, cujas bases estão na tomada de decisão coletiva e horizontalizada. Por outro lado, traz a fragilidade da busca constante de financiamento: em dezembro de 2018, por exemplo, a 79 dias do carnaval, ainda não havia arrecadado sequer um real para colocar o bloco na rua – tema debatido coletivamente em uma roda de conversa após um dos ensaios. Outra de suas características principais é desenvolver ações durante todo o ano, além do período do carnaval, bem como fortalecer lutas em torno da efetivação de direitos na região, em rede com outras organizações locais.

Ao longo do ano de 2019, realizamos três visitas a outros blocos da região, sempre acompanhados de ao menos um dos integrantes do Bloco do Hercu, com a intenção de conhecer melhor as atividades desenvolvidas pelos blocos, e então identificar os desafios comuns enfrentados e as potencialidades de suas ações, sejam elas em conjunto ou de cada bloco. Nas rodas de conversa realizadas com integrantes dos diferentes blocos, identificamos como desafio principal a falta de recursos para desenvolver as atividades – desde a disponibilidade de instrumentos ao local para sua armazenagem. E ainda passando pelas dificuldades de acesso a fomentos públicos e de diálogo com o poder público, para entender as especificidades do carnaval pensado a partir de M’Boi. As necessidades dos blocos de carnaval de rua que atuam no centro da cidade, insistem eles, são muito diferentes daquelas encontradas nas suas periferias.

Ainda assim, percebemos que, em 2019, uma política pública havia influenciado diretamente a ação dos coletivos: alguns dos blocos da região acessaram recursos para financiar suas atividades nos dias de Carnaval daquele ano, por meio do Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais (PROMAC) da Prefeitura Municipal de São Paulo. O projeto “Carnaval na Quebrada” foi inscrito por uma produtora cultural, analisado e aprovado para captar recursos por meio do mecanismo de renúncia fiscal, com o intuito de fomentar o carnaval nas periferias de São Paulo. O projeto encontrou patrocinador e, com isso, foi desenvolvido. Foram três blocos premiados com R\$ 15 mil e oito blocos com R\$ 5 mil cada um, conforme edital de premiação lançado pelo projeto – totalizando R\$ 85 mil para o fomento aos blocos. As ações previstas no projeto não se limitavam a esses prêmios e, como

pode ser observado no portal da Prefeitura Municipal de São Paulo, o valor total aprovado do projeto foi cerca de R\$ 290 mil².

Naquelas rodas de conversa, fortalecia-se a perspectiva de que, por meio de um projeto comum, os blocos poderiam fortalecer as ações desenvolvidas pelos diferentes coletivos, bem como contribuiriam para a articulação dos grupos em outras ações conjuntas no território. Ao mesmo tempo, foram lembrados exemplos de que os blocos já desenvolvem diversas práticas colaborativas, e que, muitas vezes, suas origens são comuns: seus mestres se formaram nas oficinas promovidas pelos blocos mais antigos e seus instrumentistas circulam por diferentes blocos nos dias de carnaval. Para viabilizar suas ações, os blocos organizam entre si o dia em que cada um deles irá sair e, não raro, realizam empréstimos de instrumentos entre os músicos, viabilizando o carnaval das várias quebradas de M'Boi, promovendo o direito à cultura e à cidade entre seus moradores, por meio de vínculos de solidariedade (Matheus, 2019).

Marcamos, então, um encontro com os quatro blocos contatados para conversar a respeito desses resultados e de perspectivas de ação em conjunto - o que, do ponto de vista de nossa pesquisa, configura nossa atuação na, para e com a região e o diálogo entre saberes. No entanto, no dia marcado estavam presentes apenas dois representantes dos blocos. Enquanto aguardávamos os demais, ficamos ali nos perguntando por que não fora possível reunir os quatro blocos para discutir e construir um projeto comum. Especulamos a respeito, acompanhados do pão com manteiga que nosso anfitrião nos havia disponibilizado, quando alguém constatou que a resposta estava justamente ali: faltou o “pãozinho com manteiga”, aquilo que reúne as pessoas em volta de uma mesa e permite que uma conversa se estabeleça, porque dotado de um valor comum - compartilhado.

O tempo é bastante disputado na região: os agentes locais atuantes no território frequentemente estão envolvidos em várias ações e coletivos; engajam-se em organizações locais voltadas à gestão de serviços públicos ou à mobilização em favor da efetivação de direitos e lidam com desafios proporcionados pelas complexas vulnerabilidades locais – sociais, materiais e institucionais. Entendemos que para a construção de um projeto comum não basta que sejam organizadas reuniões abertas, mesmo sendo mobilizadas pelos pares locais ou tenham pautas coletivas relevantes, cuja legitimidade seja reconhecida coletivamente. O “café” ou o “pãozinho com manteiga”, tão frequente nas reuniões organizadas por diversas ações locais, é o sinal claro e partilhado de acolhimento, mas também de implicação e de reciprocidade.

Quais os meios de promover uma construção conjunta entre os pares locais? Como potencializar a rede de relações entre aqueles que já atuavam conjuntamente para suas demandas do território? O caminho que ali se apresentava era a ação. Decidimos, naquele momento, propor uma roda de conversa entre aqueles agentes culturais como parte da programação do VIII Fórum Social Sul, a fim de promover o lançamento da Rede de Blocos de Carnaval de Rua em M'Boi Mirim e região, com o propósito de realizar a troca de tecnologias utilizadas pelos vários blocos em busca do financiamento de suas atividades e para a construção de ações em conjunto. Nesse evento, 4 blocos estiveram presentes; no encontro seguinte, no início de 2020, eram 8; no grupo virtual, por sua vez, foi possível articular 12 deles. Além disso, demos início a novas iniciativas de colaboração entre universidades e território, por meio de pesquisa e extensão, tendo em vista o estudo e enfrentamento às vulnerabilidades urbanas. Durante a pandemia, por exemplo, elaboramos coletivamente um formulário, aplicado aos blocos participantes desse grupo para a produção de informações sobre sua atuação.

Organizado em quatro rodadas, as questões mapeadas diziam respeito às ações dos blocos naquele momento, durante o carnaval e durante o ano – estruturas, modos de financiamento e demandas. Embora esse trabalho ainda esteja em andamento, percebemos, como um dos resultados iniciais dessa ação em conjunto, que quase todos os blocos (10 de 12) passaram a desenvolver ações comunitárias de enfrentamento à pandemia – como mobilização e distribuição de cestas básicas e materiais de higiene e limpeza, além de máscaras, muito em função dos vínculos que os blocos mantêm nos seus territórios de atuação. No entanto, naquele momento, apenas um dos blocos do grupo contava com recursos de fomento público para desenvolver suas atividades.

Educação: a Rede Ubuntu de Educação Popular

Formada há cinco anos predominantemente por estudantes e professores da rede pública, a Rede Ubuntu de Educação Popular se organizou em favor do acesso ao ensino superior por jovens de M'Boi Mirim. Vários desses professores se formaram em programas da Igreja progressista voltados às juventudes menos favorecidas (pastoral de jovens) e seguem vinculados a organizações sociais estabelecidas com base nos movimentos sociais que ganharam força no último quarto do século passado, momento em que a região foi mais densamente ocupada (Ver M. J. Spink, 2018). Tendo acompanhado a formação do território e seus desafios, atuam sob a lógica

da solidariedade e ação coletiva (Matheus, 2018) e, na qualidade de professores do ensino público, encontraram fora do sistema formal de educação a possibilidade de construção de um projeto que articula, concomitantemente, conteúdo pedagógico específico e formação cidadã.

Este coletivo de educadores se organiza em *polos* – cada qual com autonomia de decisão, mas em cumplicidade com os demais na construção de estratégias de gestão compartilhadas (horizontalidade na hierarquia interna) – formando, assim, uma *rede*, que não possui estrutura formal, ocupa espaços cedidos por igrejas ou associações parceiras e depende da ação voluntária dos membros para suas ações. Se a informalidade de suas ações lhes restringe as possibilidades de participação de editais públicos e do recebimento de apoios sistemáticos de patrocinadores, por outro lado, sua estrutura lhes confere maior versatilidade e menor compromisso com demandas exteriores – “menos rabo preso”, dizem. Contam, portanto, com o engajamento de pares para sustentar suas ações.

Oferecem aulas aos sábados para jovens que, em sua maioria, estão no final do Ensino Médio, são do gênero feminino (cerca de 75% dos alunos são mulheres) e buscam uma formação superior como experiência inaugural entre os membros de suas famílias. Como atividades complementares, a rede promove visitas coletivas às universidades públicas, em favor da maior proximidade com este universo, rodas de conversa com ex-alunos que ingressaram em universidades públicas e vivem o desafio de lá permanecer e, finalmente, a promover ações colaborativas entre os grupos, de modo a criar redes de apoio internas para uns e outros (como refeições coletivas, mutirões, plantões de dúvidas e outros).

Sob essa ótica, se os jovens chegam, muitas vezes, a partir de um projeto individualizante de construção de um futuro melhor, em torno das perspectivas de vida de cada um, na Rede experimentam o cultivo de um projeto coletivo, que defende a ação conjunta como estratégia e fim de suas ações: *ubuntu*, lembrem, é uma palavra africana que significa que “eu sou porque nós somos”. Logo, como saída para o desamparo provocado por um sistema de seleção excludente, o vestibular – no qual o destino de cada jovem estaria determinado supostamente por seu desempenho individual, pautado por uma política supostamente *meritocrática* – oferecem um lugar de pertença, marcado pela cumplicidade e horizontalidade em suas práticas coletivas, bem como pela promoção dos princípios de cidadania, cultivando entre todos o ideário de que cada um é portador de direitos (sociais, políticos e civis) de cidadania a serem garantidos pelo poder público e legitimados pela comunidade.

Um dos desafios enfrentados pela rede tem sido a interrupção do percurso de estudos por muitos jovens, em função da falta de proximidade deles com o universo acadêmico e a expectativa de suas famílias por ingressarem rapidamente no mundo do trabalho e, portanto, passarem a contribuir financeiramente com a família, de modo lícito e socialmente legitimado. Não se trata de um desafio simples, mas, em nosso trabalho de pesquisa, pudemos constatar que a questão é reflexo de um fenômeno não muito distante daquele vivido nas escolas públicas, então nomeado como *evasão*. Constatamos, no entanto, que a rede, mesmo sem oferecer certificados formais aos alunos e não estabelecer um curso que seja condição de acesso para muitos postos profissionais, como é o caso das escolas do ensino público, não apresenta *índices de evasão* muito superiores às escolas públicas: enquanto 40% dos jovens na faixa dos 17 anos estão fora das escolas públicas (Brava et al., 2017, p.19), na rede, a dita *evasão* gira em torno de 60% (em 2019). Além disso, o vínculo estabelecido com seus alunos resulta em narrativas de *transformações de vida*, em decorrência das experiências ali vividas, que lhes permitem construir novos projetos de futuro. Mesmo não alcançando a entrada no ensino superior, muitos passam a manifestar a crença em sua *capacidade para*, o que era motivo de dúvida até então.

No contexto da pandemia, o desafio diante da formação desses jovens se mostrou ainda mais agudo. Muitos, diante da necessidade de confinamento, da dificuldade de locomoção e de sustentação de um ensino a distância, bem como da precarização das condições de vida de suas famílias, não viram possibilidade de seguir com a preparação para a entrada no ensino superior na rede. A participação dos jovens nas atividades da rede diminuiu com maior velocidade.

Porém, para a rede, não bastava cuidar de seus alunos, mesmo que isso não fosse pouco. Seguindo a lógica do coletivo sobre o individual, a própria comunidade trazia demandas que prevaleciam ao público da Rede. A rede, diante desse cenário, adotou duas linhas de ação: em relação aos alunos, concentrou as ações dos polos num plano unificado, reunindo a equipe de professores em ações pedagógicas conjuntas, e agrupando-os em um único grupo virtual – fortalecimento por meio da união dos esforços. Junto à comunidade, por sua vez, lançaram mão de sua capilaridade territorial para atender às urgências das demandas existentes, angariando doações e distribuindo cestas básicas entre as famílias, em parceria com outras redes atuantes no território. Durante os meses, problematizaram qual seria a cesta básica adequada para aquela população, levando em conta não apenas o arroz, o óleo e o feijão, mas também o creme dental e o sabonete que garantissem os hábitos higiênicos praticados. Ali nasceu, aliás, no diálogo com as outras redes

atuantes no território, a discussão sobre a construção da *cesta básica da cidadania*, por meio da qual a comunidade estabelecerá quais os itens mínimos não somente em relação à alimentação, mas também nos outros campos de sua vida cotidiana, como atenção à saúde, educação, moradia, cultura e outros.

O exposto aponta para ações públicas que nascem no campo da educação e se ampliam para outras dimensões da vida cotidiana da comunidade local, de modo participativo e articulado. Descrevem jovens e educadores moradores de regiões desfavorecidas, capazes de estabelecer práticas pedagógicas inclusivas quanto às diversidades, efetivas em relação ao aprendizado formal previsto no Ensino Médio e territorializadas, implicados às demandas e urgências das comunidades locais. Como participantes do sistema público de ensino, majoritariamente, uns e outros experimentam fora deste a possibilidade de atuarem de modo mais participativo e menos horizontalizado, promovendo maior sentimento de pertença e contribuindo para a significação de um processo de educação formal articulado às realidades sociais do território (cf. Dowbor, 2006). Se a informalidade de sua estrutura indica a fragilidade e os limites da ação, o engajamento conquistado de seus agentes sugere possibilidades e potencialidades de políticas públicas territorializadas, com maior capacidade de interagir com as demandas e com os recursos de cada lugar.

Assistência: O Centro de Formação e Recreação São José

Com cerca de 25 anos de existência e atuação no território, o Centro São José é atualmente composto por um Centro de Crianças e Adolescentes (6 a 14 anos) e um Centro de Juventude (15 a 18 anos), ambos subsidiados pela Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo. Acompanha crianças e jovens moradores da porção média de M'Boi Mirim no contraturno escolar, oferecendo formação cidadã e apoio ao desenvolvimento psicossocial, de modo inclusivo, e a partir de uma gestão horizontal, participativa e em rede com outros serviços do território. Até a pandemia, buscavam desenvolver um campo de diálogo regular e sistemático com seus parceiros locais, de modo a problematizar os desafios comuns enfrentados, articular melhor as atividades de cada um em relação aos demais, ao atenderem a uma mesma comunidade e buscar caminhos para a formulação de diretrizes de ação local intersetorial – *se as Secretarias não conseguem lá em cima, nós faremos aqui por baixo*. Estabeleceram encontros mensais entre profissionais da assistência, da saúde e da educação na região em que atuam; para tanto, rodiziando o anfitrião, que sempre garantia para a recepção não apenas um pão com

manteiga, mas também um café, bolo e pão de queijo. Formam a Rede Esperançar, como a denominam.

A pandemia, no entanto, impôs uma agenda premente aos diferentes equipamentos dessa rede, que voltou às urgências de seus serviços e se viu obrigada a suspender os encontros. O Centro São José, por sua vez, deixou de receber jovens e crianças em seu espaço interno por conta da política de isolamento, mas logo se deparou com as dificuldades enfrentadas pelas famílias dos jovens atendidos, seja por conta de conflitos familiares, seja pela restrição e precarização do trabalho e restrições econômicas que rapidamente atingiram os menos favorecidos.

O Centro, então, deslocou sua ação para um modo de atuação até então nunca empregado: buscaram angariar doações e fundos para a distribuição de cestas básicas às famílias mais fragilizadas pela situação (não somente entre os jovens atendidos, mas também outras da comunidade do entorno). Além disso, mantiveram o contato com jovens e familiares (por telefone ou meio virtual) e escutaram os pedidos que lhes foram endereçados diante dos sofrimentos que se intensificavam. Depararam-se com um rápido crescimento das situações de violência doméstica de vários tipos (moral, física, sexual) e se dispuseram a oferecer apoio às famílias, ou por meio de conversas telefônicas, orientando ou acolhendo as dificuldades enfrentadas, ou em visitas às moradias dos casos de maior gravidade. Sua iniciativa, segundo seus agentes, inicialmente voltada para aproximadamente 200 famílias dos jovens que frequentavam o Centro, passou a atender 700 famílias, que diante do apoio oferecido às primeiras manifestaram sua demanda, diante de vulnerabilidades materiais (necessidade de alimento) e sociais (exposição a situações de violência).

O Centro mostra aqui a versatilidade que possui, diante de uma situação de urgência, para mudar as características do serviço conforme as necessidades da população, tendo por base o diálogo com os moradores da região. Dinâmica de resposta à pandemia que parece antecipar práticas que o poder público não alcança. Os relatos dessas novas práticas não passam despercebidos e, uma vez identificadas em suas proposições e evidente alcance, passam a servir de orientação para outras, em diferentes partes da cidade, fortalecendo esta lógica de ação.

Trata-se de mais um exemplo de que há práticas em construção de promoção da cidadania, com vistas ao enfrentamento às vulnerabilidades urbanas, a partir de saberes e ações públicas locais. São construídos fundamentando-se no diálogo com o lugar em que atuam para produzir suas estratégias de ação, sinalizando a potencialidade do debate sobre políticas de proximidade para a redução de desigualdades.

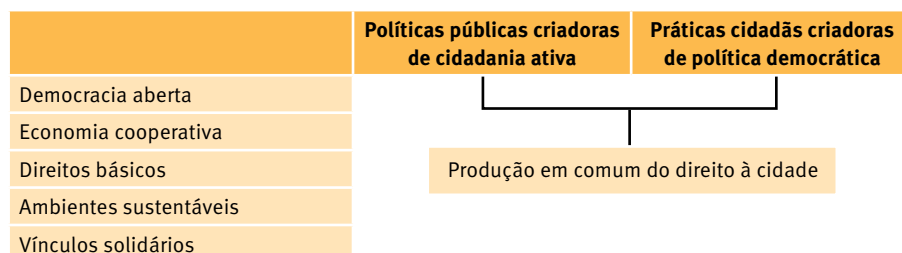
Ações públicas em M'Boi: pistas para o debate sobre políticas de proximidade

Analisando os breves relatos expostos, notamos ao menos três características que se destacam. Em primeiro lugar, a presença de ações públicas no território que, diante de problemas coletivos, buscam produzir algum tipo de alternativa em favor das demandas territoriais que visam, em última instância, garantir direitos aos moradores da região – seja por meio de pressão e/ou construção de políticas públicas propriamente ditas, seja por meio de práticas comunitárias que se prestam como diretrizes para tanto. Além disso, frequentemente se trata de agentes sociais que atuam em rede, reconhecendo coletivamente a complexidade da região por meio da reunião de ações presentes nos territórios e que adotam perspectivas convergentes entre si. Finalmente, mobilizam-se, levando em conta a responsabilidade compartilhada para o desenvolvimento de cada iniciativa, entendendo que as questões públicas enfrentadas dizem respeito a todos, e que sua superação, conseqüentemente, depende de um engajamento coletivo – caracterizado pelo constante apoio mútuo. Tal apoio se configura em um tipo de vínculo que pode ser associado à ideia de implicação que há nos debates sobre políticas de proximidade nos últimos anos, a partir de experiências de governos e práticas públicas locais na Espanha desde 2015 (Subirats, 2016; Blanco & Gomá, 2016).

Nesta agenda recente de estudos, tanto políticas públicas como práticas cidadãs são vistas de maneira articulada em sua potencialidade para a promoção do que os autores chamam de bem comum; uma reposta do que propõem como um novo municipalismo – o municipalismo do bem comum, diante dos novos desafios impostos às cidades pelo cenário de mudança de época, do qual decorrem diversas crises – sociais, políticas e econômicas, conforme identificado pelos autores. Sendo assim, propõem cinco eixos de análise de experiências relacionadas ao então chamado municipalismo do bem comum: democracia aberta, economia cooperativa, direitos básicos, ambientes sustentáveis e vínculos solidários.

Do ponto de vista do campo da Administração Pública e das Políticas Públicas, é certo que temos no Brasil considerável tradição de construção de práticas democráticas para a promoção da cidadania, a partir das esferas subnacionais, marcadas pela presença de diferentes vínculos na relação entre Estado e Sociedade, especialmente depois da Constituição Federal de 1988 (P. Spink, Caccia-Bava & Paulics, 2002; Farah, 2001). Muitas vezes, essas experiências foram associadas à construção de novos espaços institucionais para o diálogo público ou a participação cidadã, sobre

Quadro 1 – Matriz do municipalismo do bem comum, conforme Blanco e Gomá (2019)



Fonte: Blanco e Gomá, 2019 ([tradução nossa](#)).

diversos temas e instrumentos de gestão pública – de políticas setoriais à definição do orçamento e seu acompanhamento. Ainda assim, as ações públicas com as quais podemos construir parcerias nos últimos anos e aprender sobre o enfrentamento a vulnerabilidades urbanas parecem sinalizar novas contribuições para o debate. Isto porque não dizem respeito a espaços institucionalizados de ação promovida pelos governos. Trata-se de espaços informais construídos em torno de questões coletivas amplas, mas com vistas ao enfrentamento a dinâmicas específicas do lugar onde atuam. É uma inspiração para buscarmos novas formas de governar, comprometidas com a democracia e com a redução das desigualdades:

Governar requer cada vez mais capacidade de implicação e compromisso, tanto na definição dos problemas e das políticas como na gestão de programas e serviços. E, ao fim ao cabo, tudo isso deve ser feito mais desde uma lógica relacional do que através de dinâmicas de subordinação e hierarquia. (Subirats, 2016, p. 33-34, tradução nossa).

Constatamos que esta é uma questão de relevo para o campo das políticas públicas e merece maior debate e análise. Em função disso, pretendemos seguir com este argumento em futuras pesquisas em nosso campo, como questões a serem desenvolvidas – aqui apresentadas em caráter preliminar, tomando por base os casos estudados, como indicamos anteriormente. Para os objetivos deste trabalho, importa sinalizar a aproximação entre práticas públicas em diferentes lugares, comprometidas com suas especificidades, elaboradas e construídas em conformidade com suas questões específicas, articulando governos e diferentes organizações sociais.

Referências

- Bittencourt, Lúcio Nagib, Matheus, Tiago Corbisier & Tavanti, Roberth Miniguine (2018). Ações culturais e juventudes em M'Boi Mirim: um debate sobre políticas públicas e vulnerabilidades. *Athenea Digital*, v. 18, n. 3.
- Blanco, Ismael & Gomá, Ricard (2016). *El municipalisme del bécomú*. Barcelona: Icària.
- Blanco, Ismael & Gomá, Ricard (2019). Nuevo municipalismo, movimientos urbanos e impactos políticos. *Desacatos*, n. 61, setembro-dezembro, pp. 56-69.
- Blanco, Ismael & Gomá, Ricard; Subirats, Joan (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. *Nueva Época*, n. 20, Novembro.
- Brava, Instituto Unibanco, Insper & Instituto Ayrton Senna. (2017). Políticas públicas para redução do abandono e evasão escolar de jovens. <http://gesta.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Políticas-Publicas-para-reducao-do-abandono-e-evasio-escolar-de-jovens.pdf>
- Bresler, Ricardo (2014). CLIU – aproximações a diálogos. Em: Ricardo Bresler, Tatiane Sandim, Fernando Burgos & Veronika Paulics (Eds.). *Conexão Local Interuniversitária: diálogos de saberes* (pp. 17-32). São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- Dowbor, Ladislau (2006). *Educação e desenvolvimento local*, Acesso em 21 de Julho de 2020. <https://dowbor.org/2006/04/educacao-e-desenvolvimento-local-doc.html/>
- Matheus, Tiago Corbisier & Oliveira, Letícia Daidone.] (2018). Saberes locais sobre formação de jovens em vulnerabilidade social na região de M'Boi Mirim e proximidades. *Pro-Posições*, v.29, n.2(87), maio/ago, p.185-209.
- Matheus, Tiago Corbisier (2018b). Pesquisa e ação local: sobre bússola e outros instrumentos de viagem. *Psicologia USP*, v.29, n.1, p.31-39.
- Matheus, Tiago Corbisier (2019). Vulnerabilidade social e solidariedade ente jovens: Jd. Angela e Jd. São Luis. *Psicologia & Sociedade*, 31, e170505. p.1-14.
- Spink, Mary Jane, Brigagão, Jacqueline, Nascimento, Vanda & Cordeiro, Mariana (2014). (orgs.) *A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, Mary Jane (2018). *Viver em áreas de risco: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais*. São Paulo: EDUC/Terceiro Nome.
- Spink, Peter (2008). O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 20 (edição especial), 70-77.
- Spink, Peter (2014). Bringing the horizon back in: the mid-range approach to Organizational Studies. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, v. 1, n. 1, jan-jul.
- Spink, Peter (2017). Urban vulnerability from the other side of the street. Estação de Pesquisa Urbana M'Boi, Série *Documentos de Trabalho/Working Papers*, nº 15. Disponível em https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/wp_15.pdf. Acesso em 31/07/2020.
- Spink, Peter, Caccia-Bava, Silvio & Paulics, Veronika (2002) (orgs.). *Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo; Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP.
- Subirats, Joan (2016). *El poder de lo próximo: las virtudes del municipalismo*. Madri: Los Libros de la Catarata.

Notas

- ¹ O projeto de extensão “Ações Públicas Culturais e Socioeducativas: Extensão Conectando Universidades e Território via Estação de Pesquisa M’Boi” atua na região desde 2016, com apoio da UFABC, por meio de sua Pró-Reitoria de Extensão (PROEC). Durante o mesmo período, o projeto de pesquisa “Vulnerabilidade social e poder local entre jovens e organizações no Jardim Ângela, Jardim São Luis e proximidades: educação e cultura como eixos estratégicos” teve apoio da FGV-SP.
- ² Disponível em http://smcsistemas.prefeitura.sp.gov.br/promac/visual/index.php?perfil=consulta_publica_detalhes – Acesso em 17 de julho de 2020.

12. Rede Ubuntu de educação popular: vulnerabilidades, territorialidades e cidadania

Robert M. Tavanti e Julia Malvezzi

Introdução

A Rede Ubuntu de Educação Popular faz parte de uma importante articulação, nas periferias da Zona Sul da capital paulista e da cidade de Itapeverica da Serra, formada por movimentos sociais, ONGs de base territorial, entidades religiosas e coletivos com atuação nas áreas de educação e cultura, que buscam somar esforços e constituir redes de apoio e solidariedade no enfrentamento às injustiças, desigualdades e múltiplas vulnerabilidades que existem na vida cotidiana dos(as) moradores(as) destes territórios.

Mais precisamente, a Rede Ubuntu promove e articula ações educativas, culturais e comunitárias destinadas ao público de jovens com interesse em acessar o ensino superior. Caracterizada por uma diversidade de estratégias e práticas pedagógicas (aulas tradicionais, oficinas, rodas de conversa, saraus, marchas, feira de profissões), que contam com a mediação de educadores, ex-alunos e colaboradores, as ações desenvolvidas pela Rede Ubuntu seguem os princípios e valores da educação popular Freiriana. Elas ocorrem com frequência semanal (aos finais de semana, mas não exclusivamente), em espaços públicos diversos. São exemplos: CEU Capão Redondo, CEU Vila do Sol, Paróquia da Santíssima Trindade, no Jd. Jacira, em Itapeverica da Serra, e Sociedade Santos Mártires, no Jardim Ângela, em São Paulo.

Um dos objetivos deste capítulo é apresentar o histórico e a potência das ações coletivas mobilizadas pela Rede Ubuntu de Educação Popular em prol da defesa da cultura e da educação como direitos de todos/as que vivem nesses territórios. Além disso, pretendemos contribuir para o debate sobre vulnerabilidades urbanas

e as estratégias de enfrentamento local mobilizadas pelos(as) jovens participantes da Rede, tendo por base um relato de experiências constituídas, entre os anos de 2018 e 2019, por dois educadores (autores do capítulo), em um tipo de trabalho colaborativo com destacado compromisso ético e político.

Nós somos Ubuntu: um pouco da nossa história

Conforme as informações divulgadas no “Mapa da Desigualdade” (Rede Nossa São Paulo, 2019), a proporção de domicílios em favelas (ocupações irregulares em áreas de risco, sem nenhuma segurança jurídica) em relação ao total de domicílios, em bairros como o Jardim Ângela, 25,83% e Capão Redondo, 27,66%, demonstra de forma contundente os altos índices de moradias em situação de risco e/ou vulnerabilidade social e a brutal desigualdade vivida pela população atendida pela Rede Ubuntu.

Segundo a Secretaria de Estado de Segurança Pública de São Paulo (2017), a região configura no *ranking* de homicídio entre os cinco primeiros colocados do município. Não devemos esquecer que o Jardim Ângela é o distrito de São Paulo com a maior proporção de pessoas negras e pardas (60,1 %) no total da população e, de acordo com os dados publicados no documento “Viver em São Paulo: relações raciais” (Rede Nossa São Paulo, 2020), é a população negra a mais afetada pelas intervenções policiais, o feminicídio e o encarceramento. Outros indicadores de destaque neste documento, que denunciam a extrema desigualdade entre brancos e negros vivida na cidade de São Paulo, estão relacionados ao acesso ao ensino superior, à percepção sobre a oferta de oportunidades de trabalho e ao rendimento mensal das pessoas.

Diante desse cenário a Rede Ubuntu de Educação Popular, e seu projeto de educação para liberdade, inspirado em Paulo Freire¹, promove e articula ações educativas, culturais e comunitárias com vistas a oferecer para os(as) jovens dessas localidades melhores condições de acesso ao ensino superior. Sua organização é horizontal e, atualmente, é ofertada em cinco polos, que funcionam de maneira independente na composição de suas agendas e gestão das atividades, acolhendo aproximadamente 300 estudantes. A integração dos polos, como Rede, acontece no compartilhamento de saberes e recursos, especialmente por meio da realização de reuniões entre coordenadores/as, visitas às universidades, realização anual da feira de profissões e fortalecimento de ações coletivas voltadas à participação cidadã.

A Rede Ubuntu tem como perfil de estudantes, em sua maioria, jovens mulheres. Segundo pesquisa realizada pela Rede, em 2019, em parceria com a FGV

e a UFABC, são 80,2% na faixa etária entre 15 e 21 anos e um total de 72,9% do sexo feminino, dos quais 55% já concluíram o Ensino Médio. A pesquisa também mostra que 87,2% recebem apoio da família para estudar, e 69,3% das famílias vivem com até dois salários mínimos. A partir desses dados, percebemos uma condição geral de baixa renda; porém, há um perfil destacado na valorização do estudo como parte de um projeto de vida dessas famílias.

O trabalho aqui descrito aconteceu em cinco Polos: Guarani, Alan Soares, Santo Dias e outros dois que hoje não integram mais a Rede: XIV de Novembro, que se situava na Casa de Cultura M'Boi Mirim, e o Polo do Jardim Tupi, que funcionava na Associação Comunitária Rosa de Luxemburgo. O primeiro mantém o trabalho educativo e social para além da Rede, e o segundo não prosseguiu por dificuldades de manutenção do espaço físico. Os primeiros a iniciarem ações e projetos foram o Guarani, Alan Soares e Santo Dias, abrindo espaço para dois polos novos que integraram a Rede, o Dona Edite e o Dona Expedita.

Os Polos foram nomeados com base nas lideranças comunitárias da região. Esse gesto tem importância na manutenção da memória como produto de transformação social e construção de futuro (Gondar, 2016). Respeitar o passado, valorizar o presente e organizar o futuro são contribuições desses personagens que dão vida, valores e pertencimento aos que hoje enfrentam as vulnerabilidades e estão no caminho para a justiça social. A trajetória de cada um e o perfil de cada Polo nos ajuda a conhecer a Rede de maneira orgânica.

Os Polos:



Polo Guarani, desde 2016.

Nomeado a partir do povo indígena nativo da região, fica no distrito do Jardim Ângela, no afastado e isolado bairro de Cidade Ipava, que faz fronteira com a Represa do Guarapiranga. Para este Polo, pensar na ancestralidade é uma maneira de compreender que há uma condição histórica nas vulnerabilidades vividas hoje. Tem disponibilidade para acolher 50 estudantes e utiliza, atualmente, um espaço alugado para sala de aula e possui uma biblioteca local.

Polo Alan Soares, desde 2016

Nomeado *in memoriam* a Alan Soares, jovem negro, periférico, autodidata, que inspirava a todos com seus *raps* e valorizava a educação como caminho para emancipação da população negra, e se formou como engenheiro de produção. O Polo é o único em Itapecerica da Serra, utiliza o espaço da Paróquia Santíssima Trindade, tem capacidade para acolher cem alunos e possui uma biblioteca local.

Polo Santo Dias, desde 2016

Nomeado a partir de uma liderança operária assassinada pela ditadura militar, em 1979, Santo Dias era militante da Pastoral Operária e defensor dos trabalhadores e seus direitos. O Polo fica na Paróquia Santos Mártires, centro do Jardim Ângela, tem capacidade para acolher 130 jovens e possui uma biblioteca local.

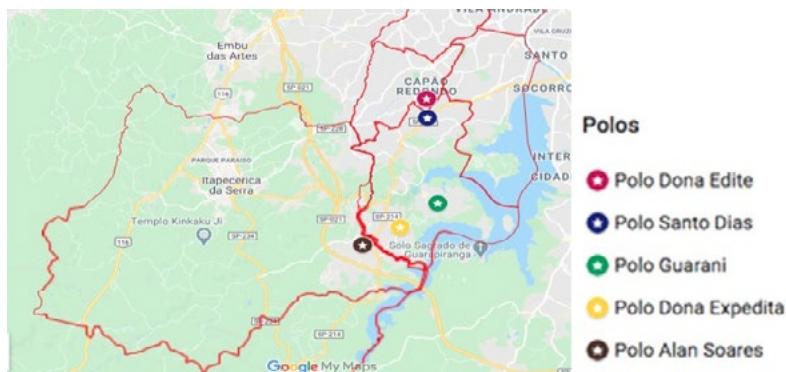
Polo Dona Edite, desde 2019

Nomeado em homenagem a uma importante poeta da região como forma de estreitar os laços entre a cultura e a educação na formação dos estudantes. O Polo fica dentro de um equipamento público, o CEU Capão Redondo. Tem capacidade para acolher 60 estudantes e possui uma biblioteca local.

Polo Dona Expedita, desde 2020

Nomeado para reverenciar uma trabalhadora da educação, Dona Expedita, que foi funcionária por mais de 30 anos da E.E. Profª Amélia Kerr Nogueira. A homenagem é uma forma de valorizar uma figura maternal e acolhedora e um ato de resistência por uma política escolar mais aberta à comunidade. O Polo fica no CEU Vila do Sol, tem capacidade para acolher 50 estudantes e possui uma biblioteca local.

Mapa dos diferentes polos, mostrando os municípios de São Paulo (com a divisão de distritos) e Itaipericica da Serra.



Fonte: Rede Ubuntu/FGV/UFABC

A Rede Ubuntu de Educação Popular encontrou na filosofia africana ubuntu a síntese para seu trabalho. Ubuntu, palavra de origem bantu, pode ser definida pela compreensão de que “ser humano é afirmar a humanidade própria através do reconhecimento da humanidade dos(as) outros(as) e, sobre tal embasamento, estabelecer relações respeitadas com eles(as)” (Ramos, 2009, p.170). O autor afirma também que Ubuntu é um valor básico do cuidado mútuo, do partilhar entre os seres e do próprio ser humano, e que estes devem preceder ao valor da acumulação e da proteção de riquezas materiais. Trata-se, portanto, de uma filosofia fundamentada no entendimento da generosidade e da alteridade entre os povos, as pessoas e as comunidades.

Relato de experiências

No início do ano de 2018, após firmamos um compromisso com os coordenadores da Rede Ubuntu, passamos a conviver com os(as) estudantes e educadores em seus cotidianos de estudo, trabalho e militância; participamos das reuniões com os(as) coordenadores e educadores e das diversas ações educativas e comunitárias desenvolvidas em conjunto com os estudantes aos finais de semana, construindo e fortalecendo vínculos afetivos na busca de um lugar de colaboração e partilha das experiências coletivas.

Nessa perspectiva, a demanda de trabalhar por meio de rodas de conversa, de modo presencial, com temas como territórios, direitos humanos e cidadania com

os estudantes tornou-se algo significativo, e um projeto foi construído. É importante ressaltar que esse trabalho teve início como um projeto-piloto, em 2018, e que ao longo das ações foi tomando corpo e ampliando seus sentidos e objetivos nos anos subsequentes. As atividades aconteceram aos sábados, das 9 às 17 horas, de duas a três vezes por mês, de fevereiro a dezembro. O número de participantes variava de Polo a Polo, de 15 a 90 estudantes.

Os temas abordados foram articulados com as experiências cotidianas desses jovens nas periferias, o que, por sua vez, possibilitou reflexões sobre as dimensões da vida pessoal, social e cultural compartilhada entre eles(as), familiares e comunidades. Desse modo, a escuta, a reflexão coletiva, as trocas de saberes e afetos solidários, bem como o favorecimento das subjetividades articuladas às ações coletivas e politicamente engajadas nesses territórios, sustentaram as escolhas teórico-metodológica para a realização das atividades.

Os horizontes epistemológicos, as estratégias metodológicas e o posicionamento ético-político coerentes com esse trabalho tiveram inspiração nos estudos e pesquisas da Psicologia Social Crítica (MJ Spink & P Spink, 2006), em diálogo com o campo da Educação Popular inspirada em Paulo Freire (Freire, 2000; Damasceno, 2016), no contexto de ação política dos movimentos populares em saúde (Cruz, 2018; Vieira-da-Silva, 2018).

De acordo com Mary Jane Spink e Peter Spink (2006), a expressão Psicologia Social Crítica está relacionada a múltiplos usos. Adotar tal postura requer dos(as) psicólogos(as) que assumam em suas análises e práticas de intervenção os seguintes aspectos: o caráter histórico dos fenômenos psicossociais; o compromisso com a transformação social e uma sociedade mais equânime; o reconhecimento de posturas holísticas e transdisciplinares; o caráter político das práticas científicas; e o foco na dimensão ética das práticas profissionais.

A “psicologia crítica”, nessa perspectiva, é muito mais uma frente de luta ampla do que um movimento articulado; uma aliança de argumentos e práticas, em vez de uma escola. De caráter eminentemente libertário, a crítica se expressa de quatro maneiras distintas:

- 1) a crítica das bases epistemológicas do conhecimento, recolocando a ciência como prática social sujeita às vicissitudes dos fazeres humanos; 2) a preocupação com a centralidade da linguagem na produção dos conhecimentos (na ciência e no cotidiano de nossa vida); 3) a radicalização do potencial transformador da ciência, abandonando a visão ingênua de ciência descolada de valores; e, 4) o rompimento

com o paradigma positivista de pesquisa com a consequente valorização de uma variedade de métodos anteriormente desqualificados como vertentes qualitativas e menos nobres. (Mary Jane Spink & Peter Spink, 2006, p.577)

Sob o mesmo ponto de vista crítico é o posicionamento da Educação Popular, que também estrutura este trabalho. Esse campo teórico e prático tornou possível a materialização das ações e debates, pois, no âmbito do trabalho pedagógico, ético-político e de processos formativos, buscou-se construir novas práticas educativas, sociais e comunitárias (Cruz, 2018). Igualmente essenciais para a experiência de trabalho aqui relatada são os saberes teóricos e práticos construídos pelos Movimentos Sociais, mais precisamente pela Rede Ubuntu e todo o sistema de vínculos afetivos, históricos, políticos e sociais no qual ela está inserida. Aproximar-se da Rede Ubuntu é inserir-se nos percursos, narrativas e memórias da realidade concreta de vulnerabilidades e opressões vividas por essa população. É no movimento social, como lugar do sentir, pensar e do agir, que pode existir a contestação e a construção de ações transformadoras (Damasceno, 2016).

Desse modo, a Rede Ubuntu transforma de maneira material e simbólica os territórios e suas vulnerabilidades, coloca em debate o acesso ao ensino superior público e de qualidade para populações que historicamente foram excluídas desses ambientes; constrói espaços de ensino e aprendizagem responsáveis, críticos e reflexivos; e, por fim, compõe narrativas sobre lugares de existência e cria perspectivas para a partilha das experiências. As trocas de saberes e o diálogo entre estudantes e educadores é o ponto central dessa experiência que foi inspirada na sabedoria dos movimentos sociais como lugares de resistência cultural, produção de conhecimento e conquista de direitos.

As Rodas de Conversas

Com inspiração nos “Círculos de Cultura” propostos pelo educador Paulo Freire no contexto de alfabetização de jovens e adultos (Freire, 2000), as Rodas de Conversa são caracterizadas como espaços de troca, vivências e práticas, baseadas no diálogo e nas experiências vividas pelos sujeitos em contextos específicos, nas quais todos têm a liberdade para falar e se expressar, ressignificar suas escolhas, práticas e concepções. Na roda, a conversa é mais que um vocábulo, ela é “palavração”.

As Rodas de Conversa são operacionalizadas a partir da problematização de temas geradores, identificados nas conversas cotidianas compartilhadas entre

estudantes, educadores e facilitadores. Seus passos são caracterizados pela livre circulação das palavras e dos múltiplos sentidos presentificados nos processos de interanimação dialógica; pela democratização dos saberes e experiências; por meio da produção de horizontalidade das relações e abertura para a produção de novos sentidos e realização de análises críticas e reflexões coletivas sobre a realidade vivida (Bernardes, Santos & Silva, 2015).

É importante ressaltar que as ações mobilizadas foram pensadas como atividades-processo e aconteceram no tempo vivo dos encontros, ou seja, apesar dos cronogramas e planejamentos, a espontaneidade e a criatividade das e nas relações construídas foram o centro do trabalho. As temáticas exploradas foram escolhidas com base em diagnósticos prévios de trabalhos desses facilitadores nos cotidianos: territórios, direitos humanos e cidadania, acrescidos sempre dos fundamentos e princípios da filosofia Ubuntu.

A seguir, apresentaremos como exemplo as Rodas de Conversa realizadas no ano de 2018, em que foi possível experimentar metodologias e temáticas, construir uma escuta das questões vividas pelos estudantes e criar vínculos apoiados nas vivências do cotidiano. Os resultados serão apresentados em dois eixos: territorialidades e direitos humanos/cidadania. Ambos os eixos integraram, em seus debates, a relação com a filosofia Ubuntu como uma temática transversal, sempre acrescidos de referências da cultura popular periférica em suas expressões de arte, como a poesia, a literatura e a música.

Aquecimentos, Apresentações e Encerramento: o ciclo da palavra e do corpo.

Todas as rodas de conversas se iniciavam com atividades de aquecimento, apresentação e fechamento. Os aquecimentos eram alongamentos leves ou pequenos exercícios de introspecção e concentração que favoreciam a consciência do espaço e do corpo. As apresentações tinham o objetivo de fazer a palavra começar a circular com a participação de cada um por vez. Buscava-se o primeiro lugar de vínculo e um cruzamento de olhares por meio de uma linguagem menos cognitiva e mais corporal - dos sentidos e emoções. E os fechamentos, em geral, eram constituídos de uma leitura poética e/ou apresentação musical, com o intuito de resgate da memória política e do pertencimento aos lugares dessa região da cidade, valorização dos vínculos cultivados e fortalecimento dos laços de solidariedade e das redes de apoio constituídas entre os facilitadores e os(as) estudantes participantes.

Roda - Territorialidades

A roda de conversa, que aconteceu nos cinco Polos vigentes em 2018, teve a intenção de pensar os territórios como lugares de produção da vida cotidiana, tendo como referência para a construção das narrativas plurais e singulares a identificação das memórias afetivas e a partilha das experiências entre os estudantes da Rede Ubuntu.

Figura 1: Polo Guarani



Figura 2: Polo Santo Dias



Ela foi estruturada para atingir dois objetivos: 1) conversar e refletir sobre os desafios e as dificuldades cotidianas do viver com dignidade em territórios caracterizados por múltiplas vulnerabilidades – Jardim Ângela, Jardim São Luís e Capão Redondo (SP) e Jardim Jacira (Itapecerica da Serra); 2) conversar e refletir sobre as potencialidades dos vínculos afetivos e solidários entre amigos, familiares e vizinhança e o fortalecimento das redes comunitárias para o enfrentamento local das dificuldades e dos desafios do cotidiano.

Roteiro – Territorialidades

Aquecimento: todos em pé, estimula-se a pensar sobre o corpo e a movimentá-lo. Com movimentos leves espreguiçando-se, alonga-se o pescoço, os braços e as pernas.

Apresentação: em roda, foi pedido para que os jovens falassem seus nomes, com quem moravam, ano escolar, outras atividades acadêmicas. Ao final, os facilitadores comentaram a impressão geral fazendo devolutivas e reflexões sobre as falas dos estudantes.

Tema Gerador: após breve explanação dos facilitadores sobre a temática territórios como lugares de vida, memórias, afetos, saberes e histórias, foi solicitado aos estudantes que compartilhassem no grupo maior, em círculo: o local de moradia, com quem morava, um aspecto positivo e um negativo de se viver em um bairro do extremo sul, da Zona Sul, da cidade de São Paulo (Jardim Ângela, por exemplo). Por fim, os facilitadores buscaram refletir sobre as falas fazendo conexões com a temática do território como lugar vivo.

Encerramento: em roda, foi feita a leitura da poesia “Aquilombar-se,² de autor desconhecido, com a intenção de valorizar o processo grupal e fortalecer os vínculos constituídos entre os facilitadores e participantes de cada encontro.

Roda - Direitos humanos e cidadania

A intenção dessa roda de conversa foi promover o debate e reflexão sobre a garantia (ou ausência) dos direitos humanos e de cidadania na vida dos estudantes da Rede Ubuntu, tendo como referência o relato das experiências cotidianas em lugares marcados pela extrema desigualdade de oportunidades, precariedade das condições materiais de vida associadas às vulnerabilidades sociais e institucionais (Spink, Tavanti & Matheus, 2015).

A roda foi constituída com um duplo objetivo: 1) conversar e refletir sobre os desafios e as dificuldades do viver com dignidade na perspectiva dos direitos humanos e de cidadania nesses territórios; 2) conversar e refletir sobre as potencialidades dos vínculos afetivos e solidários entre amigos, familiares e vizinhança e o fortalecimento das redes comunitárias para o enfrentamento coletivo das dificuldades e desafios cotidianos, objetivando a efetivação dos direitos humanos e de cidadania nesses territórios.

Figuras 3, 4 e 5: Apresentações dos krafts em diversos polos.



Roteiro - Direitos Humanos e Cidadania

Aquecimento: todos sentados e em círculo. Pede-se para que os estudantes fechem os olhos, prestem atenção na maneira como estão sentados e respirem profundamente. Nesse exercício introspectivo e de relaxamento, os facilitadores guiavam a respiração/inspiração na percepção de cada parte do corpo. “Respirar, inspirar e relaxar o pescoço, respirar e inspirar e saltar as pernas...”

Apresentação: formam-se duplas ou trios. Os estudantes apresentam-se entre si, um deve aprender sobre o outro, entrevistar e fazer perguntas. Em um segundo momento, na roda grande, deve-se apresentar o colega ao grupo com as informações levantadas. Desse modo, formam-se pequenos vínculos de confiança entre as duplas e trios, e o exercício de falar do outro revela um pouco do narrador e um pouco de seu apresentado, pois é do encontro intersubjetivo que essa atividade acontece. Ao final, os facilitadores comentaram a importância da construção dos vínculos no processo de estudar juntos(as).

Tema Gerador: foi solicitado que os estudantes se dividissem em pequenos grupos e escolhessem um tema em destaque - direitos de educação e cultura, direitos das juventudes, igualdade racial, saúde, mobilidade, por exemplo, e assim pudessem estruturar seus argumentos a respeito das questões-problemas (ausência de direitos e/ou situações de violação de direitos) e as formas de enfrentamento individuais e coletivas (denúncias, reivindicações e luta pelo acesso e efetivação de direitos). Depois da escolha do tema e da estrutura de argumentos, deveriam montar uma apresentação em papel *kraft* para ser compartilhada com todos os presentes. E, para concluir, os facilitadores apresentam as devolutivas das reflexões e ideias-sínteses do que foi explanado.

Encerramento: Em roda, escutam a música dos Titãs “Comida³ com a intenção de refletirmos sobre a efetivação dos direitos em diferentes campos da vida e da nossa experiência para os/as jovens moradores/as desses territórios.

Recurso/Apoio: utilização de materiais de suporte teórico-prático para as conversas sobre direitos humanos e de cidadania (Exemplos:⁴ Estatuto da juventude, Estatuto da Igualdade Racial, Declaração Universal dos Direitos Humanos, ECA etc.).

Resultados e Discussão

Os resultados obtidos são variados e atingem distintas dimensões do cotidiano dos estudantes e educadores da Rede Ubuntu, seja no sentido de identificar as situações de violência e violação de direitos humanos presentes no dia a dia de quem vive nesses territórios, seja no fortalecimento da filosofia Ubuntu associada à constituição de uma rede de afetos e solidariedades entre todos/as participantes das rodas, com vistas ao enfrentamento local das múltiplas desigualdades e vulnerabilidades.

Destacamos, em primeiro lugar, as falas de apresentação dos jovens durante as conversas em roda. Elas tiveram como objetivo fazer a palavra circular entre todos(as) a partir do posicionamento de cada um, pois disponibilizar-se para o diálogo em uma apresentação pessoal é uma maneira de falar de si e do mundo em que se está inserido. Ao apresentar-se em um grupo, o(a) jovem pode identificar-se, sentir-se acolhido(a) e construir um exercício de alteridade, ao perceber no outro afetos, sentimentos e histórias de vida semelhantes ou diferentes da sua. Assim, as apresentações funcionam como um exercício para a construção de processos emancipatórios, uma vez que promovem uma espécie de democracia das histórias de vida, um lugar de re-existência. Narrar a si mesmo é direito humano.

Os momentos do aquecimento e do fechamento das rodas também têm relevância para a valorização e manutenção dos vínculos afetivos e solidários entre os jovens, educadores, familiares e comunidades. Esses dispositivos de consolidação de vínculos sinalizam para ampliar as conexões entre sujeitos e coletividades, ao mesmo tempo que fortalece as redes de relações comunitárias articuladas às trajetórias pessoais e à memória política ancorada no histórico de resistência política e luta por direitos, mobilizadas pelos movimentos sociais com atuação nesses territórios.

Durante as conversas promovidas sobre os temas – territórios, direitos humanos e cidadania – identificamos a produção de novos sentidos sobre as vivências nesses lugares, bem como valorizamos a troca de saberes e experiências coletivas voltadas ao enfrentamento local das dificuldades e desafios cotidianos. E, se por um lado, as conversas sinalizavam os aspectos negativos de se viver em territórios com múltiplas vulnerabilidades, situações de violência cotidianas e descaso do Estado, por outro lado elas apontavam os aspectos positivos associados à convivência respeitosa e solidária entre os(as) participantes da Rede, sinalizando para o fortalecimento da filosofia Ubuntu e valorização das experiências comunitárias voltadas ao enfrentamento local dos graves problemas.

De modo a discutir e analisar as informações produzidas durante as rodas de conversa realizadas nos cinco polos da Rede Ubuntu, em 2018 optamos por di-

Quadro 1. Falas e expressões utilizadas pelos jovens nas Rodas de Conversa realizadas nos cinco Polos da Rede Ubuntu, separadas em aspectos positivos e negativos.

Polos	Aspectos Positivos	Aspectos Negativos
Guarani Rosa de Luxemburgo Santo Dias XIV de Novembro Alan Soares	<ul style="list-style-type: none"> • Cursinho Ubuntu • Solidariedade • Natureza • Comércio • Tranquilidade • Ser negro • Amigos • O cursinho ser oportunidade de mudar de classe social • Famílias fundadoras do bairro • Conhece as pessoas • Sabe quem é amigo • Vive desde pequena • Fraternidade • Pessoas unidas • Perto da escola • Proximidades das coisas • Através das oportunidades do estudo e educação, viu o bairro crescer • Sensibilidade social • Evolução do Jardim Ângela • Morar perto da família • Pessoas • Calma • União • Solidariedade • Família mora perto • Casa de Cultura • Lazer para as crianças • Protegido pela quebrada (mora na quebrada) • Humanidade • O afastamento do centro da cidade e isto trazer à região “mais natureza” 	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalidade • Assalto • Tráfico de drogas • Biqueiras • Segurança • Falta de informação • Segurança do pedestre • Longe • Distância • Falta acesso • Ruas esquecidas pelo Estado • Iluminação pública • Desvalorização da sociedade com a periferia • Violência doméstica, policial, sexual • Violência ligada à falta de acesso a oportunidades • Ser negro • Drogas perto das crianças • Falta de cinema e cultura • Muitos bares • Não sabem cuidar do verde • Longe do centro • Desemprego • Sem lazer na comunidade • Falta de cultura • Pessoas usando drogas • Violência simbólica • Banalização da violência • Falta de segurança no transporte público (à noite) • Problemas na Saúde • Problemas na Educação • Ônibus cheio • Crianças expostas às drogas • Falta de iluminação nas ruas • Afastado • Baile <i>funk</i> • Barulho • Violência • Pouco acesso à Educação • Muitas casas de aluguel • Lixo nas ruas • Falta de Urbanização • O distanciamento do centro traz um isolamento cultural e de lazer. • Os jovens sentem-se rejeitados

ferenciar os conteúdos das falas e expressões utilizadas pelos(as) participantes em duas categorias: 1) aspectos positivos e 2) aspectos negativos; ambas relacionadas às experiências cotidianas dos/as jovens nesses territórios. Na sequência, com a finalidade de aprofundar as análises sobre as vulnerabilidades urbanas e as estratégias de enfrentamento locais, construímos quatro blocos de temas, sendo dois deles para cada uma das categorias acima mencionadas.

Em linhas gerais, encontramos nas falas, expressões e no posicionamento político assumido pelos estudantes durante as conversas um alto teor de crítica sobre a realidade, assim como identificamos a capacidade de compreensão e planejamento coletivo voltado às saídas e/ou propostas de superação para os graves problemas debatidos.

Os aspectos negativos foram divididos em duas categorias: 1) situações de racismo, marginalização e segregação socioespacial, entre outras situações, violência e violação de direitos presentes no cotidiano das comunidades, especialmente contra as mulheres, jovens negros e a população LGBTQ+; 2) críticas e denúncias relacionadas à ausência do Estado nesses territórios, sobretudo na garantia de políticas públicas e oferta de serviços e programas destinados ao atendimento às populações mais vulnerabilizadas.

Sobre os exemplos das situações de racismo, marginalização e segregação socioespacial sustentadas em atitudes e práticas sociais e institucionais de diferenciação entre as pessoas “privilegiadas” (brancas e moradoras do centro) e as pessoas “excluídas” (negros e moradoras das periferias), conforme o relato dos estudantes da Rede, destacamos as seguintes expressões: “o distanciamento do centro traz um isolamento cultural e de lazer”, “ser negro”, “os jovens sentem-se rejeitados”, “desvalorização da sociedade com a periferia”, “muitas casas de aluguel” e “sem lazer na comunidade”.

Dentre as falas e expressões associadas às situações de violência e de violação de direitos presentes nos cotidianos dos bairros, nos quais a Rede Ubuntu atua, selecionamos os seguintes exemplos: “banalização das violências”, “violência doméstica”, “violência policial”, “violência sexual”, “violência simbólica”, “assaltos”, “drogas perto de crianças” e as “violências ligadas à falta de acesso a oportunidades”.

Em relação ao posicionamento crítico e às denúncias feitas pelos jovens à atuação do Estado nesses territórios, destacamos: “falta de urbanização”, “falta de iluminação nas ruas”, “desemprego”, problemas na “saúde”, “segurança”, “educação”; “falta de áreas de lazer, cultura e esporte”; problemas de “transporte” e “segurança no transporte”; “criminalidade”, “tráfico de drogas”, “ruas esquecidas pelo estado”; e “violência policial”, sobretudo contra os jovens negros e moradores das periferias.

Os aspectos positivos também foram divididos em duas categorias: 1) as experiências relacionadas à convivência cotidiana no sentido do fortalecimento da filosofia Ubuntu para todos/as envolvidos/as nas ações da Rede; 2) as experiências cotidianas relacionadas aos vínculos afetivos e solidários entre estudantes, educadores e demais colaboradores da Rede Ubuntu e o fortalecimento das redes comunitárias para o enfrentamento local das desigualdades e múltiplas vulnerabilidades.

Na categoria das experiências relacionadas ao fortalecimento da filosofia Ubuntu para todos(as) envolvidos(as) nas ações da Rede, destacamos os seguintes exemplos: “cursinho Ubuntu”, “humanidade”, “fraternidade”, “famílias fundadoras do bairro”, “pessoas unidas”, “solidariedade” e “casa de cultura”.

Em relação às experiências de vínculos afetivos e solidários entre todos(as) participantes da Rede Ubuntu e o fortalecimento das redes comunitárias para o enfrentamento local das dificuldades e desafios do cotidiano, destacamos os seguintes exemplos: “o cursinho como oportunidade para mudar de classe social”, “evolução do Jardim Ângela”, “sensibilidade social”, “solidariedade”, “ser negro”, “conhece pessoas”, “união”, “família mora perto” e “protegido pela quebrada (mora na quebrada)”.

Portanto, as duas rodas de conversa sobre “territorialidades” e “direitos humanos e cidadania” realizadas nos cinco polos da Rede Ubuntu, no ano de 2018 contribuíram para a facilitação dos diálogos entre saberes e potencializaram a troca de experiências coletivas em torno dos debates e reflexões sobre diferentes dimensões do cotidiano nesses lugares. Além disso, elas também contribuíram para a construção de um pensamento crítico e reflexivo sobre o viver nesses territórios e como enfrentar coletivamente as dificuldades e desafios. Ademais, nas duas rodas e em outras oportunidades de convivência com os jovens e educadores, identificamos espaços coletivos com características terapêuticas e de cuidado.

Considerações Finais

A Rede Ubuntu de Educação Popular, que tem suas raízes nos movimentos sociais e populares da região do Jardim Ângela na Zona Sul da capital paulista, ao longo dos últimos quatro anos de atuação ininterrupta nas periferias vem contribuindo com a valorização do fazer social e comunitário, com o desenvolvimento e inovação em práticas educativas e culturais, destinadas ao enfrentamento das desigualdades e das vulnerabilidades que caracterizam esses territórios.

Essas vulnerabilidades presentes no cotidiano dos(as) moradores(as) das periferias funcionam em muitos casos como barreiras e/ou impedimentos para a

realização dos projetos de futuro para os jovens que desejam acessar o ensino superior. É possível, inclusive, identificarmos situações, nas quais as vulnerabilidades materiais, sociais e institucionais (Spink, Matheus & Tavanti, 2015) se encontram sobrepostas e, com isso, produzem efeitos devastadores sobre as trajetórias de vida desses jovens. São exemplos dessa sobreposição: 1) a necessidade de trabalhar para subsistência, dificuldades de permanência nas instituições de ensino superior por razões financeiras e o alto custo com transporte público para quem vive nas periferias; 2) a ausência de equipamentos públicos de cultura e a desinformação sobre as políticas públicas e direitos sociais; 3) a falta de conectividade entre as políticas e serviços públicos em áreas essenciais – saúde, educação, assistência social, direitos humanos – voltadas ao atendimento das juventudes nesses territórios.

Aprofundar essa análise relacionada à sobreposição das vulnerabilidades (materiais, sociais e institucionais) com impactos na vida dos jovens moradores das periferias pode trazer novas pistas para o debate acadêmico no campo das políticas públicas, de modo especial quando identificamos as intersecções entre essas vulnerabilidades e as diversas formas de violência vivenciadas nos cotidianos. Reconhecemos, nesse sentido, que as ações educativas e culturais promovidas pela Rede Ubuntu funcionam como mediação na construção de novos sentidos e viabilização de projetos de futuro para os jovens estudantes que almejam acessar o ensino superior.

As rodas de conversa possibilitaram o reconhecimento da heterogeneidade da realidade, permitindo a ruptura das concepções universalizantes na produção de conhecimento. Elas se alimentam dos circuitos e das trocas de experiências e afetos, propiciando a mediação das aprendizagens recíprocas, por meio da articulação entre saberes populares e conhecimentos científicos. É por estarem em roda que os estudantes e educadores criam novas possibilidades à realidade, recriando e/ou inventando realidades outras, segundo uma ética dialógica que potencializa a vida, a sensibilidade e a solidariedade.

Na continuidade deste trabalho em 2019 e 2020, foram inseridos, mediante a escuta e reconhecimento das questões e conflitos vividos por essa comunidade, as seguintes temáticas: saúde, saúde mental, práticas de estudo, protagonismo estudantil, políticas afirmativas, escolha das profissões, práticas culturais nas periferias. Ademais, formou-se um grupo de trabalho, formado por ex-estudantes da Rede hoje inseridos no ensino superior nos cursos de Psicologia e Medicina, que realiza de maneira horizontal as atividades antes feitas somente pelos facilitadores, nomeado de Coletivo Ubuntu de Saúde e Cidadania.

Enfim, é a partir de uma observação espontânea e da participação ativa nessas múltiplas ações educativas e comunitárias que é possível perceber a Rede Ubuntu fortalecida em um lugar de formação humanística e de construção e promoção de espaços de saúde, oportunizando novas vivências para a emancipação, pois há, nesse trabalho, a busca pela superação coletiva das condições de vulnerabilidade nesses territórios e, portanto, se vivencia saúde com base em um processo coletivo de trabalho, de saberes populares, favorecendo a liberdade e aumentando a consciência do cuidado mútuo. Ubuntu!

Referências

- Bernardes, Jefferson de Souza, Santos, Renata G. de Araújo, Silva & Luciano Bairros (2015). A 'Roda de Conversa' como dispositivo ético-político na pesquisa social. Em Lang, Charles Elias, Bernardes, Jefferson de Souza Ribeiro, Maria Auxiliadora T. Ribeiro & Zanotti (Orgs.). *Metodologias: pesquisas em saúde, clínica e práticas psicológicas*. Maceió: EDUFAL.
- Brasil (2013). Lei n. 12.852, de 5 de agosto de 2013. *Estatuto da Juventude*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil (2010). Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. *Estatuto da Igualdade Racial*. Brasília: Diário Oficial da União.
- Cruz, Pedro J.S.C. (2018). *Educação Popular em Saúde: Desafios Atuais*. São Paulo: Hucitec.
- Damasceno, Maria N. (2016). Movimentos Sociais: Contextualização e Práticas Organizativas. In: Figueiredo, João B. de Albuquerque; Veras, Clédia Inês Matos; Lins, Lucicléa Teixeira (Orgs.). *Educação Popular e Movimentos Sociais: experiências e desafios*. Fortaleza: Imprece.
- Freire, Paulo (2000). *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gondar, Johanna (2016). Cinco proposições sobre memória social. *Revista Morpheus: estudos interdisciplinares em Memória Social*. Ed. Esp. (9)15, 19-41.
- Assembleia Geral das Nações Unidas (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 217 [III] A, Paris: ONU.
- Ramose, Mogobe B. (2009). Globalização e Ubuntu. In: Santos, Boaventura de Sousa & Meneses, Maria Paula. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. (pp. 135-176) Coimbra: Edições Almedina.
- Rede Nossa São Paulo (2019). Mapa da Desigualdade. Recuperado de https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Mapa_Desigualdade_2019_tabelas.pdf
- Rede Nossa São Paulo (2020). "Viver em São Paulo: relações raciais". Recuperado de <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Pesquisa-Viver-em-Sao-Paulo-Relacoes-Raciais-2020-apresentacao.pdf>
- Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo (2017). Criminalidade bairro a bairro.
- O Estado de São Paulo. Acesso em: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/criminalidade-bairro-a-bairro/>
- Rede Ubuntu de Cursinhos Populares (2020). Site. Acesso em: <http://ubuntu.id7studio.com.br/sobre/>
- Spink, Mary Jane & Spink, Peter. (2006). A psicologia social na atualidade. In: Jacó-Vilela, Ana Maria, Ferreira, Arthur Arruda Leal & Portugal Francisco Teixeira. *História da psicologia: rumos e percursos*. (pp. 679-700). Rio de Janeiro: NAU.

Spink, Peter, Tavanti, Roberth & Matheus, Tiago (2015). Vulnerabilidade institucional e a falta de conectividade em M'Boi Mirim. Estação de Pesquisa Urbana M' Boi. Documentos de Trabalho / Working papers, 6, Biblioteca Digital, CEAPG / FGV-SP.

Vieira-da-Silva, Lígia, M. (2018). O Campo da Saúde Coletiva: gênese, transformações e articulações com a reforma sanitária. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Notas

¹ Para mais informações ver em: Site Rede Ubuntu de Educação Popular: <https://redeubuntu.org/>

² Poesia - Aquilombe-se:

Aquilombe-se / No meio do caos / Quando sentir muita dor
 Aquilombe-se / Se a luta parecer não acabar / Se a sua estrutura querer (sic)desabar
 Aquilombe-se / Caso não tenha mais força pra seguir / Quando pensar em desistir
 Aquilombe-se / Se os seus já estão a se tombar / Se o medo quiser se instaurar
 Aquilombe-se / Junte-se aos seus / Volte um passo atrás / Ouça os seus ancestrais / Vai lá no útero de mãe / Receba um abraço de uma irmã / Deita no colo do teu mais velho / Brinque com o futuro pra esperar / Relembre do porquê começou a lutar. / Se volte pra dentro de você / Se uma pra não retroceder / Se organize para não se acabar / Junte a tribo e tente rever
 O que te faz aqui estar? / Una forças, mãos, sorrisos, choros, pernas ... / E vamos juntos ...se aquilombar. (Autor desconhecido)

³ Música - COMIDA (Sérgio Affonso / Marcelo Fromer / Arnaldo Filho) Bebida é água!/Comida é pasto!/Você tem sede de quê?/Você tem fome de quê?.../A gente não quer só comida/A gente quer comida/Diversão e arte/A gente não quer só comida/A gente quer saída/Para qualquer parte.../A gente não quer só comida/A gente quer bebida/Diversão, balé/A gente não quer só comida/A gente quer a vida/Como a vida quer.../Bebida é água!/Comida é pasto!/Você tem sede de quê?/Você tem fome de quê?.../A gente não quer só comer/A gente quer comer/E quer fazer amor/A gente não quer só comer/A gente quer prazer/Prá aliviar a dor.../A gente não quer/Só dinheiro/A gente quer dinheiro/E felicidade/A gente não quer/Só dinheiro/A gente quer inteiro/E não pela metade.../Bebida é água!/Comida é pasto!/Você tem sede de quê?/Você tem fome de quê?.../A gente não quer só comida/A gente quer comida/Diversão e arte/A gente não quer só comida/A gente quer saída/Para qualquer parte.../A gente não quer só comida/A gente quer bebida/Diversão, balé/A gente não quer só comer/A gente quer comer/E quer fazer amor/A gente não quer só comer/A gente quer prazer/Pra aliviar a dor.../A gente não quer/Só dinheiro/A gente quer dinheiro/E felicidade/A gente não quer/Só dinheiro/A gente quer inteiro/E não pela metade.../Diversão e arte/Para qualquer parte/Diversão, balé/Como a vida quer/Desejo, necessidade, vontade/Necessidade, desejo, eh!/Necessidade, vontade, eh!/Necessidade....

⁴ Estatuto da Juventude - LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Estatuto da Igualdade Racial. LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro de 1948.

13. Caminhada pela vida e pela paz: 25 anos de resistência política nas periferias

Robberth M. Tavanti e Vitória Viana de Lima Passos

Introdução

Há 25 anos na região do Jardim Ângela, Jardim São Luís e Capão Redondo na Zona Sul da cidade de São Paulo, cidadãos comuns, com apoio de movimentos sociais, associações de bairro, organizações não governamentais, comunidades e pastorais da Igreja Católica, saem às ruas no dia 2 de novembro para denunciar e protestar contra o elevado número de homicídios que ocorre nesses territórios e atinge, sobretudo, adolescentes e jovens negros do sexo masculino.

A Caminhada pela Vida e pela Paz, como é chamada na cidade de São Paulo, ganhou maior destaque e visibilidade nacional no ano de 2019¹. Fruto de uma articulação entre movimentos sociais, fóruns e redes de coletivos desses territórios e representantes de organizações com atuação nacional e internacional em prol dos direitos humanos (Conectas, Anistia Internacional, por exemplo), a Caminhada realizada no dia 2 de novembro foi considerada uma experiência inspiradora de resistência política e luta por direitos, especialmente pelo protagonismo popular e capacidade de influenciar políticas públicas em territórios com altos índices de vulnerabilidade social e institucional.

Reconhecer o histórico das lutas em prol dos direitos humanos e a resistência política desses cidadãos comuns apoiados pelos movimentos sociais, entidades religiosas, organizações sociais de base territorial e demais coletividades com atuação nesses territórios é o objetivo deste capítulo. Além disso, busca-se explicitar as conexões existentes entre os temas mobilizadores das 25 edições da Caminhada e o acionamento das redes de ação pública, em diferentes setores de atuação governamental no contexto das políticas públicas.

Retorno no tempo: o final dos anos 1990 no Jardim Ângela

Em maio de 1996, um alerta ganhou as manchetes dos renomados jornais de São Paulo: o Jardim Ângela foi considerado pela ONU (Organização das Nações Unidas) o núcleo urbano mais violento do mundo. As estatísticas do ano anterior indicavam Cali, na Colômbia, com a taxa de 80 assassinatos/ano para cada 100 mil habitantes. Naquele ano, no Jardim Ângela, chegou a 116,23 por 100 mil habitantes, com predomínio de jovens negros do sexo masculino, entre as vítimas.

De acordo com Padre Jaime Crowe, liderança popular do Jardim Ângela, era muito comum encontrar os corpos de jovens mortos pela violência nas ruas e avenidas desta região. Um comentário comum entre as lideranças das pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) dessa época: “Não basta a gente ficar enterrando os corpos, nós temos que fazer alguma coisa, pois não podemos aceitar apenas o enterro dos corpos e as missas de sétimo dia. Temos que fazer algo para diminuir isso”.

Com a aposta em uma postura ativa da sociedade na transformação dessa realidade trágica do final dos anos de 1990, a população local se uniu e realizou, no dia 2 de novembro de 1996 (dia de finados), a 1ª Caminhada pela Vida e pela Paz. Como segundo passo, no ano seguinte foi criado, a partir da articulação das Pastorais, das CEBs, dos movimentos populares, do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP) e da Sociedade Santos Mártires (SSM), o Fórum em Defesa da Vida: pela superação da violência.

A atuação do Fórum em Defesa da Vida (FDV), na região do Jardim Ângela, Jardim São Luís e Capão Redondo, possibilitou a criação de um canal de diálogo e uma maior aproximação entre atores da sociedade civil – movimentos populares, entidades religiosas, organizações sociais, conselhos de direitos, coletividades – com atuação nesses territórios. E mais, uma aproximação entre esses atores da sociedade civil e as autoridades e/ou servidores públicos em diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal), e aqueles(as) vinculados(as) às instituições públicas de defesa e garantia de direitos humanos, como o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Em linhas gerais, o Fórum é organizado anualmente por um calendário geral no qual se destacam duas Caminhadas: a Romaria das Águas, ou Abraço à Guara Piranga (a represa local), no Dia do Meio Ambiente, 5 de junho, e a Caminhada pela Vida e pela Paz, no dia de finados, 2 de novembro. E também conta com um calendário de reuniões mensais, organizadas em dois momentos e distribuídas na

reunião plenária² na primeira sexta-feira do mês e na reunião aberta da comissão executiva, na terceira sexta-feira do mês, entre outras reuniões de comissões e grupos de trabalho.

Além das reuniões, com uma média mensal de público de 50 pessoas, e das Caminhadas, com uma média mais variável (nos primeiros anos entre cinco a dez mil pessoas, e em anos mais recentes com um público variável entre duas a três mil pessoas), o Fórum promove, articula e mobiliza variadas ações coletivas nesses territórios. São exemplos dessas ações a realização de rodas de conversa, seminários temáticos, audiências públicas, outros fóruns e oferta de cursos de formação, produção e divulgação de cartas abertas, notas de repúdio e manifestos públicos, participação em atos de protesto e passeatas na região e a realização de homenagens às vítimas da violência (Santo Dias e Marielle Franco, por exemplo).

Nas palavras do Pe. Jaime Crowe³:

Fazemos diagnósticos e discutimos sobre as causas e as consequências da violência na vida das pessoas. Buscamos entender como a violência é produzida no cotidiano. Além disso, consideramos que o Fórum é um espaço privilegiado para lutarmos por políticas públicas, por dignidade humana e por melhorias para as condições de vida dos moradores do Jardim Ângela.

Para combater as injustiças e violências se faz necessário uma política integrada entre governo e sociedade civil que possibilite aos moradores das regiões mais vulneráveis participarem ativamente dos processos decisórios na implementação e controle social das políticas públicas.

Essas discussões e ações coletivas propostas pelos participantes do Fórum em Defesa da Vida contribuíram, ao longo desse período, para a realização de três Tribunais Populares⁴ que deram subsídio para a elaboração de Ações Cíveis Públicas⁵, nas quais o Governo do Estado e a Prefeitura de São Paulo foram responsabilizados por omissão em garantir direitos e acesso aos serviços públicos em setores básicos – segurança, saúde, justiça e educação – para os(as) moradores desses territórios.

As Caminhadas pela Vida e pela Paz

As 25 edições da Caminhada pela Vida e pela Paz foram organizadas, mobilizadas e articuladas por diversos movimentos, entidades religiosas, organizações sociais de base territorial, entre outras representações, e coletivos com atuação no campo dos direitos humanos nesses territórios. Sua construção e planejamento, ao longo

desses 25 anos, ocorreram, sobretudo, durante as reuniões do Fórum em Defesa da Vida e, para além do destaque sobre o elevado número de homicídios e chacinas com incidência nessa região, a cada ano é escolhido um tema mobilizador para a construção e realização da Caminhada.

Conforme os documentos consultados sobre a primeira edição da Caminhada:

O dia 2 de novembro de 1996 raiou, e choveu gente. Participaram quase cinco mil pessoas naquela 1ª Caminhada pela Vida e pela Paz, rumo ao Cemitério São Luiz. Este ato foi o ponto de partida para as pessoas conseguirem sair às ruas como povo organizado, quando a população levantou sua voz para abordar de forma aberta e contundente: “Nós não queremos a violência, nós queremos a Paz”; “Queremos respeito à vida! Queremos que cada Ser Humano brilhe à imagem e semelhança de Deus, na qual todos nós fomos criados” (Crowe & Ferreira, 2006).

Em dois de novembro de 1996 aconteceu a primeira Caminhada Pela Vida e Pela Paz, com o objetivo de ampliar o sentido da manifestação religiosa popular, própria daquele dia, chamar a atenção e denunciar o descaso dos órgãos públicos em relação à região. [...]. A caminhada saiu de três pontos do Jardim Ângela, São Luís e Capão Redondo e culminou com uma celebração no Cemitério Municipal do Jardim São Luiz, onde os jovens da região eram enterrados, vítimas da violência. Mais de três mil pessoas participaram dessa primeira caminhada. Dias após, em 12 de novembro de 1996, nasce o Fórum em Defesa da Vida: pela superação da violência (Ana Paula Santos, 2020).

Figura 1 - Primeira Caminhada pela Vida e pela Paz



Acervo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

Figura 2 – Terceira Caminhada pela Vida e pela Paz



Acervo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

De acordo com Ana Paula, trabalhadora do CDHEP e moradora da região do Jardim Ângela:

A terceira Caminhada pela Vida e pela Paz, de 1998 saiu na primeira página da Folha de São Paulo. Seu símbolo (as cruzes, os mártires da violência e também dos que lutam para mudar essa realidade) aparece, assim, num dos jornais mais importantes da época. Um ato com mais de seis mil pessoas carregava, dentre outras pautas: fim da violência, mais oportunidades para os jovens, melhorias no bairro – moradia, diminuição da desigualdade, saneamento e emprego, pautas pertinentes até hoje na região (Santos, 2000).

Nas reuniões do Fórum, durante o segundo semestre, de modo especial nos meses de setembro e outubro de cada ano, as pautas mais urgentes dessa região são colocadas em destaque para discussão coletiva e escolha dos temas das Caminhadas. Ou seja, a cada ano, os temas são escolhidos pelos participantes do Fórum e, dessa forma, nas bandeiras, faixas e cartazes expostos durante a passeata nas ruas, podemos identificar os problemas, necessidades e demandas dos(as) moradores(as).

A sexta Caminhada pela Vida e pela Paz, sob a chamada “Paz é brincar sem medo”, mobilizou por volta de 20 mil pessoas no ano de 2001. Com mais de 250 apoiadores na época, os participantes do FDV conseguiram sensibilizar milhares de estudantes das escolas estaduais e municipais, dos centros para crianças e adolescentes, dos serviços de medida socioeducativa, das organizações sociais e coletivos com atuação nas áreas da assistência social, educação e cultura.

Figura 3 - Sexta Caminhada pela Vida e pela Paz



Acervo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

No ano de 2002, a sétima edição da Caminhada pela Vida e pela Paz levantou a bandeira “Por uma cidade justa”. Conforme estampado nos cartazes e faixas que subiram ao palco na praça do Cemitério São Luiz, naquela ocasião: transporte digno, moradia para todos, cinemas, anfiteatros, médicos, saúde preventiva, bibliotecas, proteção aos mananciais e mais áreas verdes. Nas palavras de um dos participantes: “Tudo o que uma cidade justa poderia dar”.

Figura 4 – Sétima Caminhada pela Vida e pela Paz



Acervo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

A oitava Caminhada pela Vida e pela Paz, realizada no ano de 2003, teve como tema mobilizador: “Hospital M’ Boi Mirim, Já”. Essa antiga reivindicação da região na área da assistência à saúde levou às ruas cerca de 6.000 pessoas. Nesta edição da Caminhada, as cruzeiras brancas – marca da Caminhada, representando os mártires vítimas da violência – foram trocadas pelas cruzeiras de cor vermelha, e as camisetas dos manifestantes traziam consigo o símbolo da paz e dos prontos-socorros.

Figura 5 - Oitava Caminhada pela Vida e pela Paz



Acervo: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo

Em torno de uma reflexão coletiva, surgiu o tema: “Uma outra educação é possível, necessária e urgente”. Dessa forma, em 2008 a Caminhada colocou como foco um dos eixos mais importantes para a região: a Educação como direito de todos. Diante dos problemas locais, como a superlotação de escolas, alta demanda por vagas nas creches, além de baixos investimentos nas escolas e demais equipamentos públicos na área da educação, um dos documentos oficiais do Fórum em Defesa da Vida, daquele mesmo ano, elencou as reivindicações da 13ª Caminhada:

1. Por um sistema único de educação e um Plano Decenal.
2. Escola integral com ensino profissionalizante.
3. Salas de aula com o máximo de 25 alunos.
4. Valorização e motivação dos professores e educadores.
5. Fazer da escola um espaço público, um espaço da comunidade.
6. Descentralização das secretarias ou coordenadorias de Educação.

Nessa trajetória de 25 anos, destaca-se também a Caminhada realizada em 2014, ano em que foram expostas as demandas por uma cidade justa, tendo como pautas o debate sobre a perspectiva da Convivência e Segurança Cidadã (PNUD, 2014) e a mobilização comunitária a favor da Cultura de Paz (UNESCO, 2010) nas periferias.

Figura 6 - 19ª Caminhada pela Vida e pela Paz



Ano de 2014: Cultura da Paz, Justiça e Segurança Cidadã. Acervo: Sociedade Santos Mártires

Na abordagem da Segurança Cidadã, a violência é produzida de forma associada a fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais. Ou seja, se compreende Segurança Cidadã como uma estratégia interdisciplinar e coletiva, baseada em fatores socioculturais e articulada nos vários níveis da atuação governamental, com a finalidade de prevenir e enfrentar os problemas relacionados às causas e efeitos da violência no cotidiano. Pressupõe-se, portanto, a construção coletiva de um modelo de segurança com atribuições específicas para cada uma das esferas de governo (federal, estadual e municipal), em diálogo, integração e articulação com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e demais coletivos comprometidos com as ações de prevenção e enfrentamento das violências.

Conforme o documento “Cultura de paz: da reflexão à ação” (UNESCO, 2010), a cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. Trata-se de uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, que respeita os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os a partir de diferentes pers-

pectivas, as quais englobam as ameaças não militares para a paz e para a segurança, como, por exemplo, a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental.

Desde as primeiras Caminhadas realizadas no final dos anos 1990 até as últimas edições, encontramos com frequência em cartazes, faixas e demais materiais utilizados na divulgação das Caminhadas, os princípios da Cultura de Paz: (1) Respeitar a vida; (2) Rejeitar a violência; (3) Ser generoso; (4) Ouvir para compreender; (5) Preservar o planeta; e, (6) Redescobrir a solidariedade. Em síntese, falar em Cultura de Paz é reafirmar os valores essenciais à vida democrática.

Figura 7 - 22^a Caminhada pela Vida e pela Paz



Ano 2017: Articular, ocupar e resistir. Acervo: Sociedade Santos Mártires.

Em continuidade, a 22^a Caminhada pela Vida e pela Paz “carregou” as palavras articular, ocupar e resistir como temas mobilizadores. A Periferia em Movimento, agência de jornalismo com atuação nas periferias, assim escreveu:

O tema de 2017 foi “Por uma cidade justa: articular, ocupar e resistir!” Por menos repressão e menos violência, pelo fim dos assassinatos e violações de direitos contra os jovens da periferia. Mais políticas de educação, cultura e lazer para nossas crianças, adolescentes e jovens.⁶

Desde 2004, a cada dois anos, os participantes do FDV com o apoio da Santos Mártires e de outras organizações sociais e coletivos da região do Jardim Ângela realizam o “Fórum Social Sul: outra periferia é possível, necessária e urgente”. Assim, nesses anos, a Caminhada pela Vida e pela Paz costuma ser o ato de encer-

ramento de uma semana repleta de atividades como rodas de conversa, seminários temáticos, oficinas, cursos, ações culturais e feira solidária.

Segundo trechos da Carta Aberta, escrita pelos participantes da VII edição do Fórum Social Sul, em 2017, e apresentada durante o ato no Cemitério São Luiz na celebração da 22ª Caminhada:

Orientados pela proposta da 22ª Caminhada pela Vida e pela Paz - Por uma cidade justa: articular, ocupar e resistir; realizamos durante a sétima edição do Fórum Social Sul: uma outra periferia é possível, necessária e urgente, um encontro com 15 representações entre fóruns e redes de coletivos desta região. São eles: Fórum em Defesa da Vida, Fórum da Criança e Adolescente, Fórum da Inclusão, Fórum da Educação, Fórum da Mulher, Fórum da Assistência Social, Fórum de Matriz Africana, Fórum de Negócios de Impacto Periférico, Fórum em Defesa da Cidade, Fórum do Fundão e das Águas, Fórum de Pesquisadores de M'Boi, Coletivo Educação e Cultura, Rede de Cultura Popular M'Boi e Campo Limpo e Rede Ubuntu de Educação Popular.

Resgatamos durante o encontro: a memória e o histórico das lutas populares e dos movimentos sociais desta região, assim como valorizamos os saberes e as culturas populares, apostando no diálogo entre as gerações, apontando para o novo e garantindo as vozes das periferias. [...]. Continuamos na luta por uma cidade justa e caminhamos a favor da vida dos e das jovens negras, indígenas, pobres e moradoras das periferias!

Constata-se, portanto, uma diversidade ampla de temas mobilizadores, dentre os quais alguns foram destaque nesta primeira parte do texto. Caminhada de 1996: Venha juntar-se a nós nesta luta em defesa da vida; 1998: Caminhada pela Vida e pela Paz; 2001: A paz é brincar sem medo; 2002: Por uma cidade Justa; 2003: Hospital M'Boi Mirim Já; 2008: Uma outra educação é possível, necessária e urgente; 2014: Cultura de paz, justiça e segurança cidadã; 2017: Por uma cidade justa: articular, ocupar e resistir.

A seguir, apresentamos um quadro com os temas mobilizadores das 25 edições da Caminhada pela Vida e pela Paz, desde 1996 até a última edição de 2020.

Se, por um lado, esses temas sinalizam as necessidades, demandas e reivindicações dos(as) moradores(as) e participantes das Caminhadas, por outro lado eles nos ajudam a identificar as possíveis respostas por parte do poder público estatal e em quais áreas de políticas públicas (segurança, saúde, educação, justiça, direitos humanos) suas intervenções deverão ser ancoradas no enfrentamento às problemáticas locais.

Quadro 1: Temas mobilizadores das 25 edições da Caminhada pela Vida e pela Paz

ANO	TEMAS
1996	Venha juntar-se a nós nesta luta em defesa da vida
1997	Caminhada pela Vida e pela Paz
1988	Caminhada pela Vida e pela Paz
1999	Não é com medo que queremos viver
2000	Ponha sua mão nesta construção
2001	A paz é brincar sem medo
2002	Por uma cidade justa
2003	Hospital M' Boi Mirim Já
2004	Amar é desarmar: a favor do desarmamento
2005	Retrospectiva – 10 anos da Caminhada
2006	Desigualdade gera violência
2007	Álcool sem limites, sociedade sem controle
2008	Uma outra educação é possível, necessária e urgente
2009	Segurança Pública: responsabilidade de todos
2010	Como construir uma cultura de paz na sua casa, no seu bairro, na sua escola?
2011	Aqui tem gente, vida e exclusão
2012	Pensar a cidade para preservar a vida
2013	Vamos fazer diferença para que haja mudança
2014	Cultura de Paz, Justiça, Segurança Cidadã: por uma cidade justa
2015	20 anos de resistência a favor da vida dos/as jovens: mortes e prisões não geram soluções de paz
2016	Periferia muda não muda nada: pelo fim dos genocídios das juventudes negras, indígenas, pobres e periféricas
2017	Por uma cidade justa: articular, ocupar e resistir
2018	Por uma cidade justa e tolerante: nada sobre nós, sem nós
2019	Levante sua voz a favor das nossas vidas
2020	25 anos em Defesa da Vida: pão, paz e terra

A abordagem da ação pública para assuntos públicos

Conforme as análises de Peter Spink (2012), estimulados pelos espaços institucionais abertos pela Constituição de 1988, que obrigou – em certas áreas – e recomendou – em outras – um maior entrosamento direto entre gestores e a população a partir dos conselhos e fóruns consultivos e/ou deliberativos de diferentes tipos, o

imaginário do Brasil do “quem manda aqui sou eu” foi sendo transformando aos poucos e de modo especial, após a metade dos anos 1990, para o Brasil dos fóruns, das conferências, dos debates públicos e das inversões de prioridades.

Em sintonia com as reflexões de Ilse Scherer-Warren (2007), a construção de novas formas de governança exigiu dos sujeitos e coletividades uma participação ativa em diferentes espaços democráticos. São exemplos: as mobilizações populares em nível local; a participação nas conferências nacionais e globais; o empoderamento através de fóruns e redes da sociedade civil organizada; a participação em conselhos setoriais; as experiências de orçamento participativo, entre outras ações coletivas constituídas em parceria entre sociedade civil e Estado.

É nesse contexto que na América Latina, já em meados dos anos 2000, a expressão ação pública passou a ganhar maior destaque, no sentido de descrever esse movimento triplo do Estado para a sociedade civil, da sociedade civil para o Estado e da sociedade civil para a sociedade civil, com destaque para as instituições públicas no âmbito local, especialmente em municípios e em outras formas de governo local. Ação pública – uma interessante fusão entre política pública e ação social – pode ser entendida em seu sentido amplo na compreensão das ações de diferentes instituições públicas e também qualquer outra atividade que está sendo articulada na esfera pública e em referência a um bem comum (Spink, 2012).

A experiência do Policiamento Comunitário no Jardim Ângela

Convém ressaltar que, no que diz respeito à atuação das forças policiais (militar, civil e Guarda Civil Metropolitana) e demais órgãos e instituições do setor de segurança pública em nosso País, o único modelo compatível com a democracia é o de uma organização que seja orientada e monitorada pela sociedade civil, ou seja, uma organização que pertença às comunidades e cumpra uma vocação de promover segurança cidadã, tendo como referência a perspectiva dos direitos humanos.

De acordo com trechos da entrevista realizada com Lucila Pizani, uma das principais lideranças do FDV, somadas ao relato autoral do Pe. Nicolau Bakker⁷, outro personagem importantíssimo na realização das Caminhadas e criação do Fórum, destacamos, a seguir, algumas das conexões entre os temas mobilizadores das Caminhadas e o acionamento das redes de ação pública, constituídas, sobretudo, durante as ações coletivas promovidas e articuladas pelo Fórum em Defesa da Vida, durante os seminários temáticos e/ou tribunais populares com ênfase na discussão e proposição de políticas públicas para esses territórios.

Nas palavras da Lucila (bloco 1) e Pe. Nicolau (blocos 2, 3 e 4):

Formatamos um documento especialmente em relação à ação da polícia. Chamamos o Benedito Mariano, Ouvidor da Polícia na época, e convidamos o Secretário de Segurança Pública para vir até aqui para propormos ações conjuntas (ano 1997 e 1998). Na época, aqui não era cidade – era a não cidade: ausência dos serviços públicos; o Estado não estava presente. Foi, por meio do Fórum que abrimos algumas frentes – a questão da violência, mas também o acesso à Justiça, buscando atuar nas três esferas: o Executivo; o Legislativo, com as leis; e também junto ao Judiciário. Começamos a atrair vários outros atores – como os promotores, com a ideia da Promotoria Comunitária [...].

Tendo em vista uma melhor qualificação das propostas já levantadas pelo Fórum em Defesa da Vida, na área de Segurança Pública, e com a intenção de convocar o Secretário de Segurança Pública do Estado, o Fórum ainda realizou três outros Seminários de Segurança Pública, nos meses de agosto, setembro e novembro de 1997. Como convidados participaram, no primeiro seminário, o dr. Clinton, presidente da Associação do Ministério Público Democrático; no segundo, o dr. Urbano Ruiz, presidente da Associação de Juízes para a Democracia; e, no terceiro, o dr. Maximino, presidente da Associação de Delegados para a Democracia, além do dr. Benedito Mariano, Ouvidor da Polícia do Estado.

Quando o Secretário Estadual de Segurança Pública compareceu à primeira reunião do Fórum, em 1998, ele se fez acompanhar do comandante-geral da Polícia Militar, do delegado-geral da Polícia Civil e de mais 30 autoridades na área da Segurança Pública. O bairro inteiro foi colocado sob vigilância. O Fórum colheu o compromisso oficial do Estado com diversas das propostas apresentadas. Uma das propostas se referia ao policiamento comunitário.

A ideia de uma nova polícia se fortalecia desde que o Núcleo de Estudos da Violência da USP (NEV-USP), em parceria com a *Human Rights Research and Education Center*, do Canadá, iniciou um intercâmbio regular com a Universidade de Toronto visando a uma nova polícia para o Estado de São Paulo. Também o Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado em 1996, insistia na proposta de um policiamento comunitário (Bakker, 2017).

Resultaram dessa ampla e consistente articulação entre os agentes do governo estadual e integrantes dos movimentos populares e organizações sociais locais, envolvidos com o FDV, a criação de três bases de policiamento comunitário na região do Jardim Ângela, nos anos de 1998 e 1999. Houve também um aumento dos investimentos

públicos para a segurança nesses territórios, o que permitiu a ampliação do quadro de agentes policiais e das viaturas e motos-ronda. No que diz respeito à relação dos policiais com a comunidade, observou-se, de acordo com relatos dos moradores e por um período específico (meados dos anos 2000), uma mudança significativa e favorável.

Sem dúvida é importante destacar os exemplos positivos e experiências inovadoras, como foi o caso do modelo de policiamento comunitário no distrito do Jardim Ângela, em funcionamento pleno e em coerência com seus princípios cidadãos e valores humanitários, até o final da primeira década dos anos 2000. Suficiente para poder dizer que alternativas são possíveis. No entanto, nos dias de hoje, em muitos lugares, a presença da polícia nos territórios vulneráveis é vista com apreensão e medo pelos variados grupos populacionais, sobretudo pelos adolescentes e jovens.

De acordo com o documento “Os Governos Locais e a Segurança Cidadã” publicado no Brasil com a chancela do PNUD e do Governo Federal, a segurança é assunto aglutinador e deve ser compreendida de forma “relacionada diretamente com o respeito à vida e à dignidade, que inclui a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política”. Ou seja, ao abordar a segurança humana em uma perspectiva cidadã, busca-se a construção de uma ordem democrática concreta, o que implica eliminar as violências ao mesmo tempo que combatemos as vulnerabilidades das populações.

Considerações Finais

Mesmo com as conquistas (Crowe & Ferreira, 2006) decorrentes da organização e mobilização popular em prol da defesa da vida e do fortalecimento da cidadania, faz-se necessário enfatizar que um número expressivo das demandas e reivindicações colocadas em pauta nas 25 edições da Caminhada pela Vida e pela Paz sequer foram ouvidas e/ou obtiveram resposta por parte dos órgãos de Justiça e/ou instituições públicas responsáveis pela defesa e garantia de direitos humanos.

Vivemos, nesses últimos anos, um período caracterizado por retrocessos no campo das políticas sociais no País, no estado e no município de São Paulo, com significativo impacto sobre a ampliação e/ou manutenção das políticas públicas. Um exemplo desse processo é a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, em nível federal, que congelou por 20 anos os investimentos públicos em setores essenciais, como a saúde, assistência social e a educação.

Ainda em 2020, são milhões os(as) paulistanos(as) moradores(as) de regiões como Jardim Ângela, Jardim São Luis e Capão Redondo que convivem diaria-

mente com uma realidade profundamente desigual, marcada pela pobreza e pela extrema vulnerabilidade associada a uma sensação de ausência do Estado em suas vidas, principalmente se levarmos em conta a responsabilidade dos governos e das instituições públicas na manutenção de políticas de bem-estar social.

Como tradução desse cenário mais atual, ainda tão devastador e trágico para os adolescentes e jovens em sua maioria negros que vivem nesses territórios, destacamos o tema mobilizador da Caminhada de 2016: “Periferia muda não muda nada: pelo fim dos genocídios das juventudes negras, indígenas, pobres e periféricas”.

Figura 8 - 21ª Caminhada pela Vida e pela Paz



Vale ressaltar que as situações de violação de direitos contra variados segmentos da população (adolescentes, jovens, mulheres, idosos, crianças e adolescentes) e as diferentes formas de violência (física, psicológica, sexual, moral etc.) ainda estão muito presentes entre os(as) moradores dessas localidades. Em alguns casos, elas acabam por atingir níveis tão graves, como é a situação dos feminicídios e dos homicídios contra os adolescentes e jovens do sexo masculino, sobretudo os negros, que se chega a constatar uma situação epidêmica da violência nesses territórios.

As Caminhadas pela Vida e pela Paz, desde 1996 até os dias de hoje, carregam em si a pluralidade das lutas populares, das pautas urgentes das periferias e das reivindicações das pessoas comuns que vivem nesses territórios.

Referências

- Bakker, Nicolau João (2017). *Minha fé, minha igreja, meu mundo*. Holambra: Setembro. Camargo, Carlos Alberto (2015). Polícia Comunitária: a estratégia de implantação do atual modelo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, (9)2, 218-233.
- Crowe, Jaime & Ferreira, Sérgio Luís (2006). Jardim Ângela: Em defesa da Vida. *Divulgação em Saúde para o Debate*, 35, 85-91.
- Crowe, Jaime (2016). Fórum em Defesa da Vida: 20 anos de resistência pela vida dos/as jovens que vivem nas periferias da zona sul de São Paulo. Em Beozzo, José Oscar & Franco, Célia Bernardete (Orgs.). *Educar para a paz: em tempos de injustiças e violências*. (pp. 205-2018). São Paulo: Paulus.
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. (2010). *Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo*. São Paulo: Associação Palas Athena.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. (2014). *Coletânea Convivência e Segurança Cidadã: Guias de Gestão Territorial Participativa*. Brasil: PNUD.
- Santos, Ana Paula (2020). *Fórum em Defesa da Vida*. Facebook. Recuperado em 2 de julho de 2020 de <https://www.facebook.com/fddVida/>
- Scherer-Warren, Ilse (2007). Fóruns e redes da sociedade civil: percepção sobre exclusão social e cidadania. *Revista Política & Sociedade*, (6)11, 19-40.
- Silva, Wellington Pantaleão & Garcia, Luciana Silva (2018). Tribunal popular na luta por direitos: o caso do Jardim Ângela. *Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos*, (6)1, 167-188.
- Spink, Peter (2012). Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. In Ana Maria Jacó-Vilela e Leny Sato (Orgs.), *Diálogos em psicologia social* (pp. 352-369). Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.
- Spink, Mary Jane, Spink, Peter & Tavanti, Roberth (Orgs.). (2019). *Sociedade Santos Mártires do Jardim Ângela: uma chama de esperança*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/ Terceiro Nome.

Notas

- ¹ Mais informações da Campanha Nacional “Vida Viva”, ver reportagem da Ponte Jornalismo: <https://ponte.org/campanha-nas-periferias-do-brasil-pede-o-fim-de-politicas-que-promovem-violencia/>
- ² Desde 1997 até os dias de hoje, as reuniões do Fórum em Defesa da Vida acontecem na sede da Paróquia Santos Mártires, localizada na Rua Luís Baldinato, nº 9 – Jardim Ângela, São Paulo.
- ³ As entrevistas com participantes do FDV foram realizadas entre os anos de 2013 e 2018, durante o processo de elaboração do livro: “Sociedade Santos Mártires do Jardim Ângela: uma chama de esperança”, do qual o primeiro autor é também um dos autores/organizadores do trabalho.
- ⁴ O primeiro Tribunal Popular (TP) ocorreu em 2002 e teve como foco as denúncias e reivindicações nas áreas de saúde e segurança pública; o segundo TP ocorreu em 2005 e teve como foco as denúncias e reivindicações nas áreas de educação, trabalho e cultura; e, o terceiro TP ocorreu em 2016 e teve como foco as denúncias e reivindicações na área da segurança pública e direitos

humanos, no qual a sociedade condenou o Estado pelos genocídios das juventudes negras, indígenas, pobres e periféricas.

- ⁵ Em decorrência das Ações Civis públicas, podemos citar a conquista do CEU na rua Feitiço da Vila, a construção do Hospital de M-Boi Mirim e ampliação de vagas em Centros de Educação Infantil nos territórios do Jardim Ângela e Capão Redondo. Anos mais tarde, elaboramos uma Ação Civil Pública contra a SABESP, devido ao esgoto despejado na represa. A ação está engavetada até hoje e foi resultado de uma articulação entre SSM, CDHEP e ISA (Instituto Sócio Ambiental).
- ⁶ Disponível em: <http://periferiaemovimento.com.br/por-uma-cidade-justa-articular-ocupar-e-resistir-vem-ai-22a-caminhada-pela-vida-e-pela-paz><último acesso em 9/10/2020>.
- ⁷ Trechos extraídos do livro: “Minha fé, minha igreja, meu mundo”, de autoria do Pe. Nicolau Bakker (2017).

Parte 4:
**Os desafios para uma
universidade cívica**

14. Diálogos em contexto de vulnerabilidade: limites e aprendizagens na pesquisa dados à prova d'água

Fernanda Lima-Silva, Mario Martins, Maria Alexandra Cunha, João Porto de Albuquerque, Rachel Trajber e José Hercílio Pessoa de Oliveira

Introdução

O céu de 18 de junho prenunciava uma manhã nublada que não condizia com nossos anseios: queríamos que um tempo ensolarado e uma sala repleta de gente marcassem o início das atividades-piloto do projeto Dados à Prova D'Água, em São Paulo. Embora o tempo não parecesse convidativo, percorremos, sem desanimar, os 20 quilômetros que separam o centro da cidade e a paróquia Santa Edwiges, localizada no Distrito do Jardim São Luís da Prefeitura Regional de M'Boi Mirim. Nesse trajeto, tivemos a oportunidade de rememorar os meses de preparação e a superação de vários percalços. Finalmente, chegara a hora.

Estavam presentes a maioria dos autores deste capítulo e pesquisadores de outros módulos do projeto, vindos do Brasil, Alemanha e Reino Unido, bem como parceiros locais. Foi a primeira vez que boa parte da equipe do projeto se encontrou pessoalmente para testar as ferramentas de pesquisa em conjunto com pessoas que moram em uma área de risco de inundações. O objetivo era desenvolver três atividades: uma roda de memórias sobre inundações, a aplicação de questionários sobre gestão de risco de enchentes, e mapeamentos individuais e em grupo sobre percepção de risco de enchente. Tudo havia sido meticulosamente preparado.

Estávamos confiantes no piloto. O tema era relevante para a região, tínhamos planejado com antecedência a realização do evento e estabelecido parcerias locais. Pessoas do bairro auxiliaram no desenvolvimento e distribuição de materiais de divulgação em diferentes espaços: em missas, encontros coletivos na paróquia e

convidando interlocutoras potenciais, muitas tendo confirmado sua participação. Logo, estávamos bem no quesito “ações para envolvimento de comunidades em pesquisas”. Ou, pelo menos, era isso que achávamos.

E eis que estamos na paróquia a arrumar os quitutes para os convidados, e o tempo passa a nos preocupar. Mas, dessa vez, não é o cinza do céu. É o tempo ansioso do relógio e a sala vazia. Passam os minutos, meia hora, uma hora. Algo de estranho no ar. Ninguém vinha e ninguém víamos. No horário marcado para a atividade, apenas duas convidadas apareceram. Os representantes da paróquia se entreolhavam sem compreender – que será que aconteceu? Os pesquisadores estavam atônitos e preocupados.

O impacto dessa experiência se fez sentir em diferentes âmbitos do projeto e, por isso, é sobre ela que refletimos neste capítulo. Afinal, o que levou os moradores da área a não comparecerem? O que deixou de ser observado durante o planejamento desse piloto? Ao buscarmos responder a estas perguntas, abordaremos as formas como cientistas e cidadãos, particularmente aqueles residentes em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental e que raramente estão incluídos em pesquisas científicas, estabelecem diálogos entre si. Afinal, como iniciar um trabalho dialógico com moradores de áreas periféricas e vulneráveis?

Para alcançar esse objetivo, tratamos o evento do piloto como um incidente crítico, nesse caso, um acontecimento (documental e eventual) que dá visibilidade às diferentes posições que os interlocutores assumem em uma controvérsia, à problematização de sua relação e à possibilidade de negociação entre eles (Galindo, Ribeiro & Spink, 2007).

Em um primeiro momento, apresentaremos o projeto de pesquisa e o processo de seleção da área de estudo. Em seguida, abordaremos o planejamento e a execução do piloto. Na seção seguinte, trataremos dos desdobramentos do piloto, enfatizando os aprendizados decorrentes desse incidente crítico e as mudanças posteriores na metodologia de engajamento comunitário do projeto. Por fim, teceremos algumas considerações finais e reflexões para orientar trabalhos mais efetivos e dialógicos de pesquisa entre cientistas e moradores de áreas em situação de vulnerabilidade.

Os primeiros passos do trabalho: o projeto e a seleção da área de estudo

O projeto Dados à Prova D'Água (*Waterproofing Data* - doravante, WPD) é uma parceria entre o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CE-

APG), vinculado à Fundação Getúlio Vargas, o Institute for Global Sustainable Development da Universidade de Warwick, o Cemaden (Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais) e a Universidade de Heidelberg¹. O projeto trata da governança dos riscos de inundações no Brasil, tendo por base uma abordagem que envolve aspectos socioculturais da coleta e do uso de dados por técnicos e pelas pessoas residentes em áreas com risco de inundação nos municípios de Rio Branco (AC) e São Paulo (SP).

Este capítulo trata de uma parte desse projeto, especificamente do módulo que visa promover o engajamento comunitário com a coleta, uso e circulação de dados sobre inundações. Inspirando-se tanto na literatura sobre o envolvimento cidadão com pesquisa científica, quanto na pedagogia crítica de Paulo Freire, o trabalho deste grupo quer ir além do mero envolvimento da população com a produção de dados (De Albuquerque & De Almeida, 2020). Propõe garantir (i) que os dados produzidos pelos ‘cidadãos cientistas’ tenham qualidade técnica e dialoguem com outros atores envolvidos na governança de riscos de inundações, nos planos municipal e nacional e (ii) que o processo de engajamento e produção de dados gere transformações na comunidade, que passa a compreender de forma mais crítica seu contexto e possibilidades.

O olhar sobre o território – seus agentes, conhecimentos, histórias e conexões – é um elemento essencial na pesquisa, que visa à construção de um conhecimento situado, pertinente e significativo para os moradores na região. No município de São Paulo, a macro área de estudo é a Prefeitura Regional de M’Boi Mirim, que compreende dois distritos: Jardim São Luís e Jardim Ângela. Segundo o Censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), esta Prefeitura Regional abriga 563.305 pessoas, embora organizações sociais atuantes no território estimem que esse número já ultrapasse 650.000. Burgos e Spink (2017) argumentam que esta região é um exemplo de ‘cidade invisível’ dentro da megacidade paulistana, termo usado para se referir a territórios onde vulnerabilidades sociais e materiais da população convivem com vulnerabilidades das próprias instituições estatais.

A Prefeitura Regional de M’Boi Mirim, situada no extremo sul da cidade de São Paulo, foi escolhida por ser uma ‘cidade invisível’ cuja população convive com riscos socioambientais. Segundo levantamento feito pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT, em 2010 existiam 407 áreas com risco de escorregamento e solapamento de margens de córrego em assentamentos urbanos precários no município, das quais 50 estavam localizadas em M’Boi Mirim. Em segundo lugar,

uma razão prática: a facilidade de acesso a uma rede de contatos composta por moradores e moradoras, lideranças comunitárias, organizações sociais e pesquisadores atuantes nesse território. Representantes do CEAPG, centro de estudos a que o projeto WPD está vinculado, integram a Estação de Pesquisa de M'Boi Mirim, um programa de pesquisa-ação que visa concentrar diferentes estudos realizados no mesmo território e, ao fazê-lo, potencializar os resultados (Burgos & Spink, 2017). Fazia sentido associar-se a essa experiência de pesquisa interativa.

A mobilização social foi importante para possibilitar melhorias na região do M'Boi Mirim, provendo serviços básicos e pressionando por políticas públicas diversas, como saúde, drenagem e educação (Burgos & Spink, 2017; Spink, 2018). Frutos desse processo de mobilização são os inúmeros serviços atualmente oferecidos por organizações comunitárias e sociais, muitos deles conveniados com a prefeitura, e o Fórum em Defesa da Vida, que reúne mensalmente várias lideranças, profissionais e moradores e moradoras para tratar dos problemas e soluções para a região. Pesquisadores e pesquisadoras do CEAPG também integram este Fórum, cujos encontros acontecem na Sociedade Santos Mártires, no Jardim Ângela, uma organização da sociedade civil ligada à igreja e bastante atuante localmente.

A equipe de pesquisadores do Dados à Prova D'Água foi contratada em abril de 2019 e, para começar a atuar, a indicação de outros pesquisadores do CEAPG foi entrar em contato com o Padre Hercílio, pesquisador da Estação de Pesquisa, dirigente da paróquia Maria Mãe da Igreja e coautor deste capítulo. A igreja está localizada no distrito do Jardim São Luís, que integra a zona norte da Prefeitura Regional, região com maior oferta de serviços e com ocupação mais consolidada, em comparação à outra metade de M'Boi Mirim, o Jardim Ângela (Spink, Iñiguez-Rueda, & Spink, 2015).

Em meados de maio, fomos até a paróquia, localizada no bairro Jardim das Flores, e nos reunimos com Hercílio, apresentamos o projeto e pedimos sugestões de áreas para realização do piloto, agendada para junho de 2019. Ele sugeriu desenvolver a pesquisa em uma parte baixa do Jardim São Luís, área com córregos e histórico de inundações. Nesse território, ele recomendou trabalhar num pequeno bairro com elevada vulnerabilidade a inundações, o Jardim Santa Edwiges, e nos colocou em contato com o Padre Laerte, dirigente da paróquia Santa Edwiges.

Na primeira visita, realizada em meados de maio, já ficaram claras as diferenças entre os dois Jardins. O das Flores situa-se numa área alta, as ruas e calçadas são largas e a infraestrutura urbana é visível, há drenagem e iluminação pública. As casas são de alvenaria, em sua maioria, e aparentam estar isentas de riscos. Não

houve relatos de experiências com inundações – os problemas que havia pareciam ter sido superados com intervenções públicas, principalmente canalizações de córregos. A região do entorno da paróquia Santa Edwiges, distante apenas algumas quadras, apresenta níveis de vulnerabilidade, de informalidade e de heterogeneidade urbana muito mais elevados. Embora as ruas sejam também asfaltadas, as calçadas são mais estreitas, e os carros e pedestres frequentemente compartilham esse mesmo espaço. Há casas estruturadas, bem acabadas e regularizadas e áreas de ocupação mais recente e informal, algumas com elevado risco de desastres, em morros e na beira de córregos. A complexidade urbana do território por vezes não é completamente percebida por pessoas de fora. Por exemplo, em uma das ruas próximas à paróquia, moradores do bairro nos indicaram que todas as casas de um dos lados da rua são formalizadas, ao passo que a totalidade das moradias do outro lado da rua são informais. Foram construídas em cima do córrego e estão sujeitas a inundações.

No primeiro contato com os dirigentes da paróquia Santa Edwiges, apresentamos o projeto de pesquisa e a ideia de realizar o piloto no mês seguinte. Eles receberam de bom grado a proposta de parceria, aceitaram colaborar com o desenvolvimento do piloto nos moldes em que pensávamos e começamos a planejar sua realização. Todavia, fizeram dois comentários que, a princípio, não foram devidamente absorvidos pelos pesquisadores: os dirigentes não integravam o Fórum em Defesa da Vida, que agrega principalmente pessoas residentes e atuantes no Jardim Ângela, e não tinham familiaridade com a presença de pesquisadores na região. E aqui estão dois elementos que ajudam a compreender a ausência dos moradores àquela apresentação já descrita.

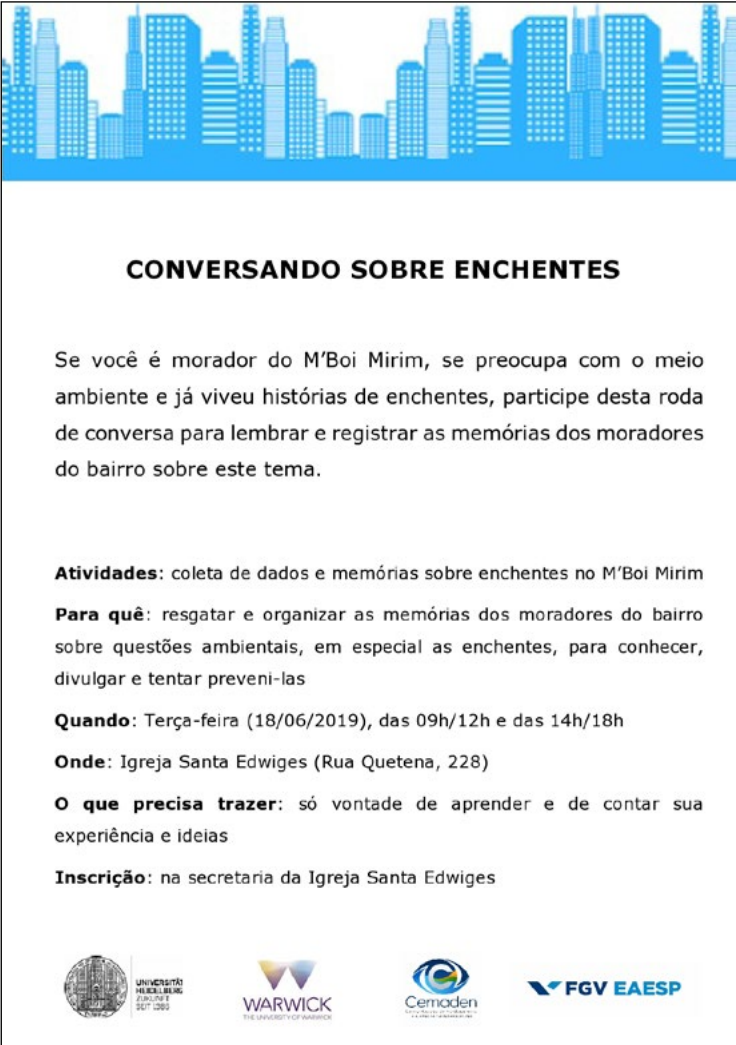
Nos dias anteriores à reunião, estivemos em contato com os dirigentes da paróquia para programarmos questões operacionais, como alimentação para participantes e equipamentos para projeção. Estava tudo bem organizado.

O planejamento e a execução do piloto

A realização do projeto-piloto foi detalhadamente planejada. Foi preciso pensar na aplicação dos instrumentos de pesquisa no contexto brasileiro e traduzi-los para o português, já que haviam sido elaborados em inglês, a língua oficial do projeto. Foi necessário produzir documentos de ética em pesquisa que conciliassem as demandas das três universidades envolvidas e também houve a necessidade de um trabalho de preparação do campo. A equipe do projeto visitou duas vezes a área

de estudo e combinou a divulgação do piloto. Os convites foram elaborados, impressos e afixados na paróquia, além de terem sido distribuídos em algumas casas e comentados nas missas. O mote para atrair os participantes era a vivência deles com inundações (figura 1).

Figura 1 – Convite aos moradores de SP/Piloto do projeto WPD



The image shows a flyer for a community event. At the top, there is a blue silhouette of a city skyline. Below this, the text is centered and reads: 'CONVERSANDO SOBRE ENCHENTES'. The main body of text describes the event for residents of M'Boi Mirim, focusing on environmental concerns and flood memories. It lists activities, the purpose, dates, location, and registration details. At the bottom, there are logos for the organizing institutions: Universität Hildesheim, Warwick University, Cemaden, and FGV EAESP.

CONVERSANDO SOBRE ENCHENTES

Se você é morador do M'Boi Mirim, se preocupa com o meio ambiente e já viveu histórias de enchentes, participe desta roda de conversa para lembrar e registrar as memórias dos moradores do bairro sobre este tema.

Atividades: coleta de dados e memórias sobre enchentes no M'Boi Mirim


Para quê: resgatar e organizar as memórias dos moradores do bairro sobre questões ambientais, em especial as enchentes, para conhecer, divulgar e tentar preveni-las

Quando: Terça-feira (18/06/2019), das 09h/12h e das 14h/18h

Onde: Igreja Santa Edwiges (Rua Quetena, 228)

O que precisa trazer: só vontade de aprender e de contar sua experiência e ideias

Inscrição: na secretaria da Igreja Santa Edwiges



Apesar desses esforços, os moradores não apareceram na hora marcada para iniciar. Os pesquisadores e mulheres ativas na paróquia decidiram reforçar o convite para os moradores, achando que eles talvez tivessem se esquecido ou confundido a data. Alguns ligaram ou mandaram mensagens por *whatsapp* para pessoas que haviam se comprometido a participar, outros foram à casa de conhecidos convidá-los novamente. Os esforços deram resultado: aos poucos, os moradores foram chegando e, cerca de uma hora depois, havia mais de dez pessoas da comunidade dispostas a contribuir.

Iniciamos com uma apresentação dos participantes e do projeto Dados à Prova D'Água e, em seguida, demos início ao círculo de memória. Explicamos a dinâmica da atividade, e os partícipes, um a um, tomavam a palavra e compartilhavam suas memórias. O piloto estava se concretizando e as histórias que emergiam eram fortes e belas, mas ainda havia certo desconforto no ar. Então, em um desses relatos, revelou-se um fato totalmente novo para os pesquisadores e que ajudou a dar sentido ao que estava acontecendo. Muitas pessoas estavam receosas de tratar das inundações na região porque tinham medo de remoção forçada. Acharam que o projeto pudesse ter ligação com o governo municipal, que tinha planos de remover as famílias cujas casas estavam próximas ou em cima de córregos. Por isso, não estavam dispostas a relatar vivências de inundação, pois suas experiências poderiam ser justificativas para serem removidas de suas casas.

Como negligenciamos o fato de que poucas pesquisas haviam sido feitas no Jardim Santa Edwiges, e que os moradores não sabiam o que esperar desse tipo de empreendimento, não realizamos uma ação que visasse tornar mais nítido nosso propósito naquela região. Embora as parcerias institucionais realizassem pesquisas na Prefeitura Regional de M'Boi, elas se concentravam no distrito vizinho, o Jardim Ângela, e não estavam presentes de forma significativa naquela parte específica do território, razão pela qual os moradores não tinham familiaridade com as ações que desenvolvíamos ou com atividades de pesquisa científica. Logo, quando informados sobre a discussão a respeito das inundações, associaram-na aos atores sociais que abordam essa temática: os técnicos da Defesa Civil Municipal, considerados os responsáveis pelas remoções naquele local.

Não é infundada a percepção de que se pode perder a moradia em virtude de intervenções realizadas pela Defesa Civil. Há dez anos, Norma Valêncio (2010) questiona o somatório de calamidades socioambientais e institucionais vivenciadas por pessoas que moram em assentamentos precários em áreas de risco, especialmente pela intervenção do Estado, quando chega a época das chuvas. Não basta terem

de se preocupar com os danos materiais e humanos correspondentes à situação de pobreza. Somam-se a omissão do ente público em relação às ações preventivas, mitigadoras, preparatórias ou mesmo de socorro em momentos de crise e o medo de que esse mesmo ente público possa coagi-los a abandonar suas casas, molestado-os contra o direito de ficar, ou mesmo obrigando-os, com a força de polícia que lhe é atribuída, a sair de suas moradas; processo que a autora chamou de crueldade institucionalizada.

Não basta que a moradia venha ruir, que o mobiliário de tão difícil aquisição seja destruído num piscar de olhos, que os objetos de valor material e simbólico necessários ao exercício dos papéis privados e públicos se inviabilizem em seu uso e que as vidas de familiares, vizinhos e entes queridos sejam ceifadas, tudo ocorrendo simultaneamente. Tem-se que lidar, ainda, com as autoridades que culpabilizarão sumariamente os afetados pelas perdas e danos havidos, sentenciando-os não apenas à proibição de acesso ao lugar, mas utilizando, como legítimo, o verbo remover para se referir ao instituto de deslocamento compulsório do grupo (Valêncio, 2010, p.3).

Logo, ao nos associar à Defesa Civil, os moradores optaram pela via mais segura de proteção de suas casas: o silêncio. Como nos ensina Ulrich Beck (2000), na sociedade em que vivemos o risco e o discurso público sobre o risco se fundem. Ao deixar de engajar-se a uma iniciativa pouco compreendida e silenciar o discurso público sobre o risco, os moradores obliteram sua existência e evitam a concretização de seus medos.

Lacunas informacionais ficam nítidas quando, *a posteriori*, analisamos o folheto do convite. Partimos do pressuposto de que sabiam o que era pesquisa científica, estavam familiarizados com ela e com atores como nós, e que, simplesmente por vivenciar a situação de risco de inundações, estariam mobilizados a contar sua história sobre esse fenômeno. Além da imagem dos arranha-céus se referirem a uma cidade que não é a deles, mas dos ricos.

Nos tempos que se seguiram, um longo diálogo foi estabelecido para esclarecer as funções da pesquisa. Parcerias locais foram essenciais. Como já indicado por Fischhoff (1995), ter pessoas reconhecidas pela comunidade e confiáveis aos seus olhos entre os promotores do projeto foi fundamental para que pudessemos avançar com um processo comunicativo que lida com riscos.

Desdobramentos do piloto: aprendizagens e novas proposições

Concluimos as atividades do piloto. Os resultados dessa experiência foram além do planejado, pois se mostraram essenciais para promover aprendizados, um melhor conhecimento da região e a reflexão sobre estratégias, a fim de engajar atores locais em atividades científicas. E ainda por ter explicitado a necessidade de compreender e, na medida do possível, aproximar os gêneros discursivos utilizados por cientistas e cidadãos.

Dialogando com a obra de Paulo Freire e inspirado em De Albuquerque e De Almeida (2020), o projeto-piloto reforçou a percepção de que a promoção de pesquisa participativa com populações residentes em áreas urbanas vulneráveis, e que geralmente têm pouco acesso à informação, tecnologia e ciência, demanda atenção a três pontos: a “invasão cultural”, o levantamento preliminar e o risco da disponibilidade.

O ponto inicial de atenção se refere justamente à relação entre pesquisadores e cidadãos. Segundo De Albuquerque e De Almeida (2020, p. 06), “os distintos papéis no processo pedagógico (entre o educador e o aprendiz), assim como na pesquisa participativa com cidadãos (entre cidadãos e cientistas) são assimétricos”. Todavia, nesse processo, os pesquisadores devem escapar de visões estáticas de conhecimento e buscar a produção de processos dialógicos de produção do saber, nos quais educadores e educandos aprendem um com o outro (Freire, 2019). Uma consequência dessa configuração de papéis é que os pesquisadores devem levar em consideração o *background* dos cidadãos, evitando a invasão cultural, que se dá quando as pessoas pesquisadas são ‘invasadas’ por um conhecimento acadêmico, abstrato e externo à sua realidade (De Albuquerque & De Almeida, 2020). Espelhando o primeiro ponto de atenção no piloto, é inegável que havia uma assimetria entre os pesquisadores e os moradores, com os primeiros assumindo uma posição diretiva. Também se torna evidente que, no afã de iniciar a pesquisa e promover a atividade, não refletimos de maneira adequada sobre o risco de invasão cultural. Assim, não logramos incorporar o *background* cultural e as visões de mundo dos cidadãos envolvidos, deixando de perceber, por exemplo, o pouco entendimento deles a respeito do que é uma pesquisa científica e o caráter controverso da temática de inundações na região.

De modo complementar, o segundo ponto de atenção se refere às particularidades locais. Burgos e Spink (2017: 03) ressaltam algo em relação a governos que pode ser transposto para a pesquisa científica: desenham-se programas e projetos

que tratam de diferentes temáticas e territórios, mas seus resultados não acontecem em “todo lugar” (*everywhere*), e sim, em “algum lugar” (*somewhere*), com suas especificidades, culturas e histórias locais. Logo, para se iniciar uma pesquisa participativa é necessário compreender as especificidades daquela área. Entender o local, claramente, passa por ir até lá, caminhar, conversar com as pessoas sobre seu cotidiano, como um ‘pesquisador conversador’ (Spink, 2008). Inspirados em Freire, esse esforço pode ir além e se basear em um processo estruturado de “investigação temática” (Freire, 2019).

Segundo Delizoicov (2008), as experiências pedagógicas desenvolvidas por Paulo Freire podem ser estruturadas em etapas relacionadas ao processo de planejamento e elaboração do programa de aulas – ou da pesquisa. Dessas etapas, o momento inicial interessa de modo peculiar para os objetivos deste capítulo, por ele denominado de levantamento preliminar. Ele implica na investigação do universo vocabular, dos modos de vida e de como o cidadão sente sua própria realidade (significados). Isso se dá por meio de dados e documentos escritos e conversas informais, visitas e observações de órgãos públicos e do uso de questionários. Um mergulho investigativo na vida dos educandos/participantes na pesquisa fará com que o educador/cientista emergja com um conhecimento mais apurado de seu grupo-classe, podendo, a partir disso, definir seu ponto de partida que vai se traduzir nos temas geradores, compreendidos como temas que se constituem como um problema em certa comunidade, mas cuja superação não é vislumbrada por seus moradores. Retomando o piloto, é plausível afirmar que não conseguimos efetuar tal imersão investigativa previamente à realização do piloto, o que impactou diretamente a nossa compreensão da área e a mobilização dos moradores.

O terceiro ponto de atenção se refere ao ‘risco da disponibilidade’, entendido por Freire como necessário para a promoção de processos pedagógicos dialógicos. Nessa perspectiva, não se almeja trabalhar com um tipo de objetividade que seja independente e preceda o processo educacional, e sim, promover um processo pedagógico/de pesquisa que seja aberto e arriscado: disponível aos Outros e à curiosidade em relação à vida e seus desafios (Freire, 1996). Conforme De Albuquerque e De Almeida (2020), a assimetria intrínseca e o risco geram uma *tensão constitutiva* aos processos pedagógicos críticos, ao mesmo tempo que o reconhecimento dessa tensão pode produzir ações de pesquisa mais dialógicas e menos invasivas. O exposto implica reconhecer que, ainda que haja direcionamento e conhecimento da realidade local, o pesquisador nunca tem total controle sobre os efeitos de sua ação, na relação com os cidadãos e no conhecimento gerado.

Considerações finais

A análise do piloto do projeto Dados à Prova D'Água em M'Boi Mirim contribuiu para compreender o que foi (e o que não foi) observado no planejamento desta atividade. A combinação do trabalho com um tema delicado no território – as inundações e o risco de remoção –, a ausência de conhecimento detalhado do *background* cultural da população da área de estudo e a inexperiência dos moradores com pesquisa científica ajudam a compreender por que os moradores não compareceram àquele primeiro dia de atividade.

Os aprendizados do projeto-piloto também contribuíram para alterar a condução das atividades posteriores. A partir de julho de 2019, o trabalho de pesquisa no Jardim Santa Edwiges foi reorientado e passamos a atuar com três novas estratégias: a promoção de cafés, encontros e conversas informais, em que o pesquisador assumiu o papel de alguém conversador (Spink, 2008); a incorporação de moradores na coprodução do planejamento e da gestão de atividades; e a realização de eventos abertos de apresentação e debate dos resultados de cada etapa da pesquisa. Tais eventos contribuíram para que, aos poucos, moradores e cientistas afinassem sua linguagem: o que cada um entendia por ciência, inundação e memórias. Os moradores explicavam aos pesquisadores os conhecimentos locais: como se previnem em relação a inundações, o seu histórico na região e como é feita a gestão local de seu risco. Os pesquisadores, por sua vez, traziam informações sobre conceitos científicos e a utilização de dados e tecnologias para gestão de risco de inundação.

Os resultados parciais do projeto (que se estende até 2021) demonstram que a abertura e o engajamento da comunidade com a produção de dados se ampliaram, quando houve:

- a) compreensão sobre o significado das inundações – os pesquisadores passaram a entender a percepção da comunidade, e os moradores a ver esse tema como um risco e um problema comunitário, passíveis de ser compreendidos e transformados;
- b) construção de um conhecimento situado e aderente à realidade local;
- c) criação de vínculos pelas interações cotidianas dos pesquisadores na comunidade;
- d) revisão das formas de trabalhar em parceria, incluindo a realização de um planejamento conjunto das atividades; e
- e) ações que propiciaram a familiarização da comunidade com atividades de pesquisa científica.

Também remarcamos os conflitos discursivos e a ausência de diálogo entre cidadãos e o governo municipal no gerenciamento do risco de inundação. Há necessidade da construção de pontes discursivas e práticas entre esses atores para promover transformações e cidades mais resilientes.

Agradecimentos

Maria Alexandra Cunha (projeto 2018/50039-4), Fernanda Lima-Silva (bolsa pós-doc 2019/06616-0) e Mário Henrique da Mata Martins (bolsa pós-doc. 2019/06595-2) agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelo projeto e bolsas concedidas. Os autores também agradecem aos financiadores internacionais (ESRC, GCRF, DLR/BMBF) e à European Commission; aos nossos parceiros, especialmente os padres das paróquias locais, à Mara Luperim, por todo o apoio na execução da pesquisa, e ao Museu da Pessoa, que apoiou a realização do círculo de memória. Também somos gratos aos participantes e residentes que colaboraram com a pesquisa.

Referências

- Beck, Ulrich (2000). Risk Society Revisited: Theory, Politics and Research Programmes. In Ulrich Beck, Barbara Adam, & Joost Van Loon, (Eds.), *The Risk Society and Beyond—Critical Issues for Social Theory* (pp. 211–229). London, UK: Sage Publications
- Burgos, Fernando, & Spink, Peter (2017). Invisible cities and micro-vulnerabilities: the rocky road to democratic governance. *Estação de Pesquisa Urbana M'Boi Mirim, Working paper nº 16*. Recuperado de https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/wp_16.pdf.
- De Albuquerque, João Porto, & De Almeida, André Albino (2020). Modes of engagement: reframing 'sensing' and data generation in citizen science for empowering relationships. In Thom Davies & Alice Mah (Eds.), *Toxic Truths: Environmental Justice and Citizen Science in a Post Truth Age* (pp. 267–281). Manchester, UK: Manchester University Press. <https://doi.org/10.7765/9781526137005.00028>.
- Delizoicov, Demétrio (2008). La educación en Ciencias y la perspectiva de Paulo Freire. *Alexandria: Revista de Educação em Ciência e Tecnologia*, 1(2), 37-62. Recuperado de <https://periodicos.ufsc.br/index.php/alexandria/article/view/37486/28782>.
- Fischhoff, Baruch (1995). Risk Perception and Communication Unplugged: Twenty Years of Process. *Risk Analysis*, 15: 137-145. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1995.tb00308.x>
- Freire, Paulo (2019). *Pedagogia do Oprimido*. (71ª edição). São Paulo/Rio de Janeiro, SP/RJ: Editora Paz e Terra. (Trabalho original publicado em 1968).
- Freire, Paulo (1996). *Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. (25ª edição). São Paulo/Rio de Janeiro, SP/RJ: Editora Paz e Terra.

- Galindo, Dolores, Ribeiro, Flávia, & Spink, Mary Jane (2007). Incidentes críticos como ponto de partida para desembrulhar redes. In Associação Brasileira de Psicologia Social (Eds.), *Diálogos em Psicologia Social, XIV Encontro Nacional da ABRAPSO*. Rio de Janeiro: ABRAPSO.
- Spink, Mary Jane (2018). *Viver em Área de risco: reflexões sobre vulnerabilidades socioambientais*. São Paulo, SP: EDUC, Terceiro Nome.
- Spink, Peter Kevin (2008). O pesquisador conversador no cotidiano. *Psicologia & Sociedade*, 20(spe), 70-77. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822008000400010>.
- Spink, Peter Kevin, Iñiguez-Rueda, Lupicínio, & Spink, Mary Jane (2015). Building dialogue through maps. *Estação de Pesquisa Urbana M'Boi Mirim*, Working paper nº 07. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17140>.
- Valencio, Norma (2010). Quem tem medo da remoção? A violência institucional contra moradores de 'áreas de risco'. In Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (org.), *34º Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu: ANPOCS.

Notas

- ¹ Para mais informações, acesse o site do projeto: <https://warwick.ac.uk/fac/arts/schoolforcross-facultystudies/igsd/waterproofingdata>.

15. Ciência cidadã em contextos de alta vulnerabilidade: o caso do bairro do Guapiruvu

Fábio Grigoletto, Mário Aquino Alves, Fernanda Antunes de Oliveira, Eliana Lins Morandi

Introdução: A jiboia-do-ribeira

No final de 2017, cinco extrativistas circulavam pelo Projeto de Desenvolvimento Sustentável “Alves, Teixeira e Pereira”, localizado no Bairro Guapiruvu, em Sete Barras (SP), quando avistaram uma serpente. Um deles, adiantado, tratou de improvisar um porrete para afastar o perigo imediato. Os que vinham atrás, gritando para impedir que a cobra fosse golpeada, assistiram aliviados ao galho quebrar no ar. O pedaço de madeira, em estado avançado de decomposição, não resistiu ao movimento descendente.

Aproximando-se do animal, notaram que não se tratava da temida jararacuçu, espécie que tem naquelas paragens um de seus *hábitats* preferidos. Examinando a cabeça dela, dois dos presentes identificaram pequenos furos ao redor da boca, enfileirados e destacados pela coloração amarela que o couro apresenta naquela região do corpo do animal. Eles haviam aprendido que essa é a característica distintiva da espécie *Corallus cropanii*, uma das cobras mais raras da Mata Atlântica, em folhetos de educação ambiental editados por pesquisadores do Museu de Zoologia da Universidade de São Paulo, que haviam sido expostos no bairro nos meses que antecederam o ocorrido.

O encontro inesperado resultou no segundo registro de um exemplar vivo da espécie. Antes, a cobra havia sido encontrada em 1953, quando um morador de Miracatu, município próximo de Sete Barras, levou um exemplar até o Instituto Butantan, em São Paulo. Em seguida, outros cinco exemplares foram identificados, nenhum deles com vida: dois, despachados de trem em Santos com destino ao instituto, em um carregamento de serpentes, prática recorrente na época; em outro episódio, a

cabeça e o couro de uma terceira foram enviados em um pote com álcool; um quarto exemplar, morto e enterrado, foi identificado e enviado para os pesquisadores da instituição; por fim, a quinta cobra foi registrada somente em foto (Escobar, 2017).

O ocorrido causou comoção na comunidade científica, atraindo interesse de herpetólogos do mundo todo. No bairro onde o animal foi encontrado a notícia se alastrou rapidamente, gerando uma identificação entre o lugar e a serpente. Considerando esses universos tão distintos, a ciência e comunidade, a cobertura realizada por jornalistas científicos revela ambiguidades interessantes.

Há uma inconsistência, ao menos aparente, na forma como o encontro da serpente foi relatado nos meios de comunicação. Bottallo (2017) atribui o encontro da cobra aos pesquisadores para, em seguida, atribuí-lo a moradores do bairro. Escobar (2017) segue a mesma linha, nomeando um biólogo convocado pelos moradores, quando a serpente foi encontrada, como o “primeiro a ver um bicho desses na natureza” (Escobar, 2017b). Em seguida, no mesmo parágrafo, descreve, detalhadamente, o momento em que os extrativistas se depararam com a jiboia-do-ribeira, em uma estrada no Guapiruvu.

A atenção a esse aspecto dos textos não deve ser considerada um exercício de preciosismo. A antropóloga americana Mary Douglas (1986), em sua obra “Como as instituições pensam”, argumenta que as instituições evidenciam determinadas coisas ao mesmo tempo que ocultam outras. Ainda segundo a autora, as instituições podem ser entendidas como analogias classificatórias manifestas, muitas das vezes como formas de esquecimento. Em outras palavras, as instituições podem elevar alguma leitura ou interpretação em detrimento de outras, ensejando formas de ver e de não ver.

No caso em questão, o caráter dúbio dos relatos ganha sentido, se aceitarmos que o encontro e a observação realizados por leigos são qualitativamente diversos do encontro e da observação efetivados por pesquisadores. Ou seja, a observação do pesquisador não pode ser igualada à observação dos moradores que encontraram a serpente. A qualidade de cientista garante ao pesquisador a primazia da observação balizada, ou seja, válida em termos científicos. Quando um herpetólogo se depara com um exemplar raro, como a *Corallus cropanii*, a comunidade internacional de estudiosos do tema espia “sobre seus ombros” (Escobar, 2017b).

Por outro lado, a ênfase dada aos pesquisadores delimita também as possibilidades de compreensão do desfecho positivo. Além de terem tentado impedir a agressão ao animal, ao identificar a espécie, os presentes evitaram que uma nova tentativa fosse realizada. Afinal, tratava-se de uma espécie rara. Os relatos de divulgação do achado foram unânicos em atribuir o mérito pelo final feliz ao trabalho de

educação ambiental realizado pelos pesquisadores. Ainda que as ações em questão mereçam, de fato, comemoração e reconhecimento, não se pode negligenciar o protagonismo dos moradores do Vale do Ribeira nos achados anteriores, bem como na aproximação com a equipe de pesquisa.

Em síntese, dos cinco exemplares mortos identificados anteriormente ao episódio de 2017, dois foram encontrados no Guapiruvu, tendo chegado ao Instituto Butantan por intermédio de moradores do bairro. A iniciativa destes foi, em todos os casos, o fator que desencadeou as ações de educação ambiental efetuadas por pesquisadores naquele local. O primeiro encontro entre a equipe da instituição e os habitantes do bairro, em 2003, foi organizado por um coletivo comunitário carinhosamente chamado de Clubinho Ambiental, por engajar jovens em temas e práticas de educação ambiental.

A ciência, ideal universal da modernidade, e sua profissionalização, encarnada na figura do cientista, foram determinantes para que os relatos em torno da jiboia-do-ribeira privilegiassem o papel dos pesquisadores no achado da serpente, mesmo que as primeiras pessoas a terem se deparado com a cobra, nesse caso e nos anteriores, tenham sido moradores de diferentes municípios do Vale do Ribeira. Do mesmo modo, o enquadramento do ocorrido destacou a importância dos trabalhos de educação ambiental realizados pelos pesquisadores em detrimento da trajetória de ação ambientalista existente no bairro.

Recontar essa história é uma forma de iluminar questões que interessam aos propósitos deste capítulo: *Quem pode participar do processo científico e em que condição? O processo de pesquisa pode beneficiar diretamente comunidades localizadas em áreas de alto interesse científico e, ao mesmo tempo, marcadas por vulnerabilidades, como o Vale do Ribeira?*

Neste capítulo, apresentamos os antecedentes e as motivações de um projeto de alfabetização científica e ciência cidadã, realizado no Bairro Guapiruvu, em Sete Barras (SP). Coordenado por pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), da Cardiff University (Reino Unido), do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (FGV EAESP) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), o projeto foi iniciado em meados de 2018. Concluída no final de 2019, a primeira fase do projeto será o foco deste texto.

Para isso, fizemos uma breve revisão sobre a perspectiva que embasa o desenvolvimento do projeto, a ciência cidadã. Posteriormente, apresentamos o Bairro Guapiruvu, resgatando alguns elementos de sua história, mas, especialmente, qualificando as condições demográficas, de acesso a serviços públicos e de ocupação

econômica percebidas naquele lugar, destacando as condições de vulnerabilidade presentes. Em seguida, fizemos um balanço das atividades desempenhadas até o momento, procurando demonstrar os desafios que acompanham a busca pela aproximação entre a ciência – em seus diversos campos – e as pessoas que habitam os lugares onde ocorrem as pesquisas científicas.

Paralelamente e de maneira reflexiva, exploramos algumas experiências de pesquisadores e pesquisadoras envolvidos nas atividades, procurando evidenciar as tensões decorrentes da tentativa de assentar o projeto no delicado terreno onde a ciência encontra a sociedade: a política.

Ciência e cidadania: a participação do público na pesquisa científica

A noção de ciência cidadã vem sendo utilizada em referência a projetos de investigação empírica, envolvendo leigos nos esforços para a resolução de problemas científicos (Dhondt, Tessaglia & Slothower, 1998; Hartup et al., 1998; Irwin, 2001). Um cientista cidadão é, portanto, um voluntário que coleta e/ou analisa dados em um processo de pesquisa científica (Silvertown 2009). Embora predomine o engajamento dos voluntários na coleta, existem também projetos nos quais eles se dedicam à análise de grandes bases de dados (Haklay, 2013).

Um dos exemplos mais conhecidos do envolvimento de não cientistas na coleta de dados é o *Feeder Watch Project*, iniciativa de uma agência governamental e uma universidade canadense, e uma instituição de ensino superior sediada nos Estados Unidos. O projeto apoia voluntários com treinamento e *kits* de observação, para que registrem as características físicas e o comportamento de pássaros identificados em espaços domésticos (Bonter & Cooper, 2012).

A plataforma *Zooniverse*, por sua vez, permite que voluntários analisem imagens espaciais capturadas por satélites e fotografias de animais registrados em seus biomas naturais. Embasado no princípio da “análise de dados distribuída” (Simpson, Page & De Roure, 2014), o projeto permite a exploração de uma imensa base de dados, garantindo agilidade inédita, por meio do princípio do *crowdsourcing*. Em seu livro sobre a “reinvenção da descoberta”, Michael Nielsen (2011) argumenta que o aproveitamento da inteligência da multidão através da tecnologia inaugurou a era da ciência em rede, aprofundando a capacidade de análise e o alcance de experimentos científicos.

Comumente compreendida como “movimento aberto” (Wiggins & Crowston, 2011), a ciência cidadã deve ser considerada como uma dentre outras formas possí-

veis de participação pública na pesquisa científica (Shirk et al., 2012). O aproveitamento do potencial analítico garantido por plataformas de análise consorciada não é a única manifestação a caracterizar o movimento. Existe, portanto, uma variedade de abordagens e propósitos adotados para estruturar essas atividades (Buyx et al., 2017; Resnik et al., 2015; Vayena & Tasioulas, 2015; Dickinson et al., 2012).

Procurando evidenciar esse caráter plural e, ao mesmo tempo, segmentar projetos dotados de elementos comuns, diversas tipologias de classificação podem ser encontradas na literatura sobre o tema. De maneira geral, predominam categorizações focadas na estrutura de participação e na identificação da etapa de pesquisa em que se dá o engajamento dos voluntários (Booney et al., 2009; Cooper et al., 2007). A impossibilidade de garantir a participação exclusiva de leigos em projetos de larga escala e as variações na estruturação das etapas de pesquisa científica em diferentes áreas do conhecimento reduzem, no entanto, a precisão dessas propostas (Wiggins & Crowston, 2011).

Focando a influência de fatores sociotécnicos e macroestruturais no desenho e na gestão da participação, Wiggins e Crowston (2011) identificaram cinco abordagens: ação, conservação, investigação, educação e virtual. Nessa proposta, é o alinhamento entre objetivo central, desenho organizacional, uso de tecnologias e ambições científicas que permite o agrupamento de iniciativas sob uma mesma rubrica, como ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1: Tipologia de Projetos de Ciência Cidadã

	Objetivo central	Desenho organizacional	Aspirações científicas	Uso de tecnologia
Ação	Intervenção do público em problemas locais	<i>Bottom-up</i> : iniciativas concebidas por cidadãos	Pesquisa científica como suporte para agenda cívica	Não é elemento central
Conservação	Gerar responsabilização ambiental e apoiar gestão dos recursos naturais	<i>Top-down</i> ou <i>middle-out</i> : iniciativas concebidas por pesquisadores ou gestores públicos	Apoiar processo decisório para gestão dos recursos naturais	Variável: de projetos com uso limitado a projetos com uso sofisticado de tecnologias
Investigação	Produção de conhecimento cientificamente validado	<i>Top-down</i> : concebidos e organizados por pesquisadores e/ou ONG's	Produção de conhecimento formal e foco em rigor científico	Uso amplo de tecnologias
Virtual	Análise consorciada de grandes bases de dados	<i>Top-down</i> : iniciativas concebidas e organizadas por pesquisadores	Preocupação com rigor científico e métodos de validação	Fundamentalmente baseados em ambientes virtuais
Educação	Aprendizagem e divulgação científica	<i>Top-down</i> : iniciativas concebidas e organizadas por pesquisadores	Foco em educação científica e pensamento hipotético crítico	Utilizada para apoiar coleta e armazenagem de dados

Fonte: elaborado pelos autores com base em Wiggins e Crowston (2011)

Os projetos investigados pelos autores conformam um leque de iniciativas com significativa variação em termos de propósitos e aspirações científicas. A categoria ação reúne projetos concebidos por leigos com o intuito de mitigar problemas locais, mediante intervenções dirigidas. Projetos de conservação objetivam a responsabilização ambiental como forma de aprimoramento dos sistemas de gestão de recursos naturais. Nessas categorias, as aspirações científicas não ganham centralidade (Wiggins & Crowston, 2011).

Já nos projetos de investigação, a produção de conhecimento formal validado é o objetivo central, o que se reflete na estrutura hierárquica e na definição de protocolos rigorosos. A categoria virtual reúne iniciativas de análise consorciada de dados, através de plataformas digitais. Novamente, protocolos de verificação múltipla e inteligência artificial são utilizados para minimizar equívocos analíticos. Por fim, os projetos de educação visam à alfabetização científica e à formação em pensamento hipotético crítico, tendo a aprendizagem como principal motivação (Wiggins & Crowston, 2011).

Quadro 1 – Relato de Fábio Grigoletto

Estive no Bairro Guapiruvu pela primeira vez, em 2015, e trabalhei em atividades de ciência cidadã e participação pública na pesquisa científica desde 2018. De lá pra cá, entre tantos aprendizados, ainda me intriga ter descoberto o quanto é difícil falar sobre ciência. E não me refiro às conversas com moradores do bairro, crianças e jovens somente, mas especialmente às negociações com as parceiras e parceiros de pesquisa, notadamente quando treinados em áreas do conhecimento diversas da minha. Assim como as palavras não são translúcidas, o discurso científico também não o é. A ciência é um gênero discursivo estruturado normativamente (Grillo, Giering e Motta-Roth, 2016). Normalmente, compreender suas normas é um processo que leva anos de socialização. Anos de treinamento podem nos levar a naturalizar os significados sociais da ciência e da profissão “cientista” em suas várias emulações, mas nada como crianças e jovens para nos ajudarem a lembrar que pisamos o mesmo chão (ou deveríamos pisar). As experiências ao longo desses três anos foram riquíssimas, mas ainda não me parece tempo para balanços finais. Uma ideia, entretanto, tem sido amadurecida: o mesmo treinamento que nos garante a alcunha de especialistas, permitindo que mobilizemos recursos e apoio institucional para realizar um projeto de participação pública na pesquisa científica, nos leva a reproduzir inconscientemente procedimentos e práticas completamente alheios ao ideal de uma ciência pública dotada de significado para aqueles que vivem onde é realizada. Se há, realmente, uma contradição evidente entre os modos de treinamento hegemônicos nos campos científicos (Bourdieu, 1982) e a ambição de uma ciência que seja significativa para o conjunto da sociedade, é algo a pensarmos ao longo das próximas fases do projeto.

A categorização proposta pelos autores supera as formulações organizadas em torno do desenho da participação nos projetos, permitindo aprofundar a compreensão das especificidades das iniciativas. Ainda assim, permanecem fragilidades de outra ordem. Foram analisados somente projetos cadastrados em plataformas americanas de ciência cidadã, o que torna a proposta parcial em sua capacidade de representar a diversidade do campo. Mesmo que predominem projetos sediados no Norte Global (Requier et al., 2020), existem centenas de projetos de ciência cidadã nos países do Sul, muitos deles realizados no Brasil (Parra, Fressol & Lafuente, 2017; Mamede, Benites & Alho, 2017).

Além disso, a tipologia ignora também uma simplificação frequente em projetos de ciência cidadã: a cidadania é naturalizada como um dado da realidade, algo prontamente disponível à prática científica. O problema é agravado diante da pretensão universalista da abordagem, decorrência lógica do processo de institucionalização da ciência e das características que lhe são atribuídas, entre elas o universalismo (Stanley & Brickhouse, 1994; Somsen, 2008).

Essas observações nos levam a entender que, embora haja maior clareza quanto à capacidade da cidadania beneficiar a ciência, ainda há muito a se conhecer em relação aos benefícios potenciais da ciência cidadã à cidadania, especialmente em lugares marcados por múltiplas vulnerabilidades.

Dimensões das vulnerabilidades no Bairro Guapiruvu

Para nosso recorte de ciência cidadã e a fim de trabalharmos as vulnerabilidades da região em que se situa o bairro do Guapiruvu do município de Sete Barras (SP), exporemos nesta seção alguns dados do contexto recente. O Guapiruvu faz parte de um município majoritariamente rural, com uma população com pouco mais de 13 mil habitantes¹, e que se localiza em uma área de reserva ambiental de Mata Atlântica remanescente. Além disso, hoje, as famílias que ocupam o espaço se dividem entre uma área de assentamento – o Programa de Desenvolvimento Sustentável Alves, Teixeira e Pereira – e os chamados Baixo e Alto Guapiruvu. Assim como é predominante na região, se dedicam principalmente ao cultivo da banana e do palmito pupunha (Bernini, 2005; 2009; Marinho, 2006; Grigoletto, 2018).

A densidade demográfica era de 12,24 habitantes por km², em 2010 (IBGE Cidades, 2020), de modo que Sete Barras pode ser considerado não só um município pequeno ou pouco populoso, como o são a maior parte dos municípios brasileiros, mas também pouco povoado, ou seja, de baixa densidade

demográfica. Esta última está associada à estrutura de ocupação e do território, em grande parte não urbana.² Vale ainda ressaltar que o município faz parte do Vale do Ribeira Paulista, uma região localizada no Sul do estado de São Paulo, composta por 23 municípios.

A região teve seu processo de ocupação condicionado por crises gestadas interna ou externamente, como a derrocada da rizicultura, após o aprofundamento da concorrência internacional, no século XIX (Valentin, 2006), e a estagnação mercantil durante o ciclo da economia cafeeira (Muller, 1980). A incorporação da região à dinâmica econômica nacional, a partir de 1950, intensificou disputas de terra e relações conflituosas (Muller, 1980) que influenciaram a ocupação do bairro Guapiruvu, bem como a relação entre seus atores. Trabalhos como os de Bernini (2009) e Grigoletto (2018) apresentam esse resgate histórico em que é possível identificar diversas vulnerabilidades derivadas desses conflitos.

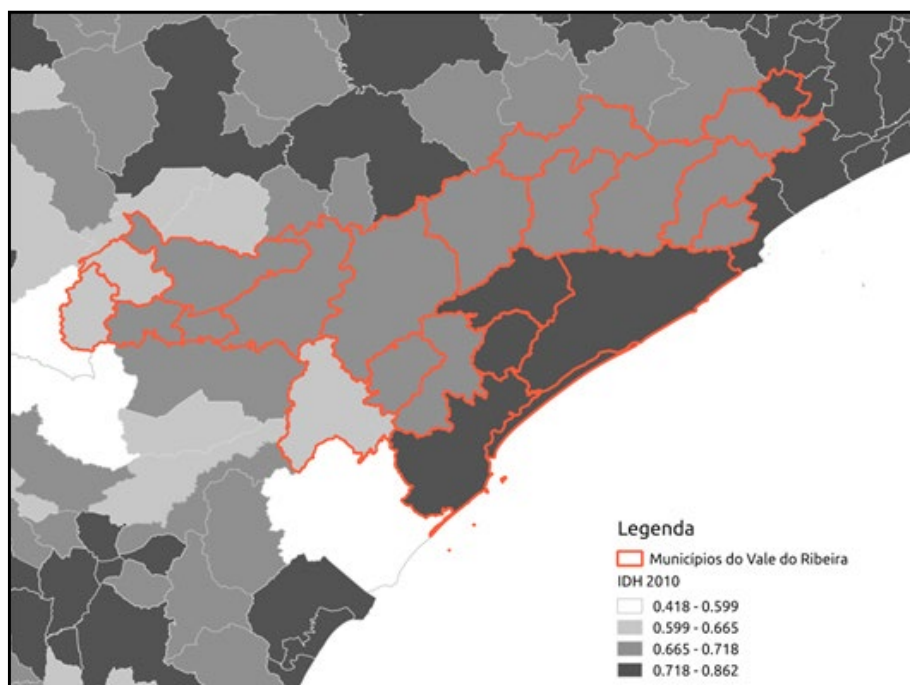
Apesar de o contexto atual não se desvincular desse passado, pelo contrário, de fazer parte dessa relação dialética, nosso foco está voltado às vulnerabilidades e possibilidades de atuação no momento presente. Assim, neste tópico, descrevemos o contexto do bairro do Guapiruvu, em relação ao Vale do Ribeira, e caracterizamos as vulnerabilidades multidimensionais nesses recortes geográficos.

Para isso, utilizamos um relatório de análise demográfica e socioeconômica que foi elaborado com a finalidade de fundamentar o projeto de Ciência Cidadã (Morandi, 2018), o qual foi apresentado aos moradores do bairro Guapiruvu e à equipe de pesquisa envolvida nas atividades do projeto. A análise apresentada permite que identifiquemos elementos relevantes à reflexão que aqui apresentamos em dois eixos: *vulnerabilidades de gênero e juventude* dentro do bairro e município; *vulnerabilidades etnorraciais e de renda*, com destaque para o contraste entre as cidadãs e cidadãos cientistas, participantes deste projeto, e as(os) pesquisadoras(es) profissionais, isto é, advindas(os) de, ou formalmente vinculadas(os) à Universidade.

Para contextualizar de forma mais ampla os municípios do Vale do Ribeira, foi usado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este é o indicador-síntese para a qualidade de vida mais utilizado atualmente. Divide-se em componentes de renda, escolaridade e longevidade. O IDH varia de 0 a 1, e quanto maior seu valor, melhor a qualidade de vida naquela localidade. O IDH é considerado alto a partir de 0,7. A Figura 1 apresenta o IDH-M dos municípios do Vale do Ribeira e entorno. Nota-se que a maior parte dos municípios do Vale do Ribeira Paulista, destacados pelo contorno em laranja, tem IDH entre 0,665 e 0,718, considerado

médio (Sete Barras inclusive). Apenas seis municípios do Vale do Ribeira tiveram IDH classificado no quartil superior, indicando melhor qualidade de vida. A maior parte desses se encontra mais próxima à faixa litorânea do sul do estado de São Paulo, como Pariquera-Açu e Registro. Comparando o Vale do Ribeira Paulista com os municípios do entorno, observa-se que a Noroeste não parece haver um padrão territorial distinguindo os municípios do Vale com seus vizinhos. Todavia, não se pode dizer o mesmo sobre os municípios a Nordeste, todos pertencentes ao quartil com IDH mais elevado.

Figura 1: Mapa do IDHM do Vale do Ribeira e entorno³



Fonte: MORANDI, 2018. Dados do PNUD (2013).

Tratando-se especificamente do município de Sete Barras, o município tem um IDHM de 0,673 (2013), sendo o componente longevidade o mais elevado (0,832), seguido da renda (0,651) e educação (0,562). A análise desses componentes pode ser complementada com outros indicadores que nos ajudam a descrever e elaborar hipóteses sobre a realidade deste território.

Vulnerabilidades de gênero e juventude

A composição etária do Guapiruvu se destaca pela concentração de jovens, de faixa etária correspondente ao Ensino Médio, com idade entre 16 e 19 anos (Morandi, 2018). Após essa faixa, existe uma queda no número de moradores, entre 20 e 24 anos, e, posteriormente, uma forte concentração de idosos, nas faixas de 60 anos ou mais e 80 anos ou mais - a segunda maior do município. Tal fato pode decorrer de um movimento dos adultos e jovens (filhos e netos desses idosos) em direção aos centros urbanos mais próximos, devido à ausência de instituições de ensino técnico ou superior nas proximidades.

A Escola Municipal de Ensino Fundamental do bairro Guapiruvu é dedicada somente aos anos iniciais do Ensino Fundamental, com turmas multisseriadas para letramento e alfabetização. Já para os anos finais, as escolas mais próximas se localizam entre 20 e 30 quilômetros do Guapiruvu: duas no centro de Sete Barras, uma no bairro Ribeirão da Serra e uma escola indígena no Parque Estadual de Intervalos.

Para cursar o Ensino Médio, que corresponde à faixa etária em questão (16-19 anos de idade), as opções próximas ao Guapiruvu são ainda mais reduzidas, mantendo somente as duas escolas do centro de Sete Barras e a escola da Aldeia Peguaoty. Aliada à dificuldade da distância, estão as restrições em termos de transporte público e as condições da estrada de chão, que corresponde à maior parte do trajeto para as escolas. Com isso, os estudantes de Ensino Médio residentes no Guapiruvu gastam cerca de uma hora e meia no trajeto à escola diariamente e o mesmo tempo para retornar às suas casas.

Essas condições de acesso às escolas podem ter relação com o alto percentual de residentes com nível de instrução correspondente ao Ensino Médio incompleto ou menos no município de Sete Barras: 67,7% da população entre 20 e 65 anos, em 2010 (Morandi, 2018). Também nesse sentido, no Bairro do Guapiruvu especificamente, a pressão para trabalho por parte de familiares e a necessidade ou o desejo pela independência financeira foram identificados como parte desse processo na vida dos(as) jovens.

Ainda na faixa etária dos 16 aos 19 anos de idade, podemos somar a falta de escolas próximas à vulnerabilidade na intersecção juventude-gênero. Em Morandi (2018), é exposto que o município de Sete Barras tem 5,13% das mulheres jovens, entre 10 a 18 anos, com ao menos um filho. Isso classifica o município dentro do intervalo com o segundo maior percentual de mulheres jovens com filhos, em relação às demais áreas de ponderação do estado⁴ (Morandi, 2018). Considerando que boa parte dessas jovens também se depara com a dificuldade

de acesso à escola, a vulnerabilidade da alta taxa de gravidez na adolescência e juventude parece se agravar.

Quadro 2 – Relato de Fernanda Antunes de Oliveira

Ser pesquisadora no projeto significou presenciar a confirmação de divisões de gêneros, conscientes ou não, as quais já cansei de vivenciar fora do campo. Ao mesmo tempo, foi me resignificar, ao ser reconhecida pelo grupo como uma pesquisadora e não uma dona de casa que estuda – como sou vista por várias pessoas próximas. Foi me sentir acolhida pelas meninas que pegaram a bola de futebol e, não só jogaram, mas organizaram uma partida entre meninos e meninas. Foi ver a juventude feminina assumindo posições de liderança no projeto, falando em público com uma presença que assumo não ter ainda. Foi perceber que as meninas e mulheres dali têm muito a me ensinar sobre amarras que vivi e ainda vivo, mesmo que algumas sejam superações mais pontuais. Por isso, é muito mais difícil quando, em contraste com essas superações, presenciarmos algumas estatísticas que reforçam desigualdades mais amplas. Uma gravidez precoce que corrobora com os nossos números, na prática, tem nome, lutas e venceu preconceitos e outras estatísticas que nós, no nosso contexto privilegiado de pesquisadoras e pesquisadores críticos, talvez nunca precisemos superar. Os conhecimentos acadêmicos são muito bem-vindos, mas o processo educacional com a juventude em campo envolve também o reconhecimento de nossas limitações e, ao mesmo tempo, da nossa posição de privilégio. Então, como questionar construções nocivas, como as de divisões de gênero sem, no entanto, ser impositiva ou constrianger crenças? Como contribuir com reflexões sobre os contextos sociopolíticos de desigualdade e dominação em que nos inserimos, enquanto ocupamos um lugar de privilégio na academia? Estes e outros são questionamentos sem uma resposta exata, mas que permearam durante e após o campo.

Já para a faixa etária entre 20 e 24 anos, o número de habitantes é menor no bairro do Guapiruvu, em comparação à faixa etária anterior. Esses jovens adultos parecem ser mais atingidos pelo êxodo rural, o que pode decorrer das restrições nas oportunidades de trabalho (majoritariamente masculino no contexto rural), bem como a busca por mais opções de instrução formal ou qualificação profissional. Muitos jovens procuram formação em Registro, onde se concentram algumas das opções mais próximas de ensino superior, por exemplo.

Esta pode ser a razão pela qual o eixo educação do IDHM de Sete Barras é baixo: para seguir estudando no ensino superior, os jovens egressos do Ensino Médio precisam sair do município. Com a construção de redes em outras cidades, e o mercado de trabalho nos centros urbanos onde há faculdades e universidades,

também aumenta a probabilidade dessas pessoas não voltarem para Sete Barras depois de concluídos seus estudos. Um relato comumente observado ao longo dos trabalhos de campo, que antecederam o projeto, narrava a ida de muitos jovens de Sete Barras para a cidade de Jaraguá do Sul, localizada em Santa Catarina. Com várias indústrias de confecção, o município catarinense tornou-se destino de sete-barrenses em busca de empregos e melhores condições de vida.

A análise dos recursos e da composição das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Vale do Ribeira também permitiu identificar outras formas por meio das quais a(s) vulnerabilidade(s) de gênero se manifesta(m).⁵ O panorama nacional sobre os recursos destinados às OSCs aponta para um decréscimo em relação ao percentual sobre o Orçamento Geral da União, desde 2001. Houve o crescimento do valor real absoluto desses recursos até 2014, para, em seguida, apresentar forte queda (Ipea, 2019). O número de OSCs que receberam recursos federais caiu de 13 mil para 7 mil, o que representa somente 2% do total de OSCs no Brasil (Ipea, 2019). Aparentemente, essa queda se justificou, em parte, e foi contrabalanceada pelo aumento dos repasses estaduais e municipais (Ipea, 2019). Porém, a efetividade desse contrabalanço deve ser analisada em cada lugar. A análise exposta a seguir se limita aos repasses federais.

O Vale do Ribeira conta com 30 Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Nesse contexto, o município de Sete Barras, onde se localiza o Guapiruvu, ocupa uma posição intermediária em relação à densidade de empreendimentos solidários e em relação à transferência *per capita* do governo federal para entidades sem fins lucrativos: 23 empreendimentos a cada 100 mil habitantes (de 2009 a 2013), e R\$ 52,00 *per capita*, de janeiro de 2000 a janeiro de 2018 (Morandi, 2018). Já Itaoca, Eldorado e Cananea se destacam por terem 155, 75 e 65 empreendimentos por 100 mil habitantes, ou, em números absolutos, 5, 8 e 11 EES, respectivamente (Morandi, 2018). Os municípios com maiores repasses *per capita*, Iguape e Ribeira, não apresentam IDHM especialmente baixos ou altas densidades de EES. Esses dois municípios possuem densidade de 24 e 30 EES por 100 mil habitantes – semelhantes a Sete Barras – e seus IDHM estão no primeiro e segundo quartis mais elevados em relação a todos os municípios do Brasil. Assim, não parece haver relação entre alta densidade de EES ou baixo IDHM com repasses para OSCs no Vale do Ribeira (Morandi, 2018).

Além dos repasses federais aos EES terem sofrido uma queda brusca nos últimos anos, a composição de gênero dessas organizações é um agravante de vulnerabilidades, tendo os EES como possíveis fontes de trabalho e renda. Entre as sócias e sócios que compõem essas organizações em Sete Barras, o número de homens

(102) é 162% maior que o de mulheres (39). Esses dados classificam o município como aquele com o maior desequilíbrio na composição por gênero das associações e cooperativas de EES na região do Vale do Ribeira (Morandi, 2018).

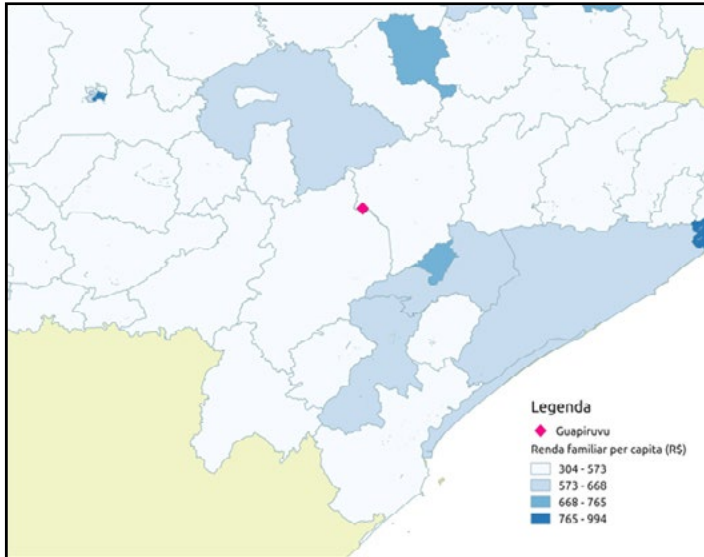
Assim, foram descritas as vulnerabilidades de gênero e juventude identificadas para o bairro do Guapiruvu. O bairro e o município em que está situado seguem a mesma tendência da região do Vale do Ribeira, em que as áreas menos urbanizadas são mais “masculinas”, entre 124 e 151 homens para cada 100 mulheres, enquanto nas mais urbanizadas há predominância feminina (Morandi, 2018). Essa discrepância pode estar relacionada à dificuldade maior de as mulheres conseguirem trabalho e renda no bairro, uma vez que é feita a associação entre o trabalho rural e braçal ao que é construído como masculino e não feminino. Soma-se a isso a baixa representatividade de mulheres nas associações e cooperativas no município todo, que seria outra fonte de renda e trabalho. Vale ainda lembrar a dificuldade de acesso à educação formal e à qualificação profissional na idade em que podem acontecer as gravidezes precoces. Seja em relação ao acesso à educação pelos jovens seja em relação às possibilidades de trabalho e distribuição de renda, quando o tema de gênero aparece transversalmente, é possível identificar vulnerabilidades mais acentuadas.

Vulnerabilidades etnoraciais e de renda

A baixa renda é característica do Vale do Ribeira Paulista, cujo território, em sua maior parte, se localiza no quartil com a menor renda familiar *per capita* do estado de São Paulo, de até R\$ 573,00.⁶ Excetuam-se Peruíbe (azul escuro no canto inferior direito do mapa, na Figura 2), Registro, Jacupiranga, Ilha Comprida e Iguape, que estão na categoria imediatamente acima (R\$ 573,00 - R\$ 668,00), ou ainda, uma acima desta, no caso de uma porção do município de Registro (R\$ 668,00 - R\$ 765,00).

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) desenvolvido pela Fundação Seade, com base no censo demográfico de 2010, corrobora com este achado: 34,3% da população de Sete Barras vive em áreas classificadas como Grupo 7 (“vulnerabilidade alta - setores rurais”), nas quais se inclui também o bairro do Guapiruvu⁷; 47,1% dos domicílios localizados nessas áreas têm renda domiciliar igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita*. Em contraste com esse cenário, identificado como Grupo 7 de vulnerabilidade, há, a norte de onde está o Guapiruvu, uma região com vulnerabilidade Grupo 2 (“muito baixa”) onde vive apenas 7,8% da população de Sete Barras.

Figura 2: Renda familiar *per capita* nas áreas de ponderação. Sul do estado de São Paulo



Fonte: MORANDI, 2018. Dados do IBGE (2010).

Quadro 3 – Relato de Eliana Lins Morandi

O contato que tive mais próximo com todo o pessoal que participa do projeto foi no workshop na própria EAESP. Por ser a escola onde eu estudei, aquele espaço era muito conhecido. Assim também eram os rostos dos pesquisadores e pesquisadoras: meus professores, colegas e amigos(as). A novidade eram os(as) moradores(as) do Guapiruvu que eu ainda não conhecia. Antes de minha apresentação, ouvi um produtor rural contar um pouco da história do bairro e a exposição das alunas da escola de Ensino Fundamental. Encantaram-me as duas e causaram-me desconforto: eu ia apresentar a análise dos dados secundários sobre o bairro, e aquelas falas me fizeram refletir sobre o quanto a linguagem daquele pedacinho que desenvolvi da pesquisa poderia estar distante da linguagem desses outros participantes, que eu não conhecia até aquele dia. Por isso, o grande desafio ali para mim era a tradução de todos aqueles mapas, tabelas e gráficos para que a informação de cada análise ficasse clara e para que não parecesse um amontoado de números, descolados da realidade. Os slides já estavam prontos. Assim, me restou fazer um trabalho de tradução ali na hora, oralmente. Eu buscava no rosto de cada adolescente sentado um sinal de confirmação (ou não) para saber se estava conseguindo me fazer compreender. Não sei bem se funcionou para todas as análises, mas ficou marcada para mim a importância de saber para quem e, mais do que isso, com quem se faz a pesquisa.

O recorte racial também traz elementos fundamentais para compreender a vulnerabilidade em relação à renda. Antes de analisar os dados disponíveis a esse respeito, é importante olhar criticamente para a forma como os dados são gerados e o que eles representam. Isso é essencial no caso dos dados etnoraciais, visto que a população brasileira é miscigenada e não possui fronteiras raciais nítidas, tampouco fixas, que variam de região para região neste país de proporções continentais (Telles, 2004). Isso significa que uma mesma pessoa que tenha ancestralidade mista, por exemplo, euro-africana, pode ser classificada de formas diferentes, a depender de onde esteja. Pode ser classificada pelas pessoas ao seu redor como “preta” no Sul do Brasil, onde a população é predominantemente mais branca, e como “parda” no Nordeste do Brasil, onde há alguns estados com as maiores proporções de população preta no total da população. E onde a pessoa vive ou viveu boa parte de sua vida também faz diferença para a forma como ela se classifica, ao ser perguntada pelo(a) recenseador(a) do Censo Demográfico, a nossa fonte de dados etnoraciais neste estudo.

Historicamente, a ocupação territorial da Baixada do Ribeira respondeu aos ciclos políticos e econômicos desencadeados a partir do processo colonial (Muller, 1980; Valentin, 2006). Apesar da proximidade com as metrópoles de São Paulo e Curitiba, a riqueza cultural expressa na presença de comunidades remanescentes de quilombos, pescadores tradicionais e caçaras, além de índios Guarani, é notável (Quilombos do Ribeira, 2011).

Especificamente no caso do Guapiruvu, um exame detido dessa confluência étnica pode ser realizado por observações, entrevistas e conversas ocorridas ao longo do processo de pesquisa, iniciado na localidade em finais de 2016. Os antepassados das famílias Alves, Teixeira e Pereira, que dão nome ao assentamento rural de reforma agrária existente no bairro, aí chegaram por volta de 1850. Vindos das porções mais altas do Vale do Ribeira, buscavam terra de trabalho para se estabelecer (Bernini, 2009; Grigoletto, 2018).

No período, vigia o ciclo econômico do arroz (Valentin, 2006), que teve o trabalho escravizado como sua base. Dada a migração voluntária, podemos inferir que se tratava de famílias de caçaras e capuavas, que tinham sua origem étnica na miscigenação entre nativos e colonizadores europeus. Embora exista atualmente uma Aldeia Guarani em Sete Barras, os habitantes são originários de Angra dos Reis, tendo migrado para o local por volta dos anos 2000, em busca de terras férteis e acesso abundante à água. Essa condição não anula a provável ascendência indígena de parte dos moradores. Em meados de 2020, uma das jovens participantes do projeto de

Ciência Cidadã no Guapiruvu usou o grupo de *WhatsApp* criado pelos envolvidos para divulgar um vídeo sobre os povos indígenas brasileiros, enaltecendo as imagens como representativas de seu povo, o que corrobora a hipótese aqui levantada.

Do mesmo modo, essa inferência não exclui também a possibilidade da ascendência africana, especialmente se consideradas as comunidades remanescentes de quilombos na região. Embora não existam áreas quilombolas no município de Sete Barras, boa parte daquelas demarcadas se situa no município vizinho de Eldorado. Adicionalmente, o Rio Ribeira de Iguape, o qual tinha suas margens utilizadas para o cultivo de arroz, além de ser o meio de escoamento da produção até o Porto de Iguape, cruza o município. A presença de escravizados na região era grande, o que legou uma existência significativa de indivíduos de ascendência africana entre os setebarrenses.

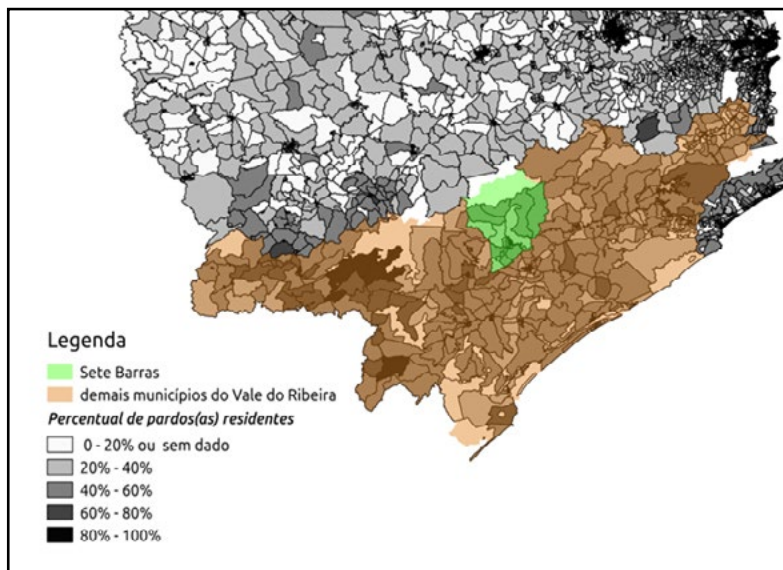
Por fim, projetos de colonização capitaneados pelo governo brasileiro em parceria com o governo japonês, no início do Século XX, tornaram o Vale do Ribeira, durante algum tempo, a maior população de japoneses vivendo fora de seu país de origem. Essa presença é marcante no conjunto de municípios que compõem a região, e também entre os moradores do Guapiruvu, especialmente aqueles que chegaram ao bairro a partir de 1960, buscando terras de negócio. Um dos líderes comunitários envolvidos no Projeto de Ciência Cidadã, orgulhoso, relatou que sua avó paterna era índia, enquanto o avô era português; já a mãe, filha de japoneses.

Dito isso, como pessoas como esse líder comunitário, descendente de três desses grupos, se classificam quando respondem ao Censo? As categorias de “cor ou raça” oficialmente adotadas pelo IBGE são: preta, branca, parda, amarela e indígena. As pessoas também podem escolher não declarar sua cor/raça, o que, em geral, corresponde a uma parcela diminuta dos(as) entrevistados(as). É difícil para pessoas em arranjos etnoraciais complexos, como os que encontramos no Guapiruvu, se encaixarem em apenas uma de cinco categorias. Então, essa é uma limitação intrínseca dos dados utilizados nas análises a seguir e devem ser levadas em conta em sua interpretação.

As populações branca e parda são as mais presentes nos municípios do Vale do Ribeira.⁸ Em poucos setores censitários, essas populações são inferiores a 25% ou 20% dos habitantes, respectivamente.

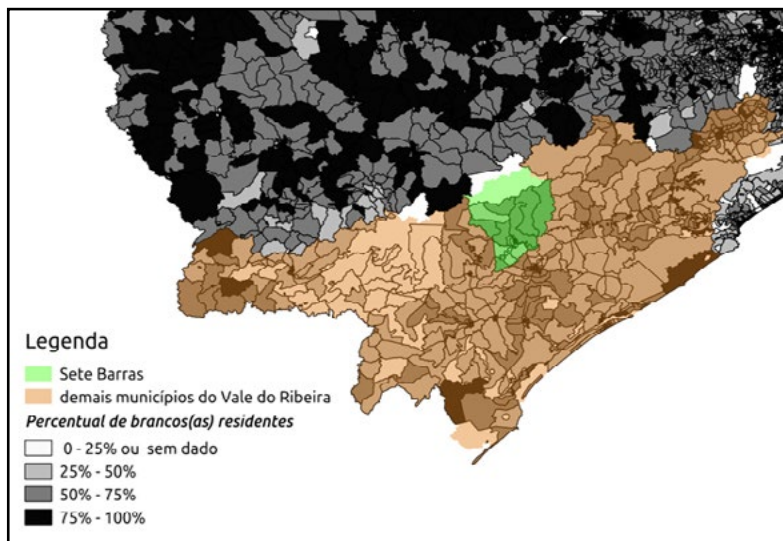
Ao comparar os municípios do Vale com o entorno (Figuras 3 e 4), não parece haver um padrão espacial na distribuição dos pardos. Todavia, é notável que a composição racial dos setores censitários do entorno é mais branca que no Vale do Ribeira (Morandi, 2018).

Figura 3: Percentual de residentes pardos por setor censitário no sul do estado de São Paulo.



Fonte: MORANDI, 2018. Dados do IBGE (2010).

Figura 4: Percentual de residentes brancos por setor censitário no sul do estado de São Paulo.



Fonte: MORANDI, 2018. Dados do IBGE (2010).

Segundo matéria do IBGE (2019), no Brasil, os pretos ou pardos representam 75,2% dos 10% da população com os menores rendimentos. Ficou evidente essa mesma correlação: quanto maior o percentual dos residentes negros (pretos e pardos) nos municípios do Vale do Ribeira, menor a renda domiciliar *per capita* no domicílio (correlação de -0.740 para o percentual de pardos e de -0.473, para brancos, vide Tabela 2). Assim, parece haver uma intersecção de marcadores de vulnerabilidade (renda e raça) no Vale do Ribeira.

Tabela 2: Correlação entre composição racial da população residente e renda domiciliar *per capita* (em reais correntes) ou população residente (em número total de habitantes) nos municípios do Vale do Ribeira.

	Percentual de pretos	Percentual de pardos	Percentual de indígenas	Percentual de amarelos	Percentual de brancos	População residente
Correlação com renda domiciliar per capita	-0.473	-0.740	-0.094	0.498	0.744	0.660
Correlação com população residente	-0.389	-0.487	-0.096	0.792	0.472	1.000

Fonte: Morandi, 2018.

Os dados acima corroboram com o valor baixo do componente renda do IDHM de Sete Barras (inferior a 0,7). Todavia, em contextos não urbanos é necessário ponderar sobre o nível de monetarização da economia. Em determinados contextos em que a população produz e extrai para a subsistência, em que há trocas entre vizinhos, há bens que podem ser acessados sem necessariamente passar pela conversão em moeda ou renda contabilizada neste indicador. Analogamente, a provisão de serviços básicos hoje universais, como saúde e educação, significa renda indireta para esses cidadãos e cidadãs, que não precisam pagar pelo atendimento médico ou para se vacinar, por exemplo. Ou seja, baixa renda não significa necessariamente baixa qualidade de vida. Por isso, esse indicador precisa ser interpretado com cautela.

A importância desses meios não monetários parece ser relevante no contexto de Sete Barras e do Guapiruvu. O IDHM longevidade de Sete Barras, por exemplo, é considerado muito alto (acima de 0,8), indicando que os habitantes têm uma vida longa e saudável, nos termos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Corroboram com esse dado a taxa de mortalidade infantil no município de Sete Barras, de 5.21 óbitos por mil nascidos vivos, em

2014 (IBGE, 2020), colocando-o entre os municípios com as menores taxas do País (4.066ª maior taxa, de um total de 5.570 municípios), e do estado (467ª, de 645), e a composição etária do município, com forte presença de pessoas com 60 anos ou mais, inclusive no bairro do Guapiruvu (Morandi, 2018), conforme discutido anteriormente. Em um município de renda baixa, esses indicadores não seriam possíveis sem o serviço público de saúde e hábitos saudáveis da população, como o consumo abundante de alimentos *in natura* ou pouco processados e um estilo de vida ativo ou não sedentário.

De toda forma, é importante ressaltar que a população do Vale do Ribeira, de modo geral, e do Guapiruvu, especificamente, é predominantemente menos branca e menos rica que o contexto socioeconômico do qual vêm os(as) pesquisadores(as) do FGV CEAPG participantes deste projeto, o que levanta outras contradições e desafios ao desenvolvimento de um projeto de ciência cidadã em contextos de vulnerabilidade, em que se deseje construir participação de forma horizontal. Para isso, é preciso se atentar constantemente aos marcadores de vulnerabilidade ou subordinação, como raça, gênero e classe, gerados por desigualdades estruturais de nossa sociedade, e como eles se manifestam no dia a dia do desenvolvimento da pesquisa.

Ciência cidadã no Guapiruvu

Diante das mais diversas vulnerabilidades apresentadas, também emergem respostas da sociedade civil como tentativas de suprir as necessidades locais, bem como articulações dessa sociedade com outros grupos e instituições. Antes de adentrarmos no projeto Ciência Cidadã, destacamos a atuação das jovens, dos jovens e até crianças, como os que fazem parte do Clubinho Ambiental. O Clube Ambiental Amigos da Mata (AMA), ou Clubinho Ambiental, foi criado em 2003 por moradores do Guapiruvu, com a finalidade de promover reflexões e engajar, especialmente os mais jovens, na conservação ambiental do bairro (Grigoletto, 2018). Vale lembrar que o bairro está localizado numa área de preservação ambiental, no entorno do Parque Estadual Intervales, e em meio ao Mosaico de Unidades de Conservação de Paranapiacaba, um dos maiores corredores de Mata Atlântica do País.

Também já existia, no contexto em que se inseriu o projeto, a Associação Comunitária do Guapiruvu (AGUA), criada em 1997, por ocasião da Agenda 21, como um instrumento de ação coletiva e representação formal da comunidade (Grigoletto, 2018). Foi por meio do contato com os pesquisadores da FGV

EAESP, da UFSCar e de Cardiff, que surgiu o primeiro diálogo sobre o Projeto Ciência Cidadã, em maio de 2017. A ideia era engajar jovens e crianças de todo o município de Sete Barras, mas, inicialmente, o foco e projeto-piloto estiveram no bairro do Guapiruvu. Assim, além dos integrantes da Associação Comunitária, os jovens e crianças que faziam parte do Clubinho Ambiental também tiveram protagonismo fundamental no projeto.

Com o objetivo de contribuir no desenvolvimento da cidadania e da ciência, o projeto uniu cidadãos sem treinamento científico e pesquisadores na observação da biodiversidade do local. Para apoiar a geração e disseminação de dados, buscou também criar uma infraestrutura de comunicação fechada, a chamada intranet, que atendesse à comunidade. O princípio que orientou a estruturação da rede era aproveitar os recursos digitais disponíveis no bairro. A princípio, esperava-se que os aparelhos de telefonia móvel pudessem ser utilizados como replicadores de sinal para a intranet. Por isso, pesquisadores e jovens participantes do projeto organizaram um levantamento digital, procurando quantificar, classificar e georreferenciar os aparelhos de telefonia móvel existentes no bairro.

Então, os jovens se dividiram em grupos para catalogar e identificar a distribuição de celulares. Cada grupo de cientistas cidadãos ficou responsável por explorar uma das “áreas de mapeamento”, nas quais o bairro foi dividido. As equipes prepararam um questionário para organizar o levantamento e garantir o alcance das informações-demandas. As informações coletadas foram georreferenciadas por meio de metadados de fotografias dos locais onde as entrevistas foram realizadas. Também foram levados em conta, durante o processo, aspectos subjetivos, como as expectativas individuais e coletivas dos envolvidos em relação às mudanças e possíveis transformações no bairro por meio do projeto.

O processo de organização do levantamento digital, largamente beneficiado pelo protagonismo dos membros da associação comunitária e do Clubinho Ambiental, permitiu a consolidação de um grupo coeso de jovens e crianças interessados no desenvolvimento das atividades.

No início de 2019, o interesse predominante na infraestrutura de comunicação e na promessa da intranet passou a dividir a atenção dos participantes com a curiosidade e o encantamento observados nas saídas de campo noturnas, voltadas à observação e identificação de anfíbios e répteis. Precedidas e sucedidas por rodas de conversa, nas quais conceitos básicos de ciência e metodologia de pesquisa científica eram abordados de maneira coloquial, os trabalhos de campo permitiram o exercício cotidiano de pactuação de regras e combinada a atribuição de responsabilidades

aos participantes da faixa etária superior, bem como a compreensão dos cuidados necessários à prática científica noturna.

Agentes públicos, como professores e membros da Secretaria de Educação de Sete Barras, participaram das atividades com relativa frequência, no intuito de contribuir no processo educacional dos jovens em relação ao meio ambiente, mas também no protagonismo e reflexividade deles. Grandes refeições compartilhadas no barracão comunitário da associação, entre cafés da manhã, almoços e cafés da tarde, muitas das vezes baseadas em alimentos produzidos no próprio bairro, cumpriram papel essencial na aproximação entre pesquisadores, jovens e crianças. O convívio pessoal propiciado pela frequência das atividades, que se repetiam mensalmente, permitiu a construção de relações de confiança fundamentais ao desenvolvimento do projeto. De outra parte, permitiram também a identificação de tensões de várias ordens, bem como enormes desafios colocados aos propósitos do projeto.

Quadro 4 – Relato de Mário Aquino Alves

Em 29 de setembro de 2018, um sábado, fizemos, Fábio e eu, uma reunião no Núcleo de Empreendimentos Comunitários (NECO)⁹ com os jovens envolvidos no projeto de ciência cidadã do Bairro Guapiruvu. A ideia era fazermos uma conversa com os jovens, já que eles estavam envolvidos com o processo de mapeamento digital. Começamos com uma grande roda de conversa e uma “dinâmica de potes”, nos quais cada um colocava os pontos positivos e negativos de participar do projeto. Em uma lousa, fomos listando os pontos positivos (convivência, unidade, pertencimento, maior participação) e pontos negativos (problemas de frequência e dispersão, imposições). Durante a discussão, uma das adolescentes pediu a palavra e relatou um incômodo com a posição dos “meninos do grupo” que estariam “monopolizando a pesquisa” e impedindo a “participação das meninas”. Todo esse processo fez com que refletíssemos sobre nossa condição de pesquisadores em campo. Aquele problema de gênero entre os jovens era reforçado pelo fato de que, até aquele momento, nossa equipe só havia apresentado pesquisadores homens para os jovens. Além disso, coisa que também estava muito evidente: a nossa linguagem ainda era muito marcada pelo estilo acadêmico. Conversamos muito com os jovens, mas nos esquecíamos de que eram crianças em idades muito distintas que, mesmo com a maior boa vontade de participarem de reuniões em pleno sábado, era evidente que estavam se sentindo entediados. Aquele dia marcou uma virada em nossa interação com os jovens, demonstrando a preocupação de não mais reforçarmos a centralidade dos papéis masculinos na condução das dinâmicas e procurarmos compreender os diferentes tempos de aprendizagem e interesses dos jovens.

A comunicação demonstrou-se um desafio em múltiplos níveis. Além de evitar o uso de jargões e instanciar ideias mais abstratas em exemplos concretos, emular a linguagem de modo a torná-la adequada ao conjunto de participantes tornou-se um processo de aprendizagem. Não se pode tratar jovens como pequenos adultos, com o agravante da faixa etária dos participantes variar entre 5 e 19 anos. Ficou claro também que a mobilização dos jovens depende de um ritmo constante de atividades, bem como internamente às atividades. A ludicidade é, nesse caso, uma grande aliada. A ação revelou-se a melhor forma de manter o engajamento.

Longe de serem superadas, essas questões se mantêm abertas, demandando atenção constante e abertura para adaptações e até mesmo súbitas mudanças de plano, postura que desafia o ideal de previsibilidade que quase sempre acompanha o planejamento da pesquisa científica.

De modo mais sensível, o efeito das clivagens sociais internas ao bairro sobre a estrutura de participação nas atividades chamou atenção. Considerando que 170 famílias vivem no bairro, e que o grupo de participantes mais frequentes se mantém em torno de 30 jovens, fica claro que o alcance do projeto pode aprofundar-se. Ademais, os participantes mais assíduos assemelham-se na condição de proximidade propiciada por laços escolares, familiares e organizativos. Trata-se, de maneira geral, dos filhos das famílias mais engajadas na vida política, religiosa e social do bairro. De certa forma, a equipe de pesquisa compartilha o entendimento de que, para a segunda fase do projeto, é necessário criar estratégias para alcançar os mais vulneráveis dentre os vulneráveis.

A intersecção juventude e gênero no Guapiruvu

Como foi possível perceber pela contextualização anterior, a juventude do bairro do Guapiruvu faz parte de um contexto permeado por diversas vulnerabilidades. Quando a temática do gênero é analisada de forma transversal, elas se evidenciam ainda mais.

Ao mesmo tempo que o projeto aparece como possibilidade de desenvolvimento da juventude, especialmente do público feminino – que é extremamente inferior em participação nas OSCs – nele também encontramos divisões de gênero que limitam o engajamento e a participação. Ficou nítida a incipiente participação de mulheres nas organizações ligadas à administração das atividades produtivas do bairro e, em especial, nos processos decisórios da cooperativa.

Mais especificamente, durante as atividades ligadas ao projeto – reuniões, saídas de campo ou testes dos equipamentos da intranet – a juventude demonstrou

notável envolvimento. As posições de liderança, como organização das atividades em grupo e falas em nome do coletivo, foram protagonizadas por jovens mulheres. Ainda assim, algumas participantes dividiam esse tempo com atividades domésticas, dentro ou fora do projeto. Desde a simples incumbência de servir alimentos aos participantes mais novos, passando pela ausência durante momentos importantes, enquanto contribuía na cozinha, ocupada também somente por mulheres, ficou clara a projeção da estrutura de divisão sexual do trabalho também no bairro rural.

Também na mobilidade, as construções de gênero transparecem. Em um local rural de pouco acesso ao transporte público, as motos ganham espaço como uma alternativa de locomoção viável. Porém, essa parece ser quase que exclusiva da juventude masculina, o que reduz ainda mais as possibilidades e autonomia de transporte das jovens para diversas finalidades, como chegar até as atividades do projeto.

Enfim, as vulnerabilidades de um contexto podem transparecer reforçadas durante a construção da ciência cidadã. Parece fundamental atentar para tais vulnerabilidades, que são contextuais e não dadas, a fim de reconhecer como elas transformam as relações do processo científico. Mas também refletir sobre como lidarmos com essas vulnerabilidades e de que modo poderemos contribuir ou resistir para mantê-las.

Considerações finais

Neste capítulo, procuramos mostrar como a relação entre a pesquisa científica e o território em que ocorre é permeada por inúmeros fatores, sobretudo as relações assimétricas que existem entre os habitantes do território e os pesquisadores “estrangeiros”. A condução tradicional da pesquisa leva à separação entre cientistas e o público, o que contribui bastante para o descrédito da pesquisa e dos pesquisadores em momentos tão delicados como o que vivemos hoje com a proliferação de *fake news* ou a falsa ideia de que basta o uso de um mecanismo de busca como o Google para que a “verdade” e a informação cheguem até as pessoas.

Projetos como esses de ciência-cidadã são extremamente importantes, não como uma forma de “vulgarização” da ciência ou mesmo de sua desprofissionalização, mas antes, de sua democratização. Contribuir para que se estabeleçam “diálogos de saberes”, sem abrir mão do rigor do método, e considerando o público não como informantes úteis na coleta de dados, mas como cidadãos, é um passo relevante para a ciência e para os seus profissionais reconhecerem também a sua importância na construção dos bens públicos e de esferas públicas acessíveis e democráticas.

Faz-se necessário, porém, compreender que projetos de ciência-cidadã não ocorrem em contextos assépticos ou “pasteurizados”, nos quais os cientistas podem recorrer a abstrações de modelagem como “condições normais de temperatura e pressão” ou *ceteris paribus*. Os territórios são marcados por diversas situações de vulnerabilidade, inscritas estruturalmente por meio de clivagens de toda espécie: níveis de escolaridade; acesso à escola, saúde e equipamentos públicos; questões de renda, trabalho e subsistência; violências materiais e simbólicas; posse e propriedade de terras rurais e urbanas, uso da terra e dos recursos naturais; diferenças etárias, étnicas, raciais e de gênero, dentre outros.

Nosso projeto no Guapiruvu está apenas começando. Mas já conseguimos trabalhar os aprendizados apreendidos por parte dos pesquisadores e já sabemos que estamos também possibilitando reflexão para os jovens do bairro, que passaram a compreender a importância da ciência e do método científico, e o quanto ambos interferem em seu cotidiano, além de começarem a considerar novas possibilidades para o futuro.

Referências

- Bernini, Carina Inserra (2009). *De posseiro a assentado: a reinvenção da comunidade do Guapiruvu na construção contraditória do assentamento agroambiental Alves, Teixeira e Pereira, Sete Barras-SP*. Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Bernini, Carina Inserra (2005). *Guapiruvu (Sete Barras-SP): Um encontro contraditório entre ambientalismo e luta pela terra*. Trabalho de Conclusão de Curso, Curso de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Bonney, Rick, Cooper, Caren B., Dickinson, Janis, Kelling, Steve, Phillips, Tina, Rosenberg, Kenneth V. & Shirk, Jennifer (2009). Citizen science: a developing tool for expanding science knowledge and scientific literacy. *BioScience*, 59(11), p. 977-984.
- Bonter, David N. & Cooper, Caren B. (2012). Data validation in citizen science: a case study from Project FeederWatch. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 10(6), p. 305-307.
- Botallo, Ana (2017, 3 de março). *A jiboia-do-ribeira*. Acesso em <http://projetoofilos.com.br/2017/09/jiboia-do-ribeira/>
- Bourdieu, Pierre (1982). O campo científico. In: Renato Ortiz (org.). *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática. Tradução de Paula Montero e Alicia Auzmendi.
- Buyx, Alena, Del Savio, Lorenzo, Prainsack, Barbara & Volzke, Henry (2017). Every participant is a PI. Citizen science and participatory governance in population studies. *International Journal of Epidemiology* v. 46, p. 377-384.
- Cooper, Caren B., Dickinson, Janis, Phillips, Tina & Bonney, Rick (2007). Citizen science as a tool for conservation in residential ecosystems. *Ecology and society*, v. 12, n. 2.

- Dhondt, André A., Tessaglia, Daniel L. & Slothower, Roger L. (1998) Epidemic mycoplasmal conjunctivitis in house finches from eastern North America. *Journal of wildlife diseases*, v. 34, n. 2, p. 265-280.
- Dickinson, Janis L., Shirk, Jennifer, Bonter, David, Bonney, Rick, Crain, Rhiannon L., Martin, Jason, Phillips, Tina & Purcell, Karen (2012). The current state of citizen science as a tool for ecological research and public engagement. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 10, n. 6, p. 291-297.
- Douglas, Mary (1986). *How institutions think*. Syracuse University Press.
- Escobar, Herton (2017, 2 de fevereiro). *Cientistas encontram jiboia mais rara do mundo na Mata Atlântica*. Acesso em <http://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/cientistasencontram-jiboia-mais-rara-do-mundo-na-mata-atlantica/>
- Escobar, Herton (2017, 27 de agosto). *Jiboia-do-ribeira: o mito da Mata Atlântica ressurge*, 2017b. Acesso em <http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,jiboia-do-ribeira-o-mito-da-mata-atlantica-ressurge,70001951094>
- ESCOLAS. Cordeiro de Farias Marechal. Acesso em <https://www.escol.as/213730-cordeiro-de-farias-marechal>. Acesso em: julho de 2020.
- ESCOLAS. Escolas em Sete Barras - SP. Acesso em <https://www.escol.as/cidades/3844-sete-barras>. Acesso em: julho de 2020.
- Grigoletto, Fábio (2018). O bairro Guapiruvu como lugar-organização: uma abordagem institucional do organizar. 2018. 258 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Programa de Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas.
- Grillo, Sheila Vieira de Camargo, Giering, Maria Eduarda & Motta-roth, Déssirée (2016). Perspectivas discursivas da divulgação/popularização da ciência. *Bakhtiniana, Rev. Estud. Discurso*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 3-13. Acesso em: 28 Juho 2020. <https://doi.org/10.1590/2176-457327166>.
- Haklay, Muki (2013). Citizen Science and Volunteered Geographic Information: Overview and Typology of Participation. In: *Crowdsourcing Geographic Knowledge: Volunteered Geographic Information (VGI) in Theory and Practice*, p. 105–122.
- Hartup, Barry K.; Mohammed, Hussni; Kollias, George V. & Dhondt, André A. (1998). Risk factors associated with mycoplasmal conjunctivitis in house finches. *Journal of wildlife diseases*, v. 34, n. 2, p. 281-288.
- IBGE. IBGE Cidades, (2020). Sete Barras. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sete-barras/panorama>. Acesso em: julho de 2020.
- IPEA; Mello, Janine, Pereira, Ana Camila Ribeiro & Andrade, Pedro G. (2019). *Afinal, o que os Dados Mostram Sobre a Atuação das ONGs? Análise de Transferências Federais e Projetos Executados pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. Texto para Discussão - 2483. Rio de Janeiro. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9331/1/TD_2483.PDF. Acesso em: 01 de setembro 2020.
- Irwin, Alan (2001). Constructing the scientific citizen: science and democracy in the biosciences. *Public understanding of science*, v. 10, n. 1, p. 1-18.
- Mamede, Simone, Benites, Maristela & Alho, Cleber José Rodrigues (2017). Ciência cidadã e sua contribuição na proteção e conservação da biodiversidade na reserva da biosfera do Pantanal. *Revista Brasileira de Educação Ambiental (RevBEA)*, v. 12, n. 4, p. 153-164.

- Marinho, Maurício de Alcântara (2006). *Conflitos e possíveis diálogos entre unidades de conservação e populações camponesas: Uma análise do Parque Estadual Intervales e o bairro Guapiruvu* (Vale do Ribeira/SP). Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de São Paulo – USP.
- Morandi, Eliana Lins (2018). *Contextualização socioeconômica e de vulnerabilidades do bairro do Guapiruvu. Relatório de Pesquisa* (circulação restrita). FGV EAESP CEAPG.
- Müller, Geraldo (1980). Estado, Estrutura Agrária e População. Ensaio Sobre Estagnação e Incorporação Regional. *Cadernos CEBRAP*, n. 32, Petrópolis, Vozes.
- Parra, Henrique Zoqui Martins, Fressoli, Mariano & Lafuente, Antonio (2017). Ciência Cidadã e Laboratórios Cidadãos. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p. 1-6.
- Estatísticas Sociais (2019, 13 de novembro). Pretos ou pardos estão mais escolarizados, mas desigualdade em relação aos brancos permanece. *Agência de Notícias IBGE*. Acesso em <https://agencia-denoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25989-pretos-ou-pardos-estao-mais-escolarizados-mas-desigualdade-em-relacao-aos-brancos-permanece>
- Vale do Ribeira (2021, 5 de maio). *Quilombos do Vale do Ribeira*. Acesso em <https://www.quilombosdo-ribeira.org.br/vale-do-ribeira#:~:text=J%C3%A1%20a%20popula%C3%A7%C3%A3o%20ind%C3%ADgena%20do,tenha%20mais%20de%20400%20indiv%C3%ADduos>
- Requier, Fabrice, Andersson, Georg K. S., Oddi, Facundo J. & Garibaldi, Lucas A. (2020). Citizen science in developing countries: how to improve volunteer participation. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 18, n. 2, p. 101-108.
- Resnik, David B., Elliott, Kevin C. & Miller, Aubrey K. (2015). A framework for addressing ethical issues in citizen science. *Environmental Science & Policy*, v. 54, p. 475-481.
- Shirk, Jennifer L., Ballard, Heidi L., Wilderman, Candice C., Philips, Tina, Winggins, Andrea, Jordan, Rebecca, McCallie, Ellen, Minarchek, Matthew, Lewenstein, Bruce V., Krasny, Marianne E. & Bonney, Ric. (2012). Public participation in scientific research: a framework for deliberate design. *Ecology and society*, v. 17, n. 2.
- Silvertown, Jonathan (2009). A new dawn for citizen science. *Trends in Ecology & Evolution*, v. 24, n. 9, p. 467-471.
- Simpson, Robert, Page, Kevin R. & Roure, David D. (2014). Zooniverse: Observing the world's largest citizen science platform. In: Proceedings of the 23rd International Conference on World Wide Web. Republic and Canton of Geneva, Switzerland: International World Wide Web Conferences Steering Committee. (WWW '14 Companion), p. 1049–1054. ISBN 978-1-4503-2745-9.
- Somsen, Geert J. (2008). A History of Universalism: Conceptions of the Internationality of Science from the Enlightenment to the Cold War. *Minerva*, v. 46, n. 3, p. 361.
- Stanley, William B. & Brickhouse, Nancy W. (1994). Multiculturalism, universalism, and science education. *Science Education*, v. 78, n. 4, p. 387-398.
- Telles, Edward E. (2004). *Race in another America: The significance of skin color in Brazil*. [S.l.]: Princeton University Press.
- Valentin, Agnaldo (2006). *Uma civilização do arroz: Agricultura, comércio e subsistência no Vale do Ribeira (1800-1880)*. (Doutorado em História Econômica). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, p. 405.

- Vayena, Effy & Tasioulas, John (2015). “We the scientists”: a human right to citizen science. *Philosophy & Technology*, v. 28, n. 3, p. 479-485.
- Vitae Civilis (1998). *Agenda 21 do Bairro Guapiruvu. Sete Barras*. Acesso em <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/22D00056.pdf>.
- Wiggins, Andrea & Crowston, Kevin (2011). From Conservation to Crowdsourcing: A Typology of Citizen Science. In: Proceedings of the Forty-fourth Hawaii International Conference on System Science (HICSS-44).

Notas

- ¹ Com base no último censo do IBGE de 2010, a população teria 13.005 habitantes. Já segundo uma estimativa mais recente, também do IBGE, em 2019 – quase 10 anos depois – esse número se reduziu a 12.832 pessoas.
- ² A maior porção territorial de Sete Barras se encontra em setores censitários classificados como Grupo 7 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (Fundação Seade), isto é, “vulnerabilidade alta - setores rurais” (Morandi, 2018).
- ³ As classes do mapa foram formadas ordenando-se o IDHM do menor para o maior e dividindo-se todos os municípios do Brasil em quartis, ou seja, em quatro grupos com o mesmo número de municípios em cada um deles.
- ⁴ Exceto Região Metropolitana de São Paulo.
- ⁵ Foram usados dados do Observatório Nacional de Economia Solidária para o número de empreendimentos e sua composição e dados do Portal da Transparência do Governo Federal para os valores das transferências a entidades sem fins lucrativos.
- ⁶ Esta análise foi feita com base nos Microdados do Censo Demográfico 2010 - Resultados da Amostra (IBGE). Os dados, nesse caso, foram analisados agregados nas Áreas de Ponderação, definidas pelo IBGE, que, no que tange à maioria dos municípios nesta região, coincidem com os próprios municípios. No caso dos mais populosos, um município pode ser formado por mais de uma Área de Ponderação. Compuseram a análise todos os municípios do Estado de São Paulo, exceto a Região Metropolitana de São Paulo.
- ⁷ Morandi (2018) apresenta o mapa do IPVS na região de Sete Barras, a partir do qual é discutida a posição do bairro do Guapiruvu neste indicador (Fundação Seade).
- ⁸ O IBGE adota um sistema de classificação autodeclaratório de cor/raça com cinco categorias: preta, parda, branca, amarela e indígena. Também é possível se abster de declarar sua cor/raça.
- ⁹ O nome NECO, utilizado em referência ao barracão comunitário do bairro, onde há também uma cozinha e um quadra poliesportiva, é sigla para Núcleo de Empreendimentos Comunitários, mas também uma referência ao apelido de Dona Sebastiana Pereira da Silva, moradora do bairro já falecida, antiga militante das causas socioambientais no município de Sete Barras (SP).

16. Pertencer ao território para enfrentar vulnerabilidades: reflexões sobre o papel da universidade no mundo contemporâneo¹

Raquel Sobral Nonato e André Luis Nogueira da Silva

Introdução

Soluções tecnológicas, biológicas, socioeconômicas, políticas ou ambientais... É consenso que a universidade tem o papel de formar pessoas e gerar conhecimento a serviço da sociedade. É igualmente comum ouvir sobre a importância de conectar a universidade à comunidade, embora nem sempre estejam explícitas as condições para que essa interação seja exercida no cotidiano, sobretudo em nível local.

Em tempos de incertezas e de um ambiente por vezes hostil à ciência e ao saber acadêmico, pode parecer arriscado apontar para as fragilidades e o distanciamento em que, por muitas vezes, as Instituições de Ensino Superior (IES) se apresentam ao seu entorno mais próximo. No entanto, refletir sobre os limites e potencialidades dessa relação é essencial para que se avance na proposição de novos modelos de universidade, capazes de interagir de maneira mais direta e efetiva com o território.

Este capítulo traz contribuições ao referido debate, tendo por objetivo refletir sobre a necessidade de uma mudança no “agir” da universidade, de maneira a torná-la mais engajada ao seu território. Compondo-o não como mera paisagem urbana, mas como mais um agente que compartilha dos seus desafios e enfrentamentos mais urgentes. Em um país como o Brasil, onde o 1% mais rico da população concentra 28% da renda do País e seus indicadores de desenvolvimento humano (IDH) vêm apresentando redução de 25%, passando de 0,765 para 0,570, certamente um dos desafios proeminentes se relaciona ao enfrentamento das vulnerabilidades no território.

Cabe mencionar o que entendemos por vulnerabilidade e território neste texto. Conforme argumenta Peter Spink (2014), a vulnerabilidade é compreendida em suas três facetas principais: material, social e institucional. A primeira – material – corresponde ao risco do indivíduo não acessar aspectos mais básicos elementares em sua vida cotidiana, tais como alimentação, moradia e acesso à renda, o que por si impacta a estabilidade social. A dimensão social, por sua vez, está atrelada ao resultado da ação humana e às desigualdades no território, gerando maior exposição à violência e falhas na distribuição de serviços públicos considerados universais. Por fim, a vulnerabilidade é também entendida em sua dimensão institucional, quando há presença deficitária do poder público materializada em ausência de equipamentos ou baixa conectividade entre os mencionados serviços. Em cada uma dessas camadas, portanto, é possível perceber diferentes riscos, ausências e insuficiências associadas ao cotidiano de pessoas vivendo no território.

Para definir território, recorreremos à visão de Milton Santos (1994) que sugere entendermos o termo em questão enquanto categoria de análise social e mediação entre o mundo e a sociedade, nos âmbitos nacional e local. Sendo o espaço geográfico uma totalidade dinâmica, o território é relacionado a uma instância social, influenciado por processos históricos, econômicos e políticos. É no território que são visualizados os dilemas, as peculiaridades e também soluções diante dos desafios existentes, devido à interação social.

Dessa forma, partimos do pressuposto de que a universidade, enquanto instituição secular, possui elementos constitutivos que carregam potencialidades de uma abordagem mais proativa de intervenção em contextos de vulnerabilidades. Tais potencialidades são ativadas pela conexão entre Universidade e território, de modo a aprofundar a compreensão sobre as complexidades do lugar, ao mesmo tempo que se busca uma contribuição prática e útil ao cotidiano das pessoas que ali vivem.

Tendo em vista o cenário de incertezas e as implicações multifacetadas derivadas da pandemia da Covid-19 já sentidas pela sociedade, tal pressuposto sobre o papel da universidade é ainda mais evidenciado. Assim, é oportuno questionar: O que explica o aparente distanciamento entre universidade e território? No que avançamos até aqui? Que caminhos podemos trilhar para fazer com que a universidade avance no combate às vulnerabilidades, a fim de enquadrá-la como prioridade institucional? Há mudanças no debate sobre o papel da universidade impelidas pela crise sanitária?

Ao lançar um olhar em retrospectiva, neste capítulo buscaremos iluminar para o ambiente institucional no qual a universidade se insere no contexto brasileiro, destacando os paradigmas – por vezes contraditórios – que orbitam sua atuação no

cotidiano. Muitas vezes, o contexto universitário acaba exacerbando elementos que encorajam a competitividade e a internacionalização em detrimento da colaboração e orientação ao plano local, ao mesmo tempo que se percebem diferentes iniciativas para valorizar o engajamento territorial nos últimos anos. Também destacaremos a importância das políticas de acesso e permanência no Ensino Superior de alunos e alunas de origem não elitizada, pobre, negra e periférica, observadas nas últimas décadas, com o objetivo de impulsionar novas dinâmicas e práticas no ambiente universitário. Além disso, inserir novas demandas diante do contexto das vulnerabilidades materiais, sociais e institucionais identificadas dentro e fora de seus muros.

Em seguida, com base em exemplos práticos, buscaremos construir um mosaico de iniciativas e ações que carregam aprendizados que podem inspirar inovações nesse campo, em outros contextos e lugares. Antes das considerações finais, refletiremos ainda sobre as ações da universidade em tempos de pandemia, representando um ponto de inflexão para seu maior engajamento cívico junto à sociedade, bem como para enfrentar as diferentes vulnerabilidades experienciadas no território.

Entre competitividade e colaboração: os desafios da universidade no século XXI

Para tentar desvendar as possíveis razões para o distanciamento entre universidade e território, é preciso observar não só os alicerces que estruturam sua atuação no cotidiano, mas também as lógicas que emergem dessa dinâmica. Dentre eles, podem-se destacar as métricas brasileiras de avaliação universitária vigentes, que acabam estabelecendo uma escala de importância entre o tripé ensino-pesquisa-extensão, privilegiando as duas primeiras em detrimento das atividades extensionistas. Tal tratamento, é importante apontar, vai de encontro ao preceito de indissociabilidade previsto no artigo 207 da Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988).

Essa noção também está presente em grande parte dos *rankings* universitários do mundo, tais como *QS World Ranking University*, cujas metodologias atribuem maior peso à dimensão quantitativa, valorizando o desempenho medido pelo número de artigos publicados por disciplinas, financiamento para pesquisadores, internacionalização, entre outros. Soma-se, ainda, a preponderância da língua inglesa da divulgação científica, deixando a produção em outras línguas à margem de serem lidas pela comunidade internacional (Ranieri, 2019), corroborando ainda para a hegemonia e controle dos critérios de publicação e circulação exercidos pelos países do norte global (Rosa & Alves, 2011).

Essa dinâmica demonstra que, para atingir os modelos de elite, as universidades passam a se concentrar em produzir cada vez mais e mais rápido, além de planejar suas ações em escala internacional, de modo a se diferenciarem das demais. O papel da universidade incutido nessa dimensão é de fragmentação da ação, em que cada departamento é operado de maneira distinta e cuja indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão ainda parece difícil de ser observada na prática.

Com efeito, a despeito dos desafios atrelados ao aparente distanciamento da universidade e seu entorno, é bem verdade que, nos últimos anos, tivemos importantes avanços teóricos e empíricos na referida temática, cujas iniciativas podem subsidiar novos e promissores modelos de colaboração e engajamento da Universidade.

Do ponto de vista teórico, a necessidade de repensar o papel da universidade tem sido vocalizado por diferentes autores em diferentes partes do mundo. Autores que se debruçam sobre o Sul Global têm invocado que é preciso retomar a “vocação transformadora da universidade”, proposta por Paulo Freire. Reivindicam também a urgência de combater o elitismo presente no paradigma institucional das universidades, exigindo ações em direção a um ambiente “pluriversitário” (Santos, 2004).

O termo “universidade cívica” vem para se aliar a este debate. Apresentado pela primeira vez por Ernest Boyer, em 1996, tal conceito reivindica a importância de a universidade conectar-se às pessoas e ao seu entorno mais próximo, de modo a aplicar e produzir conhecimento que promova bem-estar à comunidade (Goddard, 2009). A ênfase de Boyer recai mais na noção de serviço que deveria ser oferecido pelas instituições universitárias à população do seu entorno como uma forma de dar algum “retorno” aos investimentos públicos de que as universidades dispõem.

John Goddard atualiza o conceito de universidade cívica, propondo uma nova visão para o século XXI.

A universidade civicamente engajada, que proponho, é aquela que oferece oportunidades para a sociedade da qual faz parte. Ela se envolve integralmente com seu entorno, não aos poucos; faz parceria com outras universidades e faculdades; e é gerida de uma forma que garante a sua participação plena na região da qual faz parte [...]. Defendo que o engajamento cívico deve ir além de uma terceira vertente de atividade separada para as universidades, com menos prestígio e menos recursos do que o ensino ou pesquisa. Deve se tornar um princípio orientador para sua organização e prática. Isso não significa que todas as universidades devam ter a mesma missão: as universidades têm diferentes habilidades para trabalhar em nível local, nacional e internacional, todas valiosas. (Goddard, 2009, p.5, tradução nossa)

Estendendo a noção cívica para todas as Instituições de Ensino Superior (IES), Goddard e colaboradores (2016) indicam que o engajamento territorial precisa ser diretriz dessas entidades. Não faz sentido que as IES não consigam produzir impactos mais rápidos e efetivos na melhoria da vida comunitária. É preciso que elas se enxerguem como parte do território em que estão inseridas, engajando-se com outros atores individuais e coletivos, a fim de resolverem de maneira ágil, inovadora e colaborativa os problemas que os afligem. Segundo os autores, “O ‘lugar’ é visto como um ‘laboratório vivo’ que oferece oportunidades específicas para desenvolver o trabalho e o impacto da universidade, sustentando seu papel e função como uma instituição âncora na vida social e econômica da área local” (Goddard et al., 2016, p. 10, tradução nossa).

A proposição, portanto, amplia a noção de universidade cívica, enfatizando que toda a sua lógica de funcionamento parte de uma perspectiva de engajamento e de desenvolvimento local. Nessa direção, todos os serviços e ações realizadas pela Instituição de Ensino Superior, seja ensino, pesquisa ou extensão, têm como objetivo resolver problemas locais. Há, como já dito, um reposicionamento do papel da universidade dentro do território em que está inserida, exigindo uma atuação colaborativa e articulada com os distintos atores sociais daquele espaço.

No cenário brasileiro, sob esse aspecto, percebemos que a transição de uma noção “assistencialista” ou “transferencista” da universidade para uma articulação dialética entre teoria e prática, com uma forte preocupação com as demandas locais (Tomasino & Cano, 2016), tem se expandido historicamente, sobretudo no período que sucedeu a redemocratização. De um lado, essa movimentação pode ser identificada nas diferentes formas de intervenção prática no território, observadas por novas metodologias e estruturas organizacionais, a exemplo das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) que ganharam força na década de 1990 e início dos anos 2000, e promoveram diferentes iniciativas voltadas à inclusão socioeconômica e geração de trabalho e renda para a população do entorno.

Essa tendência também pode ser verificada, quando observamos as diferentes ações públicas no sentido de institucionalizar e integrar práticas extensionistas. São exemplos: o Plano Nacional de Extensão Universitária, proposto em 1999, e o Programa de Extensão Universitária (ProExt), criado em 2003. Este último tem como objetivo apoiar as instituições públicas de ensino superior para desenvolverem programas ou projetos de extensão que contribuam para a implementação de políticas públicas, com ênfase na inclusão social (Incrocci & Andrade, 2018).

Nesse mesmo momento também se fortaleceram instâncias de representação que permitiram que o debate sobre a extensão tenha se ampliado no período recente, a exemplo do Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras (FORPROEX). Organizado por uma coordenação nacional e cinco coordenações regionais, a mobilização dessa organização contribui diretamente com o novo Plano Nacional de Extensão que, desde sua criação em 2012, dá sustentação aos professores em termos de diretrizes e avaliação da prática extensionista, trabalhando com as dimensões de (i) impacto e transformação; (ii) interdisciplinaridade e (iii) indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão. A entidade de representação também faz a gestão do Sistema de Informação da Extensão Brasil (SIEXBRASIL), banco de registros de práticas extensionistas realizadas por universidades públicas brasileiras.

Além disso, o fórum cumpre importante papel ao manter articulação com os demais Fóruns de Pró-Reitores que atuam na prática acadêmica, tais como Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e Associação Nacional Dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFes). Tais articulações possibilitam a disseminação, troca de experiências, além de favorecer a construção de entendimentos comuns sobre quais rumos a universidade e o Ensino Superior devem trilhar no âmbito local, tendo por base pactuações no plano nacional.

O novo Plano Nacional da Educação é exemplo disso. Após debate com a comunidade universitária, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, responde a um dos gargalos para que a extensão ganhe maior expressão no agir universitário ao avançar na proposição da curricularização da referida atividade. Assim, em sua estratégia 7, meta 12 há a seguinte redação no plano que corresponde ao período de 2014-2024: “Assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social” (Brasil, 2014). Dessa forma, a valorização da extensão enquanto instrumento de intervenção prática da universidade diante do seu território é passo fundamental para avançar em termos de colaboração e engajamento cívico.

Adicionalmente, é preciso também pontuar as mudanças que ocorreram de fora para dentro, ou seja, discorrer sobre o novo perfil de alunos que passaram a integrar as salas de aula e as implicações sobre o papel da universidade diante da nova configuração. Diferentes ações públicas foram necessárias para avançar na inclusão de uma população historicamente excluída do ambiente universitário. Entre elas, é

possível destacarmos a adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como forma de ingresso ao ensino superior; a expansão e interiorização das universidades federais provocadas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), criado via Decreto nº 6.096/2007; a ampliação de programas de bolsas como o Programa Universidade para Todos (PROUNI); e a disposição de recursos para apoiar a permanência de alunos de baixa renda, por meio do Plano Nacional de Assistência Estudantil, instituído em 2008.

É bem verdade que as universidades brasileiras, sobretudo as federais, tiveram papel essencial nesse processo. Fundamentadas em sua prerrogativa de autonomia, passaram a estabelecer critérios mais inclusivos em suas políticas de acesso pelo estabelecimento de cotas, com vagas reservadas para a população mais vulnerável, tanto em termos de renda quanto de raça. Em 2012, foi aprovada a Lei de Cotas (lei federal nº 12.711, de 29 de agosto), a qual passou a exigir que as instituições federais de educação superior reservassem 50% de vagas para estudantes provenientes de escola pública, considerando nessa composição que a proporcionalidade mínima da presença de estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas fosse igual à referida população da unidade da federação onde a instituição está situada.

O efeito dessas ações foi considerável, tanto em termos de inclusão da população mais vulnerável quanto em termos de expansão de ações universitárias para além das regiões centrais das cidades. Quanto às mudanças identificáveis no perfil dos alunos, dados do IBGE mostram que, em 2001, o ensino superior era composto por cerca de 22% de estudantes pretos ou pardos, ao passo que, em 2018, esse percentual chegou a 50,3% (Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-Contínua).

A partir desse sobrevoo sobre a trajetória e evolução do ambiente institucional que envolve o agir da universidade, percebemos que, por um lado, há diferentes ações no sentido de valorizar a intervenção direta e prática da universidade sendo experimentadas no território, bem como importantes avanços obtidos pelas políticas públicas de acesso e permanência de uma população não elitizada e historicamente excluída no ambiente universitário. Contudo, questionamos em que medida tais iniciativas conseguem impactar e serem incorporadas pelas métricas que embasam as estruturas da ação universitária. Assim, permanece o desafio de romper com imaginários de uma universidade focada em ser tão somente competitiva, produtiva e internacional. Respondendo a esse desafio, diferentes universidades ressaltam que a solução para um maior engajamento passa pela necessidade de entender o lugar enquanto prioridade. A próxima seção descreve diferentes exemplos nessa direção.

Quando o lugar vira prioridade: alguns exemplos de reposicionamento do agir universitário no Brasil

A cerca de 20 quilômetros do bairro nobre em que a Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) está situada fica o território de atuação da Estação de Pesquisa Urbana do M'boi Mirim, iniciativa realizada pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da referida escola de negócios. Criada em 2013, a estação mobiliza diferentes estratégias e instrumentos para incidir na realidade de um território que traz consigo complexidades e problemas públicos de uma “grande cidade” dentro de outra².

Apenas para ilustrar um pouco essa realidade, de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social de São Paulo (IPVS) – que é um indicador que classifica o território tomando por base os diferentes graus de acesso a bens de serviço público – a subprefeitura de M'Boi Mirim abrange o grau mais elevado de vulnerabilidade situado nos setores urbanos, com destaque ainda para as 154.200 pessoas que vivem em aglomerações subnormais e favelas (SEADE, 2010; IBGE, 2010). Reunindo os distritos do Jardim Ângela e Jardim São Luís, a região de M'boi Mirim apresenta ainda baixo índice de desenvolvimento humano – era 0,716 em 2010, enquanto em Pinheiros, uma região de classe média-alta o mesmo índice estava em 0,942 – além de elevadas taxas de analfabetismo, problemas no campo da segurança pública e acesso a serviços básicos de saúde e assistência social. Dessa maneira, atrelado a um evidente cenário de vulnerabilidade material e social, identifica-se uma ausência de articulação e conectividade territorial com a malha institucional, evidenciando, assim, as vulnerabilidades institucionais do território (Spink et al., 2015).

A intervenção no território, realizada pela Estação de Pesquisa, funciona com a colaboração de outras IES de São Paulo, a saber: a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/ SP), a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Universidade de São Paulo (USP). Mobiliza pesquisadores e estudantes utilizando metodologias inovadoras de pesquisa, numa lógica de atuação que tenta conciliar não só a construção de conhecimento territorializado, mas também a identificação de soluções para problemas da comunidade. Além de materializar a articulação entre IES, a Estação também tem como primazia a inserção da comunidade em seu fazer científico. Neste sentido, a proposta é que o conhecimento seja construído na e para a região de M'Boi Mirim para que ele produza um impacto social mais “imediatos”.

O leque de temáticas em que a Estação está inserida é vasto. Desse modo, tópicos como microfinanças, cultura, agricultura urbana, conectividade territorial, acesso

a serviços públicos, entre outros, são debatidos a partir das necessidades locais e de uma visão multidisciplinar. A Estação de Pesquisa ainda conta com uma crescente articulação de diferentes pesquisadores de diversos países e áreas do conhecimento, o que demonstra a oportunidade de ampliar ações para além de um departamento ou docente específico, e também a capacidade de articular pessoas e saberes de distintas escalas territoriais (local, nacional e internacional).

Ao observarmos um panorama mais amplo sobre as atividades desenvolvidas pelas universidades brasileiras, é possível perceber a importância de duas iniciativas que foram adotadas no sentido de modificar a dinâmica tradicional de sua atuação, proporcionando caminhos para um maior engajamento territorial e o consequente enfrentamento das vulnerabilidades em suas múltiplas dimensões. A primeira, que já citamos, foi a disposição enquanto meta do Plano Nacional da Educação 2011-2020 (Lei nº 13.005/2014) de assegurar que no mínimo 10% dos créditos curriculares da graduação sejam realizados com atividades de extensão.

Sob essa ótica, por exemplo, a Universidade Federal da Bahia (UFBA) passou, em 2013, a considerar o que chamou de ação curricular em comunidade e sociedade (ACCS) como disciplina para os cursos de graduação e pós-graduação (Véras & Souza, 2016). Proveniente do Programa UFBA em campo, iniciado em 1997, a ACCS foi proposta pela Pró-Reitoria de Extensão da Universidade e passou a ser considerado componente curricular.

Esses componentes devem ter carga horária mínima de 17 horas e objetivam promover a conexão entre estudantes e professores da graduação/pós-graduação e a comunidade numa perspectiva multidimensional. A ideia é que o ACCS promova um intercâmbio entre universidade e a sociedade, sendo capaz de produzir conhecimento sobre a realidade que a cerca e, principalmente, de potencializar transformações no território.

Outra mobilização institucional verificou-se com o já mencionado REUNI, pelo qual é possível perceber a interiorização das Instituições de Ensino Superior brasileiras que passaram a compor a paisagem de territórios profundamente vulneráveis. E também se observou o surgimento de novas universidades cuja institucionalidade fora desenhada mediante uma marca extensionista e colaborativa.

É o caso da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Criada em 2011, a UNILAB possui *campus* no interior do Ceará e da Bahia, em localidades socialmente vulneráveis e com marcas históricas ancoradas à cultura afro-brasileira. Constam de seus objetivos institucionais a formação de recursos humanos do Brasil e dos países de língua portuguesa (prin-

principalmente os africanos) que contribuem para a integração entre eles e a promoção do desenvolvimento regional e do intercâmbio cultural e científico.

A universidade recebe não só alunos brasileiros como também de países africanos de língua portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste). A instituição também abriga professores de diferentes nacionalidades, com vistas a facilitar a integração e o intercâmbio de pessoas, cultura e conhecimento.

A ênfase no impacto territorial e na atuação colaborativa com outros atores sociais e institucionais é perceptível na própria estrutura organizativa da UNILAB. Ela conta com a Pró-reitoria de Políticas Afirmativas e Estudantis, que abarca as Coordenações de Políticas Estudantis, de Assistência à Saúde do Estudante e de Direitos Humanos. Há também a Pró-reitoria de Relações Institucionais, que visa desenvolver e articular projetos em colaboração com atores locais, regionais, nacionais e internacionais.

Inicialmente, a UNILAB foi constituída com três campi³: da Liberdade, dos Palmares e dos Malês. O Campus dos Malês foi instalado em São Francisco do Conde, no estado da Bahia, cidade de cerca de 30 mil habitantes, e que, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, tem a maior concentração de população negra do País (mais do que 90%). O *campus* foi inaugurado em 2013, ofertando cursos presenciais e à distância de graduação e pós-graduação, relacionados às humanidades e à gestão pública.

No Ceará, a UNILAB se instalou na região do Maciço do Baturité, nas vizinhas Redenção (*Campus* da Liberdade) e Acarapé (*Campus* dos Palmares). Trata-se de cidades simbólicas em relação ao processo abolicionista brasileiro: Redenção, que pertencia a sua vizinha, foi a primeira localidade a abolir a escravidão, em 25 de março de 1884. Além disso, são territórios marcadamente vulneráveis. Vidal e colaboradores (2012) afirmam que essa vulnerabilidade se expressa não apenas nos indicadores sociais – cerca de 31% da população vivia em situação de extrema pobreza –, mas também nos indicadores educacionais, com a incidência de elevados índices de abandono e repetência no ensino básico.

Um exemplo recente da atuação e do impacto territorial da UNILAB está exatamente na educação básica. Em 2019, a universidade, atendendo a uma demanda da Secretaria Municipal de Educação de Redenção-CE, firmou parceria para implementação do projeto “Quem sabe ensina!”. Liderado pelo curso de licenciatura em Pedagogia da UNILAB, o projeto visava melhorar o desempenho educacional dos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, desenvolvendo

atividades diárias na área da escrita, leitura, raciocínio lógico e acompanhamento pedagógico. Já no ano seguinte, pela primeira vez, o município teve quatro escolas agraciadas com o Prêmio Escola Nota 10, concedido pelo Governo do Estado do Ceará às escolas com melhores resultados de aprendizagem.

Para Gomes & Vieira:

O desafio [da UNILAB] é o de se tornar, no contexto da cooperação internacional Sul-Sul, um centro de produção do conhecimento que realize um diálogo horizontal – e não menos tenso – entre culturas, valores e projetos de sociedade. E, além disso, o desafio de articular e ultrapassar o plano do local para o global, do regional para o nacional, do nacional para o internacional e de um só continente para o intercontinental. (Gomes & Vieira, 2013, p. 86)

A natureza da criação da UNILAB parece ter favorecido uma atuação institucional que, simultaneamente, busca se integrar a atores nacionais e de outros países, prioriza o desenvolvimento regional e a articulação com atores locais. Consegue, nesse sentido, transitar entre as diferentes escalas geográficas, direcionando seu agir para a melhoria do território em que está inserida.

Outro exemplo que merece destaque é a Universidade Federal do Cariri (UFCA). Diferentemente da UNILAB, que se originou por meio de uma diretriz do próprio governo federal, a UFCA surgiu mediante mobilização de atores políticos e sociais da região do Cariri, estado do Ceará (Nascimento, 2018). A UFCA foi criada depois de um processo de desmembramento e independência do *Campus* Cariri da Universidade Federal do Ceará. Criada em 2013, a UFCA possui quatro *campi* ativos no estado do Ceará (Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Brejo Santo e Icó). Sua trajetória é marcada pela articulação com atores locais e um ambiente favorável para o estabelecimento de projetos colaborativos orientados ao desenvolvimento territorial. Atualmente, a universidade possui 21 cursos de graduação, sendo 14 bacharelados e 7 licenciaturas, e 15 pós-graduações: 6 residências, 4 especializações, 4 mestrados e 1 doutorado.

Nascimento e autores (2015) chamam atenção para algumas particularidades da origem da instituição: 1) mobilização de diferentes atores sociais (políticos, iniciativa privada etc.) da região desde 2002; 2) histórico de organização interna do *Campus* Cariri (UFC) de feição flexível e que considera a relevância de ensino, pesquisa e extensão; 3) empoderamento dos atores com a criação de um Grupo de Trabalho para discutir a criação da UFCA, o que gerou, por exemplo, a Pró-reitoria de Cultura; 4) preponderância da adoção de uma metodologia de ensino

contextualizado na maioria dos cursos; 5) estrutura *multicampi*, o que contribui para aprofundar sua influência sobre o território do Cariri.

Essas características fizeram com que a UFCA colocasse em sua agenda de atuação a questão do desenvolvimento territorial como central. Reflexo disso está na criação do Instituto de Estudos do Semiárido (IESA), surgido em 2014 no *Campus* de Icó-CE, desenhado para responder à seguinte questão: “Como proporcionar a convivência com o Semiárido a partir da atuação da universidade?” (Nascimento et al, 2018).

A propensão extensionista está na veia identitária da instituição. Um exemplo recente está na atuação colaborativa desenvolvida em parceria com o programa Enactus, uma ONG internacional que atua com incentivo ao empreendedorismo social. A UFCA iniciou o projeto Bio+, que envolve alunos de diversos cursos e cujo objetivo é integrar tecnologias sociais ao processo produtivo de comunidades rurais da região do Cariri, e que estão em situação de vulnerabilidade social. As técnicas desenvolvidas e implementadas pelo projeto permitem a produção de alimentos orgânicos mesmo em períodos de seca. Em 2020, o Bio+ ganhou o Prêmio Sumitomo Chemical de empreendedorismo social.

Como visto, alguns avanços no que se refere à reconfiguração da atuação universitária foram perceptíveis desde a redemocratização brasileira, com expansão de diferentes incentivos institucionais nas últimas décadas: 1) a trajetória de avanços verificados com o fomento e incentivos à institucionalização da extensão iniciados em fins dos anos 1990 e aprofundados no período de 2003-2015; 2) a institucionalização de políticas afirmativas que promoveram o ingresso de uma população que anteriormente não dispunha de expectativas de formação superior; 3) a expansão e interiorização das universidades federais, induzida e suportada pelo REUNI que, além de ampliar a oferta de vagas, favoreceu o nascimento de Instituições de Ensino Superior desenhadas para promover impacto territorial mais imediato – ou seja, com feitiço extensionista e colaborativo.

Mesmo com incentivos institucionais nacionais, o que se percebe é que a prerrogativa de autonomia e a constituição histórica e identitária das universidades são elementos que demarcam sua forma de atuação e o lugar que o combate às vulnerabilidades do território ocupa em suas agendas. Dito de outro modo, o ambiente institucional abriu uma janela de oportunidade para uma reconfiguração do agir universitário no Brasil, porém mudanças apenas ocorreram por força da tradição de cada universidade e/ou por mobilizações que operaram em seu interior ou em seu território.

O exemplo das atividades da extensão implementadas pela ACCS pela UFBA demonstra o que foi exposto. Lá havia já um histórico de atuação extensionista, cuja institucionalização fora impulsionada pelo incentivo do governo federal e por prever a expansão da extensão constante do Plano Nacional de Educação. Neste sentido, adotar políticas nacionais que fomentam e induzem ações extensionistas e a interiorização das universidades tende a maximizar o potencial de engajamento cívico das instituições mais afeitas a tal intento.

Tratando-se da criação de novas IES, os casos da UNILAB e UFCA demonstram como novas instituições, com origens distintas, se inserem em territórios vulneráveis e são capazes de articular-se com atores de diferentes escalas (local, regional, nacional e internacional) e de diferentes setores (públicos, privados e terceiro setor), além de impactar positivamente o território. Não obstante, o caso da estação de pesquisa de M'Boi Mirim, organizada a partir de uma lógica multidisciplinar e que envolve atores sociais e acadêmicos para identificar problemas e construir soluções, também aparece como evidência do potencial que as IES – não apenas estatais – dispõem de promover impacto social e, ao mesmo tempo, construir conhecimento científico territorializado.

Efeitos da pandemia: a crise como ponto de inflexão para o engajamento cívico universitário

Apesar dos avanços nos casos que apresentamos, o período recente trouxe novos e importantes desafios para a construção de uma universidade civicamente engajada. Em texto recente, Santos (2020) explica que, antes da pandemia, as instituições universitárias estavam sendo alvo de constantes ataques, que provêm de duas origens: 1) o capitalismo universitário, evidente com a mercantilização do saber científico e a competição entre professores e instituições; e 2) as críticas de uma direita ultraconservadora, cuja tônica é a tentativa de deslegitimação da ciência como artefato do desenvolvimento humano.

No Brasil, esses dois fenômenos também compunham o cenário nacional que ganhou roupagens governamentais a partir de 2019. Evidenciam essa tendência os insultos proparados pelo Ministro da Educação e o lançamento de um plano de “modernização” chamado Future-se. No primeiro caso, o então líder da pasta educacional proferiu, ao longo de sua gestão, inúmeras críticas relacionadas à autonomia das universidades, que, segundo ele, estavam servindo como espaço para balbúrdia e doutrinação⁴.

No segundo, o Future-se, plano de modificação no funcionamento das universidades federais, lançado em julho de 2019, tem como principal objetivo aprofundar a captação de recursos privados para financiamento da universidade pública de modo a torná-la mais “empreendedora e inovadora” (Dagnino et al., 2019). Em texto publicado recentemente, o reitor da UFBA e presidente da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições de Ensino Superior (ANDIFES) defendeu a plena rejeição ao programa, pois ele “atenta contra a autonomia universitária, indica descompromisso do estado com o financiamento público da educação superior e agride a plenitude, a integridade e a unidade de cada instituição universitária e do inteiro sistema de ensino superior federal” (Salles, 2020, p. 5).

Em meio a esse contexto, a crise sanitária se apresentou como um ponto de inflexão para se contrapor à narrativa de aversão ao conhecimento científico, que deslegitimava o papel da universidade no mundo contemporâneo. O contexto de ataques às instituições de ensino superior e a necessidade de dar respostas mais ágeis e efetivas aos problemas advindos da pandemia implicaram no quase que incontornável caminho de engajamento territorial das universidades.

Segundo Agranoff (2012), contextos de crise ou desastres naturais são terrenos férteis para efetivação de processos colaborativos. As universidades, por também sofrerem com as intercorrências da pandemia, passaram a se engajar em ações não só voltadas para o desenvolvimento e pesquisa de vacinas e de medicamentos capazes de minimizar os efeitos da pandemia, como também começaram a agir para atenuar as inúmeras vulnerabilidades do seu território. A crise, portanto, exigiu um reposicionamento do fazer universitário.

Com a pandemia, ações de ensino, pesquisa e extensão foram mobilizadas pelas diversas instituições de ensino superior do Brasil. Cursos de formação para os profissionais da saúde; disposição de laboratórios, estruturas físicas e pessoal para fabricação de EPIs, álcool 70% e produtos de higiene pessoal; produção de cartilhas de orientação para a população; disposição de serviços como realização de testes; apoio psicossocial. Todas essas iniciativas foram tomadas pelas mais diversas IES de todo o País, remodelando *ex tempore* o agir universitário para o enfrentamento da pandemia. Trata-se de ações majoritariamente promovidas em colaboração com distintos atores do território, que partem da identificação de vulnerabilidades sociais, materiais e institucionais do seu entorno para agirem no sentido de minimizar os efeitos da crise sanitária.

Do ponto de vista do enfrentamento das vulnerabilidades institucionais, merece destaque a participação de professores das IES brasileiras em Comitês e Conse-

lhos organizados pelos governos de diferentes níveis para apoiar e contribuir nas decisões a serem tomadas. Outra iniciativa foi a criação de plataformas e sistemas de informações para visualização do comportamento e espalhamento do vírus não só no País, como dentro dos estados e também dos municípios, sobretudo nos mais populosos. Tal ação foi desenvolvida por universidades como UFRN, UFC, UFBA, USP, FURG, UNIFESP, entre outras.

A experiência de atuação colaborativa com distintos atores, estatais e não estatais, somada à célere mobilização institucional para identificar as necessidades do território e mobilizar sua capacidade científica para promover e contribuir com iniciativas de prevenção e intervenção, tem o potencial de deixar um importante legado de engajamento territorial para as universidades.

Outro efeito proveniente da pandemia está relacionado à reflexão das IES sobre a necessidade de uma melhor comunicação com a comunidade. Nesse caminho, quase que a totalidade das universidades federais constituiu plataformas próprias em seus *sites* oficiais para divulgar as ações de ensino, pesquisa e extensão realizadas no combate à pandemia. O foco dos instrumentos de comunicação se concentra não só na divulgação de ações práticas, mas também na tradução dos resultados das pesquisas para uma linguagem mais popular. Embora ainda distante de uma perspectiva dialógica da produção do conhecimento, trata-se de um importante passo na demarcação do seu papel no desenvolvimento territorial e para uma maior aproximação com o seu lugar.

Apontamentos finais

Este capítulo é um convite ao diálogo sobre o papel da universidade no mundo contemporâneo e, sobretudo, no Brasil. Tomando por base os exemplos apresentados, é possível identificar caminhos práticos para avançar no seu engajamento cívico, sua inserção no território e, portanto, no combate às vulnerabilidades em suas múltiplas dimensões. A despeito dos desafios, os avanços apontados em algumas experiências práticas e a janela de oportunidades que se apresentou com a pandemia permitem que se abra um novo horizonte para o agir universitário. Trata-se de um caminho ainda longo e sinuoso, mas que a experiência colaborativa e engajada no enfrentamento às vulnerabilidades – emergentes com a crise sanitária – já demonstrou ser possível trilhar.

Sobre isso, Santos (2020) desenha três cenários pós-pandêmicos para a sociedade em geral: 1) retorno à situação anterior; 2) algumas mudanças incrementais,

incapazes de provocar alterações mais profundas na sociedade; 3) reflexão sobre a construção de um modelo alternativo de sociedade e de civilização, numa direção menos exploratória e mais sustentável. Para ele, a universidade é a única instituição capaz de levar adiante o terceiro cenário. Além disso, sua atuação durante a crise sanitária é que permitirá que se posicione de melhor maneira, diante dos ataques que vinha sofrendo antes da pandemia. Santos (2020) salienta que as universidades devem, estrategicamente, agir em quatro direções: democratizar; desmercantilizar; descolonizar e despatriarcalizar.

A ideia de engajamento cívico delinea uma proposição similar, reivindicando um maior peso de identidade territorial nas ações de ensino, pesquisa e extensão. A partir dela, espera-se que o enfrentamento das vulnerabilidades ganhe posição prioritária na agenda das Instituições de Ensino Superior do País. As iniciativas colaborativas e de comunicação institucional promovidas durante a pandemia são importante alicerce. Que esta reflexão ganhe contornos práticos. A isto é que este capítulo se propôs.

Referências

- Agranoff, Robert (2012). *Collaborating to Manage: A prime for the Public Sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Boyer, E.L. (1996). The Scholarship of Engagement. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*. 49, 7, 18 -33.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (2020). Brasília. 2020. Recuperado em 10 de janeiro de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012* (2020). Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília. 2020. Recuperado em 10 de janeiro de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm.
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014* (2020). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília. 2020. Recuperado em 10 de janeiro de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012). Censo Demográfico Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro.
- Dagnino, R., Romão, W. & Bezerra, R. (2019, 30 de julho). *Future-se e o aporte de recursos de empresas*. Le Monde Diplomatique Brasil. Acesso em: <https://diplomatique.org.br/future-se-e-o-aporte-de-recursos-de-empresas/>
- Projeto da Unilab contribui para a conquista do Prêmio Escola Nota Dez, concedido, pela primeira vez, ao município de Redenção*. (2020, 14 de agosto). Acesso em: <http://unilab.edu.br/noticias/2020/08/14/projeto-da-unilab-contribui-para-a-conquista-do-premio-escola-nota-dez-concedido-pela-primeira-vez-ao-municipio-de-redencao/> acesso em: 21/01/2021

- Universidades com 'balbúrdia' terão verbas reduzidas, diz Weintraub.* (2019, 30 de abril) Acesso em: <https://veja.abril.com.br/brasil/universidades-com-balburdia-terao-verbas-reduzidas-diz-weintraub/>
- Time Enactus UFCA vence prêmio nacional de empreendedorismo social com projeto Bio+* (2020, 14 de dezembro) Acesso em: <https://www.ufca.edu.br/noticias/time-enactus-ufca-vence-premio-nacional-de-empreendedorismo-social-com-projeto-bio/> acesso em: 22/01/2021.
- Goddard, J. (2009). *Reinventing the Civic University*. National Endowment for Science Technology and the Arts, London (www.nesta.org.uk)
- Goddard, J., Hazelkorn, E., Kempton, L. & Vallance, P. (eds) (2016) *The Civic University: The Policy and Leadership Challenges*. London: Edward Elgar.
- Gomes, Nilma, L. & Vieira, Sofia Lerche (2013). Construindo uma ponte Brasil-África: a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Luso-Afrobrasileira (UNILAB). *Revista Lusófona de Educação*. n.24, p. 75-88.
- Incrocci, Lígia M. De M. C. & Andrade, Thales H. N. de (2018). O fortalecimento da extensão no campo científico: uma análise dos editais ProExt/MEC. *Sociedade e Estado*, v. 33, n. 1, p. 187-212.
- Nascimento, Ives Romero Tavares De, Arraes, Estevão Lima, Xenofonte, Jayne & Canuto, Francisco Alexandro (2015). Da Educação Superior Tradicional ao Ensino Contextualizado: Algumas Lições da Universidade Federal do Cariri para o Desenvolvimento Territorial do Semiárido Brasileiro. *Trabalho apresentado no XII Encontro Nacional de Engenharia e Desenvolvimento Social*. Salvador, Bahia.
- Nascimento, Ives Romero Tavares de (2018). *A Expansão da Educação Superior como Estratégia de Desenvolvimento Territorial: O caso da Universidade Federal do Cariri*. Tese de Doutorado, Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. 2018.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2020). *Human Development Report 2020*. United Nations Development Programme. New York.
- Ranieri, Nina (2019). *O Direito e suas Métricas*. In: Marcovitch, Jacques (Org.). *Repensar a universidade II: Impactos para a sociedade*. São Paulo: Com-Arte; Fapesp.
- Rosa, Alexandre Reis & Alves, Mario Aquino (2011). Pode o conhecimento em gestão e organização falar português? *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 3, maio-junho, p. 255-264.
- Salles, João Carlos (2020). A rejeição ao programa Future-se. *Ciência e Cultura*. v.72 n.1 São Paulo, Jan./Mar.
- Santos, Boaventura de Sousa. (2004). *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez.
- _____. (2020, 02 de julho). A Universidade pós-pandêmica. *Outras Palavras: Jornalismo de profundidade e pós-capitalismo*, Portugal. Acesso em <https://outraspalavras.net/alemmercadorial/boaventura-a-universidade-pos-pandemica>.
- Santos, Milton (1994). O retorno do território. In: Santos, M., Souza, M. A. A. & Silveira, M. L. (Org.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Anpur/Hucitec. p. 15-20.
- SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS*. (2010) Espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo.

- Spink, Peter Kevin (2001). On Houses, Villages and Knowledges. *Organization* 8,2, 219-226. *Organization*, v.8, n.2, p. 219-226.
- _____. (2014). Vulnerabilidade urbana e a segurança cidadã. *Série documentos de trabalho*. Nº 04. Acesso em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17137/04_Vulnerabilidade%20Urbana%20e%20Seguran%C3%A7a%20Cidad%C3%A3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Spink, Peter, Tavanti, Roberth Miniguine & Matheus, Tiago Corbisier (2015). *Vulnerabilidade institucional e a falta de conectividade em M'Boi Mirim*. Série documentos de trabalho, n.06. Acesso em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17138/06_Vulnerabilidade%20institucional%20e%20a%20falta%20de%20conectividade.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Spink, Peter, Nonato, Raquel, Silva, André, Alves, Mario, Burgos, Fernando & Iñiguez-Rueda, Lupicínio (2017). *Rethinking the Civic University: new directions, practical possibilities and many challenges*. Série Documentos de Trabalho, n.17. Acesso em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u83/wp_17.pdf
- Tomasino, H. & Cano, A. (2016) Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. *Universidades*, LXVII, 67, 7-24.
- Véras, R. M & Souza, G.B. (2016) Extensão universitária e atividade curricular em comunidade e em sociedade na Universidade Federal da Bahia. *Revista Brasileira de Extensão Universitária* 7, 2, 83 - 90.
- Vidal, Eloisa; Meneghel, Stela Maria & Speller, Paulo (2012). Educação em Território de Vulnerabilidade Social: Estudo sobre indicadores de contexto do Maciço de Baturité/CE. *Trabalho apresentado no III Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação*. Zaragoza Espanha.

Notas

- ¹ Esse texto é fruto da pesquisa “Rethinking the civic university in the 21st Century” financiada pelo GV Pesquisa e coordenada pelo professor Peter K. Spink a quem agradecemos imensamente por partilhar de seus ensinamentos e reflexões.
- ² De acordo com o último Censo demográfico do IBGE (2010), a região de M’Boi Mirim reúne cerca de 600 mil habitantes.
- ³ Em 2014 foi inaugurado o Campus das Auroras, situado numa região de divisa entre Acarape e Redenção.
- ⁴ Em abril de 2019, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, afirmou que “Universidades que, em vez de procurar melhorar o desempenho acadêmico, estiverem fazendo balbúrdia, terão verbas reduzidas”.

Autoras(es):

Kate Dayana de Abreu: Doutora em Administração Pública e Governo e Pesquisadora nos temas de pobreza e desigualdades

João Porto de Albuquerque: Professor Titular em Analítica Urbana (Estudos Urbanos), Escola de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Glasgow, Reino Unido

Mário Aquino Alves: Professor Titular da FGV EAESP, Pesquisador do CEAPG e Bolsista em Produtividade em Pesquisa do CNPq

Mariana Scaff Haddad Bartos: Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV, Pesquisadora do CEAPG e Professora na Universidade Nove de Julho

Lúcio Bittencourt: Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC e Pesquisador do CEAPG

Zilma Borges: Professora da FGV EAESP, Pesquisadora do CEAPG e UNB LAP2D. Coordenadora da Rede de Pesquisa GEGOP Espaços Deliberativos e Governança Pública

Fernando Burgos: Professor Assistente do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP e Coordenador Geral do CEAPG

Jacqueline Brigagão: Docente da Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Eliane Barbosa da Conceição: Professora da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) e Pesquisadora do CEAPG

Maria Alexandra Cunha: Professora da FGV EAESP e coordenadora da área Tecnologia e Governos no CEAPG

Mariel Deak: Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas e pela Universidade de Oxford

Francisco Fonseca: Professor da FGV EAESP / Departamento de Gestão Pública, Pesquisador do CEAPG e Bolsista Produtividade em Pesquisa - CNPq

Fábio Grigoletto: Professor na Universidade Federal de São Carlos, Campus Lagoa do Sino, e Pesquisador no CEAPG

Morgana G. Martins Krieger: Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e Pesquisadora do CEAPG

Fernanda Lima-Silva: Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e Pesquisadora CEAPG

Julia Malvezzi: Psicóloga Clínica e Comunitária. Docente da Universidade Anhembi Morumbi

Mario Martins: Psicólogo Social e Pesquisador do CEAPG

Tiago Corbisier Matheus: Professor da FGV EAESP e Pesquisador do CEAPG

Eliana Lins Morandi: Mestre em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP, Doutoranda e Pesquisadora do ZEF - Universidade de Bonn

Raquel Sobral Nonato: Doutora em Administração Pública e Governo na FGV EAESP e Pesquisadora do CEAPG

Fernanda Antunes de Oliveira: Doutoranda bolsista CAPES pela FGV EAESP e Pesquisadora do CEAPG

José Hercílio Pessoa de Oliveira: Pesquisador do CEAPG

Vitória Viana de Lima Passos: Estudante de Letras pela Universidade de São Paulo (USP), moradora do Capão Redondo e educadora na Rede Ubuntu de Educação Popular. É integrante do Fórum em Defesa da Vida e do Centro de Memória das Lutas Populares Ana Dias

Lya Porto: Pesquisadora e Professora contratada da HEC Montreal

Ana Marcia Fornaziero Ramos: Pesquisadora Sênior do CEAPG e Consultora no campo da Assistência Social

Tatiana Lemos Sandim: Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP, Pesquisadora do CEAPG e da Codeplan/DF

André Luis Nogueira da Silva: Servidor do IBGE e Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP

Mary Jane Paris Spink: Professora Titular, Programa de Estudos Pós-graduados em Psicologia Social da PUCSP, bolsista produtividade do CNPq

Peter K. Spink: Professor Emérito da FGV EAESP e Pesquisador Sênior do CEAPG

Roberth M. Tavanti: Professor do Departamento de Psicologia Social e Institucional da Universidade Estadual de Londrina e Pesquisador do CEAPG

Rachel Trajber: Coordenadora do Programa Cemaden Educação, Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais



Centro de Estudos em Administração Pública e Governo – CEAPG
Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Fundação Getúlio Vargas
Avenida 9 de Julho 2029 – Bela Vista
01313-902 - São Paulo – SP
www.fgv.br/ceapg