



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

VALDEMAR DE OLIVEIRA DA SILVA

SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO:

dimensões da proposta de sua “erradicação” no Brasil

RIO DE JANEIRO

2018

VALDEMAR DE OLIVEIRA DA SILVA

SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO:

dimensões da proposta de sua “erradicação” no Brasil

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Jefferson Lee de Souza Ruiz

Rio de Janeiro

2018

VALDEMAR DE OLIVEIRA DA SILVA

SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO:

dimensões da proposta de sua “erradicação” no Brasil

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

26 de março de 2018

Banca examinadora:

Professor Me. Jefferson Lee de Souza Ruiz (Orientador) _____

Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Professora Dra. Andréa Sousa Gama _____

Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Professora Me. Márcia Pereira da Silva Cassin _____

Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

O Meu Guri
Chico Buarque

Quando, seu moço, nasceu meu rebento
Não era o momento dele rebentar
Já foi nascendo com cara de fome
E eu não tinha nem nome pra lhe dar
Como fui levando não sei lhe explicar
Fui assim levando, ele a me levar
E na sua meninice, ele um dia me disse
Que chegava lá

Olha aí! Ai, o meu guri, olha aí!
Olha aí! É o meu guri e ele chega

Chega suado e veloz do batente
Traz sempre um presente pra me encabular
Tanta corrente de ouro, seu moço
Que haja pescoço pra enfiar
Me trouxe uma bolsa já com tudo dentro
Chave, caderneta, terço e patuá
Um lenço e **uma penca de documentos**
Pra finalmente eu me identificar

Chega no morro com carregamento
Pulseira, cimento, relógio, pneu, gravador
Rezo até ele chegar cá no alto
Essa onda de assaltos está um horror
Eu consolo ele, ele me consola
Boto ele no colo pra ele me ninar
De repente acordo, olho pro lado
E o danado já foi trabalhar
Olha aí!

Chega estampado, manchete, retrato
Com venda nos olhos, legenda e as iniciais
Eu não entendo essa gente, seu moço
Fazendo alvoroço demais
O guri no mato, acho que tá rindo
Acho que tá lindo de papo pro ar
Desde o começo eu não disse, seu moço!
Ele disse que chegava lá

DEDICATÓRIA

Antes de tudo, dedico este trabalho à minha querida mãe, Maria Gorete Simplício de Oliveira, e à memória de meu pai, Cloves Teixeira da Silva. Sem os exemplos de honestidade e perseverança com que ambos conduziram nossa família, talvez o caminho até aqui eu ainda nem teria encontrado.

Gostaria de dedicá-lo, também, às minhas irmãs Simone, Fernanda e Mariana e ao meu sobrinho Nicollas.

Por último, quero dedicar esse trabalho à classe trabalhadora brasileira, à população em situação de rua, às milhares de crianças e adolescentes acolhidos em abrigos pelo Brasil a fora, além de todas as pessoas que lutam e/ou atuam profissionalmente por um mundo socialmente justo, especialmente assistentes sociais que o fazem.

AGRADECIMENTOS

Não poderia iniciar esse pequeno texto de gratidão sem oferecê-lo a meu amigo e orientador, prof. Jefferson Lee de Souza Ruiz, por ter me apoiado a seguir firme em minhas ideias e posições políticas. Agradeço principalmente por ter me incentivado a dar sempre o melhor de mim e por estar sempre disposto a ajudar no que for preciso. Sua generosidade é mais que um adjetivo, é uma qualidade real e honesta na qual buscarei sempre me espelhar.

Meu agradecimento também à banca examinadora, composta pelas professoras da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Andréa Sousa Gama e Márcia Pereira da Silva Cassin.

Agradeço todas as minhas ex-supervisoras das distintas áreas em que tive a oportunidade de estagiar, agregando conhecimento e experiências das quais jamais esquecerei, seja Dayana e Almerinda na Policlínica Piquet Carneiro (PPC); Alcione e Roberta na Associação Carioca de Assistência à Mucoviscidose/ACAM-RJ; e Tula Brasileiro na Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB).

Agradeço também a cada docente da Faculdade de Serviço Social da UERJ; aos técnicos administrativos e aos funcionários terceirizados – segmentos fundamentais da instituição–, que, mesmo em conjunturas extremamente desfavoráveis, foram exemplos de firmeza para que jamais desistíssemos em meio aos percalços causados pelo descaso com a universidade por parte do governo estadual.

Minha eterna gratidão às queridas amigas e companheiras por compartilharem comigo incríveis e inesquecíveis experiências nos distintos campos de estágio curricular: Fernanda Nepomuceno e Flávia Paganotto na ACAM-RJ; Juliana Santana; Andréa Lima; Luana Evaristo; Amanda Vítola; Luíza Busgaib; Lívia Paschoal e Fernanda Telles na COESUB. Não foi nada fácil chegar até aqui, e sem o companheirismo, a vitalidade e a alegria que todas vocês emanam, teria sido penoso o aprendizado.

Agradeço também à querida amiga Marcia Abrantes pelo carinho para com a minha pessoa, e pela graciosa e cuidadosa revisão linguística deste trabalho.

Por fim, e não menos importante, agradeço aos amigos e camaradas de militância a honra de ampliar minha visão política sobre a sociedade capitalista e a tradição marxista, além de ter partilhado momentos de luta contra o sucateamento da

UERJ, as contrarreformas de Temer e tantas outras batalhas ao ombro a ombro com a classe trabalhadora entre os anos de 2014 e 2017, especialmente, Carolina Cacau; Desireé Carvalho; Isabela Santos; Rita Cardia; Simone Ishibashi; Jean Barroso; Juan Pablo Días Vio; Fernando Pardal e Marcelo Tupinambá.

RESUMO

SILVA, Valdemar de Oliveira. **Sub-registro civil de nascimento**: dimensões da proposta de sua erradicação no Brasil. Rio de Janeiro, 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (bacharel em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como tema central a documentação civil, especificamente no que se refere ao sub-registro, ou seja, a ausência do registro civil de nascimento. Nesse sentido, o trabalho busca fazer uma análise político-econômica acerca do compromisso nacional desenvolvido com o intuito de erradicar este problema no Brasil.

Palavras-chave:

Sub-registro civil de nascimento – registro civil de nascimento – identificação civil – direitos humanos – política externa nos governos federais do PT – Serviço Social

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABC – Acrônimo da região metropolitana paulista que engloba as cidades de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul
- ACAM-RJ – Associação Carioca de Assistência a Mucoviscidose
- ARPEN-RJ – Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro
- BM – Banco Mundial
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- BRICS – Acrônimo da aliança política formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CN – Certidão de Nascimento
- COESUB – Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso a Documentação Básica
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- DETRAN/RJ – Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro
- DN – Declaração de Nascido Vivo
- DPGE – Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GT-DOC – Grupo de Trabalho Documentação
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IBSA – Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
- LBA – Legião Brasileira de Assistência
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- MCA – Módulo Criança e Adolescente
- ME – Movimento Estudantil
- MEC – Ministério da Educação
- MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PBF – Programa Bolsa Família
- PROUNI – Programa Universidade para Todos
- RCN – Registro Civil de Nascimento
- RG – Registro Geral/Carteira de Identidade

SEASDH – Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos

TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – DISTINTOS INTERESSES ACERCA DA DOCUMENTAÇÃO CIVIL	17
1.1 – O papel dos documentos civis na luta de classes	17
1.1.1 – O acesso a documentos e a noção de cidadania	22
1.1.2 – O Estado Novo e a regulação da cidadania	26
1.2 – Direitos humanos e sua relação com o sub-registro	28
1.2.1 – Um compromisso nacional para erradicar o sub-registro	33
CAPÍTULO 2 – O REARRANJO NEOLIBERAL NOS GOVERNOS FEDERAIS DO PT E A RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS	37
2.1 – Aspectos da política externa nos governos federais do PT	37
2.1.1 – Conciliando as classes: a fecundação do avanço neoliberal no Brasil	39
2.2 – A lógica da expansão do ensino superior no Brasil	44
2.2.1 – Políticas de assistência social e o “combate à pobreza e à fome”	47
2.2.2 – A possível relação entre o Programa Bolsa Família e o sub-registro	55
CAPÍTULO 3 – AÇÕES PARA ERRADICAR O SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO E AMPLIAR O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA DA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL ACOLHIDA NOS ABRIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	59
3.1 – O espaço de atuação do Serviço Social	59
3.1.1 – Da inserção no campo de estágio profissional	61
3.2 – O Projeto Criança Cidadã do MPRJ	63
3.2.1 – A tentativa da humanização dos dados estatísticos	64
3.2.2 – Das “ações sociais” aos limites institucionais	69
3.2.3 – O Projeto Criança Cidadã em números	70
4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

Da trajetória acadêmica à aproximação com a temática do sub-registro

A emancipação dos trabalhadores será obra dos próprios trabalhadores!
(MARX, K. & ENGELS, F. *O Manifesto do Partido Comunista*, 1848)

Desde as Jornadas de Junho de 2013, quando aquela ebulição social sacudiu o Brasil reivindicando o recuo no aumento na tarifa das passagens – que rapidamente se tornou um difuso movimento de massas buscando transformações mais profundas na sociedade –, a “veia militante” que ali nascera entrelaçou-se ao “espírito marxista” que a Faculdade de Serviço Social (FSS) me inspirava. A combinação desses dois fatores, até então extremamente imatura, estimulou-me o desejo de atuar no Movimento Estudantil (ME) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Esse direcionamento provocou-me o despertar de uma ótica mais crítica sobre a realidade social.

Apesar de acreditar que essas escolhas trouxeram importantes contribuições à formação acadêmica, encontrei-me aflito quando estava cada vez mais próximo de concluir a graduação ao perceber que o ano de 2015 começava a reservar muitas incertezas para os próximos períodos. Incertezas sobre o futuro da UERJ e, sobretudo, dos rumos dos espaços ocupados pelo Serviço Social nas diferentes estruturas do Brasil. Isso por se tratar de uma profissão majoritariamente inserida na esfera pública. Já era notável o achatamento desses espaços, seja pela redução dos concursos públicos ou mesmo pelo sucateamento das instituições públicas.

No que diz respeito à universidade, naquele ano o salário dos trabalhadores terceirizados, as bolsas dos alunos de iniciação científica e de auxílio-permanência dos cotistas passaram a atrasar constantemente.

O ME iniciou tímidas articulações para buscar respostas do Governo Estadual e da Reitoria – omissa frente às pressões que também se expressavam na categoria dos professores e dos técnicos administrativos –, mas foi, ao final daquele ano, que os alunos resolveram dar uma resposta mais radical quando ocuparam o prédio principal da universidade¹.

Antes mesmo do caos se instalar de maneira estrutural em todo o funcionalismo público do Estado e a democracia brasileira sofrer um golpe em 2016, com a deposição

¹ O movimento de ocupação, que se iniciou em 1º de dezembro, durou 18 dias. Serviu não apenas para denunciar a sangria da precarização instalada na UERJ, mas também para regularizar momentaneamente os salários e bolsas atrasadas. Porém os meses seguintes demonstraram que o ano de 2015 foi apenas um estopim da maior crise política e financeira já registrada no Estado do Rio de Janeiro.

da presidenta eleita Dilma Rousseff, estava a minha preocupação em continuar na graduação, visto que me encontrava desempregado – realidade que vi crescer com outros estudantes no decorrer dos meses seguintes.

À época, encontrava-me em estágio curricular II na Associação Carioca de Assistência à Mucoviscidose (ACAM-RJ), organização não governamental (ONG) que atende pessoas com Fibrose Cística². A experiência que começava a adquirir crescia junto à frustração de não mais poder continuar naquele campo. Isso porque a ACAM-RJ localiza-se no bairro da Glória na cidade do Rio de Janeiro, enquanto eu morava no interior da cidade de Duque de Caxias. Em números, traduzia-se em cerca de 40 km de distância, e os custeios de transporte público, alimentação e tudo que envolve a graduação já não estavam mais se sustentando, pois a referida instituição estava com dificuldades financeiras e não tinha mais condições de pagar bolsa aos seus estagiários.

Apesar do importante trabalho desempenhado na área da Saúde e da Assistência, a ACAM-RJ necessita de recursos públicos para manter-se em pleno funcionamento, o que, à época, já não estava se dando mais da mesma forma³. Passei, então, a buscar outro campo de estágio que oferecesse remuneração.

Após alguns processos seletivos que muitas vezes se tornavam cansativos, desestimulantes e desmoralizantes⁴, no segundo semestre de 2015 eu havia sido

² Também chamada de Mucoviscidose, a Fibrose Cística é uma doença rara ocasionada por um defeito em um gene que causa disfunções na proteína da membrana, fazendo com que haja diminuição no transporte de água e cloro para o interior das células, o que acaba gerando desidratação das secreções e torna o muco mais espesso e pegajoso. A crônica doença é transmitida por pai e mãe e ainda não tem cura. A Fibrose Cística atinge principalmente as células do sistema respiratório, digestivo e reprodutor. Nos pulmões, o aumento da secreção leva à obstrução dos brônquios e infecções pulmonares. No pâncreas, impede que as enzimas digestivas realizem a absorção dos nutrientes, levando à diminuição de peso. Principais sintomas: diarreia, pneumonia de repetição, tosse crônica, dificuldade de ganhar peso e estatura, além da principal característica: o suor mais salgado que o normal; em alguns casos, deixa a pele coberta de sal.

³ A ACAM-RJ mantém-se de três formas principais: doações, campanhas financeiras e projetos. As doações podem ser feitas pelos pais associados à instituição e também pela população. As campanhas financeiras são feitas por meio de rifas, jantares, leilões etc. Mas a principal fonte de recursos financeiros é proveniente de projetos que abarcam tanto o setor público quanto o privado. Ou seja, a ACAM-RJ pode desenvolver projetos de acompanhamento médico, fisioterápico e assistencial, de que o Estado não dispõe, e receber aporte financeiro por isso – justamente por preencher uma lacuna que existe na saúde pública. Os recursos financeiros resultantes dos projetos que envolvem o setor privado geralmente são inferiores aos que provêm do Estado e o desbalanceamento nos dois polos, público e privado, pode ocasionar desequilíbrio. Foi exatamente isso que acabou gerando uma crise financeira na instituição em 2015, pois os projetos que envolviam recursos públicos estavam encontrando inúmeras barreiras para serem renovados, aparentemente por questões burocráticas, mas nas entrelinhas o que se desenhava eram os rebatimentos da atual crise do Estado do Rio de Janeiro.

⁴ Dois principais processos seletivos de estágio fizeram-me ter essa impressão. O primeiro foi referente ao Serviço Social do Comércio (SESC), que além de conter uma avaliação *on-line* com cronômetro em tela – o que caracterizo como um filtro social, pois nem todos os candidatos eventualmente terão pleno acesso à internet –, ainda conta com um dia inteiro de atividades envolvendo dinâmicas que pouco têm a ver com o Serviço Social. Outro processo seletivo foi o da Petrobrás, que à época contava com o mesmo

aprovado em uma vaga para a Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro e Ampliação do Acesso à Documentação Básica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (COESUB)⁵. Foi um afago às aflições de não ter mais como me manter de forma plena na graduação, visto que a vaga oferecia uma bolsa no valor de aproximadamente um salário mínimo, e uma ligeira ansiedade de atuar num campo com um tema tão incomum: o sub-registro civil de nascimento⁶.

Certamente não foi pelo meu conhecimento específico na área que ocupei a vaga. É um tema ainda pouco explorado pela academia e eu apresentava total desconhecimento acerca dele. Há pouquíssimas produções⁷ referentes ao sub-registro com relação à importância que o trabalho em torno de sua erradicação representa, da qual tive bastante dificuldade em me apropriar, tanto pela própria dinâmica do campo de estágio como pela sua complexidade e amplitude. Geograficamente a atuação da COESUB restringe-se ao Estado do Rio de Janeiro, embora componha uma política que visa ter amplitude nacional e internacional.

Ao ingressar na Comissão, em 03 de agosto de 2015, um mar de informações apresentou-se instantaneamente. As primeiras semanas caracterizaram-se como uma grande e árdua descoberta. Inicialmente defrontei-me com uma informação que me chamou bastante atenção: segundo o Censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 600 mil pessoas entre zero e dez anos de idade não haviam tido seus nascimentos registrados em cartório, ou seja, não obtinham Registro Civil de Nascimento (RCN) e, conseqüentemente, também não dispunham da Certidão de Nascimento ou qualquer outro documento. Os dados mostram ainda que essa

filtro social *on-line* como primeira fase, e pelo qual não passei justamente por uma simples queda na conexão de internet.

⁵ O debate em torno da COESUB está desenvolvido no terceiro capítulo deste trabalho.

⁶ Partindo da conceituação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o sub-registro é o conjunto de nascimentos ocorridos no ano que compreende a pesquisa do registro civil e que não foram registrados em cartório naquele ano ou até o fim do primeiro trimestre do ano subsequente. Cf. <http://cgj.tjrj.jus.br/projetos-especiais/sub-registro-civil>.

⁷ Ainda que não tenhamos feito uma pesquisa mais abrangente e completa, no *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) encontramos apenas cinco artigos relacionados ao sub-registro civil de nascimento. Na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, encontramos cinco dissertações de mestrado e apenas uma tese de doutorado até a presente data. Existem outras publicações relacionadas a esta temática no *site* da COESUB, na seção “Doutrina”. Além disso, a própria COESUB lançou um livro em 2017 reunindo artigos e entrevistas com profissionais que trabalham com o sub-registro civil de nascimento.

realidade não estava tão longe das grandes metrópoles: mais de 28 mil localizavam-se no Estado do Rio de Janeiro, sendo que 54% na Capital⁸.

Importante observar que o Censo do IBGE não levantou essa informação com pessoas acima de dez anos, o que mostra que, apesar da importância dessa pesquisa, ela ainda é insuficiente, pois pode deixar a impressão de que esse problema restringe-se somente a essa faixa etária. Mas o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) aqui apresentado – estruturado em três capítulos a partir do olhar da experiência de estágio e da trajetória acadêmica – buscará evidenciar, dentre outras questões, que isso é um equívoco.

O TCC ora apresentado foi forjado a partir de uma indagação: como o Brasil diz ter erradicado o sub-registro civil de nascimento se ainda encontramos índices elevados em algumas regiões do País, como Norte e Nordeste, por exemplo? Erradicar, no sentido literal da palavra, significa “arrancar pela raiz”; “desarraigá-lo”; “eliminar”; “extirpar”.

Nesse sentido, a metodologia adotada pra buscar encontrar possíveis respostas para essa indagação foi pautada quase que exclusivamente por pesquisa bibliográfica. Sobre a temática em si, as referências bibliográficas encontradas estão arraigadas de conceitos técnicos e muitos dados quantitativos. Em perspectiva distinta, procuramos abordar aspectos teóricos e políticos desta problemática.

Buscamos no primeiro capítulo fazer um breve resgate histórico do papel que a documentação civil cumpre na luta de classes, e como esse processo configurou também um significado cultural, segundo DaMatta (2002), para os documentos no Brasil da cidadania regulada. Além disso, o capítulo traz também uma concisa recuperação de distintas concepções de direitos humanos, visto que o enfrentamento ao sub-registro é uma das ações voltadas para a não violação desses direitos.

O segundo capítulo busca contextualizar o período em que se desenvolveram ações mais contundentes em nível federal na intenção anunciada de erradicar o sub-registro. O objetivo desta seção é identificar que projetos societários estavam em disputa e em que direção apontaram os governos federais do Partido dos Trabalhadores.

O terceiro capítulo traz relato comentado da experiência de estágio curricular obrigatório na COESUB, em que se desenvolveu importante projeto para levar

⁸ Cf. Cartilha para os profissionais da educação desenvolvida pelo Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/br_cartilha_rg_rj.pdf. Acesso em 20/08/2016.

documentação básica à população infantojuvenil acolhida em abrigos do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, buscamos dialogar brevemente com o espaço de atuação do Serviço Social inserido neste campo.

Seguem-se nossas considerações finais e a bibliografia efetivamente consultada e citada ao longo deste processo.

CAPÍTULO 1 – DISTINTOS INTERESSES ACERCA DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL

1.1 – O papel dos documentos civis na luta de classes

Em nosso modo de organização social, faz parte da vida humana possuir documentos que nos identifique como pessoa; quem são nossos pais e avós e onde nascemos. Essas informações básicas são registradas na certidão de nascimento e nos dão o sentido de pertencimento à sociedade, além de dar origem a outros documentos civis como carteira de identidade, cadastro de pessoas físicas (CPF), carteira de trabalho, título de eleitor e certificado de reservista.

Tais informações também servem como ferramentas de controle social do Estado, introduzindo o indivíduo na forma de organização social e possibilitando a geração de estatísticas em estudos diversos, como, por exemplo, o número de nascimentos e óbitos numa região em um determinado período histórico, informações socioeconômicas que possam contribuir com estudos no desenvolvimento de políticas públicas específicas etc. Além disso, os documentos civis possibilitam-nos acessar distintos direitos e cumprir com obrigações legais.

Historicamente, a necessidade da documentação da população civil – e sua evolução enquanto tecnologia de identificação como parte do aparato burocrático estatal – acompanhou as transformações societárias, carregando consigo inúmeras contradições.

Richter registra:

As primeiras soluções elaboradas para a identificação dos indivíduos baseavam-se na marcação dos corpos daqueles que haviam sido condenados por algum crime. Cicatrizes que indicavam o crime cometido eram feitas nas mãos, braços e testas. No entanto, esse tipo de identificação promovia inconveniências. Eram visíveis e irreversíveis. Essas características, presentes pelo menos até a metade do século XIX (Cole, 2001), foram criticadas por defensores de ideias reformistas do sistema prisional e judiciário que apostavam na “recuperação” do criminoso e viam nas marcas corporais barreiras para a reinserção destes na sociedade. (RICHTER, 2012, p. 14)

Essa mudança de comportamento no trato com os presidiários daquela época “ressalta o novo foco no indivíduo, ou seja, no controle e na reforma psicológica e moral dos comportamentos individuais” (RICHTER, 2012). A partir de então, foi

necessário criar novos mecanismos para armazenar as informações das pessoas que cometiam algum tipo de crime.

Não mais tendo o corpo marcado e havendo a possibilidade de apresentar outro nome diante da autoridade policial, como saber se um indivíduo já havia sido preso? Foi preciso gerar e guardar conhecimentos sobre “os criminosos”. O arquivo, portanto, passa a ser uma forma de produção de uma identidade existente além do corpo físico, baseada em formulários, documentos e papéis produzidos pela burocracia governamental contendo informações sobre o local de nascimento, idade, ocupação e descrições comportamentais e fisionômicas.

Ainda no século XIX, as descrições que compunham as fichas e catálogos dos arquivos estavam longe de ser uniformes e podiam conter informações precisas sobre cor dos olhos, calvície e sardas, imprecisas, como “cabeça grande”, “corpulento”, “testa alta”, “estatura baixa”, passando por informações não permanentes, tais como comprimento dos cabelos, “pé quebrado”, e até descrições com traços poéticos, como, por exemplo, “olhos ternos”. (RICHTER, 2012, p. 15)

Esse modo de produzir e arquivar informações sobre as características físicas dos criminosos permitiu que as ciências médicas contemporâneas reproduzissem a compreensão de que o crime fosse uma patologia. As autoridades policiais passaram a utilizar esse conceito para identificação criminal a partir da sistematização dos dados registrados nas fichas dos presidiários, classificando doze medidas do corpo humano, como cabeça, braços, pés e nariz, por exemplo (RICHTER, 2012).

Conhecido como Bertillonagem – por conta de seu precursor, um oficial da polícia francesa chamado Alphonse Bertillon –, esse procedimento espalhou-se rapidamente para outros países, incluindo Estados Unidos e Brasil. Entretanto o sucesso dessa técnica perdeu força antes mesmo da virada do século. Isso porque esse método apresentava elementos insuficientes para “produzir prova positiva de uma identidade, uma marca ou uma característica do corpo que possibilitaria ligar o indivíduo a um fato, a um crime ou a uma história particular” (RICHTER, 2012), principalmente quando se tratava de regiões onde a população apresentava características físicas semelhantes. Os colonizadores ingleses na Índia, por exemplo, haviam adotado este método com resultados frustrantes.

Aos olhos dos administradores ingleses, a população indiana era homogênea demais para que os termos morfológicos e fisionômicos de Bertillon pudessem produzir a individualização necessária para a identificação criminal. Além disso, a administração colonial não contava com funcionários suficientes e devidamente treinados para a obtenção uniforme dos dados que compunham as fichas de registros da Bertillonagem. (RICHTER, 2012, p. 17)

De acordo com Richter, foi a datar deste episódio que a impressão digital começou a ser estudada para ser utilizada como método de identificação. Mas foi o argentino Juan Vucetich⁹ quem desenvolveu a datiloscopia e o Brasil o primeiro país no mundo a adotar este método de identificação a partir das impressões digitais, em 1903 (CARRARA, 1990, *apud* Richter, 2012).

No contexto em que se insere essa tecnologia no País, na República Velha, existiam diversos serviços de identificação sem que houvesse qualquer tipo de integração. Diante de uma nação que estava deixando de ser rural para entrar na era da urbanização e da industrialização, a derrubada da velha ordem social brasileira – após as consequências catastróficas que o Brasil sofreu com a crise capitalista de 1929¹⁰ e, posteriormente, com a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930, por meio de um golpe de estado, reformas estruturais aceleraram o desenvolvimento das tecnologias de identificação civil, que passaram a ser obrigatórias, em especial a Carteira Profissional – , foi um dos elementos fundamentais para essa nova fase.

Fotografia 1 – Carteira Profissional de Getúlio Vargas, a primeira emitida no Brasil.



Foto: Fábio Rossi, acervo O Globo (2017)¹¹.

⁹ Juan Vucetich Kovacevich foi antropólogo e policial argentino de origem croata. Ficou conhecido por desenvolver e pôr em prática pela primeira vez no mundo um sistema de identificação a partir da classificação e tipificação das impressões digitais, a datiloscopia.

¹⁰ A crise do sistema capitalista instalada com a quebra da bolsa de Nova York em 1929 trouxe gravíssimas consequências ao Brasil. O sistema econômico baseava-se nas exportações do café, e a queda da cotação desse produto ajudou a quebrar financeiramente o país, facilitando o desfacelamento da já desgastada República Velha. Para mais detalhes sobre esse período histórico da economia brasileira, cf. Aguiar, 2012.

¹¹ BARBOSA, Annina. Vargas cria Carteira Profissional nos anos de 1930, em meio à modernização do país. 2017. Disponível em: <http://acervo.oglobo.com/em-destaque/vargas-cria-carteira-profissional-nos-anos-30-em-meio-modernizacao-do-pais-21071368>. Acesso em: 08/01/2018.

A fotografia acima representa o engajamento do então presidente para divulgar e incentivar os trabalhadores a se enquadrarem na modernização do Brasil, na transição de um país agrário para o industrial. Ao instituir a Carteira Profissional em 1932, Vargas iniciou parte de sua política de proteção ao trabalhador. Com o acirramento das lutas dos operários em busca de condições dignas de trabalho e melhor remuneração, o Estado foi obrigado a regulamentar o trabalho urbano para que as reivindicações operárias não se transformassem em rebeliões massivas e fugissem de seu controle.

Ao desenvolver a primeira legislação trabalhista que incluía aposentadoria, jornada de trabalho e férias, o então presidente passou a exercer certo controle das relações de trabalho. Com o advento da Constituição de 1934, o governo percebeu que se criaram possibilidades da pluralidade de sindicatos, mas contornou a situação com o Estado de sítio em 1935, retomando plenamente o controle sobre a classe trabalhadora e as lideranças sindicais e políticas, eliminando focos de resistência dos opositores de Vargas (LUZ & SANTIN, 2010) que, a partir de então, estabeleceu um intervencionismo estatal na economia através da ideologia do corporativismo¹² (SILVA, 1999).

Não por acaso a primeira grande estratégia política de Vargas no Governo Provisório ter sido a criação do Ministério do Trabalho¹³, pois se buscou rapidamente consolidar a modernização do mercado de trabalho brasileiro à evolução do modo de produção capitalista.

Chamada de Revolução de 30 por entusiastas de Vargas, esse período consolidou uma reorganização do mercado de trabalho brasileiro em “moldes capitalistas” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014), em que a elite política e a burguesia urbana buscaram modernizar e ter o controle do proletariado por meio da regulamentação das leis trabalhistas. Por isso, a documentação civil passou a ser obrigatória – principalmente a Carteira Profissional.

Nesse momento, o capital já “se libertou” do custo de reprodução da força de trabalho. Limita-se a procurar no mercado, segundo suas necessidades, a

¹² A ideologia do corporativismo, segundo o autor, nasceu da constatação de que a vida econômica da sociedade moderna estava desorganizada por conta da realidade da luta de classes. Ou seja, para a ideologia do corporativismo, a luta de classes ocorre não pelos interesses distintos entre as classes, mas pela ausência de legislação para regular a vida econômica. Essa teoria corporativista surge como uma proposta de reordenamento da sociedade, cujo principal objetivo é a formação de grupos de empregados e patrões para fortalecer determinadas profissões “tendo em vista laços de solidariedade, harmonia e colaboração, visando com isso resolver todos os conflitos que possam surgir dentro do grupo”. Cf. SILVA, 1999.

¹³ Decreto n. 19.433 de 26 de novembro de 1930.

força de trabalho tornada mercadoria. A manutenção e reprodução por meio do salário está a cargo do próprio operário e de sua família. Este tem diante de si, como *proprietário*, não um senhor em particular, mas uma classe de capitalistas, à qual vende sua força de trabalho. Sua sobrevivência se vincula ao mercado de trabalho dominado pelo capital e, apesar do caráter aparentemente individual dessa vinculação, é aqui que aparece ainda mais claramente seu conteúdo social. (...)

As Leis Sociais, que representam a parte mais importante dessa regulamentação, se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista de uma cidadania social. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014, pp. 133-134)

O processo revolucionário burguês de 1930 nasce para modernizar as relações de trabalho que já vinham aglutinando profundas mudanças nas décadas de 1910 e 1920, cujo progressivo aumento do exército industrial de reserva forçava a redução dos salários. Nesse acirramento da pressão salarial, mulheres e crianças são forçadas a integrarem-se ao mercado de trabalho – o que contribuiu ainda mais para o controle dos baixos salários.

O proletariado urbano, que se formava e estava entregue ao pauperismo com moradias insalubres, falta de água e esgoto na periferia das instalações industriais, contava ainda com as constantes crises no setor industrial, crises estas que acabavam sendo utilizadas como argumento para a promoção de dispensas coletivas. Nesse sentido, passou a ser questão de tempo para que a organização proletária se voltasse de forma ainda mais contundente contra as condições degradantes e de exaustão nas fábricas. Os sindicatos originam-se em meio às emergentes lideranças nesse período durante essa organização a partir das Ligas Operárias.

Destacam-se aí as Ligas Operárias, que procuram aglutinar operários de diversos ofícios, tendo por objetivo a luta pela defesa de seus interesses comuns. Essas formas de agremiação marcadas pela precariedade de sua existência e alcance, darão origem às Sociedades de Resistência e Sindicatos, que se definirão, em sua organização e formas de atuação, diretamente com referência as relações de produção. (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014, p. 139)

Vimos até aqui parte da trajetória histórica acerca da documentação civil no Brasil, cuja evolução esteve profundamente relacionada com interesses de classe e com a necessidade de maior controle da classe trabalhadora. Ou seja, a documentação civil influía direta e indiretamente na relação com o mercado de trabalho.

Entretanto não foi apenas na regulação das relações de trabalho que políticas de identificação civil se mostraram servís a estratégias do desenvolvimento capitalista no Brasil. Um dos possíveis exemplos adicionais é sua relação com a chamada cidadania, como passamos a verificar no item a seguir.

1.1.1 – O acesso a documentos e a noção de cidadania

Sob o rigoroso controle do Estado, a emissão dos documentos carrega consigo um aspecto subjetivo de responsabilidade para com a população, visto que a burocracia da administração estatal apresenta-se para os indivíduos como uma obrigatoriedade que dá trabalho, ou seja, necessita de tempo e paciência. De fato não é o melhor do passatempo. Somos obrigados a votar – a não ser que sejamos analfabetos, menores de idade ou idosos; no caso dos homens¹⁴, o alistamento militar também é obrigatório, e, para isso, somos forçados a possuir documentos que comprovem nossas quitações eleitorais e militares.

Da mesma forma se quisermos adquirir um imóvel, um automóvel ou um simples *smartphone*, precisamos comprovar para o Estado que possuímos condições financeiras para comprar essas mercadorias. Os documentos, portanto, identificam-nos e classificam-nos. São peças-chave do quebra-cabeça que estruturam o modo de produção e reprodução da sociedade moderna, tornando-se parte de sua cultura nas mais distintas expressões do cotidiano. Ou seja, o controle estatal na vida dos indivíduos por meio dos documentos é tão rigoroso que o fato de não possuí-los significa estar deslocado do funcionamento “normal” da sociedade. Isso ocorre inclusive em termos econômicos:

Um inquérito realizado no Rio de Janeiro e em Niterói, em julho e agosto de 1995, revela uma enorme preocupação com os “papéis”. Todos diziam ter “todos os documentos” com a intenção de indicar que eram “cidadãos plenos” ou “completos”, isto é: pessoas com “seus documentos em ordem”. No Brasil, parece importante que se tenha “em ordem” uma série de documentos, um dado, aliás, compreensível num país onde, de acordo com o “Programa Cidadão”, 30% da população não possuía, em 1995, qualquer documento. Confirma isso o fato de que os assaltantes brasileiros roubam o dinheiro, mas conhecedores da preciosidade dos papéis, devolvem os documentos.

¹⁴ Homens transexuais com menos de 45 anos devem se alistar nas Forças Armadas assim que obtiverem o novo registro civil refletindo a mudança de sexo e nome. Já mulheres trans que tenham alterado seus documentos antes dos 18 anos não precisam se apresentar para o serviço militar obrigatório, de acordo com o Ministério da Defesa. A respeito, cf. <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/homem-trans-45-anos-alistar-forcas-armadas>.

É interessante observar que, em 1995, ninguém tenha mencionado o cartão de crédito. Seja porque a maioria da população não os tivesse por motivo de renda; ou porque e principalmente eles não são solicitados pelas agências fiscalizadoras. Realmente, se a polícia detém um cidadão suspeito, ela solicita a carteira de identidade, a carteira de trabalho e a carteira de motorista, jamais o cartão de crédito. No Brasil, o crédito financeiro é englobado pelo cartão oficial, numa prova que o campo econômico se subordina ao domínio jurídico-político. (DAMATTA, 2002, pp. 53-54)

Esse aspecto cultural em torno da identificação civil nasce com a obrigatoriedade de possuir documentos no Estado Novo, principalmente com a Carteira Profissional, como vimos anteriormente. Mas foi no primeiro decênio da Nova República que esse elemento ganhou ainda mais força quando em 1941 foi promulgado o Decreto Lei nº3.688, que classificou

a mendicância e a vadiagem como contravenções penais com pena de 15 a 90 dias de prisão, dando direito à polícia de examinar qualquer pessoa na rua e prendê-la em flagrante, caso não possa provar vínculos de trabalho, família e residência fixa (LIMA, 1995 *apud* DAMATTA, 2002, p. 55).

Por outro lado, a cultura de repressão aos mais pobres precede essa “regulação da cidadania” no Estado Novo, como também registra DaMatta:

as autoridades policiais do Rio de Janeiro de 1900, também eram mestras em abusar do cidadão desconhecido (cf. Eduardo Silva, 1988: 106-115). Tal estilo de tratar o cidadão, distinguindo com cuidado o escravo do liberto, o mais preto do mais claro e o branco comum do branco aristocrata, rico ou poderoso, permite dizer que muito antes da nossa cidadania ser “regulada” pelo Estado Novo, como descobriu Wanderley Guilherme dos Santos (1979), ela já era uma “cidadania hierarquizada” porque o código igualitário moderno, vigente nas leis que governavam o Estado-nacional, tendiam a ser inibidos pelas práticas da sociedade. Neste sentido, a “cidadania regulada” seria uma reinstauração em linguagem moderna (na letra da lei que regulamentava o trabalho), de práticas e normas sociais tradicionais. (DAMATTA, 2002, p. 55)

Nesse sentido, a cidadania regulada traduziu-se numa modernização conservadora, uma nova ordem política que se arrastou até a década de oitenta (MOREIRA, 2017). Mas antes de adentrarmos de fato à cidadania regulada, é preciso fazer uma breve contextualização sobre a própria cidadania.

Para Coutinho (1999, p. 42) a cidadania é definida

[...] como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social.

A cidadania está intrinsecamente ligada à noção de democracia advinda do período do Renascimento, com forte influência daquilo que Rousseau classificou como “soberania popular”. Analisando a obra *Contrato Social*, Antunes (2006, p. 70) destaca que o trabalho do filósofo tem como finalidade apresentar a inalienabilidade e indivisibilidade da soberania, e que, para isso, percorreu trajetórias teóricas pré-históricas e sociais do homem para entender como se estabeleceram relações humanas na sociedade civil. Nesse sentido, o autor aponta que o conceito de estado de natureza do homem foi o ponto de partida para entender como as características naturais do homem em sociedade dissiparam-se em modelos de sociedades injustas.

No puro estado de natureza, tal como o concebe Rousseau, o ser humano vive isolado, não havendo qualquer tipo de associação. Vivendo isolado, os seres humanos gozam de perfeita liberdade e são iguais, enquanto dotados pela natureza das mesmas faculdades e de vontade livre. Para Rousseau, o ser humano no estado de natureza não possui as noções de bem ou mal. Há, portanto, uma indiferença moral. Estas são noções adquiridas com o processo de civilização. (ANTUNES, 2006, p. 71)

Para Rousseau, há o conceito de “perfectibilidade” atribuído à natureza do homem, que lhe concede a capacidade “de progredir enquanto tal” (Antunes, 2006, p. 71). Ao afastar-se de sua natureza, o homem perde a capacidade de retornar ao seu ponto de partida, ou seja, ao seu puro estado natural.

O autor destaca ainda que Rousseau identificou um longo percurso até o homem afastar-se por completo de seu estado puro de natureza e estabelecer um pacto social, uma espécie de transição do puro estado de natureza para a vida na sociedade civil que, segundo o filósofo, fundou-se a partir do momento em que se cria a noção de propriedade privada:

o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer isto é meu e encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não poupou ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: defendei-vos de ouvir esse impostor. (ROUSSEAU, 1978 *apud* ANTUNES, 2006, p. 71)

Para chegar a esta conclusão, fragilidade do próprio pensamento rousseauiano, Antunes observou que no *Contrato Social* o autor deixa a entender que a sociedade civil foi uma simples obra do acaso ao conectar a evolução da sociabilidade do homem com a necessidade dos próprios homens viverem juntos para escapar de desastres naturais ao longo de sua história. Em resumo, Rousseau acreditaria que a noção de civilidade

nasceu a partir de um movimento natural de evolução da sociabilidade do homem em que nascem a ambição, cobiça, inveja e

o desejo de bens que não são necessários para a sobrevivência [...]. Introduziu-se aí a noção de propriedade. A luta pela propriedade de maior número de bens é levada a cabo apenas para distinguir-se uns dos outros. Chega-se aqui, então, ao ponto culminante da sociedade civil. (ANTUNES, 2006, p. 72)

Há outros elementos que fragilizam a obra de Rousseau, como registra Antunes:

Rousseau apresenta aqui outro fundamento para a sociabilidade, a saber, a fraqueza e a miséria humanas. Ele apresenta, em outras palavras, como fundamento da sociabilidade, a sensibilidade, que, por seu turno, é anterior à razão e se manifesta pelos sentimentos da piedade e do amor de si. A piedade, tal como Rousseau a apresenta, desencadeia um movimento de tomada de consciência da própria existência individual, bem como permite a consciência da existência dos outros e promove a ligação entre os indivíduos. Em torno do sentimento de piedade são estabelecidas relações positivas, das quais nascem todas as paixões amáveis e suaves. “Assim, a única forma de sociabilidade que Rousseau admite ou, sobretudo, a única que lhe parece natural, é aquela que tem seu fundamento na identidade de nossa natureza sensível”. (ANTUNES, 2006, p. 73)

Conseqüentemente,

Toda a fundamentação racional, política e moral da vida em sociedade deverá estar ancorada naquilo que converge para a reconquista daquelas características mais primitivas que o ser humano, ao deixar o estado de natureza, abandonou ou perdeu. É a partir destas considerações que Rousseau vai propor um modelo de organização da vida em sociedade que garanta a plenitude da vida feliz e da perfeita liberdade, tal como o era o estado de natureza. (ANTUNES, 2006, p. 73)

É esse modelo proposto por Rousseau que cria a noção de soberania popular. Para o filósofo, a vontade do coletivo deve se sobrepor à individual, ou seja, o povo compõe o corpo político do Estado, e sua vontade nas decisões políticas da sociedade é consciente e torna-se soberana, não podendo ser dividida ou alienada.

Agindo de acordo com a vontade geral, cada indivíduo se reconhece como membro da coletividade e, enquanto cidadão, visa sempre ao interesse comum. Assim sendo, não há que se temer o abuso do poder soberano e a privação da individualidade. Todos aqueles que formam o corpo político participam da autoridade soberana, sendo desse modo cidadãos. Por outro lado, todos estão também submetidos às leis do Estado, ou seja, às convenções entre os que participam do pacto. Há, portanto, uma igualdade de condições gerada a partir do contrato social. (ANTUNES, 2006, p. 75)

Entretanto Coutinho destaca que o modelo rousseauiano esbarra no conceito marxista de alienação, visto que a “vontade geral” trata-se de uma espécie de soma das

vontades individuais, mas na sociedade capitalista há divisão de classes entre burguesia e proletariado. Isto é, no capitalismo o Estado é composto por uma sociedade dividida em dois blocos principais: aqueles que detêm os meios de produção e aqueles que dependem desses meios para sobreviver vendendo a sua força de trabalho como mercadoria. Se Rousseau acerta na previsão de que a propriedade privada inaugura uma nova forma de organização da sociedade, não consegue perceber que ela cria classes distintas, com interesses antagônicos, que impedirão que um único “contrato” resolva tais distinções. Nesse sentido a soberania popular é limitada, alienada e dividida no modo de produção capitalista, pois a maior parte da sociedade que compõe a massa proletária está tolhida dos meios de produção e é obrigada a vender sua força de trabalho para sobreviver. Os proletários

constroem coletivamente todos os bens sociais, toda a riqueza material e cultural e todas as instituições sociais e políticas, mas não são capazes – dada a divisão da sociedade em classes antagônicas – de se reapropriarem efetivamente desses bens por eles mesmo criados. (COUTINHO, 1999, p. 42).

Desse modo, a emancipação enquanto pleno cidadão numa sociedade capitalista limita-se à emancipação política (MARX, 2010). Na sociedade de classes, os interesses são antagônicos, e aqueles indivíduos que compõem o bloco detentor de maior poder aquisitivo e político, ou melhor, os interesses da burguesia, sempre tenderão a sobrepor-se aos dos proletários.

Marx propõe que o debate acerca da efetiva emancipação humana exige a superação da ideia de cidadão enquanto indivíduo. Uma efetiva emancipação do ser humano-social exige, para ele, a superação das sociedades divididas em classes.

1.1.2. – O Estado Novo e a regulação da cidadania

Tais limitações na apreensão do que seja cidadania estão profundamente arraigadas no que diz respeito à documentação civil. Como vimos anteriormente, no Estado Novo, a partir da década de 1930, implementam-se mudanças radicais nas relações de trabalho da sociedade brasileira. Com o estabelecimento de uma legislação trabalhista, regulamentam-se não apenas direitos como salário, férias e aposentadoria, mas se criam também mecanismos de punição para aqueles que se encontram irregulares ao sistema. Ou seja, reprime-se quem não é regulamentado e se “premia

aqueles que se inserem na ordem regulada por meio dos benefícios sociais” (MOREIRA, 2017), vinculando políticas sociais ao processo de acumulação.

Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. (SANTOS, 1979 *apud* MOREIRA, 2017 – grifos originais)

Isto é, somente tinham a cidadania reconhecida pelo Estado os indivíduos que possuíam vínculo profissional devidamente reconhecido pelo Estado, ou seja, regulamentado. Fora deste grupo, “todos que exerciam profissões não reconhecidas por lei, como os trabalhadores rurais ou os trabalhadores domésticos, por exemplo, tornaram-se, por conseguinte, pré-cidadãos” (MOREIRA, 2017).

Em análise similar, DaMatta (2002) registra que os documentos conferem ao Estado um importante instrumento de poder por meio da burocracia, por um lado, e, por outro, concede-lhe “uma instância conferidora de cidadania e de dignidade social” (DAMATTA, 2002).

Tal ordem situa a esfera política como controladora do mercado e das relações de trabalho. Mais importante ainda, ela delega ao Estado o papel crítico de expedição de cidadania por meio de carteiras profissionais. Como revela um estudo pioneiro de Mariza Peirano (cf. Peirano, 1986)¹⁵, isso indica que, no Brasil, é a posse do documento que confere cidadania, não o contrário. O englobamento (ou a liberação) do cidadão pelo Estado é, sem dúvida, um dos mais graves problemas políticos do Brasil. (DAMATTA, 2002, p. 60)

É no marco dos debates introdutórios acerca dos distintos interesses que envolvem a identificação civil discutidos até aqui que localizamos o tema central deste trabalho: o sub-registro civil de nascimento. Uma categoria contemporânea para o que Moreira (2017) chamou de “pré-cidadãos” aqueles indivíduos despossuídos de profissões regulamentadas no período que compreende a regulação da cidadania. Ou seja, a ausência do registro civil de nascimento traduz-se num desvio de “normalidade” do sistema burocrático de controle estatal. Nesse sentido, em seu atual *status* de regulação da sociedade, o Estado tem fomentado o desenvolvimento de mecanismos que, ao

¹⁵ Referência a PEIRANO, Mariza G. S. Sem Lenço e sem Documento: Reflexões sobre Cidadania no Brasil. *Sociedade e Estado*, 1986.

menos em tese, visam “enxugar” resquícios de um Brasil arcaico – pelo menos no que se refere à universalização da emissão de documentos.

Bons exemplos disso encontram-se nas padronizações da Certidão de Nascimento, Casamento e Óbito, em que um dos objetivos é extinguir as falsificações por meio de um modelo único adotado em todos os cartórios do País¹⁶, além da criação das unidades de Saúde interligadas aos cartórios de modo que os recém-nascidos sejam registrados ainda no hospital¹⁷, o que significa extremo controle por parte do Estado¹⁸ – embora não seja obrigatório o registro na maternidade. Desse modo, pode ser correto afirmar que quanto mais moderno se torna o aparelho burocrático, maior será o controle da produção e reprodução da vida social.

A evolução desses mecanismos de controle social abarca o enfrentamento ao sub-registro civil de nascimento. Em outra perspectiva, este tema tem ganhado destaque internacional nos últimos anos sob a ótica dos direitos humanos, como passamos a verificar.

1.2 – Direitos humanos e sua relação com o sub-registro

Falar sobre direitos humanos é, sem dúvidas, suscitar polêmicas no âmbito político, tanto no campo da direita quanto da esquerda. Isso porque há diferentes concepções sobre o tema influenciando os dois polos de maneiras distintas no modo de pensar, desenvolver e aprimorar políticas públicas de acordo com suas ideologias.

Quando questões sobre este assunto são postas em debate, é preciso reconhecer essa inexistência de homogeneidade na interpretação dos direitos humanos. Como apontado por Ruiz (2014), é necessário admitir que existem distintas concepções contemporâneas de direitos humanos. No estudo elaborado pelo autor, são apontadas seis concepções sobre direitos humanos: reacionária; liberal; socialista; contemporânea; pós-moderna e dialética.

¹⁶ ROCCELLA, Jessica. Padronização de certidões de nascimento, casamento e óbito começa nesta quarta. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/onde-investir/noticia/2017224/padronizacao-certidoes-nascimento-casamento-obito-comeca-nesta-quarta>. Acesso em: 31/01/2018.

¹⁷ BRAGA, Mariana. Emissão de certidões de nascimento em maternidades é facilitada. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/58272-emissao-de-certidao-de-nascimento-em-maternidade-e-facilitada>. Acesso em: 31/01/2018.

¹⁸ Cabe ressaltar que o tema do sub-registro civil de nascimento está arraigado de profundas contradições. Por isso, sua possível erradicação não deve ser idealizada como garantia de acesso a condições dignas de vida.

Nesta seção, não abordaremos todas essas concepções, pois não é o tema central deste trabalho. Cabe, contudo, abordar aquelas que vemos como principais concepções contemporâneas sobre direitos humanos, e que mais influenciam na atualidade a criação e o desenvolvimento de políticas públicas.

- **Concepção reacionária**

Em sua análise sobre a história dos direitos humanos, Ruiz elucida que uma das características principais da concepção reacionária é que ela não prevê a universalização dos direitos. A desigualdade entre os seres humanos é necessária para que a humanidade sobreviva de maneira equilibrada, segundo esta concepção. Os bens que essa mesma humanidade produz não podem ser repartidos de forma universal.

Apesar de encontrar espaço em discursos de figuras da extrema-direita de nosso tempo, como Jair Bolsonaro (Brasil) e Donald Trump (EUA), não é apenas recentemente que a ideologia reacionária dilacera a paz e desnobre direitos da classe trabalhadora. Isso fica claro no resgate que Hobsbawm faz sobre os trabalhadores do século XIX, em que a pobreza era encarada como algo natural e intrínseca à manutenção da ordem burguesa:

“É no próprio interesse do trabalhador”, disseram os empregadores a Villermé no final da década de 1830, “que ele deve ser sempre fustigado pela necessidade, pois assim não dará a seus filhos um mau exemplo, e sua pobreza será uma garantia de sua boa conduta”. (HOBSBAWM, 2010, *apud* RUIZ, 2014, p. 182)

De acordo com Ruiz essa ideologia reacionária ultrapassa o campo da moral:

As posições defendidas dialogam diretamente com realidades sociais, concentração de renda e riqueza (terras, meios de produção, heranças etc.), migrações, racismo, xenofobia, autodeterminação ou não dos povos, provimento ou não – pelo Estado ou por redes privadas – de recursos mínimos para a vida dos seres sociais, aprisionamento e mesmo condenação à morte dos que destoarem de suas defesas para a organização da sociedade. (RUIZ, 2014, p. 181)

Dialogando com a realidade do século XXI, não é raro encontrar rebatimentos da concepção reacionária em situações concretas de frações da classe trabalhadora brasileira. O relatório anual do Centro de Justiça Global apresentou, no início deste milênio, dentre outras questões, um panorama da violência contra os trabalhadores do campo, além de levantar denúncias e relatos de trabalho análogo à escravidão no Brasil.

Segundo o relatório, em 2002 cerca de 1% dos proprietários rurais concentrava 46% de toda área cultivável no Brasil: 400 milhões de hectares, sendo 60 milhões para o plantio e 340 para a pecuária. Enquanto isso, no mesmo período foram registrados 4,5 milhões de trabalhadores sem terra. Naquele ano, estudos feitos por movimentos sociais calcularam 346 conflitos pelo direito à posse de terra envolvendo quase 300 mil pessoas. Defensores dos direitos humanos no campo apontaram que esses conflitos resultaram em prisões, torturas e até mesmo assassinatos, tanto por parte dos proprietários de terra quanto pelo Estado por meio de seu aparato coercitivo.

A coerção do Estado sobre os trabalhadores sem terra não apenas se apresentava com força física desferida pela polícia com instrumentos letais ou não letais – bombas de efeito moral e balas de borracha, por exemplo –, mas também pelo “reconhecimento formal da desigualdade” (já identificados em séculos anteriores por Hobsbawm, *apud* RUIZ, 2014) por meio da formalidade jurídica, em que acusações de formação de quadrilha, desobediência, invasão, entre outras, escancaravam, por um lado, a criminalização dos que brigavam pelo direito de ter direito a um pedaço de terra; por outro, a proteção da propriedade privada dos latifundiários – uma das características principais de outra concepção de direitos humanos: a liberal.

- **Concepção liberal**

O cerne da concepção liberal está na suposta igualdade dos direitos sob uma ótica ideológica pautada também em base teológica. Para esta concepção, todos são considerados filhos do mesmo deus e, portanto, todos adquirem, ao nascer, uma série de direitos que são considerados naturais. Na análise de Ruiz (2014), ela também adquire base laica em seus pilares, mas em profundo diálogo com a ideologia teológica:

Ambas dialogam, no sentido de que, por um lado, todos seriam filhos de Deus e, portanto, teriam recebido, desde seu nascimento, uma série de direitos que, por sua vez seriam naturais; por outro, todos seriam iguais perante a lei. Esta foi a base apropriada pelos liberais ao longo dos últimos séculos e, ainda que dificilmente se negue o componente das lutas por direitos na atualidade, persiste presente com força significativa na sociedade em geral. (RUIZ, 2014, p. 207)

Apesar de a concepção liberal estar profundamente ligada ao surgimento da burguesia nos processos revolucionários que levaram ao fim do sistema feudal no século XVIII, podemos encontrar características dessa concepção no Brasil ainda na abertura do século XXI no Brasil.

O aumento das exportações da carne bovina brasileira nesse período contribuiu para o crescimento considerável do desmatamento da região amazônica para a criação de gado. O Brasil começava a se destacar no mercado internacional, mas, por outro lado, os noticiários internacionais também destacavam que esse progressivo aumento nas exportações estava acompanhado de um alto custo para o País: a violação de direitos humanos.

Em março, o jornal norte americano *The New York Times*, em artigo sob o título “*Brazil’s Prized Exports Rely on Slaves and Scorched Land*” (“Valiosas exportações brasileiras dependem de escravos e desmatamentos”), apresentou a questão do trabalho escravo na região da Amazônia. Segundo a reportagem, o principal motivo para o trabalho escravo no Brasil seria o aumento da exploração econômica da floresta Amazônica através do desmatamento principalmente do mogno, a criação de gado para o abate, os altos índices de desemprego e políticas de reforma agrária ineficazes. (Justiça Global, 2002, p. 87)

Ainda neste período, o Ministério do Trabalho com o Ministério Público fizeram incursões para checar denúncias de trabalho escravo em fazendas no Estado do Piauí. Um dos alvos da investigação foi o então deputado federal Inocêncio de Oliveira, líder do Partido da Frente Liberal (PFL):

Segundo reportado na imprensa nacional, cerca de 25 ex trabalhadores da Caraíbas, propriedade em questão, queixavam-se de ter servido por dois meses de trabalho “flexibilizado” em troca de R\$ 20,00. As declarações do deputado se basearam na generalização do processo de serviços temporários intermediados por *gatos*¹⁹. (Justiça Global, 2002, p. 88)

O exemplo acima citado relaciona-se à ideia de igualdade na concepção liberal no que se refere à naturalização da exploração indiscriminada e exacerbada da mão de obra “flexibilizada” por parte dos proprietários de terras. Ou seja, os homens são livres pra negociar sua força de trabalho com aqueles que detêm o direito assegurado em lei sobre determinada propriedade.

- Conceção socialista

A concepção socialista de direitos humanos tem como motor a crítica à concepção liberal, pois questiona a “prioridade dada à organização da sociedade que supostamente privilegia o indivíduo como seu centro, destacado da relação social com outros seres

¹⁹ Intermediários que recrutam pessoas para trabalhar na derrubada da mata, na exploração de madeira, no cultivo de algodão, feijão, e cana de açúcar, também na mineração e pecuária.

sociais” (Ruiz, 2014). A crítica também ao individualismo referente ao que o homem passou a estabelecer como prioridade: o importante é ter e não ser.

Gerada a partir dos questionamentos marxistas e marxianos, a concepção socialista faz críticas às contradições liberais, entretanto também apresenta limites em suas interpretações. Um deles é a hierarquia estabelecida entre os direitos (políticos, sociais etc.). Isto é, essa concepção não apresenta percepção de que os direitos dos seres sociais são indivisíveis, interrelacionados, interdependentes.

- **Concepção dialética**

Ao abrir a seção que trata desta concepção, o autor assinala as observações de Konder (2008, p. 80) em que aponta que, por mais revolucionários que possamos ser, não estamos imunes aos “venenos” da sociedade: ao contrário, somos em boa parte formados por ela. As respostas às mazelas do capitalismo em uma perspectiva dialética tornam-se mais complexas que as das outras concepções de direitos humanos. Cabe ressaltar que esta concepção é caracterizada, segundo o autor, como uma “necessidade histórica”:

Caracterizamos como uma necessidade porque, se é verdade que para todas as concepções anteriormente tratadas é relativamente fácil apresentar exemplos concretos na disputa em torno da efetivação de direitos, uma concepção dialética para o tema – embora (como veremos) não seja nova ou inédita – ainda carece de maior lastro social. Este quadro advém de diferentes processos (...). Um deles é o que se convencionou chamar de direitos humanos ao longo da história dos últimos séculos esteve hegemonicamente associado a uma temática do pensamento liberal. (RUIZ, 2014, pp. 243-244)

Um elemento adicional no que se refere ao pequeno lastro da concepção dialética seria o debate interno ao próprio marxismo sobre o que se caracterizou, ao longo do século XX, como sociedades socialistas:

Outro processo que deixou a possibilidade de uma interpretação dialética sobre direitos humanos à margem dos debates foi a própria identificação, ao longo destes séculos, do que viria a ser o socialismo. Como diversos autores observaram, o termo era confundido com uma determinada forma de sua defesa e implementação: experiências que foram se burocratizando ao longo da história, se distanciando das premissas do pensamento marxiano, se cristalizando como únicas representantes do confronto com o capital, ainda que para isso tivessem que subjugar e tratar a ferro, fogo e armas em punho visões distintas, análises e concepções sobre a sociedade também herdeiras do marxismo. (RUIZ, 2014, pp. 243-244)

Uma interpretação dialética é fundamental para compreender que “direitos são sempre sociais” (Ruiz, 2014. p. 245), não são herança de qualquer entidade divina e tampouco se configuram como naturais. Direitos são fruto de processos históricos marcados por intensas lutas e embates de interesses entre as classes sociais e seus distintos segmentos que compõem a sociedade.

Portanto, não faz sentido enxergar o direito – de forma isolada – como algo inato ao ser humano, pois este só existe em sociedade e entrelaça-se aos direitos sociais.

Direitos são sempre sociais. Se não há vida em sociedade, não há necessidade de reconhecimento de direitos e, uma vez mais, destacamos que não estamos falando, aqui, do reconhecimento meramente formal e positivado, embora esta também seja uma de suas dimensões. (RUIZ, 2014, p. 245)

Ao mesmo tempo, como registra Ruiz,

direitos são sempre humanos, o que deve nos levar à concepção do que seja este termo, humano, e ao ser social como ontológico, como identificado por Lukács a partir das contribuições de Karl Marx. Recapitulemos: o ser humano não é senão um ser social. Diferencia-se de outros seres vivos (animais irracionais, plantas, vegetais etc.), dentre outros aspectos, por sua capacidade teleológica e pela característica de que, ao reconhecer necessidades para sua vida, projeta formas de sua satisfação e as realiza em sua relação com a natureza. (RUIZ, 2014, p. 245)

É a partir desta concepção dialética de direitos humanos que o debate acerca do fenômeno do sub-registro civil de nascimento é norteado ao longo deste trabalho, fenômeno este que faz parte das expressões da questão social no mundo contemporâneo.

1.2.1. Um compromisso nacional para erradicar o sub-registro

O sub-registro é entendido como o conjunto de nascimentos que não foram registrados no ano de nascimento ou até o primeiro trimestre do ano subsequente²⁰. As pessoas que compõem esse universo, portanto, não possuem certidão de nascimento.

As motivações para a falta do registro civil variam de caso a caso, tendo como maiores razões a desigualdade econômica; distâncias dos cartórios de registro civil; custo com o deslocamento; a falta de informações a respeito da importância do registro; o adiamento do registro por não reconhecimento da paternidade²¹. Ainda com relação à

²⁰ Mais detalhes a respeito dessas informações encontram-se na página do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: <http://cgi.tjrj.jus.br/projetos-especiais/sub-registro-civil>.

²¹ Idem.

questão da paternidade, há um estudo de importante relevância para o campo social, no que tange ao sub-registro civil, que mostra como o sistema patriarcal e o machismo ainda imperam na vida das mães brasileiras:

Pesquisa realizada por Brasileiro²² com mulheres em uma unidade pública de saúde do estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1999 e 2007, partiu da seguinte questão “Por que ainda não registrou seu filho?”. As respostas obtidas foram: “esperando pelo pai”; “problemas com documentos do pai e/ou da mãe”; “o pai ou a mãe é relaxado”; “achavam que tinha multa”; “pai está trabalhando”; “problemas com a Declaração de Nascido Vivo (DNV)”; “falta de tempo”; “duvidas do pai quanto à paternidade”; “porque a mãe nunca foi registrada”; “não tem dinheiro para a passagem”, entre outras. Nessas outras, aparecem as seguintes justificativas: “pai da criança faleceu”; “pai da criança é casado com outra mulher”; “mãe estava de resguardo”; “mãe é adolescente”; “filhos ficaram doentes”; “por nada, não”; “esperando aparecer um companheiro”; “pai não quer que os filhos estudem”; “pai da criança está preso”; “mãe não sabe andar sozinha na rua”; “pais estão brigados”; “o pai é dependente da avó”. (RUIZ & PEQUENO, 2017, p. 160)

A ausência da certidão de nascimento implica na impossibilidade de obter os demais documentos de identificação civil, visto que um condiciona a emissão do outro. Nesse sentido, o acesso a direitos básicos como saúde e educação, por exemplo, fica comprometido, visto que “a documentação civil tornou-se uma necessidade humana, decorrente do atual modo de organização da sociedade” (RUIZ & PEQUENO, 2017, p. 152).

Neste século, a manifestação oral de uma informação, do fato concreto do nascimento e dos vínculos familiares, não é suficiente para comprovar a existência e a identificação de uma pessoa, nem sua origem. Sobrepõe-se o valor da mensagem registrada no papel timbrado de órgãos da burocracia estatal: o documento oficial. (RUIZ & PEQUENO, 2017, p. 153)

O sub-registro afeta pessoas de todas as idades, mas se concentra em maior número na classe social mais pauperizada. Inúmeros casos são encontrados dentro das próprias instituições do Estado, como em abrigos que acolhem crianças e adolescentes que perderam seus vínculos familiares – como veremos no terceiro capítulo deste trabalho; com as pessoas idosas institucionalizadas, em muitos casos, em virtude de processos demenciais que resultaram na perda de memória²³; e até mesmo no sistema

²² BRASILEIRO, T.V. “Filho de”: um estudo sobre o sub-registro de nascimento de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado apresentada à PUC/RJ. 2008.

²³ Segundo Ruiz e Pequeno (2017), pessoas idosas, afetadas por doenças mentais que prejudicam a capacidade de memória e orientação, correm o risco de perderem-se pelas ruas ou serem abandonadas por seus familiares. No processo de acolhimento em instituições, esses idosos necessitam fornecer informações para os agentes sociais responsáveis pelo seu acolhimento. Porém, como questionado pelos autores, como saber quem são essas pessoas, sua descendência familiar, sua história, sua origem?

penitenciário, cuja inobservância por parte do Estado pode resultar em encarceramentos equivocados de menores de idade²⁴.

Nos últimos anos, diversas ações que visam erradicar o sub-registro no Brasil vêm sendo desenvolvidas de maneira descentralizada, o que favoreceu, de forma exitosa, inúmeros objetivos estabelecidos nesse sentido. Os índices de pessoas que não foram registradas – de acordo com os critérios estabelecidos – caíram consideravelmente na última década.

Segundo dados da Estatística Civil do IBGE, em 2002, era de 20,3% o índice estimado de sub-registro de nascimento. Uma década depois, esse percentual caiu para 6,7%, aproximando-se do índice razoável definido pela ONU. Essa queda pode ser explicada por algumas medidas que foram adotadas em território nacional, mas que ainda são insuficientes para erradicar tal violação de direitos. (RUIZ & PEQUENO, 2017, p. 160)

Contrariando a afirmação da citação acima, o Governo Federal concluiu, em 2015, que o sub-registro civil havia sido erradicado no Brasil. Entretanto um olhar desatento sobre o critério utilizado para determinar sua erradicação pode gerar interpretações equivocadas de que este problema seja coisa do passado: o critério utilizado é o número de crianças que não foram registradas no primeiro ano de vida em 2014, o que representou 1% dos nascimentos registrados²⁵. Este critério desconsidera, por exemplo, os registros feitos depois desse período, pois estes entram na categoria de registro tardio²⁶ – uma distinção que não faz muito sentido, já que ambos os casos são de sub-registro.

Esta “erradicação”²⁷ é fruto de recomendações das Organizações das Nações Unidas (ONU) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)²⁸, cujas ações no Brasil começaram a ter mais atenção a partir de 2003, e culminaram na elaboração de

²⁴ De acordo com Chahaira (2016), o número de casos de sub-registro entre os presos brasileiros é enorme, configurando uma dupla penitência e uma grave violação de direitos por parte do Estado. Segundo a autora, diante da ordem da cidadania regulada, estes indivíduos não possuem *status* de cidadão. Além disso, a presença do sub-registro entre os presos implica na inexatidão da idade dos presidiários que estão inseridos nesse universo, ou seja, a possibilidade de haver menores de idade no sistema prisional é imensa.

²⁵ Brasil erradica sub-registro civil de nascimento. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/dezembro/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>. Acesso em: 14/01/2018.

²⁶ Idem.

²⁷ Como veremos a seguir, não há efetiva erradicação no sub-registro de nascimento, ainda que seus índices venham sendo reduzidos.

²⁸ Fundo das Nações Unidas para a Infância. Um mundo para as crianças. Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas. A meta das Nações Unidas para o milênio. 2002. Disponível em: http://www.unicef.org.brazil/pt/um_mundo.pdf. Acesso em: 17/02/2018.

um Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso a Documentação Básica, estabelecido pelo Decreto nº 6.289, de dezembro de 2007.

Desde então, o Brasil gradativamente vem diminuindo os índices de sub-registro, acumulando 20% de redução se somado o período entre 2000 e 2010. Apesar, disso, o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apresentou um índice ainda espantoso: 600 mil crianças de zero a dez anos ainda não possuíam certidão de nascimento, 400 mil só nas regiões Norte e Nordeste²⁹.

Os resultados positivos que elevaram o patamar do Brasil com relação aos índices de sub-registro nos últimos anos, segundo Leonardos & Garrido (2017), são frutos de esforços conjuntos de um período em que se implantou um governo de inclusão³⁰.

Mas, afinal, que governo foi esse? E a que inclusão as autoras se referem?

Partindo desses questionamentos, buscamos responder, no capítulo seguinte, em que conjuntura se estabeleceu a criação desse compromisso nacional para “erradicar” o sub-registro, bem como trazer elementos que identifiquem que projeto societário se colocava em disputa nos governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT) – partido político responsável pelas principais políticas públicas desenvolvidas no período que se coloca em debate.

²⁹ Jornal Arpen-SP, 2013. Brasil é destaque em relatório mundial do UNICEF sobre combate ao sub-registro. Disponível em: http://www.arpensp.org.br/?pG=X19qb3JuYWlZx2FycGVu&id_jornal=112. Acesso em: 14/01/2018.

³⁰ GARRIDO, B. & LEONARDOS, L. O Movimento que está sacudindo o Brasil para promover o Registro Civil de Nascimento. In: COESUB: Acesso à Documentação Básica. MPRJ, 2017.

CAPÍTULO 2 – O REARRANJO NEOLIBERAL NOS GOVERNOS FEDERAIS DO PT E A RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Aspectos da política externa nos governos federais do PT

Antes de tudo, é preciso salientar que existem distintas definições e estudos tratando dos treze anos dos governos federais do PT, e que este capítulo não tem a intenção de adentrar em todos os aspectos que envolveram este período da história do Brasil – especialmente nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, cujo período é tomado aqui como recorte.

O patamar alcançado pelo Brasil nos últimos anos é parte de um projeto societário do capital internacional de modernização e padronização ao qual o País vem se alinhando desde o primeiro mandato do ex-presidente Lula. Nesse sentido, pretendemos apreciar aspectos políticos e econômicos dos governos federais do PT buscando evidenciar o que a projeção internacional do Brasil significou para avançar com políticas públicas de expansão das universidades, contenção da extrema pobreza e o compromisso nacional para a erradicação do sub-registro, por exemplo, lançado em 2007 pelo Decreto nº 6.289, de 6 de dezembro do mesmo ano.

Mas antes de tratarmos das ações de desenvolvimento social citadas no parágrafo acima, buscaremos contextualizar um pouco da trajetória do PT – e de Lula – até a chegada à presidência em 2003, além da *evolução* do perfil político do partido, e, a partir disso, identificar o que sua condução do País representou ideologicamente.

Talvez um dos aspectos econômicos mais significativos tenha sido a aproximação com países que até então não eram vistos como parceiros estratégicos nas negociações econômicas e, assim como o Brasil, emergiam como grandes potências. Essa aproximação traçou alianças como o BRICS³¹ e IBSA³², além da ampliação e criação de diálogos entre países sul-americanos, africanos, árabes e asiáticos.

Os anos iniciais do lulismo ocorreram durante um processo histórico em que nações como China, Índia, Brasil e África do Sul passaram a ter peso crescente no concerto dos grandes poderes internacionais e se juntaram em formações como BRICS, IBSA, e outras, caracterizadas, de forma geral, como o “Sul emergente”. Com relação ao Brasil, essa ascensão foi manifestada por uma ampliada atuação na arena internacional. A tentativa de costurar um acordo com o Irã e Turquia para o programa nuclear iraniano, o

³¹ Acrônimo da aliança política formado por Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul.

³² Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul.

reconhecimento da Palestina enquanto Estado, o engajamento na operação de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti e a importante aproximação com outros países africanos como Angola e Moçambique, demonstram o papel de destaque galgado pelo país ao longo dos últimos anos. Mas o que significou essa ascensão no que se refere aos padrões existentes de relações geopolíticas e geoeconômicas? (LAMAS; FINAZZI; NASSER. 2017. p. 133).

Nascia neste período a “Cooperação Sul-Sul”, espécie de contraposição às tradicionais e hegemônicas relações econômicas do Hemisfério Norte com o Sul, movimentação política pouco discreta visando ampliar a influência diplomática brasileira:

Nos primeiros dias do seu governo, em 2003, em discurso no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, Lula afirmou que o Brasil ficou com os olhos voltados para a Europa durante quinhentos anos e que aquele era o momento de olhar para a África e para a América do Sul, no sentido de fortalecer novas parcerias que garantiriam uma maior independência e força política de negociação na arena internacional. (Idem, p. 134)

Claramente um dos objetivos da política externa brasileira nesse período era a disposição de estar presente em mercados até então pouco explorados, ou seja, levar grandes empresas brasileiras para além das fronteiras da América Latina. E o pano de fundo estratégico para competir internacionalmente com outras multinacionais era fomentar as relações diplomáticas com os países do sul.

Participação ativa na área de ajuda humanitária e uma atuação sem precedentes na área de cooperação internacional, sinalizada pela emergência do país como doador para governos e agências multilaterais. O período entre 2005 e 2009 marca a primeira vez que o papel do Brasil como doador ultrapassou o de receptor de ajuda internacional. (Idem, p.134)

Numa análise semelhante, Fiori (2013) equipara esse período a outros momentos da história das relações internacionais, e lembra que não existiram países com destino marcado pra serem periféricos ou submissos às relações de poder das grandes potências. O autor afirma ainda que sociedades subalternizadas ao longo da história uniram-se com o objetivo de mudar suas posições de inferioridade dentro da hierarquia de poder.

Fiori registra que no Brasil de Lula há semelhanças com esse passado:

Na primeira década do século XXI, aconteceu algo semelhante na sociedade brasileira. Depois de um longo período de alinhamento quase automático do país às “grandes potências ocidentais”, o Brasil se propôs a aumentar sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições, em virtude de seu poder político, econômico e militar. (FIORI, 2013, p. 31).

Para Fiori, a liderança política de Lula foi fundamental para projetar internacionalmente sua própria figura e carisma, chegando a compará-lo com Nelson Mandela (FIORI, 2013). Com isso, sua liderança teria permitido ao Brasil estabelecer uma “nova estratégia internacional, tomando posições, estabelecendo alianças e criando expectativas dentro do jogo de poder mundial cuja mudança ou abandono – agora – custará ao país um preço muito alto” (FIORI, 2013, p. 32).

É importante salientar que a análise do autor se baseia até o período de 2013 e que, posteriormente, os resultados foram menos expressivos do que ele esperava, apesar do enorme prestígio internacional que o Brasil conquistou ao fim do governo Lula, sobretudo no que se refere a aspectos da esfera econômica. Além disso, ao assumir o posto de presidente, Dilma parece não ter dado continuidade aos assuntos internacionais no mesmo ritmo que seu antecessor. A explicação para isso pode estar nas mudanças econômicas desfavoráveis no âmbito internacional, além da própria conjuntura nacional que amargava desde os anos 2010 e 2011 índices econômicos muito aquém do esperado. A preocupação com o desempenho da indústria e da economia, de um modo geral, passou a ser pauta quase que exclusiva da agenda do governo³³.

2.1.1. Conciliando as classes: a fecundação do avanço neoliberal no Brasil

Quando o PT assumiu o governo brasileiro em janeiro de 2003, a expectativa dos entusiastas que o levaram ao poder era a implantação de um governo popular, que atenderia os anseios do povo. Os olhos do mundo inteiro, sobretudo dos imperialistas americanos e europeus, estavam voltados para o ex-metalúrgico que chegou à presidência da República num partido considerado de esquerda pela burguesia nacional e internacional em decorrência de sua história de intervenção e influência na luta de classes a partir de 1980, ano de fundação do partido em meio às greves do ABC³⁴, e pelo combate à ditadura militar.

Lula, como um dos mais destacados líderes das greves do ABC entre os anos de 1978 e 1980, foi considerado por parte dos intelectuais de esquerda e por determinadas organizações revolucionárias daquela época como “o grande dirigente estratégico da

³³ Cf. MOTTA, Pedro & RIOS, Sandra. A política externa do PT – hora do balanço. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-pt--hora-do-balanco,10000027143>. Acesso em: 24/12/2017.

³⁴ Acrônimo da região metropolitana paulista que engloba as cidades de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul.

classe trabalhadora brasileira” (RODRIGUES, 2017). Ironicamente, no decorrer dos anos e principalmente no período em que foi presidente, Lula passou a ser visto como um conciliador de classes. Este perfil, atribuído por parte de esquerda, intelectuais e organizações revolucionárias, no entanto o acompanha desde as origens do PT:

Desmistificar o papel de Lula e sua estratégia de conciliação de classes é fundamental para entender as contradições do PT e sua fundação. A greve de 1978 surgiu de forma espontânea e abriu o ciclo de lutas contra a ditadura. Essa espontaneidade, no entanto, é relativa, pois foi preparada por uma infinidade de lutas travadas pelas comissões de fabricas nos anos de retrocesso e da retomada a partir de 1974. O Sindicato dos metalúrgicos do ABC, tomado de surpresa pela greve da Scania, assumiu o papel de evitar que o conflito se generalizasse e Lula, em pessoa, realizou reuniões nas fabricas com esse objetivo. (RODRIGUES, 2017)³⁵.

O caráter limitado às questões corporativistas nas greves do ABC impôs limites para enfrentamento mais contundente à ditadura militar. Como registra Rodrigues, o próprio ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em sua autobiografia, exemplificou o interesse de Lula em findar a continuidade da greve:

Comunicamos o resultado a Lula (da reunião do TRT que havia dado uma vitória econômica parcial aos operários), que se dirigiu aos companheiros para encaminhar o fim da greve. A massa protestou, pois continuava altamente mobilizada e desejava alcançar ainda mais resultados do que os acordados pelo TRT, sem perceber que o simples fato de uma decisão considerar a greve legal era histórica. Lula habilmente, para não perder a confiança dos liderados, propôs a continuação da greve, logo aprovada entusiasticamente. Terminada a assembleia, tomamos o mesmo carro de volta com Lula e outro dirigente sindical. Lula, que acabava de propor a continuação do movimento nos diz: ‘precisamos acabar com esta greve’. (CARDOSO³⁶, Apud RODRIGUES, 2017)³⁷

Desde sua fundação, o PT sempre foi visto por setores políticos de direita e empresários como um partido radical, principalmente por resistir às coligações. Mas depois de três candidaturas derrotadas (1989, 1994, 1998), Lula decidiu que havia chegado o momento de mudar o tom do partido para poder ganhar as eleições (SADER, 2013).

³⁵ Cf. RODRIGUES, T. A rebelião operária contra a ditadura e as origens do PT, 2017. Disponível em: <http://esquerdadiario.com.br/ideiasdeesquerda/?p=157>. Acesso em: 27/02/2018.

³⁶ Cabe esclarecer que tal citação a Fernando Henrique Cardoso se dá exclusivamente para o resgate de leituras distintas do papel que Lula cumpria na década de 1970. No entanto, tal citação não desconsidera o papel que o próprio FHC e seu partido, PSDB, vêm cumprindo na atual conjuntura, aprofundando o golpe de 2016 e fortalecendo o desmonte dos direitos da classe trabalhadora – sobretudo no que se refere ao papel que cumpriu ao lado do agora MDB de Michel Temer, na aprovação das contrarreformas.

³⁷ RODRIGUES, T. A rebelião operária contra a ditadura e as origens do PT, 2017. Disponível em: <http://esquerdadiario.com.br/ideiasdeesquerda/?p=157>. Acesso em: 27/02/2018.

Todavia, de acordo com Valente (2017), esse espírito de mudança já vinha se instalando no partido desde a derrota apertada para Fernando Collor de Mello, quando se iniciaram as discussões internas do partido acerca da moderação no tom dos discursos ou da possibilidade de alianças políticas que pudessem ampliar as chances de chegar ao governo. Com a experiência das eleições subsequentes, e com o PT conquistando prefeituras e governos importantes pelo Brasil, nas palavras de Lula, tanto sua base quanto as alianças já estavam “calejadas” na administração pública (SADER, 2013) e o partido havia acumulado novas experiências, bem como estabelecido alianças importantes e radicalmente novas para a eleição de 2002.

Para Valente (2017), o período eleitoral de 2002 escancarou essas mudanças e deu um novo perfil ao PT:

Chegamos então à campanha de 2002, com o PT bastante transformado, com o financiamento empresarial passando a pesar cada vez mais nas estruturas de campanhas, com o profissionalismo eleitoral, em especial o *marketing* político, sendo mais importante do que a participação da militância e com uma política de alianças amplas, que naquele momento era coroada com um vice-presidente empresário na chapa e ligado ao Partido Liberal (PL). (VALENTE, 2017, p. 60 – grifo original)

Lula acredita que foi uma intervenção divina o fato de conhecer José Alencar ao ter sido convidado para a festa de seu aniversário empresarial de 50 anos, mas para a qual relutou em marcar presença por ter inúmeras diferenças com o então senador (SADER, 2013). Foi outro José, o Dirceu, quem insistiu para que o ex-presidente fosse à festa, dizendo tratar-se de um parceiro promissor, e foi ali, durante um discurso em que Alencar contou sua história de vida que Lula decidiu o seu candidato a vice-presidente.

Lula tinha um objetivo claro: governar para todos, burguesia e setores pauperizados (SADER, 2013). Entretanto, com a famosa “Carta aos Brasileiros” divulgada pouco antes das eleições de 2002, ficou claro que “seriam os ditames neoliberais que norteariam a política macroeconômica do futuro governo” (VALENTE, 2017, p. 60).

Como as pesquisas demonstravam sua vantagem e os mercados estavam apreensivos, a “Carta aos Brasileiros” foi um documento que serviu como via de mão dupla: por um lado, uma resposta às alegações de seu adversário José Serra de que a crise cambial instalada com a crescente desvalorização da moeda brasileira durante o período eleitoral, era resultado do crescimento de Lula nas intenções de voto (DIAS,

2012). Por outro lado, serviu também para acalmar o capital internacional e a burguesia nacional, apreensivos com a eminente vitória do candidato petista. Ou seja, “ao mesmo tempo em que atacava a tática do adversário, buscava efetivar a tendência de fenômenos macroeconômicos negativos tornarem-se uma vantagem na eleição” (DIAS, 2012).

Essa carta seria uma ação política com o intuito de se contrapor à estratégia de Serra, criticando a política governamental que teria exposto o país a uma situação de risco, e ao mesmo tempo tentando dissuadir suspeitas de que iria adotar políticas econômicas heterodoxas ou que iria “quebrar contratos”. (DIAS, 2012, p. 2)

Como se demonstrou ao longo dos mandatos, os bancos brasileiros nunca lucraram tanto quanto nos governos petistas. E não apenas os bancos. Quando perguntado se guardava rancor da oposição por tentarem tirá-lo do poder após a denúncia do “Mensalão”³⁸, o líder petista foi enfático:

O que eu guardo é o seguinte: eles nunca ganharam tanto dinheiro na vida como ganharam no meu governo. Nem as emissoras de televisão, que estavam quase todas quebradas; os jornais, quase todos quebrados quando assumi o governo. As empresas e os bancos também nunca ganharam tanto, mas os trabalhadores também ganharam. Agora, *obviamente que eu tenho clareza que o trabalhador só pode ganhar se a empresa for bem.* (SADER, 2013, p.16 – grifo nosso)

De fato nunca na história desse país os capitalistas lucraram tanto, como aponta Castelo (2013, p. 126): “no primeiro ano do governo petista, os lucros de 257 empresas com capital aberto foram R\$ 61,6 bilhões. No início do segundo mandato de Lula, houve um aumento recorde de 100%, para R\$ 123,7 bilhões”, enquanto os trabalhadores pagaram cinco vezes mais impostos do que os empresários (Idem).

³⁸ O termo “mensalão” é referente à denúncia de corrupção em que o PT supostamente teria repassado dinheiro para deputados votarem a favor em pautas de seu interesse. Essa denúncia ganhou ampla cobertura da mídia burguesa, especialmente pela Rede Globo, tratando-a como um dos maiores escândalos de corrupção do Brasil. Esse episódio ocorreu em 2005 e, segundo os governistas da época, foi usado como forma de tentar enfraquecer o PT para a reeleição de Lula em 2006. Entretanto é preciso ressaltar que a mesma repercussão não foi percebida na gestão FHC quando foram registrados casos semelhantes, como, por exemplo, o Caso Sivam, que consistiu no surgimento de denúncias de tráfico de influência e corrupção em contratos do Sistema de Vigilância Sanitária, mas que foi arquivado por FHC. Teve, inclusive, o caso da Pasta Rosa, que reunia denúncias de doações ilegais de banqueiros à base de apoio do governo, também engavetado pelo então procurador-geral, Geraldo Brigadeiro, chamado na época de “engavetador-geral da República” pela oposição. A reeleição de FHC foi igualmente marcada por denúncias de compra de votos para a aprovação de uma emenda constitucional, mas essas denúncias foram similarmente abafadas pelo então presidente e impedidas de tramitarem em CPIs, dentre outras denúncias de corrupção envolvendo a privataria tucana. A respeito, cf. Carta Maior. Os 11 crimes da era FHC. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Os-11-crimes-da-era-FHC/4/34283>. Acesso em: 28/02/2018.

Na entrevista concedida para o livro de Emir Sader – livro este que traz um balanço autoproclamatório dos primeiros dez anos do PT na presidência – o ex-presidente expressou-se favorável ao aumento dos postos de trabalho gerados no setor de serviços. Mesmo afirmando que naquele período o que mais gerou empregos foi o setor de serviços, Lula contradiz os dados do próprio governo: “hoje, os postos de trabalho são gerados no setor de serviços e, mesmo assim, menos do que antes” (SADER, 2013). No oposto dessa afirmação, o Ministério do Planejamento divulgou dados mostrando que o percentual de trabalhadores terceirizados saltou de 9,2% em 1995 para 16% em 2005, como identificou Assunção (2013):

Segundo um documento do próprio Ministério do Planejamento, existiu um gasto real de 75% com a terceirização no governo Lula de 2002 a 2006, ao passo que o gasto com contratação de efetivos foi de 15%. O gasto com a terceirização passou de R\$ 857 milhões em 2002, quando Fernando Henrique Cardoso estava terminando o seu mandato, para R\$ 1,96 bilhão, no final do primeiro mandato do governo Lula. (ASSUNÇÃO, 2013, p. 52)

Esse fator da crescente ampliação dos postos de trabalho no setor de serviços representa uma tendência internacional no mercado de trabalho marcado pela precarização e desorganização da classe trabalhadora e, no Brasil, é apenas mais um dos elementos que indicam uma guinada do PT ao neoliberalismo. Nesse sentido, Castelo é enfático:

Os governos Lula e Dilma talvez sejam os melhores exemplos do social-liberalismo latino-americano. Apesar das origens de esquerda de parte dos quadros do PSDB, os tucanos perderam qualquer impulso transformador logo após a fundação do partido, sendo rapidamente apoiado pelas classes dominantes para dirigir o processo de integração do Brasil à fase neoliberal do imperialismo. Já o PT brilhou, durante a década de 1990, como uma estrela-guia da política anti-neoliberal. Todavia, ao assumir o governo federal em 2003, aderiu ao neoliberalismo.

Há praticamente um consenso desta adesão de primeira hora do PT ao neoliberalismo. Mesmo apoiadores do governo comungam desta avaliação. Aliás, o transformismo petista é anterior (IASI, 2006; COELHO, 2012) e ficou patente durante a campanha presidencial de 2002, com a assinatura da Carta ao povo brasileiro, na qual a cúpula do partido comprometeu-se com a plutocracia internacional a manter a política econômica financeira herdada do Consenso de Washington. (CASTELO, 2013, p. 122)

O período do lulismo, portanto, favoreceu intencionalmente uma profunda acumulação de riquezas do capital internacional, mas também da burguesia nacional, reacendendo a lógica neoliberal. Por outro lado, apesar do parco investimento no setor social – comparado com o pagamento dos juros da dívida pública –, algumas políticas

públicas no campo social também contribuíram que a moral do Brasil fosse impulsionada a um patamar mais elevado perante as grandes potências globais e emergentes.

Não obstante a política econômica por si só era insuficiente para alavancar qualitativamente uma projeção internacional do Brasil. Por isso, o incentivo a políticas públicas que fomentassem o desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, não fugissem à lógica do capital, como passamos a verificar no próximo tópico.

2.2. A lógica da expansão do ensino superior no Brasil

Decerto um dos avanços mais significativos dos governos do PT tenham sido as políticas para a juventude – embora os investimentos pudessem ter sido muito maiores. O estímulo e o desenvolvimento de ações voltadas para a juventude contribuiu para que o Brasil fosse reconhecido internacionalmente como um país que estava preocupado nos investimentos em educação e qualificação da mão de obra.

Já em 2003, foi lançada a Comissão Especial de Políticas Públicas para a Juventude da Câmara dos Deputados; a elaboração da PEC da Juventude e a Frente Parlamentar da Juventude. Também neste ano, foi lançado o fracassado Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – para o próprio Lula (SADER, 2013), passou a não fazer mais sentido estimular um programa para o primeiro emprego, pois “o patrão só vai contratar um trabalhador se precisar dele. Nem o Estado contrata se não precisa, por que o patrão, um empresário privado, iria contratar?” (Idem, p. 14).

Posteriormente surgiram programas para a qualificação de mão de obra, como o PróJovem que, até a metade do segundo mandato de Lula, alcançou cerca de 700 mil jovens (MENEGOZZO, 2017).

Possivelmente as iniciativas de maior impacto na juventude tenham sido as que ampliaram o acesso ao ensino superior, como as cotas, e o Programa Universidade para Todos (Prouni) – e este brilha como protagonista –, embora esse aumento não represente qualidade do ensino. Criado em 2004 e regulamentado em 2005, o Prouni é um programa de parceria público-privada que ampliou consideravelmente o acesso ao ensino superior em instituições privadas.

Segundo dados oficiais, nos primeiros dez anos o Prouni mais que dobrou o acesso à universidade, passando de pouco mais de 112 mil vagas em 2005 para mais de 306 mil em 2014. No que diz respeito à questão racial, nesse período os candidatos que

se consideravam pretos ou pardos corresponderam a 41% do total de inscritos contra 46% que se autodeclararam brancos³⁹. Outro dado importante que diz muito a respeito desses jovens mostra que 74% dos bolsistas optaram por estudar durante o turno da noite, pois em geral os alunos que estudam nesse período necessitam trabalhar durante o dia, seja para custear os gastos com a graduação, seja para ajudar com as finanças da família. As estatísticas também mostram que foram as mulheres as maiores ingressantes pelo Prouni: 53%.

Os dados do Ministério da Educação (MEC) mostram também que houve uma discrepância na oferta de vagas entre as regiões do Brasil nos primeiros dez anos do Prouni. A região Norte foi a que menos ofereceu vagas: pouco mais de 84 mil. Em seguida, foi a região Centro-Oeste com 145.218 vagas; Nordeste com 229.865; Sul com 281.826 vagas; e, por último, a região Sudeste com 755.889 vagas, o que representou 50% do total de bolsistas matriculados no primeiro decênio do Prouni⁴⁰. Não é uma surpresa, no entanto, que esta região tenha sido a maior beneficiada com o programa, já que concentra a maior população e os maiores conglomerados de instituições de ensino superior da rede privada. Por trás desses dados está um projeto de privatização da educação superior no Brasil, orquestrados principalmente por organismos que representam o capital internacional.

O projeto de educação dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE), para países periféricos do capital é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação, pela consolidação de um novo mercado educativo global, o que o caracteriza como sendo de cunho neoliberal. Tal projeto, explicitado claramente pelo BM (Banco Mundial, 1995), vem sendo materializado por uma série de reformas educativas na América Latina, induzidas por meio de acordos estabelecidos entre esses organismos e os governos, e que possuem, entre suas finalidades, imergir a educação no mundo capitalista, que possui como prioridade a obtenção de lucratividade financeira. (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 51)

De acordo com Chaves e Amaral (2016), a expansão do ensino superior na rede privada iniciou-se na ditadura militar, quando as políticas implementadas na área da educação estiveram focadas no desenvolvimento de um projeto que beneficiasse o capital estrangeiro.

³⁹ Prouni – representações gráficas. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>. Acesso em: 28/02/2018.

⁴⁰ Idem.

Para dar sustentação a tal projeto, foi definida uma política educacional que pudesse assegurar a dominação, o controle social e, ao mesmo tempo, garantir a formação de Mão de obra para o setor produtivo, com reduzido aporte de recursos públicos. Desde então, vivencia-se, no Brasil, a adesão a uma política de expansão da educação superior que utiliza mais a via da privatização que a da subvenção pública. (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 54)

De lá pra cá, essa cultura neoliberal em torno da educação intensificou-se, e foi nos governos do PT que ganhou um terreno ainda mais fértil com a expansão do acesso ao ensino superior. Entretanto essa expansão – como já dito acima – não necessariamente representa aumento qualitativo na educação.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL			
Ano	Instituições		
	Público	Privado	Total
1995	210	684	894
2002	195	1.442	1.637
2003	207	1.652	1.859
2010	278	2.100	2.370
2014	298	2.070	2.416

Fonte: CHAVES; AMARAL, 2016. Tabela de elaboração própria

Conforme demonstra a tabela acima, o aumento da inclusão dos brasileiros no ensino superior nos últimos anos estabeleceu-se de forma elevada nas instituições privadas. Essa tendência parece inclinar para o reforço de conferir à educação um caráter cada vez mais mercadorizado, visto que quanto maior o percentual de matrículas na rede privada, menor se tornará a responsabilidade do Estado em investir em educação pública.

Desse modo, inflar o País com milhares de instituições privadas reforça a construção de uma educação pautada na lógica do capital (MÉSZÁROS, 2008), sustentada pela desumanização, competição, individualismo e pelo lucro. Portanto, não garante qualidade no ensino e tampouco transformação social pensada por fora da lógica capitalista.

De acordo com Mézáros,

Limitar uma mudança educacional radical as margens corretivas interesseiras do capital significa abandonar de uma só vez, conscientemente ou não, o objetivo de uma transformação social qualitativa. Do mesmo modo, contudo, procurar margens de *reforma sistêmica* na própria estrutura do sistema do capital é uma *contradição em termos*. É por isso que é necessário *romper com a lógica do capital* se quisermos contemplar a criação de uma alternativa educacional significativamente diferente. (MÉSZÁROS, 2008, p. 27 – grifos do autor).

Por conseguinte, de acordo com o autor, a educação deve buscar a superação da lógica capitalista e neoliberal, pois a sociedade sob bases capitalistas tende a perder o sentido estrutural da educação, sua relação com o trabalho e suas potencialidades criativas e emancipatórias, (MÉSZÁROS, 2008).

Entendemos que é nessa mesma direção que as políticas sociais devem ser pensadas, planejadas e executadas, ou seja, por fora da lógica do capital e buscando a transformação da sociedade de modo a buscar reduzir as diferenças entre as classes sociais. Sem a pretensão de esgotar o assunto e fazer resgate histórico minucioso, o tópico seguinte busca entrar nesse debate e trazer elementos das políticas de assistência social desenvolvidas nos últimos anos no Brasil, como passamos a verificar.

2.2.1. Políticas de assistência social e o “combate à pobreza e à fome”

Para refletir sobre as políticas de assistência social desenvolvidas nos últimos anos no Brasil, torna-se necessário fazer um breve resgate histórico, pois assim como os direitos são resultados de lutas travadas ao longo da história da humanidade, as políticas sociais são fruto de acirradas batalhas políticas e culturais (BEHRING & BOSCHETTI, 2011) na disputa direta e indireta de projetos societários distintos. Ao estudarmos os debates acerca desse tema, é comum encontrarmos textos massivamente carregados de dados técnicos e com arrastadas descrições. Essa tendência, de acordo com as autoras, esvazia a possibilidade de politização de análises mais aprofundadas sobre as políticas sociais.

Por isso, ao tomarmos um tema para estudo, neste caso as políticas sociais, não basta apenas olharmos para como elas estão desenhadas nesse instante. É necessário entendermos como elas se configuraram como tal. Análises unilaterais costumam colocar as políticas sociais sob dois aspectos: de um lado, são entendidas como ações de exclusividade do Estado, de outro, entende-se que sua gênese se deu apenas pela pressão exercida por meio das lutas da classe trabalhadora (BEHRING & BOSCHETTI,

2011). De acordo com as autoras, esses enfoques não estão equivocados, mas são limitados porque “não exploram suficientemente as contradições inerentes aos processos sociais e [...] não reconhecem que *as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas*” (Idem, p.38 – grifos nossos).

Ainda segundo as autoras, não se pode datar com precisão a gênese das políticas sociais, mas sua origem é geralmente ligada ao processo de ascensão do capitalismo industrial, bem como das lutas da classe trabalhadora e da intervenção do Estado sobre estas. Geralmente relacionadas aos processos massivos socialdemocratas no embate com o Estado liberal do século XIX, as primeiras iniciativas de políticas sociais remetem a um período anterior à Revolução Industrial em que se caracterizavam por legislações punitivas e repressivas, cujo objetivo era “manter a organização tradicional do trabalho” (Idem, p. 49).

Essas legislações estabeleciam distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres merecedores, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa). Aos primeiros, merecedores de “auxílio”, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um pretensão dever moral e cristão de ajuda, ou seja, não se sustentava na perspectiva do direito. (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 49)

Para as autoras, a organização proletária foi um dos fatores determinantes para desencadear lutas em prol de direitos políticos e sociais. Cabe ressaltar, no entanto, que o trabalho ora apresentado é norteado pela concepção dialética de direitos humanos e que, de acordo com a mesma, todos os direitos são sociais (RUIZ, 2014).

Com o avanço do declínio da hegemonia do Estado liberal no século XX, as políticas sociais foram tomando novas configurações, abrindo espaço para reformas que geraram o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) – consolidado após a Segunda Guerra Mundial com a expansão de políticas sociais e acumulação capitalista.

Conforme Behring e Boschetti (2011), no Brasil, o desenvolvimento das políticas sociais não seguiram a ordem cronológica e a mesma tendência da experiência europeia. Após a crise de 1929, existiam dois desafios: a regulamentação do trabalho – brevemente exposta no primeiro capítulo deste trabalho – e a emergência das ações para enfrentar a questão social. Para esta última, Vargas criou a Legião Brasileira de Assistência (LBA) – embebida de clientelismo.

A LBA constituía-se como uma entidade filantrópica, cujo entendimento era de que o Estado estava prestando favores aos trabalhadores ao conceder-lhes benefícios. Essa característica clientelista da assistência social brasileira só começaria a desmoronar a partir da década de 1980, especialmente com o fim da ditadura militar e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que se configurou o tripé da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social.

Entretanto, somente no período do governo do então presidente Lula (2003-2010), a assistência social ganhou um *status* mais consolidado de política quando houve uma reestruturação e universalização da política de assistência social no Brasil. Mas a consolidação dessa reestruturação antecede à entrada do PT no governo.

Segundo Mendosa, foi durante os mandatos de FHC que a concepção de que as ações socioassistenciais deveriam ser protagonizadas pelo Estado “uma vez que o direito social à assistência é um dos pilares do sistema de seguridade social criado com a Constituição Federal de 1988” (MENDOSA, 2012, p. 2). Essa reestruturação da política de assistência social compreende três fases, sendo as duas primeiras anteriores ao lulismo.

A primeira fase foi fortemente marcada pela luta entorno da construção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), finalmente aprovada em 1993. Em seguida, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), destacou-se o início da implantação dessa política segundo os parâmetros da LOAS, embora sem o peso *político* reclamado pelos principais agentes que lutaram por sua aprovação. Finalmente, na terceira fase, que corresponde ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), houve um intenso e notório fortalecimento institucional da política de assistência social. (MENDOSA, 2012, p. 5 – grifo original)

De acordo com Mendosa (2012), os esforços que resultaram nessa reestruturação não teriam eficácia sem a categoria dos assistentes sociais, que nortearam o processo ao longo dos mandatos de FHC, e, posteriormente, encontraram brecha favorável ao desenvolvimento de políticas sociais no primeiro ano do governo Lula, em 2003. Ainda segundo o autor, nesse processo, Aldaíza Sposati teve um papel fundamental^{41 42}.

⁴¹ MENDOSA, Douglas. Gênese da política de assistência social do governo Lula. São Paulo, 2012.

⁴² Mota tem opinião semelhante à de Mendosa quanto à importância do Serviço Social e ao que denomina “grupo da PUC-SP” no debate nacional acerca da política de assistência social. Contudo entende que a análise sobre as políticas desenvolvidas ao longo dos governos federais do PT precisa ser feita no âmbito do que denomina pluralismo. Expressa, por exemplo, suas “(...) dúvidas sobre a migração da lógica do Sistema Único de Saúde para o Sistema Único de Assistência Social, principalmente pela importação de uma verdadeira epidemiologia social e pelo uso de conceitos e definições que não se constituem categorias reflexivas e analíticas” (MOTA, 2011, p. 67).

Ao analisar as ações governamentais para a assistência, Sposati observou que o Estado não se preocupava em identificar as necessidades da população e, a partir de então, enxergar as demandas e estabelecer um planejamento para supri-las, mas trabalhava sob ações pontuais: “assim ao invés de se ocupar do que seriam as necessidades a serem atendidas pela assistência social como política universal, ela tem se ocupado em estabelecer quem são aqueles considerados como necessitados sociais” (SPOSATI, 2006, *apud* MENDOSA, 2012, p. 105). Desta forma,

Para determinar as necessidades que teriam “cobertura de segurança no campo da assistência social”, Sposati passa a pontuar a importância do desenvolvimento de análises baseadas na noção de “risco social”. Para a autora, a concepção de risco social então existente no país era frágil, sendo próprio das “culturas” liberal e neoliberal “entenderem o risco como uma questão pessoal e individual”. (MENDOSA, 2012, p. 106)

É importante ressaltar que a noção de vulnerabilidade social não tem a ver com carência e que vulneráveis não são indigentes. Isso porque há conjunto de fatores que ultrapassam essas duas categorias, que tornam a inserção desses indivíduos no mercado de trabalho menos exitosa, culminando em visão discriminatória das políticas sociais, sendo alguns deles: etnia; gênero; classe social; idade etc.

Essa visão discriminatória, partilhada muitas vezes pelas “esquerdas”, distingue as políticas de proteção social com as de desenvolvimento social, como saúde e educação, por exemplo, “pois, enquanto as segundas são “políticas básicas”, a primeira é meramente compensatória” (MENDOSA, 2012, p. 106). O autor afirma que essa visão discriminada sobre a proteção social prefere extingui-la a mantê-la, pois serve apenas como amenizadora das expressões da questão social.

Contudo, a essa visão, Sposati contrapõe o fato de que qualquer política de proteção social será compensatória quanto mais predatória for a política econômica do país. Além disso, definir a proteção social como compensatória é ter por fundamento os ideários liberal e neoliberal que atribuem as responsabilidades pelos riscos sociais aos indivíduos. Por esse viés “economicista”, somente políticas de desenvolvimento social podem gerar dividendos, ao passo que a proteção social gera “custos, manutenção”, ônus e não direito. Ao contrário, deve-se compreender a proteção social como um componente do “conjunto de direitos da civilização de uma sociedade ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros”. (MENDOSA, 2012, p. 107 – grifos do autor)

Partindo dessa compreensão sobre a proteção social, Sposati estabeleceu quais vulnerabilidades devem ser objeto de atenção, dividindo-as em quatro categorias, segundo MENDOSA (2012, pp. 108-109):

- a) Segurança de abrigo: as vulnerabilidades cobertas na segurança de abrigo não estavam limitadas apenas à população em situação de rua, mas também às pessoas afetadas por invalidez, deficiência, velhice, desemprego, maternidade, morte, acidente, doença, violência, ausência de parentesco etc., cada uma devendo ser atendida com sua determinada atenção;
- b) Segurança de rendimentos: diferente do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na LOAS e destinado a pessoas idosas e com deficiência que possuíam renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, na cobertura das vulnerabilidades de rendimentos, a questão central não estava na compensação sobre o salário mínimo, mas sim numa garantia de proteção a todos que não possuem meios de subsistência, independentemente de suas limitações físicas, ou seja, era preciso determinar uma renda mínima;
- c) Segurança de vivência familiar ou de convívio: estabelecia-se uma concepção já trabalhada na assistência, a que evite a perda do vínculo familiar e a reclusão;
- d) Segurança dos mínimos sociais: a preocupação era estipular parâmetros para que as pessoas vulneráveis não deixassem de obter suas necessidades básicas, garantindo que seus direitos humanos não fossem violados.

Ao longo do desenvolvimento dessas proposições teóricas durante o período de FHC, outras questões foram sendo pensadas conjuntamente com a categoria de assistentes sociais e outros profissionais, como a forma de gestão das políticas sociais. Esta, por sua vez, foi inspirada na forma do Sistema Único de Saúde (SUS). Seguindo os moldes do SUS, as elaborações acerca da política de assistência social caminharam para uma gestão descentralizada, regida por princípios como hierarquização e equidade, além da universalização para todos que da política de proteção necessitarem.

No bojo das contribuições de Sposati e de outros intelectuais que se seguiram ao longo do governo FHC, a política de assistência social foi sendo moldada até ganhar novos reordenamentos no governo Lula. Como já evidenciado neste capítulo, as expectativas acerca de seu governo eram imensas: de um lado, pela classe burguesa com relação ao plano econômico, de outro, por segmentos da sociedade brasileira que

vislumbravam a ampliação das políticas sociais. Entretanto essa expectativa partia também de dentro do próprio partido.

Essas expectativas não vinham apenas da população, mas dos próprios militantes do Partido dos Trabalhadores (PT). Assim, é possível imaginar a variedade de propostas e de grupos internos ao próprio partido que disputaram, no início do mandato, a condução de sua política social. (MENDOSA, 2012, p. 130)

Logo que assumiu o poder, Lula implementou dois importantes programas no campo social: o Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

Acerca do Fome Zero, Mendosa registra:

pretendia integrar a distribuição de alimentos ao fortalecimento de cadeias produtivas locais e regionais, capazes de fomentar a produção e comercialização de alimentos, o desenvolvimento social e econômico, e a geração de trabalho e renda. Combinava portanto, características de um programa de segurança alimentar, as chamadas “ações específicas”, com ações ditas “estruturais” como “*Reforma Agrária; Fortalecimento da Agricultura Familiar; Projeto Emergência de Convivência com o Semiárido; ampliação do Acesso e Qualidade da Educação; Programa de Geração de Emprego; Programa de Atenção Básica a Saúde*”. (MENDOSA, 2012, p. 131 – grifos originais)

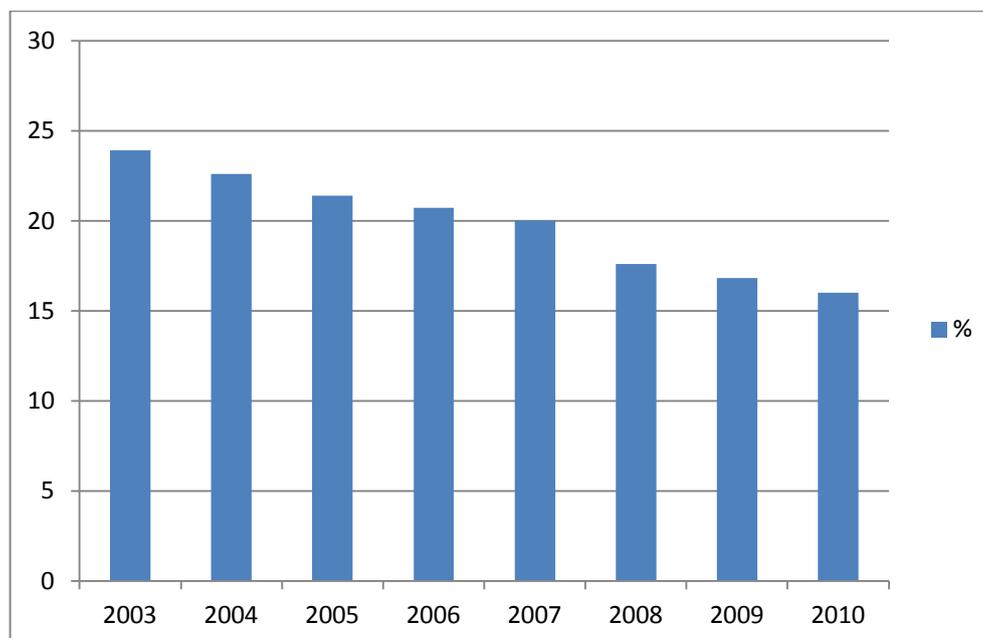
As famílias beneficiadas pelo Programa Fome Zero eram aquelas que possuíam renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo e os recursos destinados a estas famílias eram distribuídos por meio de cartão magnético com valor de R\$ 50,00, o que correspondia a 19% do salário mínimo no ano de 2003⁴³. Concomitante à implantação dessas ações do Fome Zero, Lula começava a articular outra iniciativa, que reuniria a junção de outros programas advindos da gestão FHC: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.

lançado em 20 de outubro de 2003 sob o selo do Fome Zero, cuja principal proposta era a unificação mencionada acima dos programas de transferência [...] o Bolsa Família tinha por critério a inclusão das famílias cuja renda per capita fosse de até R\$ 50,00 (Grupo 1) e aquelas com filhos de 0 a 15 anos cuja renda per capita estivesse entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 (Grupo 2). O Grupo 1 receberia o valor fixo de R\$ 50,00 mais o valor variável de R\$ 15,00 para cada filho menor de 15 anos ou gestante, com limite de até 03 benefícios por família (teto de R\$ 95,00). No Grupo 2 as famílias receberiam somente o benefício variável, com a Bolsa podendo chegar até R\$ 45,00. Nos dois grupos, as famílias deveriam: comprovar a frequência escolar dos filhos; manter atualizado o cartão de vacinação das crianças; realizar o pré e pós-natal, no caso das gestantes e nutrízes. (MENDOSA, 2012, p. 133)

⁴³ O salário mínimo em 2003, quando Lula assumiu a presidência, era de R\$ 240,00, passando para R\$ 260,00 no ano seguinte; R\$ 300,00 em 2005 e R\$ 350,00 no final do primeiro mandato em 2006.

Essas medidas de transferência direta de renda, aliadas aos critérios de sua adesão, contribuíram para o fortalecimento aos cuidados com a primeira infância e um aumento da frequência escolar. No que se refere à mortalidade infantil, como podemos observar no quadro abaixo, houve queda gradual a partir de 2003.

Gráfico 1 – Mortalidade infantil por mil nascidos vivos 2003 - 2010



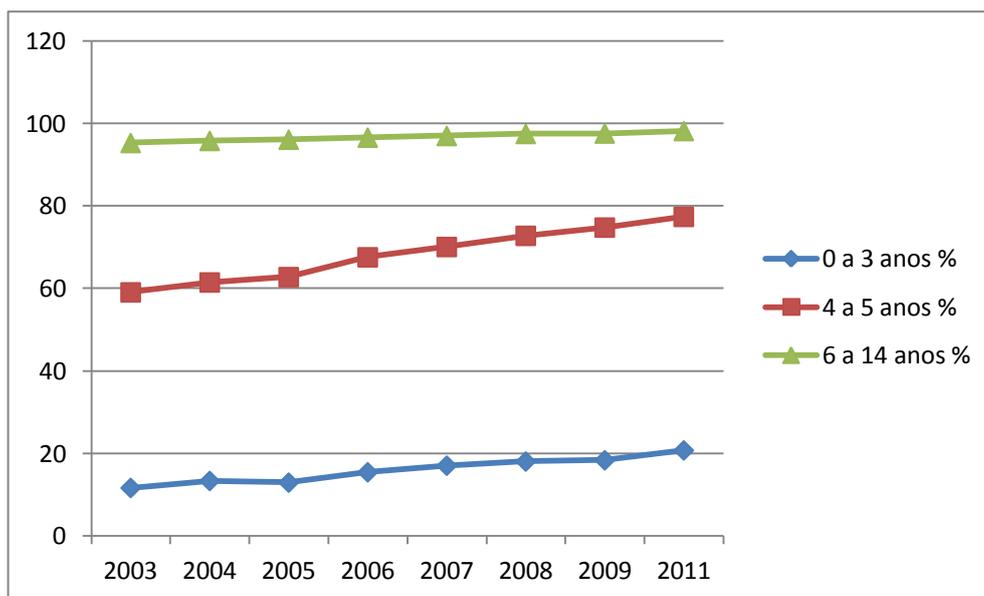
Fonte: Relatório educação para todos no Brasil. Gráfico de elaboração própria.

Essa redução da mortalidade infantil, apesar de ser moderada, pode estar relacionado com a implementação do Bolsa Família com suas transferências de recursos variáveis: Benefício Variável a Gestante e Benefício Variável Nutriz, este último destinado a crianças de zero a seis meses de idade.

Portanto é inegável a influência direta da contribuição do PBF na realidade de milhares de famílias brasileiras, apesar de seu caráter focalizado na extrema pobreza. Ou seja, a realidade concreta de milhares de pessoas tiveram impactos positivos.

Outra influência importante desse programa se destaca na evolução da frequência escolar, como veremos no gráfico seguinte. Isso se deu através de uma das condicionalidades dos beneficiários, que é regularidade com a presença em sala de aula. Entretanto, não foram em todos os anos escolares que presenciou-se crescimento drástico da taxa de frequência escolar.

Gráfico 2 – Evolução da taxa de frequência escolar 2003 – 2011



Fonte: Relatório Educação para todos no Brasil. Gráfico de elaboração própria.

Como demonstra o gráfico acima, a frequência escolar na educação infantil apresentou, a partir de 2003, considerável crescimento entre as crianças de 4 a 5 anos, enquanto que para as de 0 a 3 anos o mesmo foi moderado e, por fim, a taxa de frequência entre crianças de 6 a 14 anos manteve-se praticamente estável.

Apesar de esses elementos representarem, estatisticamente, pontos a favor para as políticas desenvolvidas por Lula nesse período, há de se convir que estas foram apenas uma continuidade das ações que já vinham sendo implementadas por FHC. O PBF não alterou a forma como as relações econômicas se estabelecem, ao contrário, conservou-as (SIQUEIRA, 2013).

O que na verdade se experimenta são inovações conservadoras, dito de outra forma, modifica-se pontos importantes na execução das políticas, mas permanece a estrutura, fortalecendo um quadro de acumulação crescente do capital e empobrecimento exponencial da classe trabalhadora. Trata-se de uma política social que não altera a política econômica, substancialmente, ou seja, que não visa modificar as relações econômicas e a lógica da acumulação, e sim mantê-las. (SIQUEIRA, 2013, p. 191)

Isso explica a constatação de que mesmo após dois mandatos, quase 50% da riqueza do Brasil estava concentrada nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto quase 90 milhões de pessoas concentravam apenas 13,3% de toda renda nacional (COGGIOLA *apud* SIQUEIRA, 2013). Além disso, apesar de as estatísticas confirmarem o aumento da taxa de frequência escolar, em 2006 o Brasil apresentava

14,6 milhões de analfabetos, e pelo menos 30 milhões de analfabetos funcionais. Da população de 7 a 14 anos [...] menos de 70% concluem o ensino fundamental. *Na faixa de 18 a 25 anos, apenas 22% terminaram o ensino médio.* (Idem, p. 191 – grifos nossos)

Soma-se a isso o fato do exponencial lucro financeiro dos bancos – pagos por meio da dívida pública do governo –, que só em 2006 foi 50 vezes maior que o investimento no PBF. Ou seja, “o setor financeiro recebeu R\$ 276 bilhões, em conceito de pagamento dos juros de dívidas” (SIQUEIRA, 2013, p. 192), enquanto o PBF teve R\$ 5,5 bilhões de aporte financeiro para ser repartido com 35 milhões de pessoas extremamente pobres – com valores entre 15 e 95 reais.

Outro dado importante, que precisa ser melhor estudado além deste trabalho, refere-se à possível relação entre o Programa Bolsa Família e o enfrentamento ao sub-registro, visto que a adesão a qualquer programa de assistência social requer prévia comprovação documental. Além disso, o próprio PBF teve influência notável entre a população mais pobre do Brasil na reeleição de Lula, como veremos a seguir.

2.2.2. A possível relação entre o Programa Bolsa Família e o sub-registro

A era do lulismo representou uma página na história do Brasil que merece atenção crítica, e a estas não devemos fugir. O PT mostrou ao mundo que tem capacidade de fortalecer tanto a burguesia nacional quanto a internacional. Isso deu-se por meio de fórmulas que combinaram distribuição de renda focalizada na extrema pobreza, fato que aumentou o consumo de mercadorias no mercado local das regiões mais pobres do País pelo Programa Bolsa Família (PBF) ⁴⁴; com a redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI); além da criação do crédito consignado em 2004, que explodiu a linha de crédito para servidores, aposentados e pensionistas. No entanto não foi capaz de reduzir a extrema desigualdade social do Brasil.

Desse modo, supriu recomendações da ONU e UNICEF no que se refere à fomentação de políticas que buscassem erradicar ou amenizar graves problemas sociais, como a fome e a mortalidade infantil, anteriormente discutidos. Dentre as políticas que o governo brasileiro desenvolveu e que visaram atender a essas recomendações, estava o compromisso nacional para a erradicação do sub-registro civil de nascimento.

⁴⁴ O Programa Bolsa Família nasceu como Medida Provisória em 2003 e foi transformado em Lei no ano seguinte com o apoio do Congresso Nacional.

Mudar as estatísticas internacionais sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) requer uma série de fatores combinados. Essa combinação tornava-se obrigatória para projetar o Brasil internacionalmente como potência emergente. Afinal, era preciso mostrar não apenas o crescimento econômico, mas principalmente comprovar, pelo menos nas estatísticas, que o governo também estava preocupado com a realidade social brasileira.

Quando o PBF foi lançado em 2003, os índices de sub-registro eram de 18,9%⁴⁵. Em 2004, quando os investimentos ao PBF cresceram 64%⁴⁶ com relação ao ano anterior, a diminuição dos índices de sub-registro civil de nascimento acompanhou a melhoria gradual na renda da população mais pobre, caindo para 16,9%⁴⁷. Em 2005, o investimento no PBF teve um aumento no investimento de 26%⁴⁸, período em que o IBGE registrou 12,9% nos índices de sub-registro⁴⁹.

O cruzamento dos dados do IBGE que apontam a queda gradual nos índices de sub-registro, juntamente às pesquisas feitas por Marcos Coimbra sobre a influência do PBF na reeleição de Lula em 2006 – uma das bases para o artigo elaborado por André Singer –, mostra que o carro-chefe do PT recebeu mais investimentos nas regiões Norte e Nordeste brasileiras⁵⁰, lugares onde os índices de sub-registro concentravam ainda em 2010 o maior percentual do Brasil: 27,1% e 13,9% respectivamente⁵¹. Enquanto o outro extremo do País, a região Sul, concentrava no mesmo período apenas 2,5% de sub-registro⁵² e recebia três vezes menos investimento do PBF⁵³.

Nesse sentido, pode ser correto afirmar que o enfrentamento ao sub-registro contribuiu por um lado para seguir às recomendações da ONU e da UNICEF – fato que ajudou a alavancar o IDH do Brasil – e, por outro, como ponte para o sucesso do PBF pela via da formalidade do documento civil. Afinal, não é possível fazer parte deste e de quaisquer outros programas de assistência sem CN, RG ou CPF. Como demonstrado nos dados do parágrafo acima, o maior índice de sub-registro concentrava-se onde o

⁴⁵ Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

⁴⁶ André Singer, “A ideia de Lulismo”, Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo. 1. ed. São Paulo, 2017, p. 22.

⁴⁷ Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

⁴⁸ André Singer, “A ideia de Lulismo”, Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo. 1. ed. São Paulo, 2017, p. 22.

⁴⁹ Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

⁵⁰ André Singer, “A ideia de Lulismo”, Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo. 1. ed. São Paulo, 2017, p. 23.

⁵¹ Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

⁵² Idem.

⁵³ André Singer, “A ideia de Lulismo”, Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo. 1. ed. São Paulo, 2017, p. 23.

Programa Bolsa Família obteve mais verba e, conseqüentemente, o maior número de famílias atendidas.

Em 2017, o Banco Mundial defendeu a ampliação do PBF e destacou a necessidade de aumentar os investimentos para o programa para conter a pobreza, sobretudo no período após recessão econômica de 2015, em que os índices de desemprego dispararam e colocaram uma nova camada de brasileiros “em situação de maior vulnerabilidade”⁵⁴ ⁵⁵. Além disso, recomendou que países que buscam melhorar os indicadores sociais sigam o exemplo brasileiro⁵⁶.

Faz necessário observar, no entanto, que o PBF não diminuiu as desigualdades sociais, visto que sua característica é focada na contenção da extrema pobreza. Segundo estudo recente, de 2001 a 2015, o PBF com o BPC representaram apenas 1% na renda total brasileira, enquanto a parcela mais rica da população continuou apropriando-se de renda extremamente discrepante – consequência da elevada concentração de riqueza financeira e juros altos⁵⁷. O estudo apresentou metodologia inédita com relação às tradicionais, baseadas em pesquisas censitárias, ou seja, foi elaborado através de dados oficiais do imposto de renda declarado à Receita Federal. Nesse estudo também comparou-se a renda dos brasileiros com a dos franceses nesse período: a renda dos brasileiros mais ricos é superior aos mais ricos da França, enquanto a renda da maioria da população brasileira equivale-se à dos franceses mais pobres⁵⁸.

Em nossa perspectiva, portanto, não se deve incorrer nesses dois riscos: de idealizar os programas de assistência social desenvolvidos ao longo dos governos federais do PT – desconsiderando sua contribuição para o acobertamento das desigualdades sociais geradas pela apropriação privadas das riquezas produzidas coletivamente –, ou o de apontar apenas e tão somente seus limites, desconsiderando o efeito concreto que têm sobre populações tão subalternizadas e expropriadas do acesso à riqueza e à renda como é o caso brasileiro. Como temos buscado apontar ao longo deste

⁵⁴ Brasil de fato – Banco Mundial recomenda a ampliação do Bolsa Família para conter novos pobres. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/02/16/banco-mundial-recomenda-ampliacao-de-bolsa-familia-para-conter-novos-pobres/>. Acesso em: 01/03/2018.

⁵⁵ A categoria “vulnerabilidade” é utilizada pelo Banco Mundial e assimilada mesmo por parte das profissões no Brasil. É importante registrar, contudo, que em uma sociedade de classes quem não é dono dos meios de produção de riquezas sempre estará sujeito a distintos níveis de vulnerabilidade.

⁵⁶ G1 – Para ONU, Brasil é exemplo de como evitar retrocesso em ganhos sociais. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/para-onu-brasil-e-exemplo-de-como-evitar-retrocesso-em-ganhos-sociais.html>. Acesso em: 01/03/2018.

⁵⁷ Folha de São Paulo – Desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015, aponta estudo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1916858-desigualdade-no-brasil-nao-caiu-desde-2001-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 01/03/2018.

⁵⁸ Idem.

trabalho, a análise mais promissora é a que assume uma perspectiva dialética, que reconhece nos fatos as contradições advindas das próprias lutas de classes e dos segmentos que as compõem.

CAPÍTULO 3 – AÇÕES PARA ERRADICAR O SUB-REGISTRO CIVIL DE NASCIMENTO E AMPLIAR O ACESSO À DOCUMENTAÇÃO BÁSICA DA POPULAÇÃO INFANTOJUVENIL ACOLHIDA NOS ABRIGOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1. O espaço de atuação do Serviço Social

A intervenção profissional do Serviço Social no contexto da erradicação do sub-registro insere-se em muitos aspectos da esfera estatal, seja de forma direta ou indireta, principalmente nas instituições de acolhimento de idosos ou crianças; no sistema penitenciário; na saúde – sobretudo na saúde mental; no trabalho com as pessoas em situação de rua etc.

Assistentes sociais encontram neste campo importante polo de atuação na luta pela garantia de direitos e justiça social, estabelecendo profunda consonância nos objetivos do Projeto Ético Político. Conforme Netto (1999), os projetos profissionais são constituídos pelo conjunto de indivíduos envolvidos com a profissão, dentre eles: o corpo docente e discente; pesquisadores; e, obviamente, assistentes sociais que atuam com tais políticas – estes, em especial, devem estar “fortemente organizados” para que o projeto profissional se solidifique, ganhe espaço e legitimidade frente à população usuária dos serviços públicos, mas também por profissionais de áreas distintas.

Os projetos profissionais apresentam a autoimagem de uma profissão, elegem os valores que a legitimam socialmente, delimitam e priorizam seus objetivos e funções, formulam os requisitos (teóricos, práticos e institucionais) para o seu exercício, prescrevem normas para o comportamento dos profissionais e estabelecem as bases das suas relações com os usuários de seus serviços, com as outras profissões e com as organizações e instituições sociais privadas e públicas (inclusive o Estado, a quem cabe o reconhecimento jurídico dos estatutos profissionais). (NETTO, 1999, p. 4)

A organização em torno de um projeto em comum deve considerar que não existe homogeneidade no conjunto da profissão. Portanto, não é tarefa das mais simples.

O sujeito coletivo que constrói o projeto profissional constitui um universo heterogêneo: os membros do corpo (categoria) profissional são necessariamente *indivíduos diferentes* – têm origens, situações, posições e expectativas sociais diversas, condições intelectuais distintas, comportamentos e preferências teóricas, ideológicas e políticas variadas etc. O corpo profissional é uma unidade não-homogênea, uma unidade de diversos; nele estão presentes projetos individuais e societários diversos e, portanto, configura um *espaço plural* do qual podem surgir projetos profissionais diferentes. (NETTO, 1999, p. 5 – grifos originais)

Netto ressalta que observar e compreender esta “não homogeneidade” é importante quando se leva em conta a distinção entre projetos profissionais e projetos societários hegemônicos, pois mesmo que eventualmente ambos compartilhem dos mesmos objetivos, é comum que haja conflito entre eles. Nesse sentido, podemos entender que o compromisso nacional para erradicar o sub-registro no Brasil faz parte de um projeto societário e nele está inserido o Serviço Social em seus múltiplos campos de atuação profissional.

O intuito deste capítulo, no entanto, não é relacionar o sub-registro com todas as áreas de atuação dos assistentes sociais, mas sim refletir sobre a experiência de estágio na Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB) do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

Como parte do compromisso nacional para a erradicação do sub-registro no Brasil, surgem comitês estaduais a partir da necessidade de descentralizar da esfera federal os esforços desenvolvidos com este propósito no País. O Comitê Estadual do Rio de Janeiro foi instituído em 2011 sob a coordenação da então Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH).

O Comitê Estadual foi criado originalmente como um pré-requisito do Governo Federal para a celebração de convênio de apoio financeiro destinado à realização de mutirões de emissão de documentos, instalação de unidades interligadas e a capacitação de agentes multiplicadores, dentre outras atividades. Tendo vigorado no período de 2011 a 2016, foi uma das estratégias do Governo Federal para o desenvolvimento do Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, estabelecido pelo Decreto 6.289 de 2007. (BRASILEIRO, 2017, p. 48)

A criação deste comitê foi tarefa complexa, pois envolvia distintas instituições do aparato burocrático estatal, tais como secretarias de Educação; Saúde; Fazenda; Segurança; Administração penitenciária; Casa Civil; além de órgãos como Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) e o MPRJ.

A datar da experiência nas reuniões e participação nos grupos de trabalho do Comitê Estadual, em 2014, o MPRJ institui a COESUB sob a coordenação de uma assistente social que já atuava ativamente na construção do Comitê Estadual pela SEASDH. A história da COESUB é reflexo da experiência do TJRJ, pois este já tinha uma secretaria dedicada ao tema desde 2007, antes mesmo da criação do Comitê

Estadual. Pensando nisso, um dos promotores que coordenavam o trabalho na área da infância e juventude resolveu criar a COESUB.

O papel da assistente social na COESUB insere-se no âmbito da assessoria, visto que seu saber técnico com relação à temática da identificação civil é utilizado para assessorar os promotores de justiça no desenvolvimento de ações voltadas para ampliar o acesso à documentação de idosos institucionalizados; pessoas em situação de rua; população carcerária, bem como a infantojuvenil acolhida, por exemplo. Nesse sentido, a atuação dessa profissional converge com a ideia defendida por Matos (2010, p. 30) de que o assistente social “também é identificado como um profissional detentor de conhecimentos relevantes a serem discutidos com outros sujeitos sociais e profissionais”.

Por outro lado, diverge no sentido de intervenção, pois, de acordo com o autor, o assessor não é aquele que intervém, mas que propõe caminhos.

Definimos assessoria/consultoria como aquela ação que é desenvolvida por um profissional com conhecimentos na área, que toma a realidade como objeto de estudo e detém uma intenção de alteração da realidade. O assessor não é aquele que intervém, deve, sim, propor caminhos e estratégias ao profissional ou à equipe que assessora e estes têm autonomia em acatar ou não. (MATOS, 2010, p. 31)

Não há equívoco na constatação do autor. O que aqui se constata é um duplo papel do Serviço Social na COESUB, pois, de um lado, há sim a assessoria aos promotores do MPRJ, e estes acatam ou não as proposições recebidas. Por outro lado, existe a intervenção profissional na COESUB, seja planejando ou executando ações voltadas ao enfrentamento do sub-registro.

3.1.1. Da inserção no campo de estágio profissional

Um dos primeiros passos no processo de aprendizagem sobre a temática do sub-registro foi conhecer a parte da legislação que circunscreve este tema, disponibilizada integralmente no *site* da COESUB. Isso porque, ao iniciar no campo de estágio, fui incumbido primeiramente em duas atividades de suma importância que me ajudaram a conhecer melhor este campo de atuação profissional e ter noção da grandiosidade que aquelas ações representavam.

Uma das atividades era organizar o *site* da comissão com tudo relacionado ao tema, incluindo notícias, legislações, ações do próprio MPRJ e publicações acadêmicas. Em 2016, o *site* foi premiado⁵⁹ pelo Conselho Regional de Serviço Social – resultado do empenho de toda a equipe, seja na divulgação, na construção ou na própria preocupação em manter constante atualização e divulgação da página.

Outra atividade era acompanhar e organizar previamente as reuniões mensais do Grupo de Trabalho Documentação⁶⁰ (GT-DOC). Apesar de ocorrer uma vez ao mês, tornava-se uma das atividades mais complexas por inúmeros motivos, sendo os principais: a) a logística na organização dessa reunião, pois incluía distintos órgãos, como a Associação dos Registradores de Pessoas Naturais do Estado do Rio de Janeiro (ARPEN-RJ); o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro (DETRAN-RJ) – responsável pela emissão da carteira de identidade (RG) e carteira nacional de habilitação (CNH); a Receita Federal – órgão responsável pela emissão do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); além de instituições como o TJRJ, a Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro (DPGE) e a SEASDH; b) a elaboração de atas com o conteúdo que era debatido, partindo da transcrição dos áudios que muitas vezes ultrapassavam duas horas de gravação.

Durante as diversas reuniões do GT-DOC, pude compreender de que forma as ações para erradicar o sub-registro civil no Rio de Janeiro estavam sendo conduzidas e executadas. A percepção era que a maior dificuldade para executar essas ações estava na falta de integração entre os órgãos emissores de documentação civil. Ou seja, cada qual tem o seu banco de dados isoladamente, sem que haja um sistema que unifique todas as informações de identificação civil num único sistema comum.

Entretanto foi no GT-DOC que germinaram parcerias importantes entre esses mesmos órgãos de modo que facilitassem a desburocratização encontrada para se emitir um documento, como a integração entre a ARPEN-RJ e a Receita Federal, por exemplo.

⁵⁹ O portal *on-line* da COESUB foi um dos vencedores do **IX Prêmio de Visibilidade das Políticas Sociais e do Serviço Social**, promovido pelo Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro (CRESS-RJ). O prêmio recebido foi na categoria Trabalhos de Serviço Social, sob o título *Registre sua vida, escreva sua história: portal da Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-registro de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica (COESUB)*. Autores: Andreia Moreira Lima; Luana Bezerra Evaristo da Silva; Tula Vieira Brasileiro; Valdemar de Oliveira da Silva. Fonte: <http://www.cressrj.org.br/site/eventos-cress/classificacao-dos-trabalhos-premiados-no-ix-premio-de-visibilidade/>. Acesso em: 28/02/2018.

⁶⁰ Esse Grupo de Trabalho é parte estruturante da política de erradicação do sub-registro civil no Estado do Rio de Janeiro, que, por sua vez, faz parte de um Comitê Estadual responsável pelo planejamento e pela execução das ações voltadas para o combate ao sub-registro.

Essa parceria resultou na possibilidade de a Certidão de Nascimento ser emitida já com o CPF.

Posteriormente a essa experiência no GT-DOC, passei a colaborar nos preparativos de um projeto cujo objetivo era ampliar o acesso à documentação básica de crianças e adolescentes acolhidos nos abrigos situados no Estado do Rio de Janeiro. Chamado de “Projeto Criança Cidadã”, suas ações voltadas para providenciar a emissão de documentos envolviam diferentes atores e processos, como veremos a seguir.

3.2. O Projeto Criança Cidadã do MPRJ

Este projeto abarcava logística ainda mais complexa que a organização das reuniões do GT-DOC, mas que deveria estar milimetricamente organizado em todos os detalhes para o sucesso de sua execução. O Projeto Criança Cidadã é a materialização da visão positivada com relação aos direitos da criança e do adolescente e visa promover ações de enfrentamento ao sub-registro e ampliar o acesso à documentação básica nos abrigos situados no Estado do Rio de Janeiro. Esse entendimento pode ser observado a partir do registro de Paschoal (2017) que trata do nascimento do projeto:

Cabe ao Estado, dentre outras medidas, organizar com periodicidade – e não só temporariamente – ações sociais e mutirões para emissão de documentação básica, esclarecendo a importância de cada documento, divulgando as hipóteses de gratuidade previstas na lei, com o intuito de garantir o acesso ao Registro Civil de Nascimento e aos demais documentos básicos a população chamada de invisível. (PASCHOAL, 2017, p. 117).

O trabalho de Paschoal, sob a ótica do Direito, faz parte do primeiro livro da COESUB⁶¹. Em sua análise, a criança sem o Registro Civil de Nascimento (RCN) torna-se invisível para as estatísticas oficiais e somente com o seu reconhecimento legal – por parte do governo, por meio do registro civil de nascimento – é que o acesso aos serviços públicos lhe é assegurado⁶². Este discurso da invisibilidade tem sido recorrente entre algumas autoridades da área da Justiça e está sendo reproduzido por diferentes profissionais. Entretanto é preciso desconstruir esse pensamento que caracteriza a

⁶¹ Lançado em 2017, o livro da COESUB reúne 19 artigos que trazem experiências de profissionais e estagiários que atuam ou já atuaram com a política de erradicação do sub-registro.

⁶² PASCHOAL, L. P. Projeto Criança Cidadã: o direito ao nome e o acesso à documentação básica. COESUB, Acesso à Documentação Básica. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

população sem documentação como invisível. Apesar de se tornar mais burocrático o acesso aos serviços públicos, essa parcela da população não é e nem pode ser impedida de ingressar nas redes de educação, saúde ou abrigos pelo fato de não possuir certidão de nascimento ou qualquer outro documento.

A idealização desse projeto foi sendo pensada a partir do mapeamento da rede de instituições de acolhimento disponíveis no sistema Módulo Criança e Adolescente (MCA)⁶³. Com os dados disponibilizados no sistema, o MCA produz censos sobre a população acolhida. A partir daí, é possível localizar onde se encontram situações de sub-registro, por exemplo, ou onde ocorrem índices de baixa documentação. A cidade do Rio de Janeiro, a título de amostra exemplo, concentra o maior percentual de acolhimentos no Estado. Em 2015, das 1988 crianças e adolescentes acolhidos, 736 localizavam-se dentro da cidade⁶⁴, sendo que 2% delas não tinham Registro Civil de Nascimento (RCN) e, conseqüentemente, não dispunham de Certidão de Nascimento (CN).

Com o propósito de sanar esse tipo de problema, o Projeto Criança Cidadã surge não apenas para centralizar o foco no sub-registro, mas de ampliar o acesso à documentação básica tanto para as crianças e adolescentes acolhidos quanto para os seus pais ou responsáveis. Executado pela COESUB por intermédio de um evento denominado ação social⁶⁵, o projeto atendeu mais de 500 crianças e adolescentes só em 2016 e foi responsável por providenciar a emissão de 519 documentos, entre 2ª via de Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade e CPF.

3.2.1. A tentativa da humanização dos dados estatísticos

No sistema MCA, é possível listar e identificar qualquer criança ou adolescente acolhido nos abrigos situados no Estado do Rio de Janeiro, desde que seus dados sejam

⁶³ Sistema criado em 2007 com o objetivo de traçar um perfil das crianças e adolescentes institucionalizados, mantendo um cadastro *on-line* com os dados dos programas de acolhimento desse público no Estado do Rio de Janeiro. Somente os atores envolvidos diretamente com os programas de acolhimento podem acessá-lo por questões de sigilo das informações que são cadastradas. As entidades que podem ter acesso a esse sistema são: Programas de Acolhimento Institucional ou Familiar; as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude; os Juízos de Direito da Infância e da Juventude; a Comissão Estadual Judiciária de Adoção; os Conselhos Tutelares; os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente; outros integrantes da rede de proteção, a critério do Órgão Gestor do MCA.

⁶⁴ Levantamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro sobre os abrigos no estado. Cf. <http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/TodoOEstado.pdf>.

⁶⁵ O evento denominado pela promotoria de “ação social” é o dia escolhido pra serem realizadas as atividades de emissão da Carteira de Identidade das crianças acolhidas nos abrigos e é abordado no subitem 3.2.2.

inseridos no sistema. Criado há mais de dez anos, essa ferramenta apresenta tecnologia capaz de registrar o histórico individual de cada criança e adolescente em uma ficha digital, preenchida desde o primeiro dia de acolhimento no abrigo e atualizada constantemente até o momento de desligamento do vínculo institucional – este ocorrido por inúmeras razões como maioridade, fuga, adoção ou colocação em família substituta e/ou família ampliada, óbito, transferência para outro abrigo etc. Além disso, a cada seis meses o sistema disponibiliza um censo da população infantojuvenil acolhida nos abrigos. Desde 2007, gradualmente o percentual dessa população apresenta queda e, nos últimos dez anos, o número de crianças e adolescentes nos abrigos do Estado caiu 50%⁶⁶.

A ficha de identificação no MCA, da forma como foi elaborada, é uma maneira de buscar levar aspectos mais reais do cotidiano dessas crianças para a tela do computador dos profissionais por trás de ações como as do Projeto Criança Cidadã. Dessa forma, segundo a lógica de seus idealizadores, os dados ali contidos ganham aspectos mais humanizados, de modo que possibilitem superar os limites de meros números estatísticos.

Isso porque os responsáveis pela instituição de acolhimento podem incluir nessas fichas informações, como fotografias, detalhes que envolveram o acolhimento, eventuais processos jurídicos etc. Entretanto continua sendo uma ficha. E por mais informações que ela possa conter, mesmo que milimetricamente detalhadas, jamais poderá representar e responder à totalidade dos fenômenos que resultaram no acolhimento desses indivíduos e como se dá o cotidiano nessas instituições. As diferentes informações nela contidas continuam gerando planilhas que anualmente apresentam dados inconclusos sobre a realidade das instituições e dos próprios acolhidos.

Além disso, os profissionais que fazem o cadastro das crianças e adolescentes, geralmente assistentes sociais, têm a opção de classificar as razões que motivaram o acolhimento, que podem ser definidos, por exemplo, como negligência dos pais ou responsáveis – razão que, segundo o próprio Censo do MCA, tem sido a maior causa dos acolhimentos – em 2016⁶⁷, representou 32% e, em 2017⁶⁸, 31%. Todavia esse dado

⁶⁶ O Globo, 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/censo-do-mp-revela-reducao-de-50-de-jovens-em-abrigos-nos-ultimos-10-anos-21856556>. Acesso em: 13/01/2018

⁶⁷ Cf. Censo MCA 2016. Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/18-censo/>. Acesso em: 28/02/2018.

⁶⁸ Cf. Censo MCA 2017. Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/20o-censo>. Acesso em: 28/02/2018.

pode ser irreal e interpretado de maneira subjetiva se não analisado pela totalidade do contexto social que envolve cada criança e adolescente.

É preciso compreender que o conceito de negligência muitas vezes pode ser usado de maneira indiscriminada e generalizada, pois se torna genérico fazer uma caracterização com apenas um clique no preenchimento da ficha se não se levar em consideração o contexto social e as intempéries das famílias que eram responsáveis por essa população infantojuvenil acolhida.

Qual a real parcela de responsabilidade dos pais ou responsáveis? Qual é a responsabilidade do Estado? É necessário, por exemplo, considerar se há universalidade nas redes municipais de creches e se há escolas integrais para os pais ou responsáveis deixarem os seus filhos enquanto estão trabalhando. A institucionalização nos abrigos é uma solução? Além disso, que critérios são levados em conta para caracterizar uma pessoa como negligente?

Certamente essas não são questões simples de responder. Como registra Fávero (2007, p. 161), uma interpretação nesse sentido, desconsiderando o contexto social é demasiadamente arriscado:

A culpabilização pode traduzir-se, em alguns casos, em interpretações como negligência, abandono, violação de direitos, deixando submerso o conhecimento das determinações estruturais ou conjunturais, de cunho político e econômico que condicionam a vivência na pobreza por parte de alguns sujeitos envolvidos com esses supostos atos.

Para os profissionais do Serviço Social que atuam nas instituições de acolhimento, é preciso ter a compreensão de que o sistema MCA foi desenvolvido sob a ótica de outra profissão, ou seja, o Direito. Nesse sentido, é importante observar que para esta categoria profissional a compreensão do conceito de negligência carrega distinções importantes em relação a como o Serviço Social deve nortear sua atuação profissional.

Segundo a ótica do Direito, compreende-se que existe negligência quando há desatenção ou falta de cuidado ao exercer certo ato, consistindo na ausência da necessária diligência. Diferentemente do dolo, que presume a ciência do dano (como objetivo ou possibilidade em virtude do risco), a negligência nessa perspectiva [...] é a inobservância de normas que ordenam agir com atenção, capacidade e discernimento.

Ainda na esfera do Direito localizamos debate a respeito da intencionalidade da negligência compreendida como não apenas a inobservância da lei, mas sim como uma ação incorporada por parcela de consciência e voluntarismo em que a intenção é reconhecida e consciente. (BERBERIAN, 2013, p. 16)

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DOS ACOLHIMENTOS EM VIRTUDE DE NEGLIGÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – 2010 - 2017									
Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Negligência	706	686	631	833	846	807	745	726	7947

Fonte: (MCA), 2018. Tabela de elaboração própria.

Não há, até o momento, estudos que identifiquem as motivações do aumento abrupto de acolhimentos registrados na tabela acima entre os anos de 2012 e 2013. Entretanto essa alteração pode estar relacionada com a variação do tempo em que a população infantojuvenil permaneceu nas instituições de acolhimento nesse período, que em 2013 foi maior que o ano anterior⁶⁹. Além disso, o prazo de dois anos para que esses indivíduos permaneçam nos abrigos por vezes acaba sendo extrapolado⁷⁰, principalmente por conta da morosidade nas tramitações para colocação em família substituta e da, ainda presente, preferência por crianças que estejam na primeira infância⁷¹ na hora da adoção.

Os dados do MCA ajudam a reforçar as hipóteses acima apresentadas: em 2012, o número de crianças colocadas em famílias substitutas foi de 596; em 2013, foi de 495⁷². Com relação à evasão, 2012 registrou 2.177 casos contra 1.311 no ano seguinte⁷³. A reintegração familiar também apresentou moderada diferença⁷⁴: em 2012, foram reintegradas 1.561 crianças e/ou adolescentes contra 1.489 em 2013.

A reflexão acerca da preocupação do uso indiscriminado do conceito de negligência vale também para os 9% registrados pelo mesmo censo como abandono, para os 8% por devolução ou tentativa malsucedida de colocação em família substituta, e também para os 6% acolhidos por conta dos pais ou responsáveis serem dependentes químicos ou alcoolistas. Até que ponto o fator da dependência química pode determinar a subtração dos laços familiares?

⁶⁹ Cf. Censo MCA 2017. Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/20o-censo>. Acesso em: 28/02/2018.

⁷⁰ NITAHARA, A. Uso de álcool e outras drogas aumenta entre as causas de acolhimento no Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.abc.com.br/cidadania/2012/09/uso-de-alcool-e-outras-drogas-aumenta-entre-as-causas-de-acolhimento>. Acesso em: 28/12/2017.

⁷¹ MACHADO, R. Crianças e adolescentes nos abrigos do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.multririo.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/12526-criancas-e-adolescentes-nos-abrigos-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 28/12/2017.

⁷² Cf. Censo MCA 2017. Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/20o-censo>. Acesso em: 28/02/2018.

⁷³ Idem.

⁷⁴ Idem.

Outro dado levantado pelo último Censo do MCA, publicado em janeiro de 2018, chama a atenção e reafirma a necessidade da documentação básica que diz respeito às crianças e adolescentes que necessitam de tratamento especial de saúde: 24,1%. Segundo as informações levantadas, dentro desse universo, 32,43% necessitam de acompanhamento psicológico; 18,15%, de acompanhamento psiquiátrico. Completam os casos de tratamento especial de saúde: doenças neurológicas com 10,04%; tratamento fonoaudiológico com 5,98%; outras doenças, 5,02%; retardo mental e HIV positivo aparecem com 3,47% cada; tratamento de fisioterapia foi registrado por 3,28% dos casos; 2,32% representam transtornos mentais; a dependência química também foi registrada em 2,12% dos casos e a encefalopatia em 1,54%; epilepsia e tratamento oftalmológico com 1,16% cada; o autismo representou 0,97% e o transtorno bipolar 0,77%; tuberculose, diabetes, doenças no aparelho digestivo, cardiopatias, DSTs, doenças dermatológicas e alergias aparecem com 0,58% cada; esquizofrenia, desnutrição, doenças renais, síndrome do alcoolismo fetal, asma ou bronquite e outras doenças respiratórias aparecem com 0,39%; Hepatite C, doenças infectocontagiosas, hemorroidas, queimaduras moderadas a severas, hidrocefalia, hipertensão, catarata, sífilis e anemia encerram a lista com 0,19% dos casos⁷⁵.

A obtenção da documentação básica, principalmente o CPF, torna-se de extrema importância nesses casos por conta da necessidade de medicação especial que o sistema de saúde oferece. Além disso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é assegurado pela LOAS, considera-se fundamental para a manutenção do tratamento.

O direito básico à saúde e o acesso a benefícios sociais como o BPC, por exemplo, dependem de um documento fundamental: o CPF. Porém a emissão deste documento, assim como o da carteira de identidade, é condicionada à existência da certidão de nascimento, que em muitos casos é nula.

Neste sentido, o Projeto Criança Cidadã tem representado uma importante contribuição na vida desses indivíduos, desde o seu lançamento em 2015, por intermédio de eventos denominados ações sociais, cujo planejamento prévio envolve pesquisa da possível inexistência documental, e posteriormente providencia a emissão e a entrega dos três principais documentos para a população infantojuvenil acolhida: certidão de nascimento, carteira de identidade e CPF. Os resultados das ações sociais que foram realizadas no ano de 2016 podem ser verificados a seguir.

⁷⁵ Cf. Censo MCA 2017. Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/20o-censo>. Acesso em: 28/02/2018.

3.2.2. Das “ações sociais” aos limites institucionais

Entre janeiro e dezembro de 2016 – período que compreende minha experiência no Criança Cidadã –, foram realizadas oito ações sociais em diferentes municípios: Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, São Gonçalo, Duque de Caxias, Niterói, Teresópolis e Belford Roxo. As ações sociais eram pensadas com meses de antecedência, e seu planejamento era carregado de rigorosa organização com relação à situação de cada acolhido.

O primeiro passo dava-se na escolha do município. Em seguida, por meio do sistema MCA, era feita a filtragem dos abrigos para listar os problemas com a documentação básica de cada criança e adolescente. Posteriormente, estabelecíamos contato com os responsáveis das instituições informando a provável data de realização da ação social. Além disso, solicitava-se a real necessidade dos acolhidos, visto que muitas vezes o MCA não era devidamente alimentado com os dados desse público atendido por falta de internet nas instituições⁷⁶.

Para as crianças e adolescentes que possuíam cópia da CN ilegível no MCA ou mesmo as que possuíam apenas os dados da CN, o procedimento era o mesmo: solicitar a segunda via ao cartório responsável pelo registro civil por meio de ofício. No início desses processos, eram comuns as respostas demorarem mais do que o prazo estabelecido de 15 dias, e quando isso ocorria, o pedido era reiterado por outro ofício e também por telefone. Com as inúmeras e constantes solicitações feitas pela COESUB, a demora no tempo de resposta diminuiu gradativamente.

Quando as certidões solicitadas chegavam por via dos Correios, o próximo passo era inserir a cópia digitalizada no MCA e outra na ficha impressa⁷⁷. Em seguida, um novo ofício era feito para solicitar à Receita Federal a inscrição no CPF. As respostas inicialmente eram enviadas em até duas semanas e vinham com a listagem nominal e os respectivos números da inscrição no CPF. Nesse caso, nós providenciávamos a impressão do documento, e, dependendo do número de inscrições, esse procedimento estendia-se por dias, pois o *site* da Receita Federal solicita o preenchimento dos seguintes dados: nome da criança; nome da mãe; a data de nascimento; além dos

⁷⁶ Essa constatação deu-se no decorrer do planejamento das ações sociais do Projeto Criança Cidadã, quando inúmeras queixas sobre a precária infraestrutura das instituições de acolhimento foram relatadas. Essas queixas geralmente eram feitas por assistentes sociais, que na maioria das vezes, como se percebeu por contatos, telefone e *e-mail*, eram as profissionais que mais estavam envolvidas com o sistema MCA.

⁷⁷ Essa ficha impressa é a própria ficha digital de cada criança e adolescente cadastrado no sistema MCA.

caracteres de segurança. Caso o *site* ou a inscrição daquela criança apresentasse erro, fato comum, o procedimento era separar essas inscrições e novamente entrar em contato com a Receita Federal para que solucionassem esses erros o quanto antes. Isso porque, concomitantemente a essas solicitações de documentação, a COESUB escolhia o abrigo para sediar a ação social com base nos seguintes critérios:

- a) maior quantitativo de crianças e adolescentes sem Carteira de Identidade;
- b) abrigo de fácil acesso aos demais;
- c) prévia autorização da promotoria da região;
- d) abrigo que possuía melhor infraestrutura para receber a ação social.

Depois dessa etapa, o DETRAN/RJ era informado sobre o endereço da sede e, no dia da ação social, um carro do MPRJ ficava à disposição para o transporte dos membros da COESUB responsáveis pelo evento, bem como do material previamente organizado para executar as atividades da ação social.

Conforme os respectivos representantes dos abrigos chegavam à sede com as crianças e adolescentes, a COESUB fazia uma triagem e os encaminhava para a equipe do DETRAN/RJ dar prosseguimento à emissão das carteiras de identidade, que geralmente levavam 15 dias para ficarem prontas. Posteriormente, a COESUB entregava pessoalmente os documentos originais nos abrigos e fazia a inserção de suas cópias nas respectivas fichas do MCA, dando por encerrado aquele caso.

3.2.3. O Projeto Criança Cidadã em números

Nas tabelas abaixo está o panorama geral referente às ações sociais realizadas ao longo de 2016.

TABELA 3 – AÇÕES SOCIAIS DO PROJETO CRIANÇA CIDADÃ 2016
Municípios Atendidos
<ul style="list-style-type: none">• Rio de Janeiro• Nova Iguaçu• São Gonçalo• Duque de Caxias• Niterói• Teresópolis• Belford Roxo

Fonte: COESUB, 2016. Tabela de elaboração própria

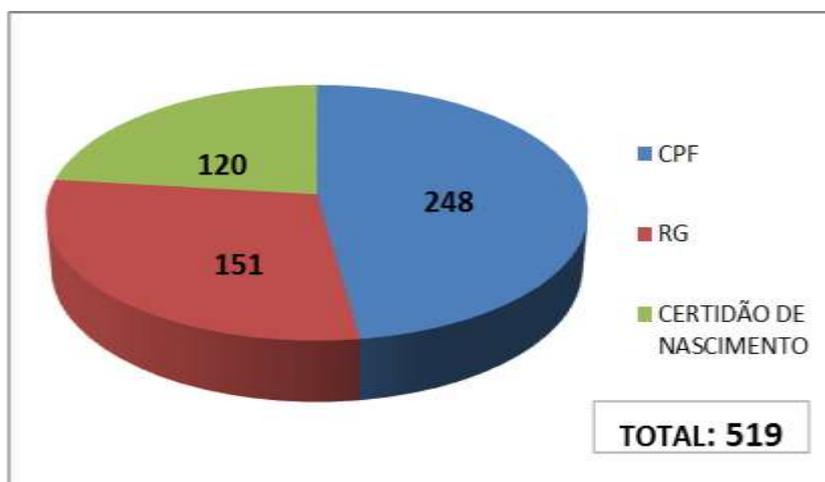
As ações sociais do “Criança Cidadã” relacionadas na tabela acima foram planejadas no final de 2015 e programadas para serem realizadas bimestralmente ao longo de 2016. Por essa razão, outros municípios não foram contemplados nesse período.

TABELA 4 – AÇÕES SOCIAIS DO PROJETO CRIANÇA CIDADÃ - 2016	
Panorama Geral	
•	Número de ações sociais: 8
•	Número de abrigos atendidos: 41
•	Número de crianças e adolescentes atendidos: 526
•	Documentos providenciados (Certidão de Nascimento, CPF e RG): 519

Fonte: (COESUB), 2016. Tabela de elaboração própria.

Uma das ações sociais realizadas no Rio de Janeiro acolhia crianças que, em sua maioria, apresentavam algum tipo de deficiência física ou mental. Sua maior demanda foi a regularização e emissão da primeira via do CPF, visto que as assistentes sociais precisavam de tal documento para dar entrada no Benefício de Prestação Continuada (BPC) dos acolhidos que se encaixavam dentro dos critérios de adesão. Nesse período, ainda encontrávamos entraves com a Receita Federal para diminuir a morosidade na emissão desse documento, mas gradativamente essas questões foram sanadas e a regularidade na emissão e envio do CPF tornou-se mais eficaz.

Gráfico 3 – Documentos providenciados pelo Criança Cidadã em 2016



Fonte: COESUB, (2016). Gráfico de elaboração própria.

A maior incidência na falta de documentação básica, como mostra o gráfico acima, ocorreu na falta do CPF. Isso se fez presente não apenas nos abrigos onde o índice de pessoas com deficiência era maior, mas em todas as instituições. Raramente nos deparávamos com crianças e adolescentes que já possuíam os três documentos, pois um condiciona a emissão do outro. No caso do CPF, não há necessidade da Carteira de Identidade para emití-lo, a não ser que esta pessoa seja maior de dezoito anos ou não possua Certidão de Nascimento.

Cada ação social trazia consigo experiências e histórias bastante ricas que agregaram de forma significativa em minha formação. Entretanto, algumas vezes, a sensação que ficava ao final remetia à insignificância que essas ações representavam na vida daquelas crianças e adolescentes perto do que o Estado pode ofertar.

Apesar da felicidade estampada no rosto de cada um ao receber seus documentos – e com isso gerar uma satisfação profissional ao ver o trabalho sendo realizado –, a inquietação fazia-se recorrente. Afinal, ampliar o acesso à documentação básica significa ampliar o acesso a direitos? Como vimos anteriormente no primeiro capítulo, a identificação civil atende a distintos interesses e sua evolução está profundamente relacionada com a luta de classes.

Desse modo, ações pontuais para promover a emissão de documentos que não integrem – de maneira consolidada e permanente – proteção social, garantia de trabalho, saúde e educação de qualidade, tornam-se insuficientes diante das demandas reais na vida desses “pré-cidadãos”. Ou seja, tais ações – oriundas do Compromisso Nacional para Erradicar o Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliar o Acesso à Documentação Básica – não garantem o acesso a direitos. Estas ações, apenas *registram novos cidadãos* na sociedade capitalista, mantendo a ordem do sistema. O acesso ou não a direitos depende fundamentalmente de fatores que transbordam a emissão da documentação civil. Eles estão relacionados à forma como a sociedade, de conjunto, se organiza e a como interesses distintos são disputados. Ainda assim, em determinadas sociedades a documentação civil pode ser um elemento mediador e/ou adicional para tal acesso.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões aqui encontradas não tiveram por finalidade encerrar o debate acerca das contradições que envolvem o fenômeno do sub-registro civil de nascimento. Ao contrário, servem apenas como subsídios para abrir novos caminhos de pesquisadores cujas inquietações despertem o interesse de uma interpretação dialética.

Como vimos ao longo do primeiro capítulo, a identificação civil não se trata apenas de um mecanismo que mostra – de forma escrita e/ou fotografada – quem sou eu e quem é você. É, na verdade, uma tecnologia de controle social que evoluiu, e continua em estágio de evolução, concomitantemente aos processos históricos da luta de classes.

A cultura de que sem documentos você não é ninguém perante a sociedade – vide os enterros de pessoas que são consideradas indigentes por não serem identificadas pela ausência de documentação – ainda impera sobre os lares brasileiros, e ganhou um reforço com a recente Intervenção Federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, orquestrada por Michel Temer. Isso porque as entidades de segurança do Estado estarão sob a responsabilidade das forças armadas até segunda ordem. Estas, por sua vez, vêm cercando as favelas na capital e exigindo a identificação dos moradores para preencher seu próprio banco de dados que visa identificar possíveis criminosos foragidos da justiça. Isso reforça a constatação de que essa cultura acerca dos documentos civis afeta, geralmente, os seguimentos mais pobres da sociedade.

Diante do que foi exposto ao longo do trabalho, e ainda de constatações que o sub-registro permanece concentrando índices elevados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil⁷⁸ – o que contradiz a informação do governo de que este problema foi erradicado⁷⁹ –, indagações sobre o porquê essa realidade insiste em atingir a parcela mais pauperizada da classe trabalhadora fazem-se necessárias para guiar novos estudos.

A temática do sub-registro articula, em si, distintas dimensões. Pode atender a interesses pontuais de acesso a determinadas políticas sociais por parte da população. Simultaneamente, pode ser objeto de mera propaganda internacional do Brasil, concomitante à necessidade de responder a justos questionamentos de instituições internacionais e nacionais que se propõem à defesa de direitos humanos.

⁷⁸ Sub-registro de bebês cai para 1%; Norte e Nordeste ainda têm taxas altas. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.ebec.com.br/direitos-humanos/-noticia/2015-12/sub-registro-de-bebes-cai-para-1-norte-e-nordeste-ainda-tem>. Acesso em: 01/03/2018.

⁷⁹ Brasil erradica sub-registro civil de nascimento. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/dezembro/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>. Acesso em: 14/01/2018.

Parece-nos possível afirmar que este fenômeno, portanto, não deve ser reduzido em importância nem situado apenas no âmbito do que se convencionou chamar de “direitos civis”. Apreender, ao longo da atuação profissional nos mais diversos campos de atuação, as contradições e potencialidades existentes no debate acerca do sub-registro é tarefa necessária e que pode ser desenvolvida no sentido da defesa dos direitos da população que demanda a atuação de assistentes sociais.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Sub-registro de bebês cai para 1%**; Norte e Nordeste ainda têm taxas altas. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.ebec.com.br/direitos-humanos/-noticia/2015-12/sub-registro-de-bebes-cai-para-1-norte-e-nordeste-ainda-tem>. Acesso em: 01/03/2018.

AGUIAR, Kátia Maria. A posição política de Getúlio Vargas frente às classes produtoras e trabalhadoras mineiras na década de 1930. In: **Revista História em Curso**, Belo Horizonte, v.2, n. 2. Belo Horizonte, 2012.

ANTUNES, Vanderlei Lemos. O Conceito de Soberania em Jean-Jacques Rousseau. In: **Controvérsia**, v.2, n.1, 2006. p. 70-77.

ARAÚJO, Vera. **Censo do MP revela redução de 50% de jovens em abrigos nos últimos 10 anos**. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/censo-do-mp-revela-reducao-de-50-de-jovens-em-abrigos-nos-ultimos-10-anos-21856556>. Acesso em: 13/01/2018

ASSUNÇÃO, Diana. **A precarização tem rosto de mulher**. São Paulo: Edições Iskra, 2013.

BARBOSA, Annina. **Vargas cria Carteira Profissional nos anos 30, em meio à modernização do país**. 2017. Disponível em: <http://acervo.oglobo.com/em-destaque/vargas-cria-carteira-profissional-nos-anos-30-em-meio-modernizacao-do-pais-21071368>. Acesso em: 08/01/2018.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

BERBERIAN, Thais, P. **Serviço Social e avaliações de “negligência” contra criança e adolescente: debates no campo da ética profissional**. Dissertação de mestrado defendida na PUC-SP. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013. Disponível em: <https://sapientia.puc.sp.br/handle/handle/17654>. Acesso em: 20/02/2018. 143 pp.

BOITO, Amando, Jr. O Legado dos Governos do PT. In: MARINGONI e MEDEIROS (Org.). **Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 27-34.

BRAGA, Mariana. **Emissão de certidões de nascimento em maternidades é facilitada**. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/58272-emissao-de-certidao-de-nascimento-em-maternidade-e-facilitada>. Acesso em: 31/01/2018.

BRASIL DE FATO. **Banco Mundial recomenda a ampliação do Bolsa Família para conter novos pobres**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/02/16/banco-mundial-recomenda-ampliacao-de-bolsa-familia-para-conter-novos-pobres/>. Acesso em: 01/03/2018.

BRASIL, Decreto n. 19.433 de 26 de novembro de 1930.

_____. Brasil erradica sub-registro civil de nascimento. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/dezembro/brasil-erradica-sub-registro-civil-de-nascimento>. Acesso em: 14/01/2018

BRASILEIRO, Tula Vieira. **“Filho de”**: um estudo sobre o sub-registro de nascimento de nascimento na cidade do Rio de Janeiro. Tese de doutorado defendida no âmbito da PUC-RJ. Rio de Janeiro: PUC, 2008. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/nucleos-de-atuacao/registro-civil-de-nascimento-e-documentacao-basica/doutrina>. Acesso em: 06/03/2018. 221 pp.

_____ O Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso a Documentação Básica do Rio de Janeiro: um zoom sobre a sua trajetória. In: COESUB: **Acesso a Documentação Básica**. MPRJ, 2017, pp. 47-79.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. In: **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, v. 22, n. 1, 1999.

CARVALHO, Sandra. Direitos humanos no Brasil 2002. In: **Relatório Anual do Centro de Justiça Global**. Brasil: Justiça Global, 2002.

CARTA MAIOR. **Os 11 crimes da era FHC**. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/Os-11-crimes-da-era-FHC/4/34283>. Acesso em: 28/02/2018.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Revista Em Pauta**, v.11, n.31, 1. sem, 2013, pp. 119-138.

CFESS. **Legislação e resoluções sobre o trabalho do/a assistente social**. Brasília: 2011.

CHAHAIRA, Letícia. **Invisibilidade cidadã x visibilidade punitiva**: Um olhar para a (falta de) identificação civil no sistema prisional do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Monografia de graduação defendida no âmbito da UFRJ. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/nucleos-de-atuacao/registro-civil-de-nascimento-e-documentacao-basica/doutrina>. Acesso em: 06/03/2018. 77 pp.

CHAVES, Vera Lúcia; AMARAL, Nelson. Política de expansão da educação superior no Brasil: o Prouni e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, v.32, n.4, dez, 2016.

CONJUR. **Alistamento de homens**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/homem-trans-45-anos-alistar-forcas-armadas>. Acesso em: 21/03/2018.

CRESS/RJ. **IX Prêmio de Visibilidade das Políticas Sociais e do Serviço Social**. Disponível em: <http://www.cressrj.org.br/site/eventos-cress/classificacao-dos-trabalhos-premiados-no-ix-premio-de-visibilidade/>. Acesso em: 28/02/2018.

DAMATTA, Roberto. A mão invisível do Estado: notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira. In: **Anuários Antropológicos/99**, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002, pp. 37-64.

DIAS, Rodolfo. Carta ao povo brasileiro: recepção dos banqueiros à entrada do PT no poder. In: **VII Colóquio Internacional Marx Engels**. Anais eletrônicos. Campinas: Unicamp, 2012. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2012/trabalhos/6742_Dias_Rodolfo.pdf. Acesso em: 07/01/2018

FIORI, José Luís. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER (Org.). **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 31-51.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015, aponta estudo**.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1916858-desigualdade-no-brasil-nao-caiu-desde-2001-aponta-estudo.shtml>. Acesso em: 01/03/2018.

G1. **Para ONU, Brasil é exemplo de como evitar retrocesso em ganhos sociais.** Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/para-onu-brasil-e-exemplo-de-como-evitar-retrocesso-em-ganhos-sociais.html>. Acesso em: 01/03/2018.

GARRIDO, Beatriz & LEONARDOS, Leilá. O Movimento que está sacudindo o Brasil para promover o Registro Civil de Nascimento. In: COESUB: **Acesso a Documentação Básica**. MPRJ, 2017, pp. 23-28.

GIAMBIAGI, Fábio. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?** São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 40. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014.

JORNAL ARPEN-SP. **Brasil é destaque em relatório mundial do UNICEF sobre combate ao sub-registro.**

Disponível em: http://www.arpensp.org.br/?pG=X19qb3JuYWlzM2FycGVu&id_jornal=112. Acesso em: 14/01/2018.

KONDER, Leandro. **O que é a dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

LAMAS, Isabella; FINAZZI, João, NASSER, Reginaldo. Entre Porto Alegre e Davos. In: MARINGONI e MEDEIROS (Org.). **Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017, pp. 133-139.

LUZ, Alex; SANTIN, Janaína. As Relações de Trabalho e sua regulamentação no Brasil a partir da Revolução de 1930. In: **IV Congresso Internacional de História**. Universidade Federal de Maringá, 2010. Disponível em: Acesso em: 28/01/2018.

MACHADO, R. **Crianças e adolescentes nos abrigos do Rio de Janeiro**. Disponível em: <http://www.mulirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/12526-criancas-e-adolescentes-nos-abrigos-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 28/12/2017.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Boitempo: 2010.

MATOS, Maurílio, C. **Assessoria e consultoria: reflexões para o Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2010, pp. 29-57.

MEC. **Prouni: representações gráficas**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>. Acesso em: 28/02/2018.

_____. **Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36039-relatorio-educacao-para-todos-no-brasil-2000-2015>. Acesso em: 07/03/2018.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da política de assistência social do governo Lula**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-14012013-142845/pt-br.php>. Acesso em: 07/03/2018. Tese de Doutorado, pp. 1-212.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. **Assistência social em debate: direito ou assistencialização?** In CFESS (Org.). O trabalho do/a assistente social no SUAS. Brasília: CFESS, 2011.

MOTTA, Pedro, RIOS, Sandra. **A política externa do PT – hora do balanço.** 2016. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-do-pt---hora-do-balanco,10000027143>. Acesso em: 24/12/2017.

MOREIRA, Marcelo. **Cidadania regulada: a fortuna de um conceito e os dilemas da democracia brasileira.** In: 41 Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Lavras, 2017, pp. 1-23.

MPRJ. **Censo MCA 2016.** Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/TodoOEstado.pdf>. Acesso em: 24/12/2017.

_____. **Censo MCA 2016.** Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/18-censo/>. Acesso em: 28/02/2018.

_____. **Censo MCA 2017.** Disponível em: <http://mca.mp.rj.gov.br/20o-censo>. Acesso em: 28/02/2018.

_____. **Acesso a Documentação: COESUB. 2017** Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/nucleos-de-atuacao/registro-civil-de-nascimento-e-documentacao-basica/doutrina>. Acesso em: 06/03/2018.

NETTO, José Paulo. **A construção do projeto ético-político profissional do serviço social.** Brasília: CFESS, 1999, p. 1-22.

NITAHARA, A. **Uso de álcool e outras drogas aumenta entre as causas de acolhimento no Rio de Janeiro.** Disponível em: <http://www.ebc.com.br/cidadania/2012/09/uso-de-alcool-e-outras-drogas-aumenta-entre-as-causas-de-acolhimento>. Acesso em: 28/12/2017.

O GLOBO. **Censo do MP revela redução de 50% de jovens em abrigos nos últimos 10 anos.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/censo-do-mp-revela-reducao-de-50-de-jovens-em-abrigos-nos-ultimos-10-anos-21856556>. Acesso em: 13/01/2018.

PASCHOAL, Livia Pereira. Projeto Criança Cidadã: o direito ao nome e o acesso à documentação básica. In: COESUB: **Acesso a Documentação Básica.** Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2017, pp. 113-126.

RICHTER, Vitor, S. **Seguindo as vias: declaração de nascido vivo, identificação e mediação.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012. Dissertação de Mestrado defendida no âmbito da UFRGS. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/nucleos-de-atuacao/registro-civil-de-nascimento-e-documentacao-basica/doutrina>. Acesso em: 06/03/2018. 161 pp.

ROCELLA, Jessica. **Padronização de certidões de nascimento, casamento e óbito começa nesta quarta.**

Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/onde-investir/noticia/2017224/padronizacao-certidoes-nascimento-casamento-obito-comeca-nesta-quarta>. Acesso em: 31/01/2018

RODRIGUES, Thiago. A rebelião operária contra a ditadura e as origens do PT. **Revista Ideias de Esquerda**, v. 1, n. 1, mai, 2017.

Disponível em: <http://esquerdadiario.com.br/ideiasdeesquerda/?p=157>. Acesso em: 27/02/2018.

ROIO, José Luiz. A luta por um projeto nacional. In: MARINGONI e MEDEIROS (Org.). **Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 141-144.

RUIZ, Jefferson, L. S; PEQUENO, Andreia Cristina, A. **Direitos Humanos e Serviço Social**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RUIZ, Jefferson, L. S. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Otávio Pinto. **A revolução de 1930 e o direito do trabalho no Brasil**. São Paulo, 1999.

SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa Bolsa Família: uma inovação conservadora? In: **Revista Praia Vermelha**, v. 23, n. 1, 1º sem, 2013.

Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/9639>. Acesso em: 07/03/2018.

TJRJ. **Sub-registro civil**. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/projetos-especiais/sub-registro-civil>. Acesso em: 05/03/2018.

UNICEF. **Um mundo para as crianças**. Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas. A meta das Nações Unidas para o milênio. 2002.

Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/um_mundo.pdf. Acesso em: 17/02/2018.

_____ **Cartilha para os profissionais da educação desenvolvida pelo Comitê Gestor Estadual de Políticas de Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica**. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/br_cartilha_rg_rj.pdf. Acesso em 20/08/2016.

VALENTE, Ivan. O Colapso da Conciliação de Classes. In: MARINGONI e MEDEIROS (Org.). **Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 59-64.