A DEMOCRACIA EM CONFRONTO:

POLÍTICAS SOCIAIS E A DIFÍCIL RESISTÊNCIA À HEGEMONIA CONSERVADORA NO BRASIL

Luci Faria Pinheiro (Org.)

LASSAL
ESS-UFF
LABORATÓRIO DE SERVIÇO SOCIAL, MOVIMENTOS SOCIAIS E NOVOS PROJETOS SOCIETÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

Universidade Federal Fluminense

UANÁ
EDITORA

A DEMOCRACIA EM CONFRONTO:

POLÍTICAS SOCIAIS E A DIFÍCIL RESISTÊNCIA À HEGEMONIA CONSERVADORA NO BRASIL

Luci Faria Pinheiro (Org.)

LASSAL
ESS-UFF
LABORATÓRIO DE SERVIÇO SOCIAL, MOVIMENTOS SOCIAIS E NOVOS PROJETOS SOCIETÁRIOS NA AMÉRICA LATINA

Universidade Federal Fluminense

UANÁ
EDITORA

AUTORES(AS):

Amanda Damiana dos Santos de Souza
Ana Victória de Paula Santos Guimarães
Anna Beatriz Vieira da Fonseca
Clarissa Neris da Silva
Estela Vargas
Fernanda Agum
Jennifer da Mota Perroni
Julia Lemos
Luci Faria Pinheiro
Mariana Lourenço Leite
Mayara Cins Sousa
Nadia Nunes
Natália Buginga R. da C. Sachini
Raissa Aparecida de Moura Drago
Thaís da Silva Knust
Tiago da Silva Almeida
Vitória da Silva Chagas Babo
Viviane Neves Quintanilha Abdalla
Wellington Alejandro da Silva
Yasmin Mota

Editora Uaná
CNPJ 47.351.194/0001-33
editorauana@gmail.com
www.editorauana.com.br
Niterói, RJ

Leila Maribondo
Editora Responsável | Projeto Gráfico | Diagramação

Carlos Douglas Martins Pinheiro Filho
Editor Adjunto

Livro digital – E-book (Acesso livre e gratuito)
Licença Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND)

DOI: http://doi.org/10.36599/uana-978-65-84417-03-8

A Democracia em confronto [livro eletrônico] : políticas sociais e a difícil resistência à hegemonia conservadora no Brasil / Luci Faria Pinheiro (org.). -- Niterói, RJ : Editora Uaná, 2026.
PDF

Vários autores.
Bibliografia
ISBN 978-65-84417-03-8

1. Brasil - Política e governo 2. Ciência política 3. Democracia - Brasil I. Pinheiro, Luci Faria.

26-409909.0 CDD-321.8

Índices para catálogo sistemático:

1. Democracia : Ciências políticas 321.8

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964



SUMÁRIO

Apresentação **8**
Luci Faria Pinheiro

PARTE I: POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: DEPENDÊNCIA, AUTOMAÇÃO E EMANCIPAÇÃO **13**

Capítulo 1. A FORMAÇÃO EDUCACIONAL: HEGEMONIA E DESAFÍOS À EMANCIPAÇÃO DOS TRABALHADORES **14**
Ana Victória de Paula Santos Guimarães
Clarissa Neris da Silva

Capítulo 2. O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PSICOLÓGICAS **36**
Viviane Neves Quintanilha Abdalla

Capítulo 3. EDUCAÇÃO SUPERIOR EM UMA FORMAÇÃO SOCIAL DEPENDENTE: ESTADO, ORGANISMOS INTERNACIONAIS E OS LIMITES DO DIREITO NO BRASIL **53**
Fernanda Agum

Capítulo 4. A CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) NUMA PERSPECTIVA GRAMSCIANA DE HEGEMONIA **76**
Tiago da Silva Almeida

Capítulo 5. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NA ERA DA AUTOMAÇÃO **106**
Jennifer da Mota Perroni

PARTE II : MULHER, GÊNERO E JUVENTUDES **130**

Capítulo 6. O CONSUMO DE DROGAS NA JUVENTUDE PERIFÉRICA E A INFLUÊNCIA DO RAP CARIOCA **131**
Yasmin Mota
Estela Vargas

Capítulo 7. A OFENSIVA PUNITIVISTA SOBRE A ADOLESCÊNCIA BRASILEIRA: A PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO (2012–2025) **157**
Mariana Lourenço Leite

Capítulo 8. ENTRE PROTEÇÃO A INFÂNCIA E A CONSTRUÇÃO DE HEGEMONIA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DA ORDEM BURGUESA **177**
Thaís da Silva Knust

PARTE III: GÊNERO E VIOLÊNCIA: A CULTURA DIGITAL E O COMBATE AOS DIREITOS **197**

Capítulo 9. AGRAVOS DO DEEPFAKES ENQUANTO INSTRUMENTO PARA OS CRIMES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL **198**
Anna Beatriz Vieira da Fonseca

Capítulo 10. CIDADANIA PLENA E LAICIDADE DO ESTADO NO BRASIL: DESAFIOS DE UMA DEMOCRACIA INFLUENCIADA. **218**
Amanda Damiana dos Santos de Souza

Capítulo 11. FÉ E CIDADANIA INSURGENTE DE MULHERES TRANS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA DISPUTA IDEOLÓGICA FRENTE À MORAL CONSERVADORA NEOPENTECOSTAL **233**
Wellington Alejandro da Silva

PARTE IV: DESAFIOS DE ATENDIMENTO DE DIREITOS PELAS POLÍTICAS SOCIAIS **249**

Capítulo 12. HEGEMONIA E INTERSETORIALIDADE **250**
Julia Lemos

Capítulo 13. UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS E FOCALIZACÃO DA POBREZA **266**
Nadia Nunes

Capítulo 14. MIGRAÇÃO, CIDADANIA E DEMOCRACIA: OS DESAFIOS DO ESTADO E DA SOCIEDADE NA GARANTIA DE DIREITOS **281**
Natália Buginga R. da C. Sachini

PARTE V: A HEGEMONIA CONSERVADORA DO AGRO BRASILEIRO **300**

Capítulo 15. DA UDR À JBS: HEGEMONIA E PODER NO ESTADO BRASILEIRO **301**
Mayara Cins Sousa

Capítulo 16. O AVANÇO DO AGRONEGÓCIO E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DISPUTAS HEGEMONICAS NO BRASIL **320**
Raissa Aparecida de Moura Drago
Vitória da Silva Chagas Babo

Apresentação

Os textos que se apresentam nos capítulos a seguir, estão divididos em uma diversidade de temas. Todos estes resultaram de um trabalho docente da organizadora com estudantes de mestrado e de doutorado em Política Social, na Universidade Federal Fluminense, Escola de Serviço Social.

Nossos cursos têm semestralmente incentivado a produção dos estudantes, com o propósito de desenvolver com qualidade uma política de formação de pesquisadores, profissionais e docentes. Cada disciplina segue uma ementa especifica dentro do escopo das linhas de concentração e de pesquisa do PPG. A disciplina que ensejou a presente coletânea foi “Estado, Sociedade e Cidadania”, cursada no segundo semestre de 2025. Temos procurado estimular que as avaliações possam contribuir com o resultados finais de cada projeto registrado pelos ingressos ao Programa de Pós-Graduação. Deste modo, os resultados obtidos percorrem, com algumas variações uma bibliografia básica e complementar, de acordo com cada objeto. As reflexões originais, de caráter teórico foram alinhadas em sua maioria, ao pensamento de Gramsci, mostrando um esforço louvável embora em processo, para refletir questões iminentes, sobretudo nas preocupações que alimentam o debate contemporâneo no Serviço Social, onde a educação tem sido uma

das políticas sociais mais presentes. Nesse sentido, o leitor poderá se surpreender com esse esforço de contribuição, para pensar a ação política no quadro de crise da democracia, enfocada através de conceitos e categorias apropriadas do in italiano como: hegemonia, sociedade civil, aparelhos de hegemonia, dentre outros, no marco das polarizações acirradas entre as principais classes sociais no capitalismo contemporâneo.

O Primeiro Capitulo está dividido em cinco contribuições referentes a política de educação superior. Iniciamos com o artigo de Ana Vitória & Clarissa, que abordam a importância da disputa por hegemonia de um projeto de "emancipação dos trabalhadores"; na sequência, Viviane Abdalla analisa o papel do Estado na garantia do direito à educação sob uma perspectiva da psicologia. Já Fernanda Agum resgata a implicação dos organismos internacionais na educação como limite do direito numa perspectiva de dependência do Estado brasileiro. Conclui com dois textos, o de Tiago Almeida, assim como, o de Jennifer Mota. Os autores discutem, respectivamente, sobre o processo de construção do Plano Nacional de Educação sob os fundamentos do pensamento Gramsci; Mota na sequência, apresenta as mudanças introduzidas na educação superior, a partir do trabalho automatizado, revelando experiência e comparação entre o antes e o depois da automação.

No capitulo II, a tônica dos artigos é sobre a juventude, proteção social e punitivismo. No primeiro, Mota & Vargas, apresentam a cultura Rap Carioca, como forma de resistência das

periferias, frente à violência contra jovens e adolescentes nas favelas. Alinha-se sequencialmente, uma pesquisa de Mariana Leite sobre a legislação que rege a política punitivista de combate às drogas entre jovens e adolescentes no Brasil. Thaís Knust apresenta a ideia de uma hegemonia a ser conquistada na proteção à infância, frente à institucionalização da ordem burguesa.

No capitulo III são analisados por Ana Beatriz, gênero e violência, frente a utilização de *deepfakes* como ferramentas de proliferação ideológica de valores conservadores. Amanda Damiana por sua vez, aponta "Desafios de uma democracia influenciada", a partir da perspectiva do Estado laico e da cidadania. Enquanto Wellington Alejandro apresenta uma contratendência à resistência de grupos que se organizam contra a transfobia nas redes sociais.

O Capitulo IV constitui-se de três artigos, dos quais o primeiro, de Júlia Lemos, apanha a questão da intersetorialidade nas políticas sociais enquanto desafio na conquista de hegemonia. Nadia Nunes resgata a universalização dos direitos, apontando contradições quanto à focalização das políticas de combate à pobreza. Outras contradições são apontadas na democratização de direitos, por Nathália Buginga, como os desafios do Estado na incorporação dos direitos aos migrantes em área de fronteira.

No Capitulo V, último, reúnem-se duas propostas sobre um tema essencial, mas que tem reduzido de importância no

debate acadêmico, cujas determinantes parecem residir no marco mesmo da hegemonia que ganhou o seu objeto na sociedade, naturalizando-se como projeto do capital a despeito das contradições que acumula. Larissa Drago e Vitória Babo trazem uma discussão sobre a força do agronegócios na política de segurança alimentar, focando-se sobre organizações tradicionalmente conservadoras, como UDR e JBS. A nova face do conservadorismo, acelerado desde 2018, é acionado na disputa pelos recursos do Estado, fragilizando a distribuição de renda e os investimentos em políticas sociais, ao mesmo tempo em que procuram conter a resistência dos trabalhadores.

Antes de finalizar, registramos o esforço de qualificação dessa coletânea. Todos os textos foram submetidos a uma avaliação às cegas, depois de encerrada a disciplina da qual resultaram. Um corpo de dez pareceristas foi formado, oriundos de várias instituições de ensino e pesquisa diferentes, com as quais o LASSAL tem se articulado: UEL, UFRJ, UFF, UFG, Escola de Formação de Maricá. Ainda contribuíram técnicos altamente capacitados, doutores que atuam em políticas sociais nos municípios de Niterói, Rio de Janeiro e de Maricá. A iniciativa foi inserida nas dinâmicas de um projeto de extensão do LASSAL, garantindo uma produção e difusão, através de atividades que estão sendo realizadas em 2026, integrando graduação e pós-graduação. Essa é a segunda produção do LASSAL em parceria com a Editora Uaná. A terceira faz parte do mesmo projeto mencionado, em conjunto com a equipe do LASSAL e seus

colaboradores.

Desejamos uma excelente leitura!!

Luci Faria Pinheiro
E-mail : lucifariapinheiro@gmail.com
Outubro, 2026.

PARTE I

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO: DEPENDÊNCIA, AUTOMAÇÃO E EMANCIPAÇÃO

Capítulo 1.

A FORMAÇÃO EDUCACIONAL: HEGEMONIA E DESAFIOS À EMANCIPAÇÃO DOS TRABALHADORES

Ana Victória de Paula Santos Guimarães
Clarissa Neris da Silva

RESUMO
O presente artigo analisa os processos educacionais no Brasil a partir da relação entre hegemonia e resistência, com foco na formação educacional ofertada pelo Estado à classe trabalhadora no marco do capitalismo dependente. Ancorado no método materialista histórico-dialético, o estudo adota abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica. A análise organiza-se em quatro eixos: a formação social brasileira e a constituição da cidadania sob o capitalismo dependente; a relação entre trabalho simples e trabalho complexo na conformação dos projetos educacionais; o projeto de educação no período pós-Constituição de 1988, com ênfase nas reformas recentes; e as propostas educacionais contra-hegemônicas, em especial aquelas vinculadas às pedagogias críticas. Conclui-se que as propostas contra-hegemônicas, ao defenderem o acesso ao conhecimento científico e a formação crítica dos sujeitos, constituem elementos centrais para a construção de uma educação comprometida com a transformação social.
Palavras-chave: Educação; Capitalismo dependente; Pedagogia das competências; Contra-hegemonia; Trabalho

ABSTRACT
This article analyzes educational processes in Brazil based on the relationship between hegemony and resistance, focusing on the education provided by the State to the working class within the framework of dependent capitalism. Anchored in the historical-dialectical materialist method, the study adopts a qualitative approach grounded in bibliographic and documentary research. The analysis is organized into four axes: Brazilian social formation and the constitution of citizenship under dependent capitalism; the relationship between simple and complex labor in the shaping of educational projects; the educational project in the post-1988 Constitution period, with an emphasis on recent reforms; and counter-hegemonic educational proposals, particularly those linked to critical pedagogies. The study concludes that counter-hegemonic proposals, by advocating for access to scientific knowledge and the critical formation of subjects, constitute central elements for the construction of an education committed to social transformation.
Keywords: Education. Dependent capitalismo. Pedagogy of competences. Counter-hegemony. Labor.

1. Introdução

A formação histórico-social da classe trabalhadora brasileira exige uma leitura epistemológica das relações de poder, nas quais as instituições Estado, família, escola, arte, moral produzem sentidos e moldam subjetividades (ACANDA, 2006). No contexto da totalidade capitalista, a educação incorpora a visão burguesa e as necessidades de reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo que figura como demanda da própria classe trabalhadora para o desempenho de tarefas simples e complexas e para a compreensão das relações sociais historicamente constituídas (NEVES; PRONKO, 2008). O capitalismo dependente instalado no Brasil cria barreiras estruturais à participação econômica e sociopolítica dos trabalhadores, configurando um sistema escolar com funções especializadas: um ramo científico-formador para a direção social e outro técnico-tecnológico ligado à produção (FERNANDES, 1981; NEVES; PRONKO, 2008).

Embora historicamente orientada para a formação da força de trabalho e pelo consenso social, a educação ganhou centralidade como vetor de inclusão e desenvolvimento, exigindo investimentos para fortalecer sua função social (Bittencourt, 2017) e garantindo nexos estreitos entre democracia, cidadania e educação (GONÇALVES et al., 2017). Em períodos de abertura política, como o processo constituinte de 1987–88, emergiram demandas por reordenações jurídico-institucionais após duas décadas autoritárias (1964-1985) (CORBUCCI et al., 2009). Hoje,

diante de transformações tecnológicas, econômicas e culturais, espera-se da educação não apenas transmissão de conteúdo, mas a formação crítica e responsável dos sujeitos (GOMES et al., 2025). Reformas como a do Ensino Médio reacenderam debates sobre atualização curricular, formação de mão de obra e a resistência de pedagogias críticas — em especial a pedagogia histórico-crítica — como propostas contra hegemônicas.

Nesse sentido, o artigo questiona qual formação educacional a classe trabalhadora recebeu do Estado, sob a perspectiva do trabalho simples e complexo. O objetivo geral é analisar essa formação. Como objetivos específicos, busca-se identificar a posição de classe no capitalismo dependente; compreender o projeto educacional vinculado ao trabalho simples e complexo; examinar o cenário pós-Constituinte e seus desafios; e apontar uma proposta contra hegemônica voltada à emancipação e transformação social.

Em relação à metodologia, a investigação apoia-se em pesquisa bibliográfica, utilizando livros, artigos científicos, documentos oficiais e relatórios institucionais (GIL, 2002).

Trata-se de uma pesquisa básica, fundamentada no método materialista histórico-dialético, por compreender que a análise da trajetória histórica do fenômeno é central para sua explicação no contexto contemporâneo (MAZZUCATO, 2018). O referencial teórico recupera conceitos gramscianos de poder, hegemonia e sociedade civil (Acanda, 2006; Coutinho, 1992), a constituição da cidadania no capitalismo dependente (Santos,

1979; Fernandes, 1981; Oliveira, 2003), o debate sobre trabalho simples e complexo (Neves; Pronko, 2008) e a história da educação brasileira (Ribeiro, 1993). Para o projeto educacional pós-constituinte consultam-se Benedito e Brazarotto (2025), Castro (2019) e Saviani (2016). A proposição de uma educação contra hegemônica fundamentase em Freire (1976), Giroux (2022) e Saviani (2014).

2. Formação social da classe trabalhadora brasileira no marco do capitalismo dependente

A compreensão histórico-social da formação da classe trabalhadora no Brasil exige uma leitura das relações de poder. Acanda (2006), sob perspectiva gramsciana, afirma que o poder se sustenta no controle de instituições que conferem sentido — como Estado, família, escola, arte e moral — responsáveis por definir valores, formas de pensar e aspirações, sendo historicamente instrumentalizadas. Esses campos institucionais, como parte da superestrutura, constituem um conjunto dinâmico e contraditório por meio do qual a classe dominante se legitima, isto é, constrói sua hegemonia.

> Nos cadernos, Gramsci distingue dois momentos da superestrutura que estão em permanente relação dialética: de um lado a "sociedade política", de outra, a "sociedade civil". A sociedade política está constituída pelos órgãos das superestruturas encarregados de implementar a função de coerção

> e domínio, ao passo que a sociedade civil é formada pelo conjunto de organismos, usualmente considerados "privados", que possibilitam a direção intelectual e moral da sociedade, mediante a formação do consenso e a adesão das massas. A trama da sociedade civil é formada por múltiplas organizações sociais de caráter cultural, educativo e religioso, mas também político e, inclusive econômico. Por seu intermédio, difundem-se a ideologia, os interesses e os valores da classe que domina o Estado, e articulam o consenso e a direção moral e intelectual do conjunto social. Nela se forma a vontade coletiva, se articula a estrutura material da cultura e se organiza o consentimento e a adesão das classes dominadas (ACANDA, 2006, p. 175).

Dessa forma, a classe hegemônica — a burguesia detentora dos meios de produção — estabelece sua dominação sobre as classes subalternas, especialmente a classe trabalhadora, que vende sua força de trabalho. Em perspectiva dialética, cabe à classe trabalhadora articular as classes subalternas na luta contra o capitalismo, visando à construção de uma nova ordem social. Roio (2007) destaca a necessidade de transformar as culturas dessas classes por meio de um "progresso intelectual de massas", capaz de produzir nova cultura, hegemonia e bloco histórico.

No contexto brasileiro, a transição do regime colonial escravista ao republicano foi marcada por contradições. A partir da noção de revolução passiva, observa-se que ocorreu sem mobilização popular "de baixo para cima". Segundo Coutinho (1992), esse processo articula restauração das elites e assimilação

parcial de demandas populares. Assim, a sociedade brasileira avançou sem ruptura com o modelo anterior, processos como a Independência, a República, a Revolução de 1930 e o golpe de 1964 configuraram soluções “pelo alto”, de caráter elitista e antipopular (COUTINHO, 1992). Nesse cenário, a ordem social de classes, dependente e subdesenvolvida, limita as possibilidades de transformação das massas trabalhadoras (FERNANDES, 1981).

Os limites da formação social brasileira dificultaram a constituição de um partido revolucionário contra hegemônico, capaz de atuar como intelectual orgânico coletivo e promover uma reforma moral e intelectual (ROIO, 2007). Ao contrário, consolidaram-se condições que restringem a participação econômica, sociocultural e política dos trabalhadores (FERNANDES, 1981).

No capitalismo, associado à lógica do “mercado” e à produção mercantil, não se buscava igualdade na distribuição de bens, mas sua alocação conforme capacidades (SANTOS, 1979). A ausência de uma revolução burguesa e de uma aliança com a classe trabalhadora manteve a exploração e o poder patrimonialista (OLIVEIRA, 2003).

Nesse sentido, o Estado, em especial o brasileiro, como instrumento hegemônico, orienta-se pela política do consenso e pela acumulação, não pela igualdade social (SANTOS, 1979). Assim, difundem ideologias desenvolvimentistas baseadas na ideia de “revolução dentro da ordem”, em que o desenvolvimento

capitalista reproduz a dependência e o subdesenvolvimento em novos níveis aos países centrais (FERNANDES, 1981).

3. O projeto de formação educacional para a classe trabalhadora, a partir da demanda por trabalho simples e trabalho complexo

A formação da classe trabalhadora brasileira deu-se no contexto de um capitalismo dependente, marcado pelo subdesenvolvimento e por uma burguesia reacionária, sem compromisso com um projeto societário progressista. Busca-se, assim, compreender o projeto de formação educacional, especialmente para a classe trabalhadora, a partir das demandas por trabalho simples e complexo.

No marco do capitalismo, a educação é influenciada pela concepção burguesa e pelas exigências de reprodução da força de trabalho, constituindo-se também como demanda da classe trabalhadora para o exercício de diferentes funções e para a compreensão das relações sociais (NEVES; PRONKO, 2008).

Na sociedade brasileira, a República configurou-se como uma "revolução" inconclusa, sem promover transformação estrutural no sistema de ensino ou renovação intelectual das elites (RIBEIRO, 1993). A fragilidade dessa concepção, sobretudo no campo da educação pública, orientou a oferta de uma formação comum à classe trabalhadora, inserida em disputas por melhores condições de vida.

O conceito de sociedade civil assume papel central como instrumento analítico e político, envolvendo a construção e disputa de espaços que orientam a ação dos sujeitos sociais (ACANDA, 2006). Nesse contexto, o sistema educacional organiza-se de forma dual: um ramo de formação geral, voltado às funções de direção, e outro técnico-tecnológico, ligado à produção direta (NEVES; PRONKO, 2008).

Em uma sociedade de classes, a classe média identifica na educação um meio de ascensão social, enquanto a classe operária passa a demandar maior escolarização diante das exigências do mercado (RIBEIRO, 1993). Sob a lógica da acumulação capitalista dependente, intensificam-se as exigências de formação para o trabalho simples e complexo (NEVES; PRONKO, 2008).

No modelo educacional, a partir da década de 1930,

> A Constituição de 1934 dedica um capítulo à Educação e atribui à União, a competência privativa de traçar as diretrizes educacionais do país. Criam-se os Conselhos Nacional e Estaduais de Educação, determina-se um mínimo de verbas a serem aplicadas para o ensino, reconhecimento da Educação como direito de todos, obrigatoriedade do ensino primário, assistência social e bolsas de estudo aos alunos. Fazendo uma análise do texto da Constituição de 1934 veremos muitos pontos contraditórios, em que as diretrizes estabelecidas "ficam no papel", já que diversas interpretações podem ser feitas de um determinado artigo, devido à

> falta de clareza e objetividade. (RIBEIRO, 1993, p. 22)

A legislação traça a educação pública como direito de todos, mas, na prática, Neves e Pronko (2008) descrevem que, a partir das décadas de 1930 e 1940, consolidou-se um marco nos debates sobre a implementação do ensino técnico-profissional, articulado à crescente ação reguladora do Estado sobre o mercado e as relações de trabalho. A educação e a formação qualificada da classe trabalhadora estavam direcionadas aos setores comerciais e industriais. A articulação entre Sesi e Senai, criadas pelo governo federal na década de 40, buscava racionalizar o ambiente industrial dentro e fora da fábrica, elevando a produtividade e garantindo a paz social (NEVES; PRONKO, 2008). Nesse quadro, Sesi e Senai, assim como Sesc e Senac (Sistema S), constituem instituições de gestão empresarial voltadas a finalidades pragmáticas e "hegemonizantes pedagógicas", sustentando o projeto de "(con)formação da classe trabalhadora" (NEVES; PRONKO, 2008).

Entende-se, assim, a educação da classe trabalhadora ligada à coesão social, voltada ao trabalho simples, em oposição a uma formação crítica. A hegemonia se dá na sociedade civil, cuja complexidade sustenta o Estado capitalista (ACANDA, 2006). A oferta estatal de formação pragmática pode aprofundar o apassivamento das lutas sociais, ao assimilar demandas populares aos projetos hegemônicos (NEVES; PRONKO, 2008).

Contudo, até a década de 1980, as legislações e reformas educacionais foram elaboradas por grupos minoritários com distintas concepções sobre a educação e seus impactos sociais. Ainda que alguns fossem movidos por intenções reformadoras, tais mudanças não resultaram em avanços significativos na educação brasileira, sobretudo para a classe trabalhadora (RIBEIRO, 1993).

4. O processo educacional após a promulgação da Constituição de 1988

Na Constituição de 1988, a educação foi estabelecida como direito social no Art. 6º, ao lado de outros direitos fundamentais. Como desdobramentos, destacam-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o FUNDEF, e o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), com diretrizes e metas para o período de dez anos. Também se afirma o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo (CORBUCCI et al., 2009).

Nesse contexto, a valorização dos profissionais da educação torna-se princípio constitucional, prevendo políticas voltadas à formação continuada, melhores condições de trabalho e remuneração adequada, reconhecendo seu papel na qualidade do ensino (BARATELLA et al., 2025). O ensino médio passou por reforma a partir da Medida Provisória nº 746/2016, convertida na Lei nº 13.415/2017, que alterou a LDB. Entre as mudanças,

destacam-se a ampliação da carga horária e a reorganização curricular baseada na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), estruturada em itinerários formativos (BENEDITO; BRAZAROTTO, 2025).

O chamado Novo Ensino Médio propõe flexibilização curricular, dividindo-se entre formação geral básica e itinerários formativos, incluindo ensino técnico e foco em competências e habilidades, aproximando a formação das demandas do mercado de trabalho (BENEDITO; BRAZAROTTO, 2025).

Em contradição aos discursos, Castro e Oliveira (2022) afirmam que a ideia de uma escola única para diferentes classes sociais não resolve as desigualdades educacionais. Segundo os autores, a BNCC e a reforma sustentam um discurso de igualdade de oportunidades que desconsidera as condições reais de vida dos estudantes. A reforma também se apoia no protagonismo juvenil, permitindo escolhas no percurso formativo. Contudo, promove uma divisão curricular que reduz a formação geral ao mínimo comum e amplia a influência da iniciativa privada, indicando um movimento de privatização da educação (BRASIL, 2017).

Além disso, há impactos no trabalho docente, com sua precarização e ampliação de funções, além da redução do contato dos estudantes com especialistas. A flexibilização curricular inclui práticas como empreendedorismo, atividades voluntárias e ensino a distância via parcerias público-privadas, enquanto os itinerários formativos apresentam oferta limitada (CASTRO;

OLIVEIRA, 2022).

Os autores também apontam que a reforma intensifica a precarização da socialização do conhecimento científico na escola pública, transformando o direito à educação em objetivos de aprendizagem centrados no estudante, reforçando o discurso de protagonismo juvenil em um contexto de crise do capitalismo. Ainda afirmam que:

> Assim, a REM traz como pilares: a expropriação de saberes e conhecimentos científicos da juventude trabalhadora, obstruindo suas possibilidades de compreender e transformar a realidade; transferência de recursos públicos para a iniciativa privada a partir de "parcerias e convênios" para a oferta de Itinerários formativos, alimentando o baronato da educação privada; submissão da escola e do corpo docente às necessidades empresariais que passam a controlar tudo o que deve ser trabalhado nas "escolas parceiras"; construção de um trabalho pedagógico voltado para a conformação socioemocional dos sujeitos, com o núcleo do trabalho educativo voltado para atitudes e valores, adestramento de comportamentos, e engajamento dos sujeitos a partir do projeto de vida e da "pedagogia das competências" (CASTRO; OLIVEIRA, 2022, p.322).

Nesse cenário, ganha centralidade a pedagogia das competências, apresentada como moderna e atrativa, mas que reduz o conhecimento a dimensões práticas e comportamentais, contribuindo para a precarização do trabalho educativo e

docente. a Reforma ainda incita a formação de um discurso moralista de opressões, com um processo autoritário de incidência na formação subjetiva da classe trabalhadora, a partir de um conjunto de medidas da burguesia, intensificado em conjuntura de crise e se coloca no contexto de que:

> Obstruir o acesso ao conhecimento científico corresponde profundamente aos mecanismos impositivos de superexploração do trabalho por duas principais razões: 1 – diz respeito às condições produtivas, já que é uma produção de mercadorias de baixo valor agregado, baixa complexidade científica, o que significa uma incorporação subordinada à lógica produtiva do mercado mundial. Consequentemente, isso não demanda uma classe trabalhadora formada com bases científicas profundas, já que isto é feito no centro do capitalismo; 2 – se há uma intensificação dos mecanismos de exploração da classe trabalhadora, deve haver algum grau de consenso/subordinação, para além do medo da repressão, de modo que ela seja forjada subjetivamente para se submeter a condições crescentemente precárias de vida (CASTRO; OLIVEIRA, 2022, p.327).

Como consequência, a formação profissional tende a ser limitada, direcionando jovens a ocupações de baixa remuneração (NOVAES; XIMENES, 2024). Além disso, a qualificação oferecida não corresponde às exigências do mundo do trabalho contemporâneo, reforçando processos de desregulamentação semelhantes aos observados no mercado de trabalho

(KRAWCZYK; FERRETTI, 2017).

Por fim, os desafios do Ensino Médio envolvem problemas estruturais e pedagógicos, além de desigualdades regionais. A lógica de qualidade associada ao mercado prioriza a formação de sujeitos adaptáveis às demandas produtivas, em detrimento de uma formação crítica e integral (FRIGOTTO, 2013).

5. Um debate necessário: propostas de uma educação contra hegemônica

O atual desenho hegemônico da educação, assim como proposto na BNCC, que estabelece as aprendizagens essenciais a serem desenvolvidas nas escolas dos diferentes estados, refletem a trama de interesses políticos, econômicos e ideológicos que estão em disputa. A educação pública brasileira, por sua vez, tornou-se o alvo dos interesses da classe dominante, com uma forte presença de grupos econômicos na elaboração das políticas públicas na área da educação (CRUZ, 2021).

No contexto das classes dominantes, o Estado liberal permanece hegemônico, influenciando a interpretação da democracia desde o século XX. Uma perspectiva crítica ao neoliberalismo busca preservar ideias progressistas e superar seus pressupostos, visando construir uma episteme libertadora e fortalecer a autonomia individual (ACANDA, 2006). Sob essa perspectiva, a contra-hegemonia surge, portanto, como um processo de organização e incidência política de grupos e

organizações que têm por finalidade a superação da subalternidade, com vistas a propor um modelo renovado de democracia substantiva e relações econômicas equitativas (Ribeiro, 2024). O projeto contra-hegemônico é essencial para que seja possível diluir forças hegemônicas (ANDRADE; MOTTA, 2023).

A pedagogia das competências, nesse contexto, define a escola de qualidade como aquela que desenvolve habilidades básicas para adaptação à sociedade capitalista (PRADO, 2009). Assim, a política educacional cumpre uma função ideológica ao legitimar a intervenção das elites, sendo a BNCC interpretada como estratégia de manutenção do controle sobre a classe trabalhadora (CRUZ, 2021).

Saviani (2016) relaciona essa perspectiva à "pedagogia do aprender a aprender", voltada à formação de indivíduos flexíveis às exigências do mercado. A noção de competência, influenciada pelo behaviorismo, passa a orientar práticas pedagógicas, sendo defendida por Perrenoud (1999) como resposta à crise da escola centrada na transmissão de conteúdos. Em contraposição, emergem propostas críticas, como a pedagogia histórico-crítica. Freire (1996) defende uma educação baseada na criticidade, no respeito aos saberes e na formação de sujeitos conscientes da realidade social. Nessa linha, a pedagogia crítica busca desenvolver a capacidade dos estudantes de analisar e transformar o mundo em que vivem.

Giroux (2022) acrescenta que a pedagogia crítica promove agência, responsabilidade social e participação democrática, formando sujeitos engajados. Já Saviani (2014) fundamenta a pedagogia histórico-crítica na perspectiva marxista, compreendendo a educação como vinculada ao modo de produção social. A pedagogia crítica, portanto, pode ser definida pela necessidade de ensinar aos estudantes a lidar de forma crítica e criativa com a realidade para que consigam participar da transformação do seu mundo (FREIRE, 1993).

Saviani, em suas falas, defende que:

> (...) trata-se de empreender a crítica à educação burguesa evidenciando seus mecanismos e desmistificando sua justificação ideológica; ao mesmo tempo, cabe realizar o segundo movimento que implica reorganizar a prática educativa de modo a viabilizar, por parte das camadas dominadas à frente o proletariado, o acesso ao saber elaborado. Esse acesso significa a apropriação dos conteúdos sistematizados dos quais os trabalhadores necessitam para potencializar sua luta em defesa de seus interesses contra a dominação burguesa. É por esse caminho que a ideologia proletária, isto é, a expressão elaborada dos interesses dos trabalhadores poderá se configurar com um poder lógico e uma força política capaz de disputar com a ideologia burguesa a hegemonia da sociedade. Nesse processo a escola desempenha papel fundamental, pois é ela que abre, por meio da alfabetização, as portas da cultura letrada no âmbito da qual se dá a elaboração do saber e o

> desenvolvimento do conhecimento científico (SAVIANI, 2014, p. 114).

Sob essa ótica contra hegemônica, a educação é entendida como direito, devendo ser garantida de forma igualitária e orientada à conscientização crítica. Para Freire (1993), trata-se de uma educação libertadora, baseada no diálogo, na problematização e na transformação social.

6. Conclusão

A partir das discussões evidenciadas, conclui-se que o sistema capitalista se materializa de muitas maneiras. A hegemonia social, na perspectiva gramsciana, mostra como a classe dominante dissemina seu projeto societário na superestrutura. Um dos instrumentos é a educação, vista pela elite e pelo Estado como mecanismo de domínio para que o poder se transforme em coesão social entre classes, sobretudo a trabalhadora. Tem a finalidade de privilegiar a acumulação capitalista em detrimento da equidade social.

O circuito do capitalismo dependente, instalado no Brasil a partir das demandas por trabalho simples e complexo, condicionou a massa trabalhadora a uma formação educacional simplista e tecnicista, enquanto o ensino superior, voltado à classe média ascendente, é visto como “portas abertas” para cargos de liderança no projeto desenvolvimentista — realidade observada até meados da República.

Mesmo com os direitos estabelecidos na nova Constituição Federal de 1988 e avanços, a educação brasileira passa por diversos desafios. A Reforma do Ensino Médio exemplifica maior flexibilização curricular e seu impacto na formação da mão de obra, atenta aos interesses da classe dominante na sociedade do capital. O Estado exerce sua função educadora, moldada pelo processo de produção capitalista, funcionando como um Estado classista que aprimora mecanismos de hegemonia.

Dessa forma, as propostas educacionais contra hegemônicas aparecem como instrumentos para uma educação libertadora, como defendida por Paulo Freire, reconhecendo os indivíduos como sujeitos de transformação social, com viés crítico e que rompe com as amarras da classe dominante no capitalismo contemporâneo.

Referências

ACANDA, J. L**. As duas faces do liberalismo;** sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ANDRADE, M. C.; MOTTA, V. Aparelhos privados de hegemonia empresariais e guerra cultural na educação brasileira. In: LEHER, R. (org.). **Educação no Governo Bolsonaro**; inventário da devastação. São Paulo: Expressão Popular, 2023, p. 61-76.

BARATELLA, R.; LIMA, H. H. G.; NETO, G.R.M.; JÚNIOR, P. F.S. Da Constituição de 1988 ao PNE 2014-2024: avanços e desafios das políticas públicas educacionais no Brasil. **Cadernos da Fucamp**, v. 43, ago., p. 21 – 44. 2025.

BENEDITO, S. G. R.; BRAZAROTTO, C. M. Reforma do Ensino Médio e Educação profissional: formação humana integral versus formação para o mercado. **Ciência em Evidência, Revista** Multidisciplinar, v.5, 2025.

BITTENCOURT, E. S. Políticas de Educação na atualidade como desdobramento da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação In*:* GONÇALVES, C. F.; VICENTE, D. B.; JULIÃO, E. F.; MORAES, B.M. **Políticas Públicas de Educação.** 1 ed. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm Acesso em: 3 dez./2025.

CASTRO, M. R. Capitalismo dependente, conservadorismo e educação: uma análise dos ataques reacionários à educação brasileira. **Trabalho Necessário.** Rio de Janeiro, v. 17 n. 33, p. 298-320, mai./ago, 2019.

CORBUCCI, P. R.; BARRETO, A.; CASTRO, J. A. de; CHAVES, J. V.; CODES, A. L. **Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação**

brasileira. In: BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. 2. ed. Brasília: IPEA, 2009. v. 2, p. 17–84.

COUTINHO, C. N. **Gramsci; um estudo sobre o seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CRUZ, M. C. F. BNCC: uma breve análise pautada na Pedagogia Histórico-Crítica. **Cadernos GPOSSHE On-line,** Fortaleza, v. 5, n. 1, 2021.

CURY, C. R. J. Os trinta e cinco anos da educação na Constituição de 1988. ***Pro-Posições*,** Campinas, SP, v. 34, 2023.

FIGUEIREDO, G. O.; GIROUX, H. A.; SILVA, A. C.; SIQUEIRA, V. H. F. **Educação, direitos sociais e políticas públicas;** práticas, críticas e utopias. Salvador: EDUFBA, 2022.

FREIRE, P. **Política e Educação**. São Paulo, Cortez Editora, 1993.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia.) saberes necessários à prática educativa.** 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, G. Educação e qualificação de jovens e adultos pouco escolarizados: promessa integradora num tempo histórico de produção destrutiva. **PERSPECTIVA,** v. 31, n. 2, 389-404, maio/ago. 2013

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. **4. ed**. São Paulo: Atlas, 2002

GIROUX, H.A. Educação crítica, pedagogia política e esperança na construção de esferas públicas democráticas. In: FIGUEIREDO, G. O.; GIROUX, H. A.; SILVA, A. C.; SIQUEIRA, V. H. F. **Educação, direitos sociais e políticas públicas: (;)**práticas, críticas e utopias. Salvador: EDUFBA, 2022. 526 p.

GOMES, I. F.; MARCHI, E.R.; FRANCISCO, M. A.; TEIXEIRA, J.R.; MUNIZ, D, S. Educação no contexto atual: desafios, transformações e perspectiva. **ISCI-Revista Científica**, 65ªed. V.12, n.10, out. 2025.

GONÇALVES, C. F.; VICENTE, D. B.; JULIÃO, E. F.; MORAES, B.M. **Políticas Públicas de Educação.** 1 ed. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro. 2017.

KRAWCZYK, N.; FERRETTI, C. J.. Flexibilizar para quê? Meias verdades da "reforma". **Retratos da Escola**, Brasília/DF, v. 11, n. 20, p. 33-44, jan/jun, 2017.

MAZUCATO, T. et al. (orgs). **Metodologia e do Trabalho Científico**. Penápolis: FUNEPE, 2018.

NEVES, L. M. W; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

NOVAES, C. B. G.; XIMENES, S. B.. A atuação da OCDE na educação e a manutenção da hegemonia neoliberal: a reforma do ensino médio brasileiro. **Îandé: Ciências e Humanidades**, São Bernardo do Campo (SP), v. 8, n. 1, p. 23–43, 2024.

OLIVEIRA, F. de. **Crítica à razão dualista; o ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003.

PERRENOUD, P. **Construir competências desde a escola**. Porto Alegre: Artmed, 1999

RIBEIRO, P. R. M. **História da educação escolar no Brasil; notas para uma reflexão.** Paidéia (Ribeirão Preto), n. 4, p. 15–30, fev. 1993.

RIBEIRO, J. **Inferências críticas sobre as políticas de promoção da igualdade racial**. In: PINHEIRO, Luci Faria (org.). Sociedade civil e Estado no Brasil hoje. Rio de Janeiro: Editora Uana, 2024. p. 212-246.

ROIO, D. M. Gramsci e a emancipação do subalterno**. Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 29, p. 63–78, nov. 2007.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça. A política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SAVIANI, D. Modo de produção e a pedagogia histórico-crítica. ***Germinal: Marxismo E educação Em Debate*****,** *1*(1), p. 110–116. 2014.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2016.

Capítulo 2.

O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIRETO À EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PSICOLÓGICAS

Viviane Neves
Quintanilha Abdalla

RESUMO
A educação superior é um direito social e um instrumento estratégico para reduzir desigualdades e promover desenvolvimento social, científico e econômico, com o Estado como principal responsável. No Brasil, sua garantia está prevista na Constituição Federal de 1988 e em leis infraconstitucionais, que orientam políticas de acesso, permanência e qualidade. Apesar dos avanços promovidos por programas como FIES, PROUNI, REUNI e Lei de Cotas, persistem desafios relacionados à desigualdade, evasão e sofrimento estudantil, especialmente entre alunos de baixa renda. A Psicologia Social e Cultural evidencia que esses fenômenos são resultados de condições objetivas e simbólicas produzidas ou negligenciadas pelas políticas públicas. Este artigo analisa criticamente o papel do Estado na efetivação do direito à educação superior e ressalta a necessidade de políticas integradas de acesso e permanência.
Palavras-chave: Educação superior; Acesso; Estado; Fatores psicológicos.

ABSTRACT
Higher education is a social right and a strategic instrument for reducing inequalities and promoting social, scientific, and economic development, with the State as the main responsible party. In Brazil, its guarantee is enshrined in the 1988 Federal Constitution and in sub-constitutional laws, which guide policies on access, retention, and quality. Despite the advances promoted by programs such as FIES, PROUNI, REUNI, and the Quota Law, challenges related to inequality, dropout rates, and student suffering persist, especially among low-income students. Social and Cultural Psychology shows that these phenomena are the result of objective and symbolic conditions produced or neglected by public policies. This article critically analyzes the role of the State in the realization of the right to higher education and highlights the need for integrated access and retention policies.
Keywords: Higher education; Access; State; Psychological factors.

1. Introdução

A educação superior ocupa posição estratégica na garantia do direito à educação, na redução das desigualdades sociais e no desenvolvimento social, científico e econômico. A Constituição de 1988 a reconhece como direito social e dever do Estado, da família e da sociedade, orientada pelos princípios de igualdade de acesso e permanência, gratuidade, qualidade e gestão democrática, em um contexto historicamente marcado por seletividade e desigualdades sociais, raciais e territoriais (Brasil, 1988).

Embora orientada por esses princípios, a educação superior não é obrigatória e depende de processos seletivos. A Lei de Diretrizes e Bases estabelece critérios de acesso e reforça a necessidade de considerar as desigualdades na formação básica, exigindo políticas que articulem autonomia universitária, desenvolvimento científico e compromisso social (Cezne, 2006).

A Constituição de 1988 também garantiu autonomia às instituições, fortalecendo sua função social. Apesar da expansão, persistem desigualdades, com predominância do setor privado, concentração regional e crescimento da educação a distância, comprometendo a democratização e a qualidade (Brasil, 2025).

O acesso ocorre principalmente por exames como o ENEM/SISU, que reproduzem desigualdades ao desconsiderar condições desiguais de escolarização. A limitação de vagas

públicas e a lógica meritocrática favorecem estudantes de melhores condições socioeconômicas (Faustino e Becker, 2023).

Para ampliar o acesso, foram criadas políticas como FIES, PROUNI, REUNI e Lei de Cotas, que diversificaram o perfil dos estudantes. Contudo, mantêm limites, sobretudo pela permanência de critérios seletivos e pela insuficiência de políticas de permanência (Brasil, 2001; Brasil, 2005; Brasil, 2007; Brasil, 2012).

O Estado deve ser compreendido como espaço de disputa e mediação, não neutro, influenciado por interesses diversos, o que evidencia avanços e limites das políticas educacionais diante da mercantilização da educação e da influência privada (Duriguetto, 2007; Boneti, 2007).

A ampliação do acesso trouxe desafios à permanência, desempenho e saúde mental, especialmente entre estudantes das classes populares, com aumento do sofrimento psíquico e da evasão (Leal et al., 2019).

Nesse cenário, a Psicologia Social e Cultural contribuem para compreender o sofrimento estudantil como resultado de fatores sociais e institucionais. A universidade é um espaço de desigualdades e transformação, exigindo políticas que integrem acesso, permanência e cuidado (Mendes e Freire, 2025).

Diante desse contexto, o problema de pesquisa que orienta este artigo consiste em investigar de que maneira o Estado brasileiro tem garantido o direito à educação superior, por meio de políticas de acesso e quais limites essas políticas

apresentam, no enfrentamento das desigualdades sociais e dos desafios relacionados à permanência e à saúde mental dos estudantes. O objetivo do estudo é analisar criticamente o papel do Estado na garantia desse direito, articulando os aportes da Psicologia Social e da Psicologia Cultural, de modo a contribuir para o debate sobre a necessidade de políticas públicas integradas que reafirmem a educação superior como direito social e condição para a construção de uma sociedade democrática e inclusiva (Clen, Vinhal e Conceição, 2022).

2. O direito à educação e seus descobramentos no ensino superior

O direito à educação é assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205), devendo promover o desenvolvimento da pessoa, a cidadania e a qualificação para o trabalho. O art. 206 estabelece princípios como igualdade de acesso e permanência, gratuidade, qualidade e gestão democrática, enquanto o art. 208 define deveres do Estado, incluindo educação básica obrigatória, atendimento especializado e programas de permanência. Já os arts. 211 e 212 tratam da organização dos sistemas de ensino e da vinculação de recursos, reforçando a educação como política essencial à igualdade e ao desenvolvimento social (Brasil [Constituição/88], 2020).

Embora esses princípios também orientem o ensino superior, sua aplicação exige adaptações, pois esse nível não é obrigatório e depende de processos seletivos baseados em aptidões individuais. A legislação, como a Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) e o Decreto nº 2.207/97, regula o acesso, enquanto os arts. 5º, 206 e 208 da Constituição garantem a igualdade de condições. O art. 214 vincula a educação superior ao desenvolvimento do país, e o art. 49 da LDB prevê outras formas de ingresso. Assim, sua efetivação requer tratamento específico, conforme os arts. 207, 209, 211, 212, 213 e 214 da Constituição (Cezne, 2006).

Os avanços da Constituição de 1988 incluem o reconhecimento da autonomia didático-científica, administrativa e financeira das instituições de ensino superior, consolidando um novo marco institucional para o setor (Corbucci et al., [s.d.]).

Dados do Censo da Educação Superior 2024 mostram expansão com desigualdades. O país possui 2.561 instituições, sendo 2.244 privadas e 317 públicas, com crescimento maior da rede privada (39,1%) em relação à pública (5,3%). A educação a distância concentra cerca de 77% das matrículas, e há forte concentração em grandes grupos. Persistem desigualdades de acesso, evasão elevada (acima de 20%) e concentração de estudantes em poucas instituições, evidenciando desafios à democratização, permanência e qualidade (Brasil, 2025).

O acesso ocorre majoritariamente por processos seletivos que avaliam o desempenho escolar, mas esse modelo não garante

justiça, pois os estudantes não têm as mesmas condições de formação. A limitação de vagas públicas e as desigualdades socioeconômicas comprometem o princípio da equidade (Faustino & Becker, 2023).

Atualmente, o principal meio de ingresso é o ENEM/SiSU, utilizado também em programas como PROUNI e FIES. O modelo mantém características classificatórias e seletivas, mas introduz mudanças, como questões objetivas, maior contextualização e foco em competências e habilidades, em vez de acúmulo de conteúdos (Carvalho & Castro, 2024).

3. O papel do estado nas políticas de acesso à educação superior

Na tradição marxista, o Estado é concebido como espaço histórico de mediação, disputa e materialização de projetos societários em conflito. Segundo Duriguetto (2007), essa perspectiva supera visões que o tratam como instrumento de dominação de classe ou instância neutra, ao evidenciar que resulta das correlações de forças sociais. Nesse sentido, problematiza-se a relação entre liberalismo, capitalismo e democracia, destacando-se que o pensamento liberal restringiu a democracia a regras formais. Dialogando com Rousseau, Hegel e Marx, compreende-se que o Estado é condicionado pela base material da sociedade e que a emancipação humana exige a superação da propriedade privada. Essa análise é aprofundada por Gramsci, que concebe o Estado ampliado, articulando

sociedade política e civil como espaços de disputa hegemônica, sendo a democracia um processo vinculado à transformação social, conforme também apontam Togliatti e Poulantzas.

A análise das políticas públicas requer compreendê-las como processos históricos resultantes das relações entre Estado, classes sociais e sociedade civil. O Estado, portanto, não é neutro nem exclusivamente dominado por uma classe, mas resultado de disputas. No contexto da globalização, seu papel é tensionado por influências de organismos internacionais e elites transnacionais. Assim, atua como espaço de mediação entre diferentes atores, como classes dominantes, elites econômicas e movimentos sociais. Embora diretrizes sejam formuladas em níveis amplos, é no âmbito local que se concretizam, revelando contradições e limites. Desse modo, políticas públicas expressam processos históricos e ideológicos, nos quais o Estado institucionaliza disputas sociais e materializa projetos de sociedade (Boneti, 2007).

No campo da educação superior, a atuação do Estado deve orientar-se por uma política regulatória que garanta qualidade e efetive o direito à educação. Cabe-lhe estabelecer mecanismos como avaliação, autorização e reconhecimento de cursos, fiscalização, financiamento e políticas de fomento. A regulação não se limita à expansão de vagas, mas envolve a indução de padrões de qualidade. Assim, configura-se como instrumento central de implementação de políticas públicas, assegurando acesso e melhoria da formação. Essa compreensão decorre do

reconhecimento da educação superior como direito social, exigindo equidade no acesso e qualidade na oferta, dimensões em que o Estado exerce papel fundamental por meio da regulação e do fomento (Cabral & Félix, 2023).

4. Política de acesso à educação superior

Diante das exigências do mundo do trabalho e da inserção em um contexto globalizado, o acesso ao ensino superior passou a ser visto como instrumento estratégico, ampliando a demanda e evidenciando a insuficiência de vagas e o caráter excludente dos processos seletivos. Nesse cenário, foram implementadas políticas públicas de expansão e inclusão, como o REUNI, o PROUNI, o FIES e a Lei de Cotas. Essas iniciativas ampliaram o acesso, mas não eliminaram os limites estruturais, mantendo o caráter meritocrático e seletivo dos mecanismos de ingresso. Atualmente, o ENEM, articulado ao SiSU, é o principal meio de acesso às Instituições Federais de Ensino Superior, sendo também utilizado em programas como PROUNI e FIES (Carvalho & Castro, 2024).

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pela Lei nº 10.260/2001, visa ampliar o acesso por meio do financiamento de cursos em instituições privadas. Destina-se a estudantes de menor renda, podendo cobrir parcial ou totalmente os custos, com condições facilitadas de pagamento. Sua gestão é realizada pelo Ministério da Educação, com

participação de agentes financeiros, e o acesso está vinculado ao desempenho no ENEM. Assim, o programa atua como instrumento de democratização do ensino superior (Brasil, 2001).

No setor público, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído em 2007, tem como objetivo ampliar o acesso e a permanência, por meio da expansão de vagas, melhor uso da estrutura existente e redução da evasão. Suas diretrizes incluem aumento de vagas, especialmente noturnas, reorganização acadêmica e melhoria da relação aluno-professor, sendo financiado pelo Ministério da Educação. O programa articula expansão com qualidade e fortalecimento institucional (Brasil, 2007).

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela Lei nº 11.096/2005, amplia o acesso por meio de bolsas integrais e parciais em instituições privadas, destinadas principalmente a estudantes de baixa renda, egressos da escola pública, pessoas com deficiência e professores da rede pública. A seleção ocorre com base no ENEM, e as instituições participantes recebem isenção de tributos, configurando uma política de cooperação entre Estado e setor privado (Brasil, 2005).

Por fim, a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) estabelece ação afirmativa nas instituições federais, reservando no mínimo 50% das vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, com critérios de renda e pertencimento étnico-racial, incluindo pessoas com deficiência, conforme dados do IBGE. O ingresso

ocorre pelos mesmos processos seletivos, preservando o mérito acadêmico. Assim, a Lei de Cotas constitui instrumento central na promoção da equidade e na redução das desigualdades no acesso ao ensino superior (Brasil, 2012).

5. Psicologia social e educação

À luz da Psicologia Social e da educação, os debates contemporâneos e a pesquisa psicogenética indicam a superação de explicações reducionistas sobre aprendizagem e desenvolvimento. O processo educativo não se limita à transmissão de saberes nem a fatores internos, mas constitui-se como construção dialética entre condições histórico-sociais e experiências dos sujeitos. O pensamento conceitual emerge da reorganização do saber prático, mediado pela linguagem, conforme Piaget. Essa perspectiva exige repensar a educação como práxis crítica, dialógica e investigativa, na qual educadores e educandos são sujeitos do conhecimento. Inspirada em Paulo Freire, valoriza relações pedagógicas democráticas que promovam autonomia, criticidade e emancipação, especialmente nas classes populares (Dongo-Montoya, 2021).

A Psicologia Social contribui para a formação do ser social ao favorecer o desenvolvimento de um pensamento dialético e autônomo. Isso ocorre por meio da criação de espaços de reflexão na escola, envolvendo os sujeitos em suas relações sociais. Assim, a escola deve ir além da formação funcional, promovendo sujeitos

críticos e éticos. Além disso, a Psicologia Social auxilia na compreensão de conflitos, desigualdades, relações de poder e dinâmicas escolares, contribuindo para uma postura crítica, transformadora e sensível às dimensões afetivas (Rodrigues, Santos e Cavalcanti, 2020).

A atribuição de significados à realidade não é neutra, sendo influenciada por fatores ideológicos, políticos e históricos. A linguagem, como mediação, carrega marcas sociais e orienta a interpretação do mundo. As significações são construídas em disputas simbólicas atravessadas por desigualdades de classe, gênero e raça, podendo reforçar relações de dominação. Por isso, a educação deve problematizar discursos hegemônicos e promover significados críticos e emancipatórios, possibilitando a transformação da realidade social (Sant'Ana, 2005).

6. Desafios psicológicos dos estudantes de baixa renda

As condições de vida de muitos jovens brasileiros, especialmente em contextos de vulnerabilidade, impõem desafios às políticas públicas e à educação. Observa-se a redução da escolarização na transição para a adolescência, associada à inserção precoce no trabalho, o que fragiliza a trajetória escolar. Políticas voltadas à juventude tendem a ser pontuais, enquanto esses jovens são frequentemente associados a situações de risco, reforçadas por índices de violência. A atuação do Estado e do terceiro setor, muitas vezes assistencialista, pode ampliar a

estigmatização ao fixar esses sujeitos em posições de exclusão (Maraschin, 2012).

A Psicologia Cultural destaca a análise dos processos subjetivos na relação entre indivíduo, cultura e sociedade, compreendendo o sujeito como ativo na construção de significados. Esses processos são dinâmicos e historicamente situados. As universidades, nesse sentido, constituem espaços marcados por contradições entre sua origem elitista e as lutas por democratização, ainda apresentando limites na garantia da permanência estudantil (Mendes e Freire, 2025).

Nesse contexto, a lógica neoliberal na universidade reforça uma racionalidade produtivista e meritocrática, impactando a saúde mental com aumento de estresse, insegurança e sofrimento, muitas vezes medicalizado. A ampliação do acesso, especialmente após a Lei de Cotas, trouxe maior diversidade, mas também sentimentos de não pertencimento entre estudantes das camadas populares, além de dificuldades acadêmicas, desigualdades formativas e limitações de capital cultural (Clen, Vinhal e Conceição, 2022).

Por fim, estudantes do ensino superior público enfrentam dificuldades emocionais, financeiras e de adaptação, agravadas pela conciliação com trabalho e outras responsabilidades. Esses fatores comprometem o desempenho, aumentam a evasão e se relacionam a problemas de saúde mental, indicando a necessidade de políticas públicas eficazes de permanência e apoio (Leal et al., 2019).

7. Conclusão

O presente estudo evidencia que o direito à educação superior, embora constitucionalmente assegurado, enfrenta desafios estruturais e institucionais que limitam sua plena efetivação. As políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro, como o FIES, PROUNI, REUNI e a Lei de Cotas, representam avanços importantes na ampliação do acesso e na promoção da equidade. Contudo, a análise revela que tais iniciativas, quando dissociadas de políticas integradas de permanência e de cuidado com a saúde mental, não conseguem superar completamente as desigualdades históricas e socioeconômicas presentes no sistema educacional.

A Psicologia Social e a Psicologia Cultural demonstram que o sofrimento estudantil não pode ser compreendido como problema individual isolado, mas como resultado das condições objetivas e simbólicas produzidas ou negligenciadas pelas instituições e políticas públicas. Fatores como lacunas formativas, pressões acadêmicas, insegurança econômica e ausência de suporte institucional, afetam a trajetória de estudantes de baixa renda, potencializando sentimentos de não pertencimento, ansiedade e evasão. Assim, a democratização do acesso deve ser acompanhada de estratégias de permanência que considerem dimensões psicológicas, pedagógicas e sociais, promovendo ambientes universitários inclusivos, equitativos e acolhedores.

Dessa forma, o Estado exerce papel central, não apenas na regulação e expansão do ensino superior, mas também na criação de condições para que a educação superior cumpra seu papel como direito social, instrumento de redução das desigualdades e de formação integral do sujeito. A efetivação desse direito, demanda políticas públicas integradas, articuladas, sensíveis às dimensões sociais e psicológicas da vida estudantil, capazes de transformar a universidade em espaço democrático, crítico e inclusivo, reafirmando seu potencial de promover desenvolvimento social, científico e cultural para toda a sociedade.

Referências

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro.* 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007. 96 p. ISBN 978-85-7429-612-8.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional nº 105/2019.* Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020. 397 p.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Diretoria de Estatísticas Educacionais. *Censo da Educação Superior: divulgação dos resultados.* Brasília, 17 set. 2025.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho; FELIX, Loussia P. Musse. Direito à educação superior: o papel do Estado na garantia da expansão com qualidade. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 39, n. 2, p. 193-218, jul./dez. 2023.

CARVALHO, Daniele da Rocha; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Políticas de acesso à educação superior: do mérito à expansão e democratização. *Revista Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 21, n. 2, p. 1-21, 2024.

CEZNE, A. N. *Educação.* Santa Maria, v. 31, n. 1, p. 115-132, 2006.

CLEN, Eduardo Lemgruber do Valle; VINHAL, Jóice Macedo; CONCEIÇÃO, Maria Inês Gandolfo. Desafios de estudantes de baixa renda na educação superior pública. *SciELO Preprints*, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.5032.

CORBUCCI, P. R.; BARRETO, A.; CASTRO, J. A.; CHAVES, J. V.; CODES, A. *Políticas sociais: acompanhamento e análise. 20 anos da Constituição Federal.* v. 2. [S.l.: s.n.], s.d.

DONGO-MONTOYA, Adrian Oscar. *Pensamento e linguagem: Vygotsky, Wallon, Chomsky e Piaget.* São Paulo: Editora UNESP, 2021. 156 p. ISBN 978-65-5714-050-5.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário.* São Paulo: Cortez, 2007.

FAUSTINO, Carlos Roberto; BECKER, Pedro Henrique Franco. Direito à educação e o acesso à universidade pública. *Revista Letra Magna*, v. 19, n. 33, 31 mar. 2023.

LEAL, Kamila Soares; OLIVEIRA, Phyllyppy Dyno Silva; RODRIGUES, Paulo Roberto Grangeiro; FOGAÇA, Fabiane Ferraz Silveira. Desafios enfrentados na universidade pública e a saúde mental dos estudantes. *Revista Humanidades e Inovação*, v. 6, n. 8, 2019.

MARASCHIN, C. Interfaces entre educação não formal e juventude. In: JACÓ-VILELA, A. M.; SATO, L. (Orgs.). *Diálogos em psicologia social.* Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 71-86. ISBN 978-85-7982-060-1. Disponível em: SciELO Books.

MENDES, Rafael Veloso; FREIRE, Sandra Ferraz de C. D. Capítulo 5: EJA no ensino superior: das políticas públicas à visibilidade do sujeito. In: MADUREIRA, Ana Flávia do Amaral (Org.). *Psicologia & Educação: cultura de paz, diversidade e direitos humanos.* Brasil: Cortez Editora, 2025.

RODRIGUES, Alana Prado; SANTOS, Franciane; CAVALCANTI, Ágata Laisa Laremberg Alves. Reflexões sobre a psicologia social no contexto escolar. *Revista Epistemologia e Práxis Educativa*, Teresina, ano 02, n. 01, v. 03, jan./abr. 2020. UFPI/PPGEd/NIPEEP. ISSN 2674-757X.

SANT`ANA, Ruth Bernardes. Psicologia social na escola: as contribuições de G. H. Mead. *Psicologia & Sociedade*, v. 17, n. 1, p. 17-28, jan./abr. 2005.

Capítulo 3.

EDUCAÇÃO SUPERIOR EM UMA FORMAÇÃO SOCIAL DEPENDENTE: ESTADO, ORGANISMOS INTERNACIONAIS E OS LIMITES DO DIREITO NO BRASIL

Fernanda Agum

RESUMO

Este artigo analisa a política de educação superior no Brasil a partir das particularidades da formação social brasileira, marcada pela dependência, desigualdade estrutural e constituição histórica de uma cidadania restrita. Argumenta-se que tal configuração não resulta de escolhas técnicas isoladas, mas como expressão de mediações históricas e políticas próprias da forma assumida pelo Estado brasileiro. Com base em revisão bibliográfica crítica, ancorada no pensamento social brasileiro e na tradição marxista, examina-se como a educação superior se estrutura como política social contraditória, articulando ampliação formal de direitos, expansão privada e mecanismos de regulação e financiamento indireto. Analisa-se, ainda, o papel dos organismos internacionais na difusão de agendas e discursos que, incorporados pelo Estado, operam como mediações hegemônicas compatíveis com os limites estruturais da cidadania. Argumenta-se que a expansão da educação superior reafirma padrões históricos de segmentação e mercantilização, convertendo esse nível de ensino em campo estratégico de disputa hegemônica.
Palavras-chave: formação social brasileira; educação superior e cidadania ; Estado e regulação internacional

ABSTRACT

This article analyzes higher education policy in Brazil based on the particularities of Brazilian social formation, marked by dependency, structural inequality, and the historical constitution of a restricted citizenship. It is argued that such a configuration does not result from isolated technical choices, but as an expression of historical and political mediations inherent to the form assumed by the Brazilian State. Drawing on a critical bibliographic review, grounded in Brazilian social thought and the Marxist tradition, it examines how higher education is structured as a contradictory social policy, articulating the formal expansion of rights, private growth, and mechanisms of regulation and indirect financing. It also analyzes the role of international organizations in the diffusion of agendas and discourses that, once incorporated by the State, operate as hegemonic mediations compatible with the structural limits of citizenship in the country. It is argued that the expansion of higher education reaffirms historical patterns of segmentation and commodification, converting this level of education into a strategic field of hegemonic dispute.
Keywords: Brazilian social formation; higher education and citizenship; State and international regulation

1. Introdução

A formação social brasileira constitui-se historicamente a partir de um capitalismo dependente, assentado na herança escravocrata, na persistência de estruturas autocráticas e na construção de uma cidadania restrita, seletiva e desigual. Nesse contexto, o Estado desempenha papel central na mediação das relações de classe, não apenas como instância de coerção, mas como organizador ativo da hegemonia burguesa, delimitando os contornos da democracia e dos direitos sociais.

A política de educação superior insere-se nesse movimento histórico como uma política social tardia, marcada por forte segmentação institucional e por uma permanente tensão entre sua afirmação formal e sua funcionalidade à reprodução das desigualdades sociais.

Diante desse quadro, coloca-se o problema central a ser analisado neste trabalho: compreender como a particularidade da formação social brasileira condiciona a forma pela qual a política de educação superior se estrutura historicamente, mediando a incorporação e a tradução de agendas e discursos de organismos internacionais. A questão que se coloca é: quais limites essa configuração impõe à educação superior enquanto direito social? Essa discussão será feita a partir de uma revisão bibliográfica crítica, ancorada no pensamento social brasileiro e na tradição marxista.

Nesse sentido, a política de educação superior não pode ser compreendida de forma dissociada das transformações mais amplas do Estado brasileiro e de sua inserção subordinada ao capitalismo mundial. A partir da segunda metade do século XX, e de maneira mais intensa nas últimas décadas, observa-se a crescente presença do Banco Mundial (BM) e outros organismos internacionais na formulação de diagnósticos e recomendações sobre políticas públicas, difundindo concepções de educação orientadas pela eficiência, competitividade e lógica da regulação por resultados.

No caso brasileiro, tais agendas não operam como imposições externas, mas são historicamente mediadas por um Estado que, ao incorporá-las, reforça padrões estruturais de privatização e mercantilização da educação superior. Nessa perspectiva, a expansão do setor privado, a centralidade dos mecanismos avaliativos e a redefinição do papel estatal na oferta e no financiamento do ensino superior, expressam não apenas um movimento de ajuste a diretrizes internacionais, mas a atualização de formas históricas de gestão da questão social, compatíveis com a formação social brasileira.

2. Qual educação, para qual formação social

2.1. A Formação Social Brasileira

Florestan Fernandes (2020) é um autor central para a discussão sobre a revolução burguesa no Brasil. Ao pensar neste

país em termos do desenvolvimento do capitalismo, ele nega a teoria do subdesenvolvimento como atraso, assim como as teorias de que sua superação se daria por meio da aceleração do crescimento (LIMOEIRO-CARDOSO, 1995). Portanto, entende-se que os países com histórico de colonização foram incluídos de forma específica à nova expansão capitalista: uma integração realizada de maneira desigual, subordinada e dependente (FREIRE e BECHER, 2013).

Para Fernandes (2020), para que uma sociedade autônoma exista, deve ter classes sociais fortes, capazes de entrar em diálogo para a resolução de conflitos. No entanto, em uma sociedade de capitalismo dependente, a classe burguesa se coloca em confronto com as outras, fazendo com que se torne enfraquecida, mantendo, entretanto, seu prestígio local e sua subordinação ao capital estrangeiro (LIMOEIRO-CARDOSO, 1995). Sob esse viés, as democracias nos países de capitalismo dependente se tornam restritas e seletivas, restringindo também o acesso à cidadania e aos direitos sociais, vistos como privilégios.

Desta forma, julga-se necessário retomar às particularidades da formação social brasileira, marcada por um processo de revolução burguesa sem ruptura democrática, conforme analisado por Fernandes (2020). Tal estrutura histórica, assentada na dependência e na restrição da cidadania, não se dissolve com a internacionalização do capitalismo, mas atualiza-se por meio da inserção subordinada do país na ordem global (IANNI, 1984).

De acordo com Ianni (1984), a partir de um Estado autoritário desenvolvido nas relações entre a Monarquia e a oligarquia brasileiras, as soluções para os problemas nacionais foram pensados e colocados em prática de "cima para baixo", em uma organização estatal que favorecia os interesses oligárquicos, burgueses e imperialistas. Os períodos Monárquico brasileiro e o Republicano pós-1889 foram marcados por muitas reivindicações populares contra a repressão do Estado, mas apagadas por sua brutalidade. Para Ianni (1984), esses anos marcam o processo histórico da formação social brasileira, uma vez que, com o surgimento da campanha abolicionista versus a republicana, indicam-se os primórdios do surgimento da sociedade civil e sua relação com o Estado.

Em ambos os períodos, até o ano de 1930, há uma forte marca do arbítrio dos governantes contra setores populares que se organizavam para lutar pela diminuição da exploração ou conquista de algo democrático. Enquanto isso, o Estado organizava-se em favor das classes dominantes, que usavam o poder estatal para continuarem no poder (IANNI, 1984). O autor entende, em vista disso, que o Estado tem sido uma instituição forte e autoritária ao longo de toda a revolução burguesa no país, exercendo papel importante na mediação de conciliações, de forma a legitimar as decisões pelo alto, sem uma socialização com o mundo do trabalho.

Francisco de Oliveira (2003) também discutiu a formação social brasileira, em um viés de crítica direta à economia política

em curso. O autor identificou, na década de 1930, uma abertura do país em termos econômicos, mas analisou a produção de uma dependência pensada a partir do lugar na divisão internacional do trabalho e na articulação com interesses internos. Explica, por meio da metáfora do ornitorrinco, de que modo o país, a partir da industrialização, "funcionalizou" os elementos do "atraso" ao modo de produção capitalista. Portanto, por meio do rebaixamento permanente da força de trabalho (herança do escravismo), e da distribuição de "benfeitorias", como acumulação primitiva, chega-se a um país grandemente urbanizado, com pouca força de trabalho, sem resíduos de um pré-capitalismo mas um forte agronegócio, uma estrutura de serviços diversificada e muito desigual. Essa desigualdade é atribuída à consciência burguesa em escolher, nos momentos em que era possível alguma "luta por autonomia", estar subordinada ao capital estrangeiro, contentando-se com um status rebaixado, mas nunca ao lado dos mais pobres.

Ianni (1984) e Coutinho (2006), ao utilizarem o conceito de "via prussiana" aplicado ao caso brasileiro, esclarecem que esta é uma maneira de lidar com uma configuração de forças sociais na qual as classes dominadas são ativas politicamente. Assim, quando há ameaças ou crises no âmbito social, surge na burguesia a necessidade de refazer o pacto social e retomar a conciliação (sempre pelo alto), a fim de afastar a hipótese de uma mudança revolucionária. Aqui, o conceito "modernização conservadora", de Barrington Moore Jr., aponta uma contribuição: nos casos em

que a transição para a modernidade leva à conservação de características pré-capitalistas, a burguesia prefere conciliar com o atraso a aliar-se com as classes populares.

No Brasil, país em que o rompimento com as ordens anteriores foi feito sempre por meio de um rearranjo entre diferentes frações das classes dominantes e onde o Estado foi unificado antes da Nação e em que as elites não possuem identificação com as questões nacionais, vê-se o protagonismo do Estado, e não do povo. Deste modo, além dos traços autoritários, há o traço corporativo do Estado e o patrimonialismo, características marcantes da formação social, principalmente no que diz respeito à subordinação da sociedade civil ao Estado, feita por meio da repressão, violência ou cooptação (COUTINHO, 2006).

O elemento mais importante a apreender sobre essa forma de Estado é que ela sempre esteve à serviço de interesses privados. Aqui, a classe dominante controla direta ou indiretamente o poder estatal e sempre o fez aquém da aceitação consensual do seu projeto de sociedade (COUTINHO, 2006). Para este autor, esse paradigma de organização das relações entre Estado e Sociedade Civil se revelou em crise no final da década de 1970 e início de 1980, ou seja, no processo de transição democrática, que também foi encaminhada “pelo alto”. Sofreu, no entanto, interferência dos movimentos populares, organizados em prol da abertura democrática no país. Nesta

época, o Brasil defrontou-se com a pergunta: como se organizará a relação Estado-Sociedade, a partir desse marco?

Daí o país vê-se, no início dos anos 2000, sob o ideário neoliberal, percebido por meio das políticas macroeconômicas tomadas pelo governo e pela cooptação de importantes movimentos sociais, em prol da consolidação de uma hegemonia neoliberal. Essas são as características de uma revolução passiva onde o transformismo é aparente, ou seja, há a cooptação das principais lideranças impedindo a oposição ao bloco de poder (COUTINHO, 2006). A análise da formação social brasileira evidencia, então, que a constituição do capitalismo no Brasil se deu de forma dependente, autoritária e marcada pela restrição histórica da cidadania. Esse processo engendrou uma forma específica de Estado, caracterizada por sucessivas estratégias de modernização conservadora e por mecanismos de hegemonia seletiva, nos quais a ampliação de direitos ocorre de maneira controlada e funcional à estabilidade da ordem (COUTINHO, 1999).

É nesse marco que se deve compreender a política de educação superior, não apenas como política social setorial, mas como campo estratégico de disputa hegemônica, no qual se articulam interesses estatais, privados e internacionais. O padrão exposto ajuda a compreender por que a expansão da educação superior, ainda que acompanhada de discursos democratizantes, não rompe com a lógica da cidadania restrita, mas se conforma como mecanismo de hegemonia seletiva, compatível com a

inserção dependente do país na ordem do capitalismo contemporâneo.

2.2. Educação Superior Como Campo de Disputa de Hegemonia: O Banco Mundial na política pública brasileira

A política social é inerente ao sistema capitalista e seu Estado, sendo fator estruturante do desenvolvimento capitalista, fundamental para a legitimação da sua dominação. Desta forma, conforme Pereira (2011), a política social deve ser compreendida como dialeticamente contraditória, pois simultaneamente é positiva ou negativa, beneficiando diversos interesses, de acordo com a correlação de forças predominante. A discussão sobre política social no Brasil está inserida no interior de um debate mais amplo sobre o Estado e a garantia de cidadania em que esta é entendida não apenas como um conjunto abstrato de direitos, mas como o resultado histórico de lutas sociais.

A Constituição Federal (CF) de 1988, ao instituir a Ordem Social e inscrever nela a saúde, educação, assistência e previdência social como direitos sociais, entre outros, é vista como demarcação de um projeto societário de construção de uma cidadania plena no país, mas vive, desde sua promulgação, os tensionamentos gerados na arena política (FLEURY, 2024).

A cidadania constitucional é substantiva, vinculada à igualdade, participação democrática e formação integral. Desta maneira, pode-se considerar a política educacional um dos pilares

da política social, uma vez que, em tese, seus objetivos só podem ser garantidos pelo acesso a uma educação emancipatória (FRIGOTTO, 1995). Deste modo, o centro deste debate, a política nacional de educação superior, é reconhecida formalmente como componente da cidadania social, mas historicamente estruturada em estreita articulação com o mercado e com a formação da força de trabalho (NEVES e PRONKO, 2008).

A compreensão do alcance efetivo do reconhecimento da educação como direito de todos e dever do Estado exige situá-lo no interior da formação social brasileira, marcado pelas relações de dependência do capitalismo interno, onde a classe burguesa busca conciliações e o Estado é um mediador, a fim de atender aos interesses econômicos da burguesia, que jamais foi revolucionária. Limoeiro-Cardoso (1995) frisa que a revolução burguesa brasileira preservou estruturas sociais excludentes e produziu uma cidadania restrita, na qual os direitos não se universalizaram como resultado de lutas democráticas amplas, mas se distribuíram de forma seletiva e hierarquizada.

A regulamentação do direito à educação contido na CF coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996. Ficaram definidas as finalidades da educação superior, mas de modo dissociado de uma obrigação estatal de provisão universal, reforçando a seletividade do acesso (DOURADO, 2002). Para Mancebo, Vale e Martins (2015), esta lei criou as bases legais para a expansão privada e para posterior incorporação de racionalidades gerenciais e mercantis na política federal de

educação superior, aprofundando a tensão entre o princípio constitucional da educação como direito de cidadania e sua organização prática como mercadoria.

Outrossim, a iniciativa privada conquista um amplo mercado consumidor sob a proteção do discurso da "democratização" do ensino superior. Esta consolidação é, além de tudo, a implementação de um projeto de sociedade que compreende a educação como conquista individual e o ensino superior, como um local para aqueles que podem alcançar e pagar por ela. Esta ótica é muito diferenciada da visão da educação pública como um bem público, um direito social (MORAIS, 2020).

Ao analisar a função da política social na estabilização das desigualdades, Oliveira (2003) demonstra que a modernização brasileira se realiza por meio da articulação entre expansão institucional e manutenção de padrões estruturais de exclusão, sendo que o fundo público assume papel central na sustentação da acumulação privada, ou seja, na incorporação de recursos estatais ao processo de valorização do capital por meio de subsídios, créditos e renúncias fiscais ao setor privado. Nesse sentido, a ampliação da oferta de educação superior, marcada pela crescente participação do setor privado, não representa democratização em si mesma, mas a consolidação de um modelo no qual o financiamento indireto, por meio de subsídios, isenções fiscais e programas de crédito (como exemplo, temos o Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Fundo Nacional de

Financiamento Estudantil, o FIES) se institui como mecanismo de transferência de recursos públicos para o mercado educacional.

A LDBEN, ao assegurar ampla liberdade à iniciativa privada e ao redefinir o papel do Estado como regulador e indutor, converte a educação superior em espaço privilegiado de combinação entre expansão quantitativa e reprodução qualitativa das desigualdades. Tal dinâmica expressa uma forma de modernização que não supera o atraso, mas o incorpora funcionalmente, permitindo que a educação superior se expanda sem se constituir como direito social universal.

Mais uma vez cabe o elo com o pensamento de Coutinho (1999), que partindo das categorias de revolução passiva e modernização conservadora, demonstra que a ampliação de direitos ocorreu por meio de estratégias estatais “pelo alto”, nas quais demandas sociais eram incorporadas de maneira controlada, sem alteração substantiva das bases da dominação de classe. Sob essa ótica, a Constituição e a LDBEN podem ser compreendidas como um momento de ampliação formal da cidadania, compatível com uma lógica de hegemonia “seletiva”, e não como ruptura com os limites estruturais da formação social.

Ainda no contexto dos anos 1980, um importante - mas não novo - ator ganha notoriedade no Brasil e América Latina, tanto em termos de assuntos econômicos e políticos, quanto no cenário educacional. Trata-se do Banco Mundial (BM), que enquanto organismo internacional multilateral, passa a ser o indutor de um processo de ajustamento estrutural e da reforma

do Estado. A função deste órgão, nesta década, se constituía em recomendar e supervisionar políticas públicas dos Estados afetados pela crise internacional. Assim, a aceitação das suas recomendações facilitou que as economias endividadas continuassem a pagar os juros das suas dívidas e reiniciassem seu processo de endividamento. Dentre as condicionalidades para esses empréstimos estava o compromisso em realizar reformas no setor público e em suas relações com o mercado, bem como a reorientação das políticas sociais, principalmente em educação e saúde, focalizando na atenção primária e educação básica aos setores em extrema pobreza. Sob essa perspectiva, a atuação do BM pode ser compreendida como uma construção hegemônica transnacional: suas recomendações possuem o objetivo de adequações a enfoques, objetivos e políticas apregoadas pelo governo norte-americano (VILAS, 2014).

Vilas (2014) afirma que esse processo de reforma do Estado levou a um desmantelamento puro e simples das instituições, em níveis operativos, em sua dotação de recursos humanos, materiais e financeiros, em suas capacidades extrativas e distributivas, em suas margens de autonomia de dentro para fora, o que foi feito sem reflexão prévia por parte dos governos, forçados pela necessidade de reduzir ao máximo o gasto público. Sendo assim, o Estado Mínimo tornou-se o paradigma dessa época.

Apesar da ideia corrente de que o BM e outros organismos internacionais eram os “vilões” no contexto da crise, uma vez que

impunham e terminavam por “moldar” os países, segundo as suas próprias visões de sociedade, Pronko (2014) afirma que, mais recentemente, entende-se que a atuação ideológica e política do BM talvez tenha sido mais importante que sua atuação financeira.

No campo educacional, o BM situa-se no contexto de um conjunto de organizações nacionais e internacionais que formulam, reformulam, dão suporte e disseminam suas orientações de políticas. Para uma análise mais precisa dessa atuação, é necessário superar a visão de uma atuação de “fora para dentro”, de imposição unilateral que vitimiza os governantes (PRONKO, 2014). Ao contrário, é possível perceber que as conexões entre os países e o BM remete antes à persuasão do que à imposição, uma vez que alguns grupos nacionais possuem identidade de interesses com essas agências, fazendo com que seja “útil” essa unidade, já que ajudam a consagrar os valores de ambos os grupos (MELLO, 2014).

Fontes (2012), ao desenvolver o conceito de capital-imperialismo, ratifica o que está sendo demonstrado, uma vez que mostra que a dominação capitalista contemporânea não se exerce apenas por meio da coerção estatal direta ou da imposição econômica, mas se estrutura também através de uma complexa rede de instituições, fundações, organismos multilaterais e aparelhos privados de hegemonia, responsáveis pela construção de consensos, pela difusão de valores e pela naturalização de determinadas agendas políticas.

Aplicada ao campo da educação superior, essa perspectiva permite compreender que as agendas difundidas pelo BM e outros organismos não representam apenas recomendações técnicas, mas possuem uma racionalidade política que redefine o papel do Estado e reconfigura a educação como campo estratégico de acumulação e controle social (MELLO, 2014). A incorporação dessas diretrizes pelo Estado brasileiro, ocorre portanto, de maneira funcional à sua forma histórica de organização da hegemonia, em consonância com os limites estruturais da cidadania e com a lógica da modernização conservadora.

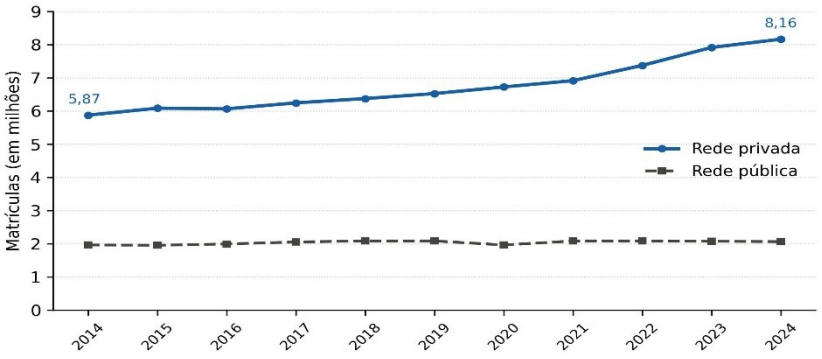
Também é importante destacar que, no contexto da reabertura democrática dos anos 1980, novos grupos chegam ao poder ou às arenas de discussão, alguns deles com perfis afinados com as ideias do BM (MELLO, 2014). Por conseguinte, nesse processo, há a ascensão de uma "intelligentsia" - intelectuais do campo da economia, principalmente - que participava ativamente dos debates e dos processos da redemocratização, mas que, ao mesmo tempo, eram ligados de diversas formas aos organismos internacionais - consultores, gerentes, ex-presidentes, entre outros - e que já possuíam status de especialistas educacionais, essencialmente ligados à educação superior (MELLO, 2014).

A partir de 1997, surge o paradigma do Estado efetivo, no qual este deve ser um facilitador do investimento e gestão privados, ou seja, um intermediário nas relações entre Estado e sociedade. Então, promove-se a relação Estado-mercado,

associando-a ao fortalecimento da democracia, dentro de uma proposta de revalorização do Estado (VILAS, 2014). Há uma ideia de redimensionamento do Estado: ele não precisa ser o único provedor de serviços básicos, ele deve abrir esse mercado a provedores privados, ou seja, o Estado e o mercado são complementares. Assim, uma das melhores relações entre eles seria a privatização, uma vez que beneficiaria ambos os lados, além da sociedade (PRONKO, 2014).

Essas novas orientações chegam com grande peso ao Brasil ao longo da década de 1990, sendo implementadas com grande força no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A "intelligentsia" ligada por afinidade ideológica ao BM, formada por intelectuais "orgânicos", surgidos junto às classes sociais fundamentais e que exerceram funções organizativas e dirigentes, contribuíram para a elaboração e difusão da concepção de mundo que sustentava sua hegemonia (COUTINHO, 1999), pois participaram, por anos, do quadro governamental. No ensino superior, a proposta de FHC previa autonomia para as universidades públicas, mas condicionada à verba à avaliação de desempenho, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam, entre outros. A velocidade do crescimento do setor privado do ensino superior provocou debates e críticas.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas de graduação no Brasil, segundo a categoria administrativa (pública e privada) – 2014-2024



Fonte: Elaborado pela autora (2026) com base nos dados da Tabela 3.01 do Censo da Educação Superior 2024 (Inep, 2025).

Na transição de um governo conservador, no sentido liberal-burguês, nos anos 2000, para uma frente de esquerda, a atuação do BM continuou, o que mostra sua capacidade adaptativa, mas com importante mudança no sistema de fluxos de financiamento: se antes os empréstimos eram feitos diretamente ao governo federal, a partir de 2011 passam a envolver Estados e Municípios, o que significa uma forma ou uma adaptação da forma de atuação do organismo ao país (MELLO, 2014). Portanto, entende-se que o BM busca vozes convergentes às suas, pois precisa continuar promovendo seus empréstimos e políticas.

Neste contexto, a centralidade atribuída à liderança técnica, à inteligência e aos especialistas na formulação e

implementação das políticas públicas, não pode ser vista como expressão neutra de racionalidade ou de aprimoramento democrático. No capitalismo contemporâneo, a valorização da sociedade civil e da participação, ocorre, frequentemente, dissociada de uma efetiva ampliação do conflito político, operando antes como mecanismo de despolitização e de neutralização das lutas sociais (DURIGUETTO, 2007).

Ao deslocar o debate das políticas públicas para o terreno da governança, da concertação e do consenso técnico, há o reforço de uma concepção liberal de sociedade civil, que esvazia seu potencial crítico e subordina a participação social aos limites previamente definidos pelo Estado e pelo mercado (DURIGUETTO, 2007). Nesse sentido, a atuação da intelligentsia e de lideranças legitimadas por critérios de expertise, contribuiu para a construção de consensos restritos em torno de agendas já hegemonizadas, convertendo a educação superior em objeto de gestão e eficiência e não, em campo de disputa substantiva sobre direitos, projetos societários e democratização efetiva.

Sob esse prisma, a análise da política de educação superior, à luz da particularidade da formação social brasileira, evidencia que sua conformação recente não resulta de "desvios" ou mudanças conjunturais, mas de um processo historicamente mediado pelo Estado, no qual se articulam dependência, modernização conservadora e gestão seletiva da cidadania. A incorporação de agendas e discursos difundidos por organismos internacionais ocorre de maneira funcional a essa trajetória,

operando como mediação hegemônica que redefine a educação superior, ao mesmo tempo em que preserva padrões estruturais de desigualdades. A educação superior consolida-se, nesse sentido, como campo estratégico de disputa hegemônica, no qual se combinam ampliação formal de direitos e restrição substantiva de sua efetivação, recolocando, em novos termos, a questão sobre os limites e as possibilidades da mesma, enquanto direito social no interior da formação social brasileira.

3. Considerações finais

Ao longo deste trabalho, buscou-se analisar a política de educação superior no Brasil, a partir das particularidades da formação social brasileira, compreendida como resultado de um processo histórico marcado pela dependência, pela desigualdade estrutural e pela constituição de uma cidadania restrita. A articulação entre Estado, políticas sociais e educação superior revelou-se fundamental para compreender que a configuração atual desse nível de ensino não decorre de escolhas técnicas ou de pressões externas, mas de mediações históricas e políticas coerentes com a forma assumida pelo capitalismo no país.

A incorporação de agendas e discursos difundidos por organismos internacionais, longe de representar uma ruptura com essa trajetória, expressa a atualização contemporânea de padrões históricos de dominação. Ao serem traduzidas pelo Estado brasileiro, tais diretrizes reforçam mecanismos de

regulação, mercantilização e financiamento indireto, que permitem a expansão da educação superior sem que esta se constitua como direito social universal. Desse modo, a ampliação formal do acesso convive com a manutenção de desigualdades profundas na oferta, na qualidade e nas condições de permanência, reafirmando o caráter seletivo da cidadania educacional.

Tendo em vista que os limites da educação superior enquanto direito social se inscrevem na própria forma histórica do Estado brasileiro e nos modos pelos quais a hegemonia é construída e administrada - combinando ampliação controlada de direitos, centralidade do mercado e despolitização dos conflitos sociais - a educação superior consolida-se como campo estratégico de disputa hegemônica, no qual se articulam projetos societários distintos, ainda que desigualmente posicionados. Tais limites não eliminam o caráter contraditório desse campo, nem anulam sua condição de espaço de disputa política. Compreender essas contradições, longe de conduzir a respostas normativas imediatas, permite situar a educação superior como expressão das tensões históricas entre direito e mercadoria, democratização formal e restrição substantiva da cidadania, recolocando o debate sobre o papel do Estado e das políticas educacionais, na construção de projetos efetivamente emancipatórios.

Referências

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz: EPSJV, 2006. p. 173-200. Disponível em: http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/CAPITULO_5.pdf Acesso em: 10 mar. 2019.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DOURADO, L. F. A reforma do Estado e as políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 1990. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set./dez. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/XyLXN7mtdPGgnScr5MgYbHK/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 12 dez. 2025.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Curitiba: Kotter Editorial; São Paulo: Contracorrente, 2020. E-book.

FLEURY, S. (org.). **Cidadania em perigo: o desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil**. Rio de Janeiro: Edições Livres: Cebes, 2024. Disponível em: https://arca.fiocruz.br/items/9e3af562-df6f-40ec-9b4d-8f46e3514972. Acesso em: 2 dez. 2025.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2012. Disponível em: https://resistir.info/livros/brasil_capital_imperialismo.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

FREIRE, S. de M.; BECHER, M. N. Entrevista com Miriam Limoeiro Cardoso: a ideologia persistente do desenvolvimento. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 11, n.

31, 2013. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/7567. Acesso em: 10 mar. 2019.

FRIGOTTO, G. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

IANNI, O. **O ciclo da revolução burguesa**. Petrópolis: Vozes, 1984.

LIMOEIRO-CARDOSO, M. **Capitalismo dependente, autocracia burguesa e revolução social em Florestan Fernandes**. São Paulo: IEA/USP, 1995. Disponível em: http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/limoeirocardosoflorestan1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Política de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, jan./mar. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/QKyJmCvwkGxsJqg7vSCC4xk/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 18 dez. 2025.

MELLO, I. D. A. O Banco Mundial e a reforma educacional no Brasil: a convergência de agendas e o papel dos intelectuais. In: PEREIRA, J. M.; PRONKO, M. (org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

MORAIS, F. D. R. A meta 12 do PNE (2014-2024) e a privatização da educação superior brasileira: concepções de sociedade em disputa. In: DOURADO, L. F. (org.). **PNE, política e gestão da educação: novas formas de privatização**. Brasília: ANPAE, 2020. Disponível em: https://anpae.org.br/EDITORA-ANPAE/1-Livros/picLivros/2020/pic0420L.html. Acesso em: 1 dez. 2025.

NEVES, M. L. W.; PRONKO, M. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. Mídia digital.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PRONKO, M. O Banco Mundial no campo internacional da educação. In: PEREIRA, J. M.;

PRONKO, M. (org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

VILAS, C. M. O Banco Mundial e a reforma do Estado na América Latina: fundamentos históricos e prescrições políticas. In: PEREIRA, J. M.; PRONKO, M. (org.). **A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e saúde (1980-2013)**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2014.

Capítulo 4.

A CONSTRUÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) NUMA PERSPECTIVA GRAMSCIANA DE HEGEMONIA

Tiago da Silva Almeida

RESUMO

O artigo analisa o Plano Nacional de Educação (PNE), nas versões 2001-2010 e 2014-2024, como dispositivo central de disputa por hegemonia no Estado Ampliado brasileiro, sob a ótica de Antonio Gramsci, como um planejamento educacional na luta de classes pela direção intelectual e moral da sociedade. Enquanto o primeiro plano foi marcado pelo "transformismo" e pela neutralização de conflitos, o segundo emergiu como campo de resistência contra-hegemônica, pelas questões étinico-raciais e territoriais. Os resultados demonstram que a efetividade do PNE é severamente limitada pela estrutura do capitalismo dependente e pela lógica do ajuste fiscal, que 'priva' o fundo público e restringe a cidadania. Por isso, o PNE 2026-2036 (PL 2.614/2024) representa uma encruzilhada histórica, cuja viabilidade deve priorizar o cumprimento das metas, democratização do ensino e valorização do magistério, prosseguindo com as alterações relevantes dos PNEs anteriores.

Palavras-chave: PNE. Hegemonia. Território. Cidadania. Gramsci.

ABSTRACT

The article analyzes the National Education Plan (PNE), in its 2001-2010 and 2014-2024 versions, as a central apparatus of struggle for hegemony within the Brazilian Integral State. From the perspective of Antonio Gramsci, it is viewed as an educational planning instrument within the class struggle for the intellectual and moral leadership of society. While the first plan was marked by "transformism" and the neutralization of conflicts, the second emerged as a field of counter-hegemonic resistance through ethnic-racial and territorial issues. The results demonstrate that the effectiveness of the PNE is severely limited by the structure of dependent capitalism and the logic of fiscal adjustment, which 'starves' the public fund and restricts citizenship. Therefore, the PNE 2026-2036 (Bill 2,614/2024) represents a historical crossroads, whose viability must prioritize the fulfillment of goals, the democratization of education, and the appreciation of teaching staff, building upon the relevant changes from previous PNEs.

Keywords: PNE. Hegemony. Territor. Citizenship. Gramsci.

1. Introdução

O debate sobre a política educacional transcende a gestão técnica e insere-se em complexas relações de poder que estruturam a vida social. Historicamente, o conceito de território na educação ultrapassou a noção geográfica para tornar-se um campo de disputas por direitos e pela concretização de políticas públicas. A educação configura-se, assim, como um espaço estratégico para a manifestação e consolidação de hegemonias em disputa.

Na perspectiva de Gramsci, o Estado atua pela direção intelectual e moral da Sociedade Civil, formando o chamado Estado Ampliado. É nesse espaço que o Plano Nacional de Educação (PNE) se insere como instrumento de articulação e produção de consensos, em torno de projetos de sociedade. Ao estabelecer diretrizes decenais, o plano orienta práticas e currículos, refletindo a luta pela direção ética e política da educação nacional.

Destaca-se que o segundo PNE (2014-2024) teve a vigência prorrogada até dezembro de 2025, sob a Lei nº 14.934/2024 (Agência Senado, 2024).

Contudo, à luz do pensamento gramsciano, esse processo reflete correlações de forças e interesses em disputa, podendo tanto reforçar uma hegemonia dominante quanto abrir espaços para a construção de contra-hegemonias, a depender do grau de participação social e da capacidade dos sujeitos coletivos de

intervir criticamente na formulação e implementação das políticas educacionais.

A escolha deste tema decorre do interesse em compreender como as políticas públicas educacionais se articulam às formas de organização do Estado e às relações de poder presentes na sociedade contemporânea, especialmente no que se refere à produção de consensos e à disputa por projetos de uma sociedade/nação “melhor”.

Conforme Losurdo (2004, p. 64), essa ideia de sociedade/nação considerada melhor, precisa de reflexão, pois a expansão da cidadania muitas vezes convive com mecanismos de exclusão e “cláusulas de barreira” que impedem uma verdadeira democratização e avanços significativos para as pessoas.

Portanto, a busca por uma nação melhor através do PNE implica enfrentar as contradições de uma democracia burguesa que, historicamente, tendeu a limitar a participação das classes subalternas aos marcos da hegemonia dominante.

O interesse amadureceu com a disciplina Estado, Sociedade e Cidadania, com as discussões sobre Estado e Democracia e as relações de poder sob a ótica Gramsciana, pois a teoria marxista de Gramsci, desenvolvida a partir de suas reflexões sobre as sociedades ocidentais, questiona a noção restrita de Estado como mero instrumento de coerção da classe dominante (a "sociedade política").

Neste sentido, o problema de pesquisa que orienta este trabalho é: Como a construção do Plano Nacional de Educação

(PNE) pode ser analisada pelo referencial gramsciano, destacando as relações de hegemonia, território, poder, Estado Ampliado e o papel dos intelectuais orgânicos? O objetivo geral é analisar a construção do PNE, compreendendo-o como um dispositivo legal e político de disputa hegemônica e de poder.

Os objetivos específicos são: Identificar as principais categorias gramscianas (Hegemonia, Estado Ampliado, Intelectual Orgânico) mobilizadas na análise do PNE pela literatura recente; Discutir como o conceito de Território é aplicado para discutir a implementação do PNE, evidenciando as relações de Poder na concretização de suas metas; E apresentar as perspectivas para o terceiro PNE (a partir de 2026) a partir dos limites e avanços apontados pela literatura sobre a atuação do Estado e da Sociedade Civil na elaboração desse plano.

A presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, fundamentado em procedimentos de revisão bibliográfica e documental. O suporte teórico-metodológico advém das discussões realizadas na disciplina Estado, Sociedade e Cidadania, que privilegia a análise das contradições conceituais e objetivas do Estado moderno através de categorias como sociedade civil, hegemonia e relações de poder. Essa base permite que o levantamento bibliográfico e a análise das normativas educacionais não sejam apenas descritivos, mas ancorados na crítica à regulação social e ao processo de formação das políticas públicas no capitalismo contemporâneo.

A seleção dos autores fundamenta-se na articulação entre

Estado, sociedade, cidadania e política social sob a ótica gramsciana, integrando as referências da ementa a pesquisadores contemporâneos. Enquanto os autores da disciplina não sofreram delimitação cronológica por sua relevância estrutural, as fontes complementares externas foram selecionadas mediante um recorte temporal de até cinco anos. Essa estratégia metodológica garante o rigor das categorias clássicas e a atualidade necessária para a análise na pesquisa (Lima; Mioto, 2020).

2. O estado: ampliado, coerção e consenso

A teoria marxista de Gramsci, desenvolvida a partir de suas reflexões sobre as sociedades ocidentais, questiona a noção restrita de Estado como mero instrumento de coerção da classe dominante (a "sociedade política").

Gramsci propõe a categoria de Estado Integral ou Ampliado, que engloba a Sociedade Política (o aparelho governamental, o jurídico-militar, o uso da força) e a Sociedade Civil (o conjunto de organismos privados que difundem e organizam a hegemonia). A hegemonia, nesse sentido, é a capacidade de uma classe (ou bloco de classes) de exercer a direção intelectual e moral sobre toda a sociedade.

O poder de classe não se sustenta apenas pela força bruta, mas pela obtenção de consenso ativo por parte das classes subalternas, mediado pelos aparelhos privados de hegemonia (escolas, igrejas, meios de comunicação, sindicatos, partidos etc.). É na Sociedade Civil que se dá a "guerra de posição", uma luta

prolongada pela consciência e pela ideologia, anterior à tomada do poder estatal.

> "A supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras: como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'. Uma supremacia social na sociedade civil, portanto, uma hegemonia, e uma supremacia política na sociedade política, ou governo. Estas duas funções orgânicas, direção intelectual e moral e domínio, correspondem aos dois grandes planos superestruturais nos quais se pode dividir a superestrutura: a 'sociedade civil' e a 'sociedade política'" (Gramsci *apud* Duriguetto, 2007, p. 77, *trad. e adap*. do autor).

A educação formal, estruturada e regulamentada, e a própria formulação de políticas educacionais de longo prazo, como o PNE, inserem-se, portanto, diretamente na esfera da sociedade civil como aparelhos centrais na reprodução (ou questionamento) da hegemonia.

Essa colaboração evidencia que o PNE opera como um dispositivo de equilíbrio entre as funções de direção e domínio, modificando o planejamento em uma arena de negociação de interesses e conflitos (cultura, economia, regionalismos, meio ambiente, identidades...).

Ao mediar o consenso na sociedade civil, o plano prepara o terreno para a institucionalização de projetos políticos que pretendem se tornar hegemônicos no seio do Estado. Assim, a educação formal consolida-se como o espaço onde a vontade

estatal se funda à organização da cultura e do pensamento social.

Nesse sentido, a articulação entre coerção e consenso define o equilíbrio sonoro da dominação burguesa nas sociedades ocidentais contemporâneas. Buci-Glucksmann (1979) destaca que o Estado utiliza seus aparelhos de hegemonia para converter interesses particulares da classe dominante em um projeto ético-político educacional de validade nacional.

A função dos intelectuais, dentro dessa estrutura, é fundamental para a manutenção da direção intelectual e moral do bloco histórico vigente. Como aponta Acanda (2006), os intelectuais operam na sociedade civil para organizar o consenso, garantindo que uma visão de mundo hegemônica seja assimilada como senso comum pelas classes subalternas.

Sob essa ótica, políticas públicas como o PNE, deixam de ser meros documentos técnicos para se tornarem instrumentos de regulação social e disputa de poder. Segundo Buci-Glucksmann (1979), a estratégia do Estado Ampliado se manifesta na capacidade de planejar a longo prazo, moldando as consciências através das instituições educativas e culturais, sob interesses e disputas de poder e controle.

A noção gramsciana de Estado Ampliado permite compreender o PNE como resultado da articulação entre coerção e consenso na sociedade civil. Contudo, no contexto do planejamento educacional decenal, essa categoria precisa ser deslocada para incorporar a dimensão temporal e territorial da política.

O PNE opera como um dispositivo de longo prazo por meio do qual o Estado organiza expectativas, regula conflitos e administra a cidadania no tempo e no espaço. Assim, o planejamento decenal não apenas reflete o Estado Ampliado, mas o atualiza como forma específica de governo, na qual a hegemonia se exerce pela gestão programática das desigualdades educacionais nos territórios.

2.1. O poder e as relações de interessses no cenário político-educacional

A sociedade civil, longe de ser um espaço harmônico, constitui-se como o locus privilegiado de produção da hegemonia, no qual as demandas sociais são organizadas, hierarquizadas e filtradas. Conforme Acanda (2006), o Estado incorpora seletivamente aquelas pautas que não confrontam a lógica do capital, traduzindo-as em políticas públicas de caráter regulatório. No âmbito educacional, o PNE atua como instrumento jurídico de estabilização desse consenso, estabelecendo limites aos avanços do direito à educação compatíveis com os interesses dos legisladores que formulam, discutem e aprovam as legislações.[1]

[1] O corpo legislativo (composto por vereadores, deputados e senadores) atua como parte integrante do aparelho de Estado que, em última instância, opera para garantir a reprodução das relações sociais de produção capitalistas. Embora esses agentes ocupem cargas eletivas em uma democracia formal, sua prática legislativa é atravessada por interesses de classe, o que torna o processo de aprovação de leis, como o PNE, um exercício de filtragem: as normas são aprovadas desde que

A seletividade mencionada por Acanda (2006) conecta-se diretamente à natureza da política social no capitalismo. Conforme discute Pereira (2008), a política social não é apenas um canal de direitos, mas um mecanismo de regulação que visa manter a reprodução da força de trabalho, dentro de limites que não coloquem em risco o processo de acumulação.

Nessa perspectiva, o PNE pode ser visto como uma tentativa do Estado de gerenciar as expressões da "questão social" no território educativo. Lessa (2014) argumenta que a estrutura estatal moderna está ligada às necessidades da ordem burguesa, organizando o domínio de classe sob a aparência de interesse geral. Assim, as metas de cidadania e educação são tensionadas pela lógica da mercadoria, dificultando a construção de uma prática educativa que seja verdadeiramente emancipada.

A contemporaneidade dessa disputa é reforçada por Moraes, Araujo e Menes (2024), que destacam como as políticas sociais brasileiras enfrentam hoje o desafio do desmonte de direitos, em prol de uma agenda neoliberal. Os autores apontam que a esfera pública tem sido capturada por interesses privados, transformando o direito à educação em uma plataforma de gestão de resultados.

Essa captura reflete a crise da democracia burguesa, onde o PNE se torna um campo de resistência. Para Moraes, Araujo e Menes (2024) a articulação entre o macro (Estado) e o micro

não rompem com os limites estruturais que sustentam a dominação burguesa e a estabilidade das políticas de coalizões no poder (Lessa, 2014).

(território) é fundamental para entender como as políticas são de fato renovadas, evidenciando que a luta pela educação é, em última instância, uma luta pela própria definição de cidadania.

2.2. Intelectuais Orgânicos na Política Educacional

A elaboração e implementação das metas do PNE depende da atuação dos intelectuais orgânicos[2], que operam na mediação entre a técnica e a política. Estes agentes, vinculados a diferentes projetos de classe, disputam o sentido ético-político da educação na sociedade civil.

Enquanto alguns buscam a formação para o mercado, outros tencionam o Estado em direção a uma educação emancipadora, evidenciando que o plano decenal é, antes de tudo, um reflexo de forças da capacidade de direção intelectual, estratégico-política e moral, conforme os envolvidos.

Como aponta Acanda (2006), o liberalismo frequentemente mascara as relações de poder ao apresentar as

[2] Para Acanda (2006), os intelectuais orgânicos não são apenas acadêmicos, mas organizadores e mediadores que dão homogeneidade e consciência às funções de uma classe nos campos econômico, social e político. No âmbito da educação e do PNE, esses intelectuais manifestam-se como gestores, formuladores de políticas, lideranças sindicais e teóricos da pedagogia que disputam a direção moral das escolas. Enquanto os intelectuais ligados ao capital buscam a "eficiência" e a submissão do ensino ao mercado, os vinculados às classes subalternas atuam para que o cenário escolar se torne um espaço de resistência e de construção de uma hegemonia voltada à emancipação humana.

políticas públicas como neutras. No cenário escolar e na redação das metas do PNE, os intelectuais vinculados ao projeto do capital atuam para naturalizar a educação como treinamento de mão de obra, esvaziando o caráter político da cidadania, em prol de uma eficiência técnica de mercado.

Para aprofundar a análise da natureza dessas metas, Lessa (2013) adverte que as políticas públicas no capitalismo, como a educação, possuem um caráter de classe intrínseco, que muitas vezes mascara a manutenção da ordem sob o verniz de "bem-estar".

No cenário do PNE, o intelectual orgânico das classes subalternas deve identificar quando as propostas educacionais servem apenas para gerir a força de trabalho para o capital, tencionando o plano em direção a direitos sociais reais, que não se submetam à lógica do lucro ou da mera contenção social (Lessa, 2013).

Nesse sentido, conforme aponta Lessa (2013), qualquer engajamento por direitos sociais no interior do Estado exige clareza teórica sobre a natureza das políticas públicas no capitalismo monopolista. Sob a ótica do autor, tais políticas não nascem para emancipar a classe trabalhadora, mas para gerenciar as crises do capital; portanto, a disputa em torno das metas do PNE ganha relevância política não por um otimismo jurídico, mas por representar uma trincheira necessária para confrontar a lógica da acumulação e a restrição da cidadania.

A análise de Buci-Glucksmann (1979) acerca do Estado

como um complexo de aparelhos de hegemonia permite compreender como as esferas burocráticas atuam na absorção e na tradução técnica das demandas populares. Para a autora, os intelectuais e as estruturas administrativas do Estado capitalista operam transformando conflitos políticos em linguagem normativa e procedimentos institucionais, o que serve, muitas vezes, para neutralizar o potencial disruptivo das massas.

Essa mediação institucional do PNE recoloca o debate sobre os limites da cidadania nas franjas do modo de produção capitalista. Como o plano decenal constitui um campo de forças em constante movimento, a política educacional oscila permanentemente entre o polo da reprodução ideológica e o da superação da alienação e restrição de cidadania, como apontado por Lessa (2013).

3. Território e PNE: disputas pela cidadania e contradições da democracia brasileira

A categoria gramsciana de hegemonia é central para compreender a direção intelectual e moral que orienta o PNE enquanto política de Estado. No entanto, quando aplicada isoladamente, ela se mostra insuficiente para explicar os mecanismos concretos de captura territorial do plano.

A hegemonia opera no plano da construção do consenso, mas não dá conta, por si só, da forma como o Estado administra desigualdades espaciais persistentes, selecionando territórios

onde os direitos são parcialmente efetivados e outros, onde permanecem como promessa normativa. Essa lacuna analítica exige articular a hegemonia à dimensão territorial como mediação ativa do poder estatal, permitindo compreender o PNE, não apenas como instrumento de direção ideológica, mas como tecnologia de gestão diferenciada da cidadania.

O território no PNE não é um dado meramente geográfico, mas um espaço de reprodução das contradições de classe onde a cidadania é permanentemente cerceada. Segundo Mota (2022) e Boschetti (2021), a política social brasileira é atravessada por uma cultura autocrática que limita a participação popular real, transformando o acesso à educação, em um mecanismo de gestão da força de trabalho subordinado ao ajuste fiscal.

Neste cenário, o território torna-se um campo de luta onde a "reforma intelectual e moral" gramsciana é constantemente bloqueada pela estrutura do Estado. Como adverte Mota (2022), sem a mobilização efetiva dos sujeitos políticos nos territórios, o PNE deixa de ser um plano de Estado para se tornar um instrumento de gestão tecnocrática da pobreza.

A contradição entre o texto normativo e a realidade objetiva das escolas brasileiras, expõe o caráter de classe das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. Behring (2022) e Boschetti (2021) sinalizam que a expropriação do fundo público inviabiliza metas fundamentais de infraestrutura, perpetuando o abismo entre o direito proclamado e a cidadania de fato vivenciada.

A luta pela implementação do PNE exige a compreensão de que a democracia brasileira só será plena se romper com a lógica da dependência. Segundo Boschetti (2021), a educação no território deve ser defendida como estratégia de resistência popular, visando a construção de uma nova hegemonia que coloque os direitos sociais acima dos interesses do capital.

Essa transição para uma nova direção política e cultural exige que o PNE ultrapasse a sua dimensão estritamente normativa e seja tensionado como expressão da *práxis* e da luta concreta pelos interesses da classe trabalhadora.

É preciso situar que a contra-hegemonia não se estabelece como uma categoria conceitual abstrata e estática na obra de Gramsci, mas sim como resistência viva e movimento de confrontação direta à hegemonia burguesa institucionalizada. Sob essa perspectiva, o território educacional desvela-se como o *locus* onde se manifesta a crise de hegemonia do Estado brasileiro, evidenciada pela incapacidade estatal de produzir um consenso estável entre as demandas populares por educação e as exigências de acumulação do capital.

Conforme desnudam Mota (2022) e Boschetti (2021), essa fratura expõe a contradição entre o "imperativo do mercado", que pressiona por uma formação técnica, aligeirada e subordinada à lógica do ajuste fiscal, e a "necessidade social", que reivindica a educação como direito humano e emancipador. A ausência de uma direção intelectual e moral coesa por parte do Estado resulta na fragmentação das políticas públicas e na expropriação de

direitos no cotidiano escolar, explicitando os limites da democracia brasileira em atender às classes subalternas.

3.1. Capitalismo Dependente e os limites estruturais da cidadania no PNE

A análise do PNE sob a ótica do capitalismo dependente revela que a política educacional brasileira é estruturalmente tensionada por uma economia nacional subserviente e modelada pela economia política burguesa, sob o domínio hegemônico do capital internacional.

Ao resgatar a formulação de Florestan Fernandes (2006) acerca da nossa inserção periférica, compreende-se que as políticas sociais no Brasil sofrem as injunções de uma burguesia associada e subordinada aos imperativos globais de acumulação, o que privilegia a transferência de valor ao capital financeiro em detrimento das necessidades sociais.

Nesse cenário de subalternidade econômica, a dinâmica apontada por Behring (2021) torna-se o desdobramento financeiro dessa dependência estrutural: o fundo público converte-se no principal objeto de disputa e o orçamento estatal passa a funcionar como um canal de drenagem de recursos para o grande capital. Esse processo de expropriação do fundo público, operado para responder às exigências do mercado internacional e das frações dominantes internas, inviabiliza o financiamento estável das metas decenais do PNE.

A transposição de modelos de governança empresarial para o interior da escola e dos órgãos deliberativos esvazia o sentido democrático do planejamento educacional. O gerencialismo captura e ressignifica a gramática escolar, subordinando os princípios constitucionais da laicidade, da universalidade e da qualidade social aos critérios de eficiência abstrata, produtividade e contenção de custos fiscais. Assim, o PNE é empurrado para o limite de sua exequibilidade, mantido em níveis mínimos de sobrevivência institucional para não comprometer as metas de austeridade exigidas pelo bloco histórico dominante (Behring, 2021).

Conforme a matriz teórica do capitalismo dependente formulada por Florestan Fernandes, a dinâmica de inserção internacional do país exige que o Estado opere sob uma racionalidade autocrática, na qual os direitos das classes subalternas são permanentemente sacrificados para garantir as taxas de lucro e a transferência de valor ao capital imperialista. É precisamente nessa engrenagem estrutural que se insere a crítica de Granemann (2021). A autora argumenta que a política social, ao ser inteiramente submetida à lógica do ajuste fiscal, passa a ser gerida como um mecanismo de amortecimento e seguro para o próprio capital, fragmentando o direito universal à educação em serviços focalizados e precários.

A relação entre o PNE e a cidadania é, assim, marcada por uma "cidadania de baixa intensidade", onde o acesso formal à escola não garante a emancipação política. Para Behring (2021), a

crise do capital acirra o caráter autocrático do Estado brasileiro, que utiliza o planejamento educacional para gerir a pobreza, sem alterar as bases da desigualdade. A resistência no território educacional torna-se vital, pois os intelectuais orgânicos das classes subalternas precisam tencionar o orçamento público contra a tendência de privatização interna das metas educacionais.

A lógica da dependência também se manifesta na subordinação das metas de inovação e pesquisa às demandas do mercado global, esvaziando a autonomia do PNE. Segundo Granemann (2021), a educação brasileira é tencionada a formar uma força de trabalho adaptável e barata, o que entra em contradição direta com o projeto de uma cidadania plena e soberana. Essa submissão aos imperativos internacionais de competitividade, limita a capacidade do Estado em formular políticas que respondam, de fato, às especificidades territoriais e culturais do país.

3.2 O PNE de 2001-2010

O PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001) emergiu em um cenário de intensos embates entre a sociedade civil organizada e o Estado, refletindo a luta de classes na definição das prioridades educacionais. Segundo Dourado (2021), o plano foi marcado pela dualidade entre o "PNE da Sociedade Brasileira", construído nos Congressos Nacionais de Educação, e a proposta do Executivo,

alinhada às diretrizes de organismos internacionais.

A elaboração deste primeiro plano decenal pós-LDB/1996 evidenciou as contradições da democracia brasileira, operando sob a lógica do "Estado Mínimo" e do ajuste fiscal. Saviani (2023) destaca que, embora o processo de discussão tenha sido democrático, o texto final sofreu vetos presidenciais que desarticularam o financiamento, revelando a predominância de um projeto gerencialista sobre o direito social.

A ementa do PNE 2001-2010 focou na expansão do acesso, porém sob uma lógica de fragmentação e descentralização que fragilizou o papel do Estado como garantidor universal. Para Dourado (2021), a política social da época priorizava metas quantitativas, desvinculadas de uma qualidade social que contemplasse as especificidades territoriais e a diversidade das classes subalternas em seus contextos reais.

As principais ações do plano voltaram-se para a municipalização do ensino e a criação de sistemas de avaliação que, na prática, reforçavam a competitividade e o controle burocrático. Saviani (2023) argumenta que essa estrutura visava moldar a força de trabalho para o mercado, esvaziando o sentido emancipador da educação e constituindo o que Gramsci define como um aparelho de hegemonia burguesa.

No território educacional, o PNE 2001-2010 manifestou-se como um campo de resistência para intelectuais orgânicos vinculados à escola pública e aos movimentos sociais. Segundo Dourado (2021), a luta desses agentes foi fundamental para

denunciar o caráter excludente do plano, que prometia universalização sem a contrapartida de recursos financeiros vinculados ao Produto Interno Bruto (PIB).

A ausência de mecanismos vinculantes de financiamento, fruto dos vetos ao percentual de 7% do PIB para a educação, comprometeu a implementação de metas fundamentais de infraestrutura. Para Saviani (2023), essa decisão política reafirmou a subordinação da política educacional aos interesses do capital financeiro, limitando a cidadania a um acesso formal e precário no cotidiano escolar.

Sob a ótica gramsciana, o processo de 2001 pode ser visto como uma tentativa de "transformismo", onde demandas populares por educação foram absorvidas e neutralizadas pela lógica administrativa. Dourado (2021) ressalta que a ementa do plano, embora abrangente, carecia de uma direção intelectual voltada para a superação das desigualdades históricas que marcam o capitalismo dependente.

As metas voltadas à educação básica e superior no período revelaram uma tendência à privatização interna e à terceirização de serviços, impactando diretamente o trabalho docente. Saviani (2023) sinaliza que essa precarização é um limite estrutural da cidadania no Brasil, onde a política social é tencionada para gerir a pobreza em vez de promover a autonomia dos sujeitos.

O legado do PNE 2001-2010 foi o amadurecimento das lutas sociais que culminariam na exigência de um Sistema Nacional de Educação mais robusto e participativo. Conforme

Dourado (2021), a experiência desse primeiro plano demonstrou que a disputa pelo fundo público é o cerne da constituição dos direitos sociais e da cidadania plena no território brasileiro.

Sendo assim, a análise desse período reafirma que o planejamento educacional é um processo historicamente situado na luta de classes, como proposto pelos objetivos desta disciplina. Para Saviani (2023), o PNE 2001-2010 serviu de antítese necessária para que os movimentos sociais compreendessem que, sem hegemonia popular, o Estado converteria o direito à educação em mera regulação social.

3.3. O PNE de 2014-2024

O PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) foi gestado em um momento de maior participação da sociedade civil via Conferências Nacionais de Educação (CONAE), refletindo o esforço de democratização mencionado nos objetivos da disciplina. Dourado (2021) observa que, embora o texto original buscasse o fortalecimento do Estado, a aprovação final ocorreu sob forte pressão de setores privatistas da sociedade civil.

A ementa do plano de 2014 avançou ao estabelecer a meta de 10% do PIB para a educação, um ponto central na disputa pela regulação social e pelo fundo público. No entanto, Saviani (2023) ressalta que essa vitória normativa foi rapidamente asfixiada pela Emenda Constitucional 95, que institucionalizou a austeridade fiscal e o Estado Mínimo sob o impacto do projeto neoliberal.

Neste contexto, a cidadania prevista no PNE passou a enfrentar limites estruturais impostos pelo capitalismo dependente e pela crise de financiamento. Bechara (2021) argumenta que a política educacional foi tencionada por uma lógica de "privação de direitos", onde o fundo público é desviado para garantir o pagamento de juros da dívida em detrimento das metas sociais.

Para Dourado (2021), o território escolar sofreu com a descontinuidade de programas federais, evidenciando que a hegemonia burguesa atua para desarticular políticas que visem à redução das desigualdades históricas de classe.

Corrobora-se ao argumento de Dourado (2021), pontuando que o desmonte dessas ações demonstra como a direção intelectual e moral do Estado foi capturada por interesses que visam a formação de uma força de trabalho barata e pouco crítica (Saviani, 2023).

Embora a leitura de Saviani (2023) seja fundamental ao evidenciar os avanços normativos e a centralidade do financiamento público como condição para a democratização da educação, ela apresenta limites quando analisada a partir da dinâmica territorial concreta. A ênfase na institucionalização do direito e na construção de um sistema nacional tende a pressupor uma capacidade relativamente homogênea do Estado em materializar a política educacional nos diferentes territórios.

Contudo, como demonstram as desigualdades regionais e a seletividade na execução das metas do PNE, a democratização

não se realiza de maneira linear nem uniforme, sendo mediada por relações de poder que operam diferenciadamente nos territórios, produzindo cidadanias desiguais mesmo sob um marco legal comum.

O PNE 2014-2024 sofreu um processo de "paralisia programática", onde a política social foi esvaziada por dentro para favorecer parcerias público-privadas. Essa transição reflete a especificidade da política social no capitalismo monopolista: manter a aparência de direito enquanto se opera a lógica mercantil de serviço (Bechara, 2021).

Sob a ótica gramsciana, o período de vigência deste plano foi marcado por uma "revolução passiva" que buscou despolitizar o debate educacional no território. Dourado (2021) sinaliza que a inserção de metas gerencialistas no cotidiano das escolas serviu para obter o consentimento passivo de gestores e professores diante da precarização.

3.3.1 Balanço Crítico do PNE 2014-2024

Sob a ótica da política social, o balanço evidencia que a agenda de austeridade fiscal e as sucessivas crises políticas converteram o PNE em um campo de resistência. A análise dos dados demonstra que a cidadania plena foi cerceada pela lógica do ajuste, tornando o monitoramento do plano uma ferramenta vital de denúncia.

A dinâmica de implementação do Plano evidencia que o

Estado opera de forma seletiva nos territórios, produzindo uma democratização desigual, na qual o direito à educação assume intensidades distintas conforme as correlações locais de poder, capacidade administrativa e prioridade política.

Com isso, o encerramento do decênio 2014-2024 revela um abismo profundo entre a legalidade do plano e a materialidade das políticas educacionais no território brasileiro. Segundo o relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação[3], a vigência desta Lei foi marcada por um subfinanciamento crônico que impediu o cumprimento da maioria das metas.

O quadro 1 abaixo articula os dados fornecidos pelo relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação com os indicadores oficiais de monitoramento do Inep/MEC, oferecendo uma visão crítica em relação aos resultados alcançados pelo 2º PNE (2014-2024)[4]

[3] CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório 10 anos do Plano Nacional de Educação**. Audiência Pública na Câmara dos Deputados, Brasília, 25 jun. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/06/26/novo-pne-conheca-as-propostas-do-governo-para-a-educacao-nos-proximos-10-anos.ghtml. Acesso em: 15 jan. 2026.

[4] Sem a ampliação da vigência até dezembro de 2025.

Quadro 1: Balanço crítico do 2º PNE.

Eixo de Análise	Detalhamento dos Indicadores e Resultados	Status de Cumprimento
Metas Alcançadas ou Parciais	**Meta 7:** Melhoria do Ideb (parcial); **Meta 11:** Triplicação das matrículas em Educação Profissional (parcial); **Meta 13:** Titulação de mestres/doutores no Ensino Superior (parcial).	**4 de 20 metas**
Gargalos Estruturais	Alfabetização na idade certa; universalização do Ensino Fundamental (agravado pela evasão pós-pandemia); recuperação da EJA e redução do analfabetismo funcional.	**Obstáculos Críticos**
Avanços em Equidade	Aumento de 13,7% de alunos pretos em creches; redução da desigualdade racial na conclusão do Fundamental; maior inserção de pretos/pardos no Ensino Superior.	**Avanços Sociais**
Condições de Trabalho	Ausência de cumprimento pleno da Meta 17 (Valorização do Magistério) e melhoria das condições de carreira e infraestrutura escolar.	**Déficit de Gestão**
Financiamento e Economia	Agenda econômica de austeridade fiscal (EC 95) em descompasso com as necessidades de investimento de 10% do PIB (Meta 20).	**Entrave Econômico**
Transparência de Dados	30% dos dispositivos apresentam lacuna de dados; restrição na abertura de dados do Inep a partir de 2022 afetou o monitoramento de 11 metas.	**Barreira Técnica**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2024) e Relatórios de Monitoramento do Inep/MEC (2024).

O balanço do decênio 2014-2024 demonstra que o PNE operou sob a tensão de um capitalismo dependente que, ao priorizar o ajuste fiscal, asfixiou o financiamento público. Como observa Lagares (2024), o descumprimento de 90% das estratégias do Plano não é um acaso, mas resultado de uma disputa política e conceitual, onde o regime de colaboração federativa foi fragilizado por políticas de austeridade, como a EC 95[5]. Essa "paralisia programática" reflete como o Estado gerencial precarizou a qualidade da Educação.

Os dados que apontam o alcance parcial de apenas 4 das 20 metas (notadamente nos índices do Ideb e na titulação no ensino superior) revelam uma focalização em indicadores quantitativos que mascara desigualdades persistentes. Para Carvalho (2024), a análise do PNE deve considerar que os diagnósticos territoriais são fundamentais para que o Plano não seja apenas uma peça burocrática. O descumprimento das metas de alfabetização e o agravamento da evasão escolar no contexto pandêmico, que continua tendo consequência após 2019, evidenciam que a cidadania permanece como um direito formal e inconcluso, ou seja, precário e distante do que é almejado no PNE.

[5] A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao instituir o Novo Regime Fiscal, congelou as despesas primárias da União por duas décadas. Conforme analisa Pinto (2018), essa política de austeridade rompeu com o pacto constituinte de 1988 ao desvincular recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino, tornando a execução das metas do PNE 2014-2024 e a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) financeira e politicamente inviáveis no âmbito do capitalismo dependente.

4. Considerações finais

A pesquisa demonstrou que o PNE constitui um autêntico aparelho de hegemonia, por meio do qual o Estado busca institucionalizar consensos compatíveis com as exigências do capitalismo dependente.

A análise histórica revelou um deslocamento importante entre os ciclos de planejamento: se o plano de 2001 foi marcado pelo transformismo e pelo esvaziamento de conflitos, o hiato que antecedeu o plano de 2014 funcionou como um catalisador de resistência ativa. Nesse processo, a atuação de intelectuais orgânicos vinculados às classes subalternas, incluindo professores, técnicos e movimentos estudantis organizados, foi central para tensionar a racionalidade universalizante da burguesia e inscrever no plano normativo as demandas étnico-raciais e territoriais de populações indígenas e quilombolas.

Contudo, a eficácia desse planejamento decenal encontra-se permanentemente subordinada à economia política burguesa e à lógica de valorização do capital internacional. O balanço do último decênio expôs o nítido distanciamento entre a legalidade do PNE e a realidade objetiva das escolas públicas, um quadro agravado pelo gerencialismo e pela intensificação da precarização do trabalho docente.

Sob o impeditivo estrutural do ajuste fiscal e do teto orçamentário, a política social passa a ser operada como um mecanismo de gerenciamento da pobreza e de contenção de

conflitos, em detrimento do financiamento público e da universalização do direito à educação.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ADRIÃO, Theresa. **A privatização da educação básica no Brasil**: tendências e riscos para o direito à educação. São Paulo: Xamã, 2024.

AGÊNCIA SENADO. **Lei prorroga vigência do Plano Nacional de Educação até dezembro de 2025.** 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/26/lei-prorroga-vigencia-do-plano-nacional-de-educacao-ate-dezembro-de-2025>. Acesso em: 29 dez. 2025.

BECHARA, Cássia. **Política social e capitalismo monopolista**: as contradições do PNE. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público e política social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Austeridade fiscal e o desmonte dos direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2021.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**: por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório 10 anos do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/06/26/novo-pne-conheca-as-propostas-do-governo-para-a-educacao-nos-proximos-10-anos.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CARA, Daniel. **O financiamento da educação e o Custo Aluno-Qualidade**

(CAQ): desafios para o novo PNE. São Paulo: Expressão Popular, 2024.

CARVALHO, Marcia Adriana de. **Território e planejamento educacional**: uma análise crítica. Porto Alegre: Zouk, 2024.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A prorrogação do PNE e o direito à educação**: perspectivas legislativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. **O PNE em questão**: política, gestão e financiamento da educação. Goiânia: Editora UFG, 2021.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia**: um debate teórico no serviço social. São Paulo: Cortez, 2007.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

FREITAS, Helena de. **A formação de professores e o PNE**: embates e perspectivas. Campinas: Papirus, 2014.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

GRANEMANN, Sara. **Políticas sociais e a crise do capital**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2021.

LAGARES, Rosilene. **Planejamento educacional e regime de colaboração**: balanço do decênio. Palmas: EDUFT, 2024.

LESSA, Sérgio. **O que é capital?** São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LESSA, Sérgio. **Estado e sociedade civil**. Maceió: Coletivo Veredas, 2014.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. **Procedimentos metodológicos na pesquisa documental.** In: Revista Katálysis, Florianópolis, 2020.

LOSURDO, Domenico. **Democracia ou bonapartismo:** triunfo e decadência do sufrágio universal. Tradução: Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: UNESP, 2004.

MORAES, Maria Célia Marcondes de; ARAUJO, Vania Carvalho de; MENES, Paulo. **Estado, educação e democracia no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2024.

MOTA, Ana Elizabete. **O feitiço da ajuda**: as contradições do serviço social. São Paulo: Cortez, 2022.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2023.

SAVIANI, Dermeval. **O planejamento educacional no Brasil**: da ditadura ao novo PNE (2026-2036). Campinas: Autores Associados, 2025.

XIMENES, Salomão Magalhães. **Direito à educação e a disputa pelo fundo público**. São Paulo: Alameda, 2024.

Capítulo 5.
ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NA ERA DA AUTOMAÇÃO

Jennifer Perroni

RESUMO
O artigo propõe uma reflexão crítica sobre as transformações do Estado e das políticas sociais diante da digitalização dos serviços públicos e da automação do acesso a direitos, inserindo esse movimento na reconfiguração material do capitalismo contemporâneo, marcada pela sociedade em rede, pela economia de plataforma e pelo capitalismo de vigilância. Partindo de uma análise teórica que dialoga com Weber e Gramsci, busca-se compreender como a automação dos serviços públicos reconfigura as estruturas burocráticas tradicionais e o campo da hegemonia, convertendo a mediação digital em um novo operador de poder. A análise do Auxílio Emergencial durante a pandemia de COVID-19 e de outras experiências de digitalização de serviços ilustra como a automação do acesso a direitos tende a aprofundar desigualdades preexistentes, criando novas formas de exclusão informacional e burocrática que tensionam os princípios da universalidade, da equidade e da gestão democrática das políticas sociais.
Palavras-chave: Estado; Políticas Sociais; Automação; Digitalização de Serviços Públicos; Burocracia; Hegemonia.

1. Introdução

A discussão sobre "Governo Digital", "políticas públicas baseadas em dados" e a crescente automação de serviços sociais configura-se hoje como uma tendência global, apresentada muitas vezes como inevitável e redentora de eficiência. No Brasil, ainda que de forma incipiente e desigual, essa agenda avança, digitalizando a interface entre o Estado e a população. Este cenário, porém, longe de ser um mero upgrade tecnológico neutro, representa uma profunda transformação na materialidade do Estado e na execução das políticas sociais, exigindo uma reflexão crítica urgente. Como alerta Iamamoto (2007, p. 221), "os processos sociais não têm uma refração imediata e automática, no mesmo ritmo temporal, na produção acadêmico-profissional". A aceleração da digitalização dos serviços públicos impõe, portanto, um desafio central: a necessidade de os agentes profissionais e a produção crítica se apropriarem deste complexo fenômeno, transformando-o em objeto de análise e enfrentamento.

Neste artigo, não nos propomos a descrever uma realidade já consolidada, mas a problematizar um caminho em acelerada construção. O problema de pesquisa que norteia nossa investigação é: quais as implicações teóricas e práticas da digitalização dos serviços públicos e da automação do acesso a direitos, particularmente no que tange à garantia de direitos e ao exercício profissional crítico?

Para enfrentar esta questão, nosso objetivo é analisar, a partir do referencial clássico sobre o Estado (em especial Weber e Gramsci) e das categorias fundantes das políticas sociais, os riscos e contradições inerentes a essa transformação. Buscamos identificar como a mediação tecnocrática e automatizada pode reconfigurar relações de poder, obscurecer a politicalidade das escolhas públicas e criar novos mecanismos de burocratização e controle social.

A justificativa para este esforço analítico reside precisamente no imperativo político-profissional destacado por Iamamoto. Para o Serviço Social, categoria profissional cujo projeto ético-político está ancorado na defesa intransigente dos direitos e na compreensão das contradições sociais, é premente antecipar-se ao debate. Construir uma posição crítica teoricamente informada não é um exercício acadêmico abstrato, mas uma condição para não sermos surpreendidos por imposições tecnocráticas que possam esvaziar o sentido das políticas sociais, fragilizar a autonomia dos usuários e alienar a prática profissional de seu núcleo crítico e relacional.

Para desenvolver esta argumentação, o artigo está estruturado em três seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, partimos da análise da reconfiguração material do capitalismo contemporâneo (marcada pela sociedade em rede, pela economia de plataforma e pelo capitalismo de vigilância), que fornece a base infraestrutural e os imperativos sistêmicos para a reconfiguração

do Estado sob a lógica gerencialista e algorítmica. A segunda seção dedica-se ao arcabouço teórico-crítico, revisitando as categorias de Max Weber sobre a burocracia e de Antonio Gramsci sobre Estado, sociedade civil e hegemonia, interrogando sua capacidade explicativa diante da automação dos serviços públicos. Por fim, operacionalizamos essa crítica no campo específico das políticas sociais, analisando como a digitalização do acesso a direitos reconfigura seus princípios estruturantes de universalidade, equidade e gestão democrática, com atenção a experiências de automação de serviços no Brasil.

2. Do Capitalismo Industrial ao Capitalismo de Dados

As profundas transformações na esfera estatal e nas políticas sociais não emergem do vazio técnico. São expressões de uma reconfiguração material do capitalismo global que, nas últimas décadas, redefiniu as bases da produção, da circulação e do poder. Mais do que uma simples mudança no chão de fábrica, trata-se de um movimento que a literatura já identificou como estruturante do próprio capitalismo: a inovação tecnológica como força motriz do sistema. Schumpeter (1942) chamou esse processo de "destruição criativa", um processo de revolução incessante que destrói o antigo e cria o novo. Marx, antes dele, já apontava a necessidade constante do capital de revolucionar os meios de produção para aumentar a extração de mais-valor.

O que se observa hoje, porém, é que esse ímpeto inovador, antes concentrado na produção industrial, expandiu-se

para outras esferas e, de modo cada vez mais incisivo, para a relação entre Estado e sociedade. Para compreender as pressões que incidem sobre o Estado, é preciso recuperar a trajetória histórica que conduziu do capitalismo industrial ao capitalismo de dados.

O período posterior à Segunda Guerra Mundial foi marcado, nos países centrais, pela Era de Ouro do Capitalismo, uma fase de expansão econômica e prosperidade sem precedentes que se estendeu até o início dos anos 1970. Esse período foi caracterizado pelo pleno emprego, pela forte intervenção do Estado na economia e pela consolidação do que ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social. Foi também o momento de predomínio do fordismo, um regime de acumulação e regulação que articulava produção em massa, consumo de massa e um Estado provedor comprometido com o pleno emprego, com a expansão dos direitos trabalhistas e com a gestão anticíclica da economia. Como analisa Harvey (1996) em A Condição Pós-Moderna, o fordismo fundava-se na estabilidade das relações de trabalho e na expectativa de um crescimento contínuo e regulado.

No entanto, a partir dos anos 1970, esse modelo começou a apresentar sinais de esgotamento: a saturação dos mercados, a queda nas taxas de lucro e a rigidez das estruturas produtivas revelaram seus limites. A saída encontrada foi substituir a rigidez fordista pela flexibilização dos processos de trabalho e pela fragmentação produtiva, por meio de um processo que ficou

conhecido como acumulação flexível. Com isso, o emprego estável e regulado cedeu lugar à intermitência, à informalização, à terceirização e à erosão dos direitos trabalhistas conquistados ao longo do século XX. Como analisa Antunes (1995) em O novo proletariado de serviços na era digital, as transformações no mundo do trabalho foram tão intensas que afetaram não apenas a materialidade da classe trabalhadora, mas também sua subjetividade e sua forma de ser.

Esse movimento, no entanto, não se deu de forma espontânea. Ele foi impulsionado por um projeto político deliberado que ganhou força a partir da crise do fordismo: o neoliberalismo. O ideário neoliberal, amplamente difundido nos anos 1980 com os governos de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos, encontrou no Consenso de Washington seu receituário para as economias periféricas, recomendando a desregulamentação dos mercados, a abertura comercial, a privatização de estatais e a redução do tamanho do Estado. Tais políticas, orientadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, impuseram reformas estruturais que desmontaram a proteção social, flexibilizaram os direitos trabalhistas e redefiniram o papel do Estado como agente facilitador do capital. No entanto, como bem observou Anderson (1995) em seu "Balanço do neoliberalismo", as promessas neoliberais de crescimento sustentado e prosperidade generalizada jamais se cumpriram. A desregulamentação da economia, e com ela a precarização do trabalho e a

financeirização, foi seu único êxito prático — um êxito que aprofundou a desigualdade social sem jamais alcançar as taxas de lucro do período anterior.

Na América Latina, especialmente no Brasil, essa transição assume contornos específicos. Florestan Fernandes (1981) demonstrou que o capitalismo latino-americano desenvolveu-se como capitalismo dependente, uma via na qual o moderno e o arcaico se articulam de forma combinada e desigual. Nessa via, a burguesia local, receosa de perder seus privilégios, abdica de qualquer projeto nacional autônomo e subordina-se aos interesses do capital internacional. Sônia Draibe (2009) complementa esse diagnóstico ao analisar os sistemas de proteção social latino-americanos: embora inspirados no ideário do Estado de Bem-Estar, constituíram-se de modo fragmentado, estratificado e incompleto, com cobertura restrita aos trabalhadores urbanos formais e exclusão sistemática dos trabalhadores rurais e informais. Essa herança condicionou a reação à crise do fordismo. As reformas neoliberais, ao serem implementadas a partir dos anos 1990, não encontraram um Estado de Bem-Estar consolidado a ser desmontado, mas um sistema de proteção social dual e fragmentado, que foi parcialmente focalizado e privatizado, sem que se lograsse construir uma alternativa universalizante.

É nesse terreno histórico que emergem três dimensões interligadas da reconfiguração material do capitalismo contemporâneo. A primeira é a sociedade em rede. Como

mostrou Castells (1999) em A Sociedade em Rede, a informação digital tornou-se o centro da produtividade e do poder, que passa a residir no controle dos fluxos de dados, imagens e ideias. No Brasil, essa dinâmica se expressa na centralização das informações dos cidadãos em bases de dados governamentais como o Cadastro Único, que se tornam instrumentos centrais para a gestão de políticas sociais.

A segunda é a economia de plataforma. Empresas como Uber, Airbnb e iFood centralizam a mediação e externalizam os riscos para os trabalhadores, criando mercados digitais dos quais extraem valor. Como analisam Antunes e Filgueiras (2020), essas supostas novas formas de organização do trabalho mascaram o assalariamento e transferem os riscos para os trabalhadores sob a aparência de autonomia e empreendedorismo.

A terceira é o capitalismo de vigilância (Zuboff, 2019). A experiência humana é capturada como matéria-prima gratuita, transformada em dados comportamentais e comercializada, ao lado da exploração do trabalho e não em seu lugar.

Sociedade em rede, economia de plataforma e capitalismo de vigilância não são fenômenos isolados. São dimensões interligadas de uma mesma base material que reconfigura o capitalismo contemporâneo. É nesse contexto que o Estado, pressionado pela lógica gerencialista e pela financeirização, incorpora racionalidades que reconfiguram sua burocracia, sua disputa hegemônica e sua relação com a sociedade civil. Para compreender esse movimento e os conflitos que ele engendra,

recorremos à teoria social clássica, em especial a Weber e Gramsci.

3. Sociedade Civil, Hegemonia e Automação do Estado: fundamentos para análise

A digitalização dos serviços públicos e a substituição do atendimento presencial por aplicativos e portais digitais reconfiguram a relação entre Estado e cidadãos. Para compreender essa reconfiguração, é preciso voltar à teoria social clássica. A tecnologia não é um elemento externo que simplesmente "entra" no Estado; ela se insere em estruturas de poder e racionalidades que já existem. A tecnologia não cria, por si só, novas formas de dominação; ela atualiza e radicaliza tensões já inscritas na organização política das sociedades modernas. Veloso e Sierra (2024) chamam a atenção para esse ponto: a tecnologia não é neutra, pois potencializa a capacidade de dominação e controle social, operando sob a lógica do capitalismo tecnológico do século XXI. Para decifrar essa nova configuração, a análise de Max Weber sobre a burocracia e de Antonio Gramsci sobre o Estado e a hegemonia oferece ferramentas complementares e indispensáveis.

Para Weber, a burocracia moderna é a expressão institucional da dominação racional-legal e o alicerce do Estado moderno. Sua força está na impessoalidade, na hierarquia, nos procedimentos fixos e, sobretudo, no monopólio de um

conhecimento técnico especializado que a torna indispensável e poderosa (Weber, 1999). Esse conhecimento, formalizado em regras e carreiras, cria uma "classe burocrática" que opera como uma "classe universal" no funcionamento do Estado (Souza Filho, 2011). Mas a burocracia não é um mecanismo neutro; ela é um campo estratégico de disputa. Quem controla o aparato e define a aplicação do conhecimento técnico detém um poder imenso. No Brasil, essa disputa é ainda mais aguda, pois a racionalidade burocrática convive e se tensiona permanentemente com heranças patrimonialistas (Faoro, 2001).

A promessa da automação dos serviços públicos só pode ser compreendida a partir dessa matriz. Ela se apresenta como a redenção do ideal burocrático: a ineficiência, a lentidão e a discricionariedade humana seriam finalmente superadas pela precisão, velocidade e impessoalidade do cálculo automatizado. Essa promessa encontra terreno fértil na crise de legitimidade da burocracia pública e na hegemonia neoliberal, que defende um Estado mínimo e esvazia a política de seu conteúdo substantivo.

Mas a automatização não é a realização da profecia weberiana; ela a radicaliza de modo alienante. O conhecimento técnico, que em Weber ainda era um atributo de uma classe de funcionários, passível de contestação, responsabilização e até de greve, transforma-se em código-fonte e modelos estatísticos. A "gaiola de ferro" da racionalização burocrática ganha novas barras, agora digitais, opacas e inescrutáveis. O procedimento, executado em escala e velocidade inauditas, escapa ao escrutínio

público e ao controle democrático. O momento da interpretação e do julgamento, que mesmo limitado pelas regras ainda residia como possibilidade no burocrata, é eliminado pela execução automatizada. A eficiência torna-se um fim em si mesma, e a pergunta fundamental se perde: eficiência para quê e para quem?

Esse deslocamento do conhecimento encarnado para o conhecimento objetivado não fica restrito ao interior da máquina estatal. Ele produz efeitos também sobre a sociedade civil, ao forjar um novo senso comum tecnocrático. É exatamente essa capacidade de executar políticas e, ao mesmo tempo, fabricar o consenso que as legitima que torna necessário recorrer a Gramsci.

Para Gramsci (1999), a sociedade civil não se confunde com a esfera privada ou econômica. Ela é o conjunto de organismos privados (escolas, igrejas, partidos, meios de comunicação) onde se trava a disputa pela direção intelectual e moral da sociedade. É nesse terreno que as classes dominantes constroem o consenso ativo das classes subalternas, articulando coerção e consentimento para manter seu domínio. Gramsci (1999) entende o Estado como a síntese dialética entre sociedade política e sociedade civil. Acanda (2006) e Coutinho (1992) mostram como essa visão supera a dicotomia liberal entre Estado e sociedade civil, revelando que ali se define qual projeto de sociedade prevalece. No capitalismo monopolista dependente, que caracteriza a formação social brasileira (Fontes, 2012), essa disputa é ainda mais assimétrica.

Se Gramsci pensou a hegemonia como disputa pela direção intelectual e moral, no capitalismo de vigilância ela se desloca para o controle dos fluxos informacionais que estruturam a percepção de mundo. As redes sociais digitais e a economia de dados reconfiguraram o lugar e os meios da luta hegemônica. No século XX, a hegemonia se consolidava sobretudo por meio da imprensa, do rádio e da televisão; hoje, ela se materializa em plataformas digitais que combinam conectividade, vigilância e personalização da informação. Castells (1999) já apontava que, na sociedade em rede, a lógica informacional se torna o eixo estruturante da economia, da política e da cultura. O poder, portanto, não reside mais apenas nas instituições estatais, mas nos fluxos que conectam e desconectam pessoas, dados e significados.

Nesse novo cenário, a sociedade civil é ao mesmo tempo ativa, produtora de conteúdo e matéria-prima mercantilizada. A hegemonia se desloca do campo discursivo para o informacional: o consenso é moldado por sistemas automatizados de curadoria e recomendação. O convencimento e o controle social operam por meio da organização das timelines, do microdirecionamento de anúncios. Os ambientes digitais criam zonas fechadas de produção de conhecimento, onde o sistema decide o que o usuário vê e o que ignora, moldando sua percepção do que é real, verdadeiro e relevante, sem que ele tenha controle sobre esse processo.

As eleições no Brasil e nos Estados Unidos, nas últimas décadas, são exemplos emblemáticos. O uso estratégico das redes sociais para disseminar desinformação, manipular emoções e segmentar eleitores mostra que a disputa hegemônica agora se trava também pela arquitetura das plataformas. O consenso social, que antes se construía por meio de argumentos e ideologias veiculados em esferas públicas delimitadas, pode ser fabricado pela engenharia da atenção e do comportamento. Silveira (2019) chama esse fenômeno de "democracia algorítmica", expressão que, aqui, deve ser lida com cuidado, pois o que está em jogo não são os algoritmos em si, mas os sistemas de recomendação, moderação e vigilância que definem o que é visível, crível e politicamente possível.

Essa reconfiguração não é apenas simbólica; ela tem efeitos materiais diretos sobre o acesso à cidadania. A digitalização das políticas públicas e dos serviços sociais, sob a hegemonia neoliberal, tende a reproduzir e aprofundar desigualdades preexistentes. A exclusão deixa de ser apenas econômica e passa a ser também informacional. Lessa (2013) e Pereira (2008) mostram como milhões de pessoas são privadas de direitos por não conseguirem operar os sistemas digitais que agora mediam o acesso ao Estado. Surge uma nova camada da vulnerabilidade social: os excluídos digitais. Não são apenas os desconectados, mas também aqueles que, mesmo com acesso, não dominam as linguagens e dispositivos necessários para reivindicar direitos. O Estado torna-se opaco e tecnicista, e a

ausência de letramento digital converte-se em nova forma de dominação.

O novo desafio para a sociedade civil e para as classes subalternas é disputar o controle das redes e dos fluxos informacionais. Esse é o novo terreno da hegemonia. Trata-se de garantir que o avanço tecnológico não produza novas e mais sofisticadas formas de opressão. A cidadania, hoje, não é apenas o direito formal de participar; é o direito substantivo de compreender, auditar e intervir nas infraestruturas técnicas que moldam a experiência do mundo e a distribuição de recursos sociais. É nessa fronteira que a luta pela hegemonia encontra seu solo contemporâneo mais fértil e decisivo.

4. Políticas Sociais na Encruzilhada

Se a primeira parte deste artigo dedicou-se a desvendar os fundamentos teóricos do Estado algorítmico, cabe agora operacionalizar essa crítica no campo específico de sua atuação mais sensível: as políticas sociais que, "constituem-se da síntese de elementos contraditórios, que envolvem interesses antagônicos mediados pelo Estado" (GUERRA, 2009: 134). Nesse sentido, se por um lado, se materializam conquistas sociais fruto da organização popular; por outro, funcionam como mecanismos de regulação da força de trabalho e de atenuação de conflitos, operando na dialética entre direito e controle. Essa dialética entre direito e controle torna-se ainda mais complexa quando a

mediação estatal passa a ser operada por sistemas automatizados de triagem, classificação e decisão.

Essa substituição do atendimento presencial por interfaces digitais já é uma realidade em diferentes áreas da administração pública. A plataforma SouGov, por exemplo, permite que servidores federais solicitem férias, atualizem dados cadastrais ou peçam alteração no auxílio-transporte sem sair de casa, procedimentos que antes exigiam o deslocamento ao setor de recursos humanos. O que antes era um procedimento mediado por um burocrata torna-se uma interface digital. Esse movimento, aparentemente técnico, reconfigura a relação entre o cidadão e o Estado: o acesso a direitos passa a depender não apenas da lei, mas da capacidade de operar sistemas digitais e de ter seus dados disponíveis e legíveis para o sistema.

Veloso e Sierra (2024) chamam a atenção para o fato de que as desigualdades de classe implicam também disparidades na proteção social diante dos riscos introduzidos pela tecnologia. Essa reconfiguração afeta, na prática, os princípios que sustentam as políticas sociais: a universalidade, a equidade e a gestão democrática.

A universalidade, o princípio de que um direito deve alcançar todos dentro de determinados critérios, enfrenta hoje um adversário silencioso: a fragmentação por meio da triagem digital. Sistemas automatizados classificam a população em perfis de risco, mérito ou necessidade com base em correlações estatísticas que raramente são transparentes. O que se vende

como eficiência na alocação de recursos pode, na prática, desmanchar a ideia de um padrão comum de direito, substituindo-a por tratamentos individualizados cuja lógica escapa ao controle do cidadão. A exclusão, assim, deixa de ser apenas jurídica para se tornar também operacional: alguém pode ser excluído não porque a lei o exclui, mas porque não produz os dados necessários, não domina a interface digital ou pertence a um grupo que a estatística coloca em desvantagem.

Essa tensão ficou evidente durante a pandemia de COVID-19, com a criação do Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982/2020. A medida, voltada a trabalhadores informais, MEIs e desempregados, estabeleceu critérios rígidos de elegibilidade ancorados no chamado "teste de meios": renda familiar per capita de até meio salário mínimo, inscrição no Cadastro Único, ausência de vínculo formal de emprego ou de benefícios previdenciários. Na prática, milhões de trabalhadores informais (precisamente aqueles que mais precisavam do benefício) ficaram excluídos por não conseguirem comprovar sua condição por meio dos registros formais disponíveis. Como observam Campos, Hudler e Benacchio (2024), esse mecanismo de seleção, ao exigir comprovações documentais que a população mais vulnerável muitas vezes não possui, terminou por reproduzir as desigualdades que a política pretendia mitigar. A "eficiência" da triagem automatizada traduziu-se em invisibilidade social para aqueles cujas vidas não são plenamente capturadas pelos bancos de dados do Estado. Além disso, a redução de 50% do valor do

auxílio de R$ 600,00 em setembro de 2020, por meio da Medida Provisória nº 1.000/2020, aprofundou a insuficiência da proteção. Vellame (2022), ao analisar os trabalhadores de plataformas digitais, mostra que, mesmo após o recebimento do auxílio, a jornada de trabalho dos entregadores e motoristas aumentou durante a pandemia, enquanto a remuneração caiu, o que indica que o benefício não foi capaz de garantir o afastamento do trabalho ou a redução da exposição ao vírus. A fragilidade da política revela os limites de uma proteção social que se pretende emergencial, mas que, por seu desenho restritivo e pela opacidade dos critérios de acesso, acaba por aprofundar a vulnerabilidade dos trabalhadores mais precarizados.

A equidade, por sua vez, é particularmente vulnerável nesse novo cenário. Tratar desigualmente os desiguais para alcançar justiça exige um julgamento que os sistemas automatizados, por sua própria natureza, não podem exercer. Ao contrário, eles tendem a amplificar vieses históricos, raciais, de gênero e territoriais sob a aparência da objetividade numérica. Um sistema treinado com dados do passado reproduzirá essa discriminação em suas previsões, e o fará com ares de neutralidade. A discricionariedade do burocrata, ao menos em tese passível de questionamento e responsabilização, é substituída pela discricionariedade do código, inescrutável e opaco.

No Brasil, o uso de sistemas automatizados no âmbito do Poder Judiciário já levanta preocupações. É o caso do sistema

Victor, utilizado pelo Supremo Tribunal Federal para classificar recursos com repercussão geral. Embora tenha como objetivo agilizar o fluxo processual, sua utilização em temas sensíveis, como a concessão de medidas protetivas e a avaliação de risco em processos criminais, tem gerado preocupações quanto à reprodução de vieses nos bancos de dados utilizados para treinar o sistema, uma vez que esses dados refletem um passado marcado por discriminações estruturais.

Há ainda a gestão democrática, prevista na Constituição e materializada em conselhos e conferências. A automação de serviços, quando imposta de cima para baixo, representa uma ofensiva contra esse princípio. A complexidade técnica funciona como barreira à participação: o debate sobre os fins da política (para que e para quem ela serve) é deslocado para uma discussão estreita sobre meios e eficiência operacional. Além disso, a dependência do Estado em relação a fornecedores privados de software transfere para as grandes empresas de tecnologia um poder decisório sobre o desenho das políticas. Direitos sociais ficam, assim, submetidos à lógica do mercado e à arquitetura proprietária de algumas poucas empresas. No Brasil, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) representa um avanço normativo, mas sua implementação no âmbito do poder público ainda é incipiente, e os mecanismos de auditoria e transparência permanecem subdesenvolvidos.

A digitalização dos serviços públicos coloca as políticas sociais em uma encruzilhada. Seus princípios fundantes

(universalidade, equidade, gestão democrática) são confrontados por uma lógica que promete eficiência, mas que, sob a hegemonia neoliberal, tende a fragmentar direitos, naturalizar desigualdades e esvaziar a participação. A "eficiência" técnica, portanto, não é um dado neutro: é uma categoria política. Pode ser usada para aprofundar o caráter seletivo e excludente das políticas, ou pode ser disputada.

O desafio histórico não é a recusa ludita da técnica, mas sua radical politização, a disputa pelo seu sentido, seu controle e seus fins. Como bem sintetizam Veloso e Sierra (2024), o desafio não é ser contra ou a favor da tecnologia, mas interrogar-se sobre a natureza de seu comando; o que define seu caráter emancipatório ou opressor é o projeto social que a comanda.

5. Considerações Finais:

Este artigo percorreu um caminho que partiu da reconfiguração material do capitalismo contemporâneo para examinar como a digitalização dos serviços públicos e a automação do acesso a direitos tensionam os princípios fundamentais das políticas sociais. A teoria social clássica, em especial a análise weberiana da burocracia e a reflexão gramsciana sobre hegemonia, mostrou-se ainda hoje um instrumental valioso para iluminar as novas configurações que o Estado vai assumindo, sem que se perca de vista o solo histórico das desigualdades e das relações de poder que as sustentam.

A análise do Auxílio Emergencial, criado em meio à pandemia de COVID-19, revela os limites desse modelo. Embora tenha garantido renda a milhões de brasileiros, sua arquitetura burocrática e digital excluiu parcela significativa da população mais vulnerável, que não conseguiu comprovar sua condição por meio dos registros formais exigidos. O caso ilustra de forma emblemática a tese central deste artigo: a digitalização e a automação do acesso a direitos, sob a hegemonia neoliberal, tendem a aprofundar as desigualdades preexistentes, criando novas formas de exclusão, sejam elas informacional, operacional ou burocrática. Não se trata apenas de desconectados; trata-se também daqueles que, mesmo com acesso à rede, não dominam as linguagens e interfaces necessárias para reivindicar direitos perante um Estado que se torna opaco e tecnicista.

O Serviço Social, enquanto categoria profissional comprometida com a defesa intransigente dos direitos humanos e com a construção de uma nova ordem societária fundada na justiça social, na equidade e na emancipação humana, não pode se eximir da apropriação e do debate profundo acerca das novas configurações do mundo do trabalho e das tecnologias que o reconfiguram. Nesse sentido, o Código de Ética do Assistente Social (CFESS, 1993) oferece parâmetros éticos para enfrentar esse desafio. Seus princípios, como a defesa dos direitos humanos, a recusa do arbítrio e do autoritarismo e a ampliação da participação democrática, foram formulados antes da irrupção

da inteligência artificial no cotidiano institucional, mas adquirem nova urgência diante da automação do acesso a direitos.

Isso implica, na prática cotidiana, a necessidade de o assistente social desenvolver competências para compreender os sistemas automatizados com os quais opera. Não se trata de se tornar um especialista em programação, mas de identificar e denunciar os vieses e exclusões produzidos por esses sistemas. Significa também fortalecer o trabalho de base junto aos usuários, ampliando seu letramento digital e sua capacidade de compreender e contestar decisões automatizadas que afetam suas vidas. Por fim, exige da categoria profissional uma participação ativa nos espaços de controle social, como conselhos, conferências e fóruns de políticas públicas, para disputar os critérios e parâmetros que orientam a automação do acesso a direitos.

Não se trata de abraçar ou recusar a tecnologia, mas de interrogar, a cada passo, a serviço de quem e sob que condições ela opera. O desafio é garantir que a mediação profissional não seja reduzida à correção de falhas algorítmicas, mas continue sendo um espaço de escuta, de defesa da singularidade e de efetivação do direito. O enfrentamento do Estado reconfigurado pela lógica gerencialista e pela automação não se fará apenas no plano teórico, mas na intervenção qualificada e na organização política. Essa é a tarefa que se impõe e que este artigo buscou apenas começar a enfrentar.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. Sociedade Civil e Hegemonia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, Ricardo; FILGUEIRAS, Vitor. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). Uberização, trabalho digital e Indústria 4.0. São Paulo: Boitempo, 2020. p. 27-43.

CAMPOS, T. A.; HUDLER, D. J.; BENACCHIO, M. Auxílio Emergencial no Brasil como política institucional: análise sob a ótica de Amartya Sen e sua crítica ao teste de meios. Estudos Institucionais, v. 10, n. 4, 2024.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Código de Ética do/a Assistente Social. Resolução CFESS nº 273, de 13 de março de 1993. 10. ed. Brasília: CFESS, 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

DRAIBE, Sônia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 26-65.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2012.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GUERRA, Yolanda. A dimensão ético-política do Serviço Social e a formação profissional. Serviço Social e Sociedade, n. 99, 2009.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1996.

IAMAMOTO, Marilda Villela. O Serviço Social na Contemporaneidade: Trabalho e Formação Profissional. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LESSA, Sérgio. Trabalho e Sociabilidade: a atualidade de uma questão marxista. In: NETTO, José Paulo (Org.). Capitalismo e reificação: contribuições para uma teoria crítica da sociedade. São Paulo: Cortez, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVEIRA, Sergio Amadeu da. Democracia algorítmica: como os sistemas de recomendação definem o que é visível, crível e politicamente possível. Revista Lumina, v. 13, n. 2, 2019, p. 79-95.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Gestão Pública e Democracia: A burocracia em questão. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2011.

VELLAME, Rodrigo Melo. A efetividade do auxílio emergencial para os trabalhadores por aplicativo no Brasil. In: ZIMMERMANN, Clovis Roberto; UZÊDA DA CRUZ, Danilo (Orgs.). Políticas sociais no Governo Bolsonaro. Buenos Aires: CLACSO, 2022. p. 381-400.

VELOSO, Renato; SIERRA, Vânia Morales (Orgs.). Serviço social e tecnologias: reflexões coletivas. Curitiba: CRV, 2024.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. São Paulo: Intrínseca, 2019.

PARTE II

MULHER, GÊNERO E JUVENTUDES

Capítulo 6.

O CONSUMO DE DROGAS NA JUVENTUDE PERIFÉRICA E A INFLUÊNCIA DO RAP CARIOCA

Estela Mara de Vargas Silva[6]
Yasmin Carvalho Mota dos Santos[7]

R**ESUMO:**
O presente artigo busca analisar a complexa relação entre o consumo de drogas na juventude periférica carioca e a produção cultural do *Rap,* como elemento de influência, expressão e/ou resistência, à luz das categorias teóricas da Política Social e da Cidadania. Propõe-se um diálogo entre a realidade do controle social e da criminalização que incide sobre este grupo social e as representações culturais do *Rap*, que muitas vezes atua como voz da sociedade civil frente ao Estado. Utiliza-se o referencial teórico da hegemonia e da teoria ampliada do Estado, para compreender o caráter de classe das políticas que regulam o consumo e a vida na periferia. A metodologia consiste em análise bibliográfica e documental para cumprir o objetivo de compreender a dialética entre cultura, criminalização e direitos negados a esta juventude.
Palavras-chave: Juventude Periférica; Consumo de Drogas; Rap Carioca; Criminalização; Hegemonia; Cidadania.

ABSTRACT:
This article seeks to analyze the complex relationship between drug use among Rio's peripheral youth and the cultural production of rap music, as an element of influence, expression, and/or resistance, in light of the theoretical categories of Social Policy and Citizenship. We propose a dialogue between the reality of social control and criminalization affecting this social group and the cultural representations of rap music, which often acts as a voice of civil society against the state. We use the theoretical framework of hegemony and the expanded theory of the state to understand the class nature of the policies that regulate consumption and life in the peripheral areas. The methodology consists of bibliographic and documentary analysis to achieve the objective of understanding the dialectic between culture, criminalization, and the rights denied to this youth.
Keywords: Peripheral Youth; Drug Use; Carioca Rap; Criminalization; Hegemony; Citizenship.

[6] Especialista em Serviço Social e Políticas Sociais (2014); FAGOC. Graduada em Serviço Social (2013); Universidade Federal Fluminense; E-mail: estelavargas.silva@gmail.com
[7] Graduada em Serviço Social; Universidade Federal Fluminense (2023); E-mail: yasminmota@id.uff.br

1. Introdução

Pensar a juventude periférica no contexto brasileiro, especialmente no território da cidade do Rio de Janeiro, é um desafio que revela uma intersecção complexa de fatores diversos, que incluem a questão socioeconômica, a questão étnico-racial, a ausência de direitos efetivos e a intensificação do controle social em territórios periféricos. Para compreender essa realidade, busca-se antes de mais nada analisar criticamente as contradições do Estado moderno e da democracia burguesa, historicamente situadas na luta de classes.

A problemática do consumo de drogas, em particular, é utilizada como um vetor para a intervenção repressiva do Estado no Brasil, que expressa o caráter de classe das políticas que regulam a vida e a morte na periferia, em diálogo com o que Achille Mbembe (2018) denomina como *necropolítica*. Nesse sentido, pretende-se através do presente artigo, problematizar o objeto do consumo de drogas na juventude periférica, não apenas como uma questão de saúde pública. Mas, como um fenômeno intrinsecamente ligado à formação social brasileira, marcada pelo racismo estrutural e pela manutenção de uma ordem social que reproduz a subalternização da população negra e periférica.

Para isso, é fundamental situar o debate sobre juventude periférica no interior do processo histórico de formação do Estado brasileiro, marcado por heranças coloniais, escravocratas e autoritárias, que moldaram a forma como determinados grupos

sociais são incorporados ou deixados à margem da sociedade, em acordo com Santos (1979). Sob essa análise, pode-se afirmar que a construção da cidadania no Brasil ocorreu de maneira fragmentada e desigual, produzindo uma cidadania regulada, restrita e seletiva. Nesse cenário, a juventude negra e periférica passa a ocupar uma posição social marcada pela vulnerabilidade estrutural, pela negação sistemática de direitos e pela exposição permanente à violência estatal.

Dessa forma, o consumo de drogas passa a ser interpretado pelo Estado não como fenômeno social complexo, mas como problema de ordem moral e criminal, articulando a política de drogas à política de segurança pública e reforçando o encarceramento em massa, direcionado sobretudo aos jovens negros das periferias urbanas. Essa criminalização opera como mecanismo de controle social que oculta responsabilidades estruturais do Estado e desloca o foco para o indivíduo, invisibilizando fatores como desemprego, precarização do trabalho, ausência de políticas educacionais e segregação socioespacial.

A relevância deste artigo justifica-se ao propor uma tentativa de articular as esferas macro e microssociais na constituição da cidadania e dos direitos sociais. A análise está fundamentada nas categorias de hegemonia e teoria ampliada do estado, visando desvendar como o Estado, sob o impacto do projeto neoliberal, opera a seletividade da cidadania, em diálogo

com Santos (1979), na medida em que o acesso a direitos é condicionado por critérios morais, territoriais e raciais.

O Rap é uma expressão cultural fortemente presente nas favelas e comunidades cariocas, que serve como uma lente de análise para o estudo proposto, atuando aqui como um território de expressão, resistência e denúncia, uma voz da sociedade civil frente ao Estado.

Ao longo da história, manifestações culturais negras da juventude, como o samba, a capoeira e, também, o rap, foram sistematicamente associadas à "bandidagem", apologia ao uso de drogas e à desordem, em um processo de criminalização cultural que se atualiza sob novas configurações nos dias atuais. Em resumo, busca-se aqui compreender de que maneira a permanência de uma lógica de controle social racializado, se articula como instrumento de hegemonia de uma estrutura de poder, onde a repressão ao consumo de drogas e a repressão cultural se imbricam, afirmando o duplo caráter da política social: de proteção e de controle.

Do ponto de vista metodológico, o presente trabalho caracteriza-se como pesquisa de natureza qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. A seleção bibliográfica privilegiou autores cujas formulações teóricas dialogam com a tradição crítica do pensamento social brasileiro e latino-americano. A escolha do rap carioca como objeto cultural de análise justifica-se por sua centralidade na geografia simbólica das favelas e periferias da cidade do Rio de

Janeiro, por sua filiação direta ao movimento hip-hop enquanto expressão político-cultural da juventude negra urbana e por sua capacidade de operar como linguagem de denúncia, resistência e disputa hegemônica frente às narrativas estatais de criminalização.

2. Hegemonia, estado e criminalização da juventude periférica no Brasil contemporâneo

A presença das drogas no cotidiano de adolescentes constitui uma realidade concreta e crescente no Brasil. Imbuída de uma cultura formada sob muitos tabus e preconceitos, o estigma vivenciado pelos adolescentes envolvidos com drogas ilícitas os conduz à marginalização de uma sociedade arraigada pelo moralismo e, especialmente, pelo conservadorismo de uma classe hegemônica, que não é neutra, cujo valor da liberdade se restringe à esfera econômica, o que compromete o nível de participação social no controle de políticas públicas específicas.

Como um país colonizado, o Brasil insere-se no capitalismo a partir de uma condição subordinada, ou melhor dizendo, sob as lentes do capitalismo dependente, como aborda Fernandes (1975). Através dessa ótica, a burguesia brasileira, desde seu surgimento, possui marcas do conservadorismo, cuja particularidade advém de sua origem marcada pelo poder da oligarquia agrária em conjunto com uma burguesia urbana, que carrega consigo traços aristocráticos. Isso significa dizer que, no

Brasil, em diálogo com Lima e Soares (2020), estamos diante de uma classe burguesa que busca preservar em seu ideário, a mentalidade colonial, com caráter extremamente violento, repressivo e conservador e que busca, antes de mais nada, o seu autoprivilegiamento.

No sistema capitalista, os valores da classe dominante, isso é, a ideologia dominante, funcionam como mecanismo para universalização de valores da burguesia, que garantem a essa classe a reprodução de seus interesses, atribuídos à toda classe que depende do trabalho, como se fossem interesses próprios da classe trabalhadora. Ou seja, reproduz-se o *ethos burguês*, como se este representasse a todos. Dessa maneira, a ideologia dominante burguesa serve tanto para legitimar o poder político da burguesia, quanto para ocultar as contradições intrínsecas ao sistema capitalista.

De acordo com Pinheiro e Gama (2021), na perspectiva gramsciana, a hegemonia não se limita à coerção exercida por uma classe dominante, mas envolve também a direção intelectual e moral que ela exerce sobre a sociedade. Essa compreensão é essencial para analisar os discursos que associam adolescentes ao consumo e à comercialização de drogas, frequentemente impregnados de moralismo, seletividade penal e concepções que criminalizam a pobreza.

Esse processo pode ser visto, de forma entrelaçada com o projeto ideológico da chamada “democracia racial”, desmistificado por pensadores como Florestan Fernandes (1975).

Essa ideologia operou como ferramenta de apagamento da violência racial histórica, difundindo a ideia de um Brasil harmônico entre raças, enquanto a estrutura racista permanece operando silenciosamente nas instituições e relações sociais. O mito da "democracia racial", ao proclamar uma igualdade inexistente, oculta as desigualdades estruturais e transfere para os próprios sujeitos negros e periféricos a responsabilidade por sua condição de exclusão.

A discussão torna-se ainda mais relevante quando se considera o papel do Estado e da sociedade civil na formulação de políticas públicas e na superação de abordagens repressivas que, historicamente, têm produzido violações e aprofundado desigualdades. Essa dinâmica repressiva não deve ser lida apenas como um desvio, mas sim, como parte integrante da estrutura do Estado, no capitalismo contemporâneo. Tal compreensão se amplia ao se considerar que a sociedade civil, encontra-se longe de constituir um espaço neutro. Mas se localiza dentro da sociedade de classes, enquanto um campo atravessado por disputas, conflitos e pluralidade de interesses.

É de suma centralidade corroborar para superação de visões idealizadas, que percebem a sociedade civil apenas como o lugar da solidariedade ou do consenso espontâneo. Conforme alerta Duriguetto (2007), para enfrentar o projeto dominante que criminaliza a pobreza, torna-se necessário “resgatar o conceito gramsciano de sociedade civil em sua dimensão fortemente classista, contraditória e política, ou seja, como espaço de luta

organizada e articulada das classes subalternas" (DURIGUETTO, 2007, p. 212). O rap carioca, ao denunciar a violência policial e a estigmatização do jovem da favela, atua precisamente como essa força articulada das classes subalternas, disputando a direção moral da sociedade contra a narrativa hegemônica, que justifica a repressão.

Essa disputa é fundamental porque a repressão estatal às drogas não ocorre de forma isolada, mas como parte de uma estrutura de dominação mais ampla. Ao analisar a teoria política de Gramsci, Acanda (2006) esclarece que o Estado não deve ser entendido apenas como o aparato governamental ou jurídico, mas como uma unidade dialética, que consiste em "hegemonia revestida de coerção" (ACANDA, 2006, p. 180).

No contexto da periferia brasileira, especialmente no Rio de Janeiro, essa definição se materializa de forma brutal. Isso é, a coerção é exercida pelas incursões policiais e pela guerra às drogas, enquanto a hegemonia é a tentativa de convencer a sociedade de que essa violência é necessária para manter a ordem. O movimento cultural da juventude periférica, portanto, não é apenas artístico, ele é também uma trincheira na sociedade civil, que tenta romper essa hegemonia blindada, do Estado burguês.

O que se pode analisar a partir disso é que a vulnerabilidade, ou, suscetibilidade dos jovens ao tráfico e ao uso de drogas ilícitas, não deve ser lida apenas como uma falha do Estado ou uma questão moral. Mas, fundamentalmente, como

expressão da própria dinâmica do capitalismo contemporâneo brasileiro, resultante de um processo histórico de expropriação de direitos, precarização das condições de vida e restrição sistemática de possibilidades concretas de construção de projetos de futuro.

Trata-se, desse modo, de uma juventude racializada, territorialmente marcada e socialmente estigmatizada, cuja existência é atravessada por mecanismos estruturais de exclusão, que operam de forma dupla, tanto pela negação material de direitos, quanto pela produção simbólica da criminalização.

Os dados empíricos disponíveis reforçam essa leitura estrutural. De acordo com o Atlas da Violência 2026, divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (IPEA; FBSP, 2026), entre 2014 e 2024 foram assassinados 301.825 jovens brasileiros entre 15 e 29 anos, o que totaliza uma média de aproximadamente 75 mortes por dia.

Somente em 2024, foram registrados 19.801 homicídios nessa faixa etária, com taxa de 42,2 por 100 mil habitantes, cerca do dobro da taxa geral nacional, sendo 18.545 das vítimas do sexo masculino. Entre adolescentes de 15 a 19 anos, as armas de fogo foram utilizadas em 84,1% dos homicídios. A dimensão racial dessa letalidade é igualmente expressiva: a taxa de homicídios entre pessoas negras é 170,3% superior à observada entre não negras, e 82% das mortes decorrentes de intervenção policial em 2024 foram de pessoas pretas ou pardas (IPEA; FBSP, 2026).

Esse mesmo padrão de seletividade racial se materializa no Sistema Socioeducativo. O Levantamento Nacional do SINASE 2024, publicado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, em parceria com a Universidade de Brasília, indica que 72% dos adolescentes em cumprimento de medidas de restrição e privação de liberdade no país são autodeclarados negros, 54,8% pardos e 17,2% pretos, percentual significativamente superior à proporção de pretos e pardos na população brasileira em geral.

Na região Sudeste, essa desproporção se acentua. Enquanto a população negra corresponde a 49,3% do total regional, os adolescentes negros somam 72,8% daqueles vinculados ao Sistema Socioeducativo (BRASIL, 2025). Esse padrão "não pode ser interpretado como evidência de maior periculosidade dos(as) adolescentes negros(as); ao invés disso, [...] evidencia históricos processos de criminalização de adolescentes e jovens negros(as) em nosso país" (BRASIL, 2025, p. 48).

Em síntese, o que se pode observar num primeiro momento é que a relação entre juventude periférica e mercado ilícito de substâncias psicoativas, não pode ser analisada de forma individual, mas deve ser situada no interior das contradições do capitalismo dependente brasileiro, que produz, simultaneamente, abandono social e intensificação do controle penal sobre os mesmos corpos que historicamente foram privados de proteção e reconhecimento. É a juventude que tem cor, mas é invisibilizada; que tem endereço, mas não tem CEP,

expondo as fraturas raciais e territoriais que organizam a cidadania desigual no país.

3. Política social, drogas e a negação da cidadnia da juventude periférica

Com o advento da ideologia neoliberal no Brasil, na década de 1990, pode-se ressaltar que há um processo de desmonte da proteção social conquistada a muitas mãos e legitimada pela constituição federal de 1988. O que se observa são políticas públicas de austeridade, arrochos fiscais e desfinanciamentos sobre as políticas sociais, as quais deveriam ser garantidas pelo Estado como um direito à cidadania.

Mas cabe ressaltar, em acordo com exposto por Coutinho (1992) que contesta a "cidadania burguesa", que essa não pode ser reduzida à esfera dos interesses da classe dominante. A concepção de "cidadania burguesa" sugere que os direitos de cidadania são elementos de privilégios desfrutados e destinados predominantemente, para a classe burguesa, em detrimento das demais classes sociais. Ou seja, a cidadania não deve ser entendida como propriedade ou um monopólio da classe burguesa. É necessário que ela seja de caráter universal, de fácil acesso para todos e não se limite a satisfazer os interesses da elite". (COUTINHO, 1992).

Em contexto, evidencia-se a dimensão difusa do consumo de substâncias psicoativas na sociedade brasileira, contrariando

estereótipos que associam o fenômeno predominantemente à juventude periférica. Conforme o III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III), realizado pela Universidade Federal de São Paulo, entre 2022 e 2023, a proporção de brasileiros que experimentaram alguma substância psicoativa ilícita ao menos uma vez na vida passou de 10,3%, em 2012, para 18,7%, em 2023, representando aproximadamente um em cada cinco brasileiros com 14 anos ou mais.

De modo convergente, a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (Pense), conduzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com estudantes do 9º ano das redes pública e privada de todas as capitais, registra que a experimentação ou exposição ao uso de drogas subiu de 8,2% em 2009 para 12,1% em 2019 (IBGE, 2021), distribuindo-se entre adolescentes de diferentes contextos socioeconômicos.

Embora o consumo se distribua de modo transversal entre classes, regiões e gêneros, o Levantamento Nacional do SINASE 2024 demonstra que o tráfico de drogas constitui o segundo ato infracional mais atribuído a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de restrição e privação de liberdade, correspondendo a 27% do total (BRASIL, 2025).

Olhar para esses indicadores frente aos dados de responsabilização penal revela a operação concreta da seletividade. A política de drogas opera, assim, como dispositivo de gestão racializada da população, no qual o critério efetivo de

criminalização não é a substância nem o comportamento de consumo, mas o lugar social ocupado por quem o pratica.

Para Marshall (1967), a cidadania social diz respeito ao direito de compartilhar do patrimônio social e cultural, produzido de forma coletiva, a fim de que se assegurem condições básicas de bem-estar. No entanto, pode-se perceber que os mais vulneráveis, que "sobrevivem" à margem da sociedade, vivenciam a falta ou a precariedade do acesso às políticas sociais, tais como: habitação, trabalho, saúde, educação, saneamento básico, alimentação, lazer e segurança, agudizando as expressões da "*questão social*"[8]

> Os obstáculos enfrentados pela agenda de reformas ao longo dos anos 1990 e sua substituição por políticas compensatórias e focalizadas representaram um inegável retrocesso em relação aos princípios constitucionais (FLEURY, 2009, p. 271).

Esse processo de desfinanciamento e focalização das políticas sociais não ocorre de forma dissociada do fortalecimento de estratégias repressivas, no campo da política de drogas. Verifica-se que, ao mesmo tempo em que o Estado reduz investimentos em saúde, cultura, educação, assistência social e políticas de juventude, amplia-se o aparato punitivo direcionado

[8] Refere-se aqui a expressão "*questão socia*l" a partir da concepção crítica de Iamamoto (2001) em "A questão social no capitalismo".

aos territórios periféricos, consolidando uma lógica de gestão da pobreza, por meio do controle penal.

Assim, a ausência de políticas públicas universais e estruturantes, convive com a intensificação da chamada “guerra às drogas” na contemporaneidade brasileira, que passa a operar como mecanismo de contenção social, afetando de forma desproporcional a juventude negra e periférica.

Como exposto anteriormente, tem-se o viés da desresponsabilização do Estado, que delega aos indivíduos e suas famílias a gestão das expressões da questão social, transferindo para o âmbito privado o enfrentamento de problemas estruturais e coletivos. Embora a proteção social deva ser assegurada pelo Estado por meio das políticas sociais, observa-se na prática um processo de desresponsabilização estatal, acompanhado da sobrecarga e da culpabilização das famílias no que se refere ao cuidado e à proteção de seus adolescentes envolvidos com drogas ilícitas. Como destaca Fleury (2009), esse deslocamento da responsabilidade do Estado para o âmbito privado reforça mecanismos de culpabilização e controle social, obscurecendo as determinações estruturais da "*questão social*" e comprometendo a efetivação da proteção integral prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

Diante da precarização nas condições de vida, da sociabilidade em topografia, marcada por violência e repressão, da falta de recursos econômicos, essas famílias acabam buscando a sobrevivência em trabalhos precarizados, tendo que contar com

redes de apoio comunitário, com a escassez de políticas de educação, para deixar seus filhos e muitas vezes, ainda são penalizadas e responsabilizadas pelo Estado, por negligência e abandono.

Pode-se, diante do contexto exposto, aplicar o conceito de *familismo*[9]*,* o qual opera justamente em estabelecer uma diretriz implícita das políticas sociais, na medida em que desloca para essas famílias a responsabilidade pelo cuidado e proteção de seus membros, contribuindo para a desresponsabilização do Estado e para a culpabilização das famílias pobres frente às expressões da "*questão social*".

A juventude periférica passa então a ocupar posição central nas estratégias de controle social associadas à política de drogas. Longe de ser tratada como sujeito de direito, essa população mais jovem é frequentemente enquadrada como "problema social" e alvo prioritário da repressão estatal, seja por meio da abordagem policial cotidiana, seja pela inserção precoce no sistema penal e socioeducativo, como exposto nos dados apresentados acima.

Numa de suas canções mais expressivas e consagradas, os Racionais MCs exclamam, de forma certeira, a dura realidade enfrentada por negros e negras no Brasil: o *negro drama* **(**Fanon,

[9] O conceito de familismo identifica que, de acordo com o sentido dado por Esping-Andersen (1991, p. 5, apud MIOTO, 2004, p. 135-136), em análise sobre sistemas de proteção social, identificando que ele se faz presente quando "a política pública considera – na verdade insiste – [...] que as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros".

2021, p. 82). Nesse cenário, encontra-se normalizado um lugar comum a sujeitos negros, especialmente aos homens jovens, onde “me ver pobre, preso ou morto já é cultural”, em referência ao “Negro Drama”, de Racionais MC (2022).

Tal dinâmica revela que a política de drogas, articulada ao desmonte da proteção social, contribui diretamente para a negação concreta da cidadania juvenil, reforçando trajetórias marcadas pela exclusão, pela violência institucional e pela restrição, ou, em grande parte dos cenários, pela ausência de oportunidades. A partir dessas reflexões, o que se denota é a necessidade evidenciar que a criminalização da pobreza e consequentemente, dos adolescentes envolvidos com as drogas ilícitas, integram um processo de focalização e seletividade penal e de controle punitivo, em detrimento da garantia de direito e justiça social.

4. Cultura, território e controle social: juventude, drogas e expressões culturais

De acordo com dados do Atlas da Juventude, de 2021, o Brasil possui cerca de 50 milhões de jovens, representando quase ¼ de toda a população. Na cidade do Rio de Janeiro, uma parcela significativa dessa juventude encontra-se concentrada em territórios periféricos urbanos, atravessados por desigualdades socioterritoriais, precariedade no acesso às políticas públicas e expostos às ações constantes e repressivas do Estado, vide as

inúmeras incursões policiais, incluindo, recentemente, a operação mais letal da história do país, em outubro de 2025, que deixou mais de 119 mortos.

Esse cenário ilustra no plano territorial e cotidiano, os processos expostos anteriormente, onde a criminalização da pobreza e da juventude periférica se materializam na rotina das favelas e periferias cariocas. Tal dinâmica revela o controle social e moral da classe burguesa, que se expressa tanto por meio da presença policial ostensiva, quanto pela estigmatização dos corpos, dos territórios e das expressões culturais da periferia, por conseguinte, da juventude.

Nesse sentido, compreender os entraves e as possibilidades relacionadas ao uso de drogas na adolescência, exige reconhecer o território e as condições sociais nas quais essa juventude está inserida. O acesso precário às políticas públicas, ou a falta delas, no território de sociabilidade desses jovens, se constitui como um dos fatores de inserção no consumo de drogas e/ou no envolvimento com o tráfico, seja como forma de enfrentamento individual das condições de vida, seja pela busca de reconhecimento social, pertencimento e perspectivas de sobrevivência. Em outras palavras, esse envolvimento inicial, com o então chamado “mundo das drogas”, acaba sendo, em muitos casos, um mecanismo para que esses jovens se sintam vistos e reconhecidos onde vivem.

Conforme destaca Velho (1998), “o consumo de drogas não é um comportamento isolado, mas está inscrito em estilos de

vida, valores e formas específicas de sociabilidade" (p. 23), o que reforça a necessidade de situar essa prática no interior das relações sociais e das condições materiais de existência. Nessa lógica, torna-se fundamental analisar a cultura, não como um elemento secundário ou meramente simbólico, mas como uma dimensão constitutiva da vida social, profundamente atravessada pelas relações de classe, raça e território.

A teoria crítica da indústria cultural, formulada por Adorno e Horkheimer (1985), é fundamental para compreender como o capitalismo tenta transformar a cultura em mercadoria ou instrumento de manutenção da ordem. Em contrapartida, o rap brasileiro, como expressão do movimento hip hop, atua como prática cultural de resistência e educação política. Suas letras denunciam o racismo estrutural, a violência do Estado e as contradições do sistema capitalista, funcionando como meio de letramento racial e afirmação de identidade. Dialogando com Paulo Freire (2011), o rap pode operar como pedagogia libertadora e forma de proteção social informal, construída pelos próprios sujeitos diante da ausência ou repressão do Estado.

É precisamente essa dinâmica que se observa nas periferias urbanas do Rio de Janeiro, a produção cultural juvenil emerge em um contexto marcado pela intensificação do controle repressivo, assumindo, simultaneamente, o papel de expressão identitária, denúncia social e estratégia de sobrevivência simbólica. Em especial, o rap, aqui levantado enquanto objeto de análise, pode ser considerado como uma resposta individual e, ao

mesmo tempo, coletiva, frente às experiências de violência, racismo e exclusão social.

Ao buscar expressar em palavras e versos a realidade vivida, o rap se transforma também num espaço de disputa de sentido sobre quem são esses jovens e quais ideias podem ocupar o espaço público. Mas, é fundamental, realizar também um adendo: o rap é expressão da periferia, para além de experiências duras e de sofrimento contidos nas composições. Parte-se aqui do entendimento de que essas formas artísticas são diversas e plurais e dão conta de expressar a realidade.

Justamente por permear esse campo de disputa ideológica e moral, ao trazer letras como as do rapper carioca BK (2020), na canção Movimento, "… a luta por liberdade só acabe quando ela for encontrada, para que nossa poesia não seja mais escrita com sangue". Em locais como o Rio de Janeiro, onde a militarização dos territórios populares se apresenta de forma intensificada, a cultura passa a ser também alvo de criminalização, seja pela repressão a bailes funk, rodas culturais e batalhas de rima, seja pela vigilância constante sobre espaços de sociabilidade juvenil.

Assim, a cultura periférica não pode ser compreendida apenas como entretenimento ou manifestação estética, mas como prática social situada territorialmente, que tensiona as fronteiras entre controle e resistência. Ao ocupar praças, ruas, vielas e espaços comunitários, os jovens produzem formas alternativas de pertencimento, sociabilidade e reconhecimento,

criando redes simbólicas que funcionam como contraponto à lógica punitiva do Estado.

Em síntese, analisar a relação entre adolescentes, drogas e políticas sociais implica situar o debate no interior de uma estrutura social marcada por desigualdades, coerção institucional e ausência de políticas públicas, capazes de garantir dignidade a parcelas historicamente marginalizadas da população. Essa dinâmica não se restringe à dimensão econômica, mas se expressa também no campo simbólico e cultural, onde se produzem estigmas, hierarquizações sociais e processos de deslegitimação das experiências juvenis periféricas.

O conceito de racismo estrutural, formulado por Almeida (2019), contribui para compreender como as instituições reproduzem e naturalizam desigualdades raciais e territoriais, operando seletivamente, tanto no acesso a direitos, quanto na criminalização das práticas sociais e culturais oriundas das periferias urbanas. No campo da cultura, essa lógica se manifesta de forma particularmente evidente. Historicamente, expressões culturais negras, como o rap, foram associadas à criminalidade, à desordem e à marginalidade, reforçando uma lógica de controle social que incide sobre corpos, territórios e formas específicas de juventude.

5. Considerações finais

Diante das análises desenvolvidas, evidencia-se a percepção de que a criminalização da pobreza, em articulação

com o consumo e circulação de drogas ilícitas podem ser vistas de forma integralizada, num processo estrutural de seletividade penal e intensificação do controle punitivo de um grupo populacional, em detrimento da efetivação de direitos e políticas sociais.

Fica claro, à luz das contribuições apresentadas, que a disputa pela juventude não se dá apenas no campo da segurança pública, mas fundamentalmente na sociedade civil. Longe de ser um espaço neutro ou de mera solidariedade, a sociedade civil confirma-se, conforme apontado por Duriguetto (2007), como o terreno privilegiado da luta de classes. É nesse espaço tensionado que o rap carioca emerge não apenas como expressão estética, mas como um movimento contra hegemônico. Ao disputar os sentidos sobre o que é ser jovem, negro e favelado, o Rap desafia a narrativa dominante que tenta naturalizar a barbárie e a exclusão, atuando como uma ferramenta de reforma intelectual e moral e de proteção social informal frente ao desamparo estatal.

Nesse cenário, observa-se uma contradição latente: embora o Brasil tenha avançado normativamente com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, que reconhece o adolescente como sujeito de direitos e estabelece a doutrina da proteção integral, a realidade periférica evidencia o abismo entre o marco legal e a vida concreta. A garantia de direitos fundamentais, como a vida, cultura e liberdade, permanecem sendo sistematicamente violados em territórios onde o Estado se

faz presente, de maneira majoritária, através de sua face coercitiva.

A superação dessa conjuntura de violações exige, inicialmente, a construção permanente de uma práxis política, em acordo com a perspectiva gramsciana, orientada por valores como liberdade e emancipação. Por meio de ferramentas como a produção cultural e a educação, torna-se possível ampliar processos de conscientização social capazes de ultrapassar a fragmentação do cotidiano e a naturalização de desigualdades.

Apesar desse potencial transformador, importa acender um alerta: ainda que existam avanços normativos no campo dos direitos da infância e da adolescência, há um longo caminho a percorrer para garantir a efetividade dessas conquistas e enfrentar os constantes riscos de retrocesso. O uso de drogas na adolescência apresenta-se como fenômeno socialmente alarmante não apenas por seus impactos biológicos e de saúde, mas, sobretudo, por expressar condições estruturais de vulnerabilidade, exclusão social e negação de direitos que atravessam a vida de tantos jovens.

Diante da impossibilidade de ignorar que o uso das drogas compõe a realidade de parte significativa da juventude, torna-se urgente ampliar o debate público e fortalecer políticas sociais que assegurem dignidade, proteção e respeito. Conclui-se, portanto, que a efetivação desses direitos não ocorrerá pela benevolência do Estado, mas pela disputa travada na sociedade civil. É nesse contexto que o rap carioca e a cultura periférica assumem seu

papel histórico: o de transformar a resistência cultural em força política.

Referências

ATLAS DAS JUVENTUDES. **Relatório Completo**. Rio de Janeiro: Instituto Veredas, FGV Social, 2021. Disponível em: https://atlasdasjuventudes.com.br. Acesso em: 23 jun. 2026.

ACANDA, Jorge Luís. ***Sociedade civil e hegemonia***. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. ***Dialética do esclarecimento***. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019.

BK'. BK’ - Movimento | **O Líder em Movimento**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=RgpbeTrSXHg. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 02 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o SISNAD; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 23 jun. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional do SINASE – 2024.** Brasília: MDHC; Universidade de Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas/atendimento-socioeducativo. Acesso em: 23 jun. 2026.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci. **Teoria ampliada do Estado. Um estudo sobre o seu pensamento**. Rio de Janeiro. Editora Campus. 1992.

CNN BRASIL. **Ação mais letal da história do RJ supera em mortes o massacre do Carandiru**. Rio de Janeiro, 6 maio 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/acao-mais-letal-da-historia-do-rj-supera-em-mortes-o-massacre-do-carandiru/. Acesso em: 17 jan. 2026.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. ***Sociedade civil e democracia*: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FANON, Frantz. Racismo e Cultura. In: **Por uma revolução africana**: textos políticos. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. — 1a ed.— Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

FERNANDES, Florestan. ***Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina***. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FLEURY, Sonia. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. In: ***Estado sem cidadãos***. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

IAMAMOTO. M. A questão social no capitalismo. In **TEMPORALIS**/Associação Brasileira de Ensino e pesquisa em Serviço Social. Ano.2, n3(jan-jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar: 2019.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html. Acesso em: 23 jun. 2026.

IPEA; FBSP. **Atlas da Violência 2026.** Brasília; Rio de Janeiro; São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia. Acesso em: 23 jun. 2026.

LIMA, Kátia; SOARES, Marcela. Capitalismo dependente, contrarrevolução prolongada e fascismo à brasileira. In: LIMA, K. R. de S. (Org.). **Capitalismo dependente, racismo estrutural e educação brasileira: diálogos com Florestan Fernandes.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020, p. 41-59.

MARSHALL, T. H**. Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Família e políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). ***Política social no capitalismo: tendências contemporâneas***. São Paulo: Cortez, 2004.

PINHEIRO, Luci Faria; GAMA, Rosemy da Silva Gama. ***Hegemonia e sociedade civil no Brasil contemporâneo***. Niterói: Lassau/ESS-UFF, 2021.

RACIONAIS MCs. "Negro Drama". Cosa Nostra. **Nada como um dia após o outro dia**, São Paulo, 2002. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=tWSr-NDZI4s. Acesso em 15 jan. 2026

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: A Política Social na Ordem Brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Capítulo IV.

UNIFESP. **III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III).** São Paulo: Universidade Federal de São Paulo, 2025. Disponível em: https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/. Acesso em: 23 jun. 2026.

VELHO, Gilberto. **Nobres & anjos: um estudo de tóxicos e hierarquia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

Capítulo 7.

A OFENSIVA PUNITIVISTA SOBRE A ADOLESCÊNCIA BRASILEIRA: A PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE A MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO (2012-2025)

Mariana Lourenço Leite[10]

RESUMO
O artigo analisa a produção legislativa brasileira sobre o Sistema Socioeducativo, tendo como eixo central a medida socioeducativa de internação, a partir do mapeamento de proposições legislativas apresentadas entre 2012 e 2025. Busca-se demonstrar a permanência de uma lógica punitivista, mesmo após a consolidação de marcos regulatórios e normativos voltados à proteção integral de adolescentes acusados da prática de atos infracionais. Nesse sentido, compreende-se o Legislativo como espaço de disputa hegemônica e reprodução do controle social sobre esses sujeitos, especialmente aqueles atravessados pelas dinâmicas de raça, classe e gênero.
Palavras-chave: Sistema Socioeducativo; Medida socioeducativa de internação; Produção legislativa; Punitivismo; Hegemonia.

ABSTRACT
The article analyzes Brazilian legislation on the Socio-Educational System, focusing on socio-educational detention measures, based on a mapping of legislative proposals presented between 2012 and 2025. It seeks to demonstrate the persistence of a punitive logic, even after the consolidation of regulatory and normative frameworks aimed at the comprehensive protection of children and adolescents accused of committing offenses. In this sense, the Legislature is understood as a space for hegemonic dispute and reproduction of social control over these subjects, especially those affected by the dynamics of race, class, and gender.
Keywords: Socio-educational system; Socio-educational measure of detention; Legislative production; Punitive approach; Hegemony.

[10] Assistente Social. Mestranda em Política Social pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social (PPGPS/UFF); Pesquisadora do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Direitos Humanos, Infância, Juventude e Serviço Social (NUDISS/UFF); marianalourenco@id.uff.br.

1. Introdução

As disputas societárias em torno das crianças e adolescentes não constituem um fenômeno recente, sobretudo no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Esses sujeitos são historicamente atravessados por distintas concepções de infância e juventude que, em diferentes contextos sócio-históricos, têm orientado não somente as formas de representação social, mas também os mecanismos de responsabilização jurídica e institucional a que são submetidos.

Mesmo diante das transformações societárias que possibilitaram a construção de um arcabouço jurídico voltado à proteção integral, propiciando um impulso qualitativo na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, "[...] a trajetória da disseminação dos instrumentos políticos de proteção à infância sempre conviveu com diversas formas de violência perpetradas contra elas" (Simas; Barbosa, 2022, p. 26). Nesse sentido, Rocha (2013) aponta que as decisões judiciais são balizadas pela ideologia punitivista, recorrendo à internação como regra, e não como medida de caráter excepcional, em descompasso com os parâmetros estabelecidos pela legislação protetiva.

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)[11], instituído

[11] O SINASE foi instituído, primeiro, por meio da Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), principal órgão do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes e,

pela Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, tenham, legalmente, rompido com a doutrina da situação irregular, consolidando um marco normativo voltado à proteção de crianças e adolescentes, orientado pelo princípio da proteção integral, da responsabilização de caráter pedagógico e da excepcionalidade da medida socioeducativa de internação, constata-se a persistência de condutas institucionais e iniciativas legislativas que resgatam e reafirmam a lógica punitiva no trato aos sujeitos em conflito com a lei. Ainda que sob novas roupagens e discursos, o Sistema Socioeducativo reproduz uma lógica punitiva ancorada na criminalização e contenção de sujeitos socialmente construídos como perigosos.

Essa leitura social se expressa nas instâncias do poder estatal, como o Judiciário e o Legislativo, que, sob o discurso de garantia da ordem social, acionam a internação como mecanismo de responsabilização e coerção, por se tratar da medida socioeducativa de maior grau de privação de liberdade. Nesse cenário, o Legislativo assume papel central e estratégico na conformação da resposta estatal aos anseios da sociedade brasileira, por se tratar de um espaço privilegiado de disputa

depois, pela Lei nº 12.594/2012, que regulamenta a execução de medidas socioeducativas em todo o território nacional. O SINASE, portanto, é o principal instrumento normativo e institucional da Política Nacional de Atendimento Socioeducativo, responsável por estabelecer os princípios, diretrizes, competências e parâmetros que orientam a execução das medidas socioeducativas, pautando-se, sobretudo, na proteção integral e na condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, como estabelecido pelo ECA.

hegemônica, no qual se expressam projetos societários antagônicos.

É nesse contexto que se insere o presente trabalho, com o objetivo de analisar as proposituras legislativas que incidem direta ou indiretamente no Sistema Socioeducativo. Com ênfase na medida socioeducativa de internação, busca-se demonstrar que essas proposições tensionam os princípios da proteção integral e da socioeducação previstos no ECA.

Para tal, o processo investigativo consistiu em uma pesquisa documental e análise qualitativa de proposições legislativas a partir do mapeamento de Projetos de Lei (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP) e Propostas de Emenda à Constituição (PEC) apresentados entre os anos de 2012 e 2025, disponíveis na base de dados da Câmara dos Deputados, utilizando o mecanismo de busca avançada. Adotou-se como descritor principal a expressão “medida socioeducativa de internação”, aplicada a todas as proposições em tramitação, sem restrição quanto ao estágio processual, o que permitiu captar tanto iniciativas arquivadas quanto aquelas em curso, compreendendo o processo legislativo como expressão de disputas políticas e ideológicas, independentemente de sua aprovação final, considerando seus conteúdos, autoria, partidos e unidades da federação.

O marco para o início das análises foi delimitado no ano de 2012, ano de promulgação do SINASE, sistema responsável pela regulamentação da execução de medidas socioeducativas, em

todo o território nacional. A opção pelo mapeamento englobando o PL, o PLP e PEC, justifica-se por serem os principais instrumentos legislativos capazes de produzir alterações diretas ou estruturais no Sistema Socioeducativo.

Desse modo, o trabalho estrutura-se em dois momentos centrais, o primeiro, busca expor como a produção legislativa atua como expressão das disputas ideológicas que atravessam a relação entre Estado, sociedade e controle social no Brasil contemporâneo e, o segundo, pretende contribuir para o debate crítico acerca do Sistema Socioeducativo brasileiro, evidenciando como que, mesmo diante de um arcabouço legal orientado por princípios garantistas e pedagógicos, o punitivismo segue se reatualizando via Legislativo.

2. Estado, poder e controle social no sistema socioeducativo

As políticas voltadas à infância e juventude, especialmente as inseridas no campo do Sistema Socioeducativo, demandam uma compreensão da relação entre Estado, poder e controle social. No contexto brasileiro, a intervenção estatal revela formas específicas de controle, entrelaçando formas distintas de dominação.

Conforme aponta Acanda (2006), o poder deve ser compreendido como um fenômeno social, uma vez que as relações sociais são constituídas a partir dele, sendo o Estado a instância coercitiva responsável por garantir a paz e o equilíbrio

social. Nessa perspectiva, as relações sociais são resultantes da luta e das contradições entre as classes, aquela que detém o poder e aquela que dele não participa. Para o autor, ter poder significa possuir a capacidade de produzir relações sociais de tal modo que estas passem a produzir e reproduzir relações de poder.

Nesse sentido, a hegemonia expressa a capacidade da classe dominante de construir o senso comum, entendido como o conjunto de valores, representações e ideias que legitimam e naturalizam a ordem social vigente. Embora a coerção seja um instrumento utilizado por essa classe, ela não se sustenta de forma isolada, sendo a hegemonia elemento central para a manutenção da dominação (Acanda, 2006).

Conforme Gramsci (2007), a hegemonia corresponde a uma forma de dominação de classe que ultrapassa o uso exclusivo da coerção, sendo também sustentada pelo consentimento produzido no âmbito da cultura e das instituições. Nessa dinâmica, a dominação se consolida não apenas pela força, mas pela internalização de valores, ideias e normas que passam a orientar o senso comum.

Gramsci (2007) expõe que esse processo exige uma estrutura de convencimento que extrapola as organizações estatais, tornando necessária a imersão da sociedade civil na difusão e no aprofundamento do conformismo social. Assim, o autor compreende que a hegemonia não é simplesmente a componente ideológica da dominação, mas uma forma própria de

dominação, pautada em uma imbricação específica entre coerção e consenso. Essa hegemonia se estrutura, portanto, a partir de uma forma institucional específica: o Estado integral (ou ampliado), entendido como a correlação entre a sociedade política, composta pelos aparelhos coercitivos, e sociedade civil, espaço privilegiado de produção do consenso (Gramsci, 2007).

Esse processo de amoldamento dos sujeitos e de seus modos de vida expressa como a hegemonia é composta por elementos de coerção e consenso, que, articulados, produzem a sensação de que existe algum tipo de acordo social pré-estabelecido, conferindo uma aparência de liberdade. O consenso, portanto, configura-se como uma disputa que é política e socialmente elaborada, que direciona modos de pensar e interpretar a realidade. Trata-se de um processo de convencimento, isto é, uma construção que se efetiva por meio de incentivos que direcionam a maneira de pensar, culminando na hegemonia (Fontes, 2005).

Dialogando com esse entendimento, Fontes (2005) analisa o Estado ampliado de Gramsci (2007) e destaca que há sim uma ampliação, mas ela se dá de maneira limitada, restrita e seletiva. Há, por exemplo, o uso ampliado da coerção, materializado nas prisões ou, na presente análise, no Sistema Socioeducativo. Contudo, essa coerção ampliada incide sobre sujeitos específicos, evidenciando o caráter seletivo da atuação estatal nesse processo.

Essa formulação é fundamental para compreender o Sistema Socioeducativo, pois permite analisá-lo não apenas como um conjunto de normas e instituições voltadas à responsabilização de adolescentes autores de ato infracional, mas como parte de um projeto societário mais amplo, que define quais sujeitos devem ser protegidos e quais devem ser controlados. Assim, a medida socioeducativa de internação, embora juridicamente definida como excepcional e pedagógica, insere-se em uma lógica histórica de gestão da pobreza e de contenção das expressões mais visíveis da "questão social".

Nesse sentido, a hegemonia punitivista se manifesta quando a punição passa a ser socialmente aceita e, muitas vezes, demandada como resposta legítima aos conflitos envolvendo adolescentes. Discursos que associam juventude, criminalidade e insegurança pública são reiterados no debate público, nos meios de comunicação e nas arenas políticas, produzindo consensos que naturalizam o encarceramento e o endurecimento das medidas socioeducativas. A ideologia opera, portanto, ao deslocar o foco das desigualdades estruturais para a responsabilização individual, obscurecendo as determinações sociais que atravessam a trajetória desses adolescentes.

A partir dessa perspectiva, compreende-se o Estado não apenas como aparato jurídico-repressivo, mas como um espaço ampliado de disputas políticas e ideológicas, no qual o Legislativo atua como mediador das demandas sociais e dos interesses dos grupos hegemônicos. Assim, a produção legislativa voltada ao

Sistema Socioeducativo é entendida como expressão concreta dessas disputas, revelando como determinadas concepções sobre juventude, crime e punição são construídas, legitimadas e reproduzidas socialmente.

3. Produção legislativa e ofensiva punitivista no sistema socioeducativo brasileiro (2012-2025): resultados e discusões

A construção histórico-social em torno da concepção de crianças e adolescentes, materializada no ECA, estabeleceu que são consideradas crianças a pessoa até 12 anos incompletos e, adolescente, a pessoa entre 12 e 18 anos de idade. Importante salientar que estes sujeitos são considerados penalmente inimputáveis e, excepcionalmente, no caso de atribuição de ato infracional, o ECA estende-se às pessoas entre 18 e 21 anos de idade.

Para efeitos de cumprimento de medida socioeducativa, poderão ser aplicados ao adolescente seis tipos de medidas, que podem ser cumulativas às medidas protetivas: I. advertência; II. obrigação de reparar o dano; III. prestação de serviços à comunidade; IV. liberdade assistida; V. semiliberdade; e, VI. internação em estabelecimento educacional.

A medida socioeducativa de internação, elemento central da análise, consiste na medida mais privativa de liberdade, sendo prevista pelo artigo 121 do ECA como uma medida sujeita aos princípios da brevidade, excepcionalidade e respeito à condição

peculiar de pessoa em desenvolvimento, devendo ser aplicada apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei: I. quando tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência à pessoa; II. em caso de reiteração no cometimento de infrações graves; ou III. em função de descumprimento reiterado da medida anteriormente imposta.

Objetivamente, a internação prevê: a reavaliação a cada 6 meses; o tempo máximo não ultrapassando 3 anos e, atingindo este limite, o adolescente deverá ser liberado ou colocado em outra medida, como semiliberdade ou liberdade assistida; e, aos 21 anos, a liberação compulsória. Esses são elementos centrais da legislação, os quais, por sua vez, entram no campo de disputa dos projetos analisados.

De acordo com o último levantamento anual realizado pelo SINASE (2025), que utiliza o mês de agosto de 2024 como referência, o Sistema Socioeducativo contava com 12.506 adolescentes em privação (internação) ou restrição (semiliberdade) de liberdade, deste total, 68,8% estavam cumprindo a medida socioeducativa de internação. O levantamento ainda expôs que do universo de adolescentes em medidas de semiliberdade e internação, 93,1% eram meninos cis e 72,9% eram negros (pretos e pardos).

Esse cenário também aparece nos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2025). No último bimestre de 2025 (outubro/novembro) o Brasil contava com 11.792 adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de

restrição ou privação de liberdade, correspondendo, respectivamente, a 9,5% e 69,5% dos adolescentes.

A realidade apresentada demonstra como a medida de internação é central, a partir do predomínio da aplicação desta medida, que deveria ser de caráter excepcional e, portanto, coloca a produção legislativa, sobre a privação de liberdade, como um campo privilegiado para a análise das disputas políticas em torno do Sistema Socioeducativo.

Ao mapear as proposições apresentadas entre 2012 e 2025, período posterior à regulamentação do SINASE, é possível identificar a permanência e a intensificação de iniciativas voltadas ao endurecimento da resposta estatal à adolescência em conflito com a lei. Os resultados do mapeamento evidenciam que a maioria das proposições analisadas convergem para o fortalecimento de uma lógica punitiva no Sistema Socioeducativo.

Entre as principais tendências observadas, destacam-se propostas de ampliação do tempo máximo de internação, criação de novas hipóteses legais para aplicação da medida de internação, flexibilização do princípio da excepcionalidade, aumento da idade de excepcionalidade abarcada pelo ECA, relativização das garantias processuais asseguradas aos adolescentes, previsão de transferência dos jovens que completarem 18 anos para unidades do Sistema Prisional, concessão de armas de fogo para agentes socioeducativos, proibição da realização de atividades extramuros, utilização de tornozeleira eletrônica, reavaliação da medida por um prazo

maior, como a cada 24 meses e a consideração do ato infracional para fins de reincidência ao atingir a maioridade, entre outras propostas que vão na contramão do que é preconizado pelo ECA e pelo SINASE.

Várias dessas propostas chamaram atenção em função do teor e justificativa apresentada. Dentre elas, destaco três: primeiro, o Projeto de Lei 2227/2015, de autoria do Cabo Daciolo (S.PART./RJ), propondo que a medida socioeducativa de internação seja de responsabilidade das Forças Armadas; segundo, o PL 2517/2015, de autoria do Senado Federal, através de José Serra (PSDB/SP), propondo, dentre outras coisas, o aumento do prazo de internação para até 10 anos quando o ato relacionar-se às tipificações de crime hediondo, propondo também que, ao completar 18 anos, o cumprimento da medida em local separado dos demais internos; e, terceiro, o PL 6438/2019, de autoria do Poder Executivo, que visava alterar o Sistema Nacional de Armas (SINARM) e, dentro da proposição, incluir os agentes socioeducativos no rol das profissões com direito a posse de arma de fogo.

Ambas as proposituras chamaram a atenção pelo destino ou origem, a primeira, por relacionar o mais alto escalão das Forças Armadas, responsável pela segurança nacional, na condução de uma medida que deveria ser de caráter socioeducativo; a segunda, por partir do Senado Federal; a terceira, por parte do Poder Executivo que, à época, estava sob o

comando do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022; Partido Social Liberal - PSL).

Nesta mesma linha, em 2020, a partir do cenário do contexto pandêmico, fruto da Covid-19, algumas proposições iam de encontro à preservação dos direitos de crianças e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, buscando preservar sua condição de saúde e, paralelamente, garantir a responsabilização sem que isso colocasse sua vida em risco. Contudo, as proposituras foram contrapostas por projetos legislativos que propunham o cumprimento da medida socioeducativa sem qualquer tipo de flexibilização, independente do contexto pandêmico, como o PL 1331/2020, de autoria de legisladores como Carla Zambelli, Bia Kicis e outros, representantes do Partido Liberal (PL) e do Partido Social Liberal (PSL), partidos amplamente conservadores, que aparecem de maneira significativa nas propostas legislativas de 2019 em diante.

No âmbito da compreensão do direito da criança e do adolescente como um cenário em disputa, alvo da luta de classes, é interessante sinalizar que, em 2025, o PL 1473, de autoria de Fabiano Contarato (PT/ES), ganhou grande repercussão nacional, sendo motivo de inúmeras críticas de defensores dos direitos das crianças e adolescentes, por ser um PL que propõe tornar mais rígidas as medidas de internação. O elemento "surpresa" da proposta relaciona-se com sua origem partidária, sendo o Partido dos Trabalhadores (PT), considerado como de cunho progressista,

mas que, na prática, propõe legislação aliada aos ideais dos partidos conservadores.

Nas análises, chama atenção, ainda, a recorrência de justificativas legislativas fundamentadas em defesa da ordem social, apelo pela segurança pública e defesa dos chamados "cidadãos de bem", especialmente em episódios de grande repercussão midiática, nos quais a comoção social é mobilizada como argumento central para o endurecimento das medidas, como no caso do cão Orelha.

Na madrugada do dia 4 para o dia 5 de janeiro de 2026, em Santa Catarina, adolescentes teriam agredido um cachorro comunitário que, devido à gravidade de sua condição, foi submetido a eutanásia pela clínica veterinária que o atendeu. O caso provocou mobilizações na mídia e nas redes sociais, gerando forte comoção social, envolvendo protestos e manifestações públicas. Fato que movimentou o legislativo, gerando a apresentação de 16 projetos de lei, entre os dias 2 e 5 de fevereiro, voltados, majoritariamente, ao recrudescimento da prática punitiva, centrando as propostas na medida de internação como única alternativa cabível. Diversas dessas proposituras, haviam sugestões em prol de intitular os projetos como "Lei Cão Orelha".

Longe de minimizar a gravidade do fato ou indicar que não há a necessidade de responsabilização, o que se pretende demonstrar é, contudo, que esses projetos, frequentemente apresentados logo após casos amplamente divulgados pela mídia,

evidenciam a atuação do Legislativo como espaço de resposta imediata à opinião pública, reforçando soluções repressivas em detrimento de análises estruturais.

À luz do referencial gramsciano, esse movimento pode ser interpretado como uma estratégia de produção de consenso em torno do punitivismo. A associação entre criminalidade juvenil e ameaça à ordem social, é reiterada nos discursos parlamentares, contribuindo para a naturalização da internação como resposta prioritária às expressões da violência. Assim, o Legislativo atua como agente ativo na consolidação de uma hegemonia punitiva, que articula coerção institucional e legitimação social.

A análise também revela que, a região Sudeste do país é a que mais aparece nas proposições legislativas, apresentando consecutivamente, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, as maiores aparições. Cabe-nos pontuar que estes estados também representam, respectivamente, as unidades federativas que mais contabilizam adolescentes em medidas socioeducativas de internação (CNJ, 2025; SINASE, 2025).

Importante salientar que o inteiro teor das proposituras apresentou a nomenclatura de “menor” e “menor infrator” majoritariamente, para referir-se aos adolescentes acusados da prática de ato infracional, o que reforça e resgata a lógica menorista da doutrina da situação irregular, que estruturava os antigos Códigos de Menores, que tinham na lógica punitivista o seu alicerce. Essa compreensão foi alterada a partir da

Constituição Federal de 1988 e do ECA, responsáveis pela virada doutrinária, inaugurando a proteção integral como princípio.

Por fim, embora os marcos normativos do ECA e do SINASE sejam frequentemente mencionados nas proposições, sua interpretação tende a ser seletiva e instrumentalizada. Princípios como a proteção integral e a brevidade da internação, são relativizados em nome da segurança pública, evidenciando a fragilidade da hegemonia dos direitos sociais, no campo socioeducativo.

4. Considerações finais

A análise da produção legislativa brasileira sobre o Sistema Socioeducativo, no período de 2012 a 2025, com ênfase na medida socioeducativa de internação, permite afirmar que o punitivismo permanece como eixo estruturante das respostas estatais à adolescência em conflito com a lei. A ofensiva punitivista não é apenas imposta, ela é aceita, solicitada, naturalizada, na medida em que o adolescente passa a ser visto como um inimigo social e, portanto, deve ser combatido, controlado, encarcerado.

Essa lógica é própria da construção hegemônica, assim, os PLs surgem e refletem os valores, os medos e as moralidades sociais, representando o discurso ancorado na proteção da sociedade, da segurança e de uma resposta à violência. A

internação é, portanto, a coerção formal, que adquire apoio popular e reação à comoção social, como gerador de consenso.

Apesar dos avanços normativos representados pelo ECA e pelo SINASE, a ofensiva legislativa revela a dificuldade de consolidação de um projeto societário comprometido com a efetivação da cidadania juvenil e com o enfrentamento das determinações estruturais da violência.

Portanto, o Legislativo constitui um espaço central de disputa política e ideológica, no qual se expressam diferentes projetos societários acerca da juventude, da punição e do papel do Estado, persistindo a centralidade de propostas orientadas pelo recrudescimento punitivo. Tal permanência revela os limites da efetivação dos princípios democráticos e garantistas no trato estatal da adolescência em conflito com a lei, bem como a força de discursos que associam controle social e punição à ideia de segurança pública, ordem social e proteção dos "cidadãos de bem".

À luz das contribuições de Antonio Gramsci, compreende-se que essa ofensiva não se limita a iniciativas isoladas, mas integra um processo mais amplo de disputa hegemônica, no qual o Sistema Socioeducativo opera como instrumento de controle social da juventude pobre e negra. A centralidade da coerção, legitimada por discursos de comoção social e segurança pública, evidencia os limites da democracia liberal brasileira no trato da "questão social".

Nesse sentido, torna-se fundamental aprofundar o debate crítico sobre o papel do Legislativo, do sistema de justiça e das políticas públicas na reprodução das desigualdades sociais. Ao tensionar os sentidos políticos da produção legislativa, este trabalho busca contribuir para a reflexão sobre os rumos do Sistema Socioeducativo e para a construção de estratégias que reafirmem a centralidade dos direitos humanos, da proteção integral e da justiça social.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **Hegemonia e Sociedade Civil**. In: Sociedade Civil e Hegemonia. Rio de Janeiro: 2006, Editora UFRJ.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional do SINASE - 2024**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; Universidade de Brasília, 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos (CNIUPS) – 6º bimestre de 2025**. Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=a12c1a54-541f-4fd7-bbdf-afba0ca89a98&sheet=38ee8b5f-07ae-4f87-bf3c-cd9304f01bcc&theme=CNIUPS&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel. Acesso em: 31 jan. 2026.

FONTES, Virgínia. **Ampliação do Estado e coerção no Brasil – democracia e nacionalização truncada (o DIP e o modelo da violência seletiva)**. In: _____. Reflexões im-pertinentes. História e capitalismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2005.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Vol. 3: **Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política**. Trad. de Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

ROCHA, Andréa Pires. **Proibicionismo e a criminalização de adolescentes pobres por tráfico de drogas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 115, p. 561-580, jul./set. 2013.

SIMAS, Fábio do Nascimento; BARBOSA, Maria Clara Arruda. **Os 30 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: dilemas, paradoxos e desafios na era das ameaças**. In: CAMPINHA, Ebe; LIMA, Rodrigo; SIMAS, Fábio (Org.). Trinta anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: balanço e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2022.

Capítulo 8.

ENTRE A PROTEÇÃO DA INFÂNCIA E A CONSTRUÇÃO DE HEGEMONIA: A INSTITUCIONALIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DA ORDEM BURGUESA

Thaís da Silva Knust

RESUMO

O artigo analisa a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil como um dispositivo ambíguo que articula proteção social e controle das populações pobres. Partindo da concepção histórica de infância (Ariès), argumenta que essa categoria é socialmente construída e atravessada por desigualdades de classe, raça e território. Com base no pensamento de Gramsci, a institucionalização é articulada como parte do Estado ampliado, operando por coerção e consenso na produção de hegemonia. O texto evidencia a distância entre avanços normativos e práticas institucionais, marcadas por seletividade e racionalidades tutelares e conclui que, embora revestida de discurso protetivo, a institucionalização ainda reproduz desigualdades e funciona como mecanismo de regulação social, exigindo políticas estruturais e intersetoriais que priorizem a garantia de direitos e o fortalecimento de vínculos familiares.
Palavras-chave: Institucionalização, Infância, Controle social.

ABSTRACT

The article analyzes the institutionalization of children and adolescents in Brazil as an ambiguous device that articulates social protection and the control of poor populations. Based on the historical conception of childhood (Ariès), it argues that this category is socially constructed and shaped by inequalities of class, race, and territory. Drawing on Gramsci, institutionalization is understood as part of the expanded State, operating through coercion and consent in the production of hegemony. The text highlights the gap between normative advances and institutional practices, marked by selectivity and tutelary rationalities. It concludes that, although framed by a protective discourse, institutionalization still reproduces inequalities and functions as a mechanism of social regulation, requiring structural and intersectoral policies that prioritize the guarantee of rights and the strengthening of family bonds.
Keywords: Institutionalization, Childhood, Social control.

1. Introdução

A infância não é uma categoria natural ou universal, pois constitui-se intrinsecamente vinculada às transformações que marcam cada período histórico (Ariès,1981). Ariès apresenta uma linha histórica desde as sociedades medievais, até o século XX, observando como as crianças e a infância eram retratadas por pinturas e esculturas. Chama atenção para a compreensão de como *um pequeno adulto* vai se transformando pela historicidade, pelas mudanças culturais e econômicas numa percepção da infância como uma fase da vida que precisa de atenção e cuidado.

No Brasil, essa compreensão ganha contornos específicos, atravessados por profundas desigualdades sociais, heranças coloniais e pela persistência de uma estrutura que diferencia infâncias de acordo com a classe, o território e a cor da pele (Cinacchi; Knust; Lopes, 2022), uma vez que as políticas de atenção à infância no Brasil alternam entre a proteção e o controle social dos pobres (Pilotti; Rizzini, 2009)

Os autores Rizzini e Faleiros (2009) demonstram que a institucionalização esteve associada à gestão da pobreza e à tutela das infâncias populares, sobretudo aquelas classificadas como “em risco” ou “perigosas”. A retirada de crianças e adolescentes de seus contextos familiares e comunitários, foi frequentemente apresentada como estratégia de proteção,

correção moral ou prevenção da delinquência. (Rizzini, 2004) Contudo, Faleiros (2009) nos apresenta que tais práticas, desde sua origem, foram articuladas a mecanismos de controle social, disciplinamento e produção de ordem. Dessa forma, a institucionalização de crianças e adolescentes constituiu-se enquanto uma prática vinculada à coerção do Estado para com as famílias pauperizadas, individualizando uma questão inerente à desigualdade social estrutural. Mesmo após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, tais práticas não foram plenamente superadas, persistindo sob novas justificativas e arranjos institucionais.

À luz do pensamento de Gramsci, esse funcionamento pode ser interpretado como parte de um conjunto de aparelhos privados de hegemonia, nos quais a instituição de acolhimento atua como instrumento de controle social e de produção do consenso. Ao disciplinar crianças e adolescentes segundo valores, normas e condutas socialmente legitimadas, essas instituições contribuem para a manutenção da ordem hegemônica, naturalizando a intervenção estatal sobre as famílias subalternas e apresentando-a como necessária e legítima. Assim, a institucionalização opera simultaneamente através da coerção e do consenso, combinando práticas disciplinares com discursos morais e pedagógicos que reforçam a hegemonia das classes dominantes e reproduzem desigualdades sociais desde a infância.

Com vistas ao objetivo de analisar a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil como dispositivo ambíguo de

proteção social e de controle e regulação das populações infantis subalternizadas. Esse trabalho se utiliza de uma revisão bibliográfica e documental, orientada por uma perspectiva histórico-crítica, articulando os textos trabalhados na disciplina Estado, Sociedade e Cidadania com uma reflexão sobre os conceitos de Estado ampliado, hegemonia e instrumentos de controle social, em Gramsci (Coutinho, 1992), que contribuem para compreensão das concepções de infância produzidas e legitimadas no interior das relações sociais e institucionais, de modo a tornar a institucionalização como instrumento de controle de uma parcela da população, situando a infância enquanto um campo de disputa simbólica, moral e cultural na sociedade capitalista.

A análise do material selecionado se orienta pela identificação de continuidades históricas, disputas conceituais e tensões normativas que atravessam as políticas de atenção à infância no Brasil, evidenciando como a intervenção estatal sobre a infância pobre se constitui como prática recorrente de regulação social. Nesse percurso, a seção *A institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil: tutela, pobreza e controle social,* examina a historicidade das políticas de acolhimento, demonstrando como a institucionalização se consolidou como resposta à pobreza, sustentada por lógicas tutelares, seletivas e moralizantes. Em seguida, ao abordar *A ruptura normativa: proteção integral e excepcionalidade da institucionalização*, o artigo problematiza os limites e contradições da proteção

integral, apontando as tensões entre o discurso jurídico de garantia de direitos e a persistência de práticas institucionais que reproduzem mecanismos de gestão e regulação das populações infantis empobrecidas. Por fim, na conclusão, argumenta-se que, embora revestida de uma retórica de proteção e direitos, a institucionalização de crianças e adolescentes pode operar, em muitos contextos, como mecanismo de reprodução de racionalidades disciplinares e hierarquizantes, no interior das políticas públicas de infância.

2. A institucionalização de crianças e adolescentes no brasil: tutela, pobreza e controle social

A análise da institucionalização de crianças e adolescentes como instrumento de controle social exige uma concepção de Estado, que vá além de sua dimensão jurídico-administrativa ou meramente repressiva. Nesse sentido, a leitura de Antonio Gramsci, sistematizada e aprofundada no Brasil por Carlos Nelson Coutinho, oferece um aporte teórico fundamental para compreender como as práticas institucionais se articulam à produção de hegemonia.

A partir da leitura de Coutinho (1992), compreende-se que a infância, assim como outras formas de subjetividade, é atravessada por processos hegemônicos de formação da consciência social, articulando-se às funções educativas e normativas do Estado ampliado. Isto é, o conjunto de instituições

políticas e civis que produzem consenso e reproduzem valores sociais dominantes. Tendo em vista que o Estado é, segundo Coutinho,a partir da leitura de Gramsci define "como 'sociedade política mais sociedade civil', isto é hegemonia revestida de coerção." (Coutinho,1992, p. 77)

Em síntese, ambas atuam na manutenção de uma estrutura econômica específica, conforme os interesses da classe hegemônica. Coutinho situa a conceituação feita por Gramsci como o modo como é feito em cada uma delas na sua concepção de Estado ampliado, pois é através da sociedade civil que é "formada precisamente pelo conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, etc." (Coutinho,1992, p.76) e que é definida também como a "portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a infraestrutura econômica e o Estado em sentido restrito" (p. 73), onde há uma direção política que constrói aliados e o consenso. E por meio da sociedade política

> [..] (que Gramsci também chama de "Estado estrito" ou de "Estado de coerção"), que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar.(Coutinho,1992, p.76)

Dessa maneira, é construída uma articulação desses dois modos de fazer avançar a ideologia e conquistar um consenso como base para a dominação. Essa formulação rompe com a visão restrita do Estado como simples instrumento de repressão, permitindo compreender como o poder se exerce também por meio da produção de consenso, da educação moral e da normalização das condutas (Coutinho,1992). Nessa perspectiva, políticas sociais e instituições de acolhimento passam a ser analisadas como espaços de atuação do Estado ampliado.

A noção de sociedade civil ocupa lugar central na teoria gramsciana e é retomada criticamente por Acanda (2006). Para o autor, a sociedade civil não deve ser idealizada como espaço neutro ou naturalmente democrático, mas entendida como campo de disputas, no qual se constroem consensos e se reproduzem relações de dominação.

Acanda (2006) afirma que "a sociedade civil é o espaço privilegiado de construção da hegemonia, onde se articulam interesses, valores e práticas que garantem a direção moral e intelectual de uma classe sobre as demais" (Acanda, 2006, p. 56). Essa compreensão é fundamental para analisar instituições que, embora não façam parte diretamente do aparato repressivo do Estado, exercem funções decisivas na conformação de subjetividades.

Nesse sentido, escolas, entidades filantrópicas, instituições de acolhimento e serviços socioassistenciais podem ser compreendidos como aparelhos privados de hegemonia, nos

termos de Gramsci. Tais instituições operam por meio de práticas pedagógicas, discursos técnicos e normativas morais, que orientam comportamentos e produzem adesão às regras sociais vigentes. Segundo o autor, “a hegemonia se consolida quando os dominados passam a perceber como naturais e legítimos os valores e interesses que sustentam a dominação” (Acanda, 2006, p. 61).

Essa formulação é importante para questionarmos o campo das políticas para a infância, em que a combinação pedagógica e moral se expressa na legitimação da institucionalização como medida de proteção, mesmo quando seus efeitos reforçam processos de segregação e exclusão social.

A institucionalização opera, assim, como uma forma de educação política indireta, ensinando às crianças e adolescentes pobres, e às suas famílias, os limites de sua participação social. Ao mesmo tempo, transmite à sociedade a mensagem de que a pobreza e a vulnerabilidade podem e devem ser administradas por meio da separação, da vigilância e do controle institucional, como observado por Campos (2022). Essa lógica é reforçada pela atuação de profissionais e instituições, ainda que orientados por princípios de proteção, eles acabam por reproduzir práticas tutelares e disciplinadoras. Como destaca Faleiros, “as políticas sociais, quando desvinculadas de um projeto de emancipação, tendem a funcionar como mecanismos de controle social dos pobres” (Faleiros, 2009, p. 42).

Ao articular a teoria do Estado ampliado com a história da infância (Ariès,1981), em que a noção de infância foi sendo construída ao longo dos interesses sociais e econômicos, a institucionalização de crianças e adolescentes pode ser pensada como objeto de tutela e correção, torna-se alvo de intervenções institucionais que visam tanto à proteção, quanto à contenção de conflitos sociais. (Rizzini, 2004, Pilotti; Rizzini 2009)

Como sintetiza Acanda (2006), "a hegemonia se sustenta não apenas na capacidade de dirigir, mas também de administrar os conflitos sem colocar em risco a estrutura de dominação" (p. 74). A institucionalização de crianças e adolescentes, cumpre precisamente essa função: administrar a pobreza infantil sem enfrentar suas causas estruturais.

A institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil não pode ser compreendida como prática episódica ou residual, mas como elemento estruturante das políticas voltadas à infância pobre ao longo do século XX. (Patias; Siqueira; Della'aglio, 2017) Antes mesmo da consolidação de um sistema nacional de proteção social, a internação em asilos, orfanatos, educandários e estabelecimentos correcionais, já se configurava como resposta do Estado e da sociedade civil.

A consolidação da institucionalização está diretamente vinculada à emergência da categoria "menor", utilizada na legislação (Brito, 2024; Rizzini, 2004) até o final dos anos 1980. Este modelo foi juridicamente sustentado pela Doutrina da Situação Irregular, consagrada nos Códigos de Menores de 1927

e 1979 (Brasil, 1927; 1979). Essa categoria não designava todas as crianças, mas aquelas pertencentes às classes populares, especialmente as que vivenciavam situações de pobreza, trabalho precoce ou conflito com a lei. Pilotti e Rizzini (2009) enfatiza que o termo 'menor' não era apenas uma designação etária, mas uma categoria social e jurídica que justificava práticas tutelares.

Irene Rizzini (2004) demonstra que a institucionalização esteve associada à construção da infância pobre como problema social e moral, assim, a legislação compreendia a família como incapaz de educar os filhos. A assistência à infância no Brasil consolidou-se enquanto um modelo de intervenção que associava pobreza, abandono e periculosidade, legitimando a retirada de crianças do convívio familiar.

Faleiros (2009) observa que esse paradigma expressa uma forma específica de controle social, na qual "a política social atua como mecanismo de regulação das classes subalternas, mascarando a desigualdade estrutural sob o discurso da proteção" (p. 36). Essa tensão entre direito e exclusão, pode ser interpretada à luz do pensamento foucaultiano, ao afirmar que a punição "deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata", tendo sua eficácia fundada "na certeza de ser punido e não mais no abominável teatro" (Foucault, 1999, p. 13). O autor evidencia a passagem de um modelo punitivo espetacular para um regime de coerção contínua, que dialoga com os conceitos gramscianos de instrumentos de controle social, os quais, na dialética com as forças contra-hegemônicas da

sociedade civil, vai tensionando e criando um espaço pedagógico da moral dominante. No âmbito da institucionalização de crianças e adolescentes, essa lógica se expressa na substituição, ao longo da história, da punição explícita por práticas permanentes de vigilância, correção e normalização, que incidem seletivamente sobre determinados perfis sociais. Tal seletividade pode ser aproximada do que Achille Mbembe denomina como necropolítica, ou seja, o poder de decidir "[...]quem pode viver e quem deve morrer [...]" (Mbembe, 2018, p. 5), aqui traduzido não apenas na produção da morte física, mas na administração de vidas consideradas descartáveis, precarizadas ou indignas de cuidado pleno. Crianças e famílias pobres, racializadas e marcadas por trajetórias de exclusão, tornam-se, assim, alvos preferenciais de políticas sob o discurso da proteção, que operam como formas de punição institucionalizada.

Nessa perspectiva, a institucionalização não se dirige a todas as infâncias, mas recai de forma recorrente sobre essas crianças, tal dinâmica revela uma dimensão necropolítica das políticas de acolhimento, na medida em que expõe certos grupos sociais a condições prolongadas de vulnerabilidade, ruptura de vínculos e suspensão de projetos de vida, configurando uma forma de "morte social" no cotidiano dessas famílias, para as quais a saída é a intervenção institucional. Mesmo quando apresentada como medida excepcional ou protetiva, a institucionalização carrega ambiguidades estruturais. Como observa Rizzini, "a fronteira entre proteger e controlar

sempre foi tênue nas políticas voltadas à infância pobre" (2009, p. 59).

3. A ruptura normativa: proteção integral e excepcionalidade da institucionalização

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, representam um marco jurídico e político fundamental na redefinição das políticas voltadas à infância e à adolescência no Brasil. Pela primeira vez, crianças e adolescentes são reconhecidos formalmente como sujeitos de direitos, rompendo, no plano normativo, com a tradição tutelar e com a Doutrina da Situação Irregular.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) define que o acolhimento institucional deve ser utilizado apenas quando esgotadas as demais alternativas de proteção, conforme dispõe o artigo 101, §1º, ao afirmar que: "o acolhimento institucional e o acolhimento familiar são medidas provisórias e excepcionais, utilizáveis como forma de transição para reintegração familiar" (Brasil, 1990). No âmbito da política de assistência social, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) reconhecem o acolhimento como serviço de proteção social especial de alta complexidade, destinado a situações de rompimento ou fragilização de vínculos familiares, reforçando seu

caráter temporário e a necessidade de acompanhamento sistemático visando à reintegração familiar ou à colocação em família substituta.

Do ponto de vista normativo, esse arcabouço legal representa uma ruptura com a lógica histórica que naturalizou a institucionalização como resposta padrão à pobreza e às vulnerabilidades sociais. Tal orientação é reforçada pela Resolução nº 113/2006 do CONANDA, que institui o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, e pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009), que define parâmetros para o funcionamento dos serviços de acolhimento institucional. No entanto, como apontam diversos autores, a mudança normativa não foi suficiente para eliminar práticas e racionalidades herdadas do paradigma tutelar. Assim, apesar dos avanços introduzidos pelo ECA e pelas normativas do SUAS, a institucionalização de crianças e adolescentes continua a ocupar lugar significativo nas políticas públicas brasileiras, evidenciando a persistente distância entre o plano normativo e as práticas concretas de intervenção estatal, além dos limites presentes no processo de democratização de uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais.

O modelo de proteção social ainda opera de forma fragmentada, residual e profundamente seletiva, sendo assim, embora formalmente ancorado na Doutrina da Proteção Integral, mostra-se incapaz de enfrentar as determinações históricas e estruturais da desigualdade social, que atravessam a vida das

crianças e de suas famílias. Conforme argumenta Fleury (2008), a política social brasileira é marcada por um padrão de cidadania regulada e instável, no qual os direitos não se afirmam como garantias universais, mas como concessões sujeitas às inflexões da democracia e às disputas em torno do papel do Estado. Nesse cenário, a proteção à infância tende a se materializar de forma tardia e desarticulada, incidindo apenas quando os vínculos familiares e comunitários já se encontram profundamente fragilizados. O baixo investimento em políticas territoriais integradas, capazes de articular assistência social, saúde, educação, habitação e trabalho, faz com que o Estado recorra à institucionalização como solução imediata para expressões agudas da questão social, reiterando uma lógica de administração da pobreza, como aponta Rizzini (2004), deslocando, assim, a intervenção estatal para o plano do controle, e não da promoção de cidadania, construindo, assim, uma dinâmica em que o poder público falha nas etapas preventivas da proteção social, alcançando a criança apenas quando múltiplos direitos já foram violados. Nesses casos, o acolhimento institucional passa a operar como porta de entrada para o acesso a direitos, invertendo o princípio da excepcionalidade, previsto no ordenamento jurídico.

Desse modo, a institucionalização é uma expressão de um arranjo estrutural no qual a proteção social se realiza de maneira descontínua, focalizada e reativa. A ausência de uma ação estatal integral e integrada ao longo do percurso de vida das crianças, evidencia que, apesar dos avanços normativos, a política de

infância no Brasil permanece atravessada por heranças tutelares, pela instabilidade democrática e por um modelo de Estado que acaba por reproduzir mecanismos históricos de controle social sobre a infância pobre, na medida em que não enfrenta as bases materiais da desigualdade,

4. Considerações finais

Diante das tensões que a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil apresenta, analisamos como ela permanece como uma resposta estruturante do Estado diante das violações de direitos, revelando os limites de um modelo de proteção social marcado pela fragmentação, seletividade e permanência de racionalidades tutelares. Apesar dos avanços normativos do ECA, a prática institucional segue operando como estratégia central de intervenção, sobretudo nas infâncias pobres e territorialmente vulnerabilizadas, deslocando o foco da garantia de direitos para a gestão da pobreza.

As contribuições de Philippe Ariès permitiram compreender a infância como uma construção histórica e socialmente desigual, atravessada por hierarquias de classe, moralidade e pertencimento social. Essa perspectiva desnaturaliza a ideia de uma categoria universal e homogênea, evidenciando que determinadas infâncias foram historicamente concebidas como merecedoras de proteção, enquanto outras foram tratadas como objeto de vigilância e correção. (Pilotti;

Rizzini,2009; Patias; Siqueira; Dell'aglio, 2017) Tal leitura é fundamental para compreender por que a institucionalização incide de forma seletiva sobre determinados grupos sociais.

A partir da leitura de Gramsci, por Coutinho (1992) e Acanda (2006), foi possível aprofundar a análise do papel do Estado para além de sua dimensão coercitiva, compreendendo também como produtor de consenso por meio das instituições da sociedade civil. Nesse sentido, as políticas de infância e os dispositivos institucionais de acolhimento, não operam apenas pela força, mas pela normalização de determinadas formas de vida, de família e de cuidado em detrimento de outras. A institucionalização, assim, constitui-se como tecnologia que produz conformidade social, legitimando intervenções que se apresentam como protetivas, mas que, na prática, reforçam padrões hegemônicos de moralidade e controle.

A Sociologia da Infância, especialmente a partir de Sarmento (2004), contribui para tensionar esse modelo ao afirmar a criança como ator social competente, produtor de cultura e participante ativo das relações sociais. Essa perspectiva evidencia a inadequação de práticas institucionais que homogeneizam experiências, apagam trajetórias e silenciam as vozes das crianças. Ao produzir uma infância abstrata, regulada por rotinas, diagnósticos e classificações técnicas, a institucionalização entra em contradição com o reconhecimento da criança como sujeito de direitos em sua concretude histórica e social.

Nesse mesmo sentido, Sonia Kramer (2007) reforça a centralidade da singularidade da infância, como princípio ético e político. Reconhecer a infância implica admitir a necessidade de escuta, respeito e reconhecimento das experiências infantis, o que torna evidente o caráter violento da institucionalização enquanto ruptura com os vínculos familiares, comunitários e territoriais. Ainda que juridicamente legitimada, a institucionalização produz violências institucionais que se somam às violações prévias.

Por fim, a infância emerge, neste trabalho, como um campo importante de análise da ação estatal. Garantir os direitos das crianças exige uma atuação intersetorial, contínua e territorializada, capaz de articular políticas de assistência social, saúde, educação, habitação e trabalho. O enfrentamento da institucionalização, portanto, não se resume à defesa abstrata da excepcionalidade legal, mas demanda a execução do modelo de proteção social como foi pensado, onde há o deslocamento do eixo do controle para o da garantia efetiva de direitos; do afastamento para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e da resposta emergencial para políticas estruturantes.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981. Disponível em: https://escoladeconselhos.ufms.br/files/2021/03/Livro-PHILIPPE-ARIES-Historia-social-da-crianca-e-da-familia-1.pdf.
Acesso em: **12 dez. 2025**.

BRASIL. **Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 12 out. 1927. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm.
Acesso em: **10 dez. 2025**.

BRASIL. **Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979**. Institui o Código de Menores. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 out. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm.
Acesso em: **11 dez. 2025**.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.
Acesso em: **06 jan. 2026**.

BRITO, Júlia. **Análise comparativa entre o Código de Menores de 1927 e o Código de Menores de 1979: aspectos políticos, sociais e jurídicos**. *JusBrasil*, 17 abr. 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/analise-comparativa-entre-o-codigo-de-menores-de-1927-e-o-codigo-de-menores-de-1979-aspectos-politicos-sociais-e-juridicos/2352366660.
Acesso em: **15 jan. 2026**.

CAMPOS, Márcia Cristina. Acolhimento institucional: entre a proteção e a violação de direitos. **Serviço Social em Debate**, [S. l.], v. 5, n. 1, 2022. DOI: 10.36704/ssd.v5i1.6340. Disponível em: https://revista.uemg.br/serv-soc-debate/article/view/6340. **Acesso em: 06 jan. 2026.**

CINACCHI, Giovanna Bueno; KNUST, Thaís; LOPES, Douglas. **A classe, a cor e a origem territorial: reflexões sobre o perfil de crianças e adolescentes acolhidos no Rio de Janeiro**. *Revista Adoção e a Revolução do Afeto*, [s. l.], p. 79–94, [s. d.] 2022.

COUTINHO, Carlos Nelson. Teoria ampliada do Estado. In: **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1999.

FLEURY, S. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B. et al. (org.). **A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na carta cidadã.** Brasília: Senado Federal, 2008.

KRAMER, Sonia. **A infância e sua singularidade**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 132, p. 27–42, 2007. Disponível em:https://www.scielo.br/j/cp/.Acesso em: **07 jan. 2026**.

PATIAS, N. D.; SIQUEIRA, A. C.; DELL'AGLIO, D. D. **Imagens sociais de crianças e adolescentes institucionalizados e suas famílias**. *Psicologia & Sociedade*, v. 29, p. 1–11, 2017. DOI: 10.1590/1807-0310/2017v29131636.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 2009.

RIZZINI, Irene. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004. Disponível

em:https://www.maxwell.vrac.pucrio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=5587. Acesso em: **08 jan. 2026**.

SARMENTO, Manuel Jacinto. **Sociologia da infância: correntes e confluências**. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 351–373, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/. Acesso em: **14 jan. 2026**.

PARTE III

GÊNERO E VIOLÊNCIA NO CONTEXTO DE UMA CULTURA DIGITAL DE COMBATE AO ESTADO DE DIREITO

Capítulo 9.

AGRAVOS DO DEEPFAKES ENQUANTO INSTRUMENTO PARA OS CRIMES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

Anna Beatriz Vieira da Fonseca

RESUMO
O presente artigo discute a relação entre a violência doméstica e familiar contra a mulher e as novas tecnologias de Inteligência Artificial, com destaque para a ferramenta *deepfake*. A pesquisa parte da compreensão histórica da opressão feminina enquanto fenômeno estrutural e socialmente construído, vinculado ao patriarcado e ao desenvolvimento do modelo capitalista. A partir desse contexto, analisa-se como o avanço tecnológico tem produzido novas formas de violência, especialmente a digital. O objetivo é refletir sobre o impacto dessas práticas na violação dos direitos das mulheres e nas políticas públicas de proteção, destacando os desafios enfrentados pelo Estado brasileiro diante dessa nova conformação criminal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise de dados sobre a violência digital de gênero e os avanços legais no enfrentamento dessa problemática.
Palavras-chave: *deepfake*; violência doméstica; gênero; tecnologia; Inteligência Artificial.

ABSTRACT
This article discusses the relationship between domestic and family violence against women and new Artificial Intelligence technologies, with emphasis on the deepfake tool. The research starts from a historical understanding of female oppression as a structural and socially constructed phenomenon, linked to patriarchy and the development of the capitalist model. From this context, it analyzes how technological advancement has produced new forms of violence, especially digital violence. The objective is to reflect on the impact of these practices on the violation of women's rights and on public protection policies, highlighting the challenges faced by the Brazilian State in the face of this new criminal configuration. The research adopts a qualitative approach, based on a literature review and data analysis on digital gender violence and legal advances in addressing this problem.
Keywords: deepfake; domestic violence; gender; technology; Artificial Intelligence.

1. Introdução

O crime de violência doméstica e infrafamiliar contra a mulher, ainda pode ser compreendido como um dos principais temas a serem debatidos e estudados na atualidade. Essa violação de direitos passa a ser reconhecida e ganha maior notoriedade em 2006, com a criação da Lei Federal 11.340, conhecida como a Lei Maria da Penha, em que se define um conjunto de crimes praticados no contexto doméstico e intrafamiliar contra a mulher, baseados no gênero. A Lei tipifica não só a violência física, mas também moral, sexual, psicológica e patrimonial. Destaco, dentre várias: lesão corporal, ameaça, cárcere privado, entre outras, estabelecendo medidas protetivas e procedimentos penais especiais como punição ao agressor.

Historicamente, as mulheres sempre foram vítimas de opressões e violações de direitos, sendo este um fenômeno estrutural e socialmente construído, que funciona, inclusive como um aliado ao modelo de produção capitalista a partir do patriarcado, do provimento e futura mão de obra e da reprodução de desigualdades. Nesse contexto, é pertinente incorporar a reflexão gramsciana de hegemonia, compreendida como a capacidade de um grupo social em dirigir e orientar intelectual e moralmente a sociedade, naturalizando valores e práticas que servem para manter relações de dominação. Assim, o patriarcado pode ser compreendido como um elemento hegemônico que organiza percepções, comportamentos e

instituições, normalizando a desigualdade de gênero e sustentando estruturas que permitem a continuidade da violência contra as mulheres. Nesse sentido, destacamos que o intuito de levantar a relação da opressão e da violência contra a mulher, com o modelo econômico objetiva alcançar a reflexão de como o avanço do capitalismo, em específico as inovações tecnológicas neste momento da sociedade, expressadas por ferramentas de Inteligência Artificial, contribuem para novas configurações de violações contra as mulheres.

O mundo online e offline devem ser entendidos como campos complementares e não distintos, tendo em vista que eles se reforçam mutuamente, conferindo um caráter de continuidade dos atos cometidos entre eles. Sendo assim, um crime realizado online reforça comportamentos e padrões existentes no mundo offline, ou seja, a prática criminosa praticada em um ambiente virtual, não se restringe somente aquele espaço, ele tem suas origens alicerçadas na vida em sociedade. Além disso, suas consequências são plenamente reais, sobretudo quando tratamos da temática de violência contra a mulher.

As violências se manifestam de diferentes maneiras, transformando-se e ganhando novas facetas, de acordo com a evolução da sociedade, seja em aspectos políticos, econômicos ou tecnológicos. Apesar desses três elementos se relacionarem, concentraremos nossa discussão no aspecto tecnológico, em especial em uma das ferramentas da Inteligência Artificial: o

deepfake. Trata-se de uma tecnologia que utiliza inteligência artificial (IA), especificamente uma subárea chamada *deep learning* (aprendizado profundo), para criar imagens, sons e vídeos falsos, mas extremamente convincentes. A tecnologia permite manipular digitalmente conteúdos de mídia para fazer parecer que pessoas reais disseram ou fizeram coisas que, na verdade, nunca aconteceram. Portanto, pode-se dizer que a Inteligência Artificial tornou a criação de *deepfakes* mais acessível, permitindo que sejam gerados em aplicativos de celular ou computadores comuns, enquanto no passado exigia-se o processamento de dados complexos.

O termo "*deepfake*" surge em 2017, quando um usuário da plataforma *Reddit* começou a publicar vídeos pornográficos falsos com rostos de atrizes famosas e, em poucos meses, disseminou-se pela internet. No ano seguinte, 2018, a plataforma baniu a utilização dessa ferramenta; contudo, aplicativos de *deepfake* acessíveis, ganharam mais força no ambiente virtual. Nesse aspecto, podemos concluir que a utilização mais recorrente dessa ferramenta é voltada para o conteúdo sexual e não consensual, em que corpos femininos mais uma vez são alvos da misoginia e utilizados enquanto objetos de domínio e prazer. No contexto da violência doméstica no Brasil, o *deepfake* assume papel de destaque a partir de 2020, momento em que surgem os primeiros relatos públicos e estudos institucionais, associando essa tecnologia à violência doméstica. Ele também pode ser usado para praticar violência psicológica, por meio de ameaça,

constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação da mulher.[12]

O intuito deste artigo é aprofundar o debate sobre a utilização da ferramenta de Inteligência Artificial chamada *deepfake* nos casos de violência doméstica contra a mulher no Brasil, considerando o surgimento de casos em que ex-parceiros fazem uso deste instrumento, para praticar crimes contra suas ex-companheiras, por meio da divulgação de vídeos falsos e não autorizados, que as expõem e as humilham. Nesse aspecto, buscamos discutir como essas novas formas de violências estão sendo tratadas pelo Estado, no sentido de levantar informações sobre os impactos dessa nova conformação criminal, na proteção dessas mulheres e como o poder público garante uma cidadania plena a elas. Ademais, utilizaremos autores que discutam a temática da vulnerabilidade das mulheres na nova era digital e uma pesquisa qualitativa de dados acerca dos avanços legais referentes ao combate da violência digital contra a mulher.

2. Misoginia online: machosfera, ideologias e abusos

O machismo sempre esteve presente na sociedade, contudo, é notório que com a retomada de discursos

[12] Fonte: Agência Câmara de Notícias. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1153179-sancionada-lei-que-agrava-pena-em-crime-de-violencia-c ontra-a-mulher-com-uso-de-ia/

conservadores e os avanços tecnológicos, houve uma proliferação ainda maior, de violência contra as mulheres, incluindo novas conformações dessas violências. Nesse sentido, movimentos e páginas misóginas que propagam a disseminação de ódio e violência contra mulheres, ganham destaque, como as páginas de "machosfera" e seus diversos grupos online, como o movimento *Red Pill*, amplamente conhecido na atualidade.

O termo "machosfera" corresponde a comunidades online que visam promover definições cada vez mais estreitas e agressivas do que significa "ser homem", a partir das perspectivas de dominação, insensibilidade e agressividade. Nesses espaços são pregados que os homens devem ocupar seu lugar de direito, sendo esse correspondente a uma posição superior à mulher. Seus mecanismos se baseiam na disseminação de falsas narrativas acerca das conquistas dos movimentos feministas quanto aos direitos das mulheres, sendo assim, suas narrativas culpabilizam tais avanços como os principais elementos desestabilizadores da masculinidade hegemônica e tradicional, colocando-os enquanto vítimas de uma sociedade pautada em "costumes ginocêntricos".[13] Dessa forma, essas páginas incentivam a ideia de que o valor masculino está ligado ao controle emocional, riqueza material, aparência física e domínio, especialmente sobre as mulheres.

[13] Disponível em: https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/276712/001206435.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acessado em: 17/01/2026

A machosfera mira públicos masculinos em redes sociais, podcasts, comunidades de games, aplicativos de namoro e praticamente todos os espaços digitais. Muitos homens entram em contato com esse conteúdo, ao buscarem fóruns para falar abertamente sobre questões associadas à masculinidade. Apesar de existirem diferentes grupos de machosfera, em que não há uma homogeneidade entre eles, todos compartilham do mesmo espectro da misoginia, ou seja, do preconceito e ressentimento contra mulheres e meninas. Dentre as principais teorias pregadas por esses grupos, podemos citar o "Direito" ao sexo pregado pelo movimento *Involuntary celibates (incels)*, o qual afirma que os homens têm direito ao sexo e que as mulheres os privam disso propositalmente, promovendo assim, estupros e agressões. Temos também, o grupo intitulado *Pick up artists (PUAs)*, que ensina a coagir mulheres para fazer sexo e ridiculariza o conceito de consentimento sexual. Um outro grupo bem conhecido é a ideologia *Red Pill*, que significa "acordar" para a realidade de que o mundo favorece as mulheres em detrimento dos homens.

O abuso digital é uma das principais consequências desses movimentos, oriundos da machosfera, sendo um espaço danoso para todos os envolvidos. A misoginia e a desigualdade de gênero, também são prejudiciais aos homens, à medida que perpetuam conceitos de estereótipos que não são saudáveis e podem desencadear comportamentos nocivos, como uso abusivo de substâncias e comportamentos de risco. Além disso, pesquisas indicam que homens que se vinculam a esse formato de

comunidade e pregam esse pensamento estereotipado e buscam reafirmação nesses espaços, demonstram serem mais suscetíveis à depressão, pensamentos suicidas, inseguranças e desvalorização pessoal[14]. Tais características acabam por ser direcionadas às mulheres, como as culpadas por seus conflitos internos e estas terminam humilhadas, violentadas, expostas e oprimidas por uma lógica que agora passa a utilizar novas estratégias manipuladas para reafirmar o desejo e a necessidade desses homens em dominar os corpos femininos.

A expansão da misoginia nos ambientes digitais pode ser analisada, de forma profícua, à luz da teoria da hegemonia desenvolvida por Antonio Gramsci. Para o autor, a hegemonia não se sustenta apenas pela coerção, mas sobretudo pela construção do consenso, isto é, pela capacidade de um grupo social impor sua visão de mundo como universal, naturalizando valores, crenças e comportamentos que reproduzem relações de dominação (GRAMSCI, 2007). Nesse sentido, a misoginia online, disseminada por meio de comunidades da chamada machosfera, pode ser compreendida como uma expressão contemporânea da hegemonia patriarcal, que se reatualiza e se fortalece no espaço digital. As comunidades misóginas atuam como verdadeiros aparelhos privados de hegemonia, nos termos gramscianos, ao produzir e difundir narrativas que legitimam a desigualdade de gênero e a violência contra as mulheres. Esses espaços não

[14] Disponível em: https://www.unwomen.org/en/articles/explainer/how-men-and-boys-can-push-for-gender-equality Acessado em: 12/01/2025

apenas reforçam estereótipos tradicionais de masculinidade, baseados na dominação, no controle e na negação da autonomia feminina, como também operam uma disputa ideológica, apresentando os avanços dos direitos das mulheres como ameaças à ordem social e à identidade masculina. Dessa forma, constrói-se um discurso que vitimiza os homens e responsabiliza as mulheres e o feminismo, pelas frustrações individuais e coletivas, contribuindo para a legitimação simbólica de práticas abusivas.

A partir dessa perspectiva, o uso de tecnologias como o *deepfake* parte de uma lógica estrutural que articula patriarcado, tecnologia e poder. A produção e disseminação de *deepfakes* de cunho sexual e não consensual, operam como instrumentos de violência simbólica e material, reafirmando a hegemonia masculina ao reduzir as mulheres à condição de objetos de humilhação, controle e punição social. Assim, a violência digital de gênero se insere em uma dinâmica mais ampla de manutenção da ordem patriarcal, agora mediada por novas tecnologias, que ampliam o alcance, a velocidade e a intensidade dos danos causados às vítimas.

3. Deepfakes : regulamentações do poder público e proteção às mulheres

No Brasil, um dos principais grupos vítima das "*deepfakes*" são as mulheres. Isso é decorrência e reflexo da

violência de gênero no país, que é um desafio social grave e de difícil superação. Esse tipo de violência afeta mulheres de diferentes
idades, classes e regiões, revelando desigualdades profundas e enraizadas. No ambiente virtual, a divulgação não autorizada de imagens e vídeos, frequentemente manipulados por tecnologias como as "*deepfakes*", expõe mulheres a situações vexatórias, perpetuando padrões de violência contra as mulheres, já presentes na sociedade. Dessa forma, esse cenário evidencia que, além da violência tradicional, surgem no espaço virtual práticas que violam direitos e ampliam desigualdades, tornando ainda mais urgente a criação de políticas públicas eficazes para proteger as vítimas e responsabilizar agressores, tanto no mundo físico quanto no digital.

A criação de imagens por meio do uso do *deepfake* representa uma nova e gravíssima ameaça à vida e integridade das mulheres. Ela representa uma nova forma de violentá-las e assume um papel ainda mais perigoso, por não ser uma violência que fica restrita ao ambiente físico e ao espaço doméstico. Sendo assim, uma imagem alterada por essa ferramenta da Inteligência Artificial tem o poder de se espalhar rapidamente por toda a internet, ficando disponível a qualquer usuário por tempo indeterminado e podendo ser utilizada para os mais diversos fins, sendo o mais comum para uso pornográfico. Portanto, as *deepfakes* representam a perpetuação da violência de gênero, de maneira ainda mais intensificada, perigosa e desafiadora para o

sistema jurídico, uma vez que mesmo quando as plataformas originais de criação desses conteúdos, são retiradas do ar, algoritmos semelhantes continuam sendo distribuídos na *dark web* ou adaptados para novas aplicações.

A ferramenta *Grok*, também utilizada para produzir imagens de *deepfake*, repercutiu fortemente no mês de janeiro de 2026. O *Grok* é um modelo de inteligência artificial desenvolvido pela empresa *xAI*, de Elon Musk, compradora da antiga rede social nominada *Twiter*, agora chamada *X*. O *Grok* permite que qualquer usuário da rede X modifique fotos compartilhadas nas redes, gerando imagens sexualizadas e "*deepnudes*" (fotos de nudez falsas) de mulheres sem consentimento, através de comandos de texto ("*prompts*") que "despem" pessoas em fotos reais. Há ainda o modo "*Spicy*" (Apimentado) do *Grok* que permitia a criação de nudez parcial e conteúdo sexualmente sugestivo, como mudar a pose da pessoa na foto compartilhada, para que se tornasse mais sensual. Ou seja, novamente tem-se a criação de uma ferramenta da inteligência artificial para manipular fotos a fim de mostrar mulheres usando roupas íntimas ou poses sexuais, podendo serem usadas para humilhar ou ameaçar as mesmas. Apesar da forte pressão para a derrubada dessa ferramenta, a única resposta da empresa foi a
restrição da criação desses conteúdos a somente assinantes premium, assim, monetizando um instrumento que serve para violentar e expor mulheres. Uma das primeiras utilizações da

ferramenta *deepfake* contra as mulheres ocorreu com figuras públicas, mais especificamente em novembro de 2017, na plataforma *Reddit*, rede social, em que um usuário utilizou a tecnologia de *TensorFlow* para desenvolver um programa e transportar o rosto de celebridades de Gal Gadot e Scarlett Johansson para o corpo de atrizes de vídeos pornográficos.[15] No Brasil, houve o caso da deputada e candidata à prefeitura de São Paulo, Tabata Amaral (PSB), em setembro de 2024, que foi alvo de montagens pornográficas criadas com inteligência artificial, nas quais seu rosto foi sobreposto ao corpo de uma criadora de conteúdo adulto, resultando em imagens falsas de cunho sexual, amplamente divulgadas nas redes sociais e em fóruns online.[16] No caso de Tabata, a manipulação de sua imagem não apenas violou sua privacidade, mas também tentou minar sua integridade e reputação política, reforçando a importância de mecanismos legais que protejam as vítimas de violência de gênero no ambiente digital, garantindo-lhes acesso à justiça e à reparação dos danos sofridos. Além desses casos mais públicos, há relatos de diversas mulheres que foram vítimas dessa ferramenta, contudo não há nenhum levantamento de dados com um número

[15] Disponível em: https://dspace.sti.ufcg.edu.br/bitstream/riufcg/43830/1/Dayane%20Sousa%20Fontes%20-%20Direito %20CCJS%202025.pdf Acessado em: 15/01/2026

[16] Disponível em https://netlab.eco.ufrj.br/post/fakenudes-nova-amea%C3%A7a-virtual-na-elei%C3%A7%C3%A3o-pr %C3%A1tica-criminosa-j%C3%A1-foi-usada-contra-ao-menos-cinco-ca Acessado em: 15/01/2026

definitivo acerca da notificação dessas ações, as quais devem sempre ser nomeadas enquanto assédios e abusos sexuais no mundo digital. Os impactos negativos na vida das vítimas são profundos, podendo causar abalos na vida profissional, acadêmica e pessoal, o que reforça a urgência da conscientização do público para combater essa prática e medidas tecnológicas para identificação do autor.

De acordo com a ONU Mulheres, um total de 44% de mulheres e meninas estão desamparadas no uso da internet; em 2025, 117 países relataram esforços para combater a violência digital.[17] A crescente sofisticação tecnológica tem gerado novos desafios para o ordenamento jurídico, exigindo respostas mais específicas e eficazes. Nesse aspecto, pode-se concluir que a conduta de se produzir e compartilhar *deepfakes* pornográficas não consensuais é extremamente lesiva à dignidade das mulheres, a sua saúde mental e a própria socialização das vítimas, mostrando-se um fenômeno moderno, que deve inspirar preocupação ao Estado.

Refletir sobre a relação do capitalismo com a apropriação de valor no avanço tecnológico também se faz fundamental para compreendermos e questionar a atual conformação social que consome arduamente conteúdos que ferem direitos fundamentais e, em muitos casos desumanizam os corpos femininos. Nos questionamos assim, se diante dessa conjuntura

[17] Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2025/11/1851625 Acessado em: 15/01/2026

a opressão às mulheres se tornou de fato um instrumento de lucro para o capitalismo e como o Estado age enquanto órgão protetor nesse contexto.

A Legislação Brasileira não prevê um tipo penal específico para *deepfakes*, sendo essas condutas interpretadas à luz de tipos penais tradicionais como difamação, injúria, pornografia de vingança e violação de dispositivos sobre proteção de dados pessoais. Contudo, com o avanço da tecnologia e o aumento de casos envolvendo manipulação de imagem e som, por meio da inteligência artificial, inicia-se um processo que visa a atualização do ordenamento jurídico, para enfrentar tais práticas de forma mais adequada e criar mecanismos de punição, como ações de endurecimento da legislação, aumento de penas, denúncias via canais especializados e responsabilização civil e criminal.

Em 2025, foi sancionada a Lei nº 15.123/2025, que alterou o art. 147-B do Código Penal para incluir o uso de inteligência artificial como circunstância agravante no crime de violência psicológica contra a mulher. Sendo assim, a inclusão do uso de inteligência artificial ou outro recurso tecnológico que altere imagem ou som, passa a ser entendida como uma das formas de causar dano emocional à mulher ou que vise degradar, isolar ou controlar suas ações, sendo estas características da violência psicológica. Nesse sentido, essa alteração permite ao juiz aumentar a pena, em até metade, quando a conduta agressiva envolve tecnologia capaz de manipular imagem ou som da vítima, como ocorre nos casos de *deepfakes*. Essa modificação

representa um avanço com relação aos instrumentos legais de proteção às mulheres vítimas de violência de gênero digital, a medida em que reconhece que a manipulação digital de imagens causa prejuízos reais à
dignidade e à integridade psicológica das vítimas, não se tratando apenas de ofensa virtual sem repercussões concretas.

A autora Dayane Souza (2025) discute sobre a legislação frente a manipulação de imagens cometidas pela inteligência artificial, a fim de refletir em quais leis esses crimes poderiam ser enquadrados. Nesse aspecto, primeiramente ela dialoga sobre a aplicação da responsabilização de *deepnudes ou deepfakes* na esfera dos crimes patrimoniais, que é o crime de estelionato, previsto no código penal, em que por meio de fraude, induz outra pessoa a erro, com o intuito de obter vantagem ilícita, causando prejuízo a outra. Esse crime, embora não envolva violência direta, causa insegurança nas relações sociais e comerciais. Outra possibilidade trabalhada pela autora, seria por meio dos crimes contra a Dignidade Sexual, sendo ele tutelado pelo ordenamento jurídico de diversas formas, com normas que visam garantir a proteção da intimidade, da liberdade sexual e da integridade física das pessoas. Os crimes contra a dignidade sexual envolvem a violação da autonomia sexual e da integridade moral e física de um indivíduo, atentando contra a liberdade e os direitos fundamentais relacionados ao corpo e à intimidade. A proteção jurídica da dignidade sexual tem uma função não apenas punitiva, mas também preventiva.

A conduta equiparada nesse tipo penal prevê a não autorização da produção, fotografia, filmagem ou registro, por qualquer meio, conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado, sem autorização do envolvido, portanto, se assemelhando ao que é feito pelo *deepfake*. Todavia, como não há a especificação da expressão que se refere a utilização de *softwares* ou IA, fica ambíguo a interpretação nesse sentido, além não fazer nenhuma alusão a montagem ou manipulação de imagens, ou vídeo.

Existe a elaboração de diversos projetos de leis que buscam tipificar a *deepnude e deepfake*, revelando a necessidade de um tipo penal ou lei que vise preencher as lacunas no ordenamento, como, também, fornecer uma proteção à privacidade, honra e dignidade das vítimas. Dentre elas, há a PL 1272/23 que altera o Código Penal para criar o crime do art. 308-A adulteração maliciosa de vídeos ou áudios; a PL 3800/23 que altera o art. 171 do Código Penal, para aumentar a pena do crime de fraude eletrônica quando a conduta for praticada com a utilização de inteligência artificial; a PL 5859/2023 que proíbe o uso de aplicativos e programas de inteligência artificial para criação de "*Deep Nudes*" e dá outras providências; a
PL 370/2024 que altera o Código Penal, para estabelecer causa de aumento de pena no crime de violência psicológica contra a mulher, quando praticado com o uso de inteligência artificial ou de qualquer outro recurso tecnológico que altere imagem ou som da vítima; a PL 477/2024 que tipifica na lei penal a alteração de

fotos, vídeos e som, com o uso de sistema de Inteligência Artificial para praticar violência contra a mulher e, por fim, a PL 3821/2024 altera Código Penal e a Lei de Eleições para tipificar o crime de manipulação digital de imagens por inteligência artificial, e agravar a pena em casos de crimes contra mulheres e candidaturas em período eleitoral, e dá outras providências.[18]

4. Conclusão

Na era da inteligência artificial, viu-se crescer a violência digital contra mulheres, tendo a criação e disseminação de *deepfakes* como elementos que contribuiram fortemente para o aumento dos casos de violência de gênero online, apresentando assim, uma ameaça grave e real. A facilidade com que conteúdos falsos podem ser produzidos e compartilhados, tem levado a um aumento alarmante de casos de pornografia não-consensual e outras formas de violências direcionadas a meninas e mulheres. Essas ferramentas funcionam como armas contra mulheres, tornando-se uma prática "comum", agravando desigualdades de gênero e fomentando medo e insegurança online, além de consequências que perpassam a vida digital.

A utilização de ferramentas como o *deepfake* revela-se como uma expressão contemporânea da violência de gênero, na

[18] Disponível em: https://dspace.sti.ufcg.edu.br/bitstream/riufcg/43830/1/Dayane%20Sousa%20Fontes%20-%20Direito %20CCJS%202025.pdf Acessado em: 20/01/2026

medida em que potencializa práticas de humilhação, chantagem, controle e exposição pública, produzindo impactos profundos na vida das mulheres. Somado a isso, a facilidade de produção e disseminação dessas formas de conteúdos, aliada à lógica de viralização das plataformas digitais, intensifica a vulnerabilidade das mulheres e reforça desigualdades históricas de gênero, evidenciando a continuidade entre o mundo offline e o ambiente virtual. Embora se reconheçam avanços importantes, como a inclusão do uso de Inteligência Artificial como circunstância agravante no crime de violência psicológica contra a mulher e a formulação de projetos de lei direcionados ao combate dessa prática criminosa, ainda existe a necessidade de aperfeiçoamento do ordenamento jurídico brasileiro.

A ausência de um tipo penal específico para a produção e disseminação de *deepfakes* de cunho sexual e não consensual, revela lacunas que fragilizam a proteção das vítimas e impõem desafios à responsabilização dos agressores. Ademais, a resposta estatal não pode se limitar à dimensão punitiva, devendo articular-se a políticas públicas de prevenção, educação digital, responsabilização das plataformas tecnológicas e acolhimento integral das mulheres vítimas de violência.

Referências

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. **Lei nº 15.123, de 2025**. Altera o art. 147-B do Código Penal para incluir o uso de inteligência artificial como circunstância agravante no crime de violência psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2025.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

ONU MULHERES. **Violência online contra mulheres e meninas**. Relatório global. Brasília: ONU Mulheres, 2025.

SOUZA, Dayane. **Inteligência artificial, *deepfakes* e a proteção jurídica da dignidade sexual**. Revista de Direito Digital, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 45-68, 2025.

TABATA AMARAL denuncia uso de *deepfake* em ataque político. *Agência Brasil*, Brasília, set. 2024.

Capítulo 10.

CIDADANIA PLENA E LAICIDADE DO ESTADO NO BRASIL

Amanda Damiana dos Santos de Souza[19]

RESUMO

Este artigo analisa de que modo a influência religiosa no espaço público brasileiro afeta a efetividade da laicidade estatal e a realização da cidadania plena na democracia representativa no pós-1988. Examina-se a passagem da presença pública do religioso para a incidência institucional, por meio de agendas morais, frentes parlamentares e rotinas administrativas, produzindo um descompasso entre laicidade declarada e laicidade em funcionamento, aqui denominada laicidade simbólica. Sustenta-se que, quando justificativas confessionais não são traduzidas em linguagem pública compartilhável, o processo decisório se torna mais vulnerável ao rebaixamento do debate e à seletividade na garantia de direitos, com impactos sobre políticas sociais e grupos historicamente marginalizados. Metodologicamente, trata-se de estudo qualitativo, bibliográfico e analítico-discursivo, com análise teórico-documental de 1988 a 2025, baseada em documentos e registros públicos das esferas legislativa, executiva e judicial.

Palavras-chave: laicidade; democracia; religião e política; cidadania; razões públicas; hegemonia.

ABSTRACT

This article examines how religious influence in Brazil's public sphere affects the effectiveness of state secularism and the achievement of full citizenship in representative democracy after 1988. It analyzes the shift from the public presence of religion to institutional influence through moral agendas, parliamentary fronts, and administrative routines, producing a mismatch between declared secularism and secularism in practice, herein termed symbolic secularism. The argument is that when confessional justifications are not translated into publicly shareable language, decision-making becomes more vulnerable to the downgrading of public debate and to selective rights protection, with impacts on social policies and historically marginalized groups. Methodologically, the study adopts a qualitative, bibliographic, and discursive-documentary approach, based on a theoretical-documentary analysis from 1988 to 2025, drawing on documents and public records from the legislative, executive, and judicial branches.

Keywords: secularism; full citizenship; public sphere; hegemony; social policy.

[19] Advogada. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense (UFF).

1. Introdução

A laicidade do Estado é condição essencial para que diferenças de crença não se convertam em privilégios ou desigualdades de direitos, pois a igualdade democrática depende da afirmação universal e da proteção efetiva dos direitos (Bobbio, 1992). No Brasil recente, a reorganização do espaço público após a redemocratização conviveu com formas seletivas de cidadania e tutela do acesso a direitos, abrindo margem para a valorização de códigos morais na arena política (Fontes, 2012). Nesse ambiente, atores religiosos ampliaram sua presença em instâncias legislativas, executivas e midiáticas, disputando símbolos, prioridades e a linguagem legítima do debate público (Pierucci, 2006). Partimos da hipótese de que, no Brasil pós-1988, a laicidade e a cidadania plena se fragilizam quando atores religiosos organizados, especialmente coalizões político-parlamentares e redes de influência, conseguem converter convicções confessionais em critérios estatais de validação, por meio de agendas morais e rotinas institucionais.

Embora a Constituição estabeleça a separação entre Estado e religião, observa-se um descompasso entre a laicidade formal e sua realização prática. Neste trabalho, esse descompasso é compreendido como laicidade simbólica: situação em que a neutralidade estatal é preservada apenas formalmente, enquanto justificativas morais particularistas passam a influenciar decisões e rotinas institucionais, com efeitos sobre o acesso a direitos.

Para sustentar esse diagnóstico, o artigo observa a incidência religiosa organizada em três domínios: políticas de saúde e direitos reprodutivos, educação pública e liberdade religiosa e proteção de minoria.

Formula-se, então, a questão orientadora: em que medida e por quais mecanismos a influência religiosa organizada incide sobre o processo decisório estatal e afeta a cidadania plena? O objetivo é analisar esse efeito no período 1988–2025, com pontos de observação documentais concentrados em 2020–2025, focalizando o processo decisório e o modo como justificativas confessionais, quando não submetidas à exigência das razões públicas, tensionam a neutralidade estatal.

Delimita-se o recorte a 1988–2025 como enquadramento histórico, com pontos de observação documentais concentrados em 2020–2025 e foco federal, recorrendo-se a exemplos estaduais e municipais quando pertinentes. Adota-se abordagem qualitativa, bibliográfica e documental-discursiva, articulando o enquadramento do Estado ampliado e a disputa de hegemonia (Buci-Glucksmann, 1979) à exigência de justificabilidade pública no processo decisório (Habermas, 2007). O corpus é intencional e reúne documentos de alta saliência decisória nas três esferas, selecionados por seu potencial de operar como fundamento normativo, rotina administrativa ou enquadramento justificatório.

2. Referencial teórico

Pensar a laicidade como condição da cidadania plena exige situar como esse tema passou a ser abordado nas ciências sociais e na teoria política. No debate brasileiro, a laicidade foi tratada como princípio jurídico-institucional de separação entre Estado e religiões, associado às condições de igualdade democrática (Bobbio, 1992) e à ideia de que a democracia só se sustenta sem fundamento sagrado do poder (Lefort, 1987). Em seguida, a análise deslocou-se para a presença pública do religioso e seus efeitos sobre regras, símbolos e rotinas institucionais, abrindo espaço para compreender a religião como força social e política na esfera pública (Pierucci, 2006).

A laicidade não se fragiliza apenas por decisões formais, e sim pelas disputas hegemônicas que estruturam Estado e sociedade civil. Na leitura de Gramsci por Buci-Glucksmann (1979), o Estado ampliado depende da produção de consenso na sociedade civil, e a religião pode operar como direção moral ao converter valores particulares em senso comum e naturalizar hierarquias. Por isso, a disputa não recai apenas sobre normas de separação formal entre Igreja e Estado, mas sobre a autoridade simbólica que enquadra políticas públicas e a gramática dos direitos.

Assumir esse conceito gramsciano desloca a laicidade do terreno exclusivamente normativo para o terreno político da hegemonia, em que a sociedade civil é o espaço em que se disputa

direção moral e legitimidade do comum (Buci-Glucksmann, 1979). Desse modo, a crítica precisa mostrar como a presença pública do religioso, quando se organiza como aparelho privado de hegemonia, molda consensos e reorganiza o que pode circular como "normal" no debate público (Acanda, 2006). No Brasil pós-1988, esse deslocamento é especialmente sensível porque a própria democracia se estrutura de modo seletivo (Fontes, 2012), enquanto a cidadania se configura historicamente sob tutela e incompletude (Carvalho, 2015).

Na análise histórica de Fontes (2012), a redemocratização no pós-ditadura consolida um arranjo que isola o econômico da interferência popular e preserva, na sociedade civil, a produção de consensos compatíveis com a acumulação. Se a democracia resultante é seletiva, é porque essa sociedade civil se organiza sob tutela de interesses dominantes; quando a linguagem religiosa ocupa o centro da esfera pública, ela pode reforçar essa tutela ao conferir aura moral a projetos políticos e deslocar a igualdade de direitos para a avaliação de condutas.

Ao mobilizar a dimensão conflitiva como constitutiva do político, Acanda (2006) permite recuperar a atualização proposta por Mouffe (apud Acanda, 2006): quando uma moral única se impõe como critério de legitimidade, o dissenso é despolitizado e adversários passam a ser tratados como inimigos morais. Assim, a moralização religiosa do debate público não apenas fere a laicidade, mas empobrece a competição democrática e reduz o escopo da cidadania.

A sociologia da religião de Pierucci (2006) oferece o quadro contemporâneo dessa tensão ao analisar a circulação do religioso na esfera pública brasileira e seus efeitos sobre regras, símbolos e rotinas institucionais. Esse retorno torna-se um problema quando a tradução dos argumentos para uma linguagem pública é recusada e, em seu lugar, se impõe autoridade confessional às instituições (Habermas, 2007). No Brasil, Mariano (2011) e Machado (2020) mostram como a representação religiosa se converte em plataforma legislativa e administrativa. A consequência, no plano da política social, é o avanço de pautas de "costumes" como filtro de elegibilidade moral a direitos.

Nesse ponto, Fraser (2006) formula o dilema entre redistribuição e reconhecimento. Para o argumento deste artigo, isso importa porque a hegemonia religiosa opera nessa chave: ao negar legitimidade pública a determinados modos de vida, mulheres que reivindicam autonomia reprodutiva, população LGBTQIA+ e religiões de matriz africana sofrem injustiças de reconhecimento, com repercussões no acesso a direitos e na distribuição de recursos e oportunidades (Fraser, 2006).

No terreno específico da política social, Iamamoto (2007) e Netto (1990) lembram que o Estado é também campo de disputa, e a laicidade é condição para que a política social permaneça como direito e não como caridade. Quando convicções religiosas determinam gestão ou acesso a políticas, substituem-se parâmetros universais por critérios morais. Na

mesma direção, Fontes (2012) ajuda a entender por que esse deslizamento encontra terreno fértil.

Apesar da ampla produção sobre laicidade e presença pública do religioso, parte do debate ainda se concentra na separação jurídico-formal ou na descrição do ativismo religioso, deixando menos explorada a passagem da presença à influência institucional, no processo decisório cotidiano. É nessa lacuna que o artigo se insere, propondo "laicidade simbólica" como chave operatória para identificar quando a neutralidade declarada é esvaziada na justificativa e na rotina decisória, produzindo filtragens indiretas no acesso a direitos e efeitos sobre cidadania plena e política social.

3. Panorama histórico e reconfiguração do religioso no Brasil recente

A permanência do religioso no espaço público brasileiro ajuda a compreender por que a laicidade formal convive, na prática, com influência religiosa persistente sobre a dinâmica democrática (Giumbelli, 2008). Do pós-ditadura à recente inflexão conservadora, a religião passou a funcionar como pilar de identidade política e social (Almeida, 2017), afirmando-se como instrumento de disputa por hegemonia entre setores confessionais e laicos e consolidando-se como força pública capaz de incidir diretamente no processo decisório nacional (Mariano, 2011; Tanaka, 2020). Trata-se sobretudo de segmentos cristãos

conservadores com capacidade de incidência institucional, sem supor homogeneidade do campo religioso.

Na ditadura e na transição democrática, religião e política permaneceram entrelaçadas na prática (Fontes, 2012). Setores evangélicos conservadores ofereceram apoio ideológico ao regime, enquanto a Teologia da Libertação funcionou como linguagem de oposição e articulação social (Netto, 2022). No conceito de Estado ampliado, esse período ajuda a entender como a proliferação de organizações religiosas conservadoras também se conectou a estratégias de contenção de ideais marxistas, reforçando seu papel como aparelhos privados de hegemonia (Acanda, 2006).

A Constituição de 1988 afirmou, no plano normativo, um marco importante do Estado laico; sua efetivação, contudo, encontrou limites diante da persistência da influência religiosa em temas de justiça básica (Rudas, 2021). Esse descompasso se liga a uma cidadania historicamente desigual e tutelada (Carvalho, 2015). Nesse ambiente, a religião pode funcionar como regulação moral na sociedade civil, afetando reconhecimento e efetividade de direitos (Pereira, 2008). Do ponto de vista demográfico, o Censo 2022 registra retração do catolicismo e avanço do segmento evangélico, além do crescimento de pessoas sem religião, reconfigurando o terreno social em que se disputa a legitimidade pública (IBGE, 2025).

A institucionalização dessa capacidade passa pela construção de agendas que fazem das mídias e das redes sociais

instrumentos centrais para afirmar a religião como força pública e política (Tanaka, 2020). Esse processo amplia a ocupação de arenas institucionais e a influência sobre prioridades do Estado (Mariano, 2011).

A ampliação dessa incidência não se expressa apenas em agendas legislativas recentes, mas também na judicialização de disputas sobre neutralidade estatal em políticas universais. Dois marcos ajudam a dar densidade ao recorte pós-1988: o debate sobre ensino religioso na escola pública (ADI 4.439, 2017) e as disputas envolvendo liberdade religiosa de minorias (RE 494.601, 2019). Esses casos mostram como a laicidade pode ser esvaziada na rotina institucional ou reafirmada por razões públicas.

4. Da presença pública à influência: mecanismos de incidência na democracia

A distinção decisiva para compreender a atuação religiosa no Estado se encontra na fronteira entre a presença do religioso no debate público, como participação legítima, e a decisão estatal fundada em critérios confessionais que não passam pela tradução em justificativas públicas (Rudas, 2023). Em uma democracia pluralista, o problema surge quando a capacidade estatal de impor decisões é mobilizada para impor dogmas, sem razões acessíveis ao conjunto dos cidadãos, tensionando o princípio da laicidade e o ideal da razão pública (Rudas, 2021).

O primeiro mecanismo da hegemonia se expressa na produção de consenso e na direção moral no interior da sociedade civil, onde organizações privadas, como a religião, funcionam como aparelhos privados de hegemonia (Buci-Glucksmann, 1979). Nesse processo, instituições religiosas organizam adesões e cristalizam concepções de mundo na forma de senso comum (Duriguetto, 2007), permitindo que valores e interesses particulares circulem como evidências morais universais (Acanda, 2006). O resultado é o disciplinamento e a hierarquização das demandas sociais, reforçando a manutenção da hegemonia burguesa no capitalismo contemporâneo (Fontes, 2012).

Um segundo mecanismo se expressa no enquadramento moral do debate público, que mobiliza dicotomias como “bem e mal” ou “família e ameaça” para transformar conflitos de direitos em “guerra moral” (Almeida, 2017). Esse enquadramento estreita o campo de discussão e reduz a pluralidade de justificativas (Tanaka, 2020). Com isso, demandas minoritárias tendem a ser deslegitimadas pela retórica de defesa da “nação cristã”, que aciona pânico moral e nacionalismo religioso para excluir identidades consideradas progressistas (Lionço, 2017).

Nos três poderes, essa conversão aparece como (i) agenda e linguagem legitimadora no Legislativo; (ii) filtros procedimentais no Executivo; e (iii) fundamentos decisórios no Judiciário.

No Legislativo, essa passagem se expressa como força de agenda e de produção de legitimidade (Almeida, 2017). No Executivo, a influência religiosa aparece em atos infralegais e

rotinas administrativas que funcionam como filtros morais (Souza Filho, 2013). Um exemplo é a Portaria nº 2.561/2020, que introduz etapa externa ao cuidado em saúde e pode gerar constrangimento no acesso ao aborto legal (Brasil, 2020).

No Judiciário, o tensionamento se intensifica quando fundamentos decisórios tratam premissas morais particulares como verdades universalizáveis, esvaziando a neutralidade procedimental (Rudas, 2023). Com isso, encolhe o espaço das razões públicas, que deveriam se apoiar em marcos justificatórios acessíveis e aceitáveis por todos os cidadãos (Habermas, 2007).

Um caso recente evidencia como o Judiciário se torna arena de disputa quando a regulação de políticas sensíveis passa a funcionar como filtro indireto de direitos. Na ADPF 1141 (2024), o STF suspendeu os efeitos da Resolução CFM nº 2.378/2024, que vedava a assistolia fetal em gestações decorrentes de estupro acima de 22 semanas. Na fundamentação, o relator indicou que a norma poderia impor restrições não previstas em lei e, por isso, a controvérsia foi reconduzida a parâmetros jurídico-constitucionais publicamente justificáveis, reduzindo o peso de premissas morais particularizantes no fundamento da decisão (Brasil, STF, 2024).

Outro ponto de observação, fora do eixo reprodutivo, é o julgamento sobre ensino religioso na escola pública (ADI 4.439, 2017). O caso é relevante porque desloca a disputa para um espaço estatal universal de formação cidadã, no qual a neutralidade institucional tem efeitos diretos sobre pertencimento e igualdade. Sob o critério analítico deste artigo, a

laicidade tende a tornar-se simbólica quando a confessionalização é normalizada como extensão "natural" de tradições majoritárias e convertida em desenho institucional potencialmente assimétrico no reconhecimento de crenças minoritárias e não crenças.

Em contraste, decisões que afirmam a liberdade religiosa de minorias permitem observar momentos de laicidade efetiva, orientada por razões públicas. No RE 494.601 (2019), o STF enfrentou o conflito entre moralização majoritária e proteção constitucional de práticas religiosas e culturais associadas a religiões de matriz africana. Esse tipo de decisão evidencia o papel das razões públicas como barreira à regulação moral indireta e reforça a cidadania como pertencimento em igualdade.

5. Efeitos sobre cidadania plena e política social: seletividade de direitos e rebaixamento do debate

A cidadania plena, entendida como gozo universal de direitos e participação efetiva na riqueza socialmente produzida (Pereira, 2008), encontra no Brasil limites associados a um percurso de cidadania desigual e tutelada (Carvalho, 2015). Nesse terreno, a intervenção religiosa pode reorientar sentidos e fronteiras do que é reconhecido como direito, reforçando exclusões que convivem com a igualdade formal da democracia (Fontes, 2012).

O primeiro efeito é a seletividade de direitos. A universalidade cede lugar ao "merecimento moral", e o acesso a políticas passa a depender de disciplina comportamental específica (Netto, 2022). Ao converter valores religiosos em senso comum, a regulação moral segmenta quem merece proteção e quem é enquadrado como ameaça, com impactos sobre mulheres e minorias (Almeida, 2017). Nesses casos, a cidadania é rebaixada, não por ausência formal de direito, mas pela conversão cotidiana do acesso em prova de conformidade moral.

No caso das mulheres, essa seletividade tende a incidir com força sobre direitos reprodutivos, porque a moralização desloca a discussão de parâmetros públicos para critérios de conduta, "culpa" e "merecimento", quando iniciativas legislativas, como o PL 1904/2024, ganham tração sob enquadramento de "guerra moral". Cria-se um ambiente institucional que pressiona tanto a elaboração normativa quanto as rotinas administrativas que estruturam o acesso a serviços, rebaixando o debate democrático e fragilizando a neutralidade decisória (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2024; AGÊNCIA BRASIL, 2024; BRASIL. Ministério da Saúde, 2020).

No caso das religiões de matriz africana, a moralização do espaço público também transborda para violações concretas de direitos e barreiras de reconhecimento institucional. Em 2024, o Disque 100 registrou 2.472 denúncias de intolerância religiosa, alta de 66,8% em relação a 2023, indicando que a disputa simbólica pode operar como vetor de desigualdade e violência na

experiência cidadã. (BRASIL. MDHC, 2024; AGÊNCIA BRASIL, 2025).

No plano da legitimidade estatal, o uso do poder coercitivo torna-se opressivo quando decisões se apoiam menos na razão pública e mais em crenças particulares, inacessíveis ao conjunto dos cidadãos (Rudas, 2021; 2023). Nesse cenário, atores religiosos organizados ocupam arenas institucionais para disputar hegemonia e visibilidade, convertendo capital confessional em poder de pressão sobre o processo decisório (Mariano, 2011). O efeito final é material, posto que se produzem hierarquias de cidadania que ferem o reconhecimento e o pertencimento em igualdade de grupos historicamente marginalizados (Rudas, 2021). Em síntese, a laicidade simbólica opera como mecanismo de filtragem institucional que rebaixa a deliberação e reintroduz hierarquias de cidadania, sob aparência de neutralidade.

6. Conclusão

Partiu-se da hipótese de que, no Brasil, a laicidade não se esgota como norma constitucional, sendo continuamente testada na arena pública e nas formas concretas de decisão estatal. Ao acompanhar o percurso histórico e descrever os mecanismos de passagem da presença religiosa à influência institucional, o texto procurou demonstrar que o problema não está na participação de sujeitos religiosos no debate público, mas na conversão de critérios confessionais em fundamento de políticas, rotinas

administrativas e escolhas estatais, que deveriam ser justificadas por razões acessíveis a todos.

Nessa dinâmica, a laicidade torna-se indissociável da cidadania plena. Ao deslocar a legitimidade para um terreno moral, a influência religiosa produz seletividades: direitos deixam de funcionar como garantias universais e passam a ser tratados como concessões condicionadas a padrões de comportamento, pertencimento e "merecimento". Isso afeta políticas e direitos ligados a corpo, sexualidade, gênero e organização familiar.

Por isso, a laicidade não é uma disputa abstrata, mas um problema político-institucional ligado aos critérios que autorizam o uso do poder estatal e às condições de participação em igualdade. Defendê-la não significa expulsar a religião do espaço público, e sim preservar um patamar mínimo de neutralidade decisória e justificabilidade pública, capaz de proteger minorias, garantir universalidade de direitos e impedir que divergências se convertam em veto moral permanente.

Se a cidadania plena supõe direitos efetivos e participação real, sua realização depende de instituições capazes de reconhecer demandas, sem filtrá-las por critérios confessionais. A tarefa que se impõe é fortalecer condições democráticas que impedem que qualquer moral particular se converta em régua estatal do legítimo. Nesse sentido, a laicidade permanece como requisito concreto de igualdade política.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade Civil e Hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

AGÊNCIA BRASIL. **Intolerância religiosa**: Disque 100 registra 2,4 mil casos em 2024. Agência Brasil. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-01/intolerancia-religiosa-disque-100-registra-24-mil-casos-em-2024. Acesso em: 14 dez. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. **Lira anuncia comissão para debater PL do aborto no segundo semestre**. Agência Brasil. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2024-06/lira-anuncia-comissao-para-debater-pl-do-aborto-no-segundo-semestre. Acesso em: 14 dez. 2025.

ALMEIDA, Ronaldo de. **A onda quebrada - evangélicos e conservadorismo**. Cadernos Pagu, Campinas, n. 50, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara aprova urgência para projeto que equipara aborto de gestação acima de 22 semanas a homicídio**. Câmara dos Deputados. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1072249-camara-aprova-urgencia-para-projeto-que-equipara-aborto-de-gestacao-acima-de-22-semanas-a-homicidio/. Acesso em: 15 dez. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo 2022**: católicos seguem em queda; evangélicos e sem religião crescem no país. Agência de Notícias IBGE. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43593-censo-2022-catolicos-seguem-em-queda-evangelicos-e-sem-religiao-crescem-no-pais. Acesso em: 27 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ministério da Saúde publica nova portaria sobre interrupção da gravidez**. Gov.br. 2020.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). **No Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa, MDHC reforça canal de denúncias e compromisso com promoção da liberdade religiosa**. Gov.br. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 1141**: decisão liminar (medida cautelar). Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 17 maio 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado**: por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 19. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (Brasil). **Resolução CFM nº 2.378, de 21 de março de 2024**. Regulamenta o ato médico de assistolia fetal, para interrupção da gravidez, nos casos de aborto previsto em lei oriundos de estupro. Brasília: Conselho Federal de Medicina, 2024. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/resolucoes/BR/2024/2378_2024.pdf. Acesso em: 8 jan. 2026.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e Democracia**: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

FRASER, Nancy. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista"**. Tradução de Julio Assis Simões. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231-239, 2006. DOI: 10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: Teoria e História. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2012.

GIUMBELLI, Emerson. A presença do religioso no espaço público: modalidades no Brasil. **Religião & Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 80-101, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIONÇO, Tatiana. **Psicologia, Democracia e Laicidade em Tempos de Fundamentalismo Religioso no Brasil**. Psicologia: Ciência e Profissão, Brasília, v. 37, n. esp., p. 208-223, 2017.

MACHADO, Maria das Dores Campos. A vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro. In: GUADALUPE**,** José Luis Pérez; CARRANZA, Brenda (org.). **Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020. p. 271-286.

MARIANO, Ricardo. **Laicidade à brasileira: católicos, pentecostais e laicos em disputa na esfera pública**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 238-258, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1990

NETTO, Rodrigo de Sá. **O Partido da Fé Capitalista: organizações religiosas e o imperialismo norte-americano na segunda metade do século XX**. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

PEREIRA, Potyara A. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs.). Política social no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2008.

PIERUCCI, A. F. Cadê nossa diversidade religiosa? Comentários ao texto de Marcelo Camurça. In: TEIXEIRA, F.; MENEZES, R. (orgs.). **As religiões no Brasil: continuidades e rupturas**. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 49-51.

RUDAS, Sebastián. **A Teoria Política da Laicidade no Brasil, uma Proposta de Unificação**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 445-461, 2021.

RUDAS, Sebastián. **Estado Laico e Razão Pública: Como Distingui-los?** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 66, n. 2, 2023. DOI: 10.1590/dados.2023.66.2.297.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2013.

TANAKA, Marcela. **Secularização, laicidade e espaço público: como pensar a política contemporânea brasileira à luz da religião?** Religião & Sociedade, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 169-188, 2020.

Capítulo 11.
FÉ E CIDADANIA INSURGENTE DE MULHERES

Wellington Alejandro da Silva[20]

RESUMO
O presente artigo analisa a relação entre religião e cidadania das mulheres trans no Brasil, a partir de uma perspectiva crítica sobre hegemonia, moralidade e exclusão social. Com base na teoria gramsciana, compreende-se o neopentecostalismo como aparelho privado de hegemonia na produção de consensos morais que restringem direitos e legitimidade social. A pesquisa, de natureza qualitativa e bibliográfica, examina como discursos religiosos conservadores impactam políticas públicas e concepções de cidadania, ao mesmo tempo em que evidencia experiências de resistência e a emergência de formas contra-hegemônicas, como a cidadania insurgente. Foram utilizadas as bases Scielo, Periódicos Capes e Google Acadêmico, com os descritores: neopentecostalismo, cidadania, hegemonia, mulheres trans e religião e política.
Palavras-chave: Cidadania; Mulheres trans; Neopentecostalismo; Hegemonia; Políticas públicas.

ABSTRACT
This article examines the relationship between religion and the citizenship of trans women in Brazil through a critical perspective centered on hegemony, morality, and social exclusion. Drawing on Gramscian theory, neopentecostalism is understood as a private apparatus of hegemony in the production of moral consensus that restricts rights and social legitimacy. This qualitative, bibliographic study analyzes how conservative religious discourses affect public policies and notions of citizenship, while also highlighting experiences of resistance and the emergence of counter-hegemonic forms, such as insurgent citizenship. The research was conducted using the databases SciELO, CAPES Journals Portal, and Google Scholar, with the following descriptors: neopentecostalism, citizenship, hegemony, trans women, and religion and politics.
Keywords: Citizenship; Trans Women; Neopentecostalism; Hegemony; Public Policies.

[20] Mestrando em Política Social/UFF. E-mail: wesilva@id.uff.br

1. Introdução

A trajetória recente da democracia brasileira tem como um de seus marcos centrais a Constituição Federal de 1988, que instituiu um modelo de cidadania orientado pela universalização dos direitos sociais, rompendo, ao menos no plano normativo, com a lógica excludente que caracterizou o sistema de proteção social nas fases iniciais da formação do Estado brasileiro. Ainda assim, a existência desse marco legal não foi suficiente para assegurar a concretização desses direitos de maneira equitativa, uma vez que os indicadores sociais continuam a revelar profundas desigualdades no acesso às políticas públicas, especialmente entre grupos historicamente vulnerabilizados.

Nesse contexto, mulheres trans e travestis configuram entre os segmentos mais impactados por tais limitações, enfrentando de forma sistemática processos de marginalização, violência e estigmatização. Conforme aponta Nascimento (2021), a experiência social dessas mulheres é marcada pela negação recorrente de direitos, o que evidencia que o reconhecimento jurídico formal não se traduz automaticamente em cidadania efetiva. Assim, mais do que a inclusão nominal desses sujeitos nos marcos legais, torna-se indispensável a formulação de políticas públicas que garantam condições reais para o exercício pleno da cidadania.

Dessa forma, a escolha pelo tema, parte do reconhecimento de que a religião exerce um papel central na

moral pública e nas subjetividades desses corpos da sociedade brasileira. Desde os primórdios, a fé cristã serviu como base para construção de uma ordem social patriarcal e hierárquica, legitimando desigualdades e disciplinando comportamentos, caracterizando como um campo de disputa hegemônica, conforme a concepção de Acanda (2006).

Na análise gramsciana, o Estado e a sociedade civil articulam-se na manutenção da dominação por meio da coerção e do consenso, sendo as instituições religiosas aparelhos privados de hegemonia que difundem valores e naturalizam hierarquias. Convergente a esses estudos, Fontes (2012) destaca que, na sociedade civil brasileira, o neoliberalismo converteu a fé em mecanismo de controle simbólico e moral, de modo que o discurso religioso, ao difundir a teologia da prosperidade e a moral do mérito, despolitiza as desigualdades e culpabiliza os sujeitos marginalizados. Nesse sentido, esse estudo tem como objetivo responder ao seguinte problema: como discursos religiosos de matriz neopentecostal participam da construção e legitimação de normas morais que restringem a cidadania de mulheres trans no Brasil?

Partindo dessa problematização, este trabalho tem como objetivo geral analisar de que modo discursos neopentecostais contribuem para a produção de padrões morais que reforçam a exclusão e limitam a cidadania de mulheres trans no Brasil. Metodologicamente, esse objetivo consiste em: examinar e discutir como discursos religiosos conservadores constroem

representações sobre gênero e sexualidade que influenciam percepções públicas sobre mulheres trans; discutir, especificamente, às formas como a moralidade neopentecostal opera na naturalização de hierarquias sociais e na legitimação de práticas excludentes. Isso posto, nos levará a analisar como tais discursos impactam concepções de cidadania e reconhecimento de direitos de mulheres trans no contexto brasileiro.

O caminho metodológico desta pesquisa é por meio de uma análise qualitativa com embasamento em revisão bibliográfica, tendo como objetivo compreender como o neopentecostalismo atua na construção e disputa do consenso social no Brasil contemporâneo, especialmente no que diz respeito à cidadania de mulheres trans. Para fundamentar essa análise, foram mobilizados autores que contribuem dentre outros para uma analise critica a relação entre religião, Estado e sociedade, como Acanda (2006), Buci-Glucksmann (1979), Coutinho (1992), Fontes (2012), Losurdo (2004), Duriguetto (2007), Carvalho (2004), Pereira (2008) e Lessa (2013).

Nesse sentido, a pesquisa busca compreender o papel das igrejas como aparelhos de direção moral e intelectual, responsáveis por influenciar normas políticas e valores sociais. A partir dessa busca, foram selecionados 10 artigos que compõem o corpus de análise, permitindo uma abordagem mais consistente e diversificada sobre o tema.

2. A religião como campod e luta: hegemonia, exclusão e resistência na cidadania trans

2.1. Fé e hegemonia: a religião como campo de disputa

A religião ocupa papel histórico na formação da sociedade brasileira e na legitimação de hierarquias sociais. Desde o período colonial, instituições religiosas influenciaram valores morais, modelos familiares e formas de organização política. Tal permanência histórica demonstra que o fenômeno religioso ultrapassa o espaço privado e participa diretamente das disputas centrais da vida social.

Na tradição gramsciana, a dominação não se sustenta apenas pela coerção estatal, mas também pela produção de consenso entre os grupos subalternos. Gramsci (2000) compreende a sociedade civil como espaço estratégico dessa disputa, no qual atuam instituições responsáveis por difundir visões de mundo e orientar condutas sociais. Nesse processo, as igrejas podem ser entendidas como aparelhos privados de hegemonia, formulação aprofundada por Buci-Glucksmann (1979) ao analisar os mecanismos culturais de direção política.

Acanda (2006), ao discutir a passagem da hegemonia religiosa para a modernidade liberal, demonstra que a legitimação do poder deixa de se apoiar exclusivamente no transcendente e passa a mobilizar a racionalidade como novo fundamento. Ainda assim, a moral permanece elemento central

da dominação. No caso brasileiro, Coutinho (1992) retoma essa tradição para pensar o Estado ampliado, no qual mídia, escola e religião participam ativamente da produção de consensos sociais.

É nesse cenário que o neopentecostalismo se consolida como força social e política relevante. Para Fontes (2012), a sociedade civil brasileira é atravessada pela luta de classes, sendo também espaço de reorganização das elites e de difusão de projetos conservadores. O crescimento neopentecostal nas periferias urbanas, sua presença midiática e sua capilaridade institucional ampliaram sua capacidade de articular pertencimento comunitário, linguagem moral e influência política.

Essa atuação torna-se evidente nos debates sobre família, sexualidade, educação e direitos civis. Conforme observa Duriguetto (2007), valores particulares podem ser apresentados como universais, convertendo interesses específicos em aparente vontade coletiva. Em nome da defesa da "família tradicional" e dos "valores cristãos", identidades dissidentes da norma cisheterossexual passam a ser tratadas como ameaça moral. Mulheres trans, em especial, tornam-se alvo privilegiado de pânicos sociais e campanhas de deslegitimação.

Losurdo (2004) contribui ao demonstrar que democracias liberais historicamente conviveram com formas de exclusão violentas, mesmo sob o discurso da universalidade. No Brasil contemporâneo, esse paradoxo reaparece quando direitos

formalmente reconhecidos coexistem com práticas sociais e institucionais que negam legitimidade às existências trans.

Além dos templos, tais discursos circulam em programas televisivos, rádios, redes sociais e plataformas digitais, ampliando seu alcance e naturalizando preconceitos. Ao mesmo tempo, a presença de bancadas religiosas no Legislativo evidencia como convicções teológicas podem influenciar decisões estatais, tensionando o princípio constitucional da laicidade.

Logo, compreender o neopentecostalismo como aparelho privado de hegemonia permite perceber que a restrição da cidadania trans não decorre apenas de atitudes individuais preconceituosas. Trata-se de processo político e cultural mais amplo, no qual normas morais são mobilizadas para definir quem pode ser reconhecido como sujeito legítimo de direitos e quem permanece à margem da comunidade política.

2.2. Cidadania e exclusão: o lugar das mulheres trans na sociedade brasileira

No Brasil, a cidadania constituiu-se historicamente de forma desigual. Embora o discurso jurídico afirme a universalidade dos direitos, sua concretização sempre dependeu de critérios sociais que selecionam quem pode acessar proteção estatal, reconhecimento público e oportunidades materiais. Como analisa Carvalho (2004), a trajetória da cidadania brasileira é marcada por avanços parciais e exclusões persistentes.

As mulheres trans ocupam posição emblemática nesse processo, uma vez que a marginalização vivida por esse grupo não se resume à discriminação simbólica, mas envolve barreiras concretas no acesso à educação, ao trabalho, à saúde e à segurança. Nascimento (2021) argumenta que a experiência social trans no Brasil revela a distância entre reconhecimento jurídico formal e cidadania efetiva.

Dados recentes reforçam esse quadro. Segundo o relatório divulgado em 2025 pela Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA), o Brasil permanece entre os países que mais assassinam pessoas trans no mundo, tendo mulheres trans e travestis negras como principais vítimas. O IPEA (2024) aponta ainda baixos índices de emprego formal e acesso ao ensino superior, evidenciando a reprodução estrutural da desigualdade.

Sob perspectiva crítica, essa exclusão não é acidental. Fontes (2012) destaca que a cidadania burguesa é atravessada por contradições e limitada pelas necessidades de reprodução da ordem social. Em diálogo semelhante, Pereira (2008) sustenta que a cidadania deve ser entendida como conquista histórica e coletiva, e não apenas como status legal abstrato.

No caso das mulheres trans, capitalismo, patriarcado e conservadorismo moral articulam-se na produção de vulnerabilidades específicas. Marques (2018) interpreta o capitalismo dependente brasileiro como estrutura marcada por autoritarismo e desigualdade persistente. Já Antunes (2023), ao

discutir a precarização contemporânea do trabalho, permite compreender como sujeitos historicamente marginalizados são empurrados para ocupações instáveis, informais e desprotegidas.

Berenice Bento (2017) argumenta que corpos trans desafiam a coerência normativa entre sexo, gênero e desejo sobre a qual se sustenta a ordem patriarcal. Por isso, a violência dirigida a essas existências não busca apenas excluir, mas disciplinar socialmente aquilo que questiona normas naturalizadas.

Judith Butler (2018) aprofunda esse debate ao afirmar que reconhecimento social e proteção institucional são condições fundamentais de existência política. Não basta possuir direitos previstos em lei; é necessário ser reconhecida como vida legítima e digna de cuidado. Quando mulheres trans são impedidas de circular com segurança, acessar serviços públicos ou participar do espaço público sem violência, sua cidadania é concretamente restringida.

Ainda assim, a cidadania não deve ser entendida como condição estática. As experiências de organização coletiva, mobilização social e ocupação de espaços institucionais mostram que mulheres trans não são apenas alvo da exclusão, mas protagonistas de lutas por reconhecimento, redistribuição e transformação social. É justamente dessa tensão entre negação e resistência que emergem novas possibilidades democráticas.

2.3. Políticas públicas, resistências e novas formas de cidadania

As políticas públicas constituem uma das expressões mais concretas das disputas que atravessam a sociedade civil. No caso das mulheres trans, elas não dizem respeito apenas ao acesso formal a direitos, mas também ao reconhecimento de sua humanidade e de sua legitimidade social. Contudo, no Brasil, a formulação e a implementação dessas políticas foram historicamente marcadas por avanços pontuais, descontinuidades institucionais e permanentes retrocessos.

Pereira (2008) observa que as políticas sociais no capitalismo possuem natureza contraditória: podem operar tanto como instrumentos de controle quanto como mecanismos de ampliação de direitos. Em diálogo com essa perspectiva, Gramsci (2000) compreende o Estado como espaço simultâneo de coerção e disputa hegemônica. Isso significa que as políticas públicas não são neutras, mas resultado de correlações de força entre projetos societários distintos.

Fontes (2012) argumenta que o neoliberalismo brasileiro redefiniu o papel do Estado ao deslocar a noção de cidadania universal para uma lógica individualizante, centrada na responsabilização do sujeito por seu sucesso ou fracasso. Nessa racionalidade, direitos tendem a ser convertidos em mérito, enquanto desigualdades estruturais são naturalizadas. Tal lógica encontra convergência em setores religiosos que associam

prosperidade econômica à virtude moral, reforçando a culpabilização de grupos vulnerabilizados.

Nesse contexto, mulheres trans encontram-se duplamente excluídas: pela insuficiência de políticas específicas e pela influência de moralidades conservadoras sobre a gestão pública. Sales Torres e Santos Junior (2024) identificam que, no período recente, houve enfraquecimento de instâncias participativas e de mecanismos institucionais voltados à população LGBTQIA+, com impactos diretos sobre a proteção de direitos. A ANTRA (2025) também denuncia a baixa prioridade orçamentária destinada às demandas da população trans em âmbito federal.

Tal cenário confirma a análise de Lessa (2013), para quem as políticas públicas, em sociedades capitalistas, carregam marcas de classe e tendem a administrar desigualdades sem necessariamente superá-las. No caso da população trans, a precariedade institucional revela a dificuldade histórica do Estado brasileiro em reconhecer a diversidade de gênero como dimensão legítima do pacto democrático.

Entretanto, a hegemonia nunca é definitiva. Gramsci (2000) destaca que a disputa política também se realiza no interior das instituições e por meio da chamada guerra de posições, isto é, pela ocupação gradual de espaços e pela construção de novos consensos. Essa chave analítica permite compreender a relevância de experiências locais voltadas à inclusão da população trans.

Iniciativas como Centros de Cidadania LGBT, casas de acolhimento e programas municipais de qualificação profissional em cidades como São Paulo, Recife e Niterói demonstram que políticas públicas podem assumir caráter inclusivo quando articuladas às demandas dos movimentos sociais. Tais experiências expressam, em termos de Fontes (2012), práticas contra-hegemônicas capazes de tensionar estruturas excludentes e ampliar sentidos de cidadania.

No campo da representação política, a eleição de Erika Hilton e Duda Salabert para a Câmara dos Deputados, em 2022, constitui marco relevante na história democrática recente. A presença de mulheres trans em espaços decisórios ultrapassa a dimensão simbólica, pois amplia vozes historicamente silenciadas e desloca os limites tradicionais da representação política. Como sugere Losurdo (2004), a democracia se expande quando incorpora sujeitos antes excluídos das arenas de poder.

Também no campo religioso emergem experiências dissidentes. Se parte das instituições religiosas sustenta moralidades excludentes, outros grupos constroem práticas de acolhimento e espiritualidade comprometidas com justiça social. Bento (2017) observa que a espiritualidade pode converter-se em território de resistência quando orientada pela afirmação de vidas precarizadas. Em sentido próximo, Butler (2019) reconhece que redes de solidariedade e cuidado também produzem ação política, inclusive em espaços religiosos.

Essas experiências aproximam-se do que Jaqueline Gomes de Jesus (2021) denomina cidadania insurgente: formas de existência e participação política que confrontam estruturas históricas de exclusão e reinventam pertencimento, comunidade e direitos a partir das margens sociais. Trata-se de cidadania que não depende exclusivamente do reconhecimento estatal, mas se constrói nas práticas coletivas de resistência.

Desse modo, a construção de uma cidadania trans plena exige mais do que garantias legais formais. Implica repensar criticamente o Estado, disputar os sentidos das políticas públicas e enfrentar moralidades excludentes ainda presentes na sociedade brasileira. A articulação entre movimentos sociais, institucionalidade democrática e experiências de fé inclusiva revela que novas formas de cidadania já estão em curso, capazes de reconfigurar o horizonte político contemporâneo.

3. Conclusão

O presente artigo analisou como discursos religiosos de matriz neopentecostal participam da construção e legitimação de normas morais que restringem a cidadania de mulheres trans no Brasil. Partiu-se do entendimento de que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado formalmente o horizonte de direitos, a cidadania brasileira permanece marcada por desigualdades estruturais que limitam seu acesso efetivo a grupos historicamente marginalizados.

A partir da perspectiva gramsciana, demonstrou-se que a religião não atua apenas no campo da espiritualidade privada, mas integra a disputa pela hegemonia na sociedade civil. Nesse sentido, o neopentecostalismo foi compreendido como importante aparelho privado de hegemonia, capaz de articular moral religiosa, conservadorismo político e racionalidade neoliberal na produção de consensos que naturalizam hierarquias de gênero e sexualidade. Tais discursos ultrapassam o plano simbólico e incidem diretamente sobre políticas públicas, debates legislativos e critérios sociais de reconhecimento.

Verificou-se, ainda, que a exclusão das mulheres trans se manifesta de forma multidimensional. Conforme Carvalho (2004), a cidadania no Brasil sempre se estruturou por meio de incorporações seletivas. No caso trans, essa seletividade aparece na violência social, na precarização do trabalho, nas barreiras educacionais, na vulnerabilidade econômica e na dificuldade de acesso a serviços públicos. Como indicam Butler (2018) e Bento (2017), negar reconhecimento a determinadas existências significa também limitar suas possibilidades concretas de participação política e de vida digna.

No campo das políticas públicas, observou-se uma dinâmica contraditória. Conforme Pereira (2008) e Lessa (2013), políticas sociais podem tanto ampliar direitos quanto reproduzir desigualdades, a depender das correlações de força presentes no Estado e na sociedade. No cenário recente, avanços institucionais coexistiram com retrocessos, descontinuidade administrativa e

influência crescente de agendas conservadoras sobre a gestão pública.

Entretanto, o estudo também evidenciou que mulheres trans não ocupam apenas a posição de objeto da exclusão. Ao contrário, são sujeitos ativos na disputa democrática. As experiências de organização coletiva, a presença em espaços institucionais, a formulação de políticas inclusivas e a ressignificação da fé revelam práticas contra-hegemônicas que tensionam os limites da cidadania liberal. Nesse horizonte, a noção de cidadania insurgente, desenvolvida por Jaqueline Gomes de Jesus (2021), mostra-se fundamental para compreender formas de participação política produzidas a partir das margens.

Conclui-se, portanto, que a efetivação da cidadania das mulheres trans exige uma abordagem que articule redistribuição material, reconhecimento social e transformação cultural. Isso implica fortalecer políticas públicas inclusivas, preservar a laicidade do Estado e enfrentar moralidades excludentes ainda naturalizadas no espaço público. A disputa em torno da religião, longe de ser periférica, revela-se central para compreender os impasses e as possibilidades da democracia brasileira contemporânea. Como assinala Carvalho (2004), a cidadania não é dado acabado, mas processo histórico permanentemente atravessado por conflitos, disputas e reconfigurações.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **As duas faces do liberalismo**. In: ACANDA, Jorge Luis. *Sociedade civil e hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, Ricardo. **Introdução: três teses sobre a nova era de desantropomorfização do trabalho**. In: ANTUNES, Ricardo (org.). *Icebergs à deriva: o trabalho nas plataformas digitais*. São Paulo: Boitempo, 2023.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS (ANTRA). **Dossiê: Assassinatos e violências contra travestis e transexuais no Brasil em 2024**. Brasília: ANTRA, 2025.

BENTO, Berenice. **Transviad@s: gênero, sexualidade e direitos humanos**. Salvador: EDUFBA, 2017.

BUTLER, Judith; ATHANASIOU, Athena. **Despossessão: o performativo no político**. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo: Boitempo, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: teoria ampliada do Estado — um estudo sobre o seu pensamento**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil, democracia e esfera pública na tradição liberal**. In: DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

FONTES, Virginia. **Contra a ditadura: luta de classes e sociedade civil no Brasil capitalista (1979–1980)**. In: FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2012.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório sobre condições socioeconômicas da população trans no Brasil**. Brasília: IPEA, 2024.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Cidadania trans e democracia no Brasil**. *Periódicus*, Salvador, v. 1, n. 15, p. 1–18, 2021.

LESSA, Sérgio. **Saúde, moradia, educação, racismo e direitos civis, migrantes, crianças e adolescentes**. In: LESSA, Sérgio. *Capital e Estado de bem-estar: o caráter de classe das políticas públicas*. São Paulo: Instituto Lukács, 2013. p. 35–88.

LOSURDO, Domenico. **A luta pelo sufrágio: uma história atormentada e ainda não concluída**. In: LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: UNESP, 2004.

MARQUES, M. G. **Capitalismo dependente e cultura autocrática: contribuições para entender o Brasil contemporâneo**. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 137–146, 2018.

NASCIMENTO, Letícia. **Transfeminismo**. São Paulo: Jandaíra, 2021.

PEREIRA, Potyara A. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (orgs.). *Política social no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2008. Disponível em: http://www.ser.puc-rio.br/3_PEREIRA.pdf. Acesso em: 11 abr. 2023.

SALES TORRES, Geovane Gesteira; DOS SANTOS JUNIOR , Raimundo Batista. **Políticas públicas LGBTQIA+ no Brasil: conquistas e retrocessos diante do neoconservadorismo.** Bagoas - Estudos gays: gêneros e sexualidades, *[S. l.]*, v. 15, n. 23, 2024.

PARTE IV

DESAFIOS DE ATENDIMENTOS DE DIREITOS PELAS POLÍTICAS SOCIAIS

Capítulo 12.

HEGEMONIA E INTERSETORIALIDADE: A CONTRIBUIÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA INTEGRAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

Júlia Gomes da Silva Lemos[21]

RESUMO
Inspirado nos estudos de Gramsci sobre Estado ampliado e Sociedade Civil, o presente artigo busca analisar a contribuição da sociedade civil para a intersetorialidade entre políticas sociais de Seguridade Social. A partir de uma revisão bibliográfica, aposta-se na intersetorialidade como princípio potencializador de uma positiva intervenção no campo social, e como ferramenta de trabalho em rede que integra a atuação de diferentes setores para a resolução de problemas complexos. Os resultados enfatizam as contradições que envolvem a participação da sociedade civil como um duplo espaço de forças, hegemônicas e contra-hegemônicas, considerando que na correlação de forças existente no Estado ampliado, há um terreno estratégico para transformações, mas em permanente disputa.
Palavras-chave: Intersetorialidade; Seguridade Social; Sociedade Civil; Participação social

ABSTRACT
Inspired by Gramsci's concepts of the Integral State and Civil Society, this article examines civil society's role in fostering intersectorality within Social Security policies. Based on a literature review, the study argues that intersectorality acts as a catalyst for effective social intervention and a vital networking tool for tackling complex issues through cross-sector collaboration. The results underscore the contradictions of social participation, identifying it as a dual arena for hegemonic and counter-hegemonic forces. Given the power dynamics within the Integral State, this space emerges as a strategic but permanently contested terrain for achieving meaningful social transformation.
Keywords: Intersectoriality; Social Security; Civil Society; Social Participacion

[21] Formada em Psicologia (ESR/UFF) e Mestranda no programa de estudos pós-graduados em Política Social (ESS/UFF).

1. Introdução

A intersetorialidade tem sido amplamente discutida entre autores que analisam políticas sociais e seus efeitos na sociedade brasileira, embora sua efetiva implementação enfrente desafios de ordem conceitual e prática. Trata-se de um conceito "polissêmico" com possibilidades de implementação em disputa (Pereira, 2014). Há, porém, elementos que convergem em definir a intersetorialidade como uma importante ferramenta no enfrentamento dos problemas sociais contemporâneos, com o intento de alcançar respostas integrais em situações complexas (Cunill-Grau, 2014).

A perspectiva de integração entre setores foi fortalecida pela instituição da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Composta por três grandes áreas, o modelo de Seguridade Social brasileiro prevê a intersecção entre as políticas de Assistência Social, Saúde e Previdência, a partir de uma composição tripartite: *Saúde*, como direito de todos, *Previdência*, de caráter contributivo, e *Assistência Social*, para aqueles que dela necessitam (Brasil, 1988). Entretanto, embora instituída, a integração entre os três segmentos configura-se como um persistente desafio prático (Fleury, 2008; Monnerat; Souza, 2011).

Além desta integração, a Constituição Federal de 1988 também enfatizou a dimensão da participação social, refletindo a configuração de um tecido social que se tornou mais denso e

diversificado com o surgimento dos novos movimentos sociais na metade dos anos 1970 (Faria; Tatagiba, 2018). Assim, a Constituinte coroou esse processo atribuindo relevância à participação da sociedade na vida do Estado, por meio da instituição de dispositivos nas esferas públicas de nível federal e local (Brasil, 1988).

Nesse sentido, este artigo tem o objetivo de analisar como a Sociedade Civil pode contribuir para a intersetorialidade entre as políticas sociais de Seguridade Social. O argumento aqui levantado parte da hipótese de que a intersetorialidade se relaciona à capacidade de diferentes atores exercerem direção política e a construírem hegemonia em torno de um projeto de proteção social integrado. Para tal, foi utilizada uma metodologia qualitativa de revisão bibliográfica, em que se buscou estabelecer qual a relação entre sociedade civil e a intersetorialidade nas políticas sociais que compõem a Seguridade Social, e como é qualificada na literatura especializada.

Para aprofundar a análise, partiu-se das contribuições de Antonio Gramsci sobre o conceito de Sociedade Civil e Estado Ampliado. Foram incluídos estudos produzidos após 2013 – ano onde se instaurou uma crise nas instâncias de participação social brasileiras (Faria; Tatagiba, 2018) – até 2026. Sem prejuízo, porém, também foram utilizados autores clássicos que estudam as obras de Gramsci, bem como estudos relevantes anteriores ao período delimitado no campo de análise da Seguridade Social.

Apoiou-se, portanto, na revisão de artigos científicos indexados na base *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) onde foram utilizados combinações entre os seguintes descritores: Seguridade Social *AND* Intersetorialidade; Participação Social *AND* Sociedade Civil. Foram incluídos artigos publicados em português que abordassem a articulação entre as políticas de Seguridade Social sob a ótica da gestão intersetorial e do controle social. Como critério de exclusão, foram desconsiderados estudos que tratavam de programas de nível local, visando observar a intersetorialidade como uma diretriz de política macro e estruturante.

Assim, inspirado em Gramsci, aposta-se que a sociedade civil se configura como uma arena estratégica, onde a disputa entre interesses hegemônicos e contra-hegemônicos poderá fortalecer ou limitar práticas intersetoriais consistentes, a depender da correlação de forças entre os atores que a compõem. A análise permite reconhecer que a implementação da intersetorialidade requer, para além das diretrizes legais, a construção permanente de consenso e a atuação ativa de sujeitos políticos, que compõem a sociedade civil, considerando as políticas sociais como um campo propício à constituição de sujeitos políticos e de projetos que interpelam as múltiplas forças sociais atuantes (Fleury, 1994).

Além desta introdução, esse trabalho se divide em três tópicos de análise: i) discorre sobre as contribuições de Gramsci sobre Estado Ampliado e Sociedade Civil; ii) analisam-se as esferas

de participação social nas políticas de seguridade social pós-Constituição Federal de 1988, e iii) estabelece-se elementos que sustentam a relação entre a intersetorialidade e a sociedade civil.

2. Estado ampliado e sociedade civil em Gramsci

Segundo Coutinho (1992), no pensamento de Gramsci, parte-se da premissa que a função do Estado está relacionada a conservar e reproduzir a divisão de classes, a partir da garantia de que os interesses de determinada classe específica se imponham como o interesse geral da sociedade. Para tal, os clássicos da teoria marxista identificam que a estrutura do Estado é firmada na repressão, coerção e na violência. As contribuições de Gramsci, porém, demarcam uma passagem importante: a partir do último terço do século XIX, houve uma intensificação dos processos de socialização da participação política no capitalismo.

É o reconhecimento desse fenômeno que sustenta a caracterização do Estado em perspectiva ampliada. Isto é, a partir da participação de uma sociedade civil formada por sujeitos políticos coletivos de massa. Gramsci, portanto, contribui atribuindo a estes grupos a noção de "uma trama privada", ou seja, de "aparelhos privados de hegemonia" que aderem voluntariamente à participação política. Assim, a sociedade civil opera como um mediador entre a estrutura econômica e o Estado-coerção (Coutinho, 1992; Fontes, 2012), produzindo organização e convencimento.

No Estado ampliado, portanto, para além da sociedade política, há a existência de uma outra dimensão na superestrutura: a sociedade civil. As duas, porém, estão em uma constante inter-relação. A diferença entre as dimensões está fundamentalmente alicerçada no modo como conservam e promovem uma determinada base econômica. Na sociedade política via coerção, enquanto na sociedade civil, pela construção de hegemonia, através da formação de consenso (Coutinho, 1992).

Dessa forma, na perspectiva de Fontes (2012), a sociedade civil pode ser considerada como um duplo espaço de luta de classes, intra e entre as classes, onde as organizações formulam e moldam as vontades, e a partir das quais as formas de dominação se irradiam como práticas e como convencimento. A autora enfatiza que os aparelhos privados de hegemonia são a vertebração da sociedade civil e que apresentam "formas de ser adequadas aos interesses do mundo burguês (a hegemonia) ou, ao contrário, capazes de opor-se resolutamente a este terreno dos interesses (corporativo), em direção a uma sociedade igualitária" (Fontes, 2012, p. 133).

Nesse sentido, é possível apreender que nem sempre as organizações da sociedade civil representam os interesses das classes populares, uma vez que trata-se de um campo de disputas (Acanda, 2006). Porém, representa um solo fértil para que estes grupos construam projetos contra-hegemônicos, a partir da elaboração de consenso. Dessa forma, é preciso analisar, a cada

momento histórico, quem são os atores que integram esses sujeitos coletivos organizados, a que classe estão organicamente vinculados e, sobretudo, o que estão disputando junto aos organismos do Estado restrito (Mendonça, 2007).

No contexto brasileiro, Fontes (2012) argumenta que a sociedade civil se desenvolveu de forma muito própria. Durante a ditadura militar, enquanto a repressão estrangulava as organizações populares, a modernização capitalista estimulava a expansão de aparelhos de hegemonia, vinculados às elites empresariais. Diferentemente do proposto por Gramsci, onde o fortalecimento da sociedade civil pressupunha a socialização da política, no Brasil, esse processo esteve a serviço do domínio burguês, para sua consolidação. As décadas de 1970 e 1980, todavia, marcavam uma reação vigorosa e plural dos movimentos sociais contra essa seletividade.

Essa nova configuração da sociedade civil fundamentou a transição para o debate sobre a participação social, marcada por uma sofisticação dos aparelhos privados de hegemonia. Houve, assim, uma institucionalização da participação social, a partir do proposto pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Ampliaram-se os espaços formais, onde os sujeitos políticos poderiam organizar suas demandas, e entre disputas, tentar imprimir uma direção social às políticas.

O argumento aqui levantado pontua que instâncias de participação, de associação voluntária, operam como aparelhos privados de hegemonia, estratégicos. Assim, é preciso considerar

que no processo decisório, o campo social pode contribuir para apontar certas direções sociais. Contudo, a mera existência institucional desses espaços de participação não assegura a hegemonia das classes populares, permanecendo o desafio de superar a formalidade técnica, em direção a uma participação efetivamente transformadora, conforme será explorado a seguir.

3. Participação social pós Constituição Federal de 1988

A partir dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram, em torno das reivindicações por direitos sociais em resistência à ditadura militar. Parte dos efeitos de tais articulações populares foram incorporados em 1988 na Constituição Federal. No que se refere à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já no que tange à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil (Rocha, 2008).

Este processo de institucionalização da participação social, reposicionou a relação entre Estado e sociedade civil. Se antes eram tidos como pólos em oposição, com a nova Constituição, passaram a ser analisados como arenas de diálogo, negociação de recursos públicos e espaços de confronto entre diferentes projetos políticos. Todavia, com o passar do tempo, observou-se que, embora a infraestrutura participativa tenha sido expandida

com êxito, os resultados práticos permaneceram aquém das promessas constitucionais. Isso porque, a disputa prática mostrou-se persistente, o que aponta para uma permanente tensão na relação entre Estado e sociedade civil, sob a ordem capitalista (Faria; Tatagiba, 2018).

Ainda que as instituições participativas tenham potencial para produzir políticas mais justas e incluir parcelas tradicionalmente excluídas, estudos como o de Bravo, Paula e Raichelis (2024) indicam que esses grupos permanecem menos ativos nas formas qualificadas de participação. Alguns fatores ajudam a explicar esse fenômeno, como o ceticismo. Isto é, a desconfiança em relação à eficácia da democracia ligado à percepção de corrupção, e a polarização no sentido afetivo, que amplia a distância entre o engajamento de indivíduos politicamente extremados e o eleitor mediano, que não se vê representado por nenhum dos polos (Lüchmann; Amorim; Borba, 2025). Além destes fatores, a lógica da ação coletiva (Olson, 1999) também acaba por influenciar na não-participação. O baixo envolvimento político tende a ocorrer quando o indivíduo atribui pouco valor às recompensas do engajamento ou acredita que não pode influenciar os resultados.

Adicionalmente, a qualidade desta relação entre Estado e sociedade civil, foi interpelada pelos acontecimentos de 2013, que colocaram em xeque a prática política institucionalizada através da força “das ruas”, inaugurando um período de crise e de crítica da participação (Faria, Tatagiba, 2018). Até o ano de 2013,

os indicadores apontavam para a consolidação e o fortalecimento da democracia no país. De 2013 a 2018, houve uma inversão de condições, com a produção de um "mal-estar" na democracia (Avritzer, 2018)[22], acentuado pelas políticas de austeridade fiscal[23], e congelamento de 20 anos dos gastos sociais com a Emenda Constitucional nº 95/2016 recentemente substituída por um Novo Arcabouço Fiscal, mais flexível, porém ainda limitado no que tange o campo social (Salvador, 2024).

Por fim, também persistem barreiras materiais e políticas para os segmentos populares, que enfrentam dificuldades para deslocamento e para cumprir exigências burocráticas formais de representação. Superar estes obstáculos exige criar condições materiais efetivas e desenvolver capacidades críticas, para desmontar discursos aparentemente consensuais, que escondem projetos políticos em disputa na gestão das políticas públicas (Bravo; Paula; Raichelis, 2024).

Essa regressão democrática, somada ao esvaziamento político de instâncias participativas, impõe um desafio: como

[22] Na teoria de Avritzer (2018) a democracia no Brasil é constituída a partir de movimentos pendulares, onde variam estruturas democráticas e antidemocráticas em diferentes momentos históricos. A partir de 2013, o autor identifica um processo de "mal estar" democrático, indicando elementos de regressão democrática com crise da participação social.

[23] Entende-se por austeridade fiscal o conjunto de políticas fiscais orientadas à contenção dos gastos sociais e à canalização de recursos do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, justificadas pela necessidade de manter um superávit primário (receita primária maior que a despesa primária), mas que, na prática, produzem restrições estruturais ao financiamento da Seguridade Social (Salvador, 2024).

sustentar a seguridade social em um contexto de fragmentação e desfinanciamento? Muitos elementos precisam ser considerados para responder a esta questão. A aposta, porém, aqui defendida, argumenta que não se pode desconsiderar a capacidade de articulação da sociedade civil. Em que pese os dilemas para sua implementação, defende-se que além de uma lógica de gestão, a intersetorialidade é atravessada pela construção de direção política em torno de um projeto de proteção integrado.

4. Intersetorialidade e sociedade civil

Em face à complexidade dos problemas sociais, uma nova forma de enxergá-los, numa dimensão relacional e mais ampla, tem sido exigida. Assim, tem-se colocado na literatura especializada, uma relação com a integralidade de atenção às necessidades sociais, que convoca, impreterivelmente, uma articulação entre os setores, para além de seus limites disciplinares (Cunill-Grau, 2014).

No entanto, os dilemas para a implementação efetiva da intersetorialidade se relacionam a uma série de complexos fatores, de ordem técnica e política. A falta de orçamentos integrados (Fleury, 2008), de espaços de pactuação entre setores e de decisões conjuntas, são alguns dos impasses (Bronzo, Veiga, 2007). Isso porque, inserido no paradigma disciplinar da ciência moderna, o sistema de proteção social brasileiro, se conformou

setorialmente por disciplinas ou áreas de especialização (Rezende; Baptista; Amâncio Filho, 2015).

Assim, entre os profissionais, nota-se uma falta de abertura para o diálogo com outros saberes e formações, bem como, uma lacuna nos mecanismos e fluxos formais para a construção de respostas integradas (Monnerat, Souza, 2011). Em contrapartida, na perspectiva dos usuários, é possível perceber com clareza, cotidianamente, a interrelação dos seus problemas de saúde, educação, emprego, entre outros, expondo a inadequação de respostas fragmentadas frente às necessidades sociais complexas (Rezende; Baptista; Amâncio Filho, 2015).

Esse descompasso entre as necessidades dos usuários e a configuração das políticas, evidencia que a implementação de mecanismos para efetivar a intersetorialidade, envolve uma disputa sobre quais demandas serão reconhecidas e alçadas como prioridade no processo decisório. Nesse rumo, a implementação dos desenhos dos programas sociais condizentes com a perspectiva intersetorial, requerem a participação da sociedade civil em todas as fases do processo político: formulação, implementação e controle social para que seus interesses sejam considerados.

Trata-se, porém, de um processo em disputa, uma vez que a sociedade civil, especialmente no cenário brasileiro, opera como um duplo espaço de forças (Fontes, 2012). Entre os interesses, pode-se reproduzir as relações hegemônicas de dominação, ou produzir um terreno fértil para elaboração de

projetos contra-hegemônicos, orientados à ampliação de direitos e à consolidação de uma proteção social integrada.

5. Conclusão

A partir das análises e indagações acima apontadas ressalta-se que, embora a participação institucionalizada nos conselhos setoriais e demais instâncias participativas demonstre sinais de exaustão, num cenário de intermediação de interesses, a existência de projetos contra-hegemônicos nesses espaços instituídos pode tensionar as normas vigentes. Sob esta perspectiva, este artigo defende que além de uma lógica de gestão, a intersetorialidade é atravessada por elementos em disputa, integrando um projeto político.

Para entrar na arena decisória, portanto, é preciso que a intersetorialidade seja alçada como prioridade das gestões. No entanto, aquilo que é priorizado, no espaço democrático, é fruto dos acordos possíveis num processo de correlação de forças. Não ocorrerá, portanto, de forma impreterível, mas pode ser tensionado pela direção política e construção de consensos operados pelos aparelhos privados de hegemonia. O desafio, porém, reside em fortalecer os movimentos da sociedade civil em que as classes populares usuárias das políticas sociais, estejam envolvidas, já que não se trata de um campo neutro, facilmente cooptado pelas classes burguesas.

Conclui-se, assim, que o fortalecimento da Seguridade Social brasileira, em tempos de austeridade, ceticismo e polarização, exige que os sujeitos políticos ocupem os espaços de participação social, não apenas como instâncias fiscalizadoras, mas como arenas estratégicas de formulação de projetos contra-hegemônicos. Por meio da construção de consensos, em torno de um projeto de proteção social integrado, espera-se transpor a intersetorialidade de uma diretriz formal, para uma prática efetiva, apta a responder à complexidade das expressões da questão social.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise de 2013-2018. **Revista Brasileira de Psicanálise**, São Paulo, v. 52, n. 4, p. 97-116, 2018.

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

BRAVO, M. I. S.; PAULA, R. F. dos S.; RAICHELIS, R. Participação social e esfera pública: desafios na relação com conselhos e movimentos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, v. 147, n. 2, p. e–6628403, 2024.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. Intersetorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social & Sociedade**, n. 92, p. 5-21, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

FARIA, C. F.; TATAGIBA, L. Participação social no Brasil: trajetória, crise e perspectivas. *In*: HOLANDA, C. B. de. *et al*. (org.). **A Constituição de 88**: trinta anos depois. Curitiba: Editora UFPR, 2018.

FLEURY, S. **Estado sem cidadãos**: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994

FLEURY, S. Seguridade social, um novo patamar civilizatório. *In*: DANTAS, B. *et al*. (org.). **A Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois - os cidadãos na carta cidadã. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 178-212.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV; Editora UFRJ, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H.; AMORIM, L. de C. de; BORBA, J. Ceticismo e polarização: determinantes políticos da não participação em instituições participativas. **Cadernos Metrópole**, v. 27, n. 63, maio 2025.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: bens públicos e teoria dos grupos. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo: Editora USP, 1999

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e educação rural no Brasil**: alguns escritos. Rio de Janeiro: Faperj; Vício de Leitura, 2007.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1, p. 41–49, jan./jun. 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A intersetorialidade das políticas sociais em perspectiva dialética. *In*: MONNERAT, G. L.; ALMEIDA, N. L. T. de; SOUZA, R. G. de (org.). **Intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

REZENDE, M. de; BAPTISTA, T. W. de F.; AMÂNCIO FILHO, A. O legado da construção do sistema de proteção social brasileiro para a intersetorialidade. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 13, n. 2, p. 301–322, maio/ago. 2015.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: ANFIP (Brasil). **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafio da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008. p. 131-148.

SALVADOR, E. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 6-19, jan./abr. 2024.

Capítulo 13.

UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS E A FOCALIZAÇÃO DA POBREZA: DESAFIOS À CIDADANIA NO CONTEXTO DO CADASTRO ÚNICO E DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Nadia Nunes

RESUMO

O presente trabalho propõe a discussão da dicotomia entre a universalização dos direitos sociais e a focalização das políticas de combate à pobreza no Brasil, tomando como referência o Cadastro Único para Programas Sociais e o Programa Bolsa Família (PBF) para a proposta de análise. A partir de revisão teórica da ementa da disciplina *Estado, Sociedade e Cidadania*, considerando também os elementos empíricos trazidos a partir do trabalho da Coordenação Estadual do Cadastro Único e Programa Bolsa Família, busca-se compreender os efeitos da focalização na efetividade dos direitos, na configuração da cidadania e no papel do Estado contemporâneo, considerando o desafio atual da execução da política de transferência de renda na articulação da focalização e universalização para que Programa Bolsa Família funcione como vetor de efetivação de direitos.
Palavras-chave: Cadastro Único, Programa Bolsa Família; direitos sociais; focalização; universalização; cidadania; hegemonia; políticas sociais.

ABSTRACT

This paper proposes a discussion of the dichotomy between the universalization of social rights and the targeting of poverty reduction policies in Brazil, using the Unified Registry for Social Programs and the Bolsa Família Program (PBF) as references for the proposed analysis. Based on a theoretical review of the syllabus for the course "State, Society and Citizenship," and considering empirical elements from the work of the State Coordination of the Unified Registry and Bolsa Família Program, this study seeks to understand the effects of targeting on the effectiveness of rights, the configuration of citizenship, and the role of the contemporary State. It considers the current challenge of implementing income transfer policies in articulating targeting and universalization so that the Bolsa Família Program functions as a vector for the realization of rights.
Keywords: Unified Registry (Cadastro Único); Bolsa Família Program; social rights; targeting; universalization; citizenship; hegemony; social policies.

1. Introdução

As políticas sociais no Brasil são historicamente atravessadas pela tensão entre a universalização dos direitos sociais e a focalização das políticas de enfrentamento da pobreza. A Constituição Federal de 1988 instituiu a universalidade como princípio estruturante da Seguridade Social, afirmando o dever do Estado na garantia de direitos sociais enquanto expressão da cidadania. No entanto, a partir da década de 1990, o avanço das reformas neoliberais promoveu algumas reconfigurações em sua implementação, incorporando práticas seletivas e focalizadas para nortear a formulação e a execução das políticas sociais.

Considerando o cenário brasileiro, marcado por profundas desigualdades sociais, pobreza estrutural e limitações históricas no acesso a direitos, essa inflexão não significou apenas uma mudança específica na gestão das políticas públicas, mas um redirecionamento do próprio projeto de proteção social, que traria impacto direto para a população usuária das políticas sociais.

Podemos considerar que o Estado é compreendido como uma arena de disputas entre projetos societários, na qual se constroem consensos, hegemonias e formas de regulação social (Coutinho, 1992). Nesse sentido, as políticas sociais não podem ser analisadas apenas como respostas técnicas às expressões da questão social, mas como mediações políticas que moldam a cidadania, delimitam o acesso a direitos e produzem formas

específicas de participação e controle social, implementados através dos denominados critérios de seleção, estabelecidos para realizar uma triagem do público denominado prioritário para acessar determinado direito

Políticas de transferência monetária de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), que representa atualmente um dos principais pilares do sistema de proteção social brasileiro de combate à pobreza no país, evidenciam as contradições entre a ampliação do acesso à renda versus a permanência de uma lógica seletiva na efetivação dos direitos sociais. Desde a criação do PBF em 2003 e sua reformulação em 2023, o programa tem buscado conciliar o alívio imediato da pobreza com o acesso aos direitos sociais básicos, a partir do cumprimento de condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência social. No entanto, a forma de entrada no PBF utiliza critérios de focalização para a seleção de famílias em situação de pobreza, inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais.

Nesse contexto, a retomada e o redesenho do Programa Bolsa Família a partir de 2023 trazem ao centro do debate a relação entre políticas de transferência de renda, enfrentamento da pobreza e garantia de direitos sociais. O cenário pós-pandemia evidenciou o agravamento das desigualdades sociais, da insegurança alimentar e da vulnerabilidade das famílias, ao mesmo tempo em que reafirmou a centralidade do Cadastro Único como principal instrumento de identificação, monitoramento e planejamento das políticas sociais no Brasil.

Assim, analisar o conceito de universalidade à luz da focalização e da cidadania, torna-se fundamental para compreender os desafios contemporâneos da proteção social brasileira

O Cadastro Único para Programas Sociais, enquanto principal instrumento de identificação e seleção das famílias em situação de pobreza no Brasil, ocupa papel estratégico nesse processo, ao operacionalizar a focalização e materializar os critérios de inclusão e exclusão das políticas de transferência de renda. Assim, a organização ou desenho do PBF e do Cadastro Único revela tanto avanços na redução da pobreza quanto limites estruturais na consolidação de uma cidadania universal.

Diante desse cenário, o trabalho em questão visa analisar os efeitos da focalização das políticas de transferência de renda, especialmente do Programa Bolsa Família, na efetividade dos direitos sociais e na configuração da cidadania no Brasil, considerando as mediações entre Estado e sociedade civil. No que diz respeito à metodologia, trata-se de um estudo de natureza qualitativa, baseado em revisão bibliográfica e na experiência empírica proveniente da atuação na Coordenação Estadual do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família, articulando teoria e realidade concreta da política social brasileira.

A atuação dos profissionais na gestão do Cadastro Único e do Bolsa Família não se encerra na dimensão técnico-operacional, ela assume uma dimensão política fundamental. Sob a perspectiva gramsciana, o servidor público pode ser compreendido como um intelectual orgânico quando sua prática

se volta à construção de consensos que favoreçam as classes subalternas, atuando na mediação entre o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, a gestão da política de transferência de renda torna-se uma arena de disputa de hegemonia, onde o compromisso ético-político do trabalhador do SUAS é converter a seleção burocrática em um mecanismo de reconhecimento e garantia de direitos da população usuária.

2. Universalização, focalização e políticas sociais no estado brasileiro

A Carta Magna representou um marco fundamental para a proteção social no Brasil, ao instituir uma perspectiva universalista e igualitária de direitos. Autores como Pereira (2008) e Boschetti (2008) reforçam que a universalização considera uma proteção social democrática, fundada na noção de cidadania enquanto direito e dever do Estado. No entanto, a efetivação desses princípios depende das condições concretas de implementação das políticas públicas, da capacidade institucional do Estado e da participação ativa da sociedade civil.

A cidadania no Brasil é marcada por processos de inclusão e exclusão, nos quais o acesso formal aos direitos sociais básicos não assegura, necessariamente, sua efetivação cotidiano da população vulnerabilizada. Logo, é notório que se trata de uma cidadania fragmentada, construída sob a mediação de políticas que reconhecem direitos de forma seletiva e condicionada,

incluindo sujeitos de maneira parcial nos direitos a ele assegurados. Nesse contexto, a pobreza deixa de ser enfrentada como expressão da questão social e passa a ser administrada por meio de mecanismos focalizados, que atenuam suas consequências mais visíveis sem atuar de maneira mais aprofundada na complexidade que envolve as desigualdades sociais.

Desta forma, a construção da cidadania em nosso país pode ser avaliada através de um processo histórico de ampliação progressiva dos direitos civis, políticos e sociais que, a partir da Constituição Federal de 1988 buscou consolidar essa trajetória ao instituir a Seguridade Social como um sistema público, universal e integrado. Contudo, em um país marcado por profundas desigualdades sociais, raciais, territoriais, entre outras tantas, a universalização dos direitos sociais encontra limites estruturais que dificultam sua materialização concreta

As políticas sociais, ao operarem nessa lógica, contribuem para a consolidação de um modelo de cidadania regulada, no qual o acesso aos direitos é frequentemente subordinado a critérios burocráticos, de comprovação de vulnerabilidade e cumprimento de condicionalidades, reforçando dessa forma relações dissonantes entre Estado e sociedade civil. Essa dinâmica salienta que a ampliação do acesso a serviços e benefícios embora extremamente relevante, não é por si só suficiente para garantir cidadania plena, tornando-se indispensável a articulação com as políticas universais, participação social e fortalecimento dos

movimentos sociais como estratégias de superação da exclusão social que é recorrente.

Nesse interim, as políticas sociais assumem, concomitantemente, características universais e focalizadas, tornando-se espaços de disputa e de reprodução de desigualdades. A cidadania, portanto, não se restringe meramente a um conjunto de direitos formais regulamentados, mas se configura como um processo dinâmico e por vezes contraditório, mediado pelo Estado e pelas relações, vezes ampliando direitos, vezes restringindo-os por meio de algumas justificativas que, em sua maioria, perpassa pela austeridade fiscal.

A partir da década de 1990, com o avanço do neoliberalismo, a focalização passou a ocupar papel central na agenda das políticas sociais brasileiras, uma vez que o Estado neoliberal ratifica a transposição de responsabilidades para as famílias e indivíduos, com a redução das políticas universais e pela centralidade de ações focalizadas e condicionadas.

A focalização tende a fragmentar a proteção social, reduzindo a abrangência dos direitos e ampliando mecanismos de controle sobre os grupos considerados vulneráveis. Desta forma, pode ser considerado um retrocesso, ao utilizar a comprovação da pobreza como critério de acesso às políticas sociais, o que paradoxalmente pode excluir parcela significativa da população pobre que não consegue atender às exigências burocráticas impostas pelo próprio Estado.

Para que a universalidade não seja apenas um princípio abstrato, é necessário reconhecer a condição de sujeitos de direitos. A focalização excessiva, pautada exclusivamente na insuficiência de renda, corre o risco de cristalizar uma cidadania passiva e dependente. A política social no capitalismo deve ser tensionada para além da mera mitigação da pobreza, orientando-se por um projeto de emancipação humana que reconheça o beneficiário, antes de tudo, como um trabalhador cujos direitos sociais são indissociáveis de sua dignidade política. A proteção social deve, portanto, funcionar como um suporte para a autonomia, e não como um mecanismo de controle da pobreza (PEREIRA, 2008).

3. Neoliberalismo, austeridade fiscal e reconfiguração da proteção social no Brasil

A reconfiguração das políticas sociais no Brasil nas últimas décadas insere-se em um contexto de avanço do neoliberalismo e de políticas de austeridade fiscal, que impactam diretamente a concepção e a operacionalização da proteção social. A centralidade do ajuste fiscal, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, redefiniu prioridades estatais, restringindo o financiamento das políticas universais e reforçando estratégias focalizadas como resposta à pobreza extrema. Nesse cenário, a focalização passa a operar não apenas como critério

técnico, mas como racionalidade política, orientando a ação do Estado na gestão da pobreza.

Autoras como Boschetti (2008) aponta que a focalização, quando dissociada de políticas universais robustas, tende a produzir a fragmentação da proteção social e a naturalização das desigualdades. Embora programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, desempenhem papel relevante na mitigação da pobreza monetária, sua eficácia na promoção da cidadania depende da articulação com políticas estruturantes, capazes de enfrentar as múltiplas expressões da desigualdade social. Sendo assim, a tensão entre focalização e universalização permanece como elemento central do debate sobre o papel do Estado na garantia de direitos sociais.

4. Cadastro Único, Programa Bolsa Família e efetividade dos direitos sociais

O Programa Bolsa Família insere-se nesse contexto como uma política social focalizada, voltada às famílias com recorte de renda per capita de até R$ 218,00 mensais, cujo acesso está condicionado ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social. O Cadastro Único para Programas Sociais atua como principal porta de entrada para o PBF e para diversas outras políticas públicas, desempenhando papel estratégico na definição de quem acessa ou não os benefícios sociais.

O Cadastro Único expressa, assim, uma ambivalência constitutiva das políticas sociais no capitalismo, uma vez que ao mesmo tempo em que possibilita o acesso a direitos e benefícios, também submete as famílias a processos contínuos de comprovação da pobreza, visando a caracterização e seleção do público prioritário nos critérios de extrema vulnerabilidade. Tal dinâmica evidencia as contradições da cidadania regulada, na qual o reconhecimento de direitos está condicionado a critérios de elegibilidade e à permanência em uma situação de vulnerabilidade.

O Programa Bolsa Família se destaca por articular a transferência direta de renda ao acesso a serviços públicos como estratégia de garantia de direitos sociais básicos, aproximando-se de uma noção de cidadania ativa. Contudo, sua efetividade está diretamente relacionada à gestão descentralizada, à qualificação profissional e à capacidade institucional dos entes federados. A experiência do estado do Rio de Janeiro evidencia desafios significativos na execução do programa, revelando que a implementação das políticas é fortemente determinada por condicionantes políticos, institucionais e territoriais, e não apenas por diretrizes técnicas, conforme muitas vezes se torna o entendimento em relação ao federalismo.

A universalidade pressupõe a participação de todos e a distribuição ampla de bens e serviços sociais, enquanto a focalização restringe o acesso àqueles que atendem a critérios específicos, categorizando alguns beneficiários como prioritários.

No âmbito da política de assistência social, essa focalização é justificada pelo princípio do atendimento a quem dela necessita. Entretanto, quando isolada de políticas universais robustas, tende a reforçar o caráter compensatório do Estado.

Sob a perspectiva gramsciana, a focalização opera como mecanismo de manutenção da hegemonia, ao administrar as expressões mais agudas da pobreza sem enfrentar suas determinações estruturais. As políticas sociais só promovem cidadania plena quando articuladas a projetos universais e emancipatórios (YAZBEK, 2012). Assim, embora o Bolsa Família tenha impactos positivos na redução da pobreza extrema e na superação do ciclo intergeracional da pobreza, seus limites evidenciam a necessidade de articular focalização e universalização para que a política social avance da mitigação para a efetivação dos direitos.

O Cadastro Único para Programas Sociais se consolida, portanto, como ferramenta estratégica para a gestão das políticas sociais, ao possibilitar a identificação das famílias em situação de vulnerabilidade. É essencial ressaltar que para além de seu uso operacional, o CadÚnico permite a produção de informações fundamentais para o diagnóstico social, a priorização de ações e o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, especialmente nas áreas de saúde e educação, entre tantas outras possibilidades. No entanto, a efetividade desse instrumento está diretamente relacionada à capacidade de

gestão local, ao financiamento adequado e à articulação entre os entes federados.

Os resultados da análise indicam que a focalização, embora eficaz no alívio imediato da pobreza extrema, produz uma cidadania regulada, na qual o acesso aos direitos permanece condicionado à permanência na vulnerabilidade, reforçando limites estruturais da proteção social brasileira. Nesse sentido, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) se constitui como uma importante estratégia para a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, ao vincular o repasse de recursos federais ao desempenho dos municípios no acompanhamento das condicionalidades, na atualização cadastral e na articulação intersetorial.

Ademais, a focalização excessiva, quando orientada exclusivamente por critérios de renda, pode obscurecer outras dimensões da pobreza, como as desigualdades territoriais, raciais e de gênero, reproduzindo formas seletivas de acesso às políticas sociais. Tal dinâmica reforça o argumento de que a pobreza não pode ser compreendida apenas como insuficiência de renda, mas como expressão das desigualdades estruturais que atravessam a sociedade brasileira. Dessa forma, torna-se primordial o aprofundamento da discussão entre universalização e focalização, a fim de proposição acerca da execução adequada da política pública, para que seja possível garantir acesso a direitos fundamentais básicos da população.

5. Considerações finais

A discussão a respeito da universalização versus focalização evidencia que, embora necessária para enfrentar a pobreza extrema, a focalização apresenta limites quando não acompanhada de políticas universais e intersetoriais. O desafio atual do Estado brasileiro é articular focalização e universalização, garantindo que políticas direcionadas a famílias vulneráveis funcionem como porta de entrada para o acesso integral aos direitos sociais. A cidadania permanece como campo de disputa entre regulação e emancipação, entre gestão da pobreza e justiça social.

Os resultados da discussão indicam que o Programa Bolsa Família constitui avanço significativo na redução das desigualdades, mas sua capacidade de promover cidadania plena depende de diversos fatores, tais como o fortalecimento das instâncias intersetoriais; o uso estratégico do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) como instrumento de qualificação da gestão local e a valorização do Cadastro Único não apenas como mecanismo de elegibilidade, mas como ferramenta de planejamento, diagnóstico territorial e indução de políticas estruturantes de trabalho, renda e desenvolvimento social.

Nesse sentido, é possível considerar que embora a focalização se apresente como estratégia necessária ao enfrentamento da pobreza extrema, também revela limites significativos quando dissociada de políticas universais e de uma abordagem intersetorial robusta e estruturada. Contudo, essa

entrega está intrinsecamente ligada às condições reais de trabalho de quem operacionaliza a política. Logo, a valorização dos trabalhadores do setor, sua organização enquanto categoria, e a consciência de sua própria condição de classe são elementos vitais para resistir à precarização institucional.

À luz dessas considerações, o desafio contemporâneo do Estado brasileiro consiste em superar a dicotomia entre focalização e universalização, garantindo que políticas direcionadas às famílias em situação de vulnerabilidade atuem como portas de entrada para o acesso integral aos direitos sociais, e não como ações restritas à mitigação da pobreza. A cidadania, compreendida como processo histórico e político, permanece como um campo de disputas entre regulação e emancipação, no qual se confrontam projetos de gestão da pobreza e de efetivação da justiça social.

Somente através de uma gestão pública democrática e da participação ativa dos sujeitos envolvidos será possível construir um caminho efetivo para a justiça social e a cidadania. Sendo assim, reafirma-se a necessidade de fortalecer um projeto de proteção social comprometido com a universalização dos direitos, a participação social e a ampliação da democracia, de modo que a política de transferência de renda contribua para a construção de uma cidadania substantiva e não apenas administrada.

Referências

BOSCHETTI, I. et al. (orgs). **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci. Teoria ampliada do Estado**. Um estudo sobre o seu pensamento. Rio Comprido: Editora Campus, 1992.

PEREIRA, Potyara A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (orgs). **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. A assistente social no contexto do SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 116-132, 2012.

Capítulo 14.

MIGRAÇÃO, CIDADANIA E DEMOCRACIA: OS DESAFIOS DO ESTADO E DA SOCIEDADE NA GARANTIA DE DIREITOS

Natália Burginga R. Da C. Sachini

RESUMO:
O artigo analisa o acesso de imigrantes aos direitos sociais no município de Corumbá-MS, cidade fronteiriça que recebe migrantes de diferentes nacionalidades, especialmente da Bolívia, Venezuela e Haiti. A pesquisa, de abordagem qualitativa, explora as contradições entre o discurso democrático de universalização de direitos e as práticas excludentes observadas na realidade local. Fundamenta-se nos conceitos de cidadania, sociedade civil e hegemonia, a partir das contribuições de Marshall, Gramsci, Duriguetto, Acanda e Fontes, para compreender como os imigrantes enfrentam obstáculos legais, culturais e institucionais e como se organizam para reivindicar direitos. A análise evidencia que a efetivação da cidadania depende da articulação entre Estado, sociedade civil e imigrantes, demonstrando que a cidadania é construída e disputada na prática cotidiana por esses atores.
Palavras-chave: imigração; cidadania; políticas sociais; sociedade civil; direitos sociais; inclusão.

ABSTRACT:
This article analyzes immigrants' access to social rights in the municipality of Corumbá-MS, a border city that receives migrants from different nationalities, especially from Bolivia, Venezuela, and Haiti. The research, based on a qualitative approach, explores the contradictions between the democratic discourse of universalization of rights and the exclusionary practices observed in the local reality. It is grounded in the concepts of citizenship, civil society, and hegemony, drawing on the contributions of Marshall, Gramsci, Duriguetto, Acanda, and Fontes to understand how immigrants face legal, cultural, and institutional obstacles and how they organize to claim their rights. The analysis shows that the realization of citizenship depends on the articulation between the State, civil society, and immigrants, demonstrating that citizenship is constructed and contested in everyday practice by these actors.
Keywords: immigration; citizenship; social policies; civil society; social rights; inclusion.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil tem recebido um número crescente de imigrantes, especialmente em cidades de fronteira como Corumbá/MS, que se consolidou como ponto de entrada para migrantes provenientes da Bolívia, Venezuela e Haiti. Em situação frequente de vulnerabilidade social, esses imigrantes enfrentam dificuldades no acesso aos serviços de assistência social, decorrentes de barreiras documentais, culturais, linguísticas e de preconceito.

Nesse contexto, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) configura-se como uma das principais estratégias do Estado brasileiro para garantir proteção social. No entanto, conforme apontam Bauman (2017) e Sassen (2015), populações migrantes enfrentam obstáculos estruturais que limitam o acesso efetivo a direitos, evidenciando a necessidade de políticas adaptadas às suas especificidades.

A compreensão dessas dinâmicas exige considerar o papel da sociedade civil, entendida como espaço de articulação entre Estado e sujeitos sociais (ACANDA, 2006). Nesse âmbito, organizações de imigrantes e movimentos sociais atuam na mediação do acesso a direitos, fortalecendo estratégias coletivas de inclusão. A experiência empírica em Corumbá/MS evidencia a concentração de imigrantes em territórios específicos, favorecendo redes de apoio e mobilização para reivindicação de direitos.

Entretanto, a implementação das políticas sociais revela contradições inerentes à democracia liberal, que, embora baseada na universalização de direitos, convive com desigualdades estruturais (DURIGUETTO, 2007). Na prática, imigrantes frequentemente encontram barreiras institucionais e discriminação no acesso a serviços públicos, o que pode levar à desistência na busca por direitos (SACHINI, 2021).

A partir da perspectiva gramsciana, compreende-se que essas desigualdades são atravessadas por relações de hegemonia, nas quais processos de dominação cultural e ideológica produzem exclusão, mesmo em contextos democráticos (COUTINHO, 1992). Assim, a cidadania não se realiza automaticamente, mas é construída por meio de disputas sociais e políticas.

No contexto local, o aumento do fluxo migratório tem pressionado os serviços públicos e evidenciado desafios na implementação das políticas sociais, especialmente no âmbito municipal. A efetividade dessas políticas depende da articulação entre diferentes setores e da capacidade institucional de responder às demandas específicas da população migrante (BRASIL, 2017).

Dessa forma, o conceito de cidadania, conforme Marshall (1967), deve ser compreendido para além de sua dimensão formal, considerando a capacidade real de acesso e exercício de direitos, especialmente em contextos de vulnerabilidade. Nesse processo, a atuação da sociedade civil e dos movimentos sociais é

fundamental para ampliar o acesso a direitos e promover inclusão social (MELUCCI, 1996).

Nessa perspectiva, os direitos sociais constituem dimensão fundamental da cidadania, abrangendo o acesso à proteção social, à saúde, à educação e a condições dignas de existência (Marshall, 1967). Entretanto, a cidadania plena não se reduz ao reconhecimento jurídico-formal, mas depende da possibilidade concreta de acesso e exercício desses direitos. Embora fundada no princípio da universalidade, sua efetivação encontra limites nas desigualdades estruturais das sociedades capitalistas. A experiência dos imigrantes evidencia essas tensões, pois, mesmo reconhecidos formalmente como sujeitos de direitos, enfrentam barreiras institucionais, culturais e simbólicas que restringem sua participação social e o usufruto efetivo da cidadania.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar o acesso de imigrantes em situação de vulnerabilidade a direitos sociais em Corumbá/MS, identificando as contradições entre o discurso democrático de universalização e as práticas excludentes. Especificamente, busca-se discutir o conceito de cidadania e suas tensões com as desigualdades estruturais; analisar o papel da sociedade civil e das relações de hegemonia; e compreender os desafios enfrentados pelos imigrantes na efetivação de seus direitos.

A pesquisa é de abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, baseada em análise bibliográfica sobre

cidadania, sociedade civil, hegemonia e políticas públicas. A perspectiva adotada é crítica, compreendendo a cidadania como um processo construído e disputado nas relações sociais.

1.1. Relevância do estudo e contribuição para o debate sobre cidadania e direitos sociais

A análise sobre o acesso dos imigrantes aos direitos sociais no Brasil justifica-se pela necessidade de compreender as contradições entre o ideal democrático e as práticas excludentes que ainda permeiam o Estado e a sociedade civil. Embora a Constituição Federal de 1988 assegure a universalidade dos direitos, sua efetivação permanece condicionada por barreiras estruturais, culturais e simbólicas.

Como destaca Duriguetto (2007), as desigualdades estruturais revelam os limites da concretização da cidadania, enquanto Fontes (2012) compreende a sociedade civil como um espaço contraditório de disputa entre práticas emancipatórias e mecanismos de dominação. Nessa perspectiva, a reflexão gramsciana, retomada por Coutinho (1992) e Acanda (2006), permite compreender o acesso às políticas públicas como um processo político marcado por relações de poder e pela disputa por reconhecimento e pertencimento social.

Marshall (1967) compreende a cidadania como a articulação entre direitos civis, políticos e sociais. Entretanto, autores da tradição marxista apontam que essa universalização

encontra limites nas sociedades capitalistas, nas quais a igualdade jurídica convive com profundas desigualdades materiais (Coutinho, 1992; Losurdo, 2004). A experiência migratória evidencia essa tensão, pois, embora os migrantes sejam reconhecidos como sujeitos de direitos, sua efetivação permanece condicionada por fatores econômicos, institucionais, culturais e territoriais.

Assim, este estudo busca analisar como as políticas sociais brasileiras respondem às demandas da população imigrante, contribuindo para o debate sobre cidadania, democracia e direitos sociais a partir da realidade das regiões de fronteira. A experiência profissional no atendimento à população imigrante em Corumbá/MS (2017-2022) contribuiu para a delimitação do problema de pesquisa e para a compreensão das múltiplas dimensões do acesso aos direitos sociais.

2. Corumbá/MS: contexto socioespacial e dinâmicas migratórias

Segundo o Censo Demográfico de 2022 do IBGE, o município de Corumbá, no Mato Grosso do Sul, possui uma população residente estimada em 96.268 pessoas e integra uma conurbação com os municípios de Ladário, no Brasil, e Puerto Suárez e Puerto Quijarro, na Bolívia. Na faixa de fronteira Brasil-Bolívia, constituída por dois municípios localizados no extremo oeste de Mato Grosso do Sul, Ladário e Corumbá e dois municípios no extremo leste do Departamento de Santa Cruz,

Puerto Quijarro e Puerto Suárez, a população estabelece múltiplas relações que movimentam a economia e a cultura, devido ao comércio, trabalho e educação (SILVA; FERREIRA, 2013). O município de Corumbá encontra-se na região Centro-Oeste do Brasil, no estado do Mato Grosso do Sul, em uma microrregião da Bacia do Baixo Pantanal, às margens do rio Paraguai.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, §2º, define a "faixa de fronteira" como um espaço de controle e uso restrito, com até cento e cinquenta quilômetros de largura ao longo das fronteiras terrestres, considerado fundamental para a defesa do território nacional, cuja ocupação e utilização são reguladas por lei. A existência de migrações pendulares em regiões de fronteira tem como principal motivação a geração de renda, embora outras dinâmicas também estejam presentes. A fronteira Corumbá/Ladário e Puerto Suárez/Puerto Quijarro é reconhecida como um dos pontos de maior expressão do processo migratório entre Brasil e Bolívia (SILVA, 2019).

O imigrante pendular, na maioria das vezes, está diretamente relacionado, no contexto fronteiriço, à persistência de assimetrias salariais, aspecto recorrente nas dinâmicas migratórias da região. Todavia, observa-se também a presença de estudantes, profissionais liberais e empreendedores que realizam deslocamentos cotidianos entre os países. (OLIVEIRA; CORRÊIA; OLIVEIRA, 2017, p. 95).

Atualmente, a fronteira apresenta uma tripla tipificação da imigração entre brasileiros, bolivianos e outras nacionalidades: os permanentes, que emigraram para o país vizinho e lá se estabeleceram; os de passagem, que utilizam a fronteira como instância deliberativa para ingresso; e os pendulares, que desenvolvem atividades laborais, empreendedoras ou estudantis no país vizinho, retornando rotineiramente ao país de origem (CORRÊA, 2016).

Nesse contexto, Corumbá exerce papel central, uma vez que os movimentos pendulares se organizam na cidade em direção a todas as demais localidades em via dupla (OLIVEIRA; MARINI; LOIO, 2018). Sob a perspectiva da mobilidade humana, a mudança de país em busca de melhores condições de ganho em atividades remuneradas enfrenta, muitas vezes, preconceitos relacionados à condição de não nacional, considerada um "problema social".

O Brasil e a Bolívia apresentam intenso fluxo de pessoas, sobretudo por via terrestre, motivado por trabalho, educação, saúde, moradia e acesso à assistência social. Em Corumbá/MS, essa mobilidade é intensificada pela integração com Ladário, Puerto Quijarro e Puerto Suárez, cujos moradores buscam cotidianamente bens e serviços disponíveis no município brasileiro, em razão da histórica articulação regional e da distância em relação aos centros administrativos nacionais (Paixão, 2006, p. 100).

As intensas relações sociais, econômicas e institucionais estabelecidas nesse espaço fronteiriço produzem demandas permanentes por serviços públicos e políticas sociais, especialmente nas áreas de saúde, assistência social e educação. Nesse contexto, a condição migratória não se limita ao deslocamento territorial, mas envolve processos de inserção social, acesso a direitos e construção de pertencimento. Assim, a fronteira constitui um espaço privilegiado para compreender as tensões entre a universalidade formal dos direitos e os obstáculos concretos enfrentados pelos imigrantes na efetivação da cidadania.

3. Política social, Sistema Único de Assistência Social/SUAS e migração à luz da cidadania e sociedade civil

A política social, entendida como um conjunto de ações do Estado voltadas à garantia de direitos e à superação das desigualdades sociais, exerce papel central na estruturação de uma sociedade democrática (Fleury, 2000). No Brasil, ela se vincula historicamente à questão social, resultante das contradições do modo de produção capitalista (Iamamoto, 2008; Netto, 2005). Conforme Lavinas (2001), a política social deve ir além do caráter compensatório, atuando como instrumento de inclusão e justiça social. Nesse sentido, o acesso dos imigrantes às políticas sociais não é apenas técnico ou administrativo, mas uma

expressão concreta da disputa por cidadania e do exercício de direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967).

A Política de Assistência Social consolidou-se com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e ganhou robustez com a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, configurando-se como política pública não contributiva voltada à garantia de mínimos sociais para populações em situação de vulnerabilidade (Sposati, 2006). Estruturado em níveis de proteção social básica e especial, o SUAS opera sob um modelo descentralizado e participativo, com os municípios como principais executores, o que exige adaptação às demandas locais e à diversidade de perfis migratórios.

No âmbito do SUAS, os imigrantes podem acessar serviços de proteção social básica e especial, além de benefícios e programas previstos na política de assistência social, desde que atendidos os critérios legais. Contudo, barreiras documentais e institucionais limitam a efetividade dessa universalidade formal.

Conforme Duriguetto, Souza e Silva (2009), a efetivação das políticas sociais depende não apenas da estrutura formal do Estado, mas da atuação articulada da sociedade civil e de movimentos sociais, que atuam como mediadores e espaços de resistência frente às barreiras institucionais.

No contexto migratório de Corumbá-MS, os fluxos de imigrantes bolivianos evidenciam as tensões entre o acesso formal e a prática cotidiana das políticas sociais. A ausência de protocolos específicos no SUAS para atendimento a imigrantes

resulta frequentemente em serviços improvisados e em desigualdade de acesso (Sposati, 2018). O fenômeno migratório apresenta múltiplas dimensões políticas, econômicas e culturais e representa um desafio constante à efetivação dos direitos humanos. Sayad (1998) destaca os paradoxos da mobilidade e a marginalização histórica do imigrante nos países receptores, refletindo a dupla condição de exclusão nos países de origem e de invisibilidade nos países de destino.

A Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) representou avanço ao reconhecer o migrante como sujeito de direitos; contudo, barreiras institucionais, culturais e documentais ainda limitam sua efetivação prática (Cavalcanti, 2020; ACNUR, 2023). Nesse cenário, os imigrantes confrontam as limitações estruturais do Estado e, ao mesmo tempo, realizam o esforço de uma participação ativa da construção de sua cidadania cotidiana, interagindo ainda timidamente com a rede socioassistencial e com organizações da sociedade civil (Acanda, 2006; Fontes, 2012). Em Corumbá, essa participação ocorre por meio da articulação com a rede socioassistencial, organizações da sociedade civil, instituições religiosas e associações comunitárias, fortalecendo redes de solidariedade e estratégias coletivas de inclusão social.

A articulação entre Estado e sociedade civil evidencia que a universalidade dos direitos não se realiza automaticamente, mas depende da intervenção e mobilização ativa de todos os atores envolvidos (Gramsci apud Buci-Glucksmann, 1979;

Coutinho, 1992). A análise das políticas sociais nesse contexto permite compreender a cidadania como uma prática dinâmica, em que os sujeitos constroem, reivindicam e disputam seus direitos em espaços concretos de interação social, além do reconhecimento legal ou formal.

4. Políticas públicas e seletividade na prática: universalidade formal e restrições concretas

O desenho das políticas públicas no Brasil apresenta uma característica dual: formalmente universais, mas com implementação seletiva e segmentada na prática. Apesar dos avanços legais e constitucionais que asseguram direitos sociais, o acesso efetivo permanece condicionado por fatores institucionais, econômicos e territoriais (FLEURY, 2008; IAMAMOTO, 2009).

Esse fenômeno é particularmente evidente nas regiões de fronteira, como Corumbá/MS, onde imigrantes bolivianos enfrentam múltiplas barreiras ao acesso aos serviços socioassistenciais e de saúde, mesmo diante da previsão legal de universalidade. Entre essas barreiras destacam-se as dificuldades documentais e burocráticas, como a exigência de CPF, comprovante de residência ou regularização migratória, que muitas vezes não estão disponíveis ou são de difícil obtenção. Somam-se a isso obstáculos linguísticos e culturais, relacionados à falta de domínio do português e ao desconhecimento dos

procedimentos e direitos, que dificultam a efetivação do atendimento. Além disso, a discriminação institucional e atitudes xenofóbicas por parte de alguns servidores podem desencorajar a procura pelos serviços (Sachini, 2021). Há também limitações de acesso físico, considerando a distância entre bairros periféricos de imigrantes e as instituições, assim como a necessidade de adaptação das respostas do SUAS às demandas específicas dessa população. Embora existam orientações técnicas elaboradas pelo Ministério do Desenvolvimento Social em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) para qualificar o atendimento a migrantes no SUAS, essas diretrizes nem sempre se traduzem em protocolos específicos implementados ou em capacitação sistemática das equipes, o que se soma à sobrecarga dos serviços e à insuficiência de recursos adaptados às demandas locais (MDS; OIM, 2023).

Dessa forma, o conjunto dessas barreiras evidencia que a universalidade formal dos direitos ainda enfrenta desafios significativos para se concretizar na prática cotidiana dos imigrantes.

Os espaços fronteiriços apresentam especificidades decorrentes de intensos fluxos de pessoas, bens e serviços, marcados por desigualdades socioeconômicas que ampliam a vulnerabilidade da população migrante (Peiter, 2005). Nesse contexto, a busca por trabalho e melhores condições de vida intensifica as demandas sobre os serviços públicos e evidencia os limites da efetivação dos direitos sociais.

Duriguetto, Souza e Silva (2009) destacam que a segmentação do acesso às políticas sociais é uma expressão concreta da relação histórica entre Estado e classes subalternas no Brasil. Segundo as autoras, a atuação estatal tradicionalmente incorporou as demandas populares "sob a lógica da repressão, do clientelismo, do paternalismo e do autoritarismo" (Duriguetto; Souza; Silva, 2009, p. 15), restringindo a participação política e institucional das camadas mais vulneráveis. Assim, a universalidade formal das políticas muitas vezes contrasta com a seletividade prática de sua execução, evidenciando a diferença entre direitos assegurados legalmente e sua efetivação concreta.

Nesse contexto, a sociedade civil e as organizações sociais desempenham papel central. Como observam Duriguetto, Souza e Silva (2009), o Estado neoliberal redefine a participação social, deslocando a sociedade civil para funções assistenciais e voluntárias, promovendo uma tentativa de despolitização das lutas sociais e fragmentando as demandas das classes subalternas. Essa lógica reforça a seletividade, ao condicionar o acesso aos serviços públicos e incentivar formas de participação orientadas mais pela solidariedade do que pelo exercício da cidadania e pela pressão política estruturada.

Embora saúde e assistência social integrem a seguridade social e compartilhem o princípio da universalidade, seus mecanismos de acesso diferem. O SUS garante atendimento universal a todas as pessoas presentes no território nacional, enquanto o SUAS atende situações de vulnerabilidade e risco

social, observando critérios próprios para determinados benefícios (Behring, 2015; Fleury, 2008).

Nesse cenário, os imigrantes enfrentam desafios estruturais para efetivar seus direitos, exigindo articulação social e participação consciente nas redes e políticas disponíveis. A abordagem crítica de Duriguetto, Souza e Silva (2009) evidencia que o desafio das populações subalternas reside em conciliar suas demandas com as limitações institucionais e estruturais das políticas públicas. Dessa forma, o exercício da cidadania vai além do acesso formal aos direitos, implicando organização social, mobilização política e disputa por reconhecimento e efetivação dos direitos.

5. Conclusão

O estudo evidenciou que o acesso dos imigrantes aos direitos sociais em Corumbá/MS é marcado por tensões entre a universalidade formal dos direitos e as práticas excludentes observadas no cotidiano. Embora políticas públicas como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) estejam consolidadas, sua implementação enfrenta barreiras institucionais, culturais e documentais que limitam o acesso efetivo.

A análise demonstra que a cidadania não se restringe ao reconhecimento legal, mas se constrói na prática social, a partir da articulação entre Estado, sociedade civil e imigrantes. Nesse processo, sujeitos em situação de vulnerabilidade desenvolvem

estratégias coletivas para reivindicar direitos e enfrentar desigualdades estruturais presentes nos contextos fronteiriços.

Evidencia-se, ainda, que a universalidade das políticas públicas convive com sua execução seletiva, o que reforça a necessidade de adaptação às demandas específicas da população migrante. Ao mesmo tempo, a atuação da sociedade civil e de organizações sociais revela-se fundamental tanto para a mediação do acesso quanto para a ampliação de direitos.

Conclui-se que a efetivação da cidadania no contexto migratório depende não apenas de garantias legais, mas de políticas públicas sensíveis às realidades locais e da participação ativa dos sujeitos sociais. Nesse sentido, promover a inclusão dos imigrantes nas políticas sociais constitui condição essencial para o fortalecimento da democracia e da justiça social.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. As duas faces do liberalismo. In: _____. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. p. 65-95.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). Tendências globais de deslocamento forçado em 2023. Disponível em: https://www.acnur.org. Acesso em: 25 nov. 2025.

BAUMAN, Zygmunt. Estranhos à nossa porta. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 05 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Guia para atendimento de pessoas migrantes e refugiadas no SUAS. Brasília: MDS; OIM, 2023.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. The age of migration: international population movements in the modern world. 5. ed. New York: Guilford Press, 2013.

CORRÊA, J. M. O mestrado profissional em estudos fronteiriços: avaliações sobre a implantação do Circuito de Apoio ao Imigrante. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – UFMS, Corumbá, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: teoria ampliada do Estado. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade civil e democracia: um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; SOUZA, Alessandra Ribeiro de; SILVA, Karina Nogueira e. Sociedade civil e movimentos sociais. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 13-21, 2009.

FLEURY, Sonia. Cidadania e políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FLEURY, Sonia. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, B.; CRUZEN, E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leon (org.). A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 178-212.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço social em tempo de capital fetiche. São Paulo: Cortez, 2009.

LAVINAS, Lena. Desigualdade e políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

LOSURDO, Domenico. Democracia ou bonapartismo. Rio de Janeiro: UFRJ/UNESP, 2004.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELUCCI, Alberto. Nomads of the present. London: Hutchinson, 1996.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Orientações técnicas: atendimento a migrantes e refugiados no SUAS. Brasília: MDS, 2017.

NETTO, José Paulo. A questão social e a crise do Estado. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado; LOIO, Joanna Amorim de Melo. Migração internacional pendular em fronteira. Revista Videre, v. 11, n. 21, p. 54-67, 2019.

OLIVEIRA, M. A. M.; MARIANI, M.; LOIO, J. A. M. S. Imigrações pendulares. In: BAENINGER, R.; CANALES, A. (org.). Migrações fronteiriças. Campinas: UNICAMP, 2018. p. 504-513.

PAIXÃO, Roberto Ortiz. Globalização e turismo de fronteira. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

PEITER, Paulo Cesar. Geografia da saúde na faixa de fronteira do Brasil. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2005.

SACHINI, Natália Buginga Ramos da Costa. Imigrantes bolivianos no CRAS itinerante. 2021. Dissertação (Mestrado) – UFMS, Corumbá, 2021.

SASSEN, Saskia. Expulsões. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

SAYAD, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

SILVA, Rosangela Villa; FERREIRA, Stael Moura Paixão. Identidade fronteiriça Brasil-Bolívia. Revista Vozes dos Vales, v. 2, p. 1-15, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. O SUAS e os desafios da assistência social. São Paulo: Cortez, 2006.

SPOSATI, Aldaíza. A política social no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

PARTE V

A HEGEMONIA CONSERVADORA DO AGRO BRASILEIRO

Capítulo 15.
DA UDR À JBS: HEGEMONIA E PODER NO ESTADO BRASILEIRO

Mayara Cins Sousa

RESUMO
Em setembro de 2025, o Ministro do Trabalho interveio na avaliação da inclusão da JBS S.A. na "lista suja" do trabalho escravo, alegando uma possível repercussão econômica que poderia acontecer, o que foi criticado por auditores-fiscais do trabalho e ONGs, que consideraram o ato como uma interferência política. Em dezembro do mesmo ano, a Justiça do Trabalho determinou a inclusão da empresa na referida lista suja, advertindo sobre possíveis crimes de desobediência e improbidade administrativa em novos casos. O episódio revive o debate sobre o papel do Estado na regulação do trabalho e a influência de grandes corporações nas políticas públicas. A controvérsia remete a questões mais amplas sobre o poder ruralista e empresarial no Brasil, a exemplo da UDR na Constituinte de 1987-1988. Este trabalho busca, então, analisar a JBS como expressão da hegemonia contemporânea, referindo-se à teoria estatal de Gramsci e à interpretação de Acanda sobre sociedade civil.
Palavras-chave: Estado; hegemonia; UDR; JBS; poder ruralista.

ABSTRACT
In September 2025, the Minister of Labor intervened in the assessment regarding the inclusion of JBS S.A. on the "dirty list" of slave labor, citing potential economic repercussions; this move drew criticism from labor inspectors and NGOs, who viewed the action as political interference. In December of the same year, the Labor Court ordered the company's inclusion on the aforementioned dirty list, warning of potential crimes involving disobedience and administrative misconduct in future instances. This episode reignites the debate regarding the State's role in labor regulation and the influence of major corporations on public policy. The controversy touches upon broader issues concerning the power of the ruralist and business sectors in Brazil—reminiscent of the UDR's role during the 1987–1988 Constituent Assembly. Consequently, this study aims to analyze JBS as an expression of contemporary hegemony, drawing upon Gramsci's theory of the State and Acanda's interpretation of civil society.
Keywords: State; hegemony; UDR; JBS; rural power.

1. Introdução

Em setembro de 2025, o Ministro do Trabalho, Luiz Marinho, interveio diretamente no processo administrativo que avaliava a inclusão da JBS S.A. na "lista suja" do trabalho escravo, alegando repercussão econômica do caso. Esta decisão gerou críticas de Auditores-Fiscais do Trabalho e da sociedade civil por caracterizar interferência política em um processo técnico (Manfrin, 2025). Em dezembro do mesmo ano, a Justiça do Trabalho reverteu a medida ministerial e determinou a inclusão obrigatória da subsidiária no cadastro, reforçando a "lista suja" como ferramenta pública no combate à escravidão contemporânea e evidenciando a tensão entre autonomia técnica e pressões econômicas no Estado brasileiro (G1, 2025).

Gramsci (2000, p. 244) propõe uma concepção ampliada de Estado, rejeitando a neutralidade liberal ao afirmar que é "o conjunto de atividades práticas e teóricas com que a classe dirigente justifica e mantém seu domínio", articulando sociedade política (coerção) e sociedade civil (consenso). Acanda (2006) aprofunda essa perspectiva ao tratar o Estado não como aparelho neutro, mas como relação social complexa e espaço privilegiado de construção e disputa da hegemonia.

O caso da JBS ilustra essa dinâmica: enquanto Auditores-Fiscais do Trabalho e o Ministério Público atuam para fazer valer direitos trabalhistas, grandes empresas exercem influência política e econômica para limitar esses mecanismos,

demonstrando uma expressão da hegemonia de classe que busca moldar o Estado aos seus interesses.

Diante do contexto apresentado, o objetivo deste artigo é analisar o episódio envolvendo a JBS e a "lista suja" do trabalho escravo como expressão contemporânea da hegemonia do bloco ruralista-empresarial, estabelecendo uma relação histórica entre a atuação da UDR na Assembleia Nacional Constituinte e as formas atuais de influência do agronegócio sobre o Estado brasileiro, à luz da teoria do Estado ampliado de Antonio Gramsci e da interpretação de Jorge Luis Acanda.

O artigo contribui para a aplicação das categorias gramscianas de Estado ampliado, hegemonia, sociedade civil e aparelhos privados de hegemonia na análise das relações entre Estado e agronegócio no Brasil contemporâneo. Ao mobilizar essas categorias para interpretar o caso da JBS, amplia o diálogo entre a teoria política de Gramsci e os estudos sobre a interferência privada no aparelho estatal.

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, orientada pela perspectiva gramsciana de Estado ampliado, hegemonia, sociedade civil e aparelhos privados de hegemonia. O *corpus* foi constituído por reportagens jornalísticas sobre o episódio envolvendo a JBS e a “lista suja” do trabalho escravo, documentos e estudos institucionais referentes à questão agrária e à atuação da UDR durante o processo de redemocratização e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e estudos bibliográficos de caráter

histórico e teórico utilizados para estabelecer relações entre Estado, ruralismo, agronegócio e poder econômico no Brasil.

O recorte temporal da pesquisa é constituído por dois momentos históricos articulados. O primeiro corresponde ao período compreendido entre a criação da UDR, em 1985, e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, representando um momento de reorganização das forças sociais e políticas em torno da propriedade da terra, da reforma agrária e da redefinição das relações entre Estado e interesses ruralistas. O segundo momento corresponde ao ano de 2025, concentrando-se nos acontecimentos de setembro a dezembro relacionados ao processo de inclusão da JBS na "lista suja" do trabalho escravo. Desta maneira, é possível analisar a relação entre grandes corporações e seus interesses políticos e econômicos e o Estado, estabelecendo uma comparação histórica entre a atuação ruralista observada durante a Constituinte e o agronegócio nos dias atuais.

2. As organizações e a influência no estado brasileiro

Souza Filho (2013) relata uma predominância histórica da sociedade ruralista no Brasil desde o período imperial, quando os proprietários rurais e a burguesia já formavam a base do poder político. Mesmo com a transição para o desenvolvimento industrial, o setor agrário manteve forte articulação com o Estado, uma vez que as indústrias brasileiras surgiram diretamente ligadas

à produção agrícola. Ao longo das décadas seguintes, essa relação foi se sofisticando por meio de associações políticas, como a União Democrática Ruralista (UDR), e de grandes conglomerados empresariais, como a JBS, revelando uma tendência estrutural de influência do poder econômico ruralista sobre políticas públicas e decisões estatais.

A UDR, criada em 1985, no contexto da redemocratização, tornou-se um dos grupos de pressão mais influentes da Assembleia Constituinte de 1987-1988. Segundo Medeiros (1990, p. 113), a entidade ofereceu aos grandes proprietários rurais "representação política unificada e capacidade de pressão inédita na história recente". Santos (2010) destaca que os constituintes ruralistas articulados à UDR conseguiram bloquear quase todas as propostas progressistas relativas à propriedade da terra. Os resultados concretos no texto constitucional, como critérios de produtividade que dificultam desapropriações e limites à intervenção estatal, consolidaram, nas palavras de Delgado (2012, p. 51), "um ambiente institucional favorável à continuidade do padrão de modernização conservadora do campo brasileiro".

Por sua vez, a JBS, fundada nos anos 1950, se transformou, a partir dos anos 2000, em um dos maiores conglomerados globais de proteína animal, impulsionada por financiamentos, inclusive estatais, e pela expansão do agronegócio como principal setor exportador do país.

Como aponta Wilkinson (2010), o agronegócio brasileiro se tornou altamente dependente de grandes corporações

integradas aos mercados globais. O caso de corrupção revelado pela Operação Lava Jato evidencia um padrão de captura política. Carvalho (2018, p. 201) observa que a atuação da JBS expressa "uma forma contemporânea de influência empresarial sobre o Estado, articulada por meio de financiamento político e *lobby* aberto ou subterrâneo".

A intervenção ministerial no caso da avocação relacionada à JBS, ocorrida em 2025, não pode ser compreendida como decisão administrativa isolada, mas como expressão de uma dinâmica de hegemonia, na qual o Estado media interesses do capital e demandas da sociedade civil. Gramsci (2000, p. 244) propõe uma concepção ampliada de Estado que abrange tanto os aparatos de coerção quanto as instituições produtoras de consenso, definindo-o como "o conjunto de atividades práticas e teóricas com que a classe dirigente justifica e mantém seu domínio, obtendo o consenso ativo dos governados".

O episódio revela ainda o que Gramsci (2000, p. 36) denomina como crise orgânica: ao intervir em processos técnicos sob pressão de grandes corporações, o Estado fragiliza sua função ética de "elevar a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral", comprometendo o compromisso com direitos sociais e trabalhistas.

A atuação da JBS evidencia também o papel do bloco histórico gramsciano, na qual a aliança entre estruturas produtivas, instituições políticas e formas culturais assegura a continuidade da hegemonia capitalista (Gramsci, 2000). A

sociedade civil desempenha um papel contraditório nesse contexto, de modo que Auditores-Fiscais do Trabalho e organizações defensoras da autonomia da fiscalização representam espaços de resistência e contra-hegemonia, enquanto a relativa naturalização da interferência política mostra como o controle ideológico pode penetrar o tecido social.

Como adverte Gramsci (2000, p. 57), "a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos: como 'domínio' e como 'direção intelectual e moral'". Acanda (2006) reforça que a sociedade civil pode atuar como aparelho privado de hegemonia, decisivo na disputa pelo poder, tornando cada vez menos nítida a distinção entre coerção e consenso no Estado ampliado.

Fontes (2010) observa que a cidadania no Brasil se constitui de forma restrita e desigual, resultante de processos históricos de expropriação e disciplinamento das classes subalternas, com a ampliação formal de direitos frequentemente subordinada aos imperativos da acumulação. O episódio envolvendo a JBS e a "lista suja" do trabalho escravo ilustra esse padrão, uma vez que há o deslocamento do Estado de sua função de garantidor da cidadania para a de reprodutor das condições materiais da hegemonia.

A UDR, a Constituinte e a JBS configuram, portanto, momentos distintos de um mesmo processo histórico: a construção e a consolidação do bloco de poder ruralista-empresarial que, no Brasil contemporâneo, mantém a cidadania realizada de modo subordinado aos imperativos do capital.

3. A UDR como aparelho privado de hegemonia

Acanda (2006) afirma que os aparelhos privados de hegemonia são organizações que operam na sociedade civil, mas a serviço direto de um projeto específico de classe. A UDR pode ser compreendida à luz dessa definição, por ser uma entidade da sociedade civil que organizava politicamente os interesses dos grandes proprietários rurais e produzia um consenso entre parlamentares, mídia e grupos econômicos. Assim, a organização pretendia dirigir o Estado desde fora dele.

Pode-se interpretar que entidades como a UDR dirigem o Estado a partir da sociedade civil, já que é nesta esfera que se criam as normas e o sentido comum que dão legitimidade e conteúdo às ações do governo. Ao dominar a sociedade civil, o grupo garante que o aparato estatal, chamado de sociedade política por Acanda (2006), atue em conformidade com seus objetivos, sem necessariamente precisar ocupar cargos burocráticos formais de imediato.

Na perspectiva de Acanda (2006), a UDR não seria apenas um grupo de pressão, mas um instrumento hegemônico que disputa direção política no Estado ampliado. Por meio de figuras conservadoras e ruralistas, como o fundador da UDR, Ronaldo Caiado[24] (Bruno, 2021), o bloco conseguiu consolidar o projeto da

[24] Ronaldo Caiado, político e empresário do ramo ruralista, foi um dos líderes da UDR desde a sua fundação.

burguesia rural que, diante do processo de redemocratização, buscava ampliar sua capacidade de organização e representação política, preservando os interesses relacionados à propriedade da terra e criando mecanismos de resistência às propostas de reforma agrária e às iniciativas de intervenção estatal no campo.

Durante a Constituinte, a UDR, que surgiu em 1985 como uma resposta dos empresários rurais à criação do Movimento dos Sem Terra, em 1984, e com o objetivo de frear qualquer articulação para implementação da reforma agrária (Bruno 1996), atuou como um coletivo intelectual da classe de proprietários rurais. O grupo elaborou argumentos, mobilizou sua base, redigiu propostas e pressionou o poder político para moldar o texto constitucional de forma de que se defendesse a grande propriedade fundiária (Bruno, 1996).

Assim, desde sua criação, a UDR extrapolou a representação corporativa, tornando-se um importante ator político na defesa dos interesses do patronato rural, especialmente durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte.

4. A constituinte como momento de reorganização hegemônica

Acanda (2006) defende que a construção da hegemonia ocorre em momentos de reorganização histórico-política, quando as regras do jogo são redefinidas, representando oportunidades em que grupos sociais buscam transformar sua visão de mundo

em um senso comum aceito por todos, organizando o consenso através de instituições da sociedade civil. Para o autor, a hegemonia se estabelece quando uma classe consegue, em momentos de crise ou transição, fixar no ordenamento jurídico seus interesses como se fossem universais.

A Constituinte de 1987-1988 pode representar um desses momentos, já que a UDR conseguiu converter interesses privados em normas constitucionais durante as articulações ocorridas nesse momento. Cabe dizer que a UDR representava uma força política significativa, organizando protestos e defendendo os princípios do agronegócio, com Caiado se destacando como um político que defendia a economia de mercado (Bruno, 2021).

Em maio de 1985, durante o IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), foi lançada a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). O processo subsequente se caracterizou por intensa instabilidade institucional e forte conflito político, resultando na elaboração de doze versões do plano e na atuação organizada de forças conservadoras contrárias à reforma, especialmente a UDR, que incentivou ações de resistência e violência no campo (IPEA, 2009).

O PNRA, profundamente modificado, foi aprovado apenas em outubro de 1985, e os planos regionais, entregues em janeiro de 1986, tornaram-se efetivos tardiamente e sem definição de áreas prioritárias. O período foi marcado por sucessivas mudanças administrativas, desestruturação de órgãos responsáveis pela política agrária e criação de dispositivos legais que restringiram os

processos de desapropriação, em desacordo com o Estatuto da Terra (IPEA, 2009).

A promulgação da Constituição de 1988 reforçou essas limitações ao delegar a regulamentação da reforma agrária para uma legislação complementar. Como resultado, a implementação do PNRA foi extremamente limitada, alcançando apenas cerca de dez por cento da meta de assentamentos de famílias prevista até 1988, evidenciando a permanência dos obstáculos estruturais à efetivação da reforma agrária no país (IPEA, 2009).

Assim, dentro da lógica do pensamento de Acanda (2006), a Constituinte representou uma vitória hegemônica do bloco ruralista, que conseguiu se apresentar como defensor do interesse nacional, especialmente por meio do discurso do agronegócio e da propriedade produtiva.

5. A JBS como estágio corporativo da hegemonia ruralista

Acanda (2006) destaca que a hegemonia não é apenas consenso cultural, mas também organização material da sociedade, incluindo empresas, corporações e infraestrutura produtiva que consolidam uma determinada ordem social.

A JBS, nesse sentido, aparece como uma expressão madura do processo hegemônico iniciado pela UDR, já que opera no setor mais protegido e politicamente estruturado durante a Constituinte, usufrui de políticas estatais moldadas pela hegemonia ruralista (crédito, exportação, subsídios e proteção

jurídica) e atua como ator político na sociedade civil, através de patrocínio de campanhas, *lobby* e financiamentos.

Segundo Acanda (2006), grandes corporações podem atuar como aparelhos privados de hegemonia empresarial, capazes de influenciar o Estado por dentro e por fora, articular consensos em torno da modernização agroexportadora e moldar percepções sociais sobre competitividade, produtividade e desenvolvimento.

Ou seja, a JBS cumpre uma função equivalente à da UDR, mas em uma fase posterior e sob a lógica do capital corporativo globalizado.

6. Hegemonia e disputa entre classes

Para Gramsci (2000), a hegemonia não é uma condição estática nem um atributo automático das classes dominantes, mas o resultado sempre provisório de uma disputa entre classes sociais no interior do Estado ampliado. Sob esta análise, a dominação moderna se exerce pela combinação entre força e consenso, sendo este último produzido sobretudo no âmbito da sociedade civil. A hegemonia, então, expressa a capacidade de uma classe ou fração de classe de dirigir politicamente e moralmente o conjunto da sociedade, apresentando seus interesses particulares como interesses gerais (Gramsci, 2000).

Nesse sentido, a hegemonia se constrói quando uma classe dominante consegue articular alianças, incorporar

demandas subordinadas e neutralizar conflitos, ao mesmo tempo em que mantém sua supremacia material. Gramsci afirma que a supremacia de um grupo social se manifesta de dois modos: como domínio e como direção intelectual e moral (Gramsci, 2000). O domínio se refere à coerção exercida sobre os grupos adversários, enquanto a direção intelectual e moral diz respeito à capacidade de produzir consenso ativo entre os grupos aliados e subalternos.

A disputa hegemônica, contudo, não se restringe às classes dominantes. Gramsci (2000) enfatiza que as classes subalternas também atuam no interior da sociedade civil, buscando construir projetos contra-hegemônicos capazes de desafiar a ordem vigente. Essa luta ocorre por meio de sindicatos, movimentos sociais, associações profissionais, intelectuais orgânicos e partidos políticos, que disputam valores, narrativas e projetos de sociedade. Assim, a hegemonia pode ser compreendida como um processo relacional, tensionado pelas contradições sociais e econômicas do capitalismo.

No contexto analisado neste artigo, a atuação da UDR durante a Constituinte e, posteriormente, da JBS enquanto grande conglomerado empresarial pode ser interpretada como estratégia de construção hegemônica por parte do bloco ruralista-empresarial. Esses atores não apenas exerceram pressão econômica ou política direta, mas atuaram na produção de consenso em torno do agronegócio como sinônimo de desenvolvimento, eficiência e interesse nacional. Trata-se de um exemplo do que Gramsci (2000) denomina hegemonia de classe,

na qual uma fração dominante consegue dirigir o Estado e a sociedade civil ao mesmo tempo.

Por outro lado, as reações de Auditores-Fiscais do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho e de organizações da sociedade civil frente à intervenção estatal no caso da JBS evidenciam a existência de focos de contra-hegemonia. Esses atores disputam o significado da legalidade, da cidadania trabalhista e da função ética do Estado, questionando a naturalização da subordinação dos direitos sociais aos imperativos da acumulação de capital. Como observa Gramsci (2000), nesses momentos de tensão emergem as chamadas crises de hegemonia, quando o velho morre e o novo não pode nascer.

Assim, a interpretação gramsciana permite compreender o caso JBS não apenas como um conflito administrativo ou jurídico, mas como parte de uma luta entre projetos de classe em disputa. De um lado, o projeto hegemônico do agronegócio empresarial, articulado ao Estado, e de outro, iniciativas fragmentadas de resistência que buscam afirmar a centralidade dos direitos trabalhistas e da cidadania social. A permanência da hegemonia ruralista-empresarial revela a capacidade desse bloco de manter sua direção política e moral mesmo diante de questionamentos e resistências.

Desse modo, a análise demonstra que a hegemonia do bloco ruralista-empresarial constitui um processo histórico e relacional, marcado pela capacidade de organização e influência dos grupos dominantes e pela permanente disputa com forças

contra-hegemônicas. A trajetória que articula a atuação da UDR à presença contemporânea da JBS revela as formas de organização e exercício do poder no Estado ampliado e os conflitos que atravessam a sociedade civil e as instituições estatais.

Nesse sentido, a hegemonia se apresenta como uma construção continuamente disputada, na qual interesses econômicos são articulados, institucionalizados e legitimados, ao mesmo tempo em que encontram resistências que podem ser capazes de tensionar sua reprodução.

7. Conclusão

A análise do caso envolvendo a intervenção do ministro do Trabalho no processo que poderia incluir a JBS na "lista suja" do trabalho escravo revela mais do que uma disputa administrativa ou um conflito entre setores do governo. O episódio expressa, de maneira concreta, a permanência e a força do bloco histórico ruralista-empresarial no Estado brasileiro, cuja formação remonta à atuação da UDR na década de 1980 e cuja consolidação se materializou na Constituinte de 1987-1988. A JBS, por sua vez, representa o estágio corporativo e globalizado desse mesmo processo, atuando como um poderoso aparelho privado de hegemonia capaz de intervir tanto na sociedade civil quanto na sociedade política.

À luz da teoria gramsciana, o caso evidencia o funcionamento do Estado ampliado, no qual a distinção entre

coerção e consenso, público e privado, torna-se cada vez mais tênue. A intervenção ministerial exemplifica como a direção intelectual e moral das classes dominantes permanece operante, mesmo em contextos democráticos e mesmo quando contraposta a mecanismos técnicos de controle e fiscalização. O episódio confirma que aparelhos privados de hegemonia, exemplificados pela UDR e pela JBS, são capazes de moldar decisões estatais e produzir legitimidade social para práticas que, em última instância, reproduzem desigualdades estruturais.

Além disso, o conflito desencadeado pelo caso expõe uma crise de hegemonia: de um lado, Auditores-Fiscais do Trabalho e setores da sociedade civil reivindicam a função ética do Estado e a efetividade dos direitos trabalhistas; de outro, o peso político e econômico de grandes conglomerados pressiona pela flexibilização das responsabilidades empresariais. O Estado, ao optar pela avocação do processo, revela limites de sua autonomia relativa e a fragilidade de sua capacidade de promover uma cidadania substantiva.

Assim, o episódio da JBS não deve ser interpretado apenas como um desvio administrativo, mas como expressão de contradições profundas do capitalismo brasileiro, de maneira que a cidadania permanece subordinada às dinâmicas de acumulação e à hegemonia empresarial-ruralista que há décadas molda o Estado brasileiro. A compreensão desse processo, ancorada em Gramsci e Acanda, permite reconhecer que disputas como essa não são excepcionais, mas estruturais, e que a

transformação efetiva dessas relações depende da construção de novas formas de contra-hegemonia capazes de reconfigurar o Estado ampliado.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006. 246 p.

BOITO JR., Armando. **Estado, política e classes sociais**. São Paulo: Unesp, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal.** Brasília: Ipea, 2009. v. 2, n. 17. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_2.pdf. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRUNO, Regina. **Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA): campo de disputa entre ruralistas e petistas no Congresso Nacional brasileiro**. Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 461-502, maio/ago. 2021. DOI: 10.36920/esa-v29n2-9. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-2_09_fpa/esa29-2_09_html. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRUNO, Regina. **Revisitando a UDR: ação política, ideologia e representação**. Revista IEB, São Paulo, n. 40, p. 69-89, 1996. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/72151. Acesso em: 30 jul. 2026.

CARVALHO, Ernani. **Estado, empresas e corrupção no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2018.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FONTES, Virginia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV; UFRJ, 2010.

G1. *Justiça manda incluir JBS e outras duas empresas na 'lista suja' do trabalho escravo*. G1, 3 dez. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/trabalho-e-

carreira/noticia/2025/12/03/justica-lista-suja-trabalho-escravo.ghtml. Acesso em: 13 dez. 2025.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 2.

MANFRIN, Juliet. *Ministro de Lula interfere e trava processo que colocaria JBS na "lista suja" do trabalho escravo*. Gazeta do Povo, 19 set. 2025. Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/agronegocio/ministro-de-lula-interfere-e-trava-processo-que-colocaria-jbs-na-lista-suja-do-trabalho-escravo/. Acesso em: 13 dez. 2025.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. São Paulo: Scritta, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

SANTOS, Fabiano. **Governabilidade, sistema político e representação de interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia**: a burocracia em questão. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. 262 p.

WILKINSON, John. O agronegócio brasileiro: relações de poder e internacionalização. **Revista Tempo Social**, v. 22, n. 2, p. 61–76, 2010.

Capítulo 16.

O AVANÇO DO AGRONEGÓCIO E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DISPUTAS HEGEMÔNICAS NO BRASIL

Raissa Aparecida de Moura Drago
Vitória da Silva Chagas Babo

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre o avanço do agronegócio, a atuação do Estado e os impactos para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, a partir de uma perspectiva crítica, fundamentada no referencial teórico de Gramsci e no conceito de Estado ampliado. O estudo mostra um pouco do contexto e conceito de SAN no Brasil, abordando como é a relação entre Estado, sociedade civil e SAN, o avanço do agronegócio e suas consequências para as políticas públicas deste setor, trazendo os recortes de classe, raça e gênero e a implicações da contrarreforma do Estado. Entende-se que a SAN é um direito de todos, porém a sua efetivação encontra limites estruturais, que impactam diretamente no direito humano à alimentação adequada. O trabalho adota uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica.
Palavras-chave: agronegócio; segurança alimentar; políticas públicas; contrarreforma.

ABSTRACT: This study aims to analyze the relationship between the expansion of agribusiness, the role of the State, and the impacts on Food and Nutrition Security (FNS) in Brazil, from a critical perspective grounded in Gramsci's theoretical framework and the concept of the expanded State. The study presents an overview of the context and concept of FNS in Brazil, addressing the relationship between the State, civil society, and FNS, the advancement of agribusiness and its consequences for public policies in this sector, incorporating class, race, and gender perspectives, as well as the implications of the State counter-reform. Food and Nutrition Security is understood as a right for all; however, its realization faces structural limitations that directly affect the human right to adequate food. The study adopts a qualitative approach, based on a literature review.
Keywords: agribusiness; food and nutrition security; public policies; counter-reform.

1. Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) constitui uma condição necessária à realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), compreendido como o direito de todas as pessoas ao acesso regular e permanente a alimentos adequados, em quantidade e qualidade suficientes, sem comprometer o atendimento de outras necessidades essenciais. No Brasil, a SAN está relacionada à garantia de condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que possibilitem a realização desse direito. Entretanto, a permanência da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN), compreendida como a situação em que indivíduos ou famílias não possuem acesso regular e permanente a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, evidencia os limites existentes para a efetivação do DHAA (Brasil, 2006; Maluf; Menezes; Marques, 2000).

No Brasil, apesar da posição de destaque do país na produção e exportação de alimentos, a permanência de elevados níveis de IAN demonstra que a produção e a disponibilidade de alimentos não asseguram, isoladamente, o acesso universal e regular a uma alimentação adequada e saudável. A realização do DHAA depende também das condições de renda, trabalho, acesso à terra, políticas públicas, abastecimento e distribuição dos alimentos. Nesse sentido, a análise da SAN exige considerar as relações econômicas e políticas que estruturam o sistema

alimentar e condicionam o acesso da população aos alimentos (Belik, 2003; Silva, 2020).

O avanço do agronegócio, enquanto importante componente da dinâmica econômica brasileira, está associado à expansão da produção de commodities, à concentração fundiária e à articulação entre capital financeiro, produção agrícola e mercados internacionais. Esse processo produz efeitos sobre as formas de produção, distribuição e comercialização dos alimentos, repercutindo nas condições de acesso da população à alimentação adequada e saudável (Delgado, 2012). Nesse contexto, a atuação estatal deve ser analisada considerando a coexistência de políticas voltadas à realização de direitos sociais e de mecanismos de apoio a determinados segmentos da economia, entre eles o agronegócio, configurando disputas em torno de diferentes projetos de desenvolvimento (Fontes, 2012; Coutinho, 1992).

A partir da concepção gramsciana de Estado ampliado, adotada como perspectiva teórica deste estudo, a análise da SAN considera tanto a atuação institucional do Estado quanto a sociedade civil como espaço de produção de consensos, disputas políticas e construção de hegemonia. Nessa perspectiva, diferentes organizações e grupos sociais participam da construção de discursos e projetos relacionados à produção de alimentos, ao desenvolvimento econômico e à soberania alimentar. Enquanto organizações vinculadas ao agronegócio difundem determinadas concepções sobre produção e

desenvolvimento, movimentos sociais e organizações da sociedade civil apresentam perspectivas críticas relacionadas à concentração fundiária, à agricultura familiar, aos territórios, ao meio ambiente e ao direito à alimentação (Acanda, 2006; Coutinho, 1992).

A análise da SAN também requer considerar as relações de classe, raça e gênero que atravessam a produção e a reprodução das desigualdades sociais. A IAN não se distribui de maneira homogênea entre a população, apresentando maior incidência entre grupos historicamente submetidos a processos de exploração, discriminação e desigualdade no acesso à renda, ao trabalho, à terra e às políticas públicas. Nesse sentido, a população negra, as mulheres e grupos residentes em territórios periféricos e rurais encontram-se entre aqueles que enfrentam maiores obstáculos para a realização do DHAA, evidenciando a dimensão estrutural das desigualdades que atravessam o acesso à alimentação (Almeida, 2019; Carneiro, 2019).

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar, a partir da literatura crítica marxista e gramsciana, as relações entre o avanço do agronegócio, a atuação do Estado e as disputas na sociedade civil na configuração da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, considerando como dimensões de análise as relações de classe, raça e gênero. Busca-se compreender como a expansão do agronegócio se articula à atuação estatal e à construção de mecanismos de hegemonia, bem como discutir suas implicações para a realização do Direito

Humano à Alimentação Adequada e para as desigualdades que atravessam o acesso aos alimentos (Silva, 2020).

Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma revisão bibliográfica narrativa, de abordagem qualitativa e caráter exploratório, orientada pelo referencial teórico crítico, especialmente pelas contribuições do marxismo e da tradição gramsciana. A revisão contemplou livros, capítulos de livros, artigos científicos, documentos institucionais e legislações relacionados aos seguintes eixos temáticos: segurança alimentar e nutricional; soberania alimentar; agronegócio; Estado e sociedade civil; hegemonia; políticas públicas; desigualdade social; relações de classe, raça e gênero; e Direito Humano à Alimentação Adequada (Gorban et al., 2009).

A busca bibliográfica foi realizada em bases e fontes acadêmicas e institucionais, priorizando SciELO, Portal de Periódicos CAPES, Google Scholar e repositórios institucionais, além de documentos oficiais disponibilizados pelo Governo Federal, pela Organização das Nações Unidas (ONU), pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). Foram utilizados, de forma combinada, os descritores e termos de busca “segurança alimentar e nutricional”, “insegurança alimentar”, “soberania alimentar”, “agronegócio”, “Estado”, “sociedade civil”, “hegemonia”, “políticas públicas”, “desigualdade social”,

“raça”, “gênero” e “direito humano à alimentação adequada”, além de combinações entre esses termos (PENSSAN, 2023).

O levantamento considerou publicações e documentos relacionados ao desenvolvimento histórico e contemporâneo da SAN no Brasil, sem estabelecimento de recorte temporal rígido, considerando a necessidade de articular obras clássicas de fundamentação teórica e produções recentes sobre a realidade brasileira. Foram priorizados textos que apresentassem contribuição direta para a compreensão das categorias analíticas e das relações entre Estado, agronegócio, sociedade civil e SAN (Fontes, 2012).

A análise do material selecionado foi organizada em três eixos articulados: (1) a expansão do agronegócio e suas relações com o modelo de desenvolvimento brasileiro; (2) a atuação do Estado e da sociedade civil na produção e disputa de hegemonia em torno da SAN; e (3) as desigualdades de classe, raça e gênero e suas implicações para a realização do DHAA. A partir desses eixos, buscou-se estabelecer uma leitura crítica das relações entre produção, distribuição e acesso aos alimentos, poder econômico e político e garantia de direitos sociais (Pereira, 2008).

2. Segurança alimentar e nutricional: conceito, política pública e disputa hegemônica

2.1 Segurança alimentar e nutricional como direito humano

A discussão contemporânea sobre Segurança Alimentar e Nutricional está relacionada a processos históricos de organização dos sistemas de abastecimento, às preocupações com a disponibilidade de alimentos e às disputas em torno da soberania dos Estados. Durante o século XX, especialmente no contexto das guerras mundiais, a capacidade de garantir o abastecimento alimentar passou a ser relacionada à segurança nacional e à autonomia dos países. Posteriormente, o debate incorporou dimensões relacionadas ao acesso, à qualidade e à regularidade da alimentação, ampliando a compreensão da SAN para além da simples disponibilidade de alimentos (Maluf; Menezes; Marques, 2000).

A criação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 1945, representou um marco institucional na construção de estratégias internacionais relacionadas à alimentação e à agricultura. No mesmo período, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, reconheceu a alimentação como elemento integrante do direito a um padrão de vida adequado (ONU, 1948). Ao longo das décadas seguintes, o conceito de segurança alimentar passou por transformações, incorporando dimensões relacionadas ao acesso econômico e físico aos alimentos, à qualidade nutricional, à cultura alimentar e à sustentabilidade dos sistemas alimentares (Silva, 2020; Gorban et al., 2009).

No Brasil, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006) criou o Sistema Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integrado por instâncias como o CONSEA. A legislação estabeleceu um marco ao definir a SAN como:

Art. 3º a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A partir das décadas de 1990 e 2000, o debate também passou a incorporar de forma mais sistemática a noção de soberania alimentar. A Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em 1996, contribuiu para consolidar a discussão internacional sobre segurança alimentar, enquanto movimentos camponeses e organizações sociais formularam a soberania alimentar como uma perspectiva crítica relacionada ao direito dos povos de definir seus sistemas alimentares e suas políticas de produção e consumo (Gorban et al., 2009; Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001).

No Brasil, a Lei nº 11.346/2006 instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu a SAN como uma condição relacionada à realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e sem comprometimento de outras necessidades essenciais (Brasil, 2006). Posteriormente, o Decreto nº 7.272/2010 instituiu a Política Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo diretrizes para a implementação de ações destinadas à promoção da SAN e à realização do DHAA (Brasil, 2010).

2.2 Estado, sociedade civil e a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

A análise desenvolvida neste artigo adota a categoria gramsciana de Estado ampliado como perspectiva para compreender as relações entre sociedade política e sociedade civil. Nessa concepção, o Estado não se restringe às instituições governamentais, abrangendo também relações sociais, organizações e mecanismos de produção de consenso e disputa de hegemonia (Coutinho, 1992; Acanda, 2006).

A construção da política de SAN no Brasil envolve diferentes instituições e espaços de participação social. A criação do SISAN e a formulação da PNSAN foram acompanhadas pela constituição de mecanismos de participação e controle social, como conselhos e conferências, que possibilitam a participação de diferentes segmentos da sociedade na formulação e no acompanhamento das políticas públicas relacionadas à alimentação (Pereira, 2008).

A sociedade civil constitui, nessa perspectiva, um espaço de disputa entre diferentes interesses e projetos sociais. No campo alimentar, organizações populares, movimentos sociais, agricultores familiares e organizações vinculadas ao agronegócio participam de diferentes formas das disputas relacionadas à produção, distribuição, comercialização e acesso aos alimentos.

Enquanto determinados atores defendem perspectivas associadas à soberania alimentar e à agricultura familiar, outros sustentam modelos baseados na expansão da produção em larga escala e na inserção dos produtos agropecuários nos mercados nacionais e internacionais (Acanda, 2006; Coutinho, 1992).

Nesse contexto, a atuação estatal pode ser compreendida a partir das disputas e correlações de forças existentes na sociedade. A implementação das políticas de SAN não ocorre de forma isolada das relações econômicas e políticas que estruturam o Estado e a sociedade brasileira. Assim, a efetividade das políticas públicas relacionadas à SAN depende também das condições institucionais, dos mecanismos de participação social e da capacidade dos diferentes sujeitos coletivos de disputar prioridades e recursos públicos (Duriguetto, 2007; Pereira, 2008).

3. A relação do agronegocio com as políticas de segurança alimentar e nutricional

O agronegócio ocupa posição relevante na estrutura econômica e produtiva brasileira, especialmente pela participação da produção agropecuária nas cadeias nacionais e internacionais de comercialização. Entretanto, a expansão desse modelo não pode ser analisada exclusivamente a partir do aumento da produção agrícola, sendo necessário considerar sua relação com a estrutura fundiária, a produção de commodities e

a inserção da agricultura brasileira no mercado internacional (Delgado, 2012).

A expansão da produção de commodities agrícolas, como a soja, está relacionada à integração entre grandes propriedades rurais, capital financeiro, empresas transnacionais e mercados internacionais. Essa configuração contribui para a consolidação de um modelo agroexportador no qual parte significativa da produção é orientada pelas demandas do mercado externo (Delgado, 2012). Nesse contexto, os efeitos econômicos da expansão do agronegócio coexistem com impactos relacionados à concentração da terra, às condições de trabalho e às formas de utilização dos recursos naturais.

A relação entre agronegócio, produção de alimentos e SAN deve, portanto, considerar não apenas a quantidade de alimentos produzidos, mas também sua distribuição, destinação e acessibilidade econômica e física. Costa (2016) destaca que a expansão do agronegócio e a concentração da produção podem produzir efeitos sobre a agricultura familiar e sobre a diversidade da produção alimentar. Dessa maneira, a elevada produção de commodities não implica necessariamente ampliação do acesso da população a uma alimentação adequada e saudável.

A estruturação do agronegócio também envolve relações entre capital financeiro, proprietários rurais e Estado. Políticas de crédito, incentivos e mecanismos institucionais de apoio à produção agropecuária participam da conformação desse modelo de desenvolvimento (Delgado, 2012). A partir da perspectiva do

Estado ampliado, essas relações podem ser analisadas considerando os processos de construção de consenso e hegemonia em torno de determinados projetos econômicos e sociais (Coutinho, 1992; Severo, 2024).

Assim, a relação entre agronegócio e SAN apresenta contradições que precisam ser consideradas na análise. Ao mesmo tempo em que a produção agropecuária contribui para a economia nacional e para a disponibilidade de determinados produtos alimentares, a concentração da terra e a priorização de commodities podem limitar outras formas de produção e distribuição de alimentos. A compreensão dessas relações permite analisar os limites existentes entre produção agrícola, acesso aos alimentos e realização do DHAA (Belik, 2003; Delgado, 2012).

4. A fome e a racialização da cidadania alimentar no Brasil

4.1 Mediações raciais e desigualdades estruturais

A Insegurança Alimentar e Nutricional não se distribui de maneira homogênea entre os diferentes grupos sociais. Sua ocorrência está relacionada às condições de renda, trabalho, território, raça e gênero, que interferem nas possibilidades de acesso regular e permanente a alimentos. No caso brasileiro, essas desigualdades estão relacionadas a processos históricos de formação social e econômica que produziram diferentes

condições de acesso aos direitos e aos recursos necessários à reprodução da vida (Almeida, 2019; Pereira, 2008).

A noção de racialização da fome permite compreender que os efeitos da insegurança alimentar são atravessados pelas relações raciais existentes na sociedade. A população negra encontra-se historicamente mais exposta a situações de precarização do trabalho, desigualdade de renda e segregação territorial, fatores que podem ampliar as dificuldades de acesso aos alimentos e às políticas públicas (Almeida, 2019; Carneiro, 2019).

No plano territorial, as desigualdades também interferem nas condições de acesso aos alimentos. Estudos sobre desertos alimentares destacam situações nas quais determinados territórios apresentam menor disponibilidade ou maior dificuldade de acesso a estabelecimentos que comercializam alimentos in natura e minimamente processados, evidenciando a relação entre território, mercado e acesso à alimentação (Moura; Santos, 2022).

A categoria de cidadania alimentar permite ampliar essa discussão ao relacionar o acesso à alimentação com direitos sociais, participação democrática e igualdade. Nesse sentido, a realização do DHAA não depende apenas de seu reconhecimento jurídico, mas também das condições materiais necessárias para que os indivíduos possam acessar regularmente alimentos adequados e saudáveis (Pinheiro, 2019; Pereira, 2008).

As relações raciais também devem ser articuladas às relações de gênero. A produção e reprodução das desigualdades sociais afetam de maneira particular as mulheres negras, cuja inserção social é atravessada simultaneamente por desigualdades de gênero, raça e classe. Essa perspectiva permite compreender que a IAN não decorre exclusivamente da ausência de renda, mas está relacionada a estruturas sociais que distribuem de forma desigual recursos, oportunidades e direitos (Gonzalez, 1988; Carneiro, 2019).

A partir do materialismo histórico-dialético, a fome pode ser compreendida como fenômeno social relacionado às condições de produção e reprodução da vida no capitalismo. No contexto brasileiro, essas condições são atravessadas por desigualdades históricas de classe e raça, que interferem no acesso aos bens necessários à reprodução social (Lessa, 2013; Almeida, 2019).

Os dados da Rede PENSSAN evidenciam a existência de desigualdades raciais na ocorrência da insegurança alimentar no Brasil. Os levantamentos nacionais realizados pela instituição demonstram maior prevalência de insegurança alimentar entre domicílios chefiados por pessoas negras, evidenciando que raça constitui uma dimensão relevante para a compreensão da realidade alimentar brasileira (PENSSAN, 2021; PENSSAN, 2023).

No plano político, a definição das condições de produção, distribuição e consumo dos alimentos envolve diferentes interesses sociais e econômicos. A partir da concepção

gramsciana de hegemonia, essas relações podem ser compreendidas como parte de disputas pela direção política e cultural da sociedade (Gramsci, 2000; Coutinho, 1992).

Nesse sentido, a cidadania alimentar não deve ser compreendida apenas em sua dimensão jurídico-formal. Sua realização depende de condições materiais que permitam o acesso efetivo aos alimentos e às políticas públicas. As desigualdades raciais e de classe, portanto, constituem mediações importantes para compreender os limites existentes entre o reconhecimento formal do DHAA e sua efetivação (Gonzalez, 1988; Carneiro, 2019).

A análise da relação entre agronegócio e SAN, portanto, exige uma abordagem que considere as dimensões econômica, política e social da insegurança alimentar. Embora as condições econômicas sejam fundamentais para explicar o acesso aos alimentos, elas não são suficientes para compreender por que determinados grupos sociais permanecem mais expostos à IAN. As relações de raça, classe e gênero constituem dimensões estruturais que interferem na distribuição dos recursos e no acesso aos direitos sociais (Almeida, 2019).

A perspectiva gramsciana de Estado ampliado contribui para essa análise ao compreender que economia e política estão articuladas e que as políticas sociais são resultado de disputas e correlações de forças entre diferentes sujeitos sociais (Gramsci, 2000). Assim, as políticas de SAN podem ser compreendidas como

parte de um campo de disputas em torno da definição das prioridades estatais e da realização dos direitos sociais.

As desigualdades alimentares também estão relacionadas às relações de poder que estruturam a sociedade brasileira. Racismo e sexismo interferem nas condições de acesso à terra, ao trabalho, à renda, aos alimentos e às políticas públicas. Dessa forma, a IAN deve ser compreendida considerando as diferentes estruturas sociais que condicionam a reprodução das desigualdades (Carneiro, 2019).

Os organismos multilaterais, como a FAO, desempenham papel relevante na produção e divulgação de informações sobre a fome e a insegurança alimentar em escala internacional. Entretanto, sua atuação ocorre dentro de uma ordem econômica internacional marcada por desigualdades entre países e regiões, o que limita a capacidade dessas instituições de enfrentar isoladamente as estruturas econômicas que produzem a desigualdade alimentar (FAO, 2023).

4.2 Contrarreforma neoliberal e intensificação da fome (2016-2023)

A delimitação do período de 2016 a 2023 está relacionada a uma inflexão na orientação das políticas econômicas e sociais brasileiras, marcada pela ampliação da centralidade do ajuste fiscal e por mudanças na condução das políticas públicas. O ano de 2016 constitui um marco para a análise em razão da aprovação

da Emenda Constitucional nº 95 e da adoção de medidas associadas à austeridade fiscal, que alteraram as condições de financiamento e expansão das políticas sociais. Nesse contexto, a noção de contrarreforma neoliberal é utilizada para caracterizar um processo de reorientação da atuação estatal, no qual a contenção do gasto público e a priorização do equilíbrio fiscal passam a ocupar posição central na condução das políticas sociais (Behring; Boschetti, 2009). O recorte se estende até 2023, permitindo acompanhar os desdobramentos desse processo ao longo dos governos Temer e Bolsonaro e o período marcado pela pandemia de COVID-19, alcançando os dados mais recentes considerados neste estudo.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal e estabeleceu limites para o crescimento das despesas primárias federais durante vinte exercícios financeiros, com atualização vinculada à inflação. Embora a medida não tenha determinado uma redução nominal de todas as despesas sociais, sua lógica restringiu a capacidade de expansão real do gasto público e, consequentemente, o espaço fiscal disponível para a ampliação das políticas sociais (Brasil, 2016; Behring; Boschetti, 2009). No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, estudos identificam, a partir de 2016, uma redução dos recursos destinados à agenda de SAN e um processo de desestruturação de políticas e programas voltados à garantia do direito à alimentação (Pereira et al., 2024). Dessa forma, a austeridade deve ser compreendida não apenas como

uma escolha de política fiscal, mas como uma orientação que interfere nas condições materiais de implementação e expansão das políticas públicas de proteção social.

Esse processo ocorreu em um contexto de agravamento das vulnerabilidades sociais e foi posteriormente atravessado pela pandemia de COVID-19. A crise sanitária não produziu isoladamente a insegurança alimentar, mas aprofundou desigualdades relacionadas à renda, ao trabalho e ao acesso às políticas públicas. Os dados do II VIGISAN evidenciam a gravidade desse cenário, indicando o aumento da insegurança alimentar no país durante o período pandêmico e sua distribuição desigual entre diferentes grupos sociais (PENSSAN, 2022). Assim, a relação entre austeridade e fome não deve ser compreendida de forma linear ou monocausal: a restrição da capacidade estatal de financiamento das políticas sociais se articulou a uma conjuntura de crise econômica e sanitária, contribuindo para ampliar condições de vulnerabilidade que já estavam socialmente constituídas.

A dimensão racial desse processo é fundamental para compreender a distribuição desigual dos efeitos da crise alimentar. A população negra encontra-se historicamente mais exposta à precarização do trabalho, à desigualdade de renda e a outras formas de desproteção social, o que produz condições diferenciadas de enfrentamento das crises econômicas e sanitárias (Almeida, 2019). Os levantamentos da Rede PENSSAN demonstram a maior prevalência de insegurança alimentar entre

domicílios chefiados por pessoas negras, evidenciando que os efeitos da crise alimentar não foram distribuídos de maneira homogênea (PENSSAN, 2021; PENSSAN, 2022). Essa desigualdade pode ser compreendida à luz da formação do capitalismo brasileiro, marcada pela articulação entre relações capitalistas, heranças coloniais e escravistas e formas persistentes de desigualdade racial (Fernandes, 2005). Desse modo, raça não constitui apenas uma dimensão adicional da insegurança alimentar, mas uma mediação histórica que participa da forma como os efeitos das crises econômicas, sociais e sanitárias são distribuídos na sociedade.

Nesse contexto, a relação entre agronegócio e SAN precisa ser compreendida em articulação com as transformações na atuação estatal e com a estrutura do sistema alimentar brasileiro. A expansão do agronegócio, baseada na produção de commodities, na concentração fundiária e na integração aos mercados internacionais, ocorre simultaneamente à disputa por prioridades, recursos e sentidos das políticas públicas de alimentação (Delgado, 2012). Assim, a intensificação da fome no período analisado não pode ser atribuída isoladamente à austeridade, à pandemia ou ao agronegócio. O que a análise permite evidenciar é a articulação entre essas dimensões: as restrições impostas à capacidade de financiamento das políticas sociais, a persistência de desigualdades estruturais, os efeitos da crise sanitária e a organização do sistema agroalimentar

compõem um conjunto de determinações que condicionam a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

5. Conclusão

Este artigo teve como objetivo analisar, a partir da literatura crítica, as relações entre o avanço do agronegócio, a atuação do Estado e as disputas na sociedade civil na configuração da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil, considerando as relações de classe, raça e gênero. A revisão bibliográfica realizada permitiu compreender que a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) não depende exclusivamente da disponibilidade de alimentos, mas está relacionada às condições econômicas, políticas e sociais que estruturam sua produção, distribuição e acesso.

A análise demonstrou que a expansão do agronegócio está articulada a um modelo de desenvolvimento marcado pela produção de commodities, pela concentração fundiária, pela participação do capital financeiro e pela integração aos mercados internacionais. Embora esse modelo tenha relevância econômica e contribua para a produção agropecuária nacional, sua expansão não se traduz automaticamente em ampliação do acesso da população a uma alimentação adequada e saudável. A literatura analisada evidencia, portanto, a existência de contradições entre a elevada capacidade produtiva do país, a orientação agroexportadora e a realização do DHAA, especialmente quando

consideradas as condições de distribuição e acesso aos alimentos (Delgado, 2012; Belik, 2003; Costa, 2016).

A perspectiva gramsciana de Estado ampliado contribuiu para compreender que essas contradições não se restringem à dimensão econômica. A relação entre Estado, sociedade civil e agronegócio envolve disputas em torno de projetos de desenvolvimento, prioridades de políticas públicas e formas de organização do sistema alimentar. Nesse sentido, as políticas de SAN constituem um campo de disputas no qual diferentes sujeitos sociais participam da definição de prioridades, recursos e concepções sobre produção, alimentação e direitos sociais (Gramsci, 2000; Coutinho, 1992; Acanda, 2006).

A análise das desigualdades sociais demonstrou, ainda, que os efeitos da insegurança alimentar são distribuídos de forma desigual. As relações de classe, raça e gênero constituem mediações importantes para compreender as diferentes condições de acesso à renda, ao trabalho, às políticas públicas e aos alimentos. No caso da população negra, os dados da Rede PENSSAN e a literatura sobre racismo estrutural evidenciam a persistência de desigualdades raciais na ocorrência da insegurança alimentar, indicando que a realização do DHAA é atravessada por processos históricos de desigualdade social e racial (PENSSAN, 2021; PENSSAN, 2022; PENSSAN, 2023; Almeida, 2019; Carneiro, 2019).

A discussão sobre o período de 2016 a 2023 permitiu situar essas desigualdades em um contexto de mudanças na orientação

das políticas econômicas e sociais, marcado pela austeridade fiscal, pela restrição da capacidade de expansão do financiamento das políticas sociais e, posteriormente, pelos efeitos da pandemia de COVID-19. A análise não permite estabelecer uma relação causal simples entre austeridade, pandemia e fome. O que se evidencia é a articulação entre essas dimensões e condições sociais preexistentes, que contribuíram para ampliar as vulnerabilidades alimentares em um contexto marcado por desigualdades estruturais. Nesse processo, a organização do sistema agroalimentar e a atuação estatal constituem dimensões relevantes para compreender os limites existentes à efetivação do DHAA.

Dessa forma, a revisão bibliográfica realizada indica que a SAN deve ser compreendida como uma questão simultaneamente econômica, política e social, atravessada por relações de poder e disputas entre diferentes projetos societários. A análise do agronegócio, da atuação estatal e das desigualdades de classe, raça e gênero permite evidenciar que a garantia do DHAA não pode ser reduzida à capacidade produtiva do país, uma vez que depende também das condições de acesso, distribuição, proteção social e formulação das políticas públicas. Assim, os resultados alcançados reforçam a necessidade de compreender a SAN no interior das relações sociais e políticas que estruturam o sistema alimentar brasileiro.

Referências

ACANDA, Jorge Luis. As duas faces do liberalismo. In: ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006. p. 65-95.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, p. 12-20, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BUCI-GLUCKSMANN, Christine. **Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

CARNEIRO, Sueli. **Escritos de uma vida**. São Paulo: Pólen, 2019.

COSTA, Solange Maria Gayoso da. Agronegócio, produção de alimentos e segurança alimentar na América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, p. 149-156, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: teoria ampliada do Estado**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 73-88.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Debate contemporâneo: sociedade civil, democracia e esfera pública na tradição liberal. In: DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.

FAO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. Rome: FAO, 2023. Disponível em: https://www.fao.org/documents/card/en/c/cc3025en. Acesso em: 10 jan. 2026.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV/UFRJ, 2012.

FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração final: pelo direito dos povos a produzir, alimentar-se e a exercer sua soberania alimentar**. Havana, Cuba, 2001.

GONZALEZ, Lélia. A categoria político-cultural de amefricanidade. **Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 92/93, p. 69-82, jan./jun. 1988.

GORBAN, Miryam et al. **Segurança e soberania alimentar**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

LESSA, Sergio. **Capital e Estado de Bem-Estar: o caráter de classe das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; MARQUES, Valéria Borges. **Segurança alimentar**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2000.

MOURA, J.; SANTOS, L. Desertos alimentares urbanos no Brasil: uma revisão sistemática. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 4, 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Organização das Nações Unidas, 1948.

PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: https://olheparaafome.com.br.

PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: https://olheparaafome.com.br. Acesso em: 10 jan. 2026.

PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Brasil**. São Paulo: Rede PENSSAN, 2023. Disponível em: https://olheparaafome.com.br. Acesso em: 10 jan. 2026.

PEREIRA, Potyara A. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política social no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

PINHEIRO, M. Cidadania alimentar e democracia. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 23, n. 3, 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2021.

SEVERO, M. Estado e agronegócio no Brasil: a oficialização de uma imagística. **Mana**, Rio de Janeiro, 2024.

SILVA, Maria Zênia Tavares da. A segurança e a soberania alimentar e nutricional no contexto das políticas públicas no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 138, p. 256-273, maio/ago. 2020.


LASSAL
ESS-UFF
LABORATÓRIO DE SERVIÇO SOCIAL,
MOVIMENTOS SOCIAIS E
NOVOS PROJETOS SOCIETÁRIOS
NA AMÉRICA LATINA


uff
Universidade
Federal
Fluminense


UANÁ
EDITORA