



ANAIS do II Seminário do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas



Evento Híbrido
27, 28 e 29 de Março de 2024



REALIZAÇÃO:



COMISSÃO CIENTÍFICA

Alex Sander Barcelos Retamoso

Aline Flach Santos

Ana Lucia de Freitas Azambuja

André Iser Siqueira

Carla Wu

César Luciano Filomena

Claudio Junior Damin

Cristina Peres Barboza Dias

Daisa Moura Debus

Daniela Miranda da Costa

Daniele Bonapace

Danise Tatiane Reck Arnoud

Denise Denise Aristimunha de Lima

Domingos Sávio Campos de
Azevedo

Edson Paniagua

Eteyle Bastos Marques

Graciane Pedó Nunes

Irene Margarete Correa Soares
Pino

Ismael Mauri Gewehr Ramadam

Jandira Eloha Lopes

Jaqueline Carvalho Quadrado

João Pedro da Rosa Ribeiro

Joelma Gomes da Silva

Jonivan Martins de Sá

José Leandro Ciciliano Tavares

José Luciano Gattiboni

Liana Ruff dos Santos

Lisiani Guimarães Scalco

Luis André Antunes Padilha

Luis Hamilton Tarragô Pereira
Júnior

Marco Antonio Almeida Assumpção

Marina Gabrieli Barbosa de
Andrade



II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas: governança e municipalismo fronteiriço

Mario Luiz Amorim da Silva

Rodrigo Ferreira Maurer

Mateus Silva de Medeiros

Ronaldo Bernardino Colvero

Maurício Danski

Sabrina Orth

Melissa da Rosa Ribeiro

Tais Martins Camoretto

Muriel Pinto

Thiago da Silva Sampaio

Nívia Maria Duarte Delgado

Vagner de Mattos Poerschke

Brandolt

Vanessa Salaibe Motta

Nola Patrícia Gamalho

Vanusa Vissozi de Oliveira

Rafaela Lopes da Silveira

Vilson Ervandil Messa dos Santos

Renice Madelaine de Andrades

Wilian Pires Santos

Renilza Carneiro Disconsi

I Seminário do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. V. 1. São Borja, 2024.

II Seminário do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas
Unipampa – São Borja | 27, 28 e 29 de março | Evento híbrido



APRESENTAÇÃO:

O II Seminário de Pós-Graduação em Políticas Públicas do PPGPP-UNIPAMPA ocorreu em março de 2024 com a temática “Políticas Públicas, Governança e Municipalismo fronteiriço”. O evento ocorreu na modalidade híbrida contando com palestras, workshops, reuniões técnicas e Grupos de trabalho. Durante duas noites ocorreram palestras com a Prof.^a Dr.^a Carla Almeida (Coordenadora dos Programas Profissionais da área de Ciência Política e Relações Internacionais da Capes) e com Prefeitos, Vereadores e secretários municipais. Ao todo foram aprovados, apresentados e publicados 77 artigos completos que consolidam o devido seminário de pós-graduação com um dos maiores do Sul do país no campo das políticas públicas. Entre os autores destacam-se pesquisadores e profissionais com perfil interdisciplinar e transdisciplinar que abordaram diversas políticas setoriais e metodologias em políticas públicas. Entre os seus objetivos, o evento visou refletir sobre o campo das políticas públicas com a comunidade interna e externa ao PPGPP. Articulação entre expertise acadêmica e profissional. Redes institucionais. Difusão do curso e democratização da pós-graduação. Como principais resultados deste II Seminário destaca-se a integração interna da comunidade do PPGPP-UNIPAMPA, assim como a integração do PPG com a comunidade acadêmica externa e comunidade local e regional da fronteira do RS. Aproximação do evento de palestrantes de alto nível em escala nacional e internacional. Possibilitou discussões de alto nível com mestrandos, doutorandos, Pós-doutorandos e professores universitários, pesquisadores do campo das Políticas públicas e áreas convergentes à devida área. Aproximação de graduandos com as discussões de pós-graduação. Possibilitou formações e capacitações em diversas frentes no campo das Políticas Públicas, Dinâmicas de fronteira e Desenvolvimento regional. Para tanto, os anais com os artigos completos apresentam uma diversidade de pesquisas, investigações e estudos técnicos que trazem grandes contribuições para os processos de planejamento e gestão de políticas públicas em diversos territórios do Brasil e da Argentina, que reforçam a importância da área de Ciência Política e Relações internacionais e suas intersetorialidades com outras áreas do conhecimento. Cabe destacar também os processos de consolidação do Seminário do PPGPP-UNIPAMPA que se propõe a instigar a discussão de uma periferia espacial no caso São Borja-Brasil para outros centros regionais e nacionais no Brasil e América Latina.

São Borja, Julho de 2024.

Prof. Dr. Muriel Pinto

Prof. Esp. João Pedro da Rosa Ribeiro

SUMÁRIO

GT 1 – POLÍTICAS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL... 9	9
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCARTE DO LIXO ELETRÔNICO NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO/RO	9
UM RIO FRONTEIRIÇO AO SUL DO OCEANO ATLÂNTICO: REPERCUSSÕES AMBIENTAIS DA CONSERVAÇÃO DO RIO URUGUAI PARA O ESTUÁRIO RIO DO PRATA	17
SUSTENTABILIDADE E SOCIOBIODIVERSIDADE BRASILEIRA: (RE)PENSANDO O DESENVOLVIMENTO AO ENCONTRO DA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL	26
AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA SÍNTESE E O FOCO DE SÃO BORJA	36
DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO SANEAMENTO BÁSICO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA À LUZ DA DIGNIDADE HUMANA	50
OS ANIMAIS ABANDONADOS NAS CIDADES BRASILEIRAS E A PERSPECTIVA DA ÉTICA ANIMALISTA.....	64
GT 2 – RELAÇÕES INTERNACIONAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DINÂMICAS SOCIAIS FRONTEIRIÇAS.	88
POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO FRONTEIRIÇA: UMA ANÁLISE SOBRE A TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI.....	88
GT 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS.....	97
A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS	97
PANORAMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO RURAL E URBANA.....	107
ANÁLISE DE RELATO DE EXPERIÊNCIA: ESTUDO DO PRECEPTOR DA E. E. T. OLAVO BILAC.....	117
ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICO NORMATIVA DA POLÍTICA.....	130
EDUCAÇÃO INTEGRAL: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM DESENVOLVIMENTO	141
OS OBJETIVOS DO PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA: ESTUDO DE CASO DA ESCOLA MUNICIPAL UBALDO SORRILHA DA COSTA.....	151

A IMPORTÂNCIA DAS NEUROCIÊNCIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIÉS TECNOLÓGICO POR FUTUROS DOCENTES	166
LEME – OFICINAS PREPARATÓRIAS PARA O ENEM E O PERFIL SÓCIO-ACADÊMICO DO GRUPO DE APOIO	176
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO DIGITAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS	188
LA TRADICIÓN CULTURAL EN LAS CIUDADES GEMELAS	202
SANTO TOMÉ Y SAO BORJA: APROXIMACIÓN A LA PERSONALIDAD DEL SER FRONTERIZO.	202
O PAPEL DE NOVAS IDENTIDADES NEGRAS NO ENSINO SUPERIOR PARA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS	209
OS TENSIONAMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES DO RJ	218
O PAPEL DAS COOPERATIVAS E DAS ONG'S EDUCACIONAIS NO COMBATE A EXPLORAÇÃO DA MÃO DE OBRA.....	231
OS OBJETIVOS DO PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA A PARTIR DO PRECEPTOR DO INSTITUTO ESTADUAL PADRE FRANCISCO GARCIA..	242
EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES: A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NOS CURSOS DE PEDAGOGIA EAD NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA.....	257
GT 4 – POLÍTICAS DE GÊNERO, VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E SEXUALIDADE.....	273
ENSINO DE FILOSOFIA NO ENSINO SUPERIOR: GÊNERO COMO UMA FERRAMENTA CONCEITUAL E PRÁTICA.....	273
PANDEMIA DA COVID-19 E A SUBNOTIFICAÇÃO DOS CASOS DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS-BA.....	282
ALÉM DOS NÚMEROS FRIOS: EXPLORANDO PERFIS EM CASOS DE FEMINICÍDIO NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA.....	290
A NEGLIGÊNCIA SISTÊMICA DAS NECESSIDADES DAS MULHERES ENCARCERADAS EM PRESÍDIOS MISTOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA	302
CULTURA BRASILEIRA: DESAFIOS NA REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NEGRAS.....	312
JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	326
VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTEMPORÂNEA: A CRIMINALIZAÇÃO DE CONDUTAS QUE AFETAM A DIMENSÃO PSICOLÓGICA DA MULHER.....	335



POLÍTICAS PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE SOB A FORMA DE DIREITOS SOCIAIS	344
POLÍTICA PÚBLICA “SALA DAS MARGARIDAS” NA 1º DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE SÃO BORJA.....	357
MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL E A DISCRICIONARIEDADE DOS GESTORES PÚBLICOS.....	367
GT 5 – POLÍTICAS CULTURAIS, PATRIMÔNIO, TURISMO E ARQUEOLOGIA MISSIONEIRA E FRONTEIRIÇA	378
POLÍTICAS PÚBLICAS NO UNIVERSO DA CULTURA: UM INSTRUMENTO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO.....	378
DA CULTURA AO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A VALORAÇÃO E PROTEÇÃO JURÍDICA NO BRASIL	387
GT 6 – POLÍTICAS PÚBLICAS E INDÚSTRIA CRIATIVA	396
POLÍTICAS PARA A INDÚSTRIA CRIATIVA E O DESENVOLVIMENTO NA FRONTEIRA BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI	396
GT 7 – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO LOCAL/ REGIONAL.	406
FRAGILIDADES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS - ESTUDO DE CASO: UNIPAMPA CAMPUS ITAQUI	406
CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 6-COREDES FRONTEIRA OESTE E CAMPANHA	424
GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIOS: UMA PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO EFICIENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	435
RECURSOS TERRITORIAIS E ESCALAS DE PODER NO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO DA PONTE DA INTEGRAÇÃO DE SÃO BORJA-BRA/ SAN TOMÉ-ARG (2021-2023)	448
ESTUDOS DAS RECEITAS CORRENTES ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DE BARRA DO QUARAÍ, ITACURUBI, MAÇAMBARÁ E MANOEL VIANA – ANO 2022.....	467
GT 8 – PRODUÇÃO TÉCNICA E TECNOLÓGICA (PTT’S) EM	485
POLÍTICAS PÚBLICAS.....	485
TECNOLOGIA E TRANSPORTE PÚBLICO: UM DEBATE SOBRE MOBILIDADE E CIDADE SUSTENTÁVEL	485
GT 9 – ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS, METODOLOGIAS E ESTUDOS DE CASO.....	493



INOVAÇÃO, COMPETÊNCIAS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL EM COOPERATIVAS: UMA REVISÃO SISTEMATIZADA	493
O IMPACTO DA INOVAÇÃO NO COOPERATIVISMO: ESTUDO DE CASO DE UMA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS.	511
O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL.....	526
TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA REDUÇÃO DA EVASÃO UNIVERSITÁRIA E PROMOÇÃO DA EQUIDADE NO ENSINO SUPERIOR	536
PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): HISTÓRICO, AVANÇOS E NECESSIDADES	550
ANÁLISE DE POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL COMO CRITÉRIO POSSÍVEL PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)	559
POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA: CENÁRIO ECONÔMICO	569
POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	580
A LEI Nº 14.181/2021 COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO.....	592
GT 10 – POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS.....	605
DESINFORMAÇÃO SOBRE POVOS INDÍGENAS: UM PROBLEMA PARA A AGENDA POLÍTICA DA FRONTEIRA OESTE	605
IDENTIDADE ANCESTRAL TALIÁSERI 'TARIANO	615
EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA EM EXTENSÃO: AÇÕES ENTRE UNIVERSIDADE E EDUCAÇÃO BÁSICA.....	625
CONHECIMENTOS DOS DOCENTES DE HISTÓRIA E GEOGRAFIA DO I. E. ARNELDO MATTER SOBRE A LEI 10.639/03	634
GT 11 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE	645
POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE BUCAL: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA BRASIL SORRIDENTE	645
INTERRUPÇÃO VOLUNTÁRIA DA GESTAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES DE ABORTO NA AMÉRICA DO SUL	656
A IMPLEMENTAÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO DE HUMANIZAÇÃO EM HOSPITAIS da 13ª COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE-RS.....	665



GT 12 – POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA	675
CONSELHOS DE JUVENTUDE NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS: REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL	675
AS FUNÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PELOS ENTES DA FEDERAÇÃO	686
PREVENÇÃO E ATENDIMENTO: O PAPEL DA ESCOLA NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	697
ESTUDO JURÍDICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MITIGAÇÃO DO ABANDONO AFETIVO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	707
ENVELHECIMENTO DA SOCIEDADE: UM OLHAR ACERCA DA LEGISLAÇÃO VIGENTE NO BRASIL	722
EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS: EIXO DE FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	733
O PAPEL DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO BRASIL: MUDANÇAS DE PERSPECTIVAS AO LONGO DA HISTÓRIA	744
PROJETO CRESCER: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL	752
PROTEÇÃO SOCIAL À ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO	763
COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA: UMA ANÁLISE SOBRE A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA	771
REVISÃO DE LITERATURA: SERVIÇO EM ACOLHIMENTO FAMILIAR.....	782
GT 14 – GOVERNANÇA, REDES INSTITUCIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	790
INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS EM SANTA MARIA, RS	790
CASO JÉSSICA VITÓRIA: RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS E PROPAGAÇÃO DE FAKE NEWS EM MEIOS DE CONEXÃO ...	800
COMPROMISSOS E DESAFIOS: IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 EM POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	809
GT 15 – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	819
UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PRESÍDIO ESTADUAL DE SÃO BORJA NO PERÍODO DE 2022/2023	819



II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Políticas Públicas: governança e municipalismo fronteiriço

ISOMORFISMO INSTITUCIONAL: A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL NA CIDADE DE URUGUAIANA-RS.....	828
POLÍTICAS DE ENCARCERAMENTO EM MASSA E SEU IMPACTO NA CONSOLIDAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	838

GT 1 – POLÍTICAS AMBIENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCARTE DO LIXO ELETRÔNICO NO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO/RO

Washington da Silva Batista¹
Gleimíria Batista da Costa Matos²
Alice Munz Fernandes³

Resumo: O descarte de resíduos eletrônicos configura-se como uma temática emergente na sociedade contemporânea impulsionada pelo advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Nesse sentido, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas orientadas à tal problemática adquire relevância, o que culmina na criação de dispositivos legais. Assim, a pesquisa realizada teve como objetivo analisar as políticas públicas voltadas às ações de descarte do lixo eletrônico no município de Porto Velho/RO. Para tanto, procedeu-se com uma exploração documental pautada na legislação nacional e municipal. Os resultados obtidos fornecem um panorama geral de tais dispositivos legais, bem como ponderam sobre a incipiência de estudos que versam sobre a eficácia e efetividade destas políticas públicas.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável; Legislação Ambiental; Resíduos Sólidos.

INTRODUÇÃO

O crescimento populacional e as mudanças nos hábitos de consumo das pessoas têm proporcionado transformações em múltiplos contextos da sociedade contemporânea, inclusive no âmbito da produção de aparelhos eletrônicos e, conseqüentemente, na intensificação de seu uso e descarte (ALMEIDA, 2002).

A problemática se agrava pelo fato de que os resíduos eletrônicos – compostos por equipamentos eletrônicos inservíveis e/ou que são descartados em substituição a aparelhos mais modernos – contém substâncias tóxicas, que são nocivas tanto à saúde humana quanto ao meio ambiente. Desse modo, são tratados como lixo eletrônico (ZANIRATO; ROTONDARO, 2016).

Não obstante, o relatório The Global E-Waste Monitor publicado pela

¹ Doutorando em Desenvolvimento Regional. Email: washington.batista@unir.br

² Doutora em Desenvolvimento Regional. Docente da Universidade Federal de Rondônia. Email: gleimiria@unir.br

³ Doutora em Agronegócios. Docente da Universidade Federal do Pampa. Email: alicemunz@gmail.com

Organização das Nações Unidas (ONU, 2022) afirma que a produção de lixo eletrônico no mundo totalizou 53,6 milhões de toneladas, o que representa um aumento de 9,2 milhões de toneladas em comparação com 2014. Além disso, esse documento preconiza no modelo *business as usual* uma projeção de produção de cerca de 74,7 milhões de toneladas de resíduos eletrônicos em 2030 (FORTI *et al.*, 2020).

Ademais, deste total de resíduos gerados, somente 17,4% foram reciclados, o que poupou a retirada imediata de 9,3 milhões de toneladas de matéria-prima da natureza (FORTI *et al.*, 2020). Isso porque os produtos eletrônicos contêm em sua composição elementos como ouro, prata, cobre, platina e paládio, por exemplo, além de outros cuja obtenção requer a exploração de recursos naturais (SAHAJWALLA; HOSSAIN, 2023).

Apesar da importância das questões socioambientais, pesquisas acerca da eficácia das políticas públicas têm demonstrado que o poder público vem enfrentando dificuldades para resolver os problemas relacionados ao lixo eletrônico (CARRIELLO *et al.*, 2022). Como consequência, emergem discussões acerca de ferramentas de fiscalização e controle, bem como de políticas educacionais de conscientização e de disseminação de informações sobre os perigos do descarte incorreto de resíduos eletrônicos (GALVÃO *et al.*, 2021).

No município de Porto Velho/RO esta situação não é diferente, visto que “o ritmo de produção, consumo e descarte de resíduos sólidos aumentou significativamente” devido a intensificação da sua taxa de ocupação da população economicamente ativa, bem como da queda no índice de desemprego (BARBOSA; NETO; SANTOS, 2017, p. 277). Ou seja, por um lado tem-se a maximização do poder aquisitivo da população, mas por outro há uma tendência de aumento na geração de resíduos sólidos, entre os quais tem-se o lixo eletrônico.

Ante ao exposto, a pesquisa realizada teve como objetivo analisar as políticas públicas orientadas às ações de descarte do lixo eletrônico no município de Porto Velho/RO. Para tanto, verificou-se a consonância do descarte deste material quanto ao que preconiza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305 de 02 de agosto de 2010) e a Lei Municipal nº 2.138 de 26 de março de 2014, que institui normas e procedimentos para a coleta, armazenagem e destinação final de eletrodomésticos e produtos eletroeletrônicos.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O lixo eletrônico consiste em um problema que impacta não somente a preservação do meio ambiente, mas também as próprias condições de saúde das populações (ZANIRATO; ROTONDARO, 2016). Contudo, a cultura do consumo que caracteriza a sociedade contemporânea tem estimulado a produção de resíduos eletrônicos, pois transformou a relação que os indivíduos possuem com os objetos, bem como seu significado social (CAVALCANTI; CAVALCANTI, 1994; WALDMAN, 1997).

No Brasil, a política de inclusão digital tem contribuído para a maximização de tais resíduos, visto que estimula o uso de produtos eletrônicos. Entretanto, “a comunicação democrática deve ser também uma comunicação sustentável” (MOI *et al.*, 2012, p. 39-40), o que retrata a importância do protagonismo do cidadão nesse contexto.

Sob este aspecto, Murugesan (2010) salienta a existência da Tecnologia da Informação Verde (TI Verde) que pode ser considerada como o estudo e a prática de projetar, produzir, utilizar e descartar equipamentos de Tecnologia da Informação de maneira eficiente e eficaz. Dessa forma, busca-se a minimização dos impactos ambientais, contribuindo com a sustentabilidade tanto econômica quanto social.

O descarte inadequado de resíduos eletrônicos compromete também a saúde das pessoas que trabalham com coleta para reciclagem: os catadores. Um relatório divulgado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) revela que cerca de 12,9 milhões de mulheres estão trabalhando no setor informal de resíduos, o que potencialmente as expõe ao lixo eletrônico tóxico e as coloca em risco (ONU, 2016).

Além disso, mais de 18 milhões de crianças e adolescentes, alguns com apenas cinco anos de idade, estão ativamente engajados no setor

industrial informal, do qual o processamento de resíduos é um subsetor. Crianças expostas ao lixo eletrônico são particularmente vulneráveis aos produtos químicos tóxicos que eles contêm, principalmente mercúrio e chumbo. Por serem menores, com órgãos menos desenvolvidos e ritmo acelerado de crescimento em comparação com os adultos, são mais afetadas. O relatório exige uma ação eficaz e vinculativa por parte dos exportadores, importadores e governos para garantir o descarte ambientalmente correto do lixo eletrônico e a saúde e segurança dos trabalhadores, de suas famílias e comunidades. Contudo, se esses equipamentos eletrônicos não receberem uma destinação ambientalmente adequada ao final de sua vida útil, provavelmente se transformarão em lixo eletrônico ou lixo tecnológico (ONU, 2016, s/p).

Assim, apesar das múltiplas discussões acerca do desenvolvimento sustentável, o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) desacompanhado da maximização da consciência ambiental e de hábitos de consumo sustentável têm fomentado a geração de lixo eletrônico. Outro agravante corresponde ao fato de que a vida útil de tais aparelhos se mostra cada vez mais curta (MURUGESAN *et al.*, 2013).

Nesse sentido, reverbera-se a pertinência do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas que auxiliem na mitigação dos problemas concernentes ao lixo eletrônico. De acordo com Easton (1965), entende-se como política pública o sistema que interliga formulação, resultados e ambiente a fim de alcançar determinado objetivo. Para isso, o autor enfatiza a influência de distintos *stakeholders* e atores, inclusive do setor privado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada classifica-se como qualitativa em relação à abordagem do problema, visto que se pauta no detalhamento do fenômeno a fim de maximizar sua compreensão a partir de uma perspectiva analítica integrada (GODOY, 1995). No que diz respeito à finalidade, caracteriza-se como um estudo exploratório, pois “contribui para o esclarecimento de questões superficialmente abordadas sobre o assunto” (RAUPP; BEUREN, 2006, p. 80). Em relação aos procedimentos técnicos, trata-se de uma investigação documental.

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa

bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Dentre as fontes de dados para a coleta documental adotaram-se os instrumentos institucionais. Ou seja, o conjunto de leis que rege a dinâmica de descarte de resíduos sólidos no Brasil, bem como a lei municipal que versa sobre o lixo eletrônico no município de Porto Velho/RO, foco da análise.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

No município de Porto Velho/RO desde o ano de 2014 tem-se uma lei específica para reger o descarte do lixo eletrônico: a Lei Municipal nº 2.138 de 26 de março de 2014, cuja publicação se deu no dia 4 abril de 2014 no Diário Oficial do Município (DOM) (PORTO VELHO, 2014). Em seu Artigo 1º consta a seguinte redação:

Os eletrodomésticos e produtos e componentes eletroeletrônicos, considerados como lixo tecnológico, devem receber uma destinação final adequada que não provoque danos à saúde da população ou impactos negativos ao meio ambiente (PORTO VELHO, 2014, s/p).

Assim, de acordo com o referido instrumento institucional, os responsáveis pela produção, importação e/ou comercialização devem se responsabilizar também pelo encaminhamento sustentável dos resíduos de seus produtos – que se tornaram lixo eletrônico. De acordo com o Artigo 2º da mesma lei evidencia-se que lixo tecnológico pode ser entendido da seguinte maneira:

I – Computadores, seus componentes e periféricos; II – Televisores e monitores; III – Acumuladores de energia (baterias, pilhas, nobreaks, etc); IV – Aparelhos celulares; V – Lâmpadas fluorescentes e eletrônicas; VI – Aparelhos e equipamentos de exames de saúde; tipo Raio X; VII – Produtos magnetizados (PORTO VELHO, 2014).

Essa lei foi promulgada há aproximadamente dez anos e até os dias de hoje desconhece-se sua eficácia. Também é dúbia sua efetividade enquanto política pública, visto que a fiscalização é incipiente. Por consequência, não é

possível perceber, de maneira direta, os seus contributos para o bem-estar social – que se configura como o objetivo primordial de qualquer política pública (RIBEIRO; NUNES, ALMEIDA, 2018).

No panorama nacional tem-se como referência a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) instituída pela Lei nº. 12.305 de 02 de agosto de 2010, que imputa aos fabricantes, importadores, consumidores e comerciantes a responsabilidade de descartar seus resíduos de forma sustentável, e estabelece outras proibições (BRASIL, 2010).

Esse tipo de resíduo é carregado de toxinas em seus componentes, o que implica na importância da execução de um fluxo logístico reverso (BRASIL, 2010). Além dos benefícios ambientais, a logística reversa proporciona ganhos econômicos, pois minimiza os custos com matéria-prima mediante o reaproveitamento de materiais (LAVEZ; SOUZA; LEITE, 2011).

Isto posto, por mais que o município de Porto Velho/RO possua uma legislação própria que versa sobre o descarte adequado de lixo eletrônico, ainda são esquálidas as pesquisas que investigam sua efetividade, o que contribui para a promoção de prejuízos socioambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada enfatiza aspectos relacionados às políticas públicas de descarte de resíduos eletrônicos no município de Porto Velho/RO, cujo panorama proporciona *insights* para investigações futuras acerca da eficácia das ações adotadas. De igual modo, pondera-se sobre a efetividade de tais políticas quanto à promoção do bem-estar social e coletivo.

Logo, reconhece-se a pertinência da temática, que pode ser tratada como um problema de saúde pública, haja vista os impactos do lixo eletrônico na saúde humana e na preservação do meio ambiente. Contudo, como limitações do estudo evidencia-se a sua superficialidade, uma vez que os instrumentos institucionais abordados não foram devidamente aprofundados. Também há a carência de evidências empíricas, pois a pesquisa documental limitou-se a explicitar o panorama da legislação vigente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- BARBOSA, Xênia de Castro; NETO, João Baraldi; SANTOS, José Italo Oliveira. **O ordenamento jurídico frente à questão do lixo eletrônico: uma análise da problemática na cidade de Porto Velho-RO**. Revista de Direito da Cidade, v. 9, n. 1, p. 276-312, 2017.
- BRASIL. **Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm
Acesso em: 14 fev. 2024.
- CARRIELLO, Giovanni Miraveti *et al.* **Lixo eletrônico: uma revisão de artigos disponíveis na Plataforma OASISBR. Perspectiva**, v. 46, n. 174, p. 31-42, 2022.
- CAVALCANTI, Fernando Celso Uchôa; CAVALCANTI, Pedro Celso Uchôa. **Primeiro cidadão, depois consumidor**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 1994
- EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- FONSECA, José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.
- FORTI, Vanessa *et al.* **The Global E-waste Monitor 2020: Quantities, flows and the circular economy potential**. 2020. Disponível em: https://ewastemonitor.info/wp-content/uploads/2020/11/GEM_2020_def_july1_low.pdf Acesso em: 20 set. 2023.
- GALVÃO, Thaís Werneck de Faria Barros *et al.* **Cumprimento de políticas públicas ambientais e destinação de resíduos eletrônicos: uma análise dos fatores dificultadores**. Revista Eletrônica TECCEN, v. 14, n. 1, p. 07-13, 2021.
- GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, v. 35, p. 20-29, 1995.
- LAVEZ, Natalie; SOUZA, Vivian Mansano; LEITE, Paulo Roberto. **O papel da logística reversa no reaproveitamento do “lixo eletrônico”:** um estudo no setor de computadores. Revista de Gestão Social e Ambiental, v. 5, n. 1, p. 15-32, 2011.
- MOI, Paula Cristina Pedroso *et al.* **Lixo eletrônico: consequências e possíveis soluções**. Connectionline-Revista Eletrônica do UNIVAG, n. 7, 2012.
- MURUGESAN, San *et al.* **Fostering green it [guest editors' introduction]**. IT Professional, v. 15, n. 1, p. 16-18, 2013.
- ONU. Organização das Nações Unidas. **Aumento do lixo eletrônico afeta saúde de milhões de crianças, alerta OMS**. 2016, Disponível em: [https://brasil.un.org/pt-br/131782-aumento-do-lixo-eletronico-afeta-saude-de-](https://brasil.un.org/pt-br/131782-aumento-do-lixo-eletronico-afeta-saude-de)

milhoes-de-criancas-alerta-oms>. Acesso em 17 set. 2023.

ONU. Organização das Nações Unidas. **97% do lixo eletrônico da América Latina não é descartado de forma sustentável**. 2022. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2022/01/1777952>>. Acesso em: 20 set. 2023.

PORTO VELHO. **Lei nº. 2.138, de 26 de março de 2014**. Institui normas e procedimentos para a coleta, armazenagem e destinação final de eletrodomésticos e produtos eletroeletrônicos considerados como lixo tecnológico, no âmbito do município de Porto Velho. 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/ro/p/porto-velho/lei-ordinaria/2014/214/2138/lei-ordinaria-n-2138-2014-institui-normas-e-procedimentos-para-a-coleta-armazenagem-e-destinacao-final-de-eletronicos-e-produtos-eletronicos-considerados-como-lixo-tecnologico-no-ambito-do-municipio-de-porto-velho> Acesso em: 13 fev. 2024.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às Ciências Sociais**. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2006.

RIBEIRO, Maria de Fátima; NUNES, Geilson; ALMEIDA, Patrícia Silva de. **O desenvolvimento dos direitos fundamentais através da tributação: políticas públicas como fomento do bem-estar social**. Meritum: Revista de Direito da Universidade FUMEC, v. 13, n. 1, 2018.

SAHAJWALLA, Veena; HOSSAIN, Rumana. **Rethinking circular economy for electronics, energy storage, and solar photovoltaics with long product life cycles**. MRS Bulletin, p. 1-11, 2023.

WALDMAN, Maurício. **Ecologia e lutas sociais no Brasil**. São Paulo: Contexto; 1997

ZANIRATO, Sílvia Helena; ROTONDARO, Tatiana. **Consumo, um dos dilemas da sustentabilidade**. Estudos Avançados, v. 30, p. 77-92, 2016.

UM RIO FRONTEIRIÇO AO SUL DO OCEANO ATLÂNTICO: REPERCUSSÕES AMBIENTAIS DA CONSERVAÇÃO DO RIO URUGUAI PARA O ESTUÁRIO RIO DO PRATA

Alex Sander Barcelos Retamoso⁴
Larissa Nunes Cavalheiro⁵

Resumo: O presente estudo objetiva analisar, em uma perspectiva da ecologia política, o cenário socioambiental da bacia do Rio Uruguai e as suas implicações na definição de políticas públicas em um contexto transfronteiriço, bem como sua importância para a bacia do Rio da Prata. Para tanto, foi empregado o método de abordagem dedutivo e tipológico. Primeiramente, o estudo aborda a relevância do Rio Uruguai e da bacia do Rio da Prata para a região supracitada. Em seguida discorre-se sobre a definição de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável da região e os impactos das relações das referidas bacias com as comunidades as quais estão vinculadas. A partir do estudo, conclui-se que o Rio Uruguai tem uma grande importância para as regiões e as comunidades no seu entorno, bem como para a qualidade das águas do Oceano Atlântico principalmente nas zonas de pesca ao sul do Rio da Prata.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas; Rio Uruguai.

INTRODUÇÃO

A relação entre diversidades de culturas e a biodiversidade é o que define o cenário brasileiro e aqui evidenciado usando o termo sociobiodiversidade. O Brasil destaca-se mundialmente neste sentido, pois em seu território encontram-se recursos naturais em abundância, dispersos nos 6 biomas presentes no território – Pampa, Mata Atlântica, Amazônia, Caatinga, Cerrado e Pantanal. A utilização da biodiversidade pelas pessoas para a manutenção da vida humana é importante elemento de formação e identificação da pluralidade cultural, traduzida em conhecimentos tradicionais passados entre gerações. Logo, falar em sociobiodiversidade é perceber a relação existencial humano-ambiental, que revela a dinâmica e a complexidade da vida como um todo, expressada nos referidos conhecimentos.

⁴ Doutor pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais – Doutorado em Ciências Sociais – da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS – São Leopoldo, RS). Administrador da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Email: alexretamoso@unipampa.edu.br.

⁵ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – Doutorado em Direitos Especiais – da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI – Santo Ângelo, RS). Professora adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Email: larissacavalheiro@unipampa.edu.br

Ciente dessa relação, o presente trabalho pretende analisar, numa perspectiva da ecologia política, o cenário socioambiental relacionado a bacia do Rio Uruguai, destacando as implicações na definição de políticas públicas em torno de um rio que alcança diferentes países. Tal pretensão parte do seguinte problema de pesquisa: Quais os limites e possibilidades na definição de políticas públicas envolvendo a bacia do Rio Uruguai ao encontro da sustentabilidade enquanto paradigma de desenvolvimento envolvendo recursos naturais transfronteiriços?

No intuito de desenvolver essa questão, este artigo apresenta dois momentos. Inicia destacando informações relacionadas ao contexto espacial em que se encontra a bacia do Rio Uruguai. Posteriormente, apresentam-se reflexões acerca da definição de políticas públicas envolvendo o destacado rio, de modo a reconhecer a importância da participação das comunidades ribeirinhas.

Para tanto, utilizaram-se os métodos dedutivo e tipológico. O primeiro, enquanto abordagem, foi usado para partir do cenário geral da bacia do Rio da Prata para analisar especificamente o contexto socioambiental envolvendo a bacia do Rio Uruguai. O segundo, como procedimento, serviu para definir um momento crítico-reflexivo acerca das necessárias políticas públicas, que, de fato, se comprometam com a sustentabilidade da região atingida pelas águas do Rio Uruguai. Por último, como técnicas de pesquisa foram realizadas leituras de obras, assim como a análise da legislação referente ao tema.

IDENTIFICANDO A BACIA DO RIO DA PRATA

Ao observar um ponto qualquer de um rio que flui, não é possível perceber de pronto a importância e os impactos que este ator exerce sobre determinados territórios, e que, por sua vez, não se resumem somente a questões envolvendo secas, enchentes e enxurradas. Para além dessas questões, talvez as mais lembradas devido aos aspectos negativos que ocasionam, também são possíveis apontar outros elementos: a) qualidade da água; b) influência nas áreas de pesca ao sul no oceano Atlântico; c) irrigação e

drenagem de vastas áreas a montante e a jusante. Para uma melhor compreensão do papel de um rio como um ator regional, é preciso compreender qual a relação da “região hidrográfica”, que é composta pelas bacias e sub-bacias hidrográficas.

Para uma melhor compreensão destes fatores, é necessário a compreensão de alguns termos relacionados ao tema. Bacia hidrográfica refere-se a uma área qualquer onde ocorra o escoamento de matéria na forma líquida, e que convergem para um ponto fixo, geralmente sendo o ponto com menor altitude da área, denominado de exutório ou foz.

Sub-bacia hidrográfica é uma área de drenagem, dos afluentes, também chamados de rios tributários, pois convergem para o fluxo principal. Toda a área de terra e de mar que é composta por uma ou mais bacias hidrográficas contíguas e pelas águas subterrâneas e costeiras que lhe estão associadas denomina-se região hidrográfica, uma divisão administrativa de unidade principal para planejamento e gestão das águas.

No caso brasileiro, a Resolução n ° 32, de 15 de outubro de 2003, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), determina a Divisão Hidrográfica Nacional, que por sua vez, está organizada em Regiões Hidrográficas, e foi estabelecida, no intuito de orientar, fundamentar e implementar o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)⁶ em todo o território brasileiro. O Brasil, de acordo com o CNRH, possui doze Regiões hidrográficas, são elas: 1) Região Hidrográfica Amazônica; 2) Região Hidrográfica Atlântico Leste; 3) Região Hidrográfica Atlântico Sudeste; 4) Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental; 5) Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental; 6) Região Hidrográfica Tocantins-Araguaia; 7) Região Hidrográfica Parnaíba; 8) Região Hidrográfica São Francisco; 9) Região

⁶ O Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) é o documento orientador da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e da atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), formado por instituições no nível federal, dos Estados e Distrito Federal e das bacias hidrográficas. Trata-se de um instrumento estratégico para coordenar as ações nas três escalas de gestão dos recursos hídricos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-recursos-hidricos-1>
Acessado em: 25/02/2024

Hidrográfica Atlântico Sul; 10) Região Hidrográfica Paraguai; 11) Região Hidrográfica Paraná e 12) Região Hidrográfica Uruguai.

Figura 1 – Bacia hidrográfica do Rio da Prata



Fonte: <https://ecoa.org.br/aqua/bacia-do-rio-da-prata/>

No caso da região sul da América do Sul, podemos citar como principal região hidrográfica, a Bacia do Rio da Prata, formada pelos três principais rios, o Paraná, o Paraguai e o Uruguai, que drenam águas de áreas de países como Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. De acordo com a Análise Diagnóstico Transfronteiriço da Bacia do Prata, documento elaborado pelo Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, e que faz parte do Programa Marco para a gestão sustentável dos recursos hídricos da Bacia do Prata (2016, p.13)⁷, que considera os efeitos decorrentes

⁷ O Programa Marco (2003-2005) foi uma ação elaborada como uma análise preliminar dos principais problemas ambientais, fatores e barreiras a superar na Bacia do Prata. A análise foi estabelecida elencando os principais problemas da Bacia: (i) Eventos hidrológicos extremos ligados à variabilidade e alterações climáticas; (ii) Perda de qualidade da água; (iii) Sedimentação das massas de água e cursos de água da Bacia; (iv) Alteração e perda de biodiversidade; (v)

da variabilidade e mudanças climáticas, a referida bacia é uma das maiores do mundo, com área aproximada de 3,1 milhões de quilômetros quadrados. Além disso, o Rio da Prata é um ator muito mencionado entre os exploradores do século XVII e XVIII, e com importância estratégica para a logística hidroviária da região por séculos. Compartilham esta bacia o Brasil, a Argentina, o Paraguai, a Bolívia e o Uruguai.

A cada segundo, o rio da Prata despeja em média 22 mil m³ de água de origem continental no Atlântico sul, ademais a bacia do Prata abrange cerca de 3 milhões e 100 mil km² (Piola *et all.* 2005, p. 31), que incluem áreas remotas, no noroeste boliviano, na cordilheira Central, e as serras a nordeste de Brasília, que estão a mais de 2.500 km de sua foz.

Feita a identificação da área hidrográfica envolvendo diferentes países e rios, o próximo momento destacará o Rio Uruguai, delimitando os apontamentos para as necessárias políticas públicas envolvendo o cenário socioambiental do referido rio para o estabelecimento de um desenvolvimento sustentável envolvendo a região e os recursos naturais transfronteiriços.

A SUSTENTABILIDADE NAS ÁGUAS TRANSFRONTEIRIÇAS DO RIO URUGUAI

Os limites geográficos da bacia do Rio Uruguai se delimitam ao norte e nordeste pela Serra Geral, ao sul pela fronteira com a República Oriental do Uruguai, a leste pela Depressão Central Rio-Grandense e a oeste pela Argentina. Logo: “Por suas dimensões, a bacia hidrográfica do Rio Uruguai é um dos mais importantes corredores de biodiversidade do Cone Sul, apresentando em sua fauna diversas espécies endêmicas ou em vias de extinção” (ELETROBRAS, 2010, p. 6). Neste sentido, a Bacia do Rio Uruguai adquire uma enorme importância para os ecossistemas envolvidos, ou seja, trata-se de um recurso para abastecimento, sendo também um elemento de ajuste do equilíbrio

Utilização insustentável dos recursos haliêuticos; vi) Utilização insustentável dos aquíferos em zonas críticas; vii) Conflitos sobre o uso da água e o impacto ambiental das culturas de regadio; viii) Falta de planos de emergência para catástrofes; e ix) Água insalubre e deterioração da saúde ambiental. COMITÉ DE COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL DOS PAÍSES DA BACIA DO PLATA (2017. p.17).

da biodiversidade regional e para além mar. Por isto, é preciso estabelecer políticas que garantam a sustentabilidade do manejo da referida bacia.

A sustentabilidade enquanto paradigma de desenvolvimento vem sendo debatida desde 1970, quando se acentuaram as preocupações com o rumo do desenvolvimento civilizacional frente aos problemas ambientais, como a poluição atmosférica e aquecimento global, que passaram a ser percebidos pelos seres humanos. Tornaram-se crescentes os impactos negativos devido a manutenção de um crescimento econômico predatório, alheio as implicações que uma produção e consumo desenfreados podem ocasionar no cenário socioambiental. Logo, emerge, historicamente, o conceito de desenvolvimento sustentável como uma alternativa para conciliar economia com a proteção ambiental, de forma a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todas e todos.

Neste sentido, políticas públicas passam a incorporar os valores que identificam o conceito de sustentabilidade enquanto modelo de desenvolvimento e que se irradiam em diversos dispositivos da atual Constituição brasileira. Parte da noção de manutenção da vida, ou seja, assim como as presentes, às futuras gerações de humanos e não-humanos necessitarão de recursos naturais, justificando então o necessário uso racional no presente. Sarlet e Fensterseifer (2023, p. 289) destacam:

A ideia de sustentabilidade encontra-se, portanto, vinculada à proteção ecológica, já que manter (e, em alguns casos, recuperar) o equilíbrio ambiental implica o uso racional e harmônico dos recursos naturais, de modo a, por meio de sua degradação, também não os levar ao seu esgotamento". O conceito de desenvolvimento econômico transcende, substancialmente, a ideia limitada de crescimento econômico.

Porém, em se tratando de um país como o Brasil, o desenvolvimento sustentável deve estar comprometido com o reconhecimento e proteção da sociobiodiversidade presente em seu território, principal característica quando se pensa no contexto socioambiental brasileiro. Tal escopo deve envolver a área em torno do Rio Uruguai, composta por recursos naturais – sendo o principal a água utilizada para consumo – e pessoas que desenvolvem suas atividades de subsistência por meio da pesca artesanal, que moldam o seu modo de vida – cultura. Nota-se “uma interação pautada pela consciência ecológica de

interdependência, do social com o natural, uma vez que indissociáveis sob a perspectiva da Sociobiodiversidade” (CAVALHEIRO, 2023, p. 43).

Para Akamani e Wilson (2011) *apud* Saguier *et al.* (2021, p.2), estabelecer governança em águas transfronteiriças é um objetivo ambicioso em bacias do mundo todo, pois requer a superação de desafios de gestão complexos e muitas vezes controversos, pois as águas transfronteiriças alargam a interdependência hidrológica para além das fronteiras nacionais, estabelecendo uma ligação entre utilizadores de diferentes países num único sistema. Ainda conforme os autores, o grande desafio é gerir um sistema como se fosse único, mas extremamente limitado por questões legais, ambientais, sociais, culturais e institucionais, ademais, aproximadamente, cerca de 263 dos rios do mundo são partilhados por dois ou mais países, representando quase 60% do abastecimento de água doce do globo.

No caso do rio Uruguai, os Estudos de Inventário Hidroelétrico da Bacia do Rio Uruguai (ELETROBRÁS, 2010, p. 6) apontam que no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil, alguns elementos são bastante conflitantes, principalmente no que tange a situação da demanda/disponibilidade hídrica, visto que a mesma é considerada crítica ou muito crítica, devido aos conflitos entre a irrigação, que representa 82% da demanda total da bacia (principalmente o arroz irrigado por inundação), e o consumo humano, bem como os baixos níveis de tratamento de efluentes.

Considerando a complexa rede de atores que interagem com a Bacia do Rio Uruguai, e o impacto da bacia no contexto explicitado, é preciso incluí-lo na agenda de investimentos em políticas públicas, para que de forma sustentável, as mais variadas atividades possam ser desenvolvidas em harmonia com o ecossistema da bacia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Bacia do Rio da Prata, formada pelos rios Paraná, Paraguai e o Uruguai, possui papel fundamental para as relações entre os países que a compartilham: Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e o Uruguai. Especificamente, o recorte do

estudo deu-se sobre o Rio Uruguai, que é um rio importante para a Bacia do Prata, trazendo nutrientes do continente para o oceano atlântico e servindo de corredor para a biodiversidade dos territórios por onde passa.

Entretanto, apesar da importância, não faltam conflitos entre os usos dos recursos hídricos da bacia, bem como não são poucos os atores envolvidos no manejo dos recursos disponíveis. Contudo, de todos os atores humanos envolvidos, são as comunidades ribeirinhas que sofrem com as consequências das intempéries e dos erros no manejo dos recursos hídricos. São elas também as maiores conhecedoras dos detalhes que envolvem o fluxo das águas do rio e da biodiversidade presente nas regiões envolvidas. Por isso, é preciso criar estratégias que articulem seus conhecimentos tradicionais com as políticas aplicadas ao território.

Uma destas estratégias visando a preservação do meio ambiente, seria o aproveitamento dos referidos conhecimentos sobre o rio e suas características que as populações ribeirinhas mantêm de forma oral, conhecimentos sobre alimentação de peixes, *modus vivendi* destes cardumes, aproveitamento de conhecimentos sobre a navegação em prol do turismo sustentável e elementos culturais como gastronomia e costumes.

.Algumas ações locais tem surgido para dar mais legitimidade aos planos e políticas específicas sobre esta fronteira, sobre o rio e sobre a ponte, e, dentre estas, destacam-se as pesquisas do grupo de pesquisa LABpoliter vinculado a Universidade Federal do Pampa, que tem como objetivos apoiar o desenvolvimento transfronteiriço da bacia do Rio Uruguai, contribuir para a compreensão das problemáticas e complexidades da bacia; estimular debates interdisciplinares que contribuam para a consolidação de uma visão de longo prazo sobre política transfronteiriça na referida bacia.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO (ANA).

Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil: regiões hidrográficas brasileiras. Edição Especial, Brasil, 2015. Disponível em:

<https://www.ana.gov.br/as-12-regioes-hidrograficas-brasileiras/uruguai> Acesso em: 16 fev. 2024.

CAVALHEIRO, Larissa Nunes. **Direito e Sustentabilidade ao encontro das diversidades no meio ambiente ecologicamente equilibrado: os Direitos da Sociobiodiversidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. **Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata-ADT. – 1ª ed.** - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC; Estados Unidos: Organización de los Estados Americanos - OEA, 2017. Disponível em: <https://cicplata.org/es/documentos/> Acesso: 20 fev. 2024.

ELETOBRAS. **Estudos de Inventário Hidroelétrico da Bacia do Rio Uruguai no trecho compartilhado entre Argentina e Brasil. Relatório final**. Tomo 1/23, jul. 2010. Disponível em: <https://eletrobras.com/pt/Paginas/UnE-Garabi-Panambi-Estudos-de-Inventario-Hidreletrico.aspx> Acesso em: 20 out. 2018.

PIOLA, Alberto R.; MÜLLER JR. Osmar O.; PALMA, Elbio D. **O impacto do rio da Prata no oceano Atlântico**. Revista Ciência Hoje – vol. 36 – nº 216. Disponível em: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/30719?show=full> Acesso: 20 fev. 2024.

PONTES, Paulo R. M. **Modelagem hidrológica e hidrodinâmica integrada da Bacia do Rio da Prata**. 2016. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2016. Tese (Doutorado em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental). Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/156600/001017073.pdf?seq%20uence=1> Acesso em: 20 fev. 2024.

RETAMOSO, Alex Sander Barcelos. **Fronteira, ponte e rio: limites e passagens para diferentes atores em São Borja**. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, 2021. Disponível em: <http://repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10044> Acesso: 20 fev. 2024.

SAQUIER, Marcelo et al. **Interdisciplinary research networks and science-policy-society interactions in the Uruguay River Basin**. Environmental Development – Vol. 38,2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211464520301330?via%3Dihub> Acesso: 20/02/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SUSTENTABILIDADE E SOCIOBIODIVERSIDADE BRASILEIRA: (RE)PENSANDO O DESENVOLVIMENTO AO ENCONTRO DA JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

Larissa Nunes Cavalheiro⁸
Guanilce Falcão Soares⁹

Resumo: A sustentabilidade enquanto paradigma de desenvolvimento define-se historicamente frente ao aumento da degradação ambiental ocasionada pelo impacto das atividades humanas. Num país como o Brasil, marcado pela sociobiodiversidade, aquela deve ser implementada por políticas públicas comprometidas com a condição de cidadania expressada por meio da relação humano-ambiental, que denota a pluralidade de culturas associadas a biodiversidade. Ciente deste cenário, o presente trabalho objetiva analisar a vinculação do desenvolvimento sustentável com o reconhecimento e proteção da sociobiodiversidade, de tal modo garantindo a manutenção da vida de todos e todas, porque a pretensão maior se volta para a justiça socioambiental. Para tanto, inicia-se destacando a definição da sustentabilidade como modelo de desenvolvimento, passando pela exposição do contexto que denota a sociobiodiversidade brasileira e a sua consideração na tomada de decisões políticas, findando com apontamentos acerca dos dispositivos da atual Constituição brasileira que afirmam o compromisso do Estado brasileiro com a justiça socioambiental. Para tanto, utilizou-se os métodos dedutivo, histórico e tipológico, o primeiro como abordagem e os posteriores como procedimento. Quando se trata de uma sociedade como a brasileira, marcada pelas diversidades culturais e naturais associadas, definir políticas públicas de desenvolvimento demanda não apenas a sustentabilidade como modelo, mas que está se comprometa com a proteção da sociobiodiversidade, de tal modo garantindo a condição de cidadania a todos e todas, mas principalmente as pessoas historicamente vulnerabilizadas.

Palavras-Chave: Justiça Socioambiental; Sociobiodiversidade; Sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

O Brasil é cenário de diversidades – naturais e culturais –, característica que destaca o país mundialmente. No entanto, a biodiversidade e a pluralidade de culturas não podem ser analisadas de forma compartimentada quando se trata da definição de políticas de cidadania, pois no referido país ambas se vinculam em termos de sociobiodiversidade. Trata-se da relação humano-ambiental, que emerge do manuseio da biodiversidade encontrada nos seis biomas brasileiros – Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e

⁸ Doutora pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito – Doutorado em Direitos Especiais – da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI – Santo Ângelo, RS). Professora adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Email: larissacavalheiro@unipampa.edu.br

⁹ Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja/RS. Email: guanilcesoares.aluno@unipampa.edu.br

Pantanal – de tal maneira definindo conhecimentos tradicionais passados entre as gerações dos povos indígenas, remanescentes de quilombolas, ribeirinhos, pequenos camponeses, por exemplo, e a marcante pluralidade cultural brasileira. Por isto, ao se tratar de sustentabilidade enquanto desenvolvimento, é necessário reconhecer a sociobiodiversidade na definição de políticas públicas neste sentido, visando a garantia da condição de cidadania a todos e todas e em consonância com esta complexa e dinâmica realidade existencial entre o humano e o ambiental existente no território brasileiro.

Partindo destas reflexões iniciais, o presente artigo objetiva analisar a sustentabilidade como paradigma de desenvolvimento e o seu comprometimento com a proteção da sociobiodiversidade brasileira. Neste sentido, parte-se do seguinte problema de pesquisa: As políticas públicas de desenvolvimento do Brasil reconhecem e protegem a sociobiodiversidade presente no país enquanto garantia da condição de cidadania a todos e todas?

Da questão acima, desenvolve-se o presente artigo em três momentos. O primeiro expõe a sustentabilidade enquanto desenvolvimento emergente, a princípio, da preocupação em conciliar crescimento econômico com a proteção ambiental, pontuando seus aspectos temporal e espacial. Posteriormente, destaca-se a sociobiodiversidade enquanto principal característica do Brasil, logo, o seu necessário reconhecimento na definição de políticas públicas de sustentabilidade para a garantia da condição de cidadania a todas e todos. Por fim, se tecem reflexões acerca da justiça socioambiental como pretensão maior do desenvolvimento, de fato, sustentável e comprometido com a realidade humano-ambiental brasileira.

Para o desenvolvimento do tema proposto foram utilizados os métodos dedutivo, histórico e tipológico. O primeiro, como abordagem, parte do contexto geral envolvendo a definição de um paradigma de desenvolvimento sustentável para então analisá-lo vinculado à realidade brasileira, marcada pela sociobiodiversidade. Os demais, enquanto procedimentos, foram empregados para expor um breve contexto histórico de definição do conceito de sustentabilidade ao encontro de um modelo de desenvolvimento pautado na

justiça socioambiental, que defina políticas públicas na garantia da condição de cidadania em consonância com a realidade humano-ambiental brasileira.

O EMERGENTE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A existência humana por si só impacta o meio ambiente natural, pois recursos naturais são necessários para a manutenção da vida de todos e todas. Entretanto, com o passar do tempo o ser humano aprimora técnicas para sobreviver e conseqüentemente sua relação com a natureza também se altera, de integrante para uma noção compartimentada, ou seja, o mundo em função dos interesses humanos – antropocentrismo. Logo, de “inventivo e protagonista de inúmeros avanços” o ser humano passa a moldar “um meio ambiente degradado, ameaçado e condenado ao desequilíbrio e incapacidade de oferecer qualidade para a Vida”, quando a pretensão maior ruma para a prioridade do crescimento econômico em detrimento da dimensão ambiental (CAVALHEIRO, 2023, p. 67).

De tal modo, inicia-se a degradação ambiental sem limites, motivo pelo qual na década de 1970 debates se concentram nos rumos que o desenvolvimento da humanidade deve tomar para garantir condições para a manutenção da vida. Emerge então a sustentabilidade enquanto paradigma de desenvolvimento e, na próxima década por meio do Relatório “Nosso Futuro Comum”, elaborado pelas Nações Unidas, basicamente, o conceito de desenvolvimento sustentável foi definido como aquele “[...] que atende as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades” (ONUBR).

Destacam-se, a princípio, três dimensões fundamentais, quais sejam: proteção ambiental, crescimento econômico e equidade social, logo, não basta o desenvolvimento ser economicamente viável, pois precisa também ser ambientalmente e socialmente sustentável (SANTILLI, 2005, p. 31). Historicamente, seguem os encontros para, pelo menos no âmbito teórico, aprimorar e reafirmar a sustentabilidade como o modelo ideal de desenvolvimento, basicamente, entendido como:

“[...] o desenvolvimento que pressupõe o equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais, de forma a assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações de vida humana e não humana” (CAVALHEIRO, 2023, p. 63).

Porém, avançam as preocupações à medida que aumentam os problemas ambientais – transfronteiriços –, reforçando a necessidade de implementar medidas que assegurem o propósito da sustentabilidade, de tal modo tornando o conceito mais pluridimensional. Neste sentido, o aspecto espacial do desenvolvimento sustentável supera o local e tem alcance global, pois as fronteiras são apenas delimitações geográficas que não impedem que a poluição atmosférica, por exemplo, sejam sentidas em nível mundial porque implicam em alterações climáticas. Já a perspectiva temporal, revela a necessária responsabilidade intergeracional, ou seja, pensar e agir voltados para as gerações futuras, que também necessitarão de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a manutenção da vida humana e não-humana (PEREIRA; CAVALHEIRO, 2023).

Conforme Freitas (2012, p. 58-71), somam-se as dimensões econômica, social e ambiental, as dimensões ética e jurídico-política. A primeira atenta para o “dever ético racional de expandir liberdades e dignidades” e a segunda para “uma nova hermenêutica das relações jurídicas em geral”, uma vez que a Sustentabilidade, no caso da Lei Maior brasileira tornar-se “princípio constitucional, imediata e diretamente vinculante (CF, artigos 225, §3º, 170, VI, entre outros”.

Contudo, cabe salientar que tratar de sustentabilidade enquanto paradigma de desenvolvimento num país como o Brasil, composto por diversidades naturais e culturais, não pode ignorar “as solidariedades, habilidades e saberes das sociedades tradicionais”, assim demandando um “repensar e diversificar o desenvolvimento de maneira que ele preserve as solidariedades próprias aos desenvolvimentos comunitários” (HESSEL; MORIN, 2012, p. 13). É o que se passa a abordar, ou seja, a definição de políticas públicas de sustentabilidade que reconheçam a sociobiodiversidade brasileira, de maneira que assegurem a condição de cidadania de todos e todas.

O (NÃO) RECONHECIMENTO DA SOCIOBIODIVERSIDADE BRASILEIRA

O Brasil é um país marcado pela diversidade humana e ambiental. A primeira denota a pluralidade de culturas e a segunda à biodiversidade presentes no território. Mas não se tratam de cenários separados quando se fala em sociobiodiversidade, porque esta revela modos de vida – culturas – e os conhecimentos tradicionais que se definem a partir do manejo dos recursos naturais presentes nos biomas brasileiros. Tornar-se visível “uma interação pautada pela consciência ecológica de interdependência, do social com o natural” (CAVALHEIRO, 2023, p. 43).

Conseqüentemente, ao encontro de um desenvolvimento, de fato, sustentável, é necessário a construção de políticas públicas comprometidas com a relação existencial humano-ambiental em termos de sociobiodiversidade. Neste sentido, envolvem-se as referidas dimensões da sustentabilidade garantindo a condição de cidadania de todos e todas, principalmente, das pessoas historicamente vulnerabilizadas, dentre elas: indígenas, remanescentes de quilombolas, ribeirinhos, camponeses, dentre outros.

As destacadas comunidades tradicionais, muitas vezes, tornam-se vítimas quando na tomada de decisões políticas a prioridade é o crescimento econômico, em detrimento da manutenção de suas vidas, ou seja, de condições para o exercício de seus direitos – saúde, cultura, território são os mais negados. É o caso, por exemplo, da Lei nº 14.701/2023, que vai de encontro a atual Constituição brasileira (CF/88) e a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁰ acerca do Marco Temporal envolvendo a demarcação de terras indígenas, sentido que justificou os vetos presidenciais, porém derrubados em sua maioria pelo Congresso Nacional (ISA, 2023). Importante relembrar trecho do discurso de posse da Ministra Sônia Guajajara (2023):

¹⁰ A CF/88 em seu artigo 231 afirma os direitos originários dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, não definindo um período para tanto, ou seja, uma espécie de Marco Temporal definido na Lei em comento.

Se, antes, as demarcações tinham enfoque sobretudo na preservação da nossa cultura, novos estudos vêm demonstrando que a manutenção dessas áreas tem uma importância ainda mais abrangente, sendo fundamentais para a estabilidade de ecossistemas em todo o planeta, assegurando qualidade de vida, inclusive nas grandes cidades. Daí a importância de reconhecer os direitos originários dos Povos Indígenas sob as terras em que vivem.

A citada Lei retoma a Tese refutada pelo STF, reconhecendo como “terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas brasileiros aquelas que, na data da promulgação da Constituição Federal” simultaneamente atendam aos requisitos elencados no seu artigo 4º: I) habitadas em caráter permanente; II) utilizadas para suas atividades produtivas; III) imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e IV) necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Neste caso, o Estado brasileiro não reconhece a sociobiodiversidade e torna-se o principal agente de degradação humano-ambiental, de tal modo se distanciando da sustentabilidade enquanto desenvolvimento capaz de assegurar a manutenção da vida tanto no presente, quanto no futuro, principalmente das pessoas que foram e seguem sendo historicamente lesadas em seus direitos. A lei enquanto política pública deve estar em consonância com a realidade complexa e dinâmica de sociedades plurais como a brasileira, que dinamizam a compreensão de cidadania para além da noção formal de vínculo jurídico-político com o Estado. Trata-se de pensar no comum a todos, porém de diferentes formas: a vontade de viver conforme os costumes e tradições associados aos recursos naturais.

Para tanto, o desenvolvimento do país deve ser determinado em conformidade com os ditames da Lei Maior, ou seja, norteado pela justiça socioambiental, uma vez que a atual Constituição prevê em diversos dispositivos a vinculação das diferentes dimensões que definem a sustentabilidade como paradigma a ser seguido. Trata-se da reflexão do próximo momento, que irá destacar as previsões constitucionais comprometidas com o reconhecimento e proteção da sociobiodiversidade, pretensão maior do desenvolvimento sustentável.

DESENVOLVIMENTO E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL

Apesar de políticas públicas contrárias à realidade humano-ambiental brasileira e a definição pluridimensional de sustentabilidade, constitucionalmente se mantém o compromisso com um desenvolvimento pautado pela justiça socioambiental, logo, que reconhece a condição de cidadania em termos de sociobiodiversidade. É possível verificar tal compreensão por meio das disposições constitucionais que serão aqui expostas e justificam a justiça agora numa perspectiva socioambiental. Segundo Santilli (2005, p. 52), o mundo jurídico foi influenciado pelo socioambientalismo, que se identifica com a articulação entre o humano e o ambiental, assim como “com uma interpretação sistêmica e integrada da proteção jurídico-constitucional conferida à diversidade biológica e à diversidade cultural, influenciadas pelo multiculturalismo e pelo humanismo”.

A atual CF/88 aponta como um dos seus fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania. Como destacado, na tomada de decisões políticas deve ser compreendida associada a sociobiodiversidade, pois do contrário torna-se excludente, negando a condição de sujeitos de direitos das pessoas que integram as chamadas comunidades tradicionais. Enquanto fundamentos, destacam-se no artigo 3º da Lei Maior a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, a promoção do bem de todos e todas, a redução das desigualdades sociais e a garantia do desenvolvimento nacional.

A sustentabilidade mostra-se como princípio transversal na CF/88. É possível verificar a vinculação das dimensões básicas daquela – economia, sociedade e meio ambiente – no artigo 170, que trata dos princípios da ordem econômica voltada para a finalidade de assegurar uma existência digna a todos e todas. Dentre eles, destacam-se a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais. Tratando-se a propriedade rural, a função social vincula-se a ambiental, quando expressamente exige que será atendida quando atendidos os requisitos de utilização adequada dos recursos naturais, preservação do meio ambiente,

exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores, e demais previstos no artigo 186.

Aproximando o desenvolvimento sustentável a sociobiodiversidade brasileira, deve o Estado garantir a todos e todas o pleno exercício dos direitos culturais, além de incentivar a valorização e difusão das manifestações culturais. Para tanto, especifica o artigo 215, §1º da CF/88, que: “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”. A diversidade cultural é reconhecida constitucionalmente e para a garantia dos diferentes modos de vida, necessário a manutenção da biodiversidade, logo, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o artigo 225 da Lei Maior, dever tanto do Poder Público, quanto da coletividade a sua defesa e preservação para as futuras gerações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento sustentável surge como uma alternativa para conter o avanço da degradação ambiental, que compromete a existência humana e não-humana, decorrente da prioridade dada ao crescimento econômico alheio aos impactos negativos da forma como se impõe, ou seja, pautado numa lógica quantitativa de produção e consumo. Desta maneira, crescentes os problemas ambientais e, conseqüentemente, a busca por soluções que associam economia, sociedade e proteção ambiental. Neste sentido, define-se a sustentabilidade e as demais dimensões que a compõem, tratando de garantir as condições necessárias para as presentes e futuras gerações viverem de forma digna.

Em países como o Brasil, marcado pela complexa e dinâmica realidade existencial humano-ambiental, aqui expressa enquanto sociobiodiversidade, o referido modelo de desenvolvimento deve reconhecer, na definição de políticas públicas, a cidadania de todos e todas em consonância com os diferentes modos de vida, que denotam a diversidade de culturas associadas a biodiversidade presentes no território. Neste sentido, a Lei maior do ordenamento brasileiro, a

CF/88, possui como princípio transversal a sustentabilidade, que se revela por meio de uma leitura sistêmica dos destacados dispositivos constitucionais, de tal modo definindo-se a justiça socioambiental como pretensão maior de um desenvolvimento comprometido com a proteção da sociobiodiversidade brasileira enquanto base da condição de cidadania no país, afirmando, de fato, o compromisso com a sustentabilidade voltada para a manutenção de vida de todos e todas.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Acesso em: 09 mar. 2024.

BRASIL, **Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.** Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm Acesso em: 09 mar. 2024.

CAVALHEIRO, Larissa Nunes. **Direito e Sustentabilidade ao encontro das diversidades no meio ambiente ecologicamente equilibrado: os Direitos da Sociobiodiversidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUAJAJARA, Sônia. **Discurso de Posse como Ministra dos Povos**

Indígenas. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/11/leia-a-integra-do-discurso-da-ministra-sonia-guajajara.htm>

Acesso em: 09 mar. 2024.

HESSEL, Stéphane; MORIN, Edgar. **O caminho da esperança.** Trad. Edgar Assis Carvalho; Mariz Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

ISA, Instituto Socioambiental. **Ruralistas, oposição e parte da base governista derrubam vetos de lula ao 'marco temporal'.** Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/ruralistas-oposicao-e-parte-da-base-governista-derrubam-vetos-de-lula-ao> Acesso em: 09 mar. 2024.

ONUBR, Nações Unidas – Brasil. **A ONU e o meio ambiente.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente> Acesso: em 08 mar. 2024.

PEREIRA, Kristie. Moraes; CAVALHEIRO, Larissa Nunes. **A crescente responsabilidade socioambiental sob o enfoque espaço-temporal da sustentabilidade: a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Revista CNJ, Brasília, v. 7, n. 2, p. 192–213, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/393> Acesso em: 9 mar. 2024.



SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: UMA SÍNTESE E O FOCO DE SÃO BORJA

Josemari Poerschke de Quevedo¹¹

Resumo: Esta comunicação realiza uma sistematização das principais políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas em andamento no Brasil e realiza uma breve análise das iniciativas presentes no município de São Borja. Nosso objetivo é discutir como essas ações estão se desenvolvendo considerando as políticas públicas como soluções para um problema público e a ação ou a inação do governo para resolver essas questões. A metodologia qualitativa desta pesquisa exploratória se assenta em revisão bibliográfica e identificação de medidas existentes que relaciona os principais marcos normativos de políticas de enfrentamento às mudanças climáticas com ações políticas encontradas no site da Prefeitura Municipal de São Borja. Como resultado inicial, destacamos que as políticas alinhadas à Proteção e Defesa Civil são as mais relevantes, mesmo que elas atuem apenas após desastres ou enchentes ocorrerem. Já políticas de prevenção e adaptação às mudanças climáticas, embora tenham um arcabouço teórico-político evidente, passam até mesmo por ações contraproducentes dentro da proposição das próprias políticas.

Palavras-Chave: políticas públicas; mudanças climáticas; Brasil.

INTRODUÇÃO

Essa comunicação realiza uma síntese das principais políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas em ação no Brasil e discute as iniciativas referentes a essas políticas encontradas no município de São Borja, na fronteira oeste do Rio Grande do Sul. A justificativa está relacionada aos trabalhos que estamos desenvolvendo no estágio de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), vinculado ao projeto de pesquisa “A comunicação das políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal”, sob orientação da profa. Dra. Márcia Franz Amaral.

Para contextualizar o tema das mudanças climáticas, destacamos que os dias atuais não deixam de ser alarmantes diante dos dados apresentados pelas pesquisas sobre mudanças climáticas, da inação em geral do público e do negacionismo climático (HUGUENIN; SILVA, 2022). Para combater os efeitos catastróficos dos fenômenos destrutivos de tais mudanças, são fundamentais políticas públicas eficientes que, pelos desafios que ensejam, devem apresentar

¹¹ Pesquisadora de Pós-Doutorado em Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal de Santa Maria. Email: josemari.quevedo@gmail.com

soluções não só técnicas, mas sociais e de justiça. Dessa forma, a adaptação aos desafios climáticos envolve a compreensão de “dinâmicas de risco e vulnerabilidade e ainda, de sustentabilidade” (NUSDEO, SILVA, ROTTA, 2023, p. 264).

Conforme apontou o Relatório Síntese sobre Mudança Climática 2023, do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a temperatura média já subiu 1,1 grau Celsius acima dos níveis pré-industriais (1850-1900), índice que vem aumentando a frequência e a intensidade dos eventos climáticos extremos, causando impactos cada vez mais intensos à vida humana e à natureza em todas as partes do mundo. Ademais, há tendência de agravamento da insegurança alimentar e hídrica, havendo pouco tempo até 2030 na tentativa de reduzir pela metade as emissões de gases de efeito estufa e assim mantendo as temperaturas médias em 1,5 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais, de acordo com a meta do Acordo de Paris (ONU, 2023). Esse documento aponta as inundações e as tempestades como os eventos mais prevalentes, climatológicos e hidrológicos, algo ligado ao aumento das temperaturas.

Na América do Sul, caso do Brasil, os recentes deslizamentos de terras e encostas no Sul, como ocorreu anos atrás em Santa Catarina, se tornaram mais frequentes no Paraná, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro (GIOMBELLI, 2022; MARÇAL, 2023; LIMA; FRANCISCO; BOHRER, 2017). No Rio Grande do Sul, ocorreu, em setembro de 2023, a passagem de um ciclone na região dos Vales do Taquari e Caí, causando a pior tragédia por desastre dessa magnitude em 40 anos no RS: foram pelo menos 53 mortos (G1, 2023a), com 107 municípios atingidos, deixando 5,2 mil desabrigados e mais de 22 mil desalojados, com o total de 402.297 pessoas afetados e 943 feridos (LABORÉ; AGUIAR, 2023). Se olharmos para São Borja, são recorrentes os problemas ocasionados por enchentes do Rio Uruguai, deixando frequentemente desabrigados e desalojados, com a maior enchente dos últimos anos ocorrida em novembro de 2023 que se estendeu por mais de 50 dias (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023).

Por sua vez, diagnósticos apontam que as políticas públicas enfrentam um cenário de limitações no que tange à atuação mais preventiva no combate às mudanças climáticas. Branco Filho e Jacobi (2023) destacam fragilidades na articulação das políticas públicas nesse contexto. Um dos desafios principais está na capacidade das prefeituras em atuar nos níveis locais com limitações orçamentárias, com pouca capacidade operativa para a prevenção de desastres, ausência de integração de ações, coordenação e articulação de respostas entre diferentes níveis do governo local com demais entidades, sejam privados ou sociedade em geral. O resultado se repete: a cada problema, municípios decretam estado de calamidade pública para resolver questões que poderiam ter sido evitadas.

Portanto, espera-se que as diretrizes para adaptação aos efeitos climáticos sejam aplicadas estrategicamente, integrando políticas públicas municipais, estaduais e federais, seguindo uma perspectiva mais multidisciplinar focada na redução de vulnerabilidades às quais a população está submetida (COUTINHO *et al.*, 2021, p. 2). Processos antecipatórios, nessa direção, são fundamentais para prevenir problemas e evitar desastres, considerando também a inexistência de uma cultura relacionada à prevenção e proteção civil (Idem., VALENTE; SILVA, 2009).

Contudo, pelo menos desde 2007 o Brasil se preocupa com os impactos impostos pelas mudanças climáticas para as próximas décadas (SOUZA, 2018). Diante disso, apresentar os normativos centrais tem o intento de organizar as principais políticas de enfrentamento às mudanças climáticas e relatar as ações neste sentido mais praticadas em São Borja.

A metodologia, de pesquisa qualitativa de caráter exploratório, envolve realizar uma leitura flutuante¹² (BARDIN, 2004) sobre os conteúdos para análise de estratos das políticas que estimulam a compreensão – assumindo um caráter mais concentrado na pesquisa de referencial (GIL, 2002, p. 41).

¹² A leitura flutuante permite evidenciar uma sistematização de ideias preliminares diante de objetivos mais abrangentes de pesquisa (SOUZA; SANTOS, 2020).

DE QUE POLÍTICAS PÚBLICAS ESTAMOS FALANDO?

As primeiras iniciativas governamentais voltadas para as mudanças climáticas consistiram no Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto n. 6.263, de 21 de novembro de 2007) e na Política Nacional sobre Mudança de Clima (Lei 12.187/2009, regulamentada pelo Decreto 7.390/2010)

No Brasil, percebem-se dois vieses principais postos nas políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas estipuladas pelo governo federal. Um constituído como programas quadros, com forte propulsão de desenvolvimento econômico, e outro de ação para os casos de proteção e defesa civil.

Cientes de que há uma série de definições sobre o que sejam conceitualmente as políticas públicas, consideramos elas como ações de respostas a problemas sociais (KNOEPFEL; LARRUE; VARONE, 2007). É necessário ressaltar que a inação ou as “não-decisões também devem ser analisadas quando do estudo de políticas” (ESTEVÃO; FERREIRA, p. 169, 2018). Os elementos constitutivos da política pública incluem, além da solução para um problema público, a existência de grupos-alvo na raiz de um problema público, a coerência intencional, a existência de diversas decisões e atividades, o programa de intervenção, o papel fundamental dos atores públicos, a existência de medidas formalizadas e as decisões e atividades que impõem restrições (KNOEPFEL; LARRUE; VARONE, 2007, p. 24-27)

A principal política brasileira sobre mudanças climáticas é considerada uma “política quadro” para o país na área e se constituiu, em 2009, na Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), com o Estado realizando o primeiro exercício governamental na introdução da mudança climática nas políticas ambientais nacionais. Nota-se, no entanto, a abordagem de temas diversos em seu escopo e imbricação dos temas de mudanças climáticas com desenvolvimento, especificamente o econômico (NEVES; CHANG; PIERRI, 2015). Ela definiu metas voluntárias e instrumentos para a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Dentre seus objetivos destacam-se três grandes diretrizes estabelecidas pelo governo: redução de emissões de GEE e aumento

das remoções por sumidouros; preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais, com ênfase em iniciativas de redução do desmatamento e reflorestamento, que até 2010 se colocava como o principal desafio do governo brasileiro para diminuir as emissões de GEE; e estabelecimento de medidas de adaptação pelas três esferas da federação (NEVES; CHANG; PIERRI, 2015, p. 9)

Contudo, essa política apresentou contradições, por meio dos planos setoriais que a sustentam, inclusive possibilitando que planos pudessem contribuir “significativamente com o aumento das emissões de GEE e/ou com o aumento das taxas de desmatamento, como é o caso das alterações no Código Florestal, o PNE 2030 (Plano Nacional de Energia) e o PNLT (Plano Nacional de Logística e Transportes)” (NEVES; CHANG; PIERRI, 2015, p.15).

Além disso, temas relacionados com a pauta do PNMC como princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã e os objetivos, como o desenvolvimento sustentável a fim de buscar a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, foram questões marginalizadas nas previsões dos planos setoriais. Um exemplo é a prioridade dada ao Plano Agrícola e Pecuário (PAP), o principal instrumento do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), do governo federal, que tem a “destinação de recursos federais para esse setor majoritariamente alocada na agricultura e pecuária comerciais de grande escala, que fomentam a monocultura e a produção de gado bovino extensivamente”, atividades reconhecidamente vetores de desmatamento”. Soma-se a isso as lacunas no PNMC sobre o combate às desigualdades sociais e o tratamento dado à adaptação humana no contexto da política. “Observa-se que o debate sobre mudanças climáticas é muito dominado pela abordagem dos aspectos físico-naturais e econômicos, restando pouca atenção para as questões sociais”, destacam Neves, Chang e Pierri (2015, p.17).

Pode-se interpretar que o Plano de Adaptação às Mudanças Climáticas (PAMC) tenha sido proposto como uma resposta a essas lacunas. Submetido a consulta pública em 2015, o plano foi elaborado pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Mudança do Clima e entrou em vigor em 2016:

[...] com a finalidade de promover a gestão e diminuição do risco climático no país frente aos efeitos adversos da mudança do clima, de

forma a aproveitar as oportunidades emergentes, evitar perdas e danos e construir instrumentos que permitam a adaptação dos sistemas naturais, humanos, produtivos e de infraestrutura. O PNAMC também tem o objetivo de prover a orientação política para as ações necessárias no âmbito do Plano onde a atuação do governo federal deve ser estruturante para um processo de desenvolvimento sustentável afim de promover a adaptação à mudança do clima. Complementarmente deverão ser instituídas instâncias de articulação com os entes da federação e da sociedade civil (SOUZA, 2018).

Descrito como “estratégia”, o plano tem lógica estruturante e envolve a “identificação da exposição do país a impactos atuais e futuros com base em projeções do clima, a identificação e análise de vulnerabilidades a esses possíveis impactos e a definição de ações e diretrizes que promovam a adaptação voltadas para cada setor” (MMA, s.d.). Esse plano também conta com estratégias setoriais, visto que contou com 11 setores representados pelos seus órgãos na sua elaboração, a saber: Agricultura, Recursos Hídricos, Segurança Alimentar e Nutricional, Biodiversidade, Cidades, Gestão de Risco de Desastres, Indústria e Mineração, Infraestrutura, Povos e Populações Vulneráveis, Saúde e Zonas Costeiras.

Dessa forma, o PAMC funciona enquanto conjunto de diretrizes para enfrentar os impactos das mudanças climáticas no país. Sua eficácia depende da integração de políticas e ações entre os diversos níveis de governo, a participação e o uso de informações científicas atualizadas sobre as mudanças do clima e seus impactos no Brasil. E há uma série de políticas ramificadas em níveis estaduais e municipais que visam contemplar ações.

Em estudo sobre como a agenda política e as estratégias de adaptação relacionadas a parâmetros de justiça ambiental¹³ estão ocorrendo no Brasil e em Portugal, Torres *et al.* (2021, p. 171) destacam que as discussões teóricas encontradas pelo estudo evidenciaram que o “conceito de justiça climática tem sido utilizado no contexto das negociações internacionais e não tanto para

¹³ Justiça ambiental é um conceito que representa a luta contra a exposição injusta de comunidades pobres e marginalizadas perante as degradações ambientais (APPOLINARIO, 2023). Para lutar contra a injustiça ambiental, há uma série de ações que buscam reduzir os danos aos menos favorecidos e promover a busca da mudança de comportamento como um todo (Idem.).

estratégias de políticas públicas” em ambos os países, não tão atrelado, portanto, a uma agenda política e de pesquisa. Nota-se que esta política, enquanto arcabouço institucional sobre o tema de enfrentamento às mudanças climáticas a nível de políticas públicas compreende ações diversas como planos setoriais de mitigação e adaptação – muitos, inclusive, em debate para votações e aprovações no Congresso, sendo motivo de disputas de grupos distintos (AGÊNCIA CBIC, 2024).

Já, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC, Lei Federal 12.608/2012) é outra normativa central, esta, porém, com foco centrado no combate aos efeitos diretos das mudanças climáticas. O marco legal e político foi instituído em 2012 e abrange ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil (BRASIL, 2012).

Com o viés de integração como suporte para sua atuação, a política deve se conectar às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, considerando a promoção do desenvolvimento sustentável. Destacamos, entre suas diretrizes, a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas, a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres e a participação social. Reduzir os riscos de desastres, prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres, buscar a redução de riscos e promover cidades resilientes com processos sustentáveis de urbanização estão entre seus objetivos, além de produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres (BRASIL, 2012).

A PNPDEC também dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (COMPDEC). Como a informação é fundamental em seus processos, autoriza a criação de um sistema de dados e monitoramento de desastres. Contudo, um dos principais desafios dessa política ainda está na insustentabilidade financeira que envolve a implementação da política e o trágico aumento de desastres no

país, apontam Damacena et al (2022). Para tanto é sugerido, para além de suporte financeiro como acesso aos fundos federais, maior articulação política com implementações, inclusive, no curto prazo.

Um dos mais recentes passos da PNPDEC está em debate no momento, com o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNDC) em discussão pública. A elaboração do plano está alinhada com o Marco de Sendai para Redução de Riscos e Desastres¹⁴ e, em especial, com a legislação brasileira, como a Lei Federal 12.608/2012 (PNDC, 2024). Trata-se da atualização do plano, com a promoção da discussão e o levantamento de proposições, protocolos, mecanismos, iniciativas, programas e ações que assegurem a ampla divulgação do Plano Nacional visando a adoção e aplicação bem-sucedida de suas diretrizes para a gestão de riscos e desastres no Brasil. O objetivo principal do projeto é fortalecer o SINPDEC em cinco frentes: prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação por meio de metodologias específicas de elaboração das políticas públicas de proteção e defesa civil com estratégias de capacitação e planejamento participativo e planos de comunicação e ações de intervenção na mídia. A supervisão é da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, órgão do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (PNDC, 2024a)

É importante mencionar que a elaboração do PNDC conta com o suporte de um Plano Integrado de Divulgação, Comunicação e Ações de *Media Interventions* (intervenções positivas de mídia), voltado à implementação de estratégias de comunicação para o fortalecimento da gestão de riscos e de desastres no Brasil. A ideia é, sobretudo, engajar atores estratégicos e da sociedade para que contribuam efetivamente aos estados e municípios na

¹⁴ Marco de Sendai para Redução de Riscos e Desastres foi “definido na Assembleia do Escritório de Redução de Riscos de Desastres da ONU, realizada na cidade de Sendai, no Japão, em 2015 (...) e dá continuidade às ações definidas pelo Marco de Ação de Hyogo, estabelecendo diretrizes para que os governos locais possam investir no desenvolvimento da resiliência”. Seu objetivo é reduzir riscos de desastres existentes e prevenir novos riscos por meio da implementação de medidas integradas e inclusivas em âmbito econômico, estrutural, legal, social, saúde, cultural, educacional, ambiental, tecnológico, político e institucional que previnam e reduzam a exposição ao risco e a vulnerabilidade a desastres, aprimorem a preparação para a resposta e para recuperação e, dessa forma, fortaleçam a resiliência (DEFESA CIVIL PR, s.p./s.d).

construção de seus instrumentos, planos, iniciativas e programa de enfrentamento dos problemas (PNDC, 2024a)

Por fim, realizamos um breve relato sobre como essas políticas refletem em municípios em uma busca sobre notícias publicadas no portal da Prefeitura Municipal de São Borja que contemplem informações sobre enchentes, um dos principais problemas públicos na cidade, e mudanças climáticas. A ideia foi buscar relações dessas notícias com as políticas vigentes apresentadas antes.

O FOCO DE SÃO BORJA

Verificamos as cinco últimas notícias sobre enchentes disponíveis no portal e destacamos que a única política que pode ser relacionada a essas notícias é a de proteção civil. Na mais recente delas, intitulada “Distribuição de suprimentos aos atingidos pela enchente do Rio Uruguai” (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2024), consta o coordenador de Defesa Civil na notícia, figura que também é o secretário da Secretaria Municipal da Infraestrutura, Serviços Urbanos, Segurança e Trânsito (SMIESUST).

A segunda matéria constante, intitulada “São Borja registra a maior enchente dos últimos anos” (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023), a Defesa Civil é citada como detentora das informações referentes à subida do nível do rio, além de estar “prestando auxílio e apoio para pessoas que tiveram suas casas e comércios atingidos” (Idem.). Um endereço de pix em nome da Defesa Civil do Município foi divulgado para doações.

A terceira notícia nos informa que “Prefeitura entrega cestas básicas para famílias atingidas” (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023 a), apesar de, e claramente seguindo uma lógica de comunicação institucional, prioriza os atores da prefeitura, a Defesa Civil é citada como uma das responsáveis por prestar “auxílio às famílias atingidas pela enchente do Rio Uruguai e também a pescadores” (Idem.).

A mesma linha segue a matéria subsequente “Enchente do Rio Uruguai já atinge 19 famílias”, grupos estes deslocados pela Defesa Civil (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023 b). E a quinta notícia intitulada “Equipes iniciam retirada

de seis famílias afetadas pela enchente do Rio Uruguai, publicada em 8 de setembro de 2023, informa que a Defesa Civil monitora os níveis do rio Uruguai e presta apoio, com cronograma de trabalho que organiza as equipes para socorrer as famílias (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023 c).

A única notícia encontrada no portal a partir da busca pela palavra-chave “mudanças climáticas” tratou-se da notícia “Servidoras da SMAMA participaram de capacitação na Famurs (Federação das Associações de Municípios do RS) e reunião na SEMA (Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura)”, publicada em 18 de julho de 2023. Entre os objetivos do encontro estava discutir o “Programa Proclima”, cuja iniciativa visa a “mitigação dos impactos das mudanças climáticas” (PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023 d). Sobre o caráter dessas publicações e a relação com as políticas, algumas considerações são levantadas a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da recuperação realizada sobre as políticas públicas que envolvem o enfrentamento das mudanças climáticas, nota-se que essas ações e medidas, embora já faça alguns anos das proposições iniciais, são incipientes. Essa afirmação é possível de se fazer ao considerarmos o caráter preventivo e de adaptação que esses marcos político-normativos propõem diante do evidente crescimento dos desastres – o que atingiu ainda maior repercussão por atingir cidades de estados com potenciais econômicos relevantes para o país.

As mudanças climáticas, a nível da proposição da política governamental federal são reconhecidas como problemas que requerem solução pública. No entanto, na hora do funcionamento dos marcos normativos, o que encontramos mais diretamente são referências às políticas de Proteção e Defesa Civil.

Portanto, a principal política que aparece acionada em nível social é a que envolve a Proteção e Defesa Civil, o que se justifica pelo fato de que quando o desastre já aconteceu, são os seus órgãos os primeiros a prestarem socorro, auxílio e remoção de pessoas das áreas atingidas. E essas políticas são amplamente noticiadas, como se vê no caso de São Borja, e em outros casos (LOSSE; LONDE; MARCHEZINI, 2023).

E isso é ainda mais visível, embora em exemplos bastante sintéticos, quando observamos quais dessas políticas são citadas nas notícias, tendo como base o caso das publicações que aparecem no site da Prefeitura Municipal de São Borja. Até mesmo o crescimento dos fenômenos decorrentes das “mudanças climáticas” não é suficiente para aumentar a relevância dessa palavra-chave nas notícias publicadas por portal municipal.

Por fim, o que se evidencia é a importância do trabalho das instâncias de Proteção e Defesa Civil, pela organização ramificada de seus órgãos e o quanto aparecem como centrais nos momentos de urgência e emergência, a exemplo das enchentes. Já políticas de prevenção e adaptação mais gerais, embora tenham um arcabouço teórico-político evidente em programas “quadro” que deveriam ser centrais, passam até mesmo por ações contraproducentes dentro da proposição das próprias políticas – ao priorizarem, por exemplo, setores reconhecidamente poluentes como o da Agricultura praticada em larga escala no Brasil.

Diante disso, expõe-se que, além da necessidade de continuarmos abordando os enfoques dessa primeira comunicação relacionando as políticas públicas de enfrentamento às mudanças climáticas, é fundamental que os entes políticos, em especial os municipais, assumam as mudanças climáticas como problema a ter os seus efeitos prevenidos e enfrentados. É o engajamento deles, em primeiro lugar, que vai aumentar a conscientização da população e mobilizar também esse segmento para se prevenir e cuidar para que desastres não ocorram. E, quando ocorrerem, para que população atue de modo a contribuir para a mitigação dos danos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA CBIC, 2024. **Comissão do Senado aprova planos de adaptação à mudança do clima.** Notícia publica em 28 de fevereiro de 2024, disponível em <https://cbic.org.br/comissao-do-senado-aprova-planos-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima/>. Acesso em 29 de fevereiro de 2024.
- APPOLINARIO, P. C. **O “monstro” chuva na Folha de S. Paulo: o jornalismo na cobertura do desastre no Litoral Norte de SP.** Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao curso de Comunicação Social – Jornalismo do Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, 2023.

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.
- BRASIL, 2012. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**. Publicada no portal do governo federal em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 01 de março de 2023.
- BRANCO FILHO, T. C.; JACOBI, P. R. **Eventos extremos: a quem clamar**. Nexo Políticas Públicas, artigo publicado em 01 de agosto de 2023. Disponível em https://pp.nexojournal.com.br/opiniaio/2023/Eventos-extremos-a-quem-clamar?utm_medium=email&utm_campaign=Seleo%20da%20semana%20161&utm_content=Seleo%20da%20semana%20161+CID_0063a9731241a6fdd1c5461e470cac89&utm_source=Email%20CM. Acesso em 27 de fevereiro de 2024.
- COUTINHO, S. M. V.; *et al.* **Adaptação às mudanças climáticas no Brasil: complexidades, incertezas e estratégias existentes**. *Revista ClimaCom*, Coexistências e Cocriações, Pesquisa-Artigos, ano 8, n. 20, 2021.
- DAMACENA, F.; FONSECA, L. F.; COSTA, R. E.; MARCHEZINI, V. **As fragilidades da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil em um cenário de quase 8 milhões de desabrigados em 30 anos**. Conteúdo publicado em 13 de outubro de 2022 no site da Bori Agência, disponível em <https://abori.com.br/artigos/as-fragilidades-da-politica-nacional-de-protecao-e-defesa-civil-em-um-cenario-de-quase-8-milhoes-de-desabrigados-em-30-anos/>. Acesso em 1 de março de 2023.
- DEFESA CIVIL PR, s.d. **Marco de Sendai para Redução de Riscos e Desastres**. Disponível em: <https://www.defesacivil.pr.gov.br/Pagina/Marco-de-Sendai-para-Reducao-de-Riscos-e-Desastres>. Acesso em 02 de março de 2023.
- GIOMBELLI, G. **Deslizamentos na BR-376: Geólogo cita fatores que podem contribuir para quedas de barreira**. G1, 02 de dez. 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2022/12/02/deslizamentos-na-br-376-geologo-cita-fatores-que-podem-contribuir-para-quedas-de-barreira.ghtml>. Acesso em 27 de fevereiro de 2024.
- ESTEVIÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. **Análise de Políticas Públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas**. *HOLOS*, Ano 34, Vol. 03, 2018.
- GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- LOOSE, E.; LONDE, L.; MARCHEZINI, V. **Communication of civil defense agencies in Brazil: highlighting risks or disasters? *Revista de Estudios Latinoamericanos sobre Reduccion del Riesgo de Desastres***. Santiago de Chile. Vol. 7, n. 1 (jan 2023), p. 165-173
- HUGUENIN, L.; SILVA, K. **Não olhe para clima: negacionismo climático e o papel da educação ambiental**. Trabalho apresentado no *VII Encontro Nacional de Ensino de Ciências, da Saúde e do Ambiente* (VII ENE Ciências), 28 a 30 de junho de 2022. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Karen-Pinto-Da-Silva/publication/365837801_NAO_OLHE_PARA_O_CLIMA_NEGACIONISMO_CLIMATICO_E_O_PAPEL_DA_EDUCACAO_AMBIENTAL_CRITICA/links/63860fa6c2cb154d293c2117/NAO-OLHE-PARA-O-CLIMA-NEGACIONISMO-CLIMATICO-E-O-PAPEL-DA-EDUCACAO-AMBIENTAL-CRITICA.pdf. Acesso em 27 de fevereiro de 2024.

- KNOEPFEL, P.; LARRUE, C; VARONE, F. **Public Policy Analysis**. Bristol: Police Press, 2007.
- LIMA, B.; FRANCISCO, C.; BOHRER, C. **Deslizamentos e fragmentação florestal na região serrana do estado do Rio de Janeiro**. *Ciência Florestal*, 2017, 27(4), 1283–1295. <https://doi.org/10.5902/1980509830321>
- MMA, s.d. **Plano Nacional de Adaptação**. Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao.html> Acesso em 29 de fevereiro de 2024.
- MARÇAL, G. **Vídeo: deslizamento na Grande SP atinge casas e deixa homem soterrado**. Notícia publicada no *Metrópoles* em 23 fev. 2023. Disponível em <https://www.metropoles.com/sao-paulo/video-deslizamento-na-grande-sp-atinge-casas-e-deixa-homem-soterrado> Acesso 27 de fevereiro de 2024.
- NAÇÕES UNIDAS, 2023. **Ações urgentes contra mudança climática são necessárias para garantir um futuro habitável, alerta IPCC**. Publicado pelas *Nações Unidas* em 20 mar. 2023. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/224004-ações-urgentes-contra-mudança-climática-são-necessárias-para-garantir-um-futuro-habitável> Acesso em 27 de fevereiro de 2024.
- NEVES, F. M.; CHANG, M.; PIERRI, N. **As estratégias de enfrentamento das mudanças climáticas expressas nas políticas públicas federais do Brasil**. *Desenvol. Meio Ambiente*, v. 34, p. 5-23, ago. 2015.
- NUSDEO, A. M. O.; SILVA, A. T.; ROTTA, F. S. **Adaptação às mudanças climáticas e prevenção a desastres na cidade de São Paulo**. *Estudos Avançados*, 37 (109), 2023.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2024. **Distribuição de suprimentos aos atingidos pela enchente do Rio Uruguai**. Publicado em 02 de janeiro de 2024, disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/5221-distribuicao-de-suprimentos-aos-atingidos-pela-enchente-do-rio-uruguai>. Acesso em 02 de março de 2024.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023. **São Borja registra a maior enchente dos últimos anos**. Publicado em 21 de novembro de 2023. Disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/5190-sao-borja-registra-a-maior-enchente-dos-ultimos-anos#:~:text=Na%20manh%C3%A3%20desta%20ter%C3%A7a%2Dfeira,regi%C3%B5es%20no%20interior%20do%20munic%C3%ADpio>. Acesso em 27 de fevereiro de 2024.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023. **Prefeitura entrega cestas básicas para famílias atingidas pela enchente e para pescadores**. Publicado em 15 de setembro de 2023. Disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/5064-prefeitura-entrega-cestas-basicas-para-familias-atingidas-pela-enchente-e-para-pescadores>. Acesso em 02 de março de 2024.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023. **Enchente do Rio Uruguai já atinge 19 famílias**. Publicado em 11 de setembro de 2023, disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/5043-enchente-do-rio-uruguai-ja-atinge-19-familias>. Acesso em 02 de março de 2024.
- PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023. **Equipes iniciam retirada de seis famílias afetadas pela enchente do Rio Uruguai**. Publicado em 08 de

setembro de 2023, disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/5039-equipes-iniciam-retirada-de-seis-familias-afetadas-pela-enchente-do-rio-uruquai>. Acesso em 02 de março de 2024.

PREFEITURA DE SÃO BORJA, 2023. **Servidoras da SMAMA participaram de capacitação na Famurs e reunião na SEMA.** Publicado em 18 de julho de 2023, disponível em <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/4844-servidoras-da-smama-participaram-de-capacitacao-na-famurs-e-reuniao-na-sema>. Acesso em 02 de março de 2024.

PNDC, 2024. **Site do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sobre.** Disponível em <https://pndc.com.br/sobre/>. Acesso em 02 de março de 2023.

PNDC, 2024a. **Site do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil – Ações de Mídia.** Disponível em <https://pndc.com.br/acoes-de-midia/>. Acesso em 02 de março de 2023.

SOUSA, J. R.; SANTOS, S. C. M. **Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer.** *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul. - dez. 2020.

SOUZA, A. L. G. **Mudanças climáticas e segurança alimentar: análise das iniciativas de mitigação e o papel do Estado e das empresas no setor agroquímico alimentar, a partir do Marco Ruggie.** *REPATS – Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, Brasília, V. 5, n. 2, p. 402-420, Jul-Dez, 2018.

TORRES, P. H.; *et al.* **Justiça climática e as estratégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal.** *Estudos Avançados*, 35 (102), 2021.

VALENTE, I., M.; SILVA, C. **Apresentação.** IN: *Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil.* VALENCIO, N.; SIENA, M.; MARCHEZINI, V.; GONÇALVES, J. (Orgs). São Carlos: RiMa Editora, 2009.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO SANEAMENTO BÁSICO: UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA À LUZ DA DIGNIDADE HUMANA

Lucas de Quadros Alves Lopes¹⁵
Flávio Marcelo Rodrigues Bruno¹⁶

Resumo: Este trabalho acadêmico analisa a interseção entre o direito fundamental ao saneamento básico e o princípio da dignidade humana, explorando a efetividade das políticas e regulamentações municipais nesse contexto. Partindo da premissa de que o acesso universal ao saneamento básico é crucial para garantir uma vida digna e saudável, o estudo se concentra no município de São Borja, no Rio Grande do Sul, Brasil. A pesquisa utiliza métodos jurídicos tradicionais, como análises bibliográficas e jurisprudenciais, combinadas com observações de campo em bairros vulneráveis da cidade. Ao examinar as políticas e instrumentos regulatórios existentes, o estudo revela lacunas significativas na implementação efetiva do direito ao saneamento básico, refletindo-se em condições precárias de vida para muitos residentes. Apesar das leis e diretrizes estabelecidas, a falta de investimento e fiscalização adequados resulta em problemas de saúde pública, degradação ambiental e exclusão social. Os resultados destacam a necessidade de um compromisso mais robusto por parte das autoridades municipais e da comunidade em geral para enfrentar esses desafios e garantir o acesso universal ao saneamento básico como um direito humano fundamental. A partir da análise crítica das políticas existentes, são propostas medidas para melhorar a efetividade das políticas públicas, promovendo uma abordagem mais inclusiva e sustentável para o desenvolvimento urbano e social de São Borja.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Direitos Fundamentais; Saneamento Básico; Políticas Públicas; São Borja.

INTRODUÇÃO

A garantia dos direitos fundamentais sociais é essencial para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, na qual cada indivíduo seja reconhecido e respeitado em sua dignidade. O estudo da confluência entre a dignidade humana e os direitos fundamentais sociais permite compreender como esses princípios interagem e se complementam, fornecendo uma base sólida para a construção de um sistema jurídico e social mais inclusivo e humano. Importante destaque merece a reflexão inicial de Piovesan (2009, p.107-108) sobre a dignidade humana:

[...] os direitos humanos nascem quando devem e quando podem nascer.

[...] o valor da dignidade humana é um valor intrínseco à condição humana e não um valor extrínseco, a depender da minha condição social, econômica, religiosa, nacional ou qualquer outro critério.

¹⁵ Graduado no curso de Bacharelado em Direito, do campus de São Borja da UNIPAMPA. Email: lucasquadros.aluno@unipampa.edu.br

¹⁶ Doutor em Direito. Professor da Universidade Federal do Pampa, Campus São Boja. Email: flaviobruno@unipampa.edu.br

Garantir o acesso ao saneamento básico para todas as pessoas é fundamental, pois é um direito humano essencial que promove saúde, dignidade e qualidade de vida para as comunidades em todo o mundo. No entanto, o desafio de proporcionar acesso ao saneamento básico para todos é complexo, exigindo investimentos significativos em infraestrutura, políticas públicas eficientes e conscientização da população sobre a importância da higiene e do tratamento adequado dos resíduos.

Ao superar esse desafio e oferecer acesso universal ao saneamento básico, podemos reduzir as desigualdades sociais, promover a igualdade de gênero e proteger o meio ambiente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de toda a humanidade.

Entende Bobbio (2000) que os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas. Para Arendt (1995) os direitos humanos não são um dado, mas são um construído, uma invenção humana em constante processo de construção e reconstrução. Compõe esse construído axiológico, fruto da nossa história, do nosso passado, do nosso presente, a partir sempre de um espaço simbólico, de luta e ação social.

Numa percepção crítica contemporânea, para Herrera Flôres (2009) os direitos humanos compõem a nossa racionalidade e resistência, traduzindo esses processos que abrem e consolidam espaço de luta pela dignidade humana, evocando uma plataforma emancipatória voltada de um lado à proteção à dignidade humana e por outro à prevenção ao sofrimento humano.

Dentro das condições humanas apropriadas para garantia aos direitos humanos, está o acesso ao saneamento básico de forma igualitária para toda a sociedade, visto que a precariedade deste acesso é um fator prejudicial ao desenvolvimento dos indivíduos. Além disso, este acesso é um direito assegurado pelo ordenamento jurídico internacional, ficando evidente a importância de compreendermos como as políticas estatais podem mudar realidades que afetam o crescimento e desenvolvimento da dignidade humana.

Para a realização do trabalho foram utilizados métodos de pesquisa típicos da área jurídica, como análises bibliográficas, jurisprudencial, com base em legislações vigentes no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Visando desenvolver uma análise crítica sobre as políticas e regulamentações do direito fundamental social ao saneamento básico no município de São Borja.

O direito fundamental ao saneamento básico é um direito humano universal, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo governo brasileiro. No entanto, apesar da legislação existente, há muitas áreas no Brasil que ainda sofrem com a falta de acesso a serviços básicos de água e esgoto, o que acarreta inúmeros problemas de saúde pública.

Na avaliação das políticas de saneamento em São Borja, é possível identificar alguns avanços recentes, como a implementação do comitê de organização e elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, por meio do decreto nº 19.565 de 27 de julho de 2022, em conformidade com a Lei Federal nº 14.026/2020. Esse plano traçará metas e diretrizes para a universalização do acesso a serviços de água e esgoto na cidade, com prazos definidos.

A partir da observação de bairros do município será possível compreender se os dados se confirmam, constatando assim, se existe (in)efetividade da prática dos instrumentos regulatórios, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Neste sentido, observando a problemática social do tema estudado é possível observar a necessidade de pesquisas como o presente trabalho que busca, através da realidade do município de São Borja, no interior da região oeste da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina, estudar as políticas e instrumentos regulatórios do direito fundamental social ao saneamento básico. Assim, pretende-se concluir que mesmo com as inúmeras regulamentações desenvolvidas em âmbito federal e estadual, ainda há grande ineficácia na garantia ao acesso ao saneamento básico no município de São Borja.

AS POLÍTICAS E REGULAMENTAÇÕES DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA, À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE HUMANA.

O direito fundamental social ao saneamento básico é uma das preocupações mais urgentes na atualidade. O saneamento básico é um conjunto de medidas adotadas para garantir a qualidade de vida da população, através da promoção da saúde e preservação do meio ambiente. Inclui ações como tratamento de água e esgoto, coleta e destinação adequada de resíduos sólidos e drenagem urbana. A falta de saneamento básico tem um impacto direto na saúde pública, com a ocorrência de doenças como diarreia, cólera, dengue e leptospirose, além de aumentar o risco de deslizamentos de terra em épocas de chuva. Ainda, mesmo com regulamentações e leis que trazem a responsabilidade do poder público na garantia desse direito, ainda existem muitas regiões do País que não possuem saneamento básico adequado. Isso se deve, em grande parte, à falta de investimentos por parte do poder público e à falta de fiscalização eficiente sobre o assunto, conseqüentemente, muitas pessoas ainda são expostas a riscos sanitários e ambientais.

As regulamentações sobre saneamento básico no âmbito municipal são de extrema importância por várias razões. Inicialmente em razão de os municípios serem os responsáveis pela gestão direta ou indireta dos serviços de saneamento básico em seu território. Por meio de leis e regulamentações municipais, é possível estabelecer diretrizes claras para a prestação desses serviços, como o abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta de resíduos sólidos e drenagem urbana.

Além disso, as regulamentações municipais podem definir metas e prazos para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, bem como estabelecer critérios de qualidade e eficiência na sua prestação. Isso é essencial para garantir a melhoria da saúde pública, a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável dos municípios. As leis e políticas públicas municipais também desempenham um papel fundamental na captação de recursos financeiros, tanto por meio de financiamentos nacionais e

internacionais como por meio da destinação de recursos próprios do município. Esses recursos são essenciais para investimentos em infraestrutura, expansão dos serviços de saneamento e melhoria das condições sanitárias.

O direito fundamental social ao saneamento básico é um direito humano que deve ser garantido a todos, sem exceção. No município de São Borja, localizado no Rio Grande do Sul, existem políticas e regulamentações que visam assegurar o acesso à água potável, coleta e tratamento de esgoto, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. As regulamentações sobre saneamento básico no âmbito municipal são fundamentais para estabelecer diretrizes claras, promover a universalização dos serviços, garantir a qualidade e eficiência na sua prestação, além de captar recursos para investimentos. Por meio de leis e políticas públicas municipais, é possível enfrentar os desafios e promover melhorias significativas no saneamento básico, impactando diretamente a qualidade de vida da população e contribuindo para um desenvolvimento urbano mais sustentável.

As leis municipais de regulamentação do saneamento básico são ferramentas fundamentais para garantir a efetividade da dignidade humana. Essas leis estabelecem diretrizes, metas e prazos para a prestação de serviços essenciais de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta de resíduos sólidos e drenagem urbana, impactando diretamente a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas (BAYER; URANGA e FOCHEZATTO, 2021).

Ao regulamentar o saneamento básico, as leis municipais visam assegurar o direito humano à água e ao saneamento, reconhecido internacionalmente. Elas estabelecem a responsabilidade do poder público em garantir o acesso universal aos serviços, independentemente da condição socioeconômica dos cidadãos, promovendo a igualdade e a inclusão social.

Como bem explicam Meneguín e Prado (2018), as leis municipais de regulamentação do saneamento básico também desempenham um papel importante na preservação do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável. Elas estabelecem critérios de sustentabilidade na

gestão dos recursos hídricos e na destinação adequada dos resíduos, contribuindo para a proteção dos ecossistemas e a mitigação dos impactos ambientais.

Portanto, fica evidenciado que as leis municipais de regulamentação do saneamento básico são instrumentos indispensáveis para garantir a efetividade da dignidade humana, assegurando o acesso a serviços essenciais, promovendo a igualdade social e contribuindo para a sustentabilidade ambiental. Essas leis têm o poder de transformar a realidade das pessoas, possibilitando uma vida mais saudável, segura e digna para todos os cidadãos.

Desta forma, as leis e diretrizes em vigor no município de São Borja estão de acordo com o princípio da dignidade humana, que é o valor fundamental que deve orientar a construção de toda a política pública. Conforme abordado Milaré e Milaré (2023) o saneamento básico é questão de dignidade humana e age diretamente na inclusão social, ademais é essencial principalmente para qualidade na saúde dos indivíduos.

SOBRE AS POLÍTICAS E OS INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA.

A Lei nº 15.246 de 02 de janeiro de 2019 definiu a responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura por coordenar a política estadual de saneamento. O saneamento básico compreende o conjunto de serviços públicos e infraestrutura destinado a prover: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e; drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

No estado do Rio Grande do Sul, a Divisão de Saneamento - DISAN é o ponto focal do tema de saneamento básico dentro da estrutura da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. As leis e diretrizes do município de São Borja respondem a esta estrutura estadual e são embasadas no princípio da dignidade humana, buscando assegurar um ambiente saudável e adequado para a população, conforme estima a Carta Constitucional anteriormente referida.

A Lei nº 4.236, de 9 de junho de 2010, que estipula o Plano Municipal de Saneamento Básico, por exemplo, foi criada com o objetivo de garantir o acesso aos serviços de saneamento básico, como abastecimento de água e esgotamento sanitário, que conforme contrato, é de responsabilidade da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, já a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos é responsabilidade da prefeitura municipal.

A cidade de São Borja conta com um conjunto de políticas e regulamentações que visam garantir o direito humano fundamental ao saneamento básico, em consonância com o princípio da dignidade humana. Porém é possível observar que ainda há muito a melhorar, além disso, é necessário que haja um comprometimento também por parte da comunidade.

Entretanto, ainda que existem muitas leis, diretrizes e regulamentações que destinam obrigações aos governantes, essas, não garantem o seu cumprimento. Desta forma, é fundamental que essas políticas sejam efetivamente implementadas e principalmente acompanhadas, a fim de garantir o acesso universal aos serviços de saneamento básico, contribuindo para a promoção da qualidade de vida e saúde da população.

Ademais, a conscientização da população também é um processo fundamental para a conservação do meio ambiente, uma vez que a destinação inadequada de resíduos e o consumo desenfreado de água podem comprometer a qualidade de vida das gerações presentes e futuras (MENEQUIN e PRADO, 2018).

Entre as políticas e regulamentações em vigor em São Borja, destaca-se a Lei nº 4.236, de 9 de junho de 2010, que dispõe sobre o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico, água e esgoto, além de sua execução, nos termos da legislação federal e dá outras providências. Também o Decreto nº 19.565, de 27 de julho de 2022, que cria e nomeia os integrantes para compor o Comitê de Coordenação e o Comitê de Execução do Plano Municipal de Saneamento Básico.

A fim de colocar em prática o disposto pelas leis federais e estaduais, pode-se destacar a criação do Plano Municipal de Saneamento Básico de São

Borja, uma política com origem na Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, como uma importante ferramenta para a elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à melhoria das condições de saneamento básico no município.

A Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, e as leis citadas por esta, estabelecem as diretrizes nacionais para o saneamento básico, incluindo a obrigatoriedade de elaboração de planos municipais de saneamento básico. Vale ressaltar que a implementação dessas políticas e regulamentações é fundamental para a garantia do direito social ao saneamento básico.

A relevância da criação de diretrizes nacionais, estaduais e municipais para o saneamento básico, dimensiona a necessidade de políticas públicas de saneamento básico como de extrema importância para garantir o acesso universal a serviços essenciais como abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, coleta de resíduos sólidos e drenagem urbana. As políticas públicas nesse âmbito são responsáveis por estabelecer diretrizes, metas e prazos para a melhoria dos serviços de saneamento, bem como definir estratégias de investimento e gestão.

A conscientização das instituições governamentais sobre a importância do saneamento básico reflete-se na priorização e destinação de recursos para investimentos, na elaboração de planos municipais de saneamento básico, na realização de estudos técnicos para identificar as necessidades locais, na busca por parcerias e cooperação técnica, entre outras ações. Além disso, a conscientização também envolve a promoção de campanhas de educação e conscientização da população sobre a importância do saneamento básico e dos seus direitos relacionados a ele.

A consolidação das políticas públicas municipais de saneamento básico é essencial para garantir que os serviços sejam prestados de forma adequada, com qualidade, eficiência e equidade. Além disso, contribui para a melhoria das condições de saúde e qualidade de vida da população, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável dos municípios. Portanto,

é crucial que as instituições governamentais estejam conscientes e engajadas na consolidação e implementação das políticas públicas de saneamento básico.

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS E DOS INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO SANEAMENTO BÁSICO, A PARTIR DA OBSERVAÇÃO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA EM BAIRROS DO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA.

Ainda que acesso ao saneamento básico e água potável seja um direito fundamental assegurado por um complexo ordenamento legal, e que atualmente, no município de São Borja seja possível leis e políticas municipais, e até um Comitê de Execução do Plano Municipal de Saneamento Básico, é notório pela observação simples ao percorrer a cidade a precariedade na garantia deste direito.

Segundo pesquisas realizadas pelo IBGE no ano de 2020, 1,09% das famílias não obtinham água canalizada em suas residências ou terrenos (SISTEMA, 2020). Ademais, foi observado em 2020 pelo Censo escolar, que mesmo podendo ser encontrado abastecimento de água pela rede pública, 27 escolas de zona urbana ou rural não obtinham acesso à água potável, o que possivelmente apresenta risco para saúde pública (BRASIL, 2023)

No que diz respeito à relação do saneamento básico e a saúde pública do município, entre os anos de 2015 e 2021 houve 412 internações por doenças relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (BRASIL, 2023), que são um conjunto de agravos transmissíveis à saúde, relacionados ao contexto ambiental, à infraestrutura, aos serviços e às instalações operacionais que contribuem ou dificultam a reprodução da vida. Além disso, também entre os anos de 2015 e 2021 houve 12 mortes pelo mesmo motivo. (BRASIL, 2023).

O serviço de esgotamento sanitário municipal também se mostra ineficiente visto que dados coletados no ano de 2020 demonstram que a cidade apresenta um índice de apenas 15,07% de coleta de esgoto (SISTEMA..., 2023). Ademais, em grande parte das residências ainda são encontradas fossas como forma de esgotamento, o que representa risco de contaminação e proliferação

de doenças advindas da falta de acesso correto ao saneamento básico (INSTITUTO..., 2023).

Outro potencial de risco à saúde e segurança dos moradores das localidades ribeirinhas, são as inundações decorrentes das enchentes do Rio Uruguai, que mesmo havendo ações por parte da gestão do município, esse problema se faz presente nos últimos anos. Em 2020, 300 domicílios apresentavam riscos de sofrer inundações, enxurradas, alagamentos e deslizamentos nos períodos de chuvas ou cheias do rio, sendo esse, um grande alerta às autoridades públicas (SISTEMA..., 2023).

Como proposição de verificação da efetividade ou constatação da inefetividade das políticas e dos marcos regulatórios que fundamentam o direito ao saneamento básico, foi realizada uma observação de sua efetiva implementação em bairros do município de São Borja.

Durante visita nos bairros mais carentes da cidade, foi possível observar que os dados apontados nas pesquisas ainda refletem a realidade atual do município, salientando o impacto social gerado pela falta do serviço mínimo de saneamento básico, que se torna fator gerador dos problemas já citados anteriormente e registrados nos dados atuais do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS.

Ao realizar a visita aos bairros da cidade, foram feitos alguns registros do acesso ao saneamento inadequado nessas regiões, onde pode-se verificar que as políticas públicas na cidade ainda não está sendo utilizadas em níveis necessários de efetividade social. As observações passam a ser registradas em figuras, e sua abordagem e análise crítica, servem a dimensionar visualmente, a partir da observação *in loco* da (in)efetividade das políticas e dos instrumentos regulatórios do direito fundamental social ao saneamento básico, a partir da observação de sua implementação efetiva em bairros do município de São Borja.

Foi possível, a partir da observação evidenciada nesta pesquisa, perceber que a Política Municipal de Saneamento do município de São Borja, muito embora, orientando-se pelos seguintes princípios: a melhoria contínua da qualidade ambiental e dos serviços executados; o combate à miséria e seus

efeitos prejudiciais à saúde individual e à salubridade Ambiental; a participação social nos processos de planejamento, fiscalização e controle dos serviços; a universalização, a equidade e a integralidade dos serviços de saneamento básico e ambiental – não atinge as diretrizes estipuladas em sua própria política.

De modo que, perante a inefetividade das políticas e dos instrumentos regulatórios do direito fundamental social ao saneamento básico, a partir da observação de sua implementação efetiva em bairros do município de São Borja cumpre ao poder público e, em especial, aos usuários dos serviços públicos de água e esgoto do município que tiverem seus direitos violados ou tiverem conhecimento de violação da ordem jurídica, envolvendo a prestação de tais serviços, poderão representar, denunciar ou reclamar o fato ao poder concedente ou agência reguladora, mediante normas e procedimentos específicos e amplamente divulgados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo apresentado, percebe-se que o saneamento básico como direito fundamental social é fator determinante para que haja garantia do que chamamos de mínimo existencial comum, onde o indivíduo da sociedade alcança uma vida digna, com saúde, alimentação, educação, acesso água potável, tratamento de esgoto, coleta de lixo, somente assim, podendo desenvolver seu projeto de vida, concretizando sua existência humana digna em face aos direitos humanos e sociais.

O sistema que se encontra hoje em nossa realidade, o qual foi elucidado aqui e analisado, está em constante processo de evolução, entretanto de forma tardia em face ao crescimento desordenado e sem planejamento do meio urbano. Ao analisarmos a realidade do município de São Borja, foi possível constatar esse fato, os índices apresentados revelaram que há muito o que se fazer a respeito, muitas políticas e medidas sociais ainda não suprem as demandas reais da comunidade, que muitas vezes se encontra quase em situação de abandono social, acarretando ainda no aumento da desigualdade, não só social, mas econômica expondo aos indivíduos uma condição de miséria,

com precariedades de moradia e infraestrutura que impossibilitam qualquer oportunidade digna para seu desenvolvimento socioeconômico.

O desafio de proporcionar acesso ao saneamento básico nos bairros mais vulneráveis de São Borja requer um olhar atento e a implementação de políticas públicas eficazes. É necessário investir em infraestrutura adequada, como redes de esgoto e sistemas de abastecimento de água, além de promover a conscientização sobre práticas de higiene e manejo de resíduos nessas comunidades.

Ao superar o desafio de prover acesso ao saneamento básico nos bairros mais vulneráveis de São Borja, se está contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas, prevenindo doenças relacionadas à falta de saneamento e fortalecendo a inclusão social. Além disso, essa ação refletirá positivamente no desenvolvimento sustentável do município como um todo.

Além de constatar que o poder público municipal não atinge 100% de sua competência sobre as políticas e diretrizes de saneamento básico por ele estabelecidos e também estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro e internacional, foi perceptível no estudo que a população mais afetada e carente, também não possui conhecimento correto sobre as políticas para implementação destes serviços básicos, bem como os direitos e deveres a eles atribuídos enquanto indivíduos da sociedade, não buscando assim a melhora da sua realidade, que muitas vezes é agravada pelo mau uso dos recursos naturais ao seu redor, com descartes de resíduos de maneira irregular e descontrolada, por ligações inadequadas de fossas residências nas redes de escoamento pluvial, e outras ações que aumentam a dificuldade da coleta e do tratamento adequado a esses resíduos e dejetos, produzidos no meio urbano, aumentando os riscos de contaminação dos recursos hídricos e proliferação de doenças.

É imprescindível assegurar o acesso ao saneamento básico como um direito humano para todos os habitantes de São Borja, especialmente para os moradores dos bairros mais vulneráveis da cidade. Isso não apenas garantirá melhores condições de vida, mas também promoverá a equidade e a inclusão social. Desta forma, ao considerarmos o conteúdo elucidado nesse estudo, é

fundamental que o município busque reconhecer que há ineficiência na garantia ao acesso ao saneamento básico, apesar das medidas e políticas adotadas, se faz necessário um maior comprometimento por parte da gestão municipal, e também dos moradores das áreas afetadas, maiores diálogos e ações conjuntas, para priorizar assim a efetividade no alcance dos elementos integrantes da dignidade humana em face aos direitos fundamentais sociais do nosso ordenamento jurídico.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A Vida do Espírito**. Tradução: Antônio Abranches. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.
- BAYER, Natássia Molina; URANGA, Paulo Ricardo Ricco; FOCHEZATTO, Adelar. Política Municipal de Saneamento Básico e a ocorrência de doenças nos municípios brasileiros. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, 2021.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Estabelece o novo marco legal do saneamento básico. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art6
Acesso em: 21/06/2023.
- BRASIL. **Sistema Único de Saúde – SUS**. Internações Hospitalares – SIH/DATASUS, 2023.
- HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- MENEGUIN, Fernando; PRADO, Iván Pereira. **Os serviços de Saneamento Básico, sua regulação e o Federalismo Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio de 2018.
- MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. **O Marco Regulatório do Saneamento Ambiental**. 2020. ISSN 1983-392X. Disponível em: MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. O Marco Regulatório do Saneamento Ambiental. 2020.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos: Desafios e Perspectivas contemporâneas**. Rev. TST, Brasília, vol. 75, no 1, jan/mar de 2009
- RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 15.246 de 02 de janeiro de 2019**. Introduce modificações na Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.246.pdf>
Acesso em: 21/06/2023.

SÃO BORJA. **Decreto nº 19.565, de 27 de julho de 2022.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-borja/decreto/2022/1957/19565/decreto-n-19565-2022-cria-e-nomeia-os-integrantes-para-compor-o-comite-de-coordenacao-e-o-comite-de-execucao-do-plano-municipal-de-saneamento-basico> Acesso em: 21/06/2023.

SÃO BORJA. **Lei nº 4.236, de 9 de junho de 2010.** Dispõe sobre o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico, água e esgoto, sua execução de forma direta ou indireta, nos termos da legislação federal e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-borja/lei-ordinaria/2010/424/4236/lei-ordinaria-n-4236-2010-dispoe-sobre-o-exercicio-da-titularidade-dos-servicos-de-saneamento-basico-agua-e-esgoto-sua-execucao-de-forma-direta-ou-indireta-nos-termos-da-legislacao-federal-e-da-outras-providencias> Acesso em: 21/06/2023.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS.

Diagnóstico dos serviços de água e esgotos. Site institucional, 2020.

Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/> Acesso em: 21/06/2023.

OS ANIMAIS ABANDONADOS NAS CIDADES BRASILEIRAS E A PERSPECTIVA DA ÉTICA ANIMALISTA

Graciane Pedó Nunes¹⁷

Muriel Pinto¹⁸

Resumo: O presente artigo discute os direitos dos animais sob uma perspectiva ética. Primeiramente, faz-se uma breve análise acerca da ética animal e o que discorrem os filósofos utilitaristas, os quais contribuem muito para o tema. Em um segundo momento, estuda-se acerca das políticas públicas que podem ser propostas para os animais em situação de rua. Pretende-se a utilização dos artigos mais citados nos trabalhos publicados com a temática alhures mencionada, especificamente os constantes na plataforma Scielo. Para alcançar o objetivo do estudo em tela, utiliza-se o método bibliográfico, sendo a investigação caracterizada como uma pesquisa exploratória.

Palavras-chaves: Ética; Animais; Antropocentrismo

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata das teorias filosóficas éticas acerca da relação do ser humano com os animais. Sabe-se que os seres humanos vivem em comunidade e convivem com os animais desde os primórdios da humanidade, sendo que a história revela uma relação de afeto e também de segregação.

A convivência entre os seres humanos e os animais acontece desde a pré-história, quando o homem começou a domesticá-los; desde então o vínculo entre ambos só aumentou (RIBEIRO, SILVA, 2018, p. 1). Dessa forma, criou-se um vínculo entre o homem e alguns animais, sendo estes considerados atualmente integrantes do novo modelo familiar. A legislação exige que os tutores tenham um cuidado especial com os seus animais de estimação, consubstanciada em uma guarda responsável, já que tais seres vivos precisam da intervenção humana para ter as suas necessidades e direitos atendidos (JORGE et al., 2018).

Em um primeiro momento, os humanos primitivos utilizavam da caça para se alimentar; contudo, atualmente, com a evolução humana, muitos questionam essa relação de subordinação: por que os seres humanos sobrepõem suas necessidades e desejos acima do bem-estar animal? Por que se pensa que os

¹⁷ Mestranda em Políticas Públicas - Mestrado Profissional em Políticas Públicas, UNIPAMPA. E-mail: gracianenunes.aluno@unipampa.edu.br

¹⁸ Doutor em Geografia. Docente da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Email: murielpinto@unipampa.edu.br

animais existem para satisfazer as vontades humanas? Se evoluímos como sociedade, somos civilizados, temos consciência de que estamos maltratando outras espécies.

Nessa seara, muitos teóricos fizeram as mesmas perguntas, como Peter Singer, Jeremy Bentham, Ryder, Friedrich Nietzsche, dentre outros, os quais, inclusive, abordam a temática aludida. O tratamento dado aos animais e aos direitos dos animais são expressos através de duas linhas filosóficas diferentes: a abolicionista e a bem-estarista (NISTA et. al., 2020).

Nesse sentido, a linha abolicionista endossa o fato de que os animais são seres que sentem dor e, ao mesmo tempo, prazer. Logo, possuem o direito de não sofrer. Tal linha aborda que os animais, igualmente, possuem valor moral e, desse modo, devem ser considerados titulares de direitos. Ainda, defende a abolição da escravidão animal de qualquer natureza, sendo que, para tanto, os animais não devem ser utilizados em nenhuma circunstância, nem mesmo nas práticas mais comuns cometidas pelo ser humano, como as indústrias da carne e a viviseção (NISTA et. al., 2020).

Por outro lado, a linha filosófica bem-estarista também endossa o fato de que, além de os animais sentirem dor e prazer, são seres dotados de valor moral. Baseada no utilitarismo, esta linha considera que os animais possuem um valor inferior ao do ser humano saudável (física e cognitivamente) e admite que a espécie humana utilize os animais quando não há outra opção, contanto que isso seja feito de maneira ética e causando o menor sofrimento possível, visando em primeiro lugar o bem-estar animal (FELIPE apud LIMA, 2015).

Aborda-se os direitos dos animais de forma mais efetiva quando o filósofo Peter Singer traz o conceito de senciência. Tal termo se sobrepõe ao conceito de dorência – capacidade de sentir dor –, pois senciência é utilizado para caracterizar os animais como seres capazes de sentir sensações (dor, prazer etc.) e sentimentos (tristeza, saudade, felicidade etc.) de forma consciente em relação às experiências que ocorrem ao seu redor (SINGER, 2010).

Nessa seara, o princípio da igualdade não depende da inteligência, da capacidade moral, da força física ou de qualquer outro fator, mas se

consubstancia em uma ideia moral que envolve a todos. O princípio da igualdade deve ser "[...] estendido a todos os seres, negros ou brancos, do sexo masculino ou feminino, humanos ou não humanos" (SINGER, 2010, p. 10). A afirmação evidencia que o princípio de igualdade deve incluir a todos, não importa seu gênero, sua etnia, nem mesmo sua espécie. Um dos grandes problemas é o especismo, o que dificulta a aplicação e efetivação do princípio de igualdade.

Dessa forma, o presente artigo pretende abordar as teorias filosóficas e suas implicações nos direitos tutelados aos animais. Para alcançar o objetivo do estudo em tela, utiliza-se o método bibliográfico, sendo a investigação caracterizada como uma pesquisa exploratória.

A ÉTICA E OS DIREITOS DOS ANIMAIS

A ética busca compreender a natureza da moralidade e o que ela exige das pessoas, para que se busque, ao fim e ao cabo, um ideal de justiça e o modo de viver de forma correta. Segundo Rachels, a moralidade seria uma tentativa de influenciar atos, de maneira que se procure o motivo de praticar aquela ação e de que se reflita acerca das consequências desse ato para todos os envolvidos. A finalidade da ética e da moral é de que se tenha um pensamento imparcial sobre os interesses dos envolvidos naquele ato e nas implicações das ações que serão tomadas, ainda que, muitas vezes, tenha-se que abdicar das próprias convicções (RACHELS, 2014).

Quanto à moral, essa não é um conceito acabado, visto que pode mudar e evoluir de acordo com os debates éticos de cada época diante das problemáticas que se mostram. Assim, os conceitos de moral são falíveis, porquanto não existe um conhecimento ético acabado, ele pode ser constantemente revisto.

Dessa forma, pretende-se relatar no presente trabalho as implicações éticas e morais acerca da convivência humana com os animais e suas consequências. Sabe-se que a ética e os direitos dos animais são temáticas atuais, pertinentes e muito discutidas. A exploração animal é abordada

amplamente pelas teorias filosóficas hodiernamente, conforme vários autores da filosofia e demais áreas das ciências humanas.

ANIMAIS SENCIENTES E O DIREITO A UMA VIDA DIGNA: A VISÃO DOS FILÓSOFOS UTILITARISTAS

No ocidente, a tradição da ética tem a racionalidade humana como requisito para incluir o indivíduo na comunidade moral. Alguns requisitos como a comunicação por meio da linguagem, a autonomia de pensamento, consciência dos seus direitos e deveres, são os critérios antropocêntricos para determinar quem é merecedor de dignidade e respeito da sociedade. Tais critérios são especistas, um renomado filósofo da atualidade que estuda acerca do fenômeno é Peter Singer (GONÇALVES, 2015). Nessa perspectiva, refere Lima:

[...] Nas sociedades o relacionamento de humanos com os animais não humanos é baseado no especismo. Em analogia com o racismo e o sexismo, o especismo designa a ideologia que considera que a vida e os interesses dos animais não humanos (observemos que os humanos também são animais) podem ser simplesmente desprezados, porque eles são de uma outra espécie. Independente das diferenças que possam existir entre as espécies, fica claro que todos os seres sensíveis são iguais, face à capacidade de experimentar sofrimento ou desfrute. Pouco importa raça, sexo, espécie: o importante é que nos ressentimos, o interesse está em não sofrer, não ser vítima de violência e continuar uma vida. Todos os seres sencientes, pouco importa sua espécie, devem estar incluídos no círculo de consideração moral. Isto não implica em tratá-los de maneira idêntica, mas em, realmente, levar em consideração seus interesses, o principal deles, viver (LIMA, 2017).

Dessa forma, para Peter Singer, filósofo utilitarista, lembra que, em uma perspectiva ética consequencialista, deve-se medir nossas ações com uma visão para o bem comum da sociedade e de todos os envolvidos, os quais serão atingidos pelas consequências daquele ato, e não somente por uma perspectiva individualista, deontológica, em que os atos por si só são moralmente julgados como bons/ruins em si (GONÇALVES, 2015). Ainda, Singer argumenta que especismo é o preconceito ou a atitude tendenciosa de alguém a favor dos interesses de membros da própria espécie, contra os de outra (LIMA apud SINGER, 2017). De acordo com Ryder apud Felipe, especismo tem a função de:

[...] descrever a discriminação generalizada praticada pelo homem contra outras espécies, e para estabelecer um paralelo com o racismo. Especismo e racismo são formas de preconceito que se baseiam em aparências – se outro indivíduo tem um aspecto diferente, deixa de ser aceito do ponto de vista moral. O racismo é hoje condenado pela maioria das pessoas inteligentes e compassivas, e parece simplesmente lógico que tais pessoas estendam também para outras espécies a inquietação que sentem por outras raças. Especismo, racismo (e até mesmo sexismo) não levam em conta ou sobrestimam as semelhanças entre o discriminador e aqueles contra quem este discrimina e ambas formas de preconceito expressam um desprezo egoísta pelos interesses de outros e por seu sofrimento (RYDER, 1991 apud FELIPE 2003, p. 83-84).

Os seres humanos têm a concepção de que são os seres vivos mais importantes na terra e de que os animais, por outro lado, estão no mundo para servi-los das mais diversas formas. O antropocentrismo coloca o homem como indivíduo central para o entendimento do mundo, enquanto o especismo coloca uma espécie animal acima da outra, valorizando uma determinada espécie e discriminando outras. Em Humano, demasiado humano II, Nietzsche argumenta que se poderia estudar a gênese da moral a partir da maneira como o homem trata os animais (NIETZSCHE, 2005).

Com efeito, os humanos não se consideram parte do meio ambiente, acreditam que o meio ambiente existe para servi-lo das mais diversas formas, e que os recursos naturais são infinitos. Para Kant, no século XVIII, os animais eram sencientes; contudo, acreditava-se que os humanos não tinham dever moral para com eles. Jeremy Bentham, no século XIX, criou a abordagem bem-estarista, que vigora até os tempos atuais, de que os animais sofrem e que temos o dever de tratá-los humanitariamente (GONÇALVES, 2015).

Para os utilitaristas não importa se um animal tem uma alma ou se é racional, tudo o que importa é a felicidade e não sentir dor. O sofrimento do animal deve ser levado em consideração para tomar-se decisões. Assim, Jeremy Bentham argumenta que se um animal é humano ou não humano é irrelevante. Nesse contexto, a tortura é errada porque o ser humano sofre, e assim, se um animal é machucado/torturado ele também sofre. Desse modo, humanos e não humanos são igualmente titulares de consideração moral (RACHELS, 2013).

Nesse sentido, sabe-se que não existem diferenças fundamentais entre o homem e os animais nas suas faculdades mentais; os animais, assim como os homens, demonstram sentir prazer, dor, felicidade e sofrimento. Nesse contexto, existem diversas correntes doutrinárias, tanto das áreas biológicas, quanto das áreas das ciências humanas, que afirmam que os animais possuem capacidades cognitivas e sensoriais, porquanto inseridos no contexto de patrimônio ambiental (ANDRADE, SANTOS, 2019).

Contrariando algumas dessas premissas, há uma parte dos cristãos que acreditam que só o homem é feito à imagem de Deus e que os animais não têm alma. Com tal visão, acredita-se que se pode tratar os animais de qualquer forma, explorá-los e segregá-los. Para São Tomás de Aquino, os animais foram destinados pela divina providência para o uso do homem na ordem natural, e não é errado para o homem fazer uso deles, seja matando-os seja usando-os de qualquer outro modo. Por fim, São Tomás de Aquino admite que tais ações, em grande maioria, não são erradas, argumentando que a razão tem a ver com o bem-estar humano acima do bem-estar dos animais (RACHELS, 2013).

O utilitarismo desafia essa concepção de que os seres humanos são mais importantes que as outras espécies e alude que a moral tem que ser expandida para incluir todas as criaturas cujos interesses possam ser afetados pelo que fazemos. Os seres humanos são especiais de muitos modos, mas não são os únicos animais deste planeta, e uma ética adequada também tem que reconhecer isso (RACHELS, 2013).

Nesse sentido:

[...] A abordagem de Singer da questão relativa aos animais apresenta a seguinte démarche: em primeiro lugar, Singer nos faz refletir acerca das consequências para as vidas em questão, das práticas promovidas na nossa sociedade. Em seguida, é própria necessidade de tais práticas, para as nossas vidas, que deverá ser questionada. Neste sentido, ele irá apontar para os diversos aspectos sobre os quais, de alguma forma, somos obrigados a refletir e ponderar, quando pretendemos agir de acordo com nossas convicções. Se estivéssemos, por exemplo, diante de um de bebê e de um experimento, ou um teste de um determinado medicamento, que pudesse salvar milhões de vidas, é possível que muitos de nós considerássemos justificável a utilização do bebê em questão. Da mesma maneira, se os experimentos feitos em animais servissem para salvar milhões de vidas, de animais humanos ou não, talvez consentíssemos na sua utilização. O problema é que essa não é a nossa realidade. Na maior

parte das vezes, o uso de animais em experimentos é simplesmente desnecessário. Em muitos casos, eles não nos fornecem indicativos satisfatórios acerca do resultado esperado na espécie humana, o que acaba levando a consequências graves para os próprios seres humanos. São hoje bem conhecidos, casos de medicamentos que foram testados em animais, sem danos ou consequências negativas, e que, quando aplicados aos seres humanos, causaram deformações genéticas e outros males. Singer nos convida a repensar essas práticas e a nos perguntarmos, sinceramente, até que ponto consideramos que elas sejam realmente necessárias para a implementação de interesses nossos que possam ser colocados em pé de igualdade com os interesses mais básicos dos seres por elas utilizados (DIAS, 2016, p.110).

Peter Singer criou um princípio ético com a finalidade de fundar a igualdade entre os seres sencientes humanos e não humanos, qual seja, o Princípio da Igual Consideração de Interesses, o qual estabelece que, se uma pessoa quiser levar uma vida baseada na ética, não poderá considerar somente os seus interesses, mas tem de considerar os interesses de todos os outros afetados pelas suas ações/decisões. Dessa forma, o interesse de um animal não humano em continuar sua vida deveria mitigar o interesse dos seres humanos em consumir carne de vitela, ou o de comprar e beber leite e seus derivados, já que são vendidos em embalagens que nada condizem com a realidade dentre as quais os animais se encontram durante a sua produção, que se consubstancia em considerável exploração, segregação e morte (SINGER, 2010).

Portanto, a exploração animal é uma prática comum na sociedade ocidental. Contudo, com a evolução do tempo e da sociedade, espera-se que tais hábitos sejam mitigados ou extirpados pelos seres humanos, visto que é sabido que os animais sofrem com a produção de alimentos. A cadeia de abate dos animais para consumo humano é sabidamente de segregação e sofrimento, de modo que, desde o confinamento do animal até a morte, todo processo é doloroso para eles. Ainda, do ponto de vista ambiental, é insustentável a longo prazo o consumo de alimentos derivados de animais; o desmatamento desenfreado para criação de bovinos tem causado diversos malefícios para os animais e aos seres humanos. A devastação do meio ambiente de forma desmedida tem afetado todos os seres vivos do planeta e precisa ser paralisada.

Ainda, em uma perspectiva ética, é visivelmente imoral que os seres humanos continuem explorando os animais para seu deleite, pois, como sabe-se, os animais sentem dores e são capazes de sentir afeição. Uma vida baseada na ética universal de que todos os seres vivos da terra têm direito à vida, à igualdade, ao respeito e a uma morte digna, perpassa pelo entendimento de que os animais, sejam eles domesticados ou não, merecem tais direitos. Se não é possível acabar abruptamente com o consumo de animais e seus derivados, que seja estabelecido, pelo menos, que eles tenham dignidade em sua criação e no seu abate. E que seja possível, no decorrer da evolução da sociedade, que todos percebam que tais práticas são inconciliáveis com a preservação do meio ambiente e com uma vida, sobretudo, ética.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho aborda a perspectiva filosófica acerca do abuso dos animais por parte dos seres humanos, abordando as correntes utilitaristas que são muito utilizadas nas temáticas relacionadas ao bem-estar animal e quanto à relação ética entre humano/animal. Se os seres humanos se dizem civilizados, e evoluídos, faz-se mister que ocorra uma reflexão sobre até em que ponto os humanos podem abusar dos animais, tratá-los como “coisa”. É de conhecimento público que, graças ao avanço das ciências, sabe-se que os animais são capazes de sentir dor, emoções, afeto, angústia, e demais sentimentos.

A percepção humana de que os animais vivem para servi-los está ultrapassada, razão pela qual se espera que o ser humano evolua e melhore seus costumes e práticas, dentro de uma perspectiva moral e ética. Entretanto, é de conhecimento que a evolução é demasiada lenta e repleta de percalços. Enquanto alguns preocupam-se em proteger o meio ambiente e os animais, outros buscam amparo jurídico para, cada vez mais, explorar a natureza e os animais. Contudo, é importante que os pesquisadores das mais diversas áreas continuem estudando a relação entre humanos e animais.

Ainda, é importante consignar que a guarda responsável de animais de estimação representa aspecto importante para relação humano-animal. Uma

sociedade que se preocupa com o bem estar e a saúde dos seus indivíduos e que atua com ética no trato e convivência com animais de estimação desenvolve melhor o conceito de respeito. Nesse sentido, o Brasil vem elaborando leis de fomento à proteção animal e combate aos crimes ambientais, bem como a promoção da saúde e a guarda responsável de animais. Porém, ainda há a necessidade da concretização de uma política pública nacional mais específica sobre a guarda responsável de animais de estimação que permita direcionar e complementar as atividades e ações que promovam a guarda responsável, atuando mais eficazmente por intermédio da educação e da saúde, no mote específico de se promover a convivência sadia e segura entre os seres humanos e os animais (JORGE et. al., 2018).

Dessa forma, acerca dos animais em situação de rua, é importante consignar que políticas públicas para os mesmos são urgentes, vê-se que não é ético deixar os animais abandonados nas ruas clamando por dignidade. Com efeito, o poder público precisa dar visibilidade para o problema público que se mostra em todos os Municípios do País. Algumas Municipalidades têm tratado o problema de forma eficaz, mitigando de forma abrangente o número de animais nas ruas, por meio da criação de canis e convênios com clínicas veterinárias para abarcar os cuidados com os animais.

Contudo, em outros lugares a situação é dramática, e os animais são deixados para morrer nas ruas, o que traz diversos problemas sanitários. Ao mesmo tempo, faz-se a análise do ponto de vista moral e ético da situação dos animais abandonados nas ruas e chega-se à conclusão de que é inconcebível que, em pleno século XXI, os cidadãos não se conscientizem de que não se pode permitir tal atrocidade ou agir como tal, ou seja, abandonar uma animal a sua própria sorte.

Ainda, o consumo desenfreado de alimentos derivados de animais, os quais utilizam de violência e maus-tratos para o abate e produção alimentícia, precisa ser revista urgentemente, bem como a utilização de animais para locomoção, de modo que o animal esteja sujeito a trabalho extremamente doloroso e que leva à exaustão e, muitas vezes, a óbito por esforço descomunal.

Tais condutas precisam ser fiscalizadas pelo poder público, por mecanismos legais e efetivamente proibidas.

É necessário que instituições educacionais incluam os direitos animais em seus planos de ensino e pesquisas, para que se possa gerar alguma mudança sobre a cultura antropocêntrica. Para tanto, vale ressaltar: enquanto a natureza pode continuar a existir sem os seres humanos, os seres humanos não podem viver sem ela.

A própria Constituição Federal refere que se deve construir um saber ambiental voltado para os valores éticos no convívio com o meio ambiente, de modo que os seres humanos são responsáveis pelos danos ambientais. Ainda, é muito importante que o tema seja discutido no ensino básico a fim de que as crianças e os jovens criem consciência ambiental desde a tenra idade.

A partir de todo o exposto, elucida-se que o Estado Democrático de Direito deve ser protetor dos bens jurídicos ambientais e garantir o direito ao meio ambiente equilibrado e saudável às hodiernas e próximas gerações. As normas constitucionais estabelecidas na Carta Política, que se consubstanciam em princípios estruturantes de um Estado de Direito Ambiental, reconhecidas nacional e internacionalmente, podem ocasionar uma concretização particularmente centrada nos critérios de ponderação e de otimização dos interesses ambientais e ecológicos.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Adrielli dos Santos Oliveira. SANTOS, Aline Passos. **A Responsabilidade Civil Do Município De Santo Antônio De Jesus-Ba Em Relação Aos Animais Domésticos Abandonados**. Textura, Governador Mangabeira-BA, v. 13, n. 21, p. 015-028, jan - jun, 2019.
- DIAS, Maria Clara. **Sobre Nós: expandindo as fronteiras da moralidade**, 2016. Disponível em: Acesso em 07 agosto 2017.
- FELIPE, S. T. **Ética e experimentação animal: fundamentos abolicionistas**. Florianópolis: UFSC, 2007.
- GONÇALVES, Sara Fernandes. **Utilitarismo, Deontologia Kantiana e Animais: Análise e Avaliação Críticas**. 2015. 72 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Universidade Federal de Uberlândia, Minas Gerais, Uberlândia, 2015.
- JORGE, Sheila Souza; BARBOSA, Maria José Baptista; WOSIACKI, Sheila Rezler; FERRANTE, Marcos. **Guarda Responsável De Animais: Conceitos**,

Ações e Políticas Públicas. Enciclopédia Biosfera, Centro Científico Conhecer - Goiânia, v. 15, n. 28, p. 578-594.

LIMA, Tatyara de Alcântara. **Estudo cientométrico sobre Ética Animal no Brasil: uma análise da produção científica do Scielo.** 2017. 62 f. Trabalho de Conclusão de curso (Curso de Bacharelado em Biblioteconomia) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Humano, demasiado humano.** 1ª Edição. São Paulo: Companhia das letras, 2015.

NISTA, Natália Anseloni. JANNUZZI, Celeste Aída Sirotheau Corrêa.

FALSARELLA, Orandi Mina. BENEDICTO, Samuel Carvalho de. **Sociedade e Desenvolvimento Sustentável: O direito dos animais no discurso da sustentabilidade.** Revista Ambiente e Sociedade, São Paulo, v. 23, p. 1-18, 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/asoc/a/hYN6qy6pBzTcMYNg7x4F3NB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 2 dez 2021.

RACHELS, James. RACHELS, Stuart. 2013. **Os elementos da filosofia moral.** 7ª Edição.

RIBEIRO, Thalessa dos Santos; SILVA, Camila Vieira da. **Aspectos relacionados ao abandono de animais domésticos no Brasil.** In: CONGRESSO MULTIDISCIPLINAR.

2018. Anais eletrônicos...2018. Disponível em:

<<http://www.fap.com.br/anais/congresso-multidisciplinar-2018/comunicacao-oral/021.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SINGER, P. **Libertação animal.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

RESISTÊNCIA COMO PROCESSO EDUCATIVO NA CONSTRUÇÃO DE GRANDES BARRAGENS

Milton Cesar Gerhardt¹⁹
Edemar Rotta²⁰

Resumo: A resistência como processo educativo diante da construção de grandes barragens se propõe a ser uma reflexão em base ao Movimento dos Atingidos por Barragens, com ênfase no município de Alecrim/RS/Brasil, como um texto que reflete sobre a resistência como ato de constituição dos sujeitos, tendo a educação popular como referência. Na primeira seção aborda o protagonismo dos atores sociais, ou seja, os atingidos por barragens como parte do processo de construção da ideia de resistência e mobilização dos diferentes sujeitos envolvidos. Na segunda seção emerge a resistência pela Educação Popular como parte do processo de consolidação e reconhecimento do movimento social como ato de coragem e manifestação dos sujeitos na defesa de seus direitos. Na resistência está a esperança de um futuro melhor, que move os seres humanos. Como elemento central do ser humano, o que o move são as possibilidades de pensar a educação popular e a democracia como duas questões vitais, porém frágeis, enquanto garantias permanentes da vida humana.

Palavras-Chave: Resistência; Educação Popular; Atingido; Vida.

INTRODUÇÃO

A resistência é um ato de profunda coragem, bravura e entendimento do que necessita ser defendido. No dicionário sobre Paulo Freire, alusivo aos 50 anos da obra *Pedagogia do Oprimido*, há um verbete que elucida sua compreensão sobre o que seria resistência (Moretti, 2018). Paulo Freire apresenta resistência a partir de um caráter permanente. Portanto, resistência pressupõe uma briga entre desiguais, onde a boniteza de ser gente se acha, entre outras coisas, nessa possibilidade e nesse dever de brigar. A resistência freiriana tem a ver com a possibilidade de mudar o mundo, compreendê-lo como dinâmico, recusando o discurso de que a mudança irá acontecer espontaneamente, ou seja, de que virá porque está dito que virá.

Segundo Paulo Freire (2018), acomodação é a expressão da desistência da luta pela mudança. O acomodar-se pode ser algo que vai sendo internalizado ou mesmo construído historicamente no sentido de fracassos serem situações que vão tirando a vontade e o estímulo de resistir. Assim, a resistência, em Paulo Freire, deixa de ser apenas um movimento de reação num sentido de retaguarda/autodefesa e passa a ser uma ação propositiva enquanto ação

¹⁹ Doutor em Educação nas Ciências. E-mail: miltoncesargerhardt@yahoo.com.br

²⁰ Doutor em Serviço Social. E-mail: erotta@uffs.edu.br

política que fortalece as pessoas ou mesmo o coletivo resistente envolvido na construção de uma sociedade mais justa e fraterna. As resistências são práticas que contrariam e se contrapõem a um modelo de visão predominante na sociedade, levando em conta que o modelo da sociedade atual não inclui/acolhe a todos, fato que leva à necessidade de lutar cotidianamente por um reconhecimento social das pessoas que compõem o universo marcado pelas diferenças, adversidades e singularidades.

A partir da experiência do Movimento dos Atingidos por Barragens, especialmente no município de Alecrim/RS/Brasil, este texto reflete sobre a resistência como ato de constituição dos sujeitos, tendo a educação popular como referência. Na primeira seção trabalha-se o protagonismo dos atores sociais, ou seja, os atingidos por barragens como parte do processo de construção da ideia de resistência e mobilização dos diferentes sujeitos envolvidos. Na segunda seção, aborda-se a resistência pela Educação Popular como parte do processo de consolidação e reconhecimento do movimento social como ato de coragem e manifestação dos sujeitos na defesa de seus direitos. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais decorrentes deste estudo.

O PROTAGONISMO DOS SUJEITOS: VOZES QUE ECOAM

Ao pensar o protagonismo no processo de resistência é importante pensar em cada sujeito envolvido. Por vezes, o processo é demorado até as pessoas se sentirem parte dele, pois elas têm a compreensão que são “os de fora”, referindo-se ao movimento social, que acabam lutando e buscando seus direitos. Nesse sentido, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), tem um importante papel a cumprir no sentido de fomentar a participação dos atingidos no processo de discussão e possível consolidação das barragens. Desde o início, mesmo com resistência, as pessoas situadas às margens dos rios e das decisões, necessitam dar-se conta que o seu envolvimento é fundamental. Desde a sua origem e posterior consolidação, o MAB luta pela implementação de uma política nacional, que reconheça quem é o atingido/a por barragem. Nesse cenário, o MAB tem concentrado forças para um estudo aprofundado

acerca da violação dos direitos humanos no processo de construção das barragens no Brasil. Nesse estudo constatou-se que um conjunto de 16 direitos humanos foram violados sistematicamente. Segundo a ANAB (2013), entre os principais fatores que causam as violações de direitos humanos na implantação de barragens estão: a precariedade e insuficiência dos estudos ambientais realizados pelos governos federal e estadual e a definição restritiva e limitada dos conceitos de atingido pelas empresas.

O MAB carrega em sua simbologia um conjunto de fatores que definem sua identidade e a voz daqueles que clamam pela luta em prol da garantia de seus direitos. As bandeiras, camisetas, bonés, site e materiais impressos evidenciam bem isso. A torre faz referência à implantação das hidrelétricas, que em função da crucificação de uma pessoa, remete às pessoas que são obrigadas a sair do seu território no qual residem a muitas gerações a ali criaram vínculos e raízes. As águas límpidas e cristalinas são aquelas que acabam barradas nas grandes obras de barragens causando inúmeros impactos e danos. As cores estampadas na bandeira trazem implícitamente a conjugação de diferentes ideias: de paz (branca), de preservação ambiental (verde e azul); de morte (preta); de luta na perspectiva socialista (vermelha). Os elementos simbólicos constituem um conjunto de aspectos de produção da identidade do Movimento. Aliás, o movimento remete às pessoas que não ficam indiferentes com os projetos, e por isso, desencadeiam ações concretas que mobilizem o conjunto da sociedade envolvida direta ou indiretamente. Assim, a compreensão de atingido acaba resultando no processo de envolvimento de discussão dos projetos de hidrelétricas. O adjetivo atingido pode ser transformado em verbo atingir no aspecto de lutar pela cidadania de indivíduos quando abandonam sua situação passiva e avançam na condição de sujeitos da história.

Figura 2: Símbolo do MAB



Fonte: Site MAB

Com o propósito de perceber elementos do MAB em Alecrim, em meados de novembro de 2016 realizou-se um conjunto de diálogos com famílias de pescadores e pequenos agricultores que residem na área a ser atingida a partir do projeto de construção do Complexo Hidrelétrico Binacional Garabi-Panambi. Nestes diálogos ficou evidente que se trata de pessoas que residem a muitas gerações neste território a ser atingido pelo complexo. Sujeitos que construíram um modo de vida e uma identidade que está umbilicalmente associada ao território em que vivem. Tirá-los deste território, significa desconstituir sua identidade e a própria concepção que possuem da vida e da natureza. A partir desta compreensão do mundo em que vivem e do processo de ameaça que enfrentam, entendem ser necessário resistir, lutar, enfim, engajar-se no Movimento para somar esforços na luta.

Alecrim, historicamente, é um município no qual predominam pequenas propriedades rurais que vem sofrendo constantes processos de esvaziamento da população jovem que vai aos centros regionais e aos grandes centros em busca de melhores condições de vida. A construção de um complexo hidrelétrico neste território tende a atingir muitos agricultores familiares e pescadores que ali vivem. Essas famílias que aí residem, com o apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e das pastorais da Igreja Católica, foram se mobilizando e

ampliando sua capacidade de resistência e de não aceitação dessa grande obra. Foi nessa mobilização que se buscou contato com o Movimento Nacional dos Atingidos por Barragens – MAB. No MAB eles encontraram espaços para ecoar suas vozes e somar forças com a mobilização nacional e internacional.

Também no MAB, as populações locais foram compreendendo que a luta por permanecer em seu território se constitui em uma luta mais ampla, por um modo de vida diferente, no qual a relação com a natureza e com o processo produtivo é guiada pelos princípios da sustentabilidade. Se fortalece a organização dos camponeses para produzir alimentos saudáveis para a subsistência das famílias e geração de renda através da venda do excedente da produção. De acordo com Marcio Caldart (MAB, 2017), tecnólogo em agroecologia do MAB, a ideia é evitar o uso de insumos químicos, diversificando a produção e alcançando a sustentabilidade em pequenas propriedades rurais.

A força do lugar, trabalhada por Milton Santos (2012), se fortalece à medida em que a presença dos pobres aumenta e enriquece a diversidade socioespacial, que tanto se manifesta pela produção de materialidade em bairros, comunidades e sítios contrastantes, como pelas formas de trabalho e de vida. Para Santos, a cultura de massa é indiferente à ecologia social. Ela responde afirmativamente à vontade de uniformização e indiferenciação. A cultura popular tem raízes na terra onde vive, simboliza o homem e seu entorno, encarna a vontade de enfrentar o futuro sem romper com o lugar, e de ali obter a continuidade, por meio da mudança. Seu quadro e seu limite são as relações profundas que se estabelecem entre o homem e o seu meio, mas seu alcance é o mundo.

A RESISTÊNCIA DOS ATINGIDOS FRENTE ÀS BARRAGENS E A EDUCAÇÃO POPULAR

A resistência faz frente aos projetos que atropelam os atingidos locais, não os considerando nas suas singularidades e nos seus modos de vida, privando-os do acesso a qualquer informação e ao debate para poderem ajudar a escolher algo para a sua região possivelmente afetada. As práticas resistentes

exigem ações pedagógicas e profundamente educativas. Nesse sentido, a grande contribuição ao longo das décadas acontece pela Educação Popular. A Educação Popular acaba por contribuir na história da educação brasileira marcada por um período de elitismo. Conforme Streck (2014, p.21), a educação possui muitas faces. Entidades e organizações, classes e indivíduos apresentam compreensões diferentes do que seja o melhor para a educação. Quem forma o educador popular? Como a liderança local do movimento social é um educador popular? A memória da educação popular nos remete a uma relação profunda e íntima aos movimentos sociais, com grupos e associações populares na luta contra práticas culturais e educativas hegemônicas, tendo em vista o processo de empoderamento dos sujeitos envolvidos.

O processo da Educação Popular é calcado na escuta, no diálogo com os sujeitos que resistem na luta contra as barragens, como bem refere Melucci (2004, p. 9):

Estou convencido de que o mundo contemporâneo necessita de uma sociologia da escuta. Não de um conhecimento frio, que para no âmbito das faculdades racionais, mas de um conhecimento que concebe a todos como sujeitos. Não de um conhecimento que cria distância, separação entre observador e observado, mas de um conhecimento que consegue reconhecer as necessidades, as perguntas, as interrogações de quem observa, e também, capaz de, ao mesmo tempo, pôr verdadeiramente em contato com os outros. (MELUCCI, 2004, p. 9).

Ao escutar, ouvir os apelos do outro, nos colocamos numa situação de nos dispor a olhar seu lugar. Ao abordar o tema da resistência às grandes barragens num contexto hegemônico que coloca isso como inevitável e necessário, faz remeter ao lugar no qual está o/a afetado e que possui seres humanos pouco ou nada escutados. O olhar sobre o território é procurar compreender tudo o que está ao seu redor. “O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi” (Santos, 2003, p. 96).

À medida que famílias inteiras vão constituindo suas histórias em determinados lugares com vínculos de pertencimento a comunidades

organizadas em torno da igreja, escola, salão/clube, cemitério..., muitas questões começam a ser determinantes na compreensão de mundo dessas pessoas que poderão vir a ser atingidas por obras de barragens. O território utilizado e usado por uma população decorre e vem da compreensão de que o lugar deles é compreendido de muitas maneiras. O atingido, à medida que é ameaçado no seu território não somente se experimenta como aquele que pode ser afetado, mas também enquanto um sujeito expropriado, ou seja, deixado de fora, pelo empreendimento hidrelétrico que abrange as famílias pertencentes à comunidade.

A luta pelo território que acaba sendo afetada faz a Educação Popular refletir no contexto e cenário dos movimentos sociais como um ato de resistência, pois envolve elementos que extrapolam o racional, o financeiro, os quais normalmente são os elementos analisados. O processo educativo está incorporado e assimilado no processo de resistência. O tema se inscreve na problemática de um movimento social. “Os movimentos sociais são fenômenos históricos decorrentes de lutas sociais [...]”. (Gohn, 2000, p. 20). Sztompka (1998, p. 465) se refere aos movimentos sociais como “coletivos francamente organizados que atuam juntos de maneira não-institucionalizada para produzir alguma mudança na sociedade”. Segundo Gohn (2000, p. 12), “os movimentos transitam, fluem e acontecem em espaços não-consolidados das estruturas sociais e organizações sociais”. Afirma a autora (2000, p. 13) que “não há um conceito sobre movimentos sociais, mas vários, conforme o paradigma utilizado”. Na visão de Touraine (1994, p. 254) um movimento social “é, ao mesmo tempo, um conflito social e um projeto cultural”. Assim, um movimento social implica um ator coletivo. Escreve Gohn (2000, p. 17) que “a ação coletiva de pressão e reivindicação [...] converteu-se nos anos 90 em ações voltadas para a obtenção de resultados [...]”.

O desafio é alertar sobre um paradigma predominante com discurso hegemônico carregado de poder, que procura justificar atitudes, decisões sobre grandes obras que impactam profundamente os ecossistemas, proposto como contraponto por um paradigma emergente que considera contextos muitas vezes

invisibilizados. No processo da educação popular, o coletivo requer um envolvimento e uma construção coletiva. O estudo da problemática remete ao tema de que não basta uma mobilização de resistência em si, mas a afirmação da autonomia e do empoderamento dos sujeitos envolvidos, através de um processo educativo de reconstrução dos laços sociais, culturais, grupais, ou mesmo comunitários, rompidos pela dificuldade de compreensão dos projetos de construção das barragens. A possibilidade de constituir modos alternativos, os da margem, ou assim entendidos como marginalizados, são o foco da Educação Popular como uma metodologia para o caminho de resistências e constituição de alternativas.

Na Educação Popular, existe um objeto de análise e reflexão, a partir da leitura da margem da sociedade. Decorre disso uma questão central: Como pensar a Educação Popular a partir das margens? Segundo Edla Eggert (2013), as margens são as rebeldias necessárias presentes nos movimentos bem visíveis, comprometidos com transformações no mundo e com seus próprios limites. As margens são o habitat da Educação Popular e a marca daquilo que elas provocam enquanto ser inédito. Por isso, a necessidade de incorporar elementos do que fica “fora” disperso, esquecido, mas que necessita ser registrado enquanto análise de reflexão e ação.

Pensar a margem como habitat da Educação Popular remete a uma reflexão do papel dos sujeitos envolvidos a exercer sua cidadania, uma vez que provocam marcas e acabam produzindo outras margens. Mesmo os movimentos sociais são destaques numa sociedade muitas vezes marcada pelas imensas diversidades e de modo especial desigualdades que caracterizam a sociedade onde o sistema capitalista é o vigente. Portanto, o inédito das margens acaba sendo o de teorizar acerca das marcas provocadas pelo até então talvez não refletido, analisado. Escrever, analisar, enfim, trazer à tona temas das margens, remete a oportunidades de refletir acerca das marcas que as margens produzem, ocasionando reflexões sobre temas até então desconsiderados. “A escrita é um estado inédito. E isso não só para si mesmo, mas para pensar teoricamente a produção e o conhecimento das margens” (Eggert, p. 146). Freire (2013), na

Pedagogia da Esperança, desenvolve o conceito acerca do inédito viável, resultado muitas vezes de reflexões sobre situações, limites da potencialidade humana, enquanto geradoras de processos de aprendizagem.

A história da educação popular está intimamente ligada a grupos populares e de modo especial movimentos sociais na luta “contra práticas culturais e educativas hegemônicas tendo em vista a criação de uma nova ordem social, cultural, política e epistemológica.” (Streck, *et al.*, 2014, p. 29). Assim, pensar o atingido é pensar no sentido mais amplo da sociedade, perceber o lugar do sujeito envolvido em processos de profundos impactos sociais, ambientais..., os quais representam uma posição de desconforto, de insegurança, enfim de certo desamparo. Conforme (Streck, *et al.*, 2014) a educação popular é uma educação comprometida e participativa com o conjunto de atores e os direitos do povo. Uma das suas principais características é utilizar o saber da comunidade como matéria-prima para o ensino. É construir o conhecimento a partir do sujeito de palavras e de temas geradores de seu cotidiano.

A educação popular pressupõe um processo de libertação via conscientização e luta política herdada em boa medida dos movimentos culturais dos finais dos anos de 1950, pois aquele momento histórico em boa medida demandava processos participativos pautados na abertura à democracia. Para Touraine (1994) uma vez que há opressões entre os anseios populares há necessidades de mobilizações sociais no sentido de que a educação necessita auxiliar na emancipação/libertação dos sujeitos expostos a opressões em diferentes frentes e causas.

Conforme (Streck, *et al.*, 2014) a proposta de Paulo Freire é uma aposta de uma educação para a liberdade apostando na vocação humana que possibilita uma abertura para o diálogo. O projeto a partir de Freire realiza a crítica na prática produtiva do poder autoritário e acaba estabelecendo princípios da prática produtiva da liberdade coletiva e solidária, por meio da pedagogia da esperança e do diálogo. O educador popular, ao atuar e envolver-se com setores excluídos da sociedade, reconhece nos movimentos uma força coletiva capaz

de modificar o meio o qual estão inseridos. A atuação junto daqueles que necessitam desenvolver aspectos de emancipação dos sujeitos enquanto força coletiva é capaz de trabalhar com o meio que envolve a prática e a teoria no sentido de buscar embasar o campo da educação popular. As características do educador popular necessariamente passam por duas fundamentais: O respeito às culturas locais e a necessidade de uma profunda leitura da realidade, pois estas acabam alicerçando a criatividade metodológica tão importante ao educador.

O comprometimento e a participação são um caminho pedagógico para a constituição de sujeitos/cidadãos democráticos. Uma sociedade democrática pressupõe participação. Para Streck (et al., 2014), o educador popular é um sujeito que, em sua trajetória de vida, fez a opção de percorrer um caminho alternativo em defesa de um projeto de sociedade muito particular. Na sua relação com os grupos populares, demonstra compromisso aliado a sentimentos de pertencimento, vinculação e identificação, considerando-se um potencializador de processos emancipatórios. Assim, o educador popular, nos diversos contextos do fazer pedagógico, necessita ter disposição de sustentar diálogos reflexivos na sua relação com os educandos. Se, por um lado, a educação popular se (des) constrói com a coletividade, por outro, também o faz com singularidades. A aventura de sermos humanos convoca-nos sempre a recriarmos visões de mundo, compreender o contraditório, andar pelo avesso, andar pelas margens.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao ler, estudar, dialogar, enfim, se aprofundar no estudo dos processos de resistência, muitas lembranças de fatos e acontecimentos vêm à tona, no sentido de procurar compreender se houve avanços nos questionamentos ocasionados. A opção de modelo energético adotado pelo Brasil, com influência de grandes empresas junto aos governos eleitos, remete a questionamentos no sentido de encontrar razões pelas quais não se avança para modelos alternativos de produção de energia. As alternativas de produção e consumo de

energia são ainda pouco visibilizadas, mas começam a aparecer aos olhos da sociedade. Nesse modelo de sociedade, estão os atingidos por barragens como pessoas centrais no processo de dispor parte de sua vida (ou toda ela) em favor de questionamentos ao modelo de produção energética dominante no país.

Ao procurar entender as pessoas resistentes a partir de Alecrim, município do Norte do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, como lugar da pesquisa, é necessário compreender que muitas pessoas fazem desse espaço sua possibilidade de vida. A partir do seu lugar vivencial, procuram resistir, tomando consciência do seu papel de se educar na resistência como atores políticos. No questionamento constantemente ocorre a indagação: aceitação versus rejeição ao projeto de barragem, pensando nos impactos produzidos. As diferenças, tanto individuais como coletivas, são significativas, mas cada lugar uma vez ameaçado constitui seu processo como ato de resistir.

A resistência por querer permanecer num lugar que escolheram como espaço vivencial acaba sendo a motivação central de defesa e promoção do ato de resistir. Ao ouvir, dialogar, procurar entender as pessoas que residem às margens, diferentes modos de vivência humana se manifestam, contudo, todos ao seu modo, querem ter o direito de decidir se permanecem naquele espaço no qual constituíram o seu modo de vida. Ao retomar o percurso histórico de resistência, percebemos que alguns instantaneamente assumiram o papel de fazer frente ao processo de não querer a obra, outras levaram um tempo para dar-se conta do que estava sendo discutido ao trazer uma grande obra para um pequeno município considerado pela maioria calmo e bom de viver, chamado Alecrim. As forças de resistência aconteceram à medida que houve lideranças que assumiram o protagonismo, de forma que sua não aceitação do projeto fosse considerar minimamente o que eles desejam e por vezes terem dificuldade em serem ouvidos. Por isso, a resistência se torna um mote orientador para a vida de modo que alguns optam em colocar sua individualidade acima dos desejos pessoais em prol da coletividade da comunidade, do município, do rio, do povo e toda a história cultural/social envolvida.

A Educação Popular contribui para incidir na constituição de sujeitos que resistem de maneira consciente para além de resistir para ser meramente “do contra”. Muitas vezes, os sujeitos que resistem vão se empoderando no processo, no sentido de compreender que eles precisam defender seu habitat de convívio social, a fim de que se perceba de que não é o econômico que é a força maior de resistência. Na resistência está a esperança de um futuro melhor, que move os seres humanos. Como elemento central do ser humano, o que o move são as possibilidades de pensar a educação popular e a democracia como duas questões vitais, porém frágeis, enquanto garantias permanentes. Por isso, o compromisso se estende a todas as pessoas conscientes de buscar aperfeiçoar os direitos como conquista humana de uma sociedade diferente, mais humana e solidária.

Acreditar e defender uma cultura democrática se faz mais necessário do que nunca, pois permeia os espaços de decisão, incidindo no fortalecimento da cidadania, onde os movimentos sociais populares são os sujeitos coletivos capazes de ações transformadoras, que caminham por duas possíveis alternativas: criação de espaços para participação popular e o respeito às diferenças individuais. Dessa forma, somos imbuídos todos/as de apoiar e fortalecer a capacidade de resistir e a necessidade de se organizar, como frentes importantes pela luta da continuidade da democracia que, mesmo sendo frágil no seu modo de ser, inspira o melhor dos modos de vivências humanas, na luta constante de outro mundo ser possível, necessário e viável. Por fim, cabe ressaltar que a água e a energia necessitam estar a serviço da vida e não da morte, como destaca o lema do MAB; “Águas para Vida e não para morte”. Enquanto seres humanos residentes provisórios no planeta, necessitamos lembrar da responsabilidade como tarefa mútua de todos do zelo, do exercício da precaução, da ética, do cuidado, da justiça e da Casa Comum, como tarefa de luta permanente de preservação da vida e da integridade da criação.

REFERÊNCIAS

ANAB. **Associação Nacional dos Atingidos por Barragens**. Brasília, 2013.

BENINCÁ, Dirceu. **Energia & Cidadania: a luta dos atingidos por barragens.**

São Paulo: Cortez, 2011.

EGGERT, Edla. **As muitas margens da Educação Popular.** In: STRECK, Danilo. Educação Popular: Lugar de construção social coletiva. Petrópolis: Vozes, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos.** 7. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

MAB. **Manual do atingido.** Coordenação de Carlos Vainer e Flávia Braga Vieira. Rio de Janeiro: ETTERN/IPPUR/UFRJ, 2005.

_____. **O modelo de energia elétrica no Brasil e as grandes empresas brasileiras.** In: REDE Social de Justiça e Direitos Humanos. Direitos humanos no Brasil 2009: Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo, 2009.

MELUCCI, Alberto. **O jogo do Eu: A mudança de si em uma sociedade global.** São Leopoldo: Unisinos, 2004.

MORETTI, Cheron Zanini. Resistência. In: STRECK, Danilo R. et al. **Dicionário Paulo Freire.** 4.ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. **A natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** São Paulo: Edusp, 2012.

STRECK, Danilo. **A educação popular e a (re)construção do público: há fogo sob as brasas?** Revista Brasileira de Educação [online], v.11, n.32, p.272-284, 2006.

_____. et al. Educação popular e docência. São Paulo: Cortez, 2014.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da Modernidade.** 5 ed. Petrópolis/RJ, 1994.

GT 2 – RELAÇÕES INTERNACIONAIS, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DINÂMICAS SOCIAIS FRONTEIRIÇAS.

POLÍTICAS PÚBLICAS NA REGIÃO FRONTEIRIÇA: UMA ANÁLISE SOBRE A TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI

Thaila Marina Muzika²¹

Resumo: Este estudo propõe uma análise das políticas públicas na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, considerando-a uma região de relações internacionais, abordando duas partes: local e internacionalmente. A primeira dimensão diz respeito às fronteiras e suas características geográficas, comerciais e econômicas. A segunda parte abordará uma análise sobre o Estado presente nas políticas públicas. O trabalho baseia-se em uma reflexão conceitual, fornecendo uma base teórica sólida para a análise proposta.

Palavras-Chave: Estado; Políticas Públicas; Tríplice Fronteira;

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a região da Tríplice Fronteira, com foco nas políticas públicas, tendo como objetivo analisar o papel do Estado nesse contexto. Para tanto, fundamenta-se em uma sólida base teórica e em conceitos pré-relacionados ao tema abordado.

Para alcançar esse objetivo o trabalho centraliza-se em duas seções: na primeira parte, serão examinados estudos específicos voltados para a Tríplice Fronteira, considerando suas complexidades e particularidades que delineiam as características dos países vizinhos separados por uma fronteira. Isso fornecerá uma explicação de sua base local, que será significativa para as regiões em questão, contribuindo assim para o conhecimento e interpretação geográfica delas. Em seguida, na segunda parte, será abordado o papel do Estados e seus atores nas políticas públicas na Tríplice Fronteira, destacando a interligação entre as relações internacionais.

Para compreender a questão fronteiriça, vale ressaltar que não devem ser consideradas apenas como divisões territoriais restritas a espaços geográficos, mas devem ser observadas em uma escala mais ampla. Os espaços compartilhados entre os Estados interagem como elementos ativos que impulsionam estudos científicos e fornecem uma base metodológica para a

²¹ Mestranda em Relações Internacionais – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais – PPGR. Email: marinathaila_2011@hotmail.com

implementação de políticas aplicadas em setores estratégicos, considerando o potencial existente em diferentes regiões territoriais. Essa abordagem mais abrangente permite uma compreensão mais completa das dinâmicas e das oportunidades presentes nas fronteiras.

TRÍPLICE FRONTEIRA ENTRE ARGENTINA, BRASIL E PARAGUAI

Toda Tríplice Fronteira estudada possui sua complexidade, uma vez que é necessário compreender a dinâmica das três unidades que a compõem, a fim de entender que cada uma possui suas particularidades e características comuns que vão além do espaço físico e das formalidades da fronteira internacional (Kleinschmitt, Azevedo, & Cardin, 2013)

Para Dreyfus (2007, p. 129) a região da Tríplice Fronteira forma um sistema internacional urbano peculiar, uma vez que não se trata apenas de áreas vizinhas separadas por uma linha de fronteira. As áreas são contíguas e apresentam interconexões significativas nos aspectos econômicos, culturais, geográficos e de segurança.

A Tríplice Fronteira é determinada por suas características geográficas e centralidade a partir de sua localização, o que motiva a presença de Estados representados por instituições que buscam estabelecer um campo comum. Assim pode ser dito que, certas fronteiras fazem parte de um circuito comercial que engloba áreas adjacentes a região até bairros ou áreas de comércio popular em pequenas, médias e grandes cidades do Brasil e cidades globais no exterior (Santos R. , 2019, p. 9)

Para isso, Amaral (2008, p. 43) explica que o termo "Tríplice Fronteira" refere-se à fronteira entre três países. O Brasil possui nove tríplexes fronteiras, sendo a mais notória e objeto de análise a fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. O que diferencia essa Tríplice Fronteira das demais é o alto adensamento populacional, com cidades urbanizadas em seus limites e intensidade de fluxos humanos e econômicos. Além disso, a região está localizada entre dois rios: o Paraná e o Iguazu. O Rio Paraná separa o Brasil do Paraguai, sendo conectados pela Ponte da Amizade entre Foz do Iguazu e

Ciudad del Este. Por sua vez, o Rio Iguaçu separa o Brasil da Argentina, sendo conectados pela Ponte Tancredo Neves entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú.

A Tríplice Fronteira é compreendida como um período posterior à definição de fronteiras por meio de tratados internacionais. Identificam-se duas etapas históricas que são consideradas marcos na formação da região. A primeira ocorreu no final do século XIX até meados dos anos 1950, envolvendo a ocupação do espaço pelos Estados, a fundação das primeiras cidades e a construção de vias terrestres de acesso. A segunda fase teve início no final dos anos 1950 até os anos 1990, caracterizada pelo investimento em infraestrutura, o que impulsionou o desenvolvimento da região e sua inserção na agenda internacional como uma área de fronteira (Gimenez, Lisboa, Silva, & Diallo, 2018)

Conforme apontado pelos autores, na década de 1960, as três partes da Tríplice Fronteira já possuíam estradas de acesso e cidades estabelecidas. Apesar que fosse necessário pavimentar as rodovias e o processo de povoamento e urbanização da região ainda estivesse em estágio inicial, o final dos anos 1950 marca um momento histórico significativo que indica o término de uma fase de ocupação do espaço geográfico. Apesar de já existir uma desenvoltura social, econômica e política nesse território, foi a partir dos anos 1960, com investimentos em infraestrutura, que a região fronteiriça começou a se consolidar.

Até a década de 1950, a região apresentava baixa densidade populacional. A partir dos anos 1960, houve um aumento significativo na população local. Na década de 1970, com o início da construção da barragem e usina hidrelétrica de Itaipu, a região passou por um intenso crescimento populacional (Kleinschmitt, Azevedo, & Cardin, 2013).

Uma transformação significativa na dinâmica da região está relacionada às relações entre as cidades envolvidas. Até 1960, as interações predominantes ocorriam entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazu. No entanto, essa dinâmica foi alterada com a fundação de Puerto Presidente Stroessner, atualmente Ciudad del Este, e a construção da Ponte da Amizade. Esses acontecimentos

foram fundamentais para a mudança das relações, que passaram a se concentrar no eixo Foz do Iguaçu-Ciudad del Este (Lopes & Santos, 2017)

Um marco relevante para a região foi a criação de Itaipu, uma das maiores usinas hidrelétricas do mundo, de caráter binacional entre Brasil e Paraguai. No entanto, a partir da década de 1990, foi observada uma diminuição da atividade econômica na região da Tríplice Fronteira. Isso pode ser explicado por dois fatores: a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que gerou disputas industriais e comerciais, e a pressão na região devido ao aumento da criminalidade. Com o passar dos anos, a região voltou a vivenciar um intenso comércio na fronteira (Lopes & Santos, 2017).

Para dar prosseguimento às transformações na região, especialmente em termos de infraestrutura, em 1985 foi inaugurada a Ponte da Fraternidade, conectando Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú, permitindo o acesso terrestre entre os três países. Em 1993, foi inaugurado o Aeroporto Guaraní, localizado no município de Minga Guazú. Dessa forma, no início da década de 1990, a Tríplice Fronteira já se caracterizava como uma região de fronteira com cidades estabelecidas, formando uma conurbação internacional. Além disso, havia acesso terrestre disponível nos três países e três aeroportos internacionais em um raio de aproximadamente 50 km (Gimenez, Lisboa, Silva, & Diallo, 2018)

Os autores ainda salientam que através dessas características, a região entrou na fase final do século XX, marcada pela influência da globalização e pela redução das barreiras nos fluxos de bens, pessoas, capitais e informações, o que se tornou um fenômeno relevante ao analisar as fronteiras. No final do século XIX, a Tríplice Fronteira passou pela fase de definição de limites e, desde os anos 1890 até o início dos anos 1960, ocorreu a ocupação da região pelos Estados que legalmente reivindicavam sua posse. Entre os anos 1960 e o início dos anos 1990, houve a consolidação do desenvolvimento da região impulsionado pelas obras de infraestrutura, que contribuíram para o crescimento e a urbanização, mas também trouxeram desafios específicos.

Historicamente, houve uma ocupação na região da Tríplice Fronteira que resultou no desenvolvimento das áreas fronteiriças em ambos os lados. A

presença da população na Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai é resultado direto da existência das fronteiras internacionais. Essas fronteiras foram responsáveis pela fundação das cidades que compõem essa região transfronteiriça, a qual é considerada relativamente jovem. Embora existam localidades antigas na região, a ocupação dos três lados é, em todos os casos, relativamente recente (Rabossi, 2011, p. 01)

As áreas ocupadas por migrantes brasileiros nas províncias e departamentos da Argentina e do Paraguai que fazem fronteira com o Brasil são caracterizadas como áreas de expansão capitalista da fronteira agrícola, localizadas em regiões com baixa densidade demográfica. Na província da Argentina de Misiones, essa expansão ocorreu principalmente em terras devolutas ou áreas de preservação ambiental. A população de origem brasileira, reside em áreas ao longo de eixos rodoviários, como a estrada que conecta os municípios de Bernardo de Irigoyen e Eldorado (Carneiro & Kotz, 2017). Na sequência, serão exibidas ilustrações para demonstrar a localização da tríplice fronteira visando facilitar a compreensão.

Figura 3: Localização e limites fronteiriços



Fonte: Adaptado: Gomes, 2008.

Figura 4: Tríplice Fronteira: Brasil/Paraguai/Argentina



Fonte: Santos, 2019

RELAÇÕES ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS NA FRONTEIRA

De acordo com Howlett et. al (2013) as políticas públicas tratam de iniciativas que buscam compactuar os objetivos políticos com os próprios meios políticos, observando-as por análise política e estudos políticos. Por um lado, elas buscam compreender onde as análises políticas irão se concentrar na avaliação formal ou na apuração dos efeitos ou impactos políticos. Por outro lado, os estudos políticos são mais amplos, onde examinam-se não apenas programas individuais, mas, também as suas causas e proporções.

Para compreender o conceito de políticas públicas, é importante destacar o papel do Estado. No entanto, quando esses Estados coordenam suas políticas públicas nas fronteiras em prol do bem comum da Tríplice Fronteira, surge a necessidade de uma discussão sobre relações internacionais. É evidente que os Estados surgiram em contextos diversos e apresentam características distintas entre si. A definição de Estado varia conforme a abordagem teórica adotada.

No entanto, é amplamente aceito que o Estado representa a soberania e a independência na gestão política e administrativa de um território específico. No contexto internacional, o Estado atua como um agente que se relaciona com

outros Estados, expressando as ideologias e interesses de sua população, e garantindo a soberania, a sobrevivência e uma posição de poder, influência e força no cenário global (Peron & Lisboa, 2017).

Para isso, Sant'anna (2009, p. 189) considera que o Estado atua tanto de forma direta quanto indireta na assinatura de tratados internacionais na formação de áreas de livre comércio e o apoio a organizações internacionais ilustram políticas cooperativas. A efetividade da cooperação requer a estabelecimento de normas, instituições e padrões de comportamento

De acordo com Keohane (1984, p. 51) é evidente que há cooperação quando os atores adaptam seu comportamento às preferências dos outros, por meio de um processo de coordenação de políticas. Portanto, para atingir as expectativas e garantir os melhores resultados, é necessário estabelecer objetivos estratégicos comuns, normas de consulta e responsabilidade.

Segundo Lini (2014, pp. 174-175) A cooperação entre os atores é crucial para entender os diversos problemas da realidade estadual, o que ressalta a necessidade de políticas públicas diferenciadas e integradas. É fundamental a integração na formulação e implementação das políticas públicas em todos os níveis governamentais, visando atender adequadamente às demandas específicas desse espaço geográfico único. Embora cada Estado possua seus próprios regulamentos, o diálogo e a identificação de fragilidades comuns são ferramentas indispensáveis para escolher a abordagem mais adequada para atender à população fronteiriça.

Para Becker e Albertin (1988), aspectos complexos são demonstrados nos Estados vizinhos, nos quais os fluxos de serviços, informações, mercadorias e culturas os unem e os desunem. A ação do Estado na fronteira é vista especialmente na fiscalização, vigilância e punição, representando a possibilidade de afirmar a posição do país no cenário mundial, simultaneamente à afirmação de seu poder. Neves et. al (2015) observam que, por ser uma área frequentemente extensa, o Estado muitas vezes não consegue criar condições de segurança plena, restringindo sua ação na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada fronteira carrega consigo traços e características típicos, culturais e étnicos de suas respectivas regiões. A Tríplice Fronteira, por sua vez, apresenta um crescimento notável na região e é reconhecida por suas belezas naturais e culturais, o que atrai muitos turistas para visitar as três áreas. Embora a região de fronteira seja frequentemente associada a estereótipos relacionados a contrabando e criminalidade devido à sua condição de países e municípios fronteiriços, é importante ressaltar que as oportunidades profissionais na região são geralmente significativas, o que impulsiona o crescimento do mercado e do setor econômico a cada ano.

Torna-se evidente no texto que as políticas públicas são fundamentais para o desenvolvimento eficaz dos Estados, desempenhando um papel significativo como mencionado sobre atores e políticas públicas. Um depende da base do outro para fortalecer e gerar uma ferramenta importante na Tríplice Fronteira. Após compreender que esses espaços requerem políticas bem concebidas para servirem como uma ferramenta essencial no diálogo transfronteiriço, tais práticas podem ser adotadas pelos países vizinhos como meio de promover iniciativas bem-sucedidas que visam à inclusão cidadã e à redução das desigualdades. É crucial compreender estrategicamente as oportunidades que promovem a integração local e internacional, direcionando o diálogo para experiências positivas tanto nas relações internacionais quanto na implementação de políticas públicas destinadas a fortalecer a diplomacia e o desenvolvimento das fronteiras e dos países vizinhos.

REFERÊNCIAS

- Amaral, A. (2008). **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- Becker, B., & Albertin, C. (1988). **Fronteiras**. Paris: Orstom: Universidade de Brasília.
- Carneiro, C., & Kotz, G. (2017). **Os povos da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: História, Cultura e Identidade**. I. Cavlak, J. Porto, & A. Noronha, Faces da Fronteira: Desafios e perspectivas de Regiões Lindeiras (p. 210). Macapá: UNIFAP.

- Dreyfus, P. (2007). **La Triple Frontera: zona de encuentros y desencuentros**. La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos, pp. 105-134.
- Gimenez, H., Lisboa, M., Silva, M., & Diallo, M. (2018). **A tríplice fronteira como região: Dimensões internacionais**. Cadernos Prolam/USP, 17(33), pp. 148-167.
- Gomes, C. (2008). **Legislação Ambiental do Mercosul e a Gestão de recursos Hídricos na Tríplice Fronteira**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora LTDA.
- Keohane, R. (1984). **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press.
- Kleinschmitt, S., Azevedo, P., & Cardin, E. (2013). **A Tríplice Fronteira Internacional entre Brasil, Paraguai e Argentina: Contexto Histórico, Econômico e Social de um espaço conhecido pela violência e pelas práticas ilegais**. Revista Perspectiva Geográfica, 8, pp. 1-22.
- Lini, P. (2014). **Políticas Públicas na fronteira trinacional: o desafio ao pleno exercício da cidadania**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, 4(1), pp. 173-184.
- Lopes, L., & Santos, B. (2017). **Tríplice Fronteira: diferentes aspectos de uma região instável**. Fomerco, pp. 1-15. Neves, P., Camargo, F., & Neves, G. (2015). Triple Frontier: Foz do Iguazu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu. Revista Interface, pp. 70-78.
- Peron, V., & Lisboa, M. (2017). **Cooperação Internacional e Políticas Públicas a atuação do GT-Saúde na Tríplice Fronteira**. I Seminário da Pós-Graduação Relações Internacionais Contemporâneas - UNILA. Anais de Evento, pp. 290-310.
- Rabossi, F. (2011). **Como pensamos a Tríplice Fronteira?** In: A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais. Curitiba: UFPR.
- Sant'anna, F. (2009). **Cooperação internacional e os recursos hídricos transfronteiriços: soberania e instituições internacionais**. GEOUSP- Espaço e Tempo, pp. 183-210.
- Santos, R. **O emprego do exército brasileiro no combate aos crimes trans nacionais de armas e drogas na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai**. Rio de Janeiro, 2019.

GT 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS

Kellen Beatriz Cardoso Botelho²²

Luciana Nobre Nunes²³

Jefferson Marçal da Rocha²⁴

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar de forma crítica, a trajetória da Educação Infantil no Brasil, considerando os avanços e retrocessos para esta modalidade de ensino da educação básica. Para tal, adotamos a pesquisa bibliográfica como abordagem da pesquisa e investigamos os documentos oficiais que tratam desta etapa de ensino. Esta análise nos permitiu analisarmos a origem e constituição das primeiras instituições de atendimento às crianças no Brasil, e também discutirmos a regulamentação desta etapa de ensino a partir da legislação do país. Os resultados deste estudo indicam que houve avanço significativo na legislação para essa etapa de ensino, ao identificar a criança como parte da sociedade e como tal, cidadão de direitos, incluindo o direito à educação de qualidade. No decorrer do tempo, as instituições de ensino infantil no Brasil passaram por diferentes mudanças nas suas funções desde a fase assistencialista, de custódia, até a fase educativa. Acreditamos que conhecer e compreender a história da Educação Infantil em nosso país, é fundamental para entender e superar os desafios comuns a esta etapa da educação básica e assim contribuímos para qualificar a prática pedagógica dos professores que atuam nessa área.

Palavras-Chave: Educação Infantil; BNCC; Infância.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história da civilização, a educação das crianças era vista como responsabilidade exclusiva da família, sendo exercida em casa e durante muitos séculos foi mantida assim. No convívio com os adultos, elas aprendiam como viver em sociedade, a partir de conhecimentos dos elementos de sua cultura. Assim, o processo de aprendizagem das crianças estava ligado à sua trajetória familiar.

Conforme Silva e Souza (2017, p. 189) *apud* Kuhlmann Jr. (2007), há “uma grande diversidade de opiniões acerca dos temas e das causas que teriam influenciado o surgimento das primeiras instituições destinadas às crianças

²² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGEdu, pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. E-mail: kellenbotelho.aluno@unipampa.edu.br

²³ Discente do Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), email: bluciana151@gmail.com

²⁴ Professor Titular (Unipampa/Ufrgs); Docente do Programa de Mestrado em Educação da Unipampa.jeffersonmrocha@gmail.com

brasileiras”, contudo o que se pode afirmar, segundo os autores, é que o surgimento das instituições pré-escolares se deu em virtude da interação entre o tempo histórico e suas influências com a necessidade de uma proposta educacional com fins assistencialistas.

Em que ponto da história houve essa mudança nos paradigmas sociais que proporcionaram o entendimento de que o ensino das crianças precisava ser institucionalizado? Como é abordada essa etapa de ensino nos documentos oficiais da educação básica e quais os avanços e retrocessos evidenciados ao longo da história? Quais os desafios ainda a superar? É a partir destes questionamentos que este texto aborda a problemática da Educação Infantil, tendo como referência a realidade brasileira e a prática de uma das autoras, que atua nesta modalidade no município de Jaguarão, no Rio Grande do Sul.

Neste trabalho, propomos a reflexão destas questões com o objetivo de investigar a história da Educação Infantil no Brasil e analisar, criticamente, os avanços e retrocessos para esta modalidade de ensino da educação básica, além de discutir quais os desafios encontrados na estrutura do trabalho pedagógico das instituições de educação infantil.

Apesar de grandes avanços na etapa da Educação infantil através de estudos científicos e tecnológicos que se refletiram na legislação, na prática ao se observar os direitos da criança à educação de qualidade, ainda se evidencia um grande abismo entre o que é estipulado em lei e o que realmente é vivenciado nas escolas infantis, aqui tendo como referência não só os relatos acadêmicos, mas a prática como professora da Educação Infantil de uma das autoras.

Como percurso metodológico, optamos pela pesquisa bibliográfica (SEVERINO, 2011), visto que para discutir sobre a Educação Infantil no Brasil, precisamos primeiro conhecer e entender o contexto de criação e expansão das instituições escolares, com o intuito de compreender como as creches e pré-escolas foram constituídas e sua visão quanto às questões pedagógicas e cuidados com as crianças. Também analisaremos diferentes documentos oficiais da educação que abordam em sua redação a regulamentação da educação infantil.

Nossa pesquisa está dividida em três partes além desta introdução, a saber: na primeira parte, analisamos a origem e constituição das primeiras instituições regulamentadas para a educação infantil no Brasil; na segunda parte, discutimos o percurso histórico da regulamentação da educação infantil segundo os documentos oficiais que tratam sobre esta etapa de ensino e, na última parte deste estudo, trazemos as considerações finais sobre o tema tratado.

DO SURGIMENTO DO CONCEITO DE INFÂNCIA ÀS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Segundo o dicionário²⁵, o conceito de infância é definido como sendo o “*Período da vida humana que vai do nascimento à adolescência*”, porém, esta definição não consegue contemplar todas as nuances que circundam essa fase, tão importante do desenvolvimento humano. Etimologicamente²⁶, a palavra infância vem do latim (*infantia*) e refere-se ao sujeito que não pode falar, capacidade atribuída à primeira infância (até os sete anos de idade). Podemos perceber, no entanto, que essas definições não são suficientes para caracterizar a infância.

Segundo Khulmann Jr. (1998, p. 16):

Infância tem um significado genérico e, como qualquer outra fase da vida, esse significado é função das transformações sociais: toda sociedade tem seus sistemas de classes de idade e a cada uma delas é associado um sistema de status e de papel.

Segundo a concepção descrita por Khulmann Jr. (1998), a infância é um conceito construído socialmente, em função das transformações pelas quais passa a sociedade. Esse conceito não é imóvel e universal, pois tem relação ao contexto em que a criança está inserida.

Da mesma forma, o historiador francês Philippe Ariés em seu livro *História Social da Criança e da Família* (1978), trabalho considerado pioneiro na análise e concepção do conceito de infância, afirma que a infância foi uma invenção da

²⁵ Informação extraída do dicionário Aulete de Língua Portuguesa. Disponível em <https://www.aulete.com.br/inf%C3%A2ncia> Acesso em: 08 fev. 2024.

²⁶ Fonte: Site Conceito de. Disponível em <https://conceito.de/infancia> Acesso em: 08 fev. 2024.

modernidade, sendo um grupo social criado recentemente na história da humanidade e não algo natural.

As análises de Ariés (1978) sobre a infância remontam à Idade Média, onde mulheres e crianças eram tratadas como seres inferiores, a duração da infância, inclusive, era reduzida e a criança era considerada um instrumento de manipulação dos adultos e, quando começavam a apresentar certa independência, logo eram inseridas no mercado de trabalho. A educação era intermediada pelos adultos, através de atividades realizadas juntamente com eles.

Contudo, um sentimento superficial da criança - a que chamei "paparicação" era reservado à criancinha em seus primeiros anos de vida, enquanto ela ainda era uma coisinha engraçadinha. As pessoas se divertiam com a criança pequena como com um animalzinho, um macaquinho impudico. Se ela morresse então, como muitas vezes acontecia, alguns podiam ficar desolados, mas a regra geral era não fazer muito caso, pois uma outra criança logo a substituiria. A criança não chegava a sair de uma espécie de anonimato. (ARIÉS, 1978, p. 10)

O surgimento do conceito de infância, como a conhecemos, a preocupação com o desenvolvimento e aprendizagem são ideias que despontaram na modernidade, no início do século XVII, quando começou a surgir um novo comportamento em relação à infância, pois os costumes começaram a mudar, principalmente, no tocante à preocupação com a educação formal, logo, houve todo um processo histórico para que a sociedade viesse a reconhecer essa fase.

Para Ariés (1978), nem todas as crianças vivem as particularidades da infância, pois fatores econômicos, sociais e culturais, influenciam para que não usufruam do que significa essa fase. Khulmann Jr. (1998), corrobora com essa afirmação ao dizer que a história da educação infantil também esteve estreitamente ligada às demandas de trabalho e urbanização.

Esse fato também é evidenciado em Paschoal e Machado (2009, p. 79), que afirmam que o desenvolvimento do capitalismo e a revolução industrial, provocou uma reorganização da sociedade, pois isso "possibilitou a entrada em massa da mulher no mercado de trabalho, alterando a forma da família cuidar e

educar seus filhos”. Algumas dessas mulheres, que não tinham com quem deixar seus filhos e não os queriam nas fábricas, contratavam os serviços de uma terceira para o cuidado com as crianças. O expansionismo industrial fez também com que surgissem arranjos mais formais de serviços de cuidado com as crianças. Em geral, eram organizações das próprias mulheres da comunidade que adotavam atividades de canto e orações para ministrar às crianças.

As primeiras instituições escolares (creches e jardins de infância) eram destinadas a diferentes classes sociais e faixas etárias. A creche era voltada para os bebês das classes operárias, e era tida como espaço de cuidados e socialização, tendo um papel assistencialista. O jardim de infância, era destinado às crianças de 3 a 6 anos e servia como um preparatório para o que viesse depois, o Ensino Fundamental, sem qualquer compromisso mais específico com a produção e movimentação de conhecimento. Como um espaço de cuidados, a Educação Infantil foi vista também como solução para os responsáveis pelas crianças, enquanto trabalhavam, como representa uma das ilustrações de Tonucci (2003):

Figura 5: Livro Com Olhos de Criança



Tonucci (2003, p. 38)

Com a primeira fase da infância (1 a 3 anos), a intenção das escolas era meramente de cuidados voltados com a higiene, alimentação e zelo. Já a segunda fase (3 a 6 anos) era vista como fase preparatória, em que se limitava a preparar a criança para, futuramente, aprender a ler e a escrever. Nenhum dos casos, porém, vemos o interesse pela emancipação e autonomia do ser, muito menos a preocupação com a construção do conhecimento, no qual considera os conhecimentos prévios da criança, as especificidades dos sujeitos, entre outros fatores subjetivos.

Esse foi um breve relato de como surgiram as primeiras concepções da infância e do surgimento das primeiras instituições regulamentadas de Educação Infantil. A seguir, veremos como a Educação Infantil é referenciada na legislação brasileira.

A EDUCAÇÃO INFANTIL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 A BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR (BNCC)

Nesta segunda parte do artigo será discutido o percurso histórico da regulamentação da educação infantil no Brasil, segundo os documentos oficiais que tratam sobre essa etapa de ensino, frisando que essas leis são de grande importância para que a criança seja vista como cidadão.

Em 1981 o Ministério da Educação e Cultura (MEC) lançou o programa COEPRE- “programa Nacional de Educação Pré-escolar” e para iniciar esse processo o mobral foi convidado a integrá-lo, ação essa que resultou na triplicação do número de matrículas nas escolas.

Em 1988 com a promulgação da Constituição Federal e em seus artigos 205, 206, 208 e 227 traz textos importantes sobre a educação. O artigo 205, por exemplo, trata “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua

qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1998). Já no art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; (BRASIL, 1988. p. 129)

O art. 208 alerta que é “dever do estado com a educação ser efetivado mediante a garantia de: IV- atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, 1998. p. 129). Esses artigos fortalecem que a educação deve ser prioridade para o desenvolvimento do cidadão e na sequência o art. 227 vem mencionando a educação infantil e os direitos fundamentais da criança e do adolescente como prioridade nacional.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1998. p.141)

No ano de 1990 foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, esta lei reforça a constituição e dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente. Segundo Filho (2005, p.3) “[...] essa contribui para um novo olhar sobre a criança - a visão de criança como cidadão”

Em 1996, foi instituída a lei 9.394 no dia 20 de dezembro, intitulada Lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN) que reitera sobre a educação infantil. Em 17 de dezembro de 1998 foi aprovado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), o parecer nº 022/98 sobre as diretrizes Nacionais para a educação infantil através da resolução nº1, de abril de 1999, porém somente em 9 de janeiro de 2001 que foi homologada a lei nº 10.172 instituindo o Plano Nacional de Educação. As diretrizes nacionais focaram em três princípios, que são: éticos, políticos e estéticos.

A partir dessas leis e discussões sobre a educação básica, começou as conferências para a criação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) contemplando a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Nos anos de 2010 foi sancionada as resoluções que definem as Diretrizes Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCNs), a Resolução nº 5 fixa as diretrizes para a Educação Infantil e a Resolução nº 7 para o Ensino Fundamental de 9 anos, e a Resolução nº 2 de 2012 define as Diretrizes para o Ensino Médio.

No dia 25 de Junho de 2014, foi sancionada a Lei 13.005 que regulamenta o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 10 anos. O plano conta com 20 metas para a melhoria da qualidade da Educação Básica sendo que a meta 1 busca universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Entre 2014 e 2017 aconteceram diversos eventos para a construção da BNCC, desde Conferência Nacional pela Educação (CONAE) até dia D da BNCC nas escolas, para que fosse criado um documento com a participação de todos. Em abril de 2017, o Ministério da Educação (MEC) entregou a versão final da BNCC ao Conselho Nacional de Educação (CNE), após os pareceres do conselho em 20 de dezembro foi homologada a BNCC pelo ministro da Educação Mendonça Filho, a partir da homologação começa o processo de formação e capacitação dos professores e apoio aos sistemas de Educação estaduais e municipais para a elaboração e adequação dos currículos escolares.

A BNCC é um “documento caráter norteador que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica” (BRASIL, 2017, p.7), a mesma vem estruturada entre 3 etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

Para a educação infantil propõe direitos de aprendizagem e desenvolvimento que são: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se. Considerando esses direitos de aprendizagem estabelece 5 campos de experiência que são: o eu, o outro e o nós; corpo, gestos e movimentos; traços, sons, cores e formas; escuta, fala, pensamento e imaginação; Espaços, tempos, quantidades, relações e transformações.

Os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento da educação infantil estão organizados em 3 faixas etárias: bebês (0- 1a 6m), crianças bem pequenas (1a 7m - 3a11m) e crianças pequenas (4a-5a11m). A partir dessa contextualização das leis que permeiam a educação infantil até a construção e implementação da BNCC, verifica-se que ainda são muito superficiais, com isso conduzimos esse artigo às suas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, cujo objetivo foi descrever e analisar de forma crítica, a trajetória da educação infantil no Brasil, bem como debater os avanços e retrocessos do mesmo concluímos que após a contextualização bibliográfica sobre a trajetória da educação infantil tanto na história quanto na legislação, cabe destacar a importância das leis que ao longo da história vem sendo implementadas, principalmente no que tange a educação infantil.

Houveram muitos avanços, levando em conta que a criança era vista como responsabilidade apenas da família, e atualmente é vista como cidadão de direitos, sendo a mesma de responsabilidade também do estado. Com isso vimos que as leis trouxeram muitos pontos positivos para essa etapa de ensino, mas pelo que foi analisado aqui, são documentos muito superficiais sendo assim necessário algo que fosse mais específico, pois mesmo com a criação da BNCC, ainda existem lacunas a serem preenchidas, é possível verificar que ainda faltam temas importantes para educação infantil um deles é o tema da inclusão, dentre outros que estão sendo discutidos pelos acadêmicos, esperamos com isso

termos alcançados os objetivos iniciais deste artigo, ao qual era fazer uma análise da trajetória da educação infantil.

REFERÊNCIAS

- ARIÈS, Philippe. **História social da infância e da família**. Tradução: D. Flaksman. Rio de Janeiro: LTC, 1978.
- BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Diário da União, 1998.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece sobre as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Diário da União, 1996.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: Diário da União, 2017.
- FILHO, Aristeo Leite. **Rumos da Educação Infantil no Brasil**. TEIAS: Rio de Janeiro, ano 6, nº 11-12, jane/dez 2005. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistateias/article/view/23981/16952> Acesso em 01 fev. 2024
- KHULMANN Jr., Moyses. **Infância e educação infantil – uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.
- TONUCCI, Francesco. **Com olhos de criança**. Porto Alegre, RS: Artes Médicas, 1997.
- SILVA, José Ricardo; SOUSA, Fabiana Lohani. **Aspectos Históricos da Educação Infantil no Brasil**. Colloquium Humanarum, vol. 14, n. Especial, Jul–Dez, 2017, p. 188-194.

PANORAMA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UMA COMPARAÇÃO ENTRE A POPULAÇÃO RURAL E URBANA

Alice Munz Fernandes²⁷

Algacir José Rigon²⁸

Jonas Anderson Simões das Neves²⁹

Resumo: A educação figura como um direito constitucional, independentemente de discrepâncias sociodemográficas ou econômicas. Entretanto, historicamente as políticas públicas educacionais brasileiras negligenciaram a população rural, maximizando as disparidades sociais. Nesse sentido, a pesquisa realizada teve como objetivo comparar os indicadores educacionais da população rural e urbana ao longo da última década (2013-2022). Para tanto, empregou-se um estudo quantitativo e descritivo operacionalizado por meio de dados secundários provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e do Censo da Educação Básica. Como procedimento analítico utilizou-se estatística univariada mediante medidas de tendência central e de variabilidade, bem como o teste não-paramétrico de Mann-Whitney para comparar os indicadores educacionais a partir da situação de domicílio (rural ou urbana) como variável de agrupamento. Os resultados obtidos demonstraram que, de maneira geral, houve melhorias no panorama da educação brasileira, sobretudo no âmbito rural. Entretanto, a taxa de distorção idade-série e a taxa de abandono na educação básica, tanto no ensino fundamental quanto no médio, diferem estatisticamente em razão da situação de domicílio do discente. Ou seja, os residentes no meio rural continuam obtendo taxas de rendimento educacional inferiores e são mais propensos a evasão das instituições de ensino, o que pode ser justificado por múltiplos fatores. Assim, os contributos da investigação respaldam-se em proporcionar *insights* acerca do panorama da educação básica, denotando que apesar de avanços, as políticas educacionais orientadas ao meio rural e à educação no/do campo ainda carecem de atenção e de estratégias que lhes proporcionem maior efetividade.

Palavras-Chave: Ambiente Escolar; Educação do Campo; Políticas Educacionais.

INTRODUÇÃO

A educação dos indivíduos domiciliados no meio rural brasileiro figura como um fator que gera preocupação, sobretudo devido à miríade de disparidades inter-regionais e socioeconômicas (FRANÇA, 2021). Isso porque apesar de até meados do século XX o país ser essencialmente rural, os investimentos e esforços direcionados à educação do campo eram esqueléticos e incipientes (BARROS; FERREIRA, 2020).

Assim, de maneira específica, o meio rural brasileiro sofreu desde 1960 com a falta de políticas educacionais adequadas, o que contribuiu para o

²⁷ Doutora em Agronegócios. Docente da Universidade Federal do Pampa, Campus Dom Pedrito.
Email: alicemunz@gmail.com

²⁸ Doutor em Educação. Docente da Universidade Federal do Pampa, Campus Dom Pedrito.
Email: algacirrigon@unipampa.edu.br

²⁹ Doutor em Sociologia. Docente da Universidade Federal do Pampa, Campus Dom Pedrito.
Email: jonasneves@unipampa.edu.br

êxodo e a pobreza rural. A partir dos anos 2000 percebe-se que tais políticas se tornaram mais igualitárias, porém ainda insuficientes para proporcionar as igualdades de condições que foram historicamente suprimidas (PEREIRA; CASTRO, 2021).

Destarte, reconhece-se que a escolaridade está fortemente associada à aspectos sociodemográficos e a demais elementos que impactam na dinâmica do sistema de ensino, sobretudo em relação ao fluxo discente (RIGOTTI, 2001). Dessa forma, ponderar sobre o panorama do ensino brasileiro tendo em vista a heterogeneidade da população tende a contribuir para o desenvolvimento e a implementação de políticas educacionais adequadas às múltiplas realidades (FRANÇA, 2005).

Ante ao exposto, a pesquisa realizada teve como objetivo comparar os indicadores educacionais da população brasileira rural e urbana ao longo da última década (2013-2022). Nesse sentido, proporciona-se um panorama da educação básica do país a partir da situação de domicílio dos discentes, cujas contribuições fornecem *insights* e reflexões acerca da efetividade das políticas públicas educacionais e seus impactos.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa realizada classifica-se como quantitativa e descritiva, operacionalizada por meio de dados secundários publicamente acessíveis e de maneira gratuita. Estes são provenientes de fontes oficiais, quais sejam: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Censo da Educação Básica de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O período de análise compreendeu os últimos dez anos (2013-2022) – com exceção das variáveis cujos dados são advindos do IBGE, visto que durante a pandemia de Covid-19 a organização suspendeu a coleta primária. Por consequência, não há registros referentes aos anos de 2020 e 2021. O recorte temporal se alinha, também, à instituição da Política Nacional de Educação do

Campo, por meio do Decreto nº 7.352/2010, e a criação do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), especialmente o fato de que após o Edital de Seleção nº 02/2012 – SESU/SETEC/SECADI/MEC, houve a ampliação das Licenciaturas em Educação do Campo, com 42 novos cursos em 27 Universidades Federais.

Não obstante, foram verificadas as seguintes variáveis educacionais: taxas de distorção idade-série, de abandono e de analfabetismo da população, bem como a distribuição de pessoas sem nível de instrução e daquelas com formação em ensino superior. O quantitativo médio de anos de estudo, a proporção de jovens que não estudam e não concluíram o ensino médio e daqueles que não possuem a etapa completa nas devidas faixas etárias também foram analisadas.

Como procedimentos analíticos empregaram-se testes estatísticos univariados mediante ponderações de frequências (absolutas e relativas) e verificação de medidas de tendência central e de variabilidade. Para análise multivariada foi aplicada uma sequência de testes não-paramétricos de Mann-Whitney tendo como variável de agrupamento a situação de domicílio – rural ou urbana. Desse modo, foi possível comparar se os dois grupos diferem entre si em relação às variáveis concernentes à escolarização.

Para a operacionalização dos testes adotou-se um intervalo de confiança de 95%, comumente empregado na área de ciências sociais (HAIR JR. *et al.*, 2009). O *software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)* versão 26 foi utilizado para facilitar a organização dos dados e a execução dos testes. Por fim, os resultados foram apresentados por meio de representações gráficas.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

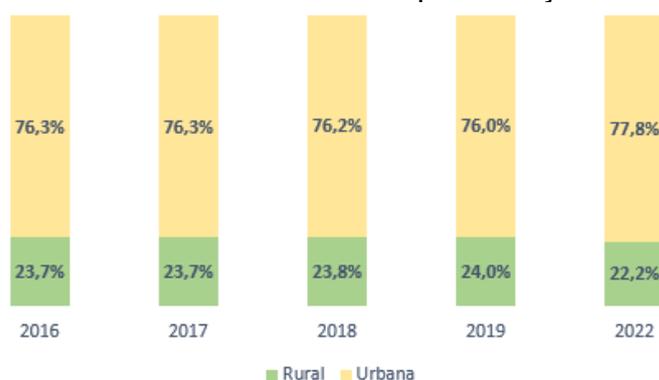
Os resultados obtidos demonstraram que ao longo do tempo o quantitativo médio de anos de estudo do brasileiro aumentou de 11,1 para 11,7 entre 2016 e 2022. Apesar deste indicador ser superior junto a residentes das áreas urbanas – 11,4 em 2016 e 11,9 em 2022 – observa-se um crescimento

expressivo no âmbito rural, que se maximizou praticamente um ano neste mesmo período (de 9,4 para 10,3). Salienta-se que em 2004 a escolaridade média dos brasileiros com 15 anos ou mais que residiam em áreas rurais era de somente quatro anos e correspondia a praticamente metade daqueles que moravam no meio urbano (7,3 anos) (INEP, 2007).

Logo, houve a minimização da discrepância entre escolaridade a partir da situação de domicílio. De acordo com França (2021) esta situação se justifica pela implementação de políticas públicas orientadas às especificidades da educação no campo – que apesar de importantes, ainda requerem avanços substanciais para suprir seu *déficit* e o descaso histórico.

Nessa direção, em 2016, 25,3% dos jovens brasileiros com idade entre 15 e 29 anos não estudavam e não haviam concluído o ensino médio, sendo que em 2022 essa proporção caiu para 19,9%. Entretanto, percebe-se que tal redução ocorreu com maior intensidade na área rural, cuja proporção de jovens que compõem esse indicador tendo em vista a sua classificação por situação de domicílio é apresentada na Figura 6.

Figura 6: Proporção de jovens de 15 a 29 anos de idade que não estudam e que não concluíram o ensino médio por situação de domicílio



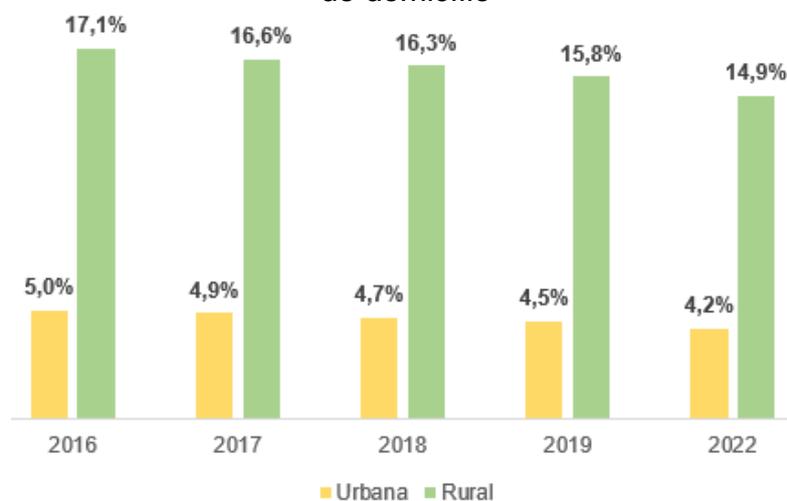
Fonte: Resultados da pesquisa (2024).

Ademais, no período analisado houve também a minimização de 2,20% no quantitativo de pessoas de 25 anos sem nível de instrução residentes no meio rural, enquanto que na área urbana essa redução totalizou somente 1,10%. Por outro lado, a proporção de pessoas de mesma idade que concluíram o ensino

superior no ambiente rural aumentou 1,20%, totalizando 4,3% em 2022. Já no universo urbano esse crescimento foi maior, correspondendo a 21,4% dos residentes urbanos do país.

Em consonância, percebe-se que na área urbana, em 2022, cerca de 74,1% das pessoas possuíam no mínimo 12 anos de estudo, enquanto que no âmbito rural esta proporção cai para pouco mais da metade da população (51,5%). Em contrapartida, verificou-se que a taxa de analfabetismo dos brasileiros com idade igual ou superior a 15 anos sofreu redução de maneira mais acentuada junto aos residentes rurais em comparação com a população urbana, conforme ilustra a Figura 2.

Figura 7: Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais por situação de domicílio



Fonte: Resultados da pesquisa (2024).

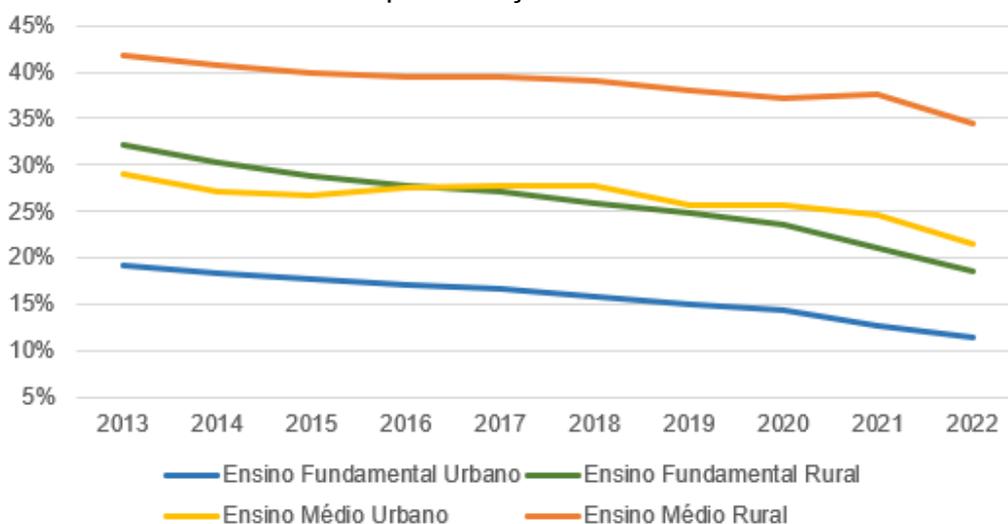
Este achado é pertinente uma vez que denota não apenas melhorias nos índices educacionais, mas também se refere a promoção da inclusão visto que a alfabetização exerce uma finalidade de socialização (LÓPEZ; PALMA; SALAZAR, 2016). Ademais, além de benefícios individuais, tem-se ganhos relacionados ao mercado de trabalho e a maximização de condições e de oportunidades de crescimento pessoal e profissional (LATORRE, 2020).

Ainda assim, procedeu-se com a realização do teste de Mann-Whitney a fim de verificar se as taxas de distorção idade-série e a taxa de abandono na educação básica brasileira destoaram em função da situação de domicílio dos

discentes nos últimos dez anos. Essa análise é particularmente importante uma vez que distorções socioeconômicas que caracterizam o cenário brasileiro tendem a proporcionar desafios diversos acerca do acesso e da permanência nas instituições de ensino (FRANÇA, 2005).

Dessa forma, constatou-se que a taxa de distorção idade-série tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio difere estatisticamente ($\leq 0,05$) entre discentes que residem no meio rural e urbano, cujo Wilcoxon W correspondeu a 56,000 e 55,000, respectivamente. A Figura 8 ilustra graficamente esta variação ao longo do período analisado.

Figura 8: Distribuição temporal das taxas de distorção idade-série na educação básica por situação de domicílio



Fonte: Resultados da pesquisa (2024).

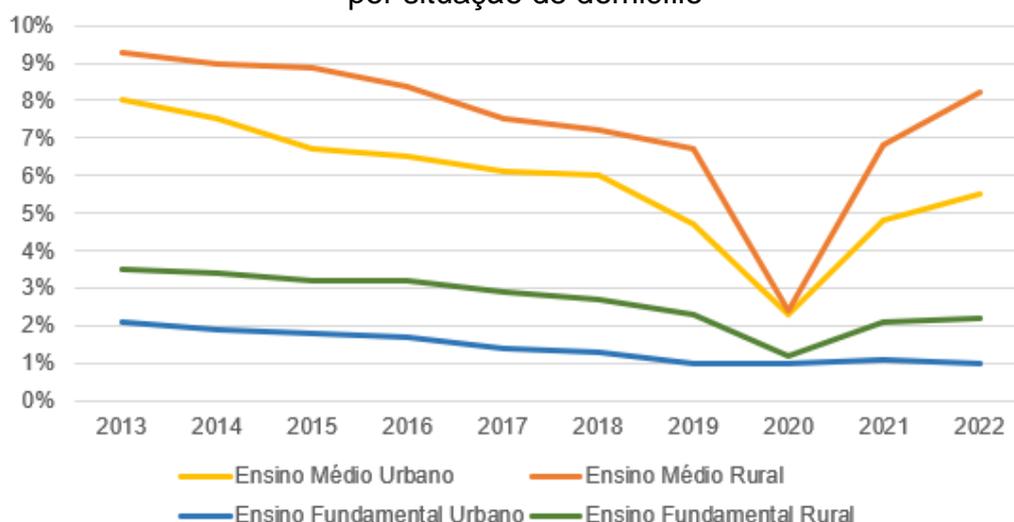
De acordo com Lopes e Xavier (2020), o menor rendimento dos discentes da educação básica que residem na área rural em comparação com aqueles que habitam o espaço urbano pode ser explicado por um conjunto de fatores multifacetados, que incluem desde desigualdades de renda e infraestrutura (OLIVEIRA; MONTENEGRO, 2010) até o desgaste proveniente do trabalho no campo e a dificuldade de acesso físico às instituições de ensino (VENDRAMINI, 2015).

Portanto, os maiores índices de distorção idade-série entre discentes de áreas rurais pode ser proveniente de fatores extraescolares e escolares,

“sintetizados como descompassos entre a modalidade de oferta escolar (currículos, tempos e espaços) e a realidade social e cultural vivenciada pelos estudantes em contextos rurais” (NOGUEIRA; SILVA, 2022, p. e07289).

De igual modo, constatou-se também que a taxa de abandono difere significativamente em consonância com a situação de domicílio, cujo valor de p totalizou 0,001 em relação ao ensino fundamental e 0,013 no ensino médio. A Figura 9 apresenta a distribuição desta taxa ao longo do tempo.

Figura 9: – Distribuição temporal das taxas de abandono na educação básica por situação de domicílio



Fonte: Resultados da pesquisa (2024).

Observa-se que após um período de constante queda, durante a pandemia de Covid-19 (2020 a 2021) a taxa de abandono na educação básica, principalmente no ensino médio apresentou crescimento. Para Silva, Cunha e Santos (2021) esse movimento pode ter sido influenciado pela dificuldade de acesso às tecnologias digitais no campo, bem como a qualificação dos docentes, cuja atuação em turmas multisseriadas não é incomum no meio rural.

Outro aspecto pertinente no âmbito das políticas educacionais junto à população rural diz respeito a valorização dos saberes tradicionais e populares. Estas concepções recentemente passaram a integrar o conceito de educação do campo, tornando o conhecimento mais inclusivo, cuja prática formativa é intrínseca às *práxis* sociais (SANTOS; BARBOSA, 2022).

Nesse preâmbulo, inúmeras ações relacionadas às políticas públicas podem ser elencadas, tais como o Projeto de Lei nº 2.798/2022 que propõe alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) adicionando um capítulo específico acerca da educação no campo. Como justificativa tem-se o reconhecimento de que no âmbito rural existem realidades específicas, que devem ser inseridas nos projetos pedagógicos (BRASIL, 2022).

Por fim, constata-se que existem dificuldades inerentes à dinâmica educacional dos moradores rurais que ainda não foram superadas. Logo, identificar esses desafios e desenvolver maneiras de enfrentá-los e combatê-los é essencial para a promoção de uma educação mais adequada às diferentes realidades. Sob essa perspectiva, Damasceno e Beserra (2004) reverberam que a intensificação do interesse e dos esforços dos pesquisadores acerca da educação do campo é fundamental para a superação de entraves e a promoção de progressos nas políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação realizada proporciona um panorama da educação básica brasileira tendo em vista a situação de domicílio dos discentes, cujos principais achados indicam avanços significativos nas políticas educacionais de maneira geral, mas sobretudo no âmbito da educação rural/do campo. Apesar disso, verifica-se que a taxa de abandono, proporção de analfabetismo, anos de estudo e outras variáveis ainda são menos expressivas no âmbito da população do campo.

Entretanto, reconhecem-se as limitações da pesquisa no que concerne a não utilização de dados primários, o que restringe o detalhamento analítico e inviabiliza a verificação aprofundada das dificuldades educacionais supracitadas. Por conseguinte, para estudos futuros recomenda-se a realização de *surveys* junto a comunidades escolares rurais de distintas regiões a fim de mapear os desafios relacionados à manutenção e êxito dos discentes na educação básica.

Também se sugere a análise de outros elementos que integram a dinâmica escolar, como o processo de educação inclusiva e metodologias de

ensino-aprendizagem a fim de verificar a maneira como tais questões são abordadas e desenvolvidas nas escolas rurais/do campo brasileiras.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Josemir Almeida; CAMPOS FERREIRA, Nilce Vieira. **Educação rural: ações pedagógicas e infâncias**. Revista Exitus, v. 10, p. 1-31, 2020.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº. 2.798**. 2022. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155127?_gl=1*bzamsq*_ga*NTU3NDA5MzU1LjE3MDgyMTc1MzM.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwODIxNzUzMy4xLjAuMTcwODIxNzUzMy4wLjAuMA
Acesso em 17 de fevereiro de 2024.
- DAMASCENO, Maria Nobre; BESERRA, Bernadete. **Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas**. Educação e Pesquisa, v. 30, p. 73-89, 2004.
- FRANÇA, Damiana de Matos Costa. **Escolarização básica no Brasil: evoluções, permanências e contrastes entre a população rural e urbana**. Revista Brasileira de Educação do Campo, v. 6, p. e8998-e8998, 2021.
- FRANÇA, Gílson Nardo. **Relação entre escolaridade e renda no Brasil na década de 1990**. São Paulo: Editora Dialética, 2005.
- HAIR JR., Joseph. et al. **Multivariate Data Analysis**. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2009.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Panorama da educação do campo**. Brasília: INEP/MEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaodocampo/panorama.pdf>
Acesso em 17 de fevereiro de 2024.
- LATORRE, Yesenia. **Analfabetismo y ocupación en población rural**. Revista de Estudiantes de Terapia Ocupacional, v. 7, n. 1, p. 58-76, 2020.
- LOPES, Suzana Gomes; XAVIER, Isabel Matilde de Carvalho; SILVA, Alexandre Leite dos Santos. **Rendimento escolar: um estudo comparativo entre alunos da área urbana e da área rural em uma escola pública do Piauí**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 28, p. 962-981, 2020.
- LÓPEZ, Karla; PALMA, Katherine; SALAZAR, Victor. **Reflexión frente a la necesidad de una profundización del concepto de cultura en terapia ocupacional**. Revista de Estudiantes de Terapia Ocupacional, v. 3, n. 1, p. 1-11, 2016.
- NOGUEIRA, Marlice de Oliveira e.; SILVA, Luciano Campos. **Escolarização em áreas rurais: a distorção idade-série na ótica dos gestores**. Estudos em Avaliação Educacional, v. 33, p. e07289, 2022.
- OLIVEIRA, Liliãe Lúcia Nunes de Aranha; MONTENEGRO, João Lopes de Albuquerque. **Panorama da educação do campo**. In: MUNARIM, Antonio; BELTRAME, Sônia. Educação do campo: reflexões e perspectivas. Florianópolis: Insular, 2010.
- PEREIRA, Caroline Nascimento; CASTRO, César Nunes. **Educação no meio rural: Diferenciais entre o rural e o urbano**. Texto para Discussão nº 2632.



Brasília: IPEA, 2021.

RIGOTTI, José Irineu Rangel. **A transição da escolaridade no Brasil e as desigualdades regionais.** Revista Brasileira de Estudos de População, v. 18, n. 1/2, p. 59-73, 2001.

SANTOS, Arlete Ramos; BARBOSA, Lia Pinheiro. **Movimentos sociais do campo, práxis política e inclusão em educação: Perspectivas e avanços no Brasil contemporâneo.** Education Policy Analysis Archives, v. 30, n. 3, p. 1-19, 2022.

SILVA, Maria do Socorro Pereira; CUNHA, Adriana Lima Monteiro; SANTOS, Thaynan Alves. **Educação básica nas escolas do campo no contexto da pandemia: ensino remoto para quem?** Revista@mbienteeducação, p. 417-431, 2021.

VENDRAMINI, Célia Regina. **Qual o futuro das escolas no campo?** Educação em Revista, v. 31, p. 49-69, 2015.

ANÁLISE DE RELATO DE EXPERIÊNCIA: ESTUDO DO PRECEPTOR DA E. E. T. OLAVO BILAC

João Pedro da Rosa Ribeiro³⁰

Muriel Pinto³¹

Marco Antonio Almeida Assumpção³²

Resumo: O Programa Residência Pedagógica (PRP) é uma política educacional implementada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), em conjunto com instituições de ensino superior e escolas da educação básica. Foi oficializada em 2018, através da Portaria Nº 38/2018. Possui duração de 18 meses, com finalidade de introduzir licenciandos no contexto profissional do ensino básico brasileiro. Os atores que compõem o PRP são: Coordenador Institucional; Docente Orientador; Preceptor e Residente. A Universidade Federal do Pampa possui 16 Núcleos, sendo um destinado à Geografia, em São Borja. Para execução, a policy é dividida em 3 (três) módulos, com 6 meses de duração. Ao final das etapas, os Residentes e Preceptores devem elaborar um relato com as práticas pedagógicas desenvolvidas, bem como reflexões sobre o processo de ensino-aprendizagem. Este manuscrito propõe-se a analisar o relato de experiência do ator denominado Preceptor. Este sujeito é docente da Escola Estadual Técnica Olavo Bilac, situada no município de São Borja. Para esta investigação, aplicou-se a pesquisa documental e a análise de conteúdo, para compreender os assuntos expostos no relato. Através da aplicação científica, observou-se que: em primeiro momento, o docente explana sobre as características da policy em questão. Em prosseguimento, apresenta a sua escola. Por fim, explana-se sobre os trabalhos pedagógicos desenvolvidos.

Palavras-Chave: Formação de professores; Programa Residência Pedagógica; Geografia; Preceptor do Programa Residência Pedagógica; Educação pública.

INTRODUÇÃO

Uma das políticas³³ de formação de professores do Brasil, é o Programa Residência Pedagógica, é uma política de formação de professores. São aceitas instituições de ensino superior nacionais do setor público e privado. O intuito inicial do PRP – conforme pode ser denominado sob sua sigla, é articular a formação de futuros docentes entre os Estados, municípios e a União. O trabalho é gerido e financiado pela CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Em 2018, ocorreu a primeira edição do referido

³⁰ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa. Email: joaoribeiro.aluno@unipampa.edu.br

³¹ Doutor em Geografia, professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Email: murielpinto@unipampa.edu.br

³² Graduando no Curso de Licenciatura em Ciências Humanas. Universidade Federal do Pampa. Email: marcoassumpcao.aluno@unipampa.edu.br

³³ Em línguas derivadas do Latim, a palavra política possui sentido de atividades partidárias e de diretrizes. No entanto, nos países com idiomas provenientes das línguas anglo-saxãs, os dois assuntos possuem diferentes nomenclaturas. Assim sendo, adota-se *politic*, para o campo partidário e *policy* para ações públicas.

programa, término em 2020³⁴. Já no ano de 2020, ocorreu a implementação da 2ª edição, que teve finalização em 2022. Por fim, executou-se a terceira edição, entre os anos de 2022 e 2024.

Para que ocorra a aplicação do Programa Residência Pedagógica, é necessário que um educandário de ensino superior (IES), submeta uma proposta a um edital gerado pela CAPES. Na edição de 2018, as seleções do PRP deram-se sob o Edital Nº 6/2018³⁵. Na segunda edição, ou seja, em 2020, os candidatos à execução da referida política, subterram-se ao Edital Nº 01/2020. Por fim, na última execução, estiveram sob regimento do Edital Nº 24/2022. No Programa Residência Pedagógica, é possível observar 4 (quatro) atores, isto é: Coordenador Institucional; Docente Orientador; Preceptor; e Residente. O terceiro ator, é o alvo desta pesquisa, em específico seu relato de experiência, documento redigido ao final de cada módulo³⁶ do programa.

Os atores mencionados exercem seu trabalho, junto ao PRP, na Universidade Federal do Pampa³⁷, pois, esta submeteu e teve seu Projeto Institucional³⁸ aceito pela CAPES em 2022, ou seja, um requisito para a implementação do programa. Entre os Núcleos da referida instituição, observa-se o grupo destinado à Geografia, localizado no campus São Borja, este, por sua vez, seleciona licenciandos do curso de Ciências Humanas. No Núcleo Geografia, estão alocados 2 Docentes Orientadores, 4 Preceptores e 20 Residentes. O trabalho é executado nos seguintes educandários: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa, Escola Estadual Técnica Olavo Bilac e Instituto Estadual Padre Francisco Garcia.

³⁴ Cada edição da política em estudo possui duração de 18 (dezoito) meses.

³⁵ Edital de chamada pública para recebimento de projetos das IES. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf>

³⁶ Ao longo dos 18 meses de atuação do Programa Residência Pedagógica, Preceptores e Residentes devem elaborar um relato com suas experiências. Ao todo, são 6 meses para cada etapa.

³⁷ A Universidade Federal do Pampa (Unipampa), é uma instituição de ensino superior brasileira, situada no Rio Grande do Sul, de caráter multicampi, ou seja, com unidades em: São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Alegrete, Santana do Livramento, Bagé, Dom Pedrito, Caçapava do Sul, São Gabriel e Jaguarão.

³⁸ Projeto Institucional é o documento submetido à CAPES, a fim de aprovação da universidade para receber o Programa Residência Pedagógica.

Este manuscrito busca estudar o relato de experiência do ator denominado Preceptor. Entre os 4 sujeitos que compõem este grupo, apresenta-se, neste trabalho, a análise do relato de experiência do profissional que desenvolveu suas atividades na Escola Estadual Técnica Olavo Bilac, em seu primeiro módulo³⁹. Para a investigação em questão, foi aplicada a pesquisa documental, utilizada para compreender, fontes que não receberam trato analítico (GIL, 2003, p.70). São consideradas fontes primárias, os textos oriundos de instituições públicas, dados históricos ou de arquivos (MARCONI; LAKATOS, 2008, p.174). Ou seja, torna-se objeto de estudo, o relato de experiência desenvolvido pelo Preceptor da E. E. T. Olavo Bilac no Programa Residência Pedagógica, entre os meses de Outubro de 2022 e Março de 2024. De modo a compreender a fonte em uso, aplicou-se a análise de conteúdo, como é mencionada por Laurence Bardin (2016).

DESENVOLVIMENTO

A partir de 2007, ocorre o primeiro momento para criação e implementação de uma residência para professores no Brasil. As discussões ocorreram em 2007, em meio ao Senado Federal. As tentativas foram pautadas pelo Projeto de Lei Nº 227⁴⁰, com a nominata Residência Educacional. (FARIA; PEREIRA, 2019, p.335). O documento em apresentação, partiu do legislador Marco Maciel (DEM/PE). (Silva; Cruz, 2018, p. 230). No ano de 2012, o Projeto de Lei do Senado 227/2007 é adaptado pelo Senador Blairo Maggi (PR-MT). Através das mudanças propostas pelo membro do Partido Republicano, o “Residência Educacional” muda de nome e torna-se “Residência Pedagógica” (SILVA; CRUZ, 2018, p.231). Conforme a normativa, o trabalho seria de 800 horas, tendo como público alvo a educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

³⁹ O funcionamento do PRP se dá em módulo, isto é: períodos de 6 meses, que são destinados à estudo da realidade escolar, planejamento, aplicação das atividades pedagógicas e reflexões sobre as vivências educacionais.

⁴⁰ Projeto de Lei do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80855>

O projeto não previa a residência como pré-requisito para a atuação na educação básica, para não impedir a atuação de docentes em exercício que não tiveram acesso a essa formação. Ainda, de acordo com aquele PLS, haveria a possibilidade que o certificado de aprovação na Residência Pedagógica pudesse ser utilizado nos processos seletivos das redes de ensino, no contexto de concurso por provas e apresentação de títulos, assim como, os professores em exercício, poderiam se beneficiar da realização da residência, como estratégia de atualização profissional. (SILVA; CRUZ, 2018, p.231)

Já em 2014, há mudança mais uma vez na nomenclatura do possível programa, torna-se: “Residência Pedagógica para todos os professores da educação básica.” (FARIA; FERREIRA, 2019, p.336). As autoras ainda argumentam que a mudança na nominata se deu em função de pressão de profissionais da educação. Após 11 anos de discussão – com início em 2007 – a primeira versão do Programa Residência Pedagógica foi implementada no ano de 2018, sob a égide da Portaria Nº 38/2018. A portaria instituiu oficialmente esta política educacional e traçou objetivos para execução.

Art.1º Instituir o Programa Residência Pedagógica com a finalidade de apoiar Instituições de Ensino Superior (IES) na implementação de projetos inovadores que estimulem a articulação entre teoria e prática nos cursos de licenciatura, conduzidos em parceria com as redes públicas de educação básica. (BRASIL, 2018, p.1)

Deste modo, o Programa Residência Pedagógica, é uma policy⁴¹ de formação de professores, que almeja integrar seu trabalho entre a instituições de ensino superior e escolas da rede básicas de ensino do Brasil⁴². A implementação do PRP é mantida por parte da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A primeira edição do referido programa deu-se entre 2018 e 2020⁴³; no mesmo ano de 2020, ocorreu

⁴¹ Em línguas derivadas do Latim, a palavra política possui sentido de atividades partidárias e de diretrizes. No entanto, nos países com idiomas provenientes das línguas anglo-saxãs, os dois assuntos possuem diferentes nomenclaturas. Assim sendo, adota-se *politic*, para o campo partidário e *policy* para ações públicas.

⁴² Este é um dos objetivos do Programa Residência Pedagógica. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica#:~:text=O%20Programa%20de%20Resid%C3%AAncia%20Pedag%C3%B3gica,a%20perfei%C3%A7oamento%20da%20forma%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20de>

⁴³ Cada edição do PRP possui duração de 18 (dezoito) meses.

a segunda etapa, com término em 2022; por fim, executou-se a terceira edição, entre 2022 e 2024.

De modo que a policy em estudo seja executada, é necessário que uma instituição de ensino superior (IES), condiciona-se a um certame aberto pela CAPES. O documento enviado pelo educandário superior de ensino, é denominado Projeto Institucional e deve ser “[...] apresentado por Instituição de Ensino Superior - IES para desenvolvimento de atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). No primeiro momento, ou seja, na edição primeira, os educandários estiveram sob égide do Edital Nº 6/2018⁴⁴. Em contrapartida, na segunda etapa, as IES planejaram seus trabalhos em torno do Edital Nº 01/2020 e por fim, na última implementação, sob o regimento do Edital Nº 24/2022.

Na edição de 2022, a Portaria Nº 82, afirma os pressupostos de direitos e deveres dos atores do PRP. Para participação no edital da CAPES, os responsáveis pelos educandários de ensino superior deveriam submeter o Projeto Institucional, caracterizado como: “[...] projeto apresentado por Instituição de Ensino Superior - IES para desenvolvimento de atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Em meio ao projeto institucional, as instituições podem possuir Subprojetos ou Núcleos, ou seja, respectivamente: “[...] subdivisão do projeto institucional organizada por área de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1) e “[...] grupo de participantes de um subprojeto, composto por docente orientador, preceptores e residentes para o desenvolvimento das atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Já o local onde ocorrem as práticas docentes, é denominado Escola-campo. (BRASIL, 2022, p.1).

Na edição de 2022, a Portaria Nº 82, instituiu os objetivos específicos do Programa Residência Pedagógica. Estes vão desde o fortalecimento dos pressupostos teórico-práticos dos Residente; passando pela valorização dos saberes docentes do ensino básico; indução à pesquisa; formação da identidade

⁴⁴ Edital de chamada pública para recebimento de projetos das IES. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf>

docente; e a conexão entre IES e escolas da rede básica para o desenvolvimento da formação de professores. Os referidos objetivos estão inseridos no Artigo 4º e ao todo são cinco, conforme pode-se ser visualizado:

Art. 4º São objetivos específicos do PRP: I - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura; II - contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos; III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores; IV - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional; e V - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula. (BRASIL, 2022, p.2)

A Universidade Federal do Pampa⁴⁵ apresentou um projeto institucional à CAPES, e como consequência obteve o direito de executar o Programa Residência Pedagógica. Os campi de São Borja, Itaqui, Uruguiana, Dom Pedrito, Bagé, Jaguarão, São Gabriel e Caçapava do Sul⁴⁶, receberam a política em estudo⁴⁷. Especificamente em São Borja, houve a implementação do Núcleo Geografia. Assim como prevê a Portaria Nº82/2022, é possível identificar-se a existência de 3 atores: o Docente Orientador, o Preceptor e o Residente. No caso deste manuscrito, busca-se analisar o relato de experiência⁴⁸ do Preceptor. O PRP divide-se em 3 módulos, ou seja, 3 partes, sendo que cada uma tem duração de 6 meses e os atores devem planejar os materiais pedagógicos, as práticas educacionais e desenvolver um relato sobre as atividades.

Neste artigo, busca-se analisar o relato do primeiro módulo do Programa Residência Pedagógica. No entanto, filtra-se somente o documento desenvolvido pelo Preceptor da Escola Estadual Técnica Olavo Bilac, localizada na Rua José de Alencar, Nº 2654, Bairro do Passo, em São Borja. Conforme o

⁴⁵ A Unipampa, é uma universidade brasileira, localizada no Rio Grande do Sul, com 10 unidades. Foi criada em 11 de Janeiro de 2008, sob a Lei 11.640. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/international/unipampa/nossa-historia/> Acesso em: fev. 2024.

⁴⁶ A Universidade Federal do Pampa é uma instituição com unidades em São Borja, Itaqui, Uruguiana, Alegrete, Santana do Livramento, Bagé, Dom Pedrito, São Gabriel, Caçapava do Sul e Jaguarão. Apenas os campi de Santana do Livramento e Alegrete não receberam o Programa Residência Pedagógica.

⁴⁷ Informações disponíveis em: <https://sites.unipampa.edu.br/residenciapedagogica/nucleos-de-residencia-pedagogica-edicao-2022-2024/> Acesso em: fev. 2024.

⁴⁸ Entre os 18 meses de aplicação do PRP, esta política divide-se em módulo, isto é: períodos de 6 meses, em que são planejadas atividades, ocorrem práticas de ensino e é desenvolvido um relato com as atividades desenvolvidas.

site QEd⁴⁹, este educandário tem o código INEP 43133037 e oferta Ensino Médio e Fundamental. Ademais, esta escola oferta ensino técnico de nível médio na área de contabilidade. Além da referida escola técnica, o PRP é executado na Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa e no Instituto Estadual Padre Francisco Garcia.

A Escola Estadual Técnica Olavo Bilac compreende 1 Preceptor e 5 Residentes. No entanto, busca-se neste trabalho, somente analisar o relato do primeiro ator citado. A fim de manter anônima a identidades deste ator, o mesmo será chamado de “Preceptor B”. O primeiro elemento que se pode destacar, diz respeito período que compreendeu o relato em estudo, isto é: “[...] entre os meses de outubro de 2022 e março de 2023.” (PRECEPTOR B, 2023, p.1). O documento divide-se em Resumo, Introdução, Desenvolvimento e Considerações finais, além de possuir 8 páginas. Em relação ao Resumo, o Preceptor B (2023) aborda sobre o que será tratado no texto, isto é: apresentação da localização da escola; relatos de cada parte do módulo e reflexões sobre as atividades docentes desenvolvidas. Em relação à Introdução, é possível observar que se refere às 136 horas do módulo em relato e argumenta sobre os objetivos do referido documento.

Os objetivos deste trabalho consistem em: relacionar as atividades realizadas para o cumprimento das 136 horas previstas para o módulo, analisar as práticas realizadas na escola, identificar os pontos negativos e positivos dessas práticas e compreender como está hoje o processo de ensino-aprendizagem após o retorno regular das aulas. (PRECEPTOR A, 2023, p.1-2)

Para encerrar a Introdução, comenta que o relato visa “[...] demonstrar a importância da atuação dos residentes do programa na referida escola-campo [...]”. (PRECEPTOR B, 2023, p.2) É possível notar que o ator afirma ser positiva a presença dos Residentes em sua escola. A importância dá-se, segundo este autor, pois a pandemia deixou defasagens na educação dos alunos. Assim, a educação necessita “[...] recuperar as defasagens escolares ocasionadas pelo

⁴⁹ Escola Estadual Técnica Olavo Bilac. Disponível em: <https://gedu.org.br/escola/43133037-esc-est-tecnica-olavo-bilac> Acesso em: mar. 2024.

período de quase dois anos de afastamento do convívio escolar, devido à pandemia da Covid-19.” (PRECEPTORA B. 2023, p.2)

Em relação ao Desenvolvimento, explana-se sobre o Programa Residência Pedagógica, suas características e pressupostos. Conforme comenta, “O programa tem por objetivo induzir o aperfeiçoamento do estágio curricular supervisionado nos cursos de licenciatura [...]” (PRECEPTOR B, 2023, p.2). Ou seja, comenta sobre a natureza do PRP. Além disso, apresenta que as 4 etapas de cada módulo: “1 – Preparação e observação; 2 – Planejamento de planos de aula; 3 – Regência e 4- Análise, reflexões e socialização [...]” (PRECEPTOR B, 2023, p.3). Todas as etapas compõem 136 horas ao total. Dito isto, é necessário observar quais assuntos foram expostos em cada uma dessas etapas.

Em relação à Preparação e observação, é dito que ocorreu entre 03 e 31 de Outubro de 2022, com duração de 30 horas. Entre as atividades desenvolvidas, o docente cita: “[...] foram realizadas reuniões entre o docente orientador e os preceptores com a finalidade de realizar ajustes e organizar as atividades nas escolas.” (PRECEPTOR B, 2023, p.4). Além do mais, é dito que os Residentes souberam quais seriam suas turmas e assuntos a serem abordados em sala de aula. Argumenta-se, por parte do Preceptor B, que: “Essa etapa constituiu-se de suma importância, pois é nela que se coletam informações, ideias e necessidades do público-alvo, fornecendo subsídio aos residentes para a etapa posterior que é a construção dos planos de aula.” (PRECEPTOR B, 2023, p.4-5)

Já em relação ao segundo momento, isto é: Planejamento dos planos de aula, foram usadas 28 horas. Algo importante, diz respeito ao período de desenvolvimento dos planos, pois, foi: “[...] realizado de forma concomitante com a etapa anterior para que fosse possível realizar as etapas seguintes em tempo hábil dentro do ano letivo das escolas que se diferenciavam do calendário do programa. (PRECEPTOR B, 2023, p.5). Uma questão a ser refletida, dá conta da diferença entre os calendários da rede básica e do Programa Residência Pedagógica. Deste modo, houveram duas etapas desenvolvidas em mesmo

período. Já sobre o terceiro momento, o Preceptor B advoga sobre a Regência de classe da seguinte forma:

[...] contabilizou 34 horas e foi realizada pelos residentes de forma presencial. Neste momento, percebeu-se que, tanto o aluno, quanto o professor, agregou muito em conhecimento e troca o que é primordial na educação, pois, como afirma Freire (1987), o educador não é mais apenas o que educa, mas sim o que quando educa é educado. Esse movimento de troca possibilitou aos residentes a descobrirem e aprimorarem as suas formas de trabalhar os conteúdos geográficos exigidos para cada ano. (PRECEPTOR B, 2023, p.5)

Conforme pode-se notar, o ator em estudo afirma ser agregadora referida etapa, pois, Professor (Residente) e os alunos da escola obtiveram conhecimentos e trocas, algo primordial, segundo a concepção educacional do docente da E. E. T. Olavo Bilac. Além de expor que houveram muitas trocas e conhecimentos – sem detalhar quais seriam – é citado que a etapa da aplicação pedagógica:

[...] exigiu muito esforço por parte de docentes e residentes, pois exigiu novas formas de trabalhar o conteúdo a fim de dar um novo ressignificado ao processo de ensino e aprendizagem, isso porque ainda há o grande desafio de recuperar as defasagens na aprendizagem causadas pelo período de isolamento social e pelo ensino híbrido que ocorreu durante a pandemia. Aí reside a importância de serem revistas as práticas docentes a fim de qualificar o processo de ensino-aprendizagem na escola, por isso foram implementadas formas diversificadas de aplicar os conteúdos, tais como atividades interativas, pesquisa, elaboração de mapas mentais, debates, etc. (PRECEPTOR, 2023, p.6)

Pode-se observar que, o relato do autor aborda as dificuldades oriundas da educação em tempos de pandemia, vivida cerca de 1 ano antes das atividades pedagógicas do PRP terem início. O Preceptor B, ainda argumenta que, mesmo com muita dedicação dos Residentes, houveram muitos desafios no processo de ensino-aprendizagem da disciplina de Geografia. As frases do docente, acerca da dificuldade e desafios, podem ser relacionadas com o primeiro objetivo da política em estudo: “[...] I - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura;” (BRASIL, 2023, p.2)

Vale ressaltar o público alvo das atividades foi heterogêneo e comportou populações no período matutino e noturno: “[...] foram quatro turmas de 8º anos do Ensino Fundamental, turno da manhã, e de 1º e 3º anos do Ensino Médio,

turno da noite, compreendendo um total aproximado de 100 alunos.” (PRECEPTOR B, 2023, p.4). Encerra-se os assuntos relacionados à Regência, com afirmações de que houveram muitos desafios nesta etapa:

Embora tenha havido muito esmero e dedicação por parte dos residentes em trazer uma didática atrativa para os alunos, ainda assim houve muitos desafios neste processo de ensinar os conteúdos geográficos, dentre eles, destacam-se as dificuldades de aprendizagem, leitura e interpretação de texto, os quais, lentamente, foram enfrentados pelos residentes. (PRECEPTOR B, 2023, p.6)

Já sobre a etapa final, isto é: Análise, reflexões e socialização, ocorreu entre Janeiro e Março de 2023, com duração de 44 horas. As reflexões e aprofundamento teórico: “[...] foram essenciais em todas as etapas do módulo para revermos os objetivos iniciais e, a partir dessa revisão, traçarmos metas para os próximos módulos”. (PRECEPTOR, B, 6). É importante ressaltar que, foi nesta etapa que o relato em estudo foi desenvolvido. Em relação aos objetivos do Programa Residência Pedagógica, pode-se observar que o relato do docente permeia o seguinte: “[...] V - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula.” (BRASIL, 2022, p.2). Neste caso, não houve, conforme o texto em análise, explanação das atividades em eventos de pesquisa ou similares, no entanto, a produção do relato prevê a produção acadêmica e atividades de pesquisa.

Já nas Considerações finais, parte do relato em que o Preceptor B (2023) apresenta a ideia de colaboração entre os Residentes e Escola-campo para o desenvolvimento das atividades educacionais. Este pressuposto, é um dos objetivos do Programa Residência Pedagógica, isto é: “[...] III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;” (BRASIL, 2022, p.2). O relato é de suma importância, pois, conforme a descrição do ator em estudo, vê-se a efetivação de um dos objetivos desta política.

Considerando as experiências e aprendizagens vivenciadas neste primeiro módulo do Programa de Residência Pedagógica, podemos destacar a colaboração das escolas-campo com as equipes de residentes, o engajamento dos residentes na prática docente e na elaboração dos planos de aula, sempre visando desenvolver aulas criativas e que geram a criticidade e a argumentação. (PRECEPTOR B, 2023, p.7)

Por fim, ainda na seção de Considerações finais, o Preceptor B (2023) retorna a comentar sobre as dificuldades de ensino-aprendizagem. As referidas adversidades versam sobre: “[...] aprendizagem, leitura, interpretação de texto.” (PRECEPTOR B, 2023, p.7). No entanto, exalta os trabalhos dos Residentes, afirmando que suas práticas pedagógicas foram fluídas e que agregaram ao alunado da E. E. T. Olavo Bilac, conhecimentos múltiplos.

Porém, os mesmos foram muito eficazes em trazerem dinâmicas diferenciadas para dentro da sala de aula, tornando o processo de ensino-aprendizagem mais fluido e interessante para um público que ficou praticamente dois anos sem estar dentro de uma sala de aula. Esse desafio que os residentes tiveram nesse momento de regência pós-pandemia agregou muito conhecimento aos residentes, pois eles precisaram enfrentar uma realidade escolar nunca antes presenciada, assim fazendo com que eles pensassem em formas inovadoras de ensinar. (PRECEPTOR B, 2023, p.7-8)

O documento estudado neste texto, não possui uma estrita relação com os cinco objetivos do Programa Residência Pedagógica. No entanto, podem ser observadas informações importantes. A primeira dá conta do período pandêmico, pois, segundo comenta o Preceptor B, os alunos apresentam dificuldades de aprendizagem, em função desta calamidade pública vivida entre 2020 e 2022. Além disso, é perceptível que o Preceptor B afirma que os Residentes desempenharam aulas atrativas e os valorizam, em função de seus esforços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Residência Pedagógica é uma política pública de formação de professores, para sua execução, são hierarquizados 4 atores: Coordenador Institucional, Docente Orientador, Preceptor e Residente. Os dois primeiros, são docentes das instituições de ensino superior brasileiras. Já o terceiro, é um educador da rede básica, que orienta e supervisiona as práticas pedagógicas do Residentes, estes, discentes de cursos de licenciatura. Neste manuscrito, foi analisado o relato de experiência do ator Preceptor, em específico, o sujeito alocado na Escola Estadual Técnica Olavo Bilac, em São Borja.

Conforme pode-se ser observado no relato de experiência averiguado, o denominado Preceptor B (2023) afirma que as dificuldades se deram em função ao período pandêmico. Vale lembrar que, as práticas pedagógicas não se desenvolveram neste momento de calamidade sanitária, no entanto, se deram no primeiro ano de retorno às aulas presenciais. Apesar dessa adversidade, os Residentes supervisionados por este ator, mostraram-se engajados no processo de ensino-aprendizagem. Como já foi mencionado, a política em estudo, divide-se em 3 módulos, com 6 meses cada. Em meio a estes módulos, devem ocorrer atividades de observação; planejamento pedagógico; regência de classe; e análises e reflexões sobre o processo educacional vivenciado. Em relação a estas etapas, nota-se que o ator em questão, as apresenta e descreve o que desenvolveu em cada uma.

Para realização deste trabalho, aplicou-se a pesquisa documental, processo científico utilizado para obtenção de informações (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.158). As autoras ainda argumentam que esta fonte de coleta é estritamente relacionada aos documentos, ou seja, somente aquilo que está presente no texto. Assim sendo, não é possível saber com maiores detalhes os motivos que levaram ao ator em estudo realizar suas considerações. Como possibilidades de pesquisas futuras, pode-se indagar, através de entrevista, como se deu o desenvolvimento do relato de experiência do Preceptor B. Portanto, torna-se imprescindível aplicar outros instrumentos de coleta de informações nos trabalhos posteriores.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Edital Nº 06/2018**. Ministério da Educação: Brasília, 2018. Disponível: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf> Acesso em: jan. 2024.
- _____. **Edital Nº 01/2020**. Ministério da Educação: Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-residencia-pedagogica-pdf> Acesso em: jan. 2024.
- _____. **Edital Nº 24/2022**. Ministério da Educação: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/editais/29042022_Edital_1692979_Edital_24_2022.pdf Acesso em jan. 2024.

_____. **Portaria Nº 82/2022.** Ministério da Educação: Brasília, 2022.

Disponível em: [https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-](https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022)

[basica/28042022](https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022) Portaria 1691648 SEI CAPES 1689649 Portaria GA B 82.pdf Acesso em: jan. 2024.

FARIA, Juliana Batista; PEREIRA, Júlio Emílio Diniz. **Residência pedagógica: afinal, o que é isso?** R. Educ. Públ. Cuiabá v. 28 n. 68 p. 333-356 maio/ago, 2019. Disponível em:

<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/8393> Acesso em: set. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Projeto Político Pedagógico. Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa. Secretaria de Educação do Município de São Borja, 2020.

Preceptor B. **Programa Residência Pedagógica - Relato de experiência do Preceptor.** Módulo 1. Edição: 2022. Universidade Federal do Pampa, 2023

SILVA, Katia Augusta Curado Pinheiro da; CRUZ, Shirleide Pereira. **A Residência Pedagógica na formação de professores: história, hegemonia e resistências.** Momento: diálogos em educação, E-ISSN 2316-3100, v. 27, n. 2, p. 227-247, mai./ago, 2018.

ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICO NORMATIVA DA POLÍTICA

Renilza Carneiro Disconci⁵⁰
Solange Emilene Berwig⁵¹

Resumo: Este artigo é derivado da pesquisa a nível de mestrado do Programa de Pós graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa e apresenta um resgate histórico da construção da Política de Assistência Estudantil (PAE) no Brasil como fruto da luta de movimentos sociais e estudantis. A metodologia utilizada fundamentou-se em método dedutivo, pesquisa bibliográfica e documental, tendo como principal referência artigos científicos e marcos legais que abordam a temática ao longo do tempo. Tem como objetivo traçar uma linha cronológica destacando as ações mais importantes de assistência estudantil realizadas no âmbito da legislação brasileira, no que tange a construção e consolidação dessa política, bem como reconhecer a importância dos atores sociais, que ao longo dos anos atuaram em prol da garantia do direito à educação. Os resultados apontam que, apesar de uma trajetória de descontinuidade, a luta dos movimentos sociais e estudantis buscou ao longo dos anos a construção de regulamentações que reverberem em uma PAE consolidada a fim de garantir não só o acesso, mas a permanência e o êxito dos estudantes.

Palavras-Chave: Assistência estudantil; Políticas públicas; Educação.

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Estudantil (PAE) faz parte de um processo de lutas de movimentos sociais e estudantis ao longo dos anos e está associada à própria luta pelo direito à educação no Brasil. Ao traçar o percurso histórico da educação brasileira, Cury (2007, p.833) pontua que o marco básico da intervenção estatal nacional nos sistemas de ensino foi a constituição de 1934. Porém, salienta que na Constituição de 1824 já foi descrito, como papel do Estado, oferecer o ensino primário como direito do cidadão. Ao passo em que na Constituição de 1891, foi retirada do Estado a obrigação de oferecer educação primária aos brasileiros. Percebe-se com isso que avanços e retrocessos caminham junto com a história da educação e da assistência estudantil no país.

A educação se configura como um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, sendo eles universais, indivisíveis, interdependentes entre si e destinados a garantir a dignidade humana. Sendo assim, considera-se dever do

⁵⁰ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa-UNIPAMPA Campus São Borja, RS, Brasil. E-mail: renilzadisconci.aluno@unipampa.edu.br

⁵¹ Doutora em Serviço Social. Docente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. Coordenadora do Curso de Serviço Social-UNIPAMPA Campus São Borja, RS, Brasil. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

Estado garantir a sua concretização por meio de políticas públicas que priorizem o acesso, a permanência e o êxito de todos os estudantes. Porém, a história nos mostra que a assistência estudantil (AE) surgiu muito atrelada às ações de assistência social, muitas vezes vista como ato de caridade, como forma de garantir apoio aos estudantes carentes na permanência no ensino superior. No entanto, ao longo dos anos e conforme o contexto vivido no país, a luta pela educação e pela AE adquire contornos diversos e demonstra que os movimentos sociais de cada época foram fundamentais na tentativa de construção de uma educação como direito de todos.

Fica evidente, através do estudo da temática, o imenso papel social e as muitas frentes de atuação da assistência estudantil como sendo um mecanismo de inclusão, de empoderamento dos estudantes oriundos das classes mais baixas, de melhoria de condições de vida das pessoas e, conseqüentemente, de avanços e crescimento para o país.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando o foco do artigo, optou-se pela pesquisa de abordagem qualitativa, exploratória quanto aos objetivos, bibliográfica e documental quanto aos seus procedimentos. Com o objetivo de conhecer e reconhecer a importância da história da educação e dos atores sociais envolvidos tendo como recorte as ações de AE desenvolvidas e o arcabouço legal que norteia essas ações ao longo dos tempos.

Segundo Gil (2002, p.41) “pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, a fim de torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses, incluindo levantamento bibliográfico e entrevistas”. Ainda segundo o autor, entende-se por pesquisa bibliográfica a leitura, a análise e a interpretação de material impresso. Entre eles podemos citar livros, documentos mimeografados ou fotocopiados, periódicos, imagens, manuscritos, mapas, entre outros. Neste estudo, utilizou-se como fontes bibliográficas artigos científicos relevantes acerca do tema em questão, pois estes auxiliam o pesquisador a se apropriar da literatura já existente, a elaborar uma cronologia

da evolução do objeto de estudo e a construir fundamentação teórica para a pesquisa que se deseja desenvolver.

No que se refere ao arcabouço legal que norteia a política de assistência estudantil, foram fontes de pesquisa e de estudo as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 até 1996, assim como decretos, planos e demais legislações que tenham abordado o tema no recorte temporal da pesquisa que vai da década de 1928 até a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2010.

Sendo assim, a pesquisa bibliográfica possibilita a construção de novos conhecimentos a partir do que já foi produzido sobre um determinado tema e se apresenta como um dos principais meios para a atualização e desenvolvimento de novas abordagens, diferentes enfoques, assim como de novos pesquisadores na temática.

DESENVOLVIMENTO

O processo de construção da Política de Assistência Estudantil (PAE) no Brasil é descontínuo e perpassado pelas transformações sociopolíticas, econômicas, educacionais e pela atuação de diferentes atores sociais. Suas raízes remontam ao final do período conhecido como República Velha que se encontra como marco da primeira ação realizada com o intuito de assistir a estudantes brasileiros, a criação da Casa do estudante brasileiro em Paris, em 1928 (Kowalski, 2012). A qual tinha como finalidade auxiliar filhos da elite que estudavam no país. Observa-se que a assistência surge através de uma demanda da classe alta da sociedade, que era quem tinha acesso à educação, principalmente ao nível superior naquele tempo. Já a partir de 1930, no governo Getúlio Vargas criou-se também a Casa do estudante brasileiro no Rio de Janeiro.

Com a Reforma Francisco Campos, em 1931, instituiu-se a Lei Orgânica do Ensino Superior através do Decreto 19.851/1931 o qual previa medidas de providência e beneficência aos discentes dos institutos universitários, como bolsas de estudo para aqueles reconhecidamente pobres. Esse Decreto foi

incorporado à Constituição de 1934 que passou a destinar parte dos fundos da educação para auxiliar alunos necessitados, oferecendo material escolar, assistência alimentar, médica e dentária (Imperatori, 2017). O governo Getúlio Vargas foi um marco nas políticas sociais, passando a reconhecer a educação como direito público sendo regulamentado pelo Estado. (Vasconcelos, 2010).

Em 1937, surge a União Nacional dos Estudantes (UNE) com apoio do Ministério da Educação. Como órgão de representação máximo dos estudantes universitários e de luta por melhores condições de educação, a UNE participou ativamente da história política do país. Conforme Kowalski (2012), muitos avanços se nutriram, em significativa parte, da organização, atuação e presença da UNE. O órgão compartilhava de um consensual levante em prol da Reforma Universitária buscando que as Universidades fossem espaços pluralizados por meio da criação de cursos acessíveis para todos.

Seguindo nessa direção, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 4024/61 trazia um título específico para tratar da assistência estudantil, elencando alguns atendimentos que os sistemas de ensino deveriam prover, como: os serviços de assistência social, médico-odontológica e de enfermagem aos alunos (Brasil, 1961).

Conforme Costa (2010), a Constituição de 1967 manteve os mesmos princípios presentes na constituição anterior no que se referia à AE, acrescentando o direito à igualdade de oportunidades educativas. Dando sequência a esse resgate histórico, chegamos à década de 1970 quando foi criado o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) que tinha como objetivo assegurar ações de AE para graduandos em nível nacional, priorizando assistência médico-odontológica, moradia e alimentação, além de bolsas de trabalho e bolsas de estudo. Seguindo nessa perspectiva a LDB 5692/71, aponta que os sistemas de ensino deveriam oferecer auxílios para aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar, bem como bolsas de estudo, que poderiam ser oferecidas por organizações e entidades locais (Brasil, 1971).

Nesse período histórico os militares revezavam-se no poder e vivia-se os chamados “anos de ferro” que foi o período da ditadura militar no País. Período marcado por repressão social e política. Conforme Gohn (2009), esse foi também um período de resistência e construção de bases para a redemocratização, para a retomada da organização sindical, surgimento de movimentos, comunidades de base nos bairros e criação de movimentos sociais que vieram a ser marco no processo constituinte dos anos 1980.

Tudo isso delineou um cenário de lutas em que a área da educação esteve presente tanto a não formal (no aprendizado político que a participação nas CEBs e Movimentos Sociais geraram) quanto a formal (pela expansão do ensino, especialmente o ensino superior) e nas lutas das associações docentes de todos os níveis (Gohn, 2009, p.24).

Salienta-se o teor deste período analisado como sendo de restrição de recursos, do acesso à educação destinado às classes mais altas da sociedade, razão pela qual a assistência estudantil atendia a uma especificidade pontual de estudantes que ingressavam no ensino superior na época. Com isso, percebe-se que as ações de AE se tornam cada vez mais pulverizadas e inexistentes, revelando que, assim como a assistência social, foi determinada por relações de clientelismo que dificultaram a sua consolidação (Vasconcelos 2010; Imperatori, 2017).

Os anos 1980 foram marcados pelo surgimento e consolidação de diversos movimentos sociais como: Associações de docentes das universidades públicas e comunitárias (Anped), o FONAPRACE- Fórum Nacional de Pró Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis e ANDIFES- Associação Nacional dos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. Conforme aponta Imperatori (2017), esse período foi de luta pela redemocratização e pela institucionalização das demandas educativas, através do Fórum Nacional em defesa da escola pública que ocorreu em 1987 e foi decisivo no processo constituinte e na elaboração da Constituição de 1988 no que tange a educação.

A trajetória histórica da AE no Brasil desponta através de movimentos sociais que lutaram pelo fim do regime militar e pela promulgação de uma nova

Constituição Federal que consolidasse direitos sociais e políticos. Assim a Constituição Cidadã referendou a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser provida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Nessa direção é regulamentada a política de educação através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, que estabeleceu diretrizes para os diferentes níveis da educação e que também referendou aspectos relativos à assistência estudantil, tais como: atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Brasil, 1996).

Embora a legislação sinalizasse que a assistência aos discentes estaria garantida através de diversos serviços e mecanismos, as arenas sociais de disputas e de poder moviam-se por interesses contraditórios. Assim, durante os anos 1990 houve um decréscimo dos recursos destinados a AE, não se evidenciando nas legislações em vigor documentos que abarcassem e designarem recursos para o custeio de programas de AE, conforme aponta Kowalski (2012, p. 94).

Nesse contexto, em 2001, é promulgado o Plano Nacional de Educação (PNE), cuja criação havia sido estabelecida na CF 88, em seu art.214 prevendo um plano de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis. Todavia, este Plano apresentou aspectos totalmente diferentes do que havia sido elaborado por um conjunto de entidades ligadas à educação. Completa oposição ao PNE elaborado por um amplo conjunto de entidades ligadas à educação, reafirmando a transferência de responsabilidade do poder público para a sociedade no financiamento da educação e sua concepção de gestão educacional com ênfase na informatização, controle e gerenciamento profissional. Em relação à educação superior, reafirma sua política de diversificação das IES e de suas fontes de financiamento (Lima, 2007, p.143).

Nesse cenário era visível a intenção do governo federal em dar continuidade a uma agenda de atenção e proteção à iniciativa privada, apontando para a consolidação de um projeto neoliberal na educação. Iniciativa esta que, segundo estudiosos, representava o propósito de privatização da universidade pública brasileira, gerando o descomprometimento do Estado com o seu financiamento. Ainda, devido a forte reivindicação e articulação dos movimentos sociais foram inseridas no PNE algumas ações de AE, destinadas a estudantes de baixa renda da educação básica com altas habilidades intelectuais com vistas a oferecer bolsas e apoio ao prosseguimento dos estudos. E ainda, estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico (Brasil, PNE, 2001).

Algumas ações de governo, no que tange a permanência e êxito dos estudantes foram implementadas, durante os anos 2000, tais como: Programa Universidade para Todos (ProUni), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Vale ressaltar que os programas acima citados, com exceção do PNAES se configuram como ações de assistência no aspecto de financiamento das mensalidades no decorrer do curso, desprezando as necessidades socioeconômicas e de manutenção dos discentes nos demais aspectos da vida acadêmica, conforme refere Kowalski (2012). Ainda assim, essas ações foram fundamentais para que a AE entrasse na agenda pública e fosse consolidando-se como uma política pública de direito obtendo notoriedade numa perspectiva de política de governo.

Diante dessas premissas, faz-se necessário destacar que o caminho das políticas públicas de educação teve origem na educação superior em função das demandas e desafios que este nível de ensino enfrenta. Para auxiliar no enfrentamento a esses desafios sociais e econômicos que desequilibram os

estudantes das instituições públicas brasileiras, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES, em 2007, com o objetivo de ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal.

Em 19 de julho de 2010, foi promulgado o Decreto nº 7234 que trouxe mais estabilidade ao programa definindo em seu Art.5º o público alvo, priorizando estudantes oriundos da rede pública de Educação Básica e com renda per capita de até um salário mínimo e meio.

O documento definiu ainda as dez áreas de atuação do programa: alimentação, moradia, transporte, creche, inclusão digital, esporte, saúde, cultura, apoio pedagógico e inclusão de estudantes com deficiência física e déficit de aprendizagem constituindo-se como um importante mecanismo de acesso a direitos sociais básicos para que os estudantes tenham condições de permanência e de conclusão de seus estudos (Brasil, 2010).

Conforme destaca Imperatori (2017), o PNAES representa um avanço no reconhecimento da assistência estudantil como um direito social. Ainda, conforme a autora, esse marco legal é uma estratégia de combate às desigualdades sociais, ampliação e democratização das condições de acesso e permanência no ensino superior público federal, com uma definição bastante ampliada. Corrobora com essa afirmação Lima (2023), ao salientar que o programa é imprescindível como política pública de permanência estudantil, principalmente para classes excluídas historicamente do âmbito das instituições de ensino federais. O PNAES é o cume provisório de um longo processo de institucionalização da assistência estudantil no país (Silva *et al.*, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o estudo realizado sobre o percurso histórico da assistência estudantil no Brasil evidenciou-se que a educação brasileira esteve voltada para a elite, principalmente ao longo do séc. XIX e XX, seguindo uma lógica neoliberal que atribui a educação a missão de formar recursos humanos, ou seja, uma educação voltada às necessidades do mercado consumidor. Além disso, as ações existentes eram fragmentadas e atendiam a ínfima parcela que

acessava ao Ensino Superior na época, configurando o caráter pontual da AE no atendimento a uma demanda da alta sociedade brasileira.

Analisando a linha do tempo das ações de AE foi possível perceber que a partir da promulgação da CF 1988 e das legislações que vieram a seguir houve avanço no sentido de pensar a educação como direito social e como mecanismo para transpor os obstáculos enfrentados por tantos brasileiros e brasileiras alijados do ensino superior. Porém, a discussão e os estudos sobre Assistência Estudantil seguem sendo de grande relevância por sermos um dos países com maior taxa de desigualdade social do mundo, que ainda em pleno séc. XXI enfrenta alto número de analfabetismo com 11 milhões de analfabetos, conforme dados do IBGE (2021). Nessa perspectiva, é imprescindível que se pense a AE como um direito, mas também sob o ponto de vista de investimento social, na luta pela melhoria das condições de vida, de trabalho e consequentemente no índice de desenvolvimento humano do País.

É possível destacar que a promulgação do Decreto que instituiu o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) foi um marco na consolidação dessa política educacional. Porém cada ação empreendida desde a década de 1920 por diferentes atores sociais, foi de suma importância para que essa demanda transpusesse cada período, suas resistências, conflitos de interesses e polarizações advindas dos contextos sociais e políticos de cada época. Salienta-se aqui a importância de que a Instituição e os atores que atuam frente a Política Pública tenham clareza do seu papel frente ao processo de implementação para que esta se efetive junto aos seus destinatários.

Sabe-se que o orçamento destinado pelo PNAES para as Instituições está cada vez mais restrito e defasado o que coloca em risco o funcionamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão e impacta negativamente muitas vidas que dependem da política de assistência estudantil para galgar o acesso, a permanência e o êxito na educação escolar. Com efeito, não basta somente existir a política pública sem que sejam destinados recursos à sua implementação, ao passo que estas tornam-se inócuas e ineficientes.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Plano Nacional de Assistência Estudantil, PNAES**. Decreto nº 7234 de 19 de julho de 2010. Disponível em [MEC](#) Acesso em 18 ago.2021.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 01 ago.2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [Constituição](#) Acesso em 02 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [L9394](#) Acesso em 02 ago.2022.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em [Constituição46](#) Acesso em 02 ago.2022.
- BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em [L4024](#) Acesso em 03 ago.2022.
- BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm Acesso em 31 jul.2022.
- BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf> Acesso em 04 ago.2022.
- COSTA, S. G. **A equidade na educação superior: uma análise das Políticas de Assistência Estudantil**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- CURY, C. R. J. **Estado e políticas de financiamento em educação**. Educ.soc., Campinas, v. 28, n. 100, Oct 2007. Disponível em: [ESTADO E POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO EM EDUCAÇÃO](#) Acesso em 03 ago.2022.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOHN, M. da G. M. **Lutas e movimentos pela educação no Brasil a partir de 1970**. *EccoS*, São Paulo, v.II, n.I, p. 23-38, jan./jun. 2009.
- IMPERATORI, Thaís Kristosch. (2017). A trajetória da Assistência Estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, (129), 285-303.
- KOWALSKI, A. V. **Os (des) caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos**. 179 f. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, 2012.
- LIMA, K. R. de S. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.
- LIMA, Wandilson Alisson Silva. **Elementos avaliativos de políticas públicas na implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos institutos federais brasileiros / Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2023.**
- SILVA, Leonardo Barbosa e; CROSARA, Daniela de Melo; COIMBRA, Camila Lima; OLIVEIRA, Maria de Fátima; COSTA, Natália Cristina Dreossi; SILVA, Vitorino Alves Da. **Assistência estudantil em debate: análise dos projetos de lei em tramitação no congresso nacional brasileiro**. 1. ed. Curitiba: Brazil



Publishing, 2020. DOI: 10.31012/978-65-5016-362-4. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.31012/978-65-5016-362-4> Acesso em 14 fev. 2024.

VASCONCELOS, N. B. (2010). **Programa Nacional de Assistência Estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil/National Student Assistance Program: an analysis of the evolution of student assistance along the history of. *Ensino Em Re-Vista***. Disponível em [uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil/National Student Assistance Program](#) Acesso em 01 ago.2022.

EDUCAÇÃO INTEGRAL: UMA POLÍTICA PÚBLICA EM DESENVOLVIMENTO

Marciele de Fátima Bernardi⁵²
Neusete Machado Rigo⁵³

Resumo: Este trabalho constitui um recorte de uma pesquisa de mestrado em andamento que objetiva investigar sobre a educação integral no país e os desafios colocados para a construção dos currículos escolares. Em 2023 o MEC lançou o Programa Escola em Tempo Integral visando fomentar a criação de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica. Trata-se de um programa que tem suas raízes em períodos históricos que marcaram a necessidade e a importância de um modelo de educação que busca proporcionar maior qualidade na formação integral do aluno. Este estudo tem como objetivo discutir a perspectiva da educação integral que sustenta o referido programa e refletir sobre os desafios que emergem para a construção de outros currículos escolares. A metodologia consiste na pesquisa bibliográfica e análise documental acerca da educação integral, currículo e formação de professores que coadunam com o fortalecimento do programa. Os resultados indicam que a educação integral requer transformações curriculares que proporcionem ampliação das dimensões formativas do aluno, como também, demanda de outras compreensões sobre espaço, tempo, conhecimento e formação humana. A educação integral é uma perspectiva de educação que ganha força com a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, porém as mudanças curriculares exigem abordagens em todas as dimensões humanas.

Palavras-Chave: Programa Escola em Tempo Integral. Política Pública de Educação. Currículo escolar.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas brasileiras, em especial no campo da educação, têm sido projetadas, nas últimas décadas, na direção de garantir o direito à educação como um princípio de democratização da sociedade. Além de políticas relacionadas ao acesso à educação, também vemos preocupação dos governos, alguns mais outros nem tanto, em construir escolas mais democráticas que possibilitem a educação e a aprendizagem mediante processos de transformações curriculares, inclusive, em relação à estrutura da instituição escolar.

⁵² Graduação em Pedagogia. Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo – IESA. Discente no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – UFFS Cerro Largo. Email: marciele.bernardi@gmail.com

⁵³ Doutora em Educação. Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Docente no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – UFFS Cerro Largo. E-mail: neuseterigo@gmail.com.br

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo discutir a perspectiva da educação integral que sustenta o Programa Escola em Tempo Integral e refletir sobre os desafios que emergem a partir da sua implementação no país para a construção de outros currículos escolares que contemplem a educação integral do aluno.

A educação integral, tem como objetivo oferecer educação para todos, por intermédio da construção de uma escola em tempo integral, que não significa somente ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, mas a dimensão formativa é ampliada como uma responsabilidade social compartilhada por todos os cidadãos.

Essa perspectiva de educação tem sido delineada por um movimento brasileiro que ganhou força no final dos anos 90, promovendo políticas e práticas educativas inclusivas e voltadas para a emancipação dos indivíduos. Suas raízes remontam aos anos 30 com o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e, posteriormente, nos anos 50, com a criação da Escola Carneiro Ribeiro e das Escolas-Parque/Escolas-Classe, lideradas por Anísio Teixeira.

A Educação Integral é respaldada por diversos documentos normativos da educação brasileira, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, as Diretrizes Curriculares Nacionais, de 2013 e a Base Nacional Comum Curricular, de 2017. A partir do ano 2000, o Ministério da Educação (MEC) desenvolveu programas educacionais com foco na educação em tempo integral, como o Programa Mais Educação, ativo de 2007 a 2016, sucedido pelo Novo Mais Educação de 2016 a 2019, e atualmente denominado Programa Escola em Tempo Integral, estabelecido pela Lei 14.640/2023. Esses programas abrem novas perspectivas para a Educação Integral, representando uma oportunidade significativa para avanços na construção da educação integral no país.

Esses programas formatam uma política pública que apresenta descontinuidades e continuidades, dependendo do direcionamento dos programas de governo instituídos no país. Contudo, as escolas seguem sua

trajetória ora mais influenciadas por mudanças democráticas, ora arrefecidas pelas políticas de governo.

Metodologicamente, este estudo possui abordagem qualitativa e utiliza a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental para discutir a política pública da educação integral que está em construção no país. Os autores que possibilitam essa discussão são: Coelho (2009), Gadotti (2009), Galian (2016), Moll (2012), Lima e Almada (2013). A análise documental que realizamos busca, no Plano Nacional de Educação, na Base Nacional Comum Curricular, nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e no programa Escola em Tempo Integral, elementos que indicam o novo direcionamento que os currículos escolares que precisa assumir.

Assim, o artigo apresenta, inicialmente, uma discussão sobre a perspectiva da educação integral. Na sequência, a trajetória da educação integral destacando, especialmente, alguns aspectos presentes no PNE, na BNCC e no Programa Escola em Tempo Integral. E, para finalizar, levanta algumas considerações acerca dos desafios para a mudança dos currículos escolares.

COMPREENSÕES SOBRE A EDUCAÇÃO INTEGRAL

A formação humana é um processo contínuo, em constante evolução e presente em todos os ambientes. É uma jornada social e individual, onde os valores, ideias e estruturas sociais se entrelaçam com as escolhas, preferências e habilidades de cada indivíduo.

No entanto, a Educação Integral é concebida como uma visão, não apenas uma abordagem específica, a qual compreende que a educação deve promover o desenvolvimento pleno do todo, contemplando suas facetas intelectuais, físicas, emocionais, sociais e culturais. Isso inclui atender às necessidades individuais de aprendizagem, enquanto se configura como um projeto coletivo compartilhado por crianças, jovens, famílias, educadores, gestores e comunidades locais.

Assim, conforme definição de Moll (2012), na atualidade há diferentes abordagens da educação integral que estão em prática, incluindo jornadas ampliadas, atividades diversificadas e tempo integral. Sobretudo, a Educação Integral não é um conceito recente.

O desenvolvimento integral é um processo vitalício que reflete a complexidade humana, abraçando as dimensões física, intelectual, emocional, social e cultural na formação de um indivíduo. A Educação Integral atua como um princípio unificador, conectando concepções sobre ser humano, escola, currículo, ensino, aprendizagem e sociedade, transcendendo a fragmentação do conhecimento ao vinculá-lo à prática social e à vida cotidiana. Este modelo educacional busca romper com práticas que reduzem a escola a uma mera transmissora de conteúdo ou que priorizam uma única dimensão do desenvolvimento, frequentemente a intelectual em detrimento das demais. O aluno é tido como protagonista do processo educativo e é reconhecido como um sujeito multidimensional, social e histórico, onde o objetivo é de restabelecer a ligação entre a escola, a educação e a vida dos alunos.

Com base em Lima e Almada (2013, p. 102-103), são delineados quatro entendimentos distintos da educação integral no contexto brasileiro. Primeiramente, aborda-se a Educação Integral como a busca por uma formação completa, ultrapassando os limites dos conhecimentos escolares tradicionais para incluir dimensões intelectuais, artísticas, físico-corporais e tecnológicas, requerendo tempo prolongado e interações em diferentes ambientes educacionais. Em seguida, discute-se a Educação em Tempo Integral, que estende a jornada escolar para além do espaço escolar, sem garantir necessariamente a implementação da educação integral. Por outro lado, a Escola em Tempo Integral também amplia a jornada escolar, mas dentro do ambiente escolar, sem necessariamente proporcionar uma educação integral. Por fim, a Educação Integral em Tempo Integral enfatiza que a educação integral só pode ser efetivamente realizada em período integral.

Sobretudo, a Educação Integral busca eliminar barreiras que obstruem o percurso educacional, busca priorizar o direito à voz e à participação de

crianças e adolescentes, integrando suas necessidades, interesses e culturas nas experiências educativas, não apenas nos espaços tradicionais, mas também nos equipamentos de diferentes setores sociais.

O modelo de Educação Integral vai além do tempo de permanência no espaço escolar. A ampliação e organização do tempo escolar devem ser guiadas pelo Projeto Político-Pedagógico e pelo Currículo escolar, incluindo diversidade de materiais, interações entre estudantes, promoção de saberes étnico-raciais, e envolvimento da comunidade na gestão escolar.

EDUCAÇÃO INTEGRAL NO BRASIL: CONTINUIDADES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Desde o início do século XX, movimentos sociais, pensadores e iniciativas locais têm buscado por uma educação que promova valores humanistas e libertários, construindo escolas integradas ao contexto local. A legislação educacional brasileira absorveu grande parte dessa demanda, delineando, nos fundamentos das políticas públicas, a perspectiva de que a educação visa o desenvolvimento pleno do ser humano, além de ressaltar a importância da extensão da jornada escolar. Entretanto, como política pública de abrangência nacional, a educação integral é um campo mais recente no Brasil.

De acordo com Coelho (2009), a trajetória da Educação Integral no país é marcada por diversos momentos, como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, a proposta de Anísio Teixeira e a Escola-Parque em 1950, a criação dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) idealizados por Darcy Ribeiro nos anos 1980, e a implementação do Programa Mais Educação, originado no Plano de Desenvolvimento em Educação de 2007. Este programa, que vigorou de 2007 a 2016, foi sucedido pelo Novo Mais Educação que vigorou de 2016 a 2019.

Em 2023, é lançado o Programa Escola em Tempo Integral instituído pela Lei 14.640/2023. A criação desse programa abre uma nova perspectiva para a Educação Integral, representando uma oportunidade significativa de avanço nesse campo educacional.

Já dentro do contexto legal, a Educação Integral é respaldada por diversos documentos importantes. As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN - 2013) alinham-se à Constituição Federal (CF - 1988), à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE - 1996) e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - 1990), afirmando que a educação tem o papel fundamental de promover o desenvolvimento completo das pessoas. Isso significa que cada indivíduo tem o direito de se desenvolver plenamente, em um diálogo entre suas aspirações individuais e as necessidades da convivência em sociedade, respeitando e valorizando as particularidades de cada um.

Além disso, o Plano Nacional de Educação (PNE- 2014/2024) estabelece a educação integral, com a ampliação da jornada escolar, como uma meta a ser alcançada pelo país. Ele incentiva a busca por uma maior integração entre a escola e diferentes espaços educativos, culturais e esportivos, bem como instalações públicas como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários. Essa abordagem visa enriquecer e diversificar o processo educativo, expandindo os horizontes de aprendizado para além das salas de aula (Brasil, 2014).

O mais recente programa de política pública, o Programa Escola em Tempo Integral, tem como objetivo principal fomentar a implementação de matrículas em período integral em todas as etapas da Educação Básica. Administrado pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, sua missão é garantir o alcance da meta 6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), uma política estabelecida pela sociedade e ratificada pelo congresso brasileiro, a qual que estabelece a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica até 2024. (Brasil, 2014).

O programa escola em tempo integral prioriza o eixo formativo, buscando independência da jornada escolar. No entanto ele considera essencial um amplo e participativo processo de atualização das orientações curriculares para fortalecer o currículo da Educação Integral, considerando não apenas o tempo,

mas também os espaços escolares, materiais, sujeitos, saberes e territórios para além da escola.

DESAFIOS DO CURRÍCULO ESCOLAR NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O desafio de transformar uma escola de educação integral em tempo integral envolve estudos e diálogos contínuos sobre o currículo e suas implicações nas dinâmicas de tempo, espaço e associação, visando garantir o aprendizado e desenvolvimento multidimensional dos indivíduos. A discussão em torno do currículo abarca diversas perspectivas, desde uma visão técnica que o organiza como ferramenta de ensino até uma abordagem crítica que o considera como produto de construção social, dependente do contexto sócio-histórico (GALIAN, 2016).

Nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica de 2013, o Currículo é descrito como um conjunto de valores e práticas que promovem a construção de significados na sociedade, contribuindo para as identidades sociais e culturais dos estudantes. Ele enfatiza a difusão de valores sociais, direitos e deveres dos cidadãos, respeito ao bem comum e à ordem democrática, além de considerar as condições de escolaridade, orientação para o trabalho e promoção de práticas educativas formais e não formais. Na Educação Básica, a organização do tempo curricular deve adaptar-se às peculiaridades do ambiente e às características dos alunos, indo além das aulas das diversas disciplinas (BRASIL, 2013, p.26).

Além disso, ter um currículo embasado na Educação Integral, é crucial para a qualidade social da educação, facilitando a interligação entre os ambientes e momentos educativos dentro e fora da escola, valoriza a diversidade cultural, estimula o interesse pelo aprendizado, alinha o projeto político-pedagógico da escola, integra os profissionais da educação, estudantes, famílias e membros da comunidade, guia a formação dos educadores e estabelece parcerias com órgãos relacionados à assistência social, cidadania, ciência e

tecnologia, esportes, turismo, cultura, saúde e meio ambiente (BRASIL, 2013, p. 22 e p. 66).

Sobre tudo, o planejamento curricular, deve estar alinhado à visão do aluno como um todo, levando em conta o contexto social e cultural e educacional em que se insere, sendo essencial para promover uma educação integral. Contudo, não é obrigatório que esse currículo seja aplicado exclusivamente em contextos de educação em tempo integral ou com jornadas prolongadas, mas podendo, também, integrar uma parte diversificada.

A concepção de educação integral, de acordo com Gadotti (2009), transcende os limites dos espaços escolares e busca transformar o atual currículo oficial. Sua proposta visa superar um currículo fragmentado, obsoleto, formalista e baseado na meritocracia, direcionando-se para um modelo centrado no aluno. O autor destaca a importância de reconhecer e dar voz aos conhecimentos prévios dos alunos, considerando sua "primeira cultura". Assim, a educação integral não apenas promove mudanças pedagógicas, mas também amplia a jornada escolar e implementa projetos pedagógicos que visam ao desenvolvimento amplo e abrangente do educando. O currículo escolar, portanto, reflete as intenções e o formato do ensino ao qual está vinculado, e no contexto da educação integral, seus objetivos formativos estão intrinsecamente ligados à noção de integralidade, enfocando um ensino global, abrangente e não fragmentado.

A integralidade na educação refere-se à abrangência completa, superando visões parciais e fragmentadas. Gadotti (2009, p. 52) define a educação integral como a integração de elementos culturais, de saúde, transporte, assistência social, visando uma educação de qualidade sociocultural. Assim, o princípio da integralidade no currículo deve organizar os conhecimentos de forma interdisciplinar, transdisciplinar, intercultural e transversal, fundamentando os processos de ensino e aprendizagem nas experiências dos estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente expansão do tempo de permanência dos alunos na escola e os esforços para implementar tais políticas públicas tornaram-se comuns no cenário educacional brasileiro. Isso é evidente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que previa o ensino integral ligado ao aumento do tempo de permanência do aluno na escola, mesmo antes da aplicação das atuais políticas públicas.

A frequente menção ao conceito de educação integral nas políticas públicas suscita dúvidas sobre suas ideias. Essas políticas destacam a importância de um currículo integrado e diversificado, além do aumento do tempo na escola, para garantir uma formação completa dos indivíduos e prepará-los para a sociedade. Um exemplo atual é o Programa Escola em Tempo Integral, estabelecido pela Lei 14.640/2023, que visa aumentar as matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica, em consonância com a meta 6 do PNE/2014-2024 de ampliar o número de alunos no programa.

Portanto, as reflexões sobre a educação integral e a possibilidade de ampliação da jornada na educação brasileira representam avanços significativos para os alunos das escolas públicas, entretanto, é crucial distinguir esses conceitos, embora sejam frequentemente implantados simultaneamente nos projetos de ampliação do tempo escolar. Na Educação Integral, a qualidade educacional e a eficácia das escolas para garantir essa qualidade estão intrinsecamente ligadas a um processo institucional coletivo de transação, pesquisa e implementação de boas práticas, integradas a um currículo que vai além das exigências legais, considerando o contexto social e cultural do aluno, para buscar o desenvolvimento integral do indivíduo e a garantia do direito à educação para todos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **DCN Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017.
- BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica**. Brasília, MEC, 2013.
- BRASIL, **Ministério da Educação. Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiOGY5NWUyMDMtYzc0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNT%20hjMjJiY2NjNWExliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0%20MzRiZiJ9> Acesso em: 30 jul. 2023.
- BRASIL, Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023**. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera as Leis nºs 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021. Brasília, DF, 2023. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14640.htm Acesso em: 01 ago. 2023.
- COELHO, Lígia Martha da Costa. **História (s) da educação integral**. Em Aberto, Brasília (DF), v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009. Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2420/2159> Acesso em: 01 nov. 2023.
- GADOTTI, Moacir. **Educação Integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo, SP: Instituto Paulo Freire, 2009. v. 4.
- GALIAN, Cláudia Valentina Assumpção. **Currículo e conhecimento escolar na perspectiva da educação integral**. Cadernos do CENPEC, 2016. Disponível em <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/347> Acesso em: 02/11/2023.
- LOMONACO, Beatriz Penteadó.; SILVA, Leticia Araujo Moreira da. **Percursos da Educação Integral**. Em busca da qualidade e da equidade. São Paulo: CENPEC: Fundação Itaú Social, 2013.
- MOLL, Jaqueline. **A agenda da educação integral: Compromissos para sua consolidação como política pública**. In: MOLL, Jaqueline (Org.). Caminhos da educação integral no Brasil: direitos a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre, RS: Penso, 2012. p. 129-146.

OS OBJETIVOS DO PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA: ESTUDO DE CASO DA ESCOLA MUNICIPAL UBALDO SORRILHA DA COSTA

João Pedro da Rosa Ribeiro⁵⁴

Melissa da Rosa Ribeiro⁵⁵

Muriel Pinto⁵⁶

Resumo: O Programa Residência Pedagógica (PRP) é uma política educacional atuante na formação de professores, em instituições de ensino superior privadas e públicas. Tem sua execução, supervisionamento e avaliação relacionada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Em sua organização, esta policy possui quatro atores: Coordenador Institucional; Docente Orientador; e Residente. Para implementação, o PRP possui cinco objetivos: o fortalecer os saberes práticos e teóricos do campo docente; contribuir para a formação da identidade dos licenciandos; estabelecer cooperação entre os entes federados na formação docente; valorizar dos saberes dos professores da rede básica; e fomentar a pesquisa das práticas educacionais. Discute-se neste manuscrito, a implementação dos objetivos do Programa Residência Pedagógica, sob o ponto de vista do Preceptor. Metodologicamente, optou-se pelo emprego de entrevista, a este ator da E. M. E. F. Ubaldo Sorrilha da Costa. Para compreensão das informações obtidas, foi empregada a análise de conteúdo. Como resultados, constatou-se que: o docente indagado, afirma ser deficitário os aspectos teóricos do Núcleo Geografia e diferenciais na formação docente os aspectos práticos. Já em relação à contribuição da identidade profissional, o professor questionado comenta que o PRP objetiva este ponto. Sobre a correlação entre os entes federados, a policy em estudo cumpre seu objetivo, pois, articula as realidades da educação básica e superior. Sobre o inciso quarto, o sujeito argumenta ser valorizado por Residentes e Docente Orientador. Por fim, é tratada a pesquisa acerca das práticas pedagógicas, que deveria ser melhorada, no juízo do ator pesquisado.

Palavras-Chave: Educação; Programa Residência Pedagógica; Núcleo Geografia; Formação de professores; Preceptor do Programa Residência Pedagógica.

INTRODUÇÃO

O Programa Residência Pedagógica, é uma policy⁵⁷ de formação de professores. Podem ser selecionadas as instituições de ensino superior (IES), do setor privado e público, para que se articulem com as escolas da rede básica brasileira.⁵⁸ Toda a execução é gerida pela Coordenação de Aperfeiçoamento

⁵⁴ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa. Email: joaoribeiro.aluno@unipampa.edu.br

⁵⁵ Graduanda em Direito, pela Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja. Email: melissaribeiro.aluno@unipampa.edu.br

⁵⁶ Doutor em Geografia, professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Email: murielpinto@unipampa.edu.br

⁵⁷ Em línguas derivadas do Latim, a palavra política possui sentido de atividades partidárias e de diretrizes. No entanto, nos países com idiomas provenientes das línguas anglo-saxãs, os dois assuntos possuem diferentes nomenclaturas. Assim sendo, adota-se *politic*, para o campo partidário e *policy* para ações públicas.

⁵⁸ Este é um dos objetivos do Programa Residência Pedagógica. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao->

de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A primeira edição do referido programa deu-se entre 2018 e 2020⁵⁹; ainda em 2020, ocorreu a implementação da segunda etapa, findando-se em 2022. Por fim, ocorreu a terceira edição entre os anos de 2022 e 2024.

De modo que a policy em estudo seja executada, é necessário que uma instituição de ensino superior (IES), se submeta a um edital gerado pela CAPES. No primeiro momento, ou seja, na edição primeira, os educandários estiveram sob égide do Edital Nº 6/2018⁶⁰. Em contrapartida, na segunda etapa, os educandários de ensino superior planejaram seus trabalhos em torno do Edital Nº 01/2020 e por fim, na última implementação, sob regimento do Edital Nº 24/2022. Para que se possa haver implementação do Programa Residência Pedagógica, foram hierarquizados 4 (quatro) atores, são eles: Coordenador Institucional; Docente Orientador; Preceptor; e Residente.

Os atores citados possuem prerrogativas para exercer seu trabalho na Universidade Federal do Pampa, pois, a mesma submeteu um Projeto Institucional⁶¹ à CAPES em 2022, o que possibilita a implementação do PRP. Entre os Núcleos da referida instituição, está o Geografia, alocado na unidade de São Borja, ao mesmo tempo ao curso de Licenciatura em Ciências Humanas. No referido Núcleo trabalham 2 Docentes Orientadores, 4 Preceptores e 20 Residentes. O trabalho é desenvolvido em três escolas do município em questão: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa, Escola Técnica Estadual Olavo Bilac e Instituto Estadual Padre Francisco Garcia.

Este trabalho teceu investigações sobre os objetivos do Programa Residência Pedagógica, sendo eles: fortalecer os elementos teóricos e práticos da docência; construir a identidade docente; relacionar a formação de

[basica/programa-residencia-pedagogica#:~:text=O%20Programa%20de%20Resid%C3%Aancia%20Pedag%C3%B3gica,a%20perfei%C3%A7oamento%20da%20forma%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20de](#)

⁵⁹ Cada edição do PRP possui duração de 18 (dezoito) meses.

⁶⁰ Edital de chamada pública para recebimento de projetos das IES. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf>

⁶¹ Projeto Institucional é o documento submetido à CAPES, a fim de aprovação da universidade à receber o Programa Residência Pedagógica.

professores entre intuições de ensino superior e básica; valorizar os saberes dos docentes da escola básica; e induzir à pesquisa acerca das práticas pedagógicas. Partindo destas cinco objetivações, buscou-se a instrumentalizar a pesquisa com o Preceptor da E. M. E. F. Ubaldo Sorrilha da Costa. Assim, indagou-se este ator, a fim de reconhecer como foram executados os 5 objetivos do Programa Residência Pedagógica no educandário em questão. Portanto, empregou-se a técnica denominada entrevista, utilizada para obtenção de informações referentes a uma temática em específico, entre o pesquisador e seu (s) pesquisado (s). (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.194). Por abrigar somente um educandário, esta investigação recebe traço de estudo de caso. A referida técnica é caracterizada pelo estudo aprofundado, o que permite conhecimento de pormenores do objeto de estudo. (GIL, 2008, 76). Por fim, é necessário compreensão das informações obtidas, isto é: serviu-se da análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

DESENVOLVIMENTO

Os primeiros pontos de discussão para criação de uma residência para professores, aconteceu em 2007, no Senado Federal do Brasil, em 2007, através do Projeto de Lei Nº 227⁶² e recebeu o nome de Residência Educacional. (FARIA; PEREIRA, 2019, p.335). Pode-se ver, a partir disso, que desde o referido ano, existem tentativas para criação de uma política pública para residência dos profissionais da educação. O referido documento do Senado partiu do parlamentar Marco Maciel (DEM/PE). (Silva; Cruz, 2018, p. 230). Já em 2012, é possível observar que o Projeto de Lei do Senado 227/2007 é adaptado pelo Senador Blairo Maggi (PR-MT). Através das mudanças propostas pelo membro do Partido Republicano, o “Residência Educacional” torna-se “Residência Pedagógica” (SILVA; CRUZ, 2018, p.231). Conforme a normativa, o trabalho seria de 800 horas e era destinado à educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

⁶² Projeto de Lei do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80855>

O projeto não previa a residência como pré-requisito para a atuação na educação básica, para não impedir a atuação de docentes em exercício que não tiveram acesso a essa formação. Ainda, de acordo com aquele PLS, haveria a possibilidade que o certificado de aprovação na Residência Pedagógica pudesse ser utilizado nos processos seletivos das redes de ensino, no contexto de concurso por provas e apresentação de títulos, assim como, os professores em exercício, poderiam se beneficiar da realização da residência, como estratégia de atualização profissional. (SILVA; CRUZ, 2018, p.231)

Em 2014 ocorre mais uma mudança, a policy toma o nome de “Residência Pedagógica para todos os professores da educação básica.” (FARIA; FERREIRA, 2019, p.336). As autoras ainda argumentam que a mudança na nominata se deu em função de pressão de profissionais da educação. Após o período de discussão, que se iniciou em 2007, a primeira versão do Programa Residência Pedagógica foi executada em 2018, sob a égide da Portaria N° 38/2018. O documento instituiu oficialmente esta política educacional e traçou objetivos para execução.

Art.1º Instituir o Programa Residência Pedagógica com a finalidade de apoiar Instituições de Ensino Superior (IES) na implementação de projetos inovadores que estimulem a articulação entre teoria e prática nos cursos de licenciatura, conduzidos em parceria com as redes públicas de educação básica. (BRASIL, 2018, p.1)

Deste modo, o Programa Residência Pedagógica, é uma policy⁶³ de formação de professores, que vincula seu trabalho entre as instituições de ensino superior e escolas da rede básica de ensino brasileiro.⁶⁴ Toda a execução é gerida pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A primeira edição do referido programa deu-se entre 2018 e 2020⁶⁵; ainda em 2020, ocorreu a implementação da segunda etapa, findando-se em 2022. Por fim, ocorreu a terceira edição entre os anos de 2022 e 2024.

⁶³ Em línguas derivadas do Latim, a palavra política possui sentido de atividades partidárias e de diretrizes. No entanto, nos países com idiomas provenientes das línguas anglo-saxãs, os dois assuntos possuem diferentes nomenclaturas. Assim sendo, adota-se *politic*, para o campo partidário e *policy* para ações públicas.

⁶⁴ Este é um dos objetivos do Programa Residência Pedagógica. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica#:~:text=O%20Programa%20de%20Resid%C3%AAncia%20Pedag%C3%B3gica.a%20perfei%C3%A7oamento%20da%20forma%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20de>

⁶⁵ Cada edição do PRP possui duração de 18 (dezoito) meses.

De modo que a policy em estudo seja executada, é necessário que uma instituição de ensino superior (IES), submeta-se a um edital gerado pela CAPES. O documento enviado pelo educandário superior de ensino, é denominado Projeto Institucional e deve ser “[...] apresentado por Instituição de Ensino Superior - IES para desenvolvimento de atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). No primeiro momento, ou seja, na edição primeira, os educandários estiveram sob égide do Edital N° 6/2018⁶⁶. Em contrapartida, na segunda etapa, as IES planejaram seus trabalhos em torno do Edital N° 01/2020 e por fim, na última implementação, sob o regimento do Edital N° 24/2022.

A Portaria N° 82, arregimentou os atores e os pressupostos do PRP na edição de 2022. No momento de participação no certame da CAPES, os responsáveis pelas IES submeteram o Projeto Institucional, ou seja, “[...] projeto apresentado por Instituição de Ensino Superior - IES para desenvolvimento de atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Cada projeto institucional pode possuir Subprojetos ou Núcleos, estes são, respectivamente: “[...] subdivisão do projeto institucional organizada por área de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1) e “[...] grupo de participantes de um subprojeto, composto por docente orientador, preceptores e residentes para o desenvolvimento das atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Já o local onde ocorrem as práticas docentes, é denominado Escola-campo. (BRASIL, 2022, p.1).

Os atores que mantêm estas etapas, são 4 e estão hierarquizados da seguinte forma: Coordenador Institucional, Docente Orientador, Preceptor e Residente. O primeiro, “[...] docente da IES responsável pela execução do projeto institucional de Residência Pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Em linhas gerais, este ator deve submeter o documento que tem como premissa a implementação em todas as unidades da IES e supervisionar os trabalhos do Docente Orientador, a quem é confiada a gestão do Subprojeto ou do Núcleo. Deste modo, o último é o: “[...] docente da IES responsável por planejar e orientar

⁶⁶ Edital de chamada pública para recebimento de projetos das IES. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf>

as atividades dos residentes de seu núcleo de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Por fim, tem-se mais dois atores, o Preceptor e o Residente. Estes últimos são respectivamente o docente da rede básica e o discente de licenciatura. São definidos da seguinte forma:

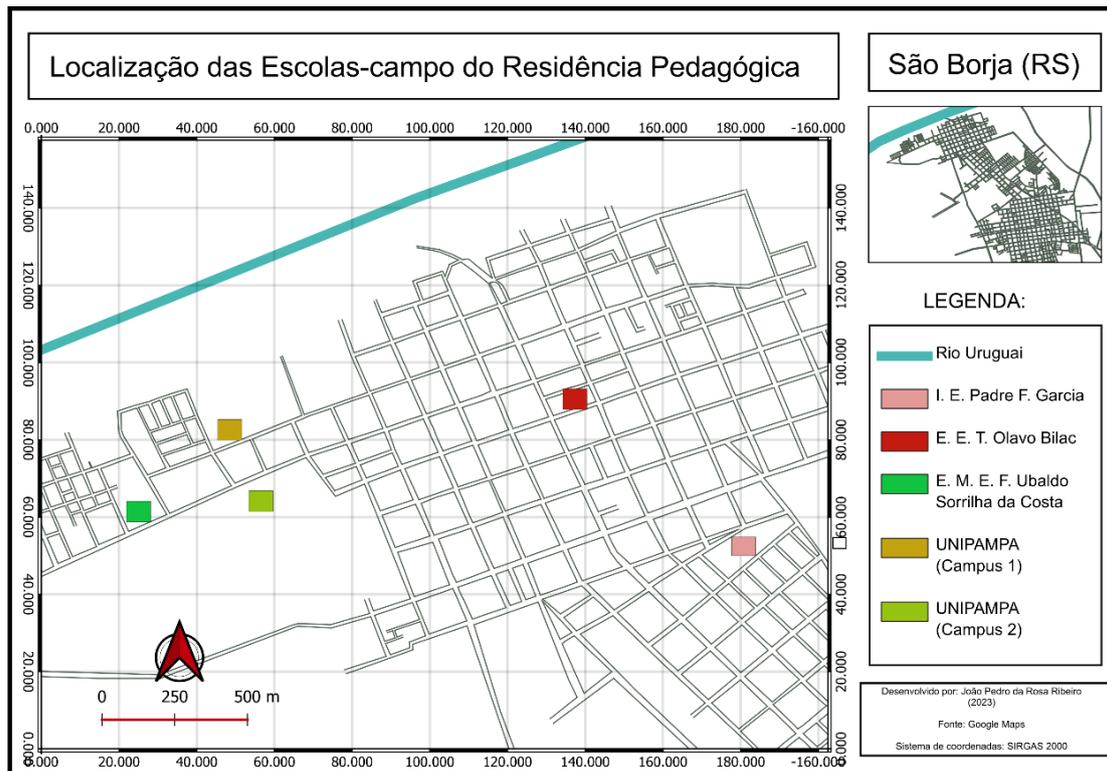
[...] Preceptor: professor da escola de educação básica responsável por acompanhar e orientar os residentes nas atividades desenvolvidas na escola-campo. [...] Residente: discente com matrícula ativa em curso de licenciatura, participante do projeto de residência pedagógica. (BRASIL, 2022, p.1)

A Universidade Federal do Pampa possui 16 Núcleos do PRP, divididos entre os municípios de São Borja, Itaqui, Uruguai, Bagé, São Gabriel, Jaguarão, Caçapava do Sul e Dom Pedrito. Somente nas unidades de Santana do Livramento e Alegrete não possuem implementação desta política. Na primeira municipalidade citada, está o Núcleo Geografia, vinculado ao Curso de Licenciatura em Ciências Humanas. Desenvolvem labor neste campus 2 Docentes Orientadores, 4 Preceptores e 20 Residentes. Os dois últimos atores estão alocados em 3 escolas: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa; Instituto Estadual Padre Francisco Garcia; e Escola Técnica Estadual Olavo Bilac. No entanto, esta investigação deu-se somente no âmbito dos Preceptores, em específico do Preceptor da escola Ubaldo Sorrilha da Costa.

A referida instituição está localizada no Bairro do Passo, às margens do Rio Uruguai, na Rua Deputado Ludovino Fanton, 3610. Na Figura 1, pode-se visualizar a localização desta escola. Conforme pode ser lido no Projeto Político Pedagógico, da Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa, os educandos e suas famílias apresentam baixo poder aquisitivo e os responsáveis exercem o trabalho doméstico ou referente à coleta de resíduos sólidos.

As famílias que pertencem a nossa escola são de baixíssimo poder aquisitivo, muitas famílias vivem da pesca, trabalho no campo, outros desempregados que trabalham quando surgem oportunidades e na coleta seletiva do lixo. As mulheres em grande maioria exercem a função de domésticas ou faxineiras. Poucos pais possuem um emprego fixo. (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO – E.M.E.F UBALDO SORRILHA DA COSTA. 2020, p.14)

Figura 1: Localização das Escolas-campo do Programa Residência Pedagógica.



Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2023).

Diante da apresentação do contexto da escola e da explanação quanto ao Programa Residência Pedagógica, é necessário expor os dados coletados através da entrevista com o ator Preceptor. A fim de manter o anonimato e não veicular o nome da figura entrevistada, é possível denominar Preceptor A. O foco deste texto é verificar a aplicação dos cinco objetivos⁶⁷ da política em estudo. No entanto, é necessário apresentar aspectos sociais e profissionais do ator indagado, conforme é possível observar no Quadro 1.

⁶⁷ São eles: Art. 4º São objetivos específicos do PRP: I - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura; II - contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos; III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores; IV - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional; e V - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022_Portaria_1691648_SEI_CAPES_1689649_Portaria_GAB_82.pdf
Acesso em: jan. 2024.

Quadro 1: Composição social do ator entrevistado

Idade	Gênero	Disciplinas	Formação	Residentes
43 anos	Feminino	História, Arte e Ensino Religioso	<ul style="list-style-type: none"> ● Graduação: História. ● Especialização: 	<ul style="list-style-type: none"> ● 5 Residentes no Módulo 1. ● 5 Residentes no Módulo 2. ● 3 Residentes no Módulo 3.

Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro

No Artigo 4^{o68} da Portaria Nº 82, é possível visualizar os traços específicos que a policy se propõe a executar. Assim sendo, os objetivos estão pautados nos cinco incisos:

[...] **I** - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura; **II** - contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos; **III** - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores; **IV** - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional; e **V** - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula. (BRASIL, 2022, p.2. Grifos dos autores)

O primeiro ponto, apesar de um objetivo somente, aborda duas habilidades a serem empregadas: a formação prática e teórica. Para o exercício docente, é imprescindível estas duas valências. Em relação à segunda premissa do inciso I, o sujeito entrevistado afirma: “Eu acredito que estamos no mais ou menos.” (PRECEPTOR A, 2023). Segue dizendo que o Núcleo Geografia deveria ter mais trabalho teórico, como pode ser lido no seguinte trecho:

Eu acho que poderia contribuir mais. Eu noto que a gente tem pouco trabalho teórico, se a gente for pensar. Não acho que ele [o Residência] deva ser só teoria, mas eu acho que deveria ter um pouco mais, inclusive do estudo mais junto de estudo, o estudo junto, sabe? (PRECEPTOR A, 2023. Grifos dos autores)

⁶⁸ Portaria Nº 82/2022. Disponível em: Acesso em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022_Portaria_1691648_SEI_CAPES_1689649_Portaria_GAB_82.pdf Acesso em: jan. 2024.

Além das afirmações anteriores, é mencionado a possível criação de grupos de estudo, para que haja fortalecimento dos saberes teóricos, em especial na disciplina de Geografia, que é ministrada na implementação do programa. Outra menção trata de a disciplina do ator ser História e não Geografia, o que ocasiona na falta de subsídios teóricos quanto à segunda.

Por exemplo, a minha disciplina não é Geografia, apesar de eu trabalhar com Geografia há bastante tempo. Mas a parte teórica de Geografia não é o meu forte. Então, eu acho importante fortalecer mais. Deveria ter mais. Até tem essa ideia de fazer, mas acaba ficando tudo muito solto. Eu acho que deveriam ter grupos de estudo organizados, para desenvolver a parte teórica. (PRECEPTOR A, 2023)

Como é possível notar, é referido pelo entrevistado que a formação teórica que o Programa Residência Pedagógica, em específico o Núcleo Geografia apresenta, poderia ser diferente. Um ponto central a ser refletido é a formação deste docente, uma vez que é a Portaria Nº 82/2022, não menciona que os inscritos na seleção para Preceptor, tenham currículo consonante com a área de atuação do núcleo. Ainda no “1 - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura [...]” (BRASIL, 2022, p.2), é possível notar que se almeja, sob o ponto de vista do PRP, fortalecer o campo prático de atuação dos Residentes. Quando indagado, o pesquisado disse que o maior ganho do programa é a prática docente.

Esse eu acho que ele [os saberes práticos] é o que mais faz. Porque pra mim, um dos maiores ganhos que tem um Residente, é ter contato com a realidade da escola. Quando a gente está na faculdade, até no curso de Magistério – eu fiz Magistério também – tem muito a utopia do ideal, até o que o professor às vezes te diz que teria que trabalhar de uma forma, que o ideal é trabalhar assim. E quando a gente chega no real, muitas vezes é muito diferente. Então, eu acredito que na parte prática, o Residência realmente funciona. Porque o Residente consegue conhecer a escola como um todo, ter contato com várias turmas, com várias realidades, porque dependendo eles trocam até de escola, dependendo dos módulos. E fazer realmente o trabalho do professor, se dar conta que ele é um professor, planejar, pesquisar, dar aula, entender quando um aluno não entendeu, quando realmente a turma é mais difícil. (PRECEPTOR A, 2023. Grifos dos autores.)

Já quanto ao pressuposto do fortalecimento prático da docência para os Residentes, o docente entrevistado afirma ser o diferencial do PRP. Em especial,

menciona que o programa serve para mostrar o modelo adequado de aulas perante o contexto escolar. Seguindo este fio, perguntou-se se os licenciandos, sob sua responsabilidade possuíam, quando entraram na policy em estudo, conhecimento da realidade escolar. O entrevistado advoga que conhecia e tinha ideia que a educação no contexto escolar necessita de caminhos que dialoguem com a realidade do meio em que a docência está sendo empregada. “A maioria deles, por todos que eu já tive, mas a grande maioria já vem com a noção de que é diferente. Alguns já foram do PIBID, então já tem uma noção de como é a escola.” (PRECEPTOR A, 2023). Neste sentido, é possível afirmar que as políticas de formação inicial de professores, são imprescindíveis na trajetória docente dos licenciandos, a partir dos comentários do sujeito ouvido.

Já em relação ao inciso 2: “[...] contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos;” (BRASIL, 2022, p.2), obteve-se a informação de que, sim, o Residência Pedagógica contribui para a formação identitária do professor:

Por essa questão do Residente se ver como professor, não como estudante. Ah: ‘eu sou estudante de licenciatura’, é uma coisa, mas tu está [na escola] como professor. A forma como tu é encarado, muitas vezes até na escola, como um todo, como Residente é diferente. Tu é encarado como um professor. E eu acho que isso interfere bastante nessa formação da identidade, tu vai se preparando para tudo que vem pela frente. Porque ser professor não é só ter nome de professor, ir lá dar aula e pronto. Eu digo que quem é professor, vive como professor, porque tu é professor na rua, quando tu encontra tudo mundo. Tu é exemplo, não dá pra dizer que não é. Por mais que o aluno as vezes não queira te ouvir na sala de aula, mas tu é exemplo pra ele. E a gente às vezes educa mais pelo exemplo do que pela palavra. (PRECEPTOR A, 2023)

Segundo consta no Projeto Político Pedagógico, do Curso de Ciências Humanas, no qual o Programa Residência Pedagógica está vinculado, é necessário vincular teoria e prática. O documento argumenta que a prática deve ser ancorada nos pressupostos teóricos, a fim de desenvolver habilidades e competências do ofício docente.

Entende-se que a prática precisa estar integrada às teorias e que não restringe ao desenvolvimento de aulas ou elaboração de atividades de ensino, mas deve fomentar e contribuir para contextualização, reflexão e promoção de práticas educativas em espaços escolares e não-escolares. Nesse sentido, a prática deve ocorrer fundamentada nos

conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, favorecendo o desenvolvimento de habilidades e competências para o exercício profissional. (PPC – Curso de Licenciatura em Ciências Humanas, 2019, p.74)

Até o momento, explanou-se sobre dois dos cinco objetivos do Programa Residência Pedagógica. Como pode ser visto, a questão do fortalecimento teórico e prático, foi avaliado por parte do docente como incompleto no primeiro. Porém, no segundo, a entrevista mostrou que um dos principais ganhos do Residente, em meio à sua formação do PRP é o ganho nas experiências pedagógicas. Além do mais, foi avaliado como positivo o aspecto de formação identitária do licenciando. Vale lembrar que, as respostas são percepções do indivíduo entrevistado nesta investigação. Como trabalho futuro, pode-se verificar as mesmas questões com indagações aos próprios licenciandos que participam desta política pública.

Em relação ao “III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;” (BRASIL, 2023). Não é possível indagar o docente, pois, é uma pergunta que envolve a cooperação entre as instituições receptoras da política pública em nível superior e básico. No caso específico do Programa Residência Pedagógica, é possível observar articulação entre o educandário de ensino superior, ou seja, a Universidade Federal do Pampa, em particular o campus São Borja e a E.M.E.F Ubaldo Sorrilha da Costa, centro de ensino básico. A Unipampa institucionalmente, possui uma política de formação de profissionais da educação⁶⁹. No inciso VI, que consta no Artigo 5º, afirma-se que deve ocorrer: “[...] a articulação entre Universidade, educação básica e outros espaços educativos (escolares e não escolares) a partir das suas práticas e vivências;” (BRASIL, 2019, p.4). Para além, no inciso XIII, a IES em questão afirma que a formação dos docentes deve ser regida: “[...] entre universidade, escola e outros espaços educativos (escolares e não escolares) na aprendizagem da docência;” (BRASIL, 2019, p.4).

⁶⁹ O assunto é mencionado na Resolução Nº 267/2029. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2019/12/res--267_2019-politica-de-formacao-de-professores-2.pdf Acesso em: jan. 2022.

É necessário entender o contexto social, econômico e histórico da instituição de ensino básico que recebe a política pública em estudo. Neste sentido, o docente da escola de ensino elementar, é um grande aliado. Diante deste pressuposto, é plausível que se apresente o: “[...] **IV** - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional;” (BRASIL, 2022, p.2). Na Resolução Nº 267/2019, é possível encontrar no Artigo 6º, inciso V, a mesma premissa do objetivo supracitado acima. A seguinte normativa afirma que se deve:

“[...] contribuir para o alinhamento dos cursos de licenciaturas e do contexto multicampi da Universidade, respeitando as especificidades locais e das áreas do conhecimento, afirmando assim um projeto político pedagógico de formação de professores;” (BRASIL, 2019, 5).

Em relação a este objetivo, foi dito, por parte do docente entrevistado que: recebe valorização dos Residentes e do Docente Orientador. Afirma-se isso, pois, os primeiros ouvem quando é necessário mudança no planejamento pedagógico e do segundo, na medida que concede liberdade ao ator, para que exerça seu trabalho com os licenciandos da forma que julga necessária.

[Em relação aos Residentes]: São valorizados [os saberes docentes]. Porque a gente nota no sentido de quando a gente dá uma orientação, algum feedback, sobre coisas que pretendem fazer podem não funcionar e quem sabe pode aplicar de outra forma.

[Sobre o Docente Orientador]: Porque ele (Docente Orientador) sempre nos coloca com liberdade, de como trabalhar com os Residentes. A gente não sente, empecilhos, em relação ao Orientador, da forma como que a gente vai trabalhar, da forma de conduzir o grupo. Então, acredito que sim. (PRECEPTOR A, 2023)

Pode-se notar, com base nos comentários da citação anterior que, os saberes e experiência do professor entrevistado são valorizados. Este ponto, assim sendo, contempla o objetivo específico quatro do Programa Residência Pedagógica. Por fim, têm-se o quinto propósito desta política educacional: “[...] **V** - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula.” (BRASIL, 2022, p.2). Sob essa questão, o indagado afirma não ser como gostaria e aponta um motivo: sua formação fora da Geografia dificulta a pesquisa acerca dos saberes deste campo

científico. Como já se mencionou, a formação deste profissional é em História e não na disciplina base do Núcleo, ou seja, a ciência geográfica.

Eu acho que nem tanto como gostaria [induzir a pesquisa]. Eu acho que um pouco disso é porque a minha formação não é em Geografia, eu tenho dificuldade com a teoria da Geografia. Eu tenho que estudar e muitas vezes não sobra tempo. A gente induz a pesquisar o que eles vão trabalhar, mas acho que poderia ter mais, acho que a gente poderia ter mais oportunidade. (PRECEPTOR A, 2023)

Da mesma forma que no inciso II, que trata sobre a formação teórica, a resposta relacionada à pesquisa – inciso V – passa pela formação básica do entrevistado, isto é: uma graduação distinta da área de atuação do Núcleo Geografia. No âmbito desta pesquisa, buscou-se reconhecer a aplicação dos cinco objetivos do Programa Residência Pedagógica, em especial sobre a avaliação do Preceptor, da E.M.E.F Ubaldo Sorrilha da Costa. Deste modo, indagou-se acerca da execução destas premissas primordial à política educacional em voga nesta investigação.

A entrevista serve para que se possa conhecer uma realidade, no entanto, os comentários feitos pelo interlocutor podem ser reféns de vícios, tais como: má compreensão das perguntas; tentativas de esconder a execução da policy; ou até problemas de ordem pessoal com os demais atores. Não se argumenta, neste texto, que o entrevistado esteja sob efeito de alguma das três questões descritas acima, todavia, é necessário buscar as respostas dos demais envolvidos na implementação do Núcleo Geografia, do Programa Residência Pedagógica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste breve manuscrito, investigou-se o Programa Residência Pedagógica, em específico a execução de seus cinco objetivos específicos. No entanto, a pesquisa abrigou somente o ator denominado Preceptor, em específico da Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa. Este educandário recebe os licenciandos do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas, que são contemplados com a seleção na política em estudo.

A técnica empregada para coleta das informações, nos demanda o tratamento analítico e possui aspectos deficitários, como por exemplo: a não compreensão dos questionamentos, ou até mesmo a possibilidade de ocultar pontos considerados negativos sobre o processo de implementação do Programa Residência Pedagógica. Além disso, as perguntas envolveram atuação de outros atores, como os Residentes e o Docente Orientador. Deste modo, em buscas científicas futuras, entender o que pensam estes sujeitos, sobre o assunto, é essencial.

O estudo, portanto, buscou averiguar a execução dos cinco objetivos específicos do Programa Residência Pedagógica: fortalecimento dos aspectos teóricos e práticos da docência; o fomento à identidade docente; a responsabilidade de formação de professores das instituições de ensino superior e básico; a valorização dos profissionais da educação elementar; e indução à pesquisa sobre as práticas docentes. Como resultados preliminares, observou-se, em meio às respostas do docente examinado, que os aspectos teóricos do Núcleo Geografia foram deficitários, enquanto a formação prática, é um dos diferenciais do programa. Prosseguindo, foi recebida a informação que o PRP contribui para a formação identitária dos futuros docentes. Em relação ao objetivo 4: percebe-se que ocorre articulação entre os níveis de graduação e básico, na medida em que o trabalho dos Residentes ocorre na segundo e é respaldado pelo primeiro. Por fim, obteve-se a resposta de que há dificuldades para induzir os Residentes à pesquisa. Um dos motivos está relacionado ao Núcleo ser em meio à disciplina de Geografia e a composição teórica do entrevistado constar no campo da ciência histórica.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Edital Nº 06/2018**. Ministério da Educação: Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf> Acesso em: jan. 2024.
- _____. **Edital Nº 01/2020**. Ministério da Educação: Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-residencia-pedagogica-pdf> Acesso em: jan. 2024.



_____. **Edital Nº 24/2022.** Ministério da Educação: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/editais/29042022_Edital_1692979_Edital_24_2022.pdf Acesso em jan. 2024.

_____. **Portaria Nº 82/2022.** Ministério da Educação: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022_Portaria_1691648_SEI_CAPES_1689649_Portaria_GA_B_82.pdf Acesso em: jan. 2024.

FARIA, Juliana Batista; PEREIRA, Júlio Emílio Diniz. **Residência pedagógica: afinal, o que é isso?** R. Educ. Públ. Cuiabá v. 28 n. 68 p. 333-356 maio/ago, 2019. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/8393> Acesso em: set. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Projeto Político Pedagógico. Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa. Secretaria de Educação do Município de São Borja, 2020.

SILVA, Katia Augusta Curado Pinheiro da; CRUZ, Shirleide Pereira. **A Residência Pedagógica na formação de professores: história, hegemonia e resistências.** Momento: diálogos em educação, E-ISSN 2316-3100, v. 27, n. 2, p. 227-247, mai./ago, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. Conselho Universitário. **Resolução Nº 27/20219.** Dispõe sobre a aprovação da Política Institucional de formação de profissionais da educação básica no âmbito da Universidade Federal do Pampa. – Unipampa. Bagé: Conselho Universitário, 2019. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2019/12/res--267_2019-politica-de-formacao-de-professores-2.pdf Acesso em: jan. 2024.

A IMPORTÂNCIA DAS NEUROCIÊNCIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIÉS TECNOLÓGICO POR FUTUROS DOCENTES

Rafael Avila Sides⁷⁰

Resumo: A busca por mudanças e melhorias na implementação de políticas públicas torna-se fundamental no atual contexto de transformação digital, visto que o acesso às tecnologias de informação é uma realidade que estabelece as mais diversificadas possibilidades de aplicação em ambientes de ensino-aprendizagem. O Estado brasileiro, no decorrer das últimas décadas, implementou diversas políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso às tecnologias digitais. Assim, uns dos principais pontos a se refletir é justamente a aplicabilidade destas. É necessário um olhar atento aos atores finais na implementação das políticas públicas tecnológicas voltadas à educação. Percebendo isso, este trabalho busca propor um enfoque na verificação da formação de futuros docentes, através de uma análise fundamentada em aspectos da neurociência como a neuroplasticidade, a capacidade cerebral de se adaptar e readaptar aos mais diversos contextos e ambientes. Dessa forma, será possível buscar meios para elucidar se determinado indivíduo possui as faculdades necessárias para aplicar determinada política pública. O desenvolvimento desta pesquisa buscará compreender se a formação de futuros professores – do curso de Licenciatura em Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa – seja por meio do Projeto Pedagógico de Curso (PPC) ou até mesmo entrevistas, desenvolve contextos educacionais formativos que possibilitem estes futuros profissionais da educação trabalhar em conjunto na implementação de políticas públicas voltadas para ampliação e uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Para compreender a formação dos diferentes contextos formativos individuais, utilizamos o acréscimo de elementos da neurociência, que é a base teórica para o desenvolvimento desta pesquisa.

Palavras-Chave: Educação; Neurociência; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Ao se refletir sobre as diversas implementações de políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso à internet, novas tecnologias para sala de aula e sua aplicação prática, necessitamos pensar nos atores envolvidos neste processo. Segundo Secchi (2013), são considerados atores no âmbito das políticas públicas, aqueles com qualquer capacidade de influenciar os resultados de determinada política pública, seja de forma direta ou indireta, ou seja, ao pensarmos a aplicabilidade que irá ter como ponto final a escola, é inevitável desassociar o professor como um ator imprescindível para o sucesso ou insucesso de determinada proposta. Nesse sentido, traremos abordagens obtidas através das neurociências, principalmente através do conceito de

⁷⁰ Graduado em Ciências Humanas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Email: rafael.sides@gmail.com

neuroplasticidade, para ajudar na compreensão do saber prévio individual de cada indivíduo, neste caso, de futuros docentes da rede pública de ensino. Tais fundamentos ajudam a compreender os diversos tipos de formação individual em uma turma de futuros professores, onde alguns possuem certo tipo de contato com novas tecnologias e outros não, e assim, percebe-se que determinada universalização de métodos na transmissão do conhecimento, seja na questão prática de utilização de tecnologias em sala de aula, seja em componentes curriculares, pode manter estes estudantes passivos nos processos de formação, sem o devido estímulo cognitivo, pois o mais relevante é o estímulo da criatividade de cada um, na descoberta individual de processos individuais de aprendizagem em que sejam os próprios realizadores destes processos, assumindo os próprios riscos, conforme Moran (2018).

Ao se negar as individualidades, o neurobiológico, o histórico e o socioeconômico do indivíduo, como será possível avançar no sentido de democratizar e universalizar o protagonismo individual de cada futuro professor no sentido de atuação de implementação de qualquer política pública que conta com sua participação como ator final? A questão socioeconômica, por exemplo, nos faz refletir sobre contextos de formação mais desenvolvidos – estruturas cognitivas melhor preparadas para novas abordagens metodológicas – e contextos de formação enraizados em métodos tradicionais de ensino, não habituados a um tipo de realidade, a um ambiente que seja favorável esse tipo de desenvolvimento. É o mesmo que pensarmos a ideia do professor que utiliza novas tecnologias em sala de aula. O acesso ou a falta de acesso não interfere na qualidade desse tipo de proposta? Isso não seria ignorar os aspectos individuais, a historicidade de cada um desses indivíduos? Ou seja, estivemos ao longo da história, ignorando o corpo, os aspectos fisiológicos e neurobiológicos dos indivíduos e padronizando modos de ensino e comportamento dentro de sala de aula, oriundos de uma negação dos sentidos obtida através do próprio cientificismo, através das relações de poder estabelecidas ao longo dos séculos. É necessário avançar em uma nova teoria, como aponta Sá (2022), considerando estes aspectos biohistóricos dos sujeitos,

construindo um viés pedagógico, o qual relacionamos aqui com os métodos ativos de ensino. Portanto, propomos a partir de então, o desenvolver dessa relação entre aplicabilidade de políticas públicas, com delimitação na formação de professores e as neurociências para o aperfeiçoamento dos diversos contextos de formação destes docentes, pensando na aplicabilidade de políticas públicas que contam com estes atores em sua etapa final.

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E AS NEUROCIÊNCIAS

As políticas públicas voltadas para ampliação do acesso às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) avançaram nas últimas décadas, desde 1997, através da lei 9.472, onde organizaram-se os serviços de telecomunicações através da criação de um órgão regulador. As tecnologias foram avançando, assim como a necessidade de utilização delas no espaço público, principalmente no contexto escolar, assim, a partir de 2008 instituiu-se, através do Decreto 6.424 o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), uma das primeiras medidas de ampliação do acesso à internet aos alunos brasileiros. Em 2007 instituiu-se o Programa de Inovação Educação Conectada, em 2021, a Lei 14.172 surge para garantir o acesso à internet educacional a alunos e professores da educação básica pública, assim como, em 2021, instituiu-se a Política de Inovação Educação Conectada, através da Lei 14.180. São evidentes os avanços no sentido de criação de programas para ampliação da utilização dessas novas tecnologias. Porém, é necessária uma observação atenta à aplicabilidade dessas políticas públicas, principalmente no que se refere aos atores responsáveis por sua utilização em sala de aula.

Analisemos agora em um panorama geral, através do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), a aplicabilidade dessas políticas públicas após seu estabelecimento. A pesquisa foi efetuada em âmbito nacional: foram 10.448 entrevistas em 1.394 escolas contando com 959 gestores, 873 coordenadores, 1.424 professores e 7.192 alunos, resultando em dados obtidos através da GIB BR - Comitê Gestor da Internet no Brasil (2022), expõe que 94% das escolas de Ensino Fundamental e Médio possuem acesso à internet, porém 42% dos alunos usuários de Internet

utilizam a rede móvel para acessar a Internet na escola e 31% utilizam a rede WiFi da instituição. No total de alunos de escolas de Ensino Fundamental e Médio que não acessam a Internet na escola, temos 64% devido aos professores não utilizam a Internet em atividades com os alunos, em 61% dos casos é a escola que proíbe o uso do telefone celular pelos alunos e em 46% dos casos a escola proíbe o acesso à internet para os alunos. Dentre os motivos para os professores não utilizarem tecnologias digitais em atividades de ensino-aprendizagem com alunos na escola, 50% afirmam que os alunos ficam dispersos quando há uso de tecnologias durante as aulas e 38% alegam que não há pessoas na escola para apoiar os professores no uso de tecnologias digitais em atividades com os alunos. 18% afirmam possuir dúvidas sobre como usar tecnologias digitais em atividades com alunos e 15% alegam que usar tecnologias nas atividades com os alunos exige muito tempo de planejamento. Ainda, 75% dos professores afirmam que a falta de um curso específico dificulta a adoção de tecnologias digitais nas atividades educacionais com os alunos.

Expostos estes dados, é necessário compreender como a formação destes docentes relaciona-se com as novas tecnologias através de um recorte inicial – proposto aqui através do curso de Licenciatura em Ciências Humanas, na Universidade Federal do Pampa, campus São Borja e apresentar algum tipo de ferramenta capaz de identificar esses possíveis problemas curriculares. Nesse sentido, essa pesquisa relaciona-se inteiramente com a forma que aprendemos e construímos nosso saber, com o conhecimento que adquirimos ao longo de nossas diversificadas formações individuais – o que chamaremos de contexto de formação - e as ciências que estudam a estrutura encefálica humana. O contexto de formação, formulado por Sá (2022), diz respeito a uma ampla conjuntura que compõe o todo biológico, socioeconômico, histórico e neurobiológico de um indivíduo em um viés formativo, que é constante, mutável, impermanente, devido à neuroplasticidade cerebral:

Podemos afirmar que a plasticidade – e a apoptose, por exemplo – faz parte dessa dinâmica que constitui na modificação do organismo, no decorrer do tempo de uma vida. A morte celular programada, as possibilidades da construção constante de novas sinapses, em suma, as possibilidades orgânicas de uma vida humana, dizem respeito a sua ontogênese: capacidade natural de se modificar ao longo da vida,

também através de estímulo e interpretação (SÁ, 2022, p. 119).

Essa formação, segundo Sá (2022), é constante e não diz respeito somente a uma etapa formativa – por exemplo a formação escolar – mas sim a todo o processo, ocorre durante toda a vida do sujeito. O contexto de formação evidencia-se como algo particular, intrínseco à realidade específica de um indivíduo, dada a complexidade de relações históricas, socioeconômicas, biológicas e neurobiológicas que formam constantemente as capacidades cognitivas de cada pessoa. A plasticidade cerebral, pode ser compreendida como a habilidade que o cérebro possui de se adaptar ao longo da vida. “O cérebro se reconfigura com a experiência o tempo todo. Tudo parece indicar que o cérebro, evolutivamente, se constituiu de tal forma que se caracteriza por ser um órgão destinado a mudanças contínuas” (BRIDI *et al.*, 2018, p. 7). Assumindo que o cérebro se transforma quando exposto ao ambiente no qual habita e interage, experimentando situações que auxiliam na construção interior do indivíduo:

A aprendizagem mais profunda requer espaços de prática frequentes (aprender fazendo) e de ambientes ricos em oportunidades. Por isso, é importante o estímulo multissensorial e a valorização dos conhecimentos prévios dos estudantes para “ancorar” os novos conhecimentos (BACICH; MORAN, 2018, p. 38).

Por aprender fazendo, compreendemos o papel ativo do estudante dentro de seu processo formativo, um aluno protagonista de seu aprendizado. Nesse ponto, a autonomia gerada a partir da relação direta do sujeito com a obtenção de novos conhecimentos se dá justamente através da neuroplasticidade, capacidade do cérebro humano se readaptar e formar novas conexões, novas redes através de interações sinápticas. Assim, formam-se novas conexões cerebrais obtidas através da interação sujeito-ambiente, redes que se relacionam e servem como âncora para assimilação de novos conhecimentos obtidos. O que chamamos de rede é justamente essa interação sináptica que se dá entre neurônios e vai formando estruturas prévias, que podem ser

compreendidas por conhecimentos já obtidos anteriormente pelo aluno: concepções obtidas através da sua relação com o ambiente, sua historicidade – e aqui incluímos interação ou não com as novas tecnologias presentes no mundo contemporâneo. Podemos supor que através do estímulo obtido através do uso de determinada ferramenta tecnológica, formam-se novas redes sinápticas em cada indivíduo. Isso equivale dizer que a qualidade dos estímulos está diretamente relacionada com a quantidade e qualidade da utilização em si de determinada tecnologia, a maneira como o futuro docente estabelece (ou não) relações com essas ferramentas determinará em um futuro próximo a relação que terá com as mesmas. Podemos comprovar essa afirmação utilizando a neurociência aplicada em um quadro clínico:

As modificações operaram em níveis estruturais como decorrência da própria dinâmica do sujeito, desencadeada por suas interações. Assim, a estrutura do organismo, em virtude de sua plasticidade, terá incorporado as transformações consequentes de suas experiências, de suas interações, e terá modificado suas possibilidades potenciais para novas interações com seu ambiente (BRIDI *et al.*, 2018, p. 19).

Esse estímulo (ou a falta dele) que busca a criatividade, a pesquisa, a descoberta é que vai causar a verdadeira interiorização do que está sendo apreendido, é o que pode modificar este quadro que pretendemos identificar de deficiência de formação tecnológica dentro de um curso de licenciatura, identificar se o futuro docente em formação possui e consegue utilizar sua vivência tecnológica e a partir disso, estabelecer relações cerebrais mais efetivas que vão o auxiliar posteriormente na assimilação de assuntos mais complexos, gradativamente e tornar-se um ator eficiente na aplicação de determinada política pública no contexto das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). É importante ressaltar, porém, que essa noção de estímulo não deve ser compreendida apenas como algo de fora pra dentro, e sim um constante relacionar-se entre indivíduo e ambiente:

Estímulos não dizem respeito ao ato de estimular um organismo de fora para dentro, tendo em vista um padrão preestabelecido de comportamento. É preciso compreender essa noção de estímulo como processo de interação organismo/ambiente, onde não há,

necessariamente, a predominância de uma força externa, mas sim a constante interação entre os “estímulos” do ambiente e os organismos que os interpretam, interiorizam e devolvem, em um certo sentido, produzindo as distintas individualidades que conhecemos (SÁ, 2022, p. 108).

Logo, devido ao estímulo estar relacionado com atividades externas e a internalização de um novo saber ocorrer sob forma de complexas relações fisiológicas constituídas através da sinaptogênese (formação de sinapse entre neurônios), é possível afirmar a provável ineficácia na aplicação de metodologias e componentes universais ignorando o contexto de formação de cada aluno, uma vez que a compreensão se dará em uma perspectiva individual/biológica, relacionando-se com a quantidade e qualidade (ou falta) de redes sinápticas já formadas para compreensão de conteúdos relacionados com as tecnologias de informação, ou seja, apesar do estímulo externo - seja uma nova abordagem metodológica ou um novo saber curricular - ser o mesmo para um mesmo grupo de alunos, a compreensão destes se constituirá em uma perspectiva individual, obtida através da relação destes corpos com o ambiente, com sua historicidade. Dessa forma, do ponto de vista da universalização de algum método, ignora-se o contexto histórico-sócio-cultural dos indivíduos e é desperdiçada a possibilidade de ancorar novos conhecimentos a preceitos já estabelecidos em termos cognitivos dos estudantes com ideia de aprimorar seu aprendizado. Ignorando importantes aspectos da vida material destes organismos. Pensemos na implementação dessas políticas de ampliação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), onde não há garantias de execução prática pelo último ator responsável por sua execução, ou seja, o docente. Teríamos apenas uma negligência aos diversos contextos de formação deste encarregado pelo uso das novas tecnologias, que vão determinar sua aplicabilidade. Ainda podemos supor que determinado planejamento onde a própria negligência a estes contextos formativos faz parte de um modelo de aplicação de políticas públicas em geral, uma vez que há interesse apenas em demonstrar estar realizando determinada ação pública, despreocupando-se com sua eficácia. Nesse sentido, podemos tomar como exemplo a tipologia de Gustafsson, demonstrada por Secchi (2013)

onde separam-se as políticas com real intenção de resolver um problema público, denominadas 'políticas reais' e as que tem como princípio apenas a espetacularização, ou seja, políticas elaboradas no sentido de instigar a opinião pública ou obter determinado apoio político, estas denominam-se 'políticas simbólicas'. Dessa forma, é possível identificar nas políticas denominadas simbólicas, aquelas aparentemente desconectadas de uma análise de sua implementação final, na última etapa de aplicação, onde ignoram-se os atores responsáveis pela utilização, por exemplo, de novas tecnologias de ensino como computadores, projetores ou lousas digitais. Negligencia-se o contexto de formação do docente, para este tipo de política pública, não parece importante que o professor saiba ou não utilizar um computador, mas sim, o computador estar presente na escola. Dentro de uma caixa ou sendo utilizado, pouco importa neste tipo de percepção.

METODOLOGIA

A metodologia seguida por este trabalho construiu-se em um primeiro momento através da análise bibliográfica já mencionada no texto, para os estudos acerca da neurociência e plasticidade cerebral, somando-se ao trabalho desenvolvido por Sá (2022), ao construir um elo fundamental entre as neurociências e sua aplicabilidade dentro das ciências sociais e humanas. Também consultamos autores especializados nas 'metodologias ativas', como forma de compreender métodos eficazes de ensino-aprendizagem dentro dos componentes curriculares. Além disso, utilizou-se como referência para análise dos diferentes tipos e formas de aplicação das políticas públicas a obra de Secchi (2013). Também será pensada a possibilidade de utilização de um estudo de caso. Devido às particularidades e diferenças epistemológicas existentes entre as neurociências - um campo de estudos mais próximo das ciências exatas - e os estudos sobre políticas públicas e formação curricular de futuros docentes - um viés epistemológico distinto - o estudo de caso possibilitará maiores detalhes nessas áreas, aliado ao que Yin (2001) define como técnica do estudo de caso múltiplo, visando analisar os diferentes meios de produção

científica nessas áreas do conhecimento visando a coleta resultados semelhantes, no sentido de obter relações coerentes entre as possíveis relações neurológicas e sua aplicabilidade no contexto das políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse sentido, é necessário perceber através de uma análise das etapas formativas de futuros professores – delimitado neste projeto ao curso de licenciatura em ciências humanas – onde estão e se estão presentes etapas formativas voltadas para utilização prática dessas novas tecnologias disponíveis nas escolas. O que queremos encontrar é existência de estímulos para formação de contextos formativos integrados com as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Por estímulos, queremos dizer a presença de componentes curriculares que trabalhem também a formação técnica do futuro docente, que o aproxime da tecnologia ainda mais, ou que, em alguns casos, a apresente pela primeira vez. É importante lembrar que cada aluno possui um contexto de formação distinto. Podemos supor que alguns discentes de Ciências Humanas, por exemplo, podem ser considerados ‘nativos digitais’, outros, porém, podem nunca ter tido qualquer contato com um computador. Evidente que para essa informação ter a precisão necessária, pesquisas de campo deverão ser desenvolvidas com estes futuros docentes, além da análise do próprio Projeto Pedagógico do Curso (PPC).

Dessa forma, busca-se estimular a elaboração de componentes curriculares que contemplem este novo perfil discente: um aluno protagonista capaz de reformar suas carências tecnológicas através de estímulos de qualidade recebidos através de métodos voltados a impulsionar sua plasticidade cerebral. Um bom exemplo são os estudos de Camargo e Daros (2018), que apontam as metodologias ativas como construtoras dessa autonomia do aluno enquanto protagonista, através de conceitos como o professor mediador, a qual estabelece o discente como centro primordial em seus métodos pedagógicos. Assim, podemos propor novos métodos, como as metodologias ativas, neste caso voltadas para a formação tecnológica, para melhor estruturar a formação

destes futuros docentes, e assim obter superação de estruturas defasadas de aprendizagem, instigando-se o engajamento do estudante nas decisões que o cercam, estimulando uma forma crítica e autônoma de lidar com essas novas tecnologias, através de suas habilidades de compreensão do ambiente em que viveu e de seu contato prévio (ou não) com as Tecnologias de Informação e Comunicação(TIC).

REFERÊNCIAS

- BACICH, Lilian; MORAN, José (org.). **Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática**. 1. ed. Porto Alegre: Penso, 2018.
- BRIDI FILHO, Cesar Augusto; BRIDI, Fabiane de Souza; ROTTA, Newra Tellechea. **Intervenções Terapêuticas que Promovem Desenvolvimento Sináptico**. In: ROTTA, Newra Tellechea; BRIDI FILHO, Cesar Augusto; BRIDI, Fabiane de Souza. *Plasticidade Cerebral e Aprendizagem: abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Artmed, 2018
- CAMARGO, Fausto. DAROS, Thuinie. **A sala de aula inovadora: estratégias pedagógicas para fomentar o aprendizado ativo**. Editora Penso. São Paulo, 2018.
- CGI BR - COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Apresentação dos Principais Resultados: TIC Educação 2022**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2023. Disponível em: https://www.cetic.br/media/analises/tic_educacao_2022_coletiva%20de%20imprensa.pdf Acesso em 22 nov. 2023.
- MORÁN, J. M. **Mudando a educação com metodologias ativas**. In: Souza, C. A., & Torres-Morales, O. E. (orgs.). *Convergências midiáticas, educação e cidadania: aproximações jovens*. Ponta Grossa, PR: UEPG. 2015.
- PEREIRA, Adriana Soares. **Metodologia da Pesquisa Científica ...** [et al.]. – 1. ed. – Santa Maria, RS: UFSM, NTE, 2018.
- SÁ, J.M. **Redimensionar o corpo - biologicidade, racionalidade e poder em contextos de formação**. 2022. 168 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2022.
- SECCHI, L. (2013). Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning.
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

LEME – OFICINAS PREPARATÓRIAS PARA O ENEM E O PERFIL SÓCIO-ACADÊMICO DO GRUPO DE APOIO

João Pedro da Rosa Ribeiro⁷¹
Marco Antonio Almeida Assumpção⁷²
Ronaldo Bernardino Colvero⁷³

Resumo: Este manuscrito tem como objeto de estudo o LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM, uma política de extensão da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja. O intuito desta public policy é fomentar atividades pedagógicas para o Exame Nacional do Ensino Médio. Podem ingressar no LEME, sujeitos que busquem formação para a referida prova. A política em compreensão, teve sua primeira edição em 2015 e agrega graduandos dos cursos de graduação da unidade são-borjense, em especial do curso de Licenciatura em Ciências Humanas. Assim, os graduandos podem exercer o ofício docente e auxiliar na organização do projeto, ou seja, o Grupo de apoio. Através da presente investigação, pode-se constatar o perfil social e acadêmico dos membros do Grupo de apoio do LEME. Esta pesquisa, torna-se necessária, pois, é preciso compreender o perfil destes atores. Assim sendo, nesta pesquisa, participaram 6 mediante indagações online. Assim, fez-se uso da técnica de coleta de dados de questionário e para interpretação das informações, empregou-se a análise de conteúdo. Ao analisar o material recolhido, constata-se que são três participantes para Ciências Humanas e mesmo número para Ciência Política, ou seja, todos alunos da Unipampa e integralmente componentes da graduação. Ademais, quatro consideram-se participantes do gênero feminino e dois no grupo masculino. Em relação à faixa etária, estendem-se dos 20 até 48 anos. Já sobre o semestre, os respondentes entre o 2º e 8º, além de um sujeito indagado que afirmou não ter período específico.

Palavras-Chave: Política pública educacional; Unipampa; LEME; Extensão; ENEM.

INTRODUÇÃO

Neste breve manuscrito, busca-se estudar a public policy⁷⁴ LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM. O referido, é uma política de extensão, ofertada pelo campus São Borja. A característica dos projetos de extensão⁷⁵ é aproximar e introduzir a comunidade externa à universidade, para o contexto acadêmico. No caso da investigação aqui expressa, o projeto LEME coloca-se

⁷¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Email: joaoribeiro.aluno@unipampa.edu.br

⁷² Graduando no Curso de Licenciatura em Ciências Humanas. Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Email: marcoassumpcao.aluno@unipampa.edu.br

⁷³ Doutor em História. Docente da Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Email: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

⁷⁴ Usa-se o termo public policy para fazer referência ao termo política pública. A expressão é proveniente de países falantes de línguas anglo-saxãs. Em línguas latinas, o termo política é veiculado para manifestar tanto questões partidárias, quanto assuntos relacionados às diretrizes da gestão estatal.

⁷⁵ No circuito universitário brasileiro, preza-se pelo tripé extensão, ensino e pesquisa.

como referência para a preparação ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)⁷⁶.

Em sua gênese, LEME foi criado para estimular o processo de ensino-aprendizagem dos licenciandos do Curso de Ciências Humanas⁷⁷, da Unipampa – Campus São Borja. Sua primeira edição foi em 2015 e teve como inspiração os cursinhos preparatórios Práxis e Alternativo⁷⁸, ambos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Os acadêmicos Ewerton Ferreira, Vinícius Vargas, Lucas Giovan e Allan de Souza, foram os responsáveis pela criação do projeto, juntamente com a coordenação da professora Dr^a. Lauren Lacerda Nunes⁷⁹. Os alunos que compõem o grupo atuante nas atividades pedagógicas, são denominados Oficineiros. Existem outros acadêmicos que compõem o LEME, ou seja, indivíduos responsáveis pela organização e auxílio das salas de aula, lista de presença e apoio logístico, denominados de Grupo de apoio.

O LEME, possui 4 atores em sua composição, isto é: Coordenador, Oficineiros e Grupo de apoio e os educandos que buscam formação para a avaliação do Ensino Médio. O primeiro, apresenta-se como um docente do Campus São Borja. Já na categoria, os Oficineiros, enquadram-se discentes da Universidade Federal do Pampa⁸⁰ de qualquer curso que a instituição oferece e que trabalham ministrando atividades pedagógicas no projeto. Por outro lado, é imprescindível que se fale sobre o Grupo de apoio, ou seja, também alunos da Unipampa, mas que apoiam o desenvolvimento das aulas através das funções logísticas. Um discente não é excluído da categoria oficineiro, por meramente ser componente do apoio, vice e versa aplica-se o mesmo. Por fim, tem-se os sujeitos que frequentam as aulas e buscam preparação para o ENEM.

⁷⁶ O ENEM ou Exame Nacional do Ensino Médio é uma avaliação que permite os cidadãos brasileiros acessarem as universidades públicas e privadas. Foi criado em 1998 e conta com uma aplicação a cada ano. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/enem-sp-2094708791#:~:text=Criado%20em%201998%2C%20o%20Exame.ensino%20m%C3%A9dio%20em%20anos%20anteriores>. Acesso em: fev. 2024

⁷⁷ Este curso de graduação possui caráter interdisciplinar e iniciou-se no ano de 2012. Forma sujeitos para o exercício docente nas disciplinas de História, Geografia, Sociologia e Filosofia.

⁷⁸ FERREIRA, Ewerton. Entrevista concedida para João Pedro da Rosa Ribeiro e Marco Antonio Almeida Assumpção. São Borja, 12 de jan. de 2024.

⁷⁹ Na mesma entrevista, o Me. Ewerton Ferreira expressou estas informações.

⁸⁰ Além de discentes da Unipampa, é possível encontrar-se Oficineiros de outros educandários de ensino superior, como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha.

Nesta discussão, buscou-se compreender características sociais e acadêmicas de 6 membros do Grupo de apoio. Para tanto, foi disponibilizado um formulário, com perguntas abertas e fechadas. Ou seja, como técnica de coleta de dados, fez-se uso do questionário (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.201) e para compreender as informações, empregou-se a análise de conteúdo (BARDIN, 2016)⁸¹. Além disso, o trabalho em questão alia pressupostos qualitativos e quantitativos, tornando-o uma investigação de abordagem mista. Na seção de desenvolvimento, em primeiro momento, apresenta-se a ideia da extensão universitária. Em prosseguimento, aborda-se sobre o LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM e sua relação com a Unipampa. Por fim, são expressas informações referentes aos atributos sociais e acadêmicos do Grupo de apoio.

DESENVOLVIMENTO

Em primeira instância, é possível que se comente sobre a conceitualização referente à política pública. Em uma explicação inicial, pode-se definir a temática como sendo diretrizes para resolução de problemas públicos. (SECCHI, 2013, p.2) Os problemas, como é dito na explicação anterior, são questões assim consideradas pelos gestores públicos, deste modo, o mesmo torna-se uma variável dependente de critérios, pois, é resultante de uma ação governamental. São exemplos de política pública, aspectos que corroboram para sanar problemas sociais em áreas como: saúde, meio ambiente, segurança e educação. Este trabalho concentra-se no sistema educacional, em específico no LEME.

A universidade brasileira é formada por três atributos básicos: o ensino, a pesquisa e a extensão. Na Constituição brasileira, observa-se a obrigação dos educandários de ensino superior a cumprirem este tripé, pois deverão: “[...] obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988) No último item mencionado, busca-se aproximar a

⁸¹ Laurence Bardin (2016, p.102) apresenta em sua obra 3 etapas para o desenvolvimento de uma pesquisa. A primeira, trata-se da pré-análise; a segunda direciona-se à Exploração dos materiais; e por fim, tem-se a etapa do Tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

comunidade externa às atividades desenvolvidas no meio acadêmico. Eventos culturais ou científicos, podem ser expressos no modelo extensionista. Uma outra possibilidade, emprega-se nos cursos ofertados pelas universidades, estes que podem ser atividades pedagógicas voltadas para o mercado de trabalho ou para a preparação a provas e exames. No caso da Unipampa, Campus São Borja, existe oferta de um curso destinado ao preparo para o Exame Nacional do Ensino Médio.

Esta política pública LEME, implementa-se, na Universidade Federal do Pampa (Unipampa)⁸², através de preparação para o Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM. É possível identificar 4⁸³ atores nesta public policy: o Coordenador, os Oficineiros; o Grupo de apoio e os sujeitos que almejam preparar-se para o exame máximo do Ensino Médio brasileiro, ou seja, os alunos. O primeiro citado, é um docente do campus São Borja; em relação aos segundos, são graduandos que podem exercitar o ofício docente através de aulas preparatórias para o ENEM; e os alunos, isto é: sujeitos que buscam formação para realizar a referida prova. Podem participar, sujeitos que almejam estudar assuntos relacionados a referida prova. As inscrições são gratuitas à comunidade externa e não são cobradas taxas para participar das atividades pedagógicas. Pode-se afirmar que:

O Leme é um projeto de extensão que através da inclusão de cidadãos de baixa renda no sistema público de ensino superior realiza aproximação da comunidade são-borjense com o Enem e outros processos de ingresso ao ensino superior de qualidade, como o da Unipampa. (COLVERO, 2022)⁸⁴

⁸² A Unipampa é uma instituição de ensino superior brasileira, situada no Rio Grande do Sul, nos municípios de: São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Alegrete, Santana do Livramento, São Gabriel, Dom Pedrito, Bagé, Caçapava do Sul e Jaguarão. Foi criada através da Lei Nº 11.640/08. Disponível em:

https://unipampa.edu.br/portal/sites/default/files/arquivos_pdf/unipampa_lei_de_criacao.pdf

⁸³ As presentes informações são encontradas em entrevista com Ewerton Ferreira (2024). O entrevistado afirma que existe um grupo destinado à ministrar as práticas educacionais e outro que corrobora com o auxílio da alimentação e do material didático.

⁸⁴ Comunidade São-borjense é beneficiada com o retorno das atividades do Leme. Disponível em: <https://unipampa.edu.br/saoborja/comunidade-sao-borjense-e-beneficiada-com-o-retorno-das-atividades-do-leme> Acesso em: mar. 2024.

Segundo Ewerton Ferreira, o LEME surgiu em 2015 e teve como intuito ser um “[...] um laboratório, que de fato permite que a pessoa entre em sala de aula.” (FERREIRA, 2024, p.15). Afirma-se ser laboratório, pois, serve para os discentes do Curso de Licenciatura em Ciências Humanas⁸⁵ exercitarem suas práticas educacionais. A graduação citada, foi criada em 2011, teve sua primeira leva de ingressantes em 2012 e forma docentes para atuarem nas disciplinas de História, Sociologia, Filosofia e Geografia. Apesar dos licenciandos serem futuros professores, a concepção pedagógica do LEME, não os considera professores e sim, oficinairos, pois, estão em formação. “Era o que a professora Lauren evidenciava pra gente: vocês não são professores, vocês estão no processo de formação.” (FERREIRA, 2024, p.16)

Prosseguindo, vale lembrar que o foco deste trabalho é o Grupo de apoio, ou seja: “[...] as pessoas que eram os auxiliares que ajudavam na organização do material, nós tínhamos as pessoas que cuidavam da alimentação [...]”. (FERREIRA, 2024, p.6). Deste modo, este conjunto de atores atua no auxílio de materiais pedagógicos aos Oficinairos, além de preocuparem-se com a distribuição das salas de aula e da parte alimentícia dos alunos. Outros membros do referido agrupamento valem-se da divulgação do LEME, tais como os graduandos de Jornalismo e Publicidade e Propaganda. Pode-se entender as funções do Grupo de apoio, nas palavras de Ewerton Ferreira:

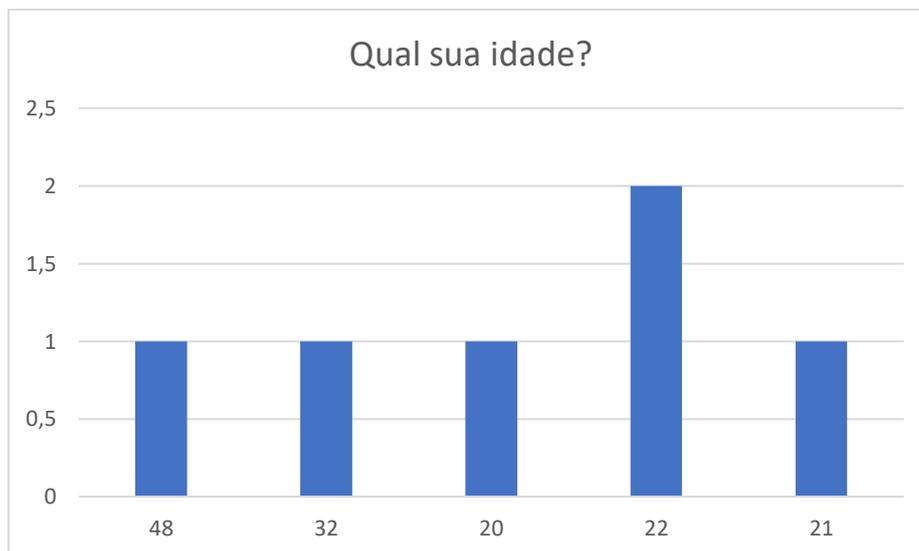
[...] os auxiliares que ajudavam na organização do material, nós tínhamos a galera que cuidava da alimentação, que a gente conseguiu uma parceria com o Mercado da Casa que dava pão, salsicha, pra a gente fazer o molho, enfim, a gente fazia um monte de coisa, então, tinha uma galera de Publicidade e Propaganda que fazia toda a questão de divulgação, tinha um pessoal que dava aula de redação que era a galera de Jornalismo. (FERREIRA, 2024, p.6).

Os sujeitos componentes do Grupo de apoio foram entrevistados através de questionário. Ao todo, foram 6 respostas. A primeira colocação, dá-se, portanto, sobre os aspectos etários. Das respostas que se obteve, conforme o

⁸⁵ Foi criado no ano de 2011, conforme pode-se visualizar em seu primeiro Projeto Político de Curso. Disponível em: https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/133/1/PPC_Ci%C3%aancias%20Humanas_S%3%a3o%20Borja.pdf

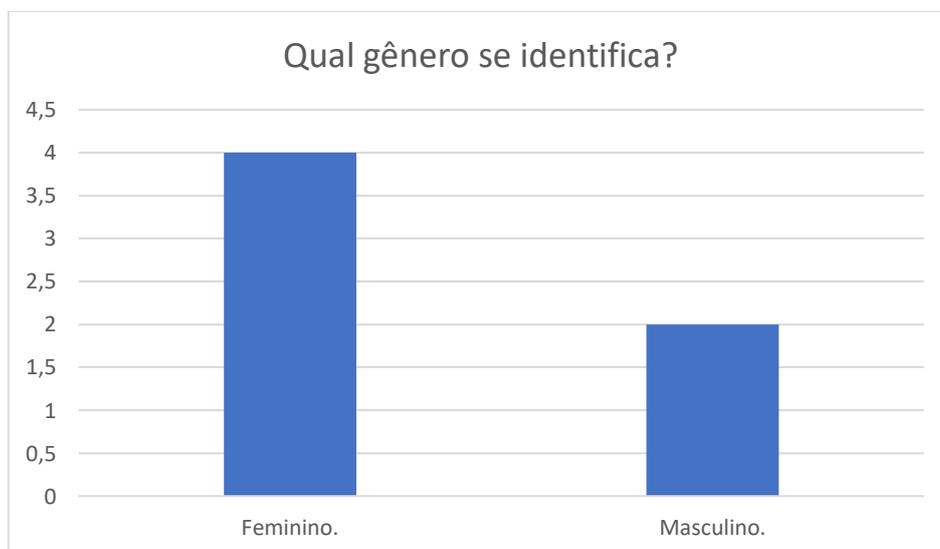
Gráfico 1, dois sujeitos possuem 22 anos, os demais, possuem idade de 48, 32, 20 e 21. Dando prosseguimento, é possível visualizar o gênero no qual os pesquisados definem-se, como pode ser visto no Gráfico 2. Deste modo, duas pessoas enquadram-se no gênero masculino e quatro em relação ao feminino.

Gráfico 1: Qual sua idade?



Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

Gráfico 2: Qual gênero se identifica?



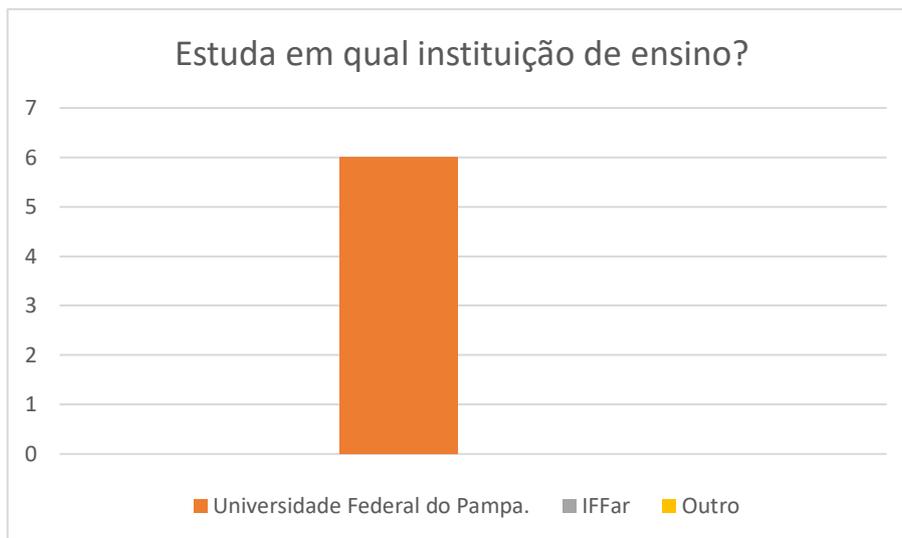
Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

Como pode ser notado, o perfil etário é heterogêneo, pois, os entrevistados possuem idades distintas, com exceção de dois entrevistados que possuem 22 anos. Já em relação ao gênero, a maioria, ou seja, 4 pesquisados enquadram-se no feminino e 2 no masculino. Vale lembrar que, para que se possam fazer afirmações categóricas do perfil social do Grupo de apoio, é necessário empregar mais formulários, em razão de que o universo pesquisado foi diminuto.

Outros dados que se podem apresentar aqui, dizem respeito à instituição na qual estudam, ao nível acadêmico que fazem parte e ao semestre. Todos os entrevistados são discentes da Universidade Federal do Pampa. A indagação é pertinente, pois, segundo Ewerton Ferreira (2024), os cursos de graduação do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Farroupilha, possuem parceria para que seus discentes participem do LEME. No entanto, nas perguntas do Grupo de apoio, não houveram respostas para essa instituição, conforme o Gráfico 3. Além disso, todos são cursantes da graduação. No Campus São Borja, tem-se dois cursos de Pós-Graduação na categoria Mestrado⁸⁶. A pergunta foi feita, para caso estes níveis fossem participantes do em estudo. As presentes informações podem ser encontradas no Gráfico 4, apresentados no prosseguir deste texto. Em relação ao período gradual que estão os indagados, um dos respondentes afirma não possuir semestre específico, enquanto os outros cinco, estão no 2º, 3º, 4º, 7º e 8º período. As informações referentes a estes elementos podem ser observadas no Gráfico 5. Já sobre o curso que integram, 3 respondentes são da Licenciatura em Ciências Humanas e o mesmo número para o Bacharelado em Ciência Política. Foi mencionado na entrevista de Ewerton Ferreira (2014), que sujeitos dos cursos de Publicidade e Propaganda e Jornalismo compõem o Grupo de apoio, no entanto, esta investigação não retornou respostas destes discentes. É possível observar tais informações no Gráfico 6.

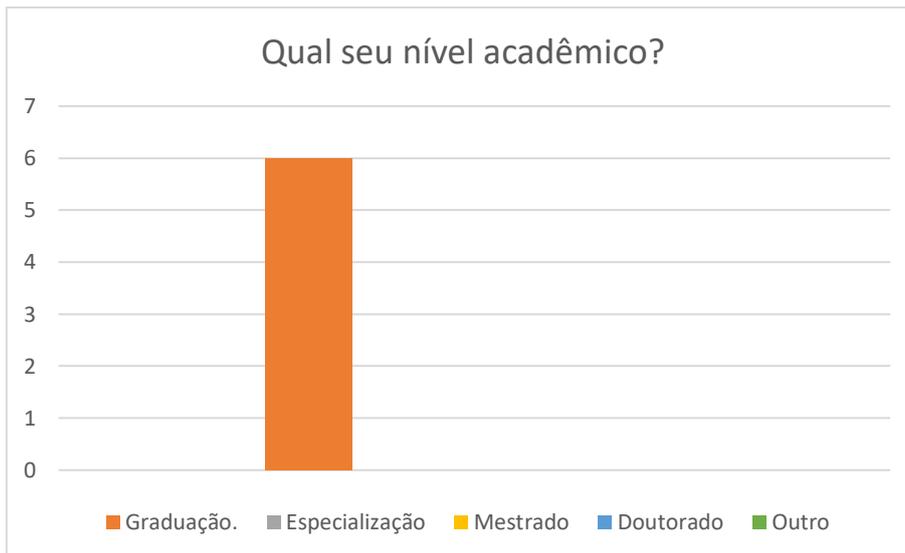
⁸⁶ São eles: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Programa de Pós-Graduação em Comunicação Indústria Criativa.

Gráfico 3: Estuda em qual instituição de ensino?



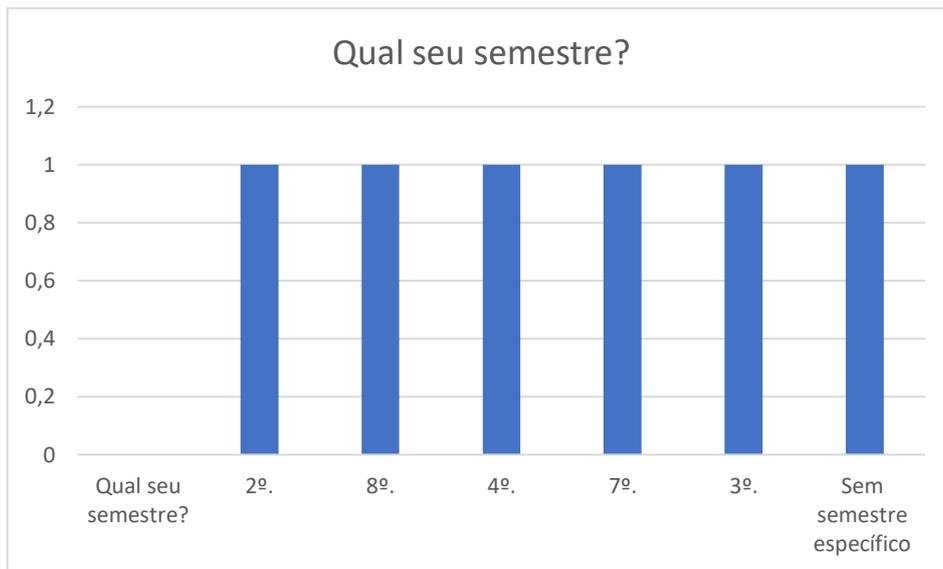
Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

Gráfico 4: Qual seu nível acadêmico?



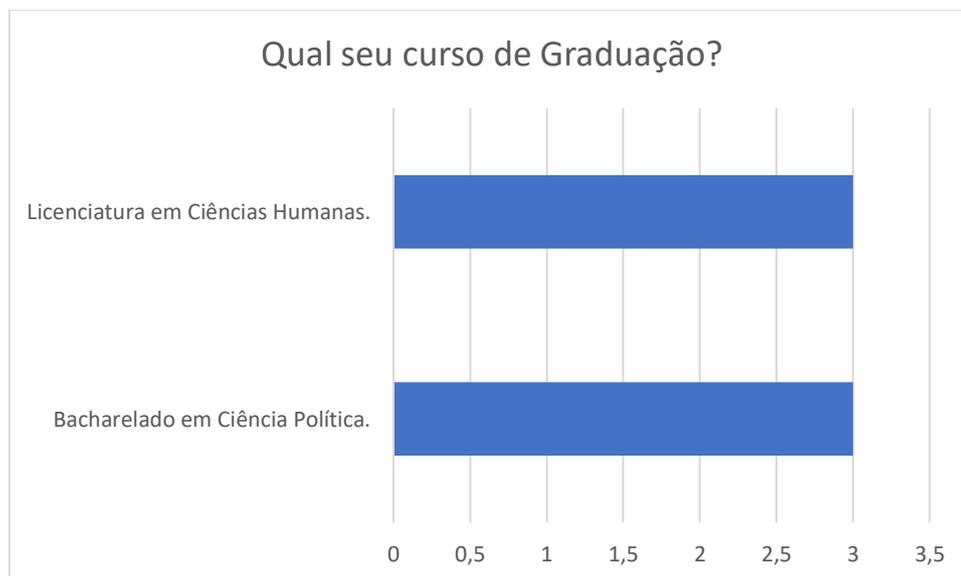
Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

Gráfico 5: Qual seu semestre?



Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

Gráfico 6: Qual seu curso de Graduação?



Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro

Por fim, apresentam-se os dados relacionados a qual função cada sujeito exerce no LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM. Esta pergunta foi empregada de forma aberta e os entrevistados puderam escrever conforme fosse suficiente. O conteúdo desta pergunta pode ser visualizado no Quadro 2.

Conforme pode ser observado, as respostas recebidas foram de caráter aberto, forma que deixa o entrevistado livre para dissertar sobre o assunto. Algo que chama atenção, é referente ao Entrevistado 4, que atua na organização das salas de aula, tanto inicial, quanto ao final e ainda, ocupa-se como Oficineiro nas disciplinas de Português e Redação. Outro exemplo, é o Entrevistado 5, que colaborou ao Grupo de apoio e ministrou atividades como oficineiro.

Quadro 2: Qual sua função no LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM?

Entrevistado	Função	Curso
1	Bolsista.	Licenciatura em Ciências Humanas
2	Staff.	Bacharelado em Ciência Política
3	Organização.	Licenciatura em Ciências Humanas
4	Além das aulas de português e redação, auxílio na preparação das salas antes e após as aulas e preparação de lanches para os alunos. Algumas vezes ajuda na preparação ou impressão de materiais das aulas.	Bacharelado em Ciência Política
5	Comecei como bolsista do projeto e oficineira. Depois continuei como oficineira e voluntária.	Licenciatura em Ciências Humanas
6	Atuo na organização geral do projeto.	Bacharelado em Ciência Política

Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

Neste breve documento, buscou-se apresentar as características sociais, ou seja, idade e gênero e traços acadêmicos, isto é: curso de graduação, instituição em que estuda e função no LEME. O instrumento técnico aplicado para a coleta, foi o formulário online, que permitiu a esta pesquisa acesso às informações expostas neste texto. Como pode-se visualizar, os dados obtidos dão conta de que os respondentes são discentes da Unipampa, todos em curso de graduação, ou seja, no Bacharelado em Ciência Política e na Licenciatura em

Ciências Humanas. Além disso, é possível notar que os semestres vão desde os primeiros, tais como mostra o respondente que informou estar no 2º período semestral e no oitavo, como afirma outro indagado. Para além, é necessário falar sobre a interrogação acerca da função no LEME, pois, os perguntados não mostraram detalhamento nas informações sobre suas funções e, portanto, não é possível saber de forma mais aprofundada o que cada um exerce.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi exposto neste manuscrito, o LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM, é uma atividade de extensão da Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja. Como base, esta política visa preparar cidadãos para a avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio. Outro ponto que cerceia o LEME, é a possibilidade de exercitar as práticas de ensino-aprendizagem, em especial dos licenciandos de Ciências Humanas. Todavia, não somente estes acadêmicos podem exercer atividades pedagógicas, pois, alunos de outros cursos da unidade são-borjense podem participar desta atividade. Além disso, graduandos de outras instituições de ensino superior, podem fazer parte do LEME, em especial, os discentes do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha.

Para que se possam desenvolver as práticas pedagógicas, o LEME possui em sua organização um Coordenador, os Oficineiros, o Grupo de apoio e os alunos que almejam qualificação para o ENEM. Neste texto, de maneira introdutória, apresentou-se aspectos sociais e acadêmicos dos atores que compõem o LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM, em específico o Grupo de apoio. Em contrapartida, o mesmo procedimento científico pode ser aplicado aos atores que compõem a categoria Oficineiro e também aos alunos, para que se possa conhecer o perfil dos componentes desta política.

Em relação aos dados obtidos, prevalece, dentre os respondentes, alunos dos cursos de graduação da Unipampa, em específico de Ciências Humanas (licenciatura) e Ciência Política (bacharelado). Não houveram respostas de componentes do Grupo de apoio de outras IES, que não fossem a Universidade Federal do Pampa. Prosseguindo, entre as 6 respostas, 4 são de pessoas do

gênero feminino e 2 do gênero masculino, além de idades que vão desde os 20 até os 48 anos. Além do mais, nota-se que os integrantes não possuem apenas um semestre exato, pois, as respostas mostram que o Grupo de apoio possui estudantes entre o 2º e 8º período, além de um sujeito que afirma não ter semestre específico. Por fim, buscou-se compreender as funções que cada um exerceu ao longo da execução do LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM, ou seja, os dados obtidos mostram pouco detalhamento nas informações, na medida em que os indagados afirmam ter função de organização ou staff.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: fev. 2024.
- FERREIRA, Ewerton. **Entrevista sobre o LEME – Oficinas Preparatórias para o ENEM**. [jan. 2024]. Entrevistadores: João Pedro da Rosa Ribeiro e Marco Antonio Almeida Assumpção. Google Meet, 2024.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- Universidade Federal do Pampa. **Comunidade São-borjense é beneficiada com o retorno das atividades do Leme**. 2022. Disponível em: <https://unipampa.edu.br/saoborja/comunidade-sao-borjense-e-beneficiada-com-o-retorno-das-atividades-do-leme> Acesso em: fev. 2024.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS PARA INCLUSÃO DIGITAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS

Mateus Silva de Medeiros⁸⁷
Tiago Costa Martins⁸⁸

Resumo: As tecnologias da informação e comunicação (TICs) têm se tornado ferramentas fundamentais para o desenvolvimento de diferentes atividades na sociedade moderna, incluindo nessas atividades o contexto educacional. Entre essas ferramentas, o acesso à internet ganha grande destaque pelas inúmeras possibilidades que permite, em especial no processo educacional. Para que esse potencial seja explorado, é necessário que sejam criadas maneiras que permitam o amplo acesso das ferramentas pela comunidade escolar. O Plano Nacional de Educação (PNE) possui metas e estratégias específicas para esta finalidade, buscando a inclusão digital e a universalização do acesso à internet nas escolas públicas do Brasil. O presente trabalho busca apresentar programas e políticas que foram criados com a finalidade de estimular a inclusão digital e a universalização da internet nas escolas públicas brasileiras, relacionando estes instrumentos com o Plano Nacional de Educação e discutindo suas estratégias e resultados a partir de estudos e pesquisas científicas. Para esta finalidade é utilizada uma metodologia com abordagem qualitativa, a partir de pesquisas bibliográficas e documentais. Os resultados demonstram que não há grandes avanços no percentual de nível de acesso, indicando a necessidade de acompanhamento e monitoramento contínuos das políticas e de seus resultados. Destaca-se também que é fundamental a realização de trabalhos de caráter qualitativo em relação à implementação local das políticas, analisando os fatores que podem contribuir para alcançar os objetivos e também as dificuldades e adversidades encontradas.

Palavras-Chave: Políticas Públicas Educacionais; Plano Nacional de Educação; Inclusão Digital.

INTRODUÇÃO

As TICs, tecnologias da informação e comunicação, têm proporcionado grandes avanços para a sociedade ao longo dos anos. Dentro das TICs, o acesso à internet vem se consolidando como um dos principais e mais importantes meios de comunicação para a sociedade e se torna cada vez mais presente e essencial no nosso cotidiano. Clemente (2017) afirma que as TICs e a internet são lugares-comuns da vida em sociedade no mundo contemporâneo. Vários serviços públicos e privados são oferecidos apenas de maneira digital e disponibilizados pela internet, assim como atividades educacionais, de lazer e

⁸⁷ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - PPGPP, UNIPAMPA. Email: mateusmedeiros.aluno@unipampa.edu.br

⁸⁸ Doutor em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Docente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - PPGPP, UNIPAMPA. Docente no Programa de Pós-graduação em Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Santa Maria. Email: tiagomartins@unipampa.edu.br

econômicas de diferentes segmentos, sendo que algumas são desenvolvidas exclusivamente no formato digital e online.

Dentro do contexto escolar o acesso à internet pode proporcionar diversas possibilidades para o desenvolvimento das atividades, tanto administrativas quanto educacionais. Moran (1997) afirma que “a educação presencial pode modificar-se significativamente com as redes eletrônicas. As paredes das escolas e das universidades se abrem, as pessoas se intercomunicam, trocam informações, dados, pesquisas”.

A pandemia do novo coronavírus (COVID-19) acelerou alguns processos e tendências que já vinham sendo implantados de maneira mais lenta e gradual, como a educação a distância, o comércio eletrônico e o trabalho remoto. Além disso, também reforçou as desigualdades existentes no contexto brasileiro, no qual parcelas da sociedade encontram dificuldades para acessar serviços oferecidos exclusivamente por meio digital, tais como auxílios financeiros, benefícios emergenciais do governo, cultura, lazer e atividades de ensino.

O período pandêmico mostrou-se como um grande desafio para toda a sociedade, acabou impondo o uso das TICs para alunos e professores. A partir desta experiência, novas possibilidades poderiam ser exploradas em sala de aula com o uso de TICs. Porém a falta de equipamentos e estrutura disponível nas escolas acaba restringindo o seu uso.

É imprescindível que a autonomia docente seja observada e respeitada sobre a opção de utilizar ferramentas de TICs como apoio pedagógico no processo educacional, mas para que esta autonomia possa ser exercida é necessário possibilitar o acesso a elas. Moran destaca:

O primeiro passo é facilitar o acesso dos professores e dos alunos ao computador e à Internet. Procurar de todas as formas possíveis que todos possam ter o acesso mais fácil, frequente e personalizado possível às novas tecnologias. Ter salas de aula conectadas, salas ambiente para pesquisa, laboratórios bem equipados. (MORAN, 1999, p. 06).

Ao longo dos anos diversos programas e políticas para apoiar a inclusão digital e universalizar o acesso à internet nas escolas foram criados, substituídos e extintos, sem que tenham, até o momento, cumprido de maneira plena os seus

objetivos. O acesso ainda não é suficiente, em quantidade e qualidade, para atender minimamente a comunidade das escolas, tampouco para torná-lo universalmente acessível. O presente trabalho busca apresentar programas e políticas que foram criados com a finalidade de estimular a inclusão digital e a universalização da internet nas escolas públicas, relacionando estes instrumentos com o Plano Nacional de Educação (PNE) e discutindo suas estratégias e resultados.

DESENVOLVIMENTO

O trabalho apresentado utiliza a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica, ambas a partir de uma abordagem qualitativa. Inicialmente foram realizadas pesquisas sobre publicações legais a nível federal, buscando por políticas e programas que versassem sobre a inclusão digital nas escolas públicas brasileiras, especialmente que tratassem da universalização do acesso à internet. A partir dos resultados obtidos foram realizadas pesquisas em bancos de dados científicos, buscando por trabalhos que estudam a inclusão digital e a universalização do acesso à internet nas escolas públicas brasileiras. Para as buscas foram utilizadas palavras-chave como políticas públicas, educação, tecnologia, tecnologias de informação e comunicação (TICs), inclusão digital, universalização do acesso à internet, políticas públicas de telecomunicações, programa banda larga nas escolas, programa nacional de banda larga, plano nacional de educação, programa Brasil inteligente e política de inovação educação conectada. Conforme as buscas eram realizadas, adicionava-se operadores lógicos para a filtragem e delimitação dos resultados a partir das palavras-chave definidas, buscando selecionar qualitativamente os trabalhos com maior potencial de contribuição para a pesquisa, a partir dos seus objetivos.

A partir da pesquisa documental, foi possível identificar e selecionar programas e políticas que foram elaborados e publicados ao longo dos anos, os quais possuem a inclusão digital nas escolas públicas como objetivo principal ou apoiando e sendo apoiado por outros instrumentos com esse objetivo. O quadro a seguir apresenta os principais instrumentos legais identificados.

Quadro 3: Políticas e programas identificados na pesquisa documental.

Instrumento	Ano	Finalidade
Lei 9.472	1997	Dispõe sobre os serviços de telecomunicações, criação e funcionamento de órgão regulador.
Lei 9.998	2000	Institui o fundo de universalização dos serviços de telecomunicações (FUST)
Decreto 4.733	2003	Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações.
Decreto 6.424	2008	Altera o PGMU e lança o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE).
Decreto 7.175	2010	Institui o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)
Lei 13.005	2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE
Decreto 8.776	2016	Institui o Programa Brasil Inteligente.
Decreto 9.204	2017	Institui o Programa de Inovação Educação Conectada.
Decreto 9.612	2018	Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações.
Lei 14.172	2021	Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública.
Lei 14.180	2021	Institui a Política de Inovação Educação Conectada.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é dividido em diversas metas e estratégias. Com a finalidade de apoiar a inclusão digital no contexto educacional, destacam-se duas estratégias fundamentais:

- 7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação; (...)
- 7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a



utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet (BRASIL, 2014).

A partir das metas e estratégias definidas no plano nacional de educação, especialmente as destacadas logo acima, é possível observar a sua preocupação com a inclusão digital nas escolas públicas e a sua relação com os demais instrumentos legais identificados. Contudo, uma análise desses instrumentos indica reiteradas tentativas de se alcançar a inclusão digital ao longo dos anos, em especial a universalização do acesso à internet, mesmo antes da publicação do plano nacional de educação, no ano de 2014.

A exploração do serviço de acesso à internet é regulada pela Lei Nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei Geral de Telecomunicações, que dispõe, entre outras questões, sobre a organização dos serviços de telecomunicações. A Lei também institui o órgão regulador, sendo que esta agência é incumbida de regular as obrigações de universalização conforme exposto no § 1º do Artigo 79:

Obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o acesso de qualquer pessoa ou instituição de interesse público a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público (BRASIL, 1997).

Para garantir a universalização do acesso aos serviços, a Lei 9.998, de 17 de agosto de 2000, instituiu o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), que possui a finalidade de “estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para promoção do desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2000).

Nos anos seguintes outros instrumentos foram criados e implementados, com destaque para o Decreto 4.733 de 2003, que dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações. Além deste decreto, outros programas complementares foram elaborados, como o Programa Banda Larga nas Escolas

(PBLE) em 2008, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) em 2010, o Programa Brasil Inteligente em 2016 e o Programa de Inovação Educação Conectada em 2017. Todos esses programas e instrumentos buscavam, de alguma maneira ou em algum grau, estimular e fomentar a inclusão digital e a universalização do acesso à internet nas escolas públicas do Brasil.

Em 17 de dezembro de 2018 foi publicado o Decreto 9.612, revogando diversos decretos e programas citados acima e assumindo o papel de dispor sobre políticas públicas de telecomunicações, e no ano de 2021 foi publicada a Lei 14.180, instituindo a Política de Inovação Educação Conectada (PIEC), política mais recente e atualmente em vigor que possui o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet nas escolas públicas. Todo esse conjunto de Leis e Decretos citados, além de outros instrumentos, constituem políticas públicas que, além de outros objetivos, visam garantir o acesso à internet nas escolas públicas do Brasil. Assim, é necessário que seja realizado o monitoramento do nível de acesso e a sua qualidade nas escolas brasileiras, a fim de verificar se esses instrumentos estão cumprindo os seus objetivos.

O Censo da Educação Básica (INEP, 2020) indica que 86,7% das escolas municipais de ensino médio e 90,2% das escolas estaduais de ensino médio do Brasil possuíam acesso à internet em 2019, período pré-pandemia de COVID-19. O Censo também avaliou a conexão nas escolas de ensino fundamental, com 61,5% das escolas municipais de ensino fundamental e 86,7% das escolas estaduais de ensino fundamental conectadas à internet em 2019. No ano de 2022, o Censo Escolar da Educação Básica (INEP, 2023) indica um crescimento neste percentual, com 96,3% das escolas municipais de ensino médio e 95,4% das escolas estaduais de ensino médio possuindo acesso à internet. Com relação às escolas de ensino fundamental, o Censo também indica um crescimento, com 78,1% das escolas municipais de ensino fundamental e 92,7% das escolas estaduais de ensino fundamental conectadas à internet no ano de 2022.

As duas edições do Censo consideram que, de forma geral, o Brasil tem um elevado percentual de acesso à internet nas escolas de ensino fundamental.

Os censos também descrevem de que maneira a internet é disponibilizada nas escolas que possuem conexão: internet para alunos, internet para uso administrativo e internet para ensino e aprendizagem.

Porém mesmo com essa cobertura da conexão observada nas escolas públicas brasileiras, o acesso à internet ainda é visto como um problema. Na pesquisa TIC Educação 2019 (CGI BR, 2020), na qual participaram 1.868 professores do Ensino Fundamental de escolas públicas urbanas, 78% dos participantes consideraram que o número insuficiente de computadores conectados à internet é uma barreira para o uso de TICs na escola, e 70% consideraram a baixa velocidade de conexão à internet como fator que dificulta o uso das TICs.

Na mesma pesquisa, em que participaram 1.403 diretores ou responsáveis por escolas rurais de todo o Brasil, 39% dos participantes apontaram a falta de infraestrutura de acesso à internet na escola como motivo para não utilizar a internet, e 40% indicaram como motivo a falta de infraestrutura de acesso à internet na região.

Os primeiros resultados apresentados sobre a pesquisa TIC Educação 2022 (CGI BR, 2023) apresentam poucas mudanças. Questionados sobre as razões para não utilizarem tecnologias digitais com os alunos na escola, 84% dos professores de escolas de ensino fundamental e médio indicaram a indisponibilidade de computadores para uso como motivo principal. Além disso, 53% indicaram como motivo a falta de acesso à Internet para uso em atividades educacionais na escola.

A partir dos resultados apresentados, é necessário retornar às políticas para inclusão digital e universalização do acesso à internet nas escolas públicas, descrevendo a política mais recente e que se encontra vigente no presente momento. A Política de Inovação Educação Conectada (PIEC), instituída pela Lei 14.180 de 2021, é desenvolvida pelo Ministério da Educação (MEC) e implementada nas escolas públicas das redes estaduais e municipais mediante adesão do governo local.

A PIEC pode ser caracterizada como política do tipo distributiva, seguindo a tipologia de Lowi (Secchi, 2015, p.31, apud Lowi, 1964, p.689), considerando a origem diversa dos recursos, com custos difusos, para serem aplicados em determinadas escolas e regiões, conforme critérios definidos nas diretrizes da política. Além desta definição apresentada enquanto tipologia, também é possível analisar a Política de Inovação Educação Conectada pela abordagem *top-down*. Apesar das restrições e limitações que os próprios autores apontam sobre esta abordagem, é possível delinear a política como elaborada em nível federal, a qual o município ou estado tem a opção de aderir para executar sua implementação. Brites e Clemente (2019) descrevem a abordagem *top-down*:

Nessa abordagem, havia o entendimento de que a ação governamental é um jogo de uma só rodada, em que a implementação ocorre de cima para baixo, podendo ser compreendida como um processo racional e planejado do desenho dos programas; do mesmo modo que os problemas de implementação decorrem necessariamente de “desvios de rotas” (BRITES; CLEMENTE, 2019, p. 47).

Sobre o processo de elaboração e execução de políticas públicas, conhecido como ciclo de política pública, Secchi (2015) restringe este a sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Brites e Clemente destacam a fase de implementação de políticas públicas:

Ela é uma das dimensões cruciais para a explicação do sucesso ou insucesso, no que tange a atingir os objetivos propostos por uma política pública. Trata-se da fase do ciclo político-administrativo, que se refere a um período de planejamento, estruturação da máquina pública e de provisão de todos os insumos necessários à sua efetiva execução (BRITES; CLEMENTE, 2019, p. 44).

Neste momento é necessário realizar uma observação importante sobre a etapa de formulação de alternativas do ciclo das políticas públicas. Nas políticas e instrumentos legais citados, foram realizadas análises e não foram encontrados indicadores quantitativos que estabeleçam metas e objetivos mais concretos. Os instrumentos utilizam como metas e objetivos os termos universalizar, massificar e expandir o acesso à internet, sem descrever de que

maneira e a que aspectos os termos se referem. Secchi define que:

O estabelecimento de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados da política pública. Os objetivos podem ser estabelecidos de maneira mais frouxa (por exemplo, melhorar a assistência social do município, diminuir o nível de desemprego) ou de maneira mais concreta (por exemplo, reduzir em 20% o número de sequestros, no município X, nos próximos seis meses). Quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. [...] O estabelecimento de metas também pode ser politicamente indesejável, como nos casos em que as probabilidades de sucesso são baixas e a frustração de metas traria prejuízos administrativos e políticos insuportáveis (SECCHI, 2015, p. 62).

O fato de não existirem metas e objetivos estabelecidos de maneira mais concreta pode gerar dificuldades no processo de acompanhamento, análise e avaliação da política. Esta situação se repete ao longo dos anos, em políticas similares, e pode refletir a necessidade de uma maior participação de atores técnicos durante a formulação de alternativas e elaboração de políticas.

Apesar da dificuldade em termos de avaliação decorrente da inexistência de objetivos e metas mais concretos, alguns trabalhos abordam os resultados das políticas listadas. Em trabalho realizado em Santa Maria, região central do estado do Rio Grande do Sul, foi realizada a análise do Programa Banda Larga nas Escolas por Giuliani *et al.* Segundo estes autores:

A velocidade de Internet das escolas mapeadas apresentou-se insuficiente para a demanda. O PBLE, da mesma forma, não contempla as necessidades das instituições, impulsionando alguns gestores a contratarem link de Internet próprio, gerando, com isso, mais investimentos e burocracia ao setor público. Portanto, procurou-se apresentar uma alternativa para amenizar os problemas, sugerindo-se a criação de uma rede metropolitana que poderá interligar as escolas, formando uma rede de dados única, privada e com alta velocidade, objetivando potencializar recursos e serviços imprescindíveis para um sistema educacional. A manutenção periódica do parque tecnológico, dos ativos de rede e das redes computacionais, na sua totalidade, poderá sanar alguns problemas (GIULIANI *et al.*, 2021, p. 64).

Em trabalho realizado no Amazonas, o programa de inovação educação conectada foi analisado. Neste trabalho é possível observar a perspectiva enfatizando a questão do acesso à internet para a instituição. Segundo Melo Neto e Oliveira:

O valor disponibilizado pelo MEC para as escolas contratarem o serviço de internet também é outro fator excludente. Definir um valor padronizado para todas as escolas dos 5.570 municípios brasileiros é um erro elementar em políticas públicas nacionais. O valor disponível no PDDE para as escolas depende do número de matrículas, baseado no Censo Escolar do ano anterior (MELO NETO; OLIVEIRA, 2022, p. 13).

Por sua vez, em um trabalho que buscou iniciativas governamentais referentes à ampliação do acesso à internet, Franco (2021, p. 65) afirma que a “maioria das iniciativas apresenta dois pontos centrais: a infraestrutura para acesso à rede e a educação para o uso das tecnologias da informação e comunicação”. Este pensamento corrobora a afirmação de Heinsfeld (2018, p. 81): a “preocupação com a disponibilização e o acesso a equipamentos é necessária, mas não suficiente para a garantia de apropriação e utilização frutífera dessas tecnologias”. Desta maneira a elaboração e a execução das políticas devem levar em consideração o processo de implementação local, as características e as necessidades do seu ambiente de execução. É necessário o conhecimento da realidade local para a execução da política, o que reforça a necessidade de processos locais devidamente definidos e atores locais capacitados para executar a implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das possibilidades e da crescente demanda que os recursos tecnológicos vêm apresentando, em especial o acesso à internet, é necessária a elaboração e a implementação de políticas públicas que busquem transpor as barreiras existentes para viabilizar o acesso dentro das escolas, especialmente para professores e alunos. Estas políticas devem garantir o acesso independentemente de sua posição geográfica ou condição econômica, possibilitando a exploração dos recursos no contexto educacional.

O trabalho apresentou as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE) que buscam a inclusão digital e universalização do acesso à internet nas escolas públicas do Brasil. Também foram detalhados os principais programas e políticas criados com esta finalidade ao longo dos anos, dando destaque para a Política de Inovação Educação Conectada (PIEC), que é a

política vigente para inclusão digital e universalização do acesso à internet nas escolas públicas. Além disso, o trabalho também trouxe estudos e discussões recentes realizados sobre as políticas em tela.

A análise dos instrumentos legais identificados e dos trabalhos acadêmicos selecionados indica a necessidade de acompanhamento e monitoramento contínuos das políticas e de seus resultados. Os instrumentos legais que instituem programas e políticas para inclusão digital e universalização do acesso à internet nas escolas públicas basicamente repetem o que já foi publicado anteriormente, sem grandes alterações, em especial ao que se refere a objetivos e metas mais concretas. Essa situação reflete nos indicadores quantitativos abordados no trabalho, os quais indicam que não há grandes avanços no percentual de nível de acesso.

Além desse acompanhamento e monitoramento que se fazem necessários, é imprescindível a realização de trabalhos de cunho qualitativo, analisando casos de sucesso, e também casos de insucesso, em relação à implementação das políticas. Como as políticas são em sua maioria idealizadas e implementadas seguindo uma abordagem predominantemente *top-down*, é preciso que a diversidade das regiões brasileiras seja levada em consideração nos estudos, ao analisar os fatores que podem contribuir para alcançar os objetivos e também as dificuldades e adversidades encontradas.

Por fim, como as políticas analisadas tratam em sua maioria de repasses financeiros para aquisição de equipamentos e contratação de serviços, é necessária uma mudança na abordagem dos recursos tecnológicos. A tecnologia precisa ser encarada como ferramenta mediadora do processo de ensino e aprendizagem. É necessário que os atores envolvidos no processo de implementação e no próprio processo educacional sejam protagonistas das ações. A implementação local das políticas deve considerar a autonomia dos professores na adoção da tecnologia para uso pedagógico, destacando, em conjunto com outras ações, a formação docente para o uso da tecnologia, para que finalmente as metas e objetivos sejam plenamente alcançados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 4.733 de 10 de junho de 2003**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4733.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.175 de 12 de maio de 2010**. Institui o Programa Nacional de Banda Larga - PNBL; dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão; altera o Anexo II ao Decreto no 6.188, de 17 de agosto de 2007; altera e acresce dispositivos ao Decreto no 6.948, de 25 de agosto de 2009; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7175.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.776 de 11 de maio de 2016**. Institui o Programa Brasil Inteligente. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8776.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.204 de 23 de novembro de 2017**. Institui o Programa de Inovação Educação Conectada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9204.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.612 de 17 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9612.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.998 de 17 de agosto de 2000**. Institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9998.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.172 de 10 de junho de 2021**. Dispõe sobre a garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14172.htm. Acesso em 07 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.180 de 1º de julho de 2021**. Institui a Política de Inovação Educação Conectada. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14180.htm.

Acesso em 07 ago. 2023.

BRITES, Carla; CLEMENTE, Augusto. **Implementação de políticas públicas**: breve revisão da literatura. In: COLVERO, Ronaldo; JOVINO, Danilo; CEOLIN, Lisianne (org.). *Relações de Fronteira e Interdisciplinaridades*. 3 ed. Assis, SP: Triunfal Gráfica e Editora, 2019. p 43-56.

CGI BR - COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas escolas**

brasileiras: TIC educação 2019. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em

https://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/20201123090444/tic_edu_2019_livro_eletronico.pdf. Acesso em 14 nov. 2021.

CGI BR - COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Apresentação dos Principais Resultados**: TIC Educação 2022. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2023. Disponível em

https://www.cetic.br/media/analises/tic_educacao_2022_coletiva%20de%20imprensa.pdf. Acesso em 06 out. 2023.

CLEMENTE, Augusto Junior. **Do Estado moderno ao contemporâneo**: reflexões teóricas sobre sua trajetória. Curitiba: Intersaberes, 2017.

FRANCO, Angela Halen Claro. **Políticas públicas de informação**: um olhar para o acesso à Internet e para a inclusão digital no cenário brasileiro. *Revista Em Questão*, Porto Alegre, v. 27, n. 4, p. 61–83, 2021. DOI: 10.19132/1808-5245274.61-83. Disponível em

<https://seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/109817>. Acesso em 17 out. 2023.

GIULIANI, Guilherme dos Santos *et al.* **Escolas Conectadas?** A Possibilidade de Novas Redes Computacionais. *Revista Iberoamericana de Tecnología en Educación y Educación en Tecnología*, [S. l.], n. 30, p. 59-65, 2021. DOI:

10.24215/18509959.30.e6. Disponível em <https://teyet-revista.info.unlp.edu.ar/TEyET/article/view/1590>. Acesso em 17 out. 2023.

HEINSFELD, Bruna Damiana De Sá Sólton. **Conhecimento e tecnologia**: uma análise do discurso das Políticas Públicas em Educação. Rio de Janeiro, 2018.

Mestrado em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018. Disponível em

<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52065/52065.PDF>. Acesso em 17 out. 2023.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS

EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica 2019**:

Resumo Técnico. Brasília, DF, INEP/MEC, 2020. Disponível em

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf. Acesso em 14 nov. 2021.

- INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar da Educação Básica 2022**: Resumo Técnico. Brasília, DF, INEP/MEC, 2023. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2022.pdf. Acesso em 06 out. 2023.
- LA RUE, Frank. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression. **United Nations Human Rights Council, Seventeenth session, Agenda Item 3**. Geneva. UNHRC. 2011. Disponível em <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27.en.pdf>. Acesso em 13 nov. 2021.
- MELO NETO, José Augusto de; OLIVEIRA, Selma Suely Baçal de. **Programa de inovação educação conectada**: a nova política nacional para o uso das tecnologias digitais nas escolas públicas no Amazonas. Revista Brasileira de Educação. v. 27, p. 1-25, jan. 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/kkCpVDMNWGydZvDFJj7PkNg/?lang=pt#>. Acesso em 17 out. 2023.
- MORAN, José Manuel. Como utilizar a Internet na educação. **Ciência da Informação** [online]. 1997, v. 26, n. 2, pp. 146-153. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0100-19651997000200006>. ISSN 1518-8353. Acesso em 14 nov. 2021.
- MORAN, José Manuel. **O uso das novas tecnologias da informação e da comunicação na EAD** - uma leitura crítica dos meios. Belo Horizonte, COPEAD/SEED/MEC, 1999. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/T6%20TextoMoran.pdf>. Acesso em 14 nov. 2021.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

LA TRADICIÓN CULTURAL EN LAS CIUDADES GEMELAS SANTO TOMÉ Y SAO BORJA: APROXIMACIÓN A LA PERSONALIDAD DEL SER FRONTERIZO.

Daniel Gualberto Gómez⁸⁹
Carlos César Ramírez Sosa⁹⁰
María Melina Assales⁹¹

Resumen: En el presente trabajo pretendemos analizar factores culturales, sociales en el espacio geográfico de las ciudades de Santo Tomé Argentina y Sao Borja Brasil. Esta región particular y privilegiada, que desde el punto normativo de ambos países son consideradas Ciudades Gemelas y que se encuentran en “La Frontera”. Aquí no nos interesa describir a la frontera entre Santo Tomé y Sao Borja desde una clásica definición, como una línea que demarca el límite exterior de un Estado, sino desde un punto de vista diferente, dado la relevancia geopolítica de su ubicación, su sociedad, su cultura, su tradición, su interacción educativa, tomando como referencias varios antecedentes o datos muy especiales que hacen y conforman la “identidad” de su población, y que permiten exhibir y exponer los elementos socioculturales formadores a la idiosincrasia de la zona de frontera entre estas dos ciudades “gemelas”. Aproximándonos a descubrir la personalidad del Ser Fronterizo.

Palavras-Chave: Cultura; Frontera; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

La construcción conceptual de las llamadas “Ciudades gemelas” o también llamadas ciudades “hermanas”, responde a la idea de poblaciones atravesadas por el límite fronterizo que en ciertos casos puede ser fluvial, como lo es en la frontera de Santo Tomé Sao Borja. La misma a su vez puede encontrarse articulada o no por una obra de infraestructura. También puede definirse como aquellas ciudades que están ubicadas en frontera internacional, próximas geográficamente con interacciones locales pudiendo formar una continuidad urbana.

Existen una gran variedad de estudios como trabajos de investigación que se han realizado y seguramente se seguirán ampliando, las que nos permiten ir conociendo y afianzando nuestras relaciones como tal, en el espacio geográfico fronterizo que nos toca vivir.

⁸⁹ Professor do curso de Direito da UNNE – Universidad Nacional del Nordeste Argentino. Email: danielgualbertogomez@yahoo.com.ar

⁹⁰ Professor do curso de Direito da UNNE – Universidad Nacional del Nordeste Argentino. Email: ccrs64@hotmail.com

⁹¹ Professora do curso de Direito da UNNE – Universidad Nacional del Nordeste Argentino.

Nuestras ciudades gemelas sientan las bases de una comunidad participativa, que debe funcionar de manera articulada en diversos sectores: laboral, educativo, deportivo, cultural, de salud, turístico, social, etc., haciendo propicio proyectar “políticas públicas” de Frontera. Especialmente aquellas tendientes a lograr sustentabilidad, desarrollo, fortalecimiento y evolución de las ciudades de Santo Tomé y Sao Borja, que consideramos tendrán una conclusión positiva si esta tarea es enfocada desde la perspectiva de una “identidad fronteriza” que permita establecer y ser la base de políticas públicas.

Nuestra primera aproximación a la formación de una identidad propia de la frontera nos acerca al concepto de Cultura. Es así que como lo define clásicamente Ely Chinoy -siguiendo a Tylor (1871) cultura es *“Todo complejo que incluye al conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, la costumbre, y cualquiera otra capacidad y habito adquirido por el hombre en cuanto que es miembro de sociedad”*, parece que es algo normal e inevitable dice el autor, como inherente a la humanidad misma. Así también, la cultura es la creación del hombre que tiene en cuenta la realización de valores. La cultura es el hacer del hombre que actúa según valoraciones (GÓMEZ, 2007, 237).

Sin dejar de lado otro factor importante en este tema, como lo es el etnocentrismo, que de alguna manera se opone a nuestra propuesta de una transculturalidad que sobrepase los límites fronterizos y descentralice lo cultural de un ser nacional para transformarse en un Ser Fronterizo. Y siguiendo a Ely Chinoy (1966), describe al etnocentrismo: “nuestro propio grupo es la medida del hombre en todas partes”, esto no es así, pues es un gran obstáculo para la objetividad científica. Nuestra posición resulta entonces contraria, no debemos propugnar el etnocentrismo en las ciudades de fronteras, sino que existe un paisaje cultural de idiosincrasias que se amalgaman en nuestra realidad. En nuestra frontera progresamos y evolucionamos positivamente como ciudades gemelas.

Entonces, no se puede hablar de etnocentrismo tomando como base a la idea del ciudadano fronterizo, ya que la estructura y la dinámica de la personalidad del grupo social de frontera: EL SER FRONTERIZO estaría

estrechamente relacionado con la cultura y la estructura social común. Por eso es que se pretende construir, afianzar y dar los cimientos de la estructura y la dinámica de la personalidad del SER FRONTERIZO, constituyendo el grupo social de frontera. Esta construcción que debemos realizar del ser fronterizo (idiosincrasia, lenguaje, creencias, idioma, etc.) será sustento de políticas públicas, para concretar acciones positivas de integración.

A su vez, los mecanismos de integración que son necesarios para llevar adelante esta idea, lo encontramos en normativas legales vigentes a través de la ley N°26.523-2009 de Argentina y el Decreto N°8636-2016 en Brasil que permiten acciones Diplomáticas y Paradiplomáticas decisorias de poder.

Los mecanismos de gobernanza de integración regional de frontera y las políticas públicas que se elaboren, deben contemplar a este SER FRONTERIZO como el único y válido hacedor, y principal actor, beneficiario y receptor de esas políticas públicas. Retomando el eje principal: para construir la identidad del Ser Fronterizo. debemos partir de la “tradición de la cultura”, o de la transmisión de la “cultura tradicional”.

Si entendemos que la tradición es un conjunto de bienes que se transmiten de generación en generación, generalmente por prácticas, experiencias o costumbres, no estamos ajenos a todos estos bienes que conforman “nuestra cultura” que hacen y forman, moldean nuestra idiosincrasia local, fronteriza y zonal permitiendo que nuestras comunidades participen, algunas veces de manera consciente, otras inconsciente, buscada o no de una particularidad, como por ejemplo, la interacción social de sus operadores locales, que permiten identificarnos como lo que somos: “fronterizos” en ciudades gemelas Santo Tomé y Sao Borja.

Asumimos que tanto la tradición como la cultura son los basamentos y principales manifestaciones en la frontera que permiten crear lazos, identidades, espacios sociales de desenvolvimiento y desarrollo local y regional.

Esto nos ha permitido generar la integración desde diferentes modalidades, unificando la vida de los “fronterizos” para obtener mejores servicios, desarrollo en diferentes espacios, especial y específicamente, sociales

y culturales que forjaron lentamente fuertes interacciones en la vida del santotomeño y del sanborjense. Permitted que luego de un largo tiempo concretar la tan ansiada unión entre las comunidades logrando el “Puente de la Integración” luego de Pactos de Integración entre las ciudades hermanas, con el trabajo y la gestión de personas de ambas ciudades.

También es de destacar que todo esto permitió normas jurídicas, propiciadas por el MERCOSUR, en diversos ámbitos. Que intentan optimizar la calidad de vida de los fronterizos para lograr un espacio de “Pertinencia” donde los intereses son comunes en espacios sociales comunes (puente, río, hospitales, universidades, etc.) y medio ambiente (flora, fauna, fauna ictícola, etc.) generando a su vez intercambio comercial tan importante para el desarrollo local e internacional, así como el turismo desde diferentes puntos de los dos países. Los espacios de recreación, turismo histórico, gastronómico, se suman a este constante crecimiento de la interacción entre las dos ciudades. Es decir, que todos estos aspectos diferentes, nos forjan como ciudadanos fronterizos, hacen que nuestras vidas se desarrollen en una integración constante e inevitable. Esta construcción del Ser Fronterizo son las bases de las Políticas Públicas de Frontera.

Mucho tiene que ver la percepción de la población fronteriza del paisaje cultural que nos rodea. El cual es representativo del proceso de interacción humana con el medio ambiente natural, al que la Historia y los valores sociales compartidos, le imprimen marcas y le atribuyen valores. El concepto del paisaje cultural está ligado, en principio a una representación territorial, pero el abordaje que pretendemos dar a este concepto en este trabajo, es sobre temas culturales. En nuestras ciudades gemelas hay un fuerte apego al paisaje cultural de la frontera como un individuo positivo. Así se conforman los elementos estructurales de lo que es el ser fronterizo.

Agregándose a lo geográfico, las representaciones o manifestaciones populares, que son propios del grupo social fronterizo. Desde sus más variadas perspectivas: sociales, políticas, económicas. El paisaje cultural fronterizo, en constante evolución, construye la memoria de los fronterizos. Se nutre de hechos

históricos en donde interactúan, y con el devenir del tiempo se transforman en memoria común. Los acontecimientos vivenciados en la frontera forman los lazos de una memoria social propia, haciendo a la estrechez de las relaciones de los pobladores de la frontera. Lazos que conllevan y abarcan todos los ámbitos posibles de la interacción humana. Así desde la percepción del espacio común: territorio, cultura, tradición; se erige desde el grupo social, el sentido de pertenencia.

El sentido de pertenencia puede y debe forjarse a través de la educación en nuestras ciudades fronterizas. Al respecto tenemos una extensa historia de relaciones institucionales entre los diversos niveles de enseñanzas. En los últimos años hemos dado un fuerte impulso a las actividades y al intercambio académico entre instituciones de enseñanza superior, compartiendo espacios educativos y así también valores, discursos, problemas y soluciones, que en el espacio académico común creado, en el ámbito educacional ha generado que un grupo humano ampliado, compartan proyectos, investigaciones, intereses, emociones o creencias, puntos de vistas, opiniones los que se debe en gran medida al alto grado de afinidad, reconociendo en el otro, el ser parte de un grupo, que en nuestro caso es el “sentirse fronterizo”. De esta manera se va conformando y descubriendo con el tiempo, un grupo social que emerge del paisaje cultural de la frontera. Por ello debemos conformar íntegramente los factores que constituyen a personalidad del Ser Fronterizo. En psicología social la pertenencia es un sentimiento de integración a un grupo. En nuestro caso, el grupo social Fronterizo. Esta percepción de pertenencia se relaciona con la identificación subjetiva que cada individuo experimenta a través de un grupo, una organización o una comunidad. En nuestras ciudades gemelas, hay un fuerte apego al paisaje cultural de la frontera. Los pobladores experimentan, sienten, se relacionan, interactúan en un espacio común. Expresándose con fuertes sentimientos de pertenencia a la frontera, como un indicador positivo de la personalidad.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta concepción que esbozamos y que sostiene la pertenencia de los pobladores de Santo Tomé y Sao Borja, determinan el punto de partida para la proyección de políticas públicas adecuadas al ciudadano fronterizo. Significa el punto de partida para la gobernabilidad y la gobernanza de nuestra comunidad, que permitirá el desarrollo de ambas ciudades.

La Política Pública educativa y cultural que día a día se va forjando, va acompañando el crecimiento demográfico, con el desarrollo de un espacio educativo común, generado en ambas ciudades hermanas. Existe en la actualidad en nuestras ciudades, una gran variedad de ofertas educativas, influyendo marcadamente en el desarrollo urbano de nuestras ciudades de frontera. Nuestras políticas educativas afianzan las relaciones culturales, sostenidas con acciones constantes de las instituciones educativas de diferentes niveles de las dos ciudades fronterizas. Esta política educativa propició y fue un operador de suma importancia en el desarrollo del Polo Educativo y Científico Regional.

El devenir de la historia de nuestros pueblos va conformando entonces, un grupo social que emerge desde el paisaje cultural de la frontera. Se construyen los factores que determinan la personalidad del Ser Fronterizo, que este espacio común desarrolla a través de una cultura singular, con componentes propios, inherentes a su personalidad y a la identidad fronteriza. Identidad que se formó a través del tiempo con hechos y acontecimientos históricos que los pobladores de la frontera asumieron como propios. Esta suma de eventos fortalecieron los lazos de una identidad común, de una tradición propia.

Va de suyo que podemos presuponer el origen de esta construcción de la personalidad del Ser Fronterizo en el espacio histórico de las Misiones Jesuíticas y luego el transcurso del tiempo y los sucesivos acontecimientos políticos, sociales, económicos, culturales, demográficos fueron fortaleciendo las bases de la personalidad del poblador de la frontera.

Así la tradición cultural de nuestra frontera delinea la personalidad del Ser Fronterizo que interactúa en un espacio común que es su paisaje cultural. Este conjunto de prácticas tradicionales que se transmiten principalmente a través de la experiencia, de generación en generación, a través de la actualización de la memoria común de los pobladores fronterizos, entraña la realización de acciones, procedimientos, bienes y prácticas, que se ponen de manifiesto en la historia, las costumbres con raíces socioculturales que son particulares de nuestro grupo fronterizo. Además, nos identificamos con manifestaciones que consideramos valiosas y que deben ser aprendidas por las nuevas generaciones, como parte indispensable del legado cultural. Todo este legado, se sostiene con la proyección de Políticas Públicas de Frontera.

REFERÊNCIAS:

GOMEZ, D.G. **Guía Teórica Introducción al Derecho**. Moglia SRL. Corrientes Argentina. Mayo 2007.

CHINOY, ELY. **La sociedad: Una Introducción a la Sociología**; trad. de Francisco López Cámara - MCxico: FCE, 1966.

O PAPEL DE NOVAS IDENTIDADES NEGRAS NO ENSINO SUPERIOR PARA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS

Janaina Ramos de Lima Figueiredo⁹²
Hugo Athanasios Fotopoulos⁹³

Resumo: O presente artigo visa compreender a importância das políticas de ações afirmativas nas universidades públicas para estudantes negros e como estas podem ressignificar e fortalecer seu pertencimento e sua identidade por meio do processo de redemocratização do ensino e as mudanças ocorridas no acesso ao ensino superior em direção a maior diversidade e inclusão social. A educação superior é um dos principais focos de atenção e linha estratégica de atuação, no sentido de superação das desigualdades voltadas ao futuro das gerações negras através da implementação do ensino de história da África e da cultura afro-brasileira e indígena e à ampliação do escopo de atuação do movimento negro, influenciado pela transnacionalização e por uma renovação epistemológica historicamente localizada, percurso este, finalizado com a implementação das cotas raciais como mobilização dos movimentos negros.

Palavras-Chave: Ações afirmativas. Ensino superior. Identidade negra. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Em relação a história colonialista brasileira é possível verificar que, nas últimas décadas os movimentos sociais negros foram responsáveis por conquistas políticas efetivas e diretamente ligadas à concepção de justiça social por meio da inclusão por políticas afirmativas no âmbito educacional através de programas de cotas para acesso, permanência e manutenção das populações negras no que se refere o ensino superior e a sua inserção em programas acadêmicos de pesquisa.

A incorporação de temas relacionados a desigualdade racial como elemento central da educação a partir da reivindicação de igualdade de direitos no acesso à educação por meio da promulgação das Leis 10.639, de 2003 e 11.645 de 2008, que tomou por garantia a inclusão da história e da cultura afro-brasileira e indígena nos currículos da educação básica brasileira, busca reparar os danos socioculturais à identidade negra e ampliar o foco dos currículos escolares para a diversidade cultural, racial, social e econômica brasileira.

⁹² Possui Licenciatura em Letras - Português e Espanhol e suas respectivas Literaturas, pela Faculdades Integradas de Ariquesmes (FIAR) (2010). Pós-Graduação Lato Sensu em História Cultura Africana e Afro-brasileira pelo Instituto Federal do Amazonas em Convênio com Universidade Aberta do Brasil UAB (IFAM) (2019). Email: janafigueiredo27@gmail.com

⁹³ Possui graduação em História pela Universidade Federal de Rondônia (2001). Pós-graduação Stricto Sensu (Doutorado) em Ciências na área de Informação e Cultura pela Escola de Comunicações e Artes da USP. Email: hugo.fotopoulos@unir.br

As perspectivas conquistadas pelos movimentos negros brasileiros de redistribuição e de reconhecimento das identidades negras por meio do acesso à educação permitem não somente visibilizar desigualdades socioeconômicas, mas também discutir questões relacionadas a gênero, a raça, a estruturação de um sistema capitalista que reproduz e perpetua sexismos e racismos em uma sociedade que, necessita se tornar mais justa tendo em vista o seu perfil multiculturalismo predominante.

Promover mudanças no perfil étnico-racial de um país como o Brasil objetiva-se no fato de que, é necessário corrigir os erros e os efeitos responsáveis por desumanizar e cercear identidades e vivências negras, desfazendo o círculo vicioso da subordinação econômica, cultural, social e de identidades negras presente na ordem social do país.

A responsabilidade social que se propõe a partir das políticas de afirmação social implica o compromisso sociocultural principalmente dos movimentos negros em reestabelecer sua identidade e o seu pertencimento social por meio da educação e das práticas antirracistas para a formação de cidadãos atuantes, democráticos, capazes e habilitados para compreender as relações sociais e étnico-raciais das quais participam de forma consciente politicamente.

A implantação da Lei nº 10.639/2003 foi importante para estabelecer mudanças dentro das perspectivas práticas das escolas e dos currículos praticados. No entanto, mesmo que as políticas afirmativas já tenham sido amplamente implementadas por muitas instituições de educação pública, ainda não há concordância com relação a sua adoção. As diversas narrativas relacionadas ao mito da democracia racial ainda constituem grande parte do imaginário coletivo da sociedade brasileira, e a crença de que vivemos em uma sociedade harmoniosa – que historicamente ocorreu às custas de violência, genocídio e dominação, oferece condições de equidade desde o berço inviabiliza e invisibiliza a formação de identidades, narrativas, ações e discussões sobre a exclusão da população negra, bem como a sua importância e o seu protagonismo frente a sociedade brasileira.

A educação brasileira e a identidade negra são marcadas por desigualdades históricas. E tal realidade não pode ser justificada apenas pelas diferentes existentes nas condições econômicas dos grupos populacionais, mas também em suas marcas étnico-raciais que são expressas por meio de condições desumanizadoras, na subordinação mal remunerada de postos de trabalho e na dificuldade de acesso e permanência na educação a favor da própria sobrevivência financeira, ocasionando desigualdades sociais cumulativas.

As influências africanas no Brasil e na identidade de seu povo precisam ser contextualizadas de acordo com suas vivências e às suas demandas por representatividade, bem como o interesse ampliado através do acesso ao meio acadêmico por meio do acesso ao ensino superior para reivindicar espaços e identidades.

REVISÃO DE LITERATURA

Sendo um dos últimos países do mundo a abolir a escravidão há pouco menos de 134 anos, o Brasil tem uma história marcada pelo massacre e apagamento de povos indígenas, africanos, e afrobrasileira, carregando mesmo hoje, marcas de um dos momentos mais sombrios que integram sua formação social, cultural, política e econômica. Os resultados dessa sociedade escravagista e extremamente opressora se apresentam em inúmeras instâncias, no entanto, populações negras como os afrobrasileira ocupam os piores lugares em relação ao restante da população brasileira mesmo compreendendo a maioria da população na atualidade.

Negros e negras no Brasil ocupam os piores lugares nos índices de desenvolvimento, ocupam os piores cargos no mercado de trabalho, tem menor acesso ao ensino superior e são os principais alvos de extermínio dentre o público juvenil, o que exige do poder público, sociedade civil e movimentos sociais esforços e propostas de ações concretas para que este quadro seja alterado (COELHO, et al. pg. 02 2019).

Não havendo uma mudança na perspectiva da própria visão da sociedade perante as populações negras no período pós abolição, a identidade do povo

negro, antes tratado como objeto, permaneceu desumanizada e deixada a margem da sociedade, sem acesso à educação, moradia, saúde, emprego, o que configura aos mesmos, os piores indicadores econômicos, sociais e culturais em toda a sociedade brasileira.

Nesse sentido, é indispensável a compreensão das relações étnico-raciais na sociedade brasileira no que se refere a desigualdade entre classes através do vínculo exploratório e colonizador manifestado através do viés capitalista. “Noutras palavras, pode-se afirmar que, no Brasil contemporâneo, a violência e a desigualdade social, infelizmente, têm cor e é histórica” (SANTOS; FREIRE, pg.265, 2022).

É importante destacar que o processo de formação da identidade negra se apresenta ligada diretamente a vivência em contato direto com o racismo como um fator determinante na sociedade brasileira, pois este se constitui como um determinante social e cultural, pois expõe toda a população negra a situações de vulnerabilidade, violência, desigualdade, adoecimento, pobreza e morte de forma mais constante a abrangente que qualquer outro estrato social brasileiro.

Dentro do processo de formação de identidades e significados existem o processo de representação, na qual membros de uma cultura usam sua linguagem e comportamentos para instituir significados próprios. Na sociedade brasileira, as representações sociais que prevalecem datam do período colonial e foram constituídas por meio de narrativas hegemônicas e eurocêntricas, representando um ideal de superioridade da população branca em detrimento da população negra, o que dificulta um diálogo real entre as diferenças existentes entre esses grupos que compõe a sociedade brasileira, baseando-se em estereótipos negativos para os negros e positivos para os brancos (SOUZA, 2016).

Identidade é algo em processo, permanentemente inacabado, e que se manifesta através da consciência da diferença e contraste com o outro, pressupondo, assim, a alteridade. Ou seja, “o sujeito se constrói a partir de marcas diferenciais provindas dos outros”¹³. Assim, a identidade é sempre construída em um processo de interação e de diálogo que estabelecemos com os outros (SOUZA, pg.106, 2016).

Quando se fala em uma identidade negra constituída através do período colonial, compreende-se uma identidade estereotipada, com o único objetivo de desumanizar, inferiorizar e explorar corpos negros com intenções econômicas, religiosas e políticas. A identidade atribuída ao negro é uma construção negativa e aprisionadora que, embora não corresponda à realidade atual, produz os mesmos efeitos negativos sobre a identidade negra na atualidade quanto em sua origem colonial, pois orienta o imaginário coletivo das relações da sociedade brasileira. Segundo Frantz Fanon (2008), a subjetividade do negro é marcada por uma neurose capaz de gerar uma alienação da sua condição de sujeito negro, levando-o por vezes a se pensar no mundo dos brancos.

A dignidade e a proteção de vidas humanas é um dos valores fundamentais das relações de direitos humanos e direitos fundamentais e para as populações negras, tais direitos foram desde os primeiros momentos de suas vidas, negados em diferentes instancias sociais. Portanto, viver plenamente a cidadania brasileira foi negado a população negra que teve que lutar democraticamente em um sistema social, econômico e cultural que não foi construído para visibilizar suas causas, mas sim invisibilizar. (GOMES; SILVA; BRITO, 2021).

De acordo com os Direitos Humanos, “a educação se revela como um elemento essencial para a formação do cidadão enquanto sujeito de direitos. Isto é, aquela pessoa que se sente responsável pelo projeto de sociedade à qual pertence” (BRASIL, 2013, p. 34). Portanto, adentrar tais espaços educacionais era uma constatação que sequer fazia parte da construção identitária da população negra, bem como a possibilidade de estudo de nível superior para uma vida acadêmica e/ou profissional.

Dentro desta perspectiva, faz-se necessário aprontar que, a reivindicação por uma educação que compreendesse processos democráticos, sempre foi o objetivo principal dos movimentos negros no que se refere o combate às práticas racistas e todo o viés colonial na sociedade brasileira. Podemos observar como ela comparece nas pautas das várias organizações negras do século XX, sempre acompanhada da denúncia de que as pessoas negras não acessavam a Educação Básica como um direito, de que a maioria das crianças negras não estava presente na escola básica e, quando conseguiam cursá-la, era sempre

em situação de desvantagem quando comparadas com as brancas. Fazia parte dessas reivindicações, também, a constatação de que a juventude negra sequer colocava a Educação Superior no seu horizonte como possibilidade de estudo e de formação (GOMES; SILVA; BRITO, pg.02. 2021).

Foi a partir da década de 1990 que os movimentos negros puderam firmar novos caminhos dentro da perspectiva da valorização das identidades negras por meio de políticas de ações afirmativas que, gradativamente propôs a população negra possibilidades sociais de acesso à educação de nível superior, que em sua grande maioria, constituiria como sendo a primeira geração a romper com a subserviência imposta desde os tempos coloniais – os primeiros indivíduos negros de suas famílias ingressar no ensino superior e a construir novas identidades sociais (MARQUES, pg. 02, 2018).

As políticas de ações afirmativas se configuram como alternativas para que o processo vivenciado historicamente pelas populações negras, indígenas e minoritárias busque promover igualdade, justiça e a construção de cidadanias e direitos às populações antes marginalizadas através de seu cunho reparativo, valorativo ou punitivo, com programas específicos, visando ao acesso de estudantes negros, indígenas e egressos de escolas públicas a esse nível de ensino. “Portanto, ações afirmativas são medidas voltadas a atender às particularidades de grupos excluídos, na busca da igualdade de tratamento” (MARQUES, pg. 07, 2018).

A denominada Lei de Cotas, n. 12.711/2012, sancionada em 29 de agosto de 2012, prevê a reserva de vagas nas instituições federais de ensino superior (IFES) aos estudantes de escolas públicas, de baixa renda, pretos, pardos e indígenas. A atual realidade representa um avanço significativo, tendo em vista que busca garantir a igualdade de direito e a minimização das desigualdades raciais na educação superior (MARQUES, pg.03. 2018).

Além de proporcionar acesso a população negra a educação, as ações afirmativas buscam possibilitar debates acerca das diferentes vivências sociais e culturais do racismo na sociedade brasileira, evidenciando as desigualdades entre seus estratos sociais e até mesmo suas próprias identidades frente ao processo de apagamento de características, biopsicossociais das populações

radicalizadas e racializadas, implementado por meio da miscigenação racial, fazendo emergir reflexões sobre o pertencimento étnico-racial e da identidade afro-brasileira. “Os processos pelos quais o ser humano é acometido ao longo de sua vida estão ligados à construção de sua identidade” (MARQUES, pg.07, 2018).

É pertinente ressaltar que as ações afirmativas não se restringem à reserva de vagas por meio do sistema de cotas raciais ou sociais nas universidades, conforme o entendimento mais comum na sociedade. Elas são políticas públicas ou privadas, compulsórias ou não, que têm por objetivo último erradicar da sociedade as práticas discriminatórias dirigidas a determinados grupos sociais, historicamente excluídos e cujo reconhecimento e prestígio social sejam baixos ou mesmo inexistentes (MARQUES, pg.04, 2018).

O racismo da sociedade brasileira em muitos momentos se apresenta de forma ambígua, pois é marcado pelo ideal do branqueamento e pelo mito da democracia racial, o que torna difícil o fortalecimento das identidades negras e a dificuldade de se pensar a questão racial ligadas a processos como as diásporas africanas, o sincretismo religioso e principalmente daquelas relacionadas à construção da identidade negra no Brasil, pois nascer com a pele clara somada a outros traços corporais deixados na geração anterior possibilitam a uma pessoa de ascendência africana a se afirmar como branca, dissimulando o discurso e as tensões raciais em um país claramente racista, e que se utiliza do mesmo racismo para criar a ilusão de igualdade e identidade aceitável (SOUZA, 2016).

O sentido de educar para dar abertura para novas identidades negras tem como objetivo tornar possível a expressão de africanidades por meio de vivências liberais e humanizadas para as suas próprias tradições, memórias, ancestralidades e permite corrigir apagamentos históricos de uma cultura das identidades africanas e afro-brasileiras através de suas lutas e pelas memórias transmitidas por identidades que sobreviveram ao apagamento social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro das perspectivas apresentadas, é possível compreender que, a construção das identidades negras que se distanciam do período colonial de

forma positiva em uma sociedade que, se nega a aceitar seu papel cerceando liberdades e humanidade dos povos africanos ao longo da história e de sua atualidade; ensinando ao negro, desde cedo, que para ser aceito é preciso abandonar todas as suas características socioculturais, se torna um grande desafio a ser enfrentado pela sociedade como um todo.

As políticas afirmativas são conquistas de extrema importância para as modificações que vemos nas últimas décadas no que se refere ao acesso à educação de nível superior. Apesar das dificuldades impostas a populações negras, as políticas afirmativas têm contribuído uma base sólida para promover espaços mais diversos e identificações afro referenciada através do fortalecimento da identidade negra que se dá em meio há muitas tensões e embates, principalmente em uma sociedade eurocêntrica que necessita compreender que a inserção da populações negra que faz parte do processo de reparação histórico das liberdades e identidades que se apresentam visibilizadas pelas conquistas dos Movimentos Negros, um elemento imprescindível no processo de reivindicar direitos e de pressionar governos para que adotassem políticas públicas de promoção da igualdade racial.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988; _____ . **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996; _____ . **Lei nº 10.639**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira", e dá outras providências; COELHO, Maria Ivonete S. de. et al. **Políticas de ação afirmativa na universidade pública: construção da identidade negra e cotas raciais na universidade do estado do Rio Grande do Norte**. Universidade Federal do Maranhão Centro de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Março de 2019; SANTOS, Silvano M. dos; FREIRE, Rebeca S. **Acesso e permanência na educação superior como direito: sobre os impactos das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas na UFOB**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 02, p. 260-280, jul. 2022; SOUZA, Maria Cecília Cortez. C de Souza. **Identidade negra entre exclusão e liberdade**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros. n. 63 abr. 2016 (p. 103-120);



GOMES, Nilma Lino, SILVA, Paulo Vinícius Baptista da, BRITO, José Eustáquio. **Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios.** Educ. Soc., Campinas, v. 42, e258226, 2021;

MARQUES, Eugenia Portela de S. **O acesso à educação superior e o fortalecimento da identidade negra.** Revista Brasileira de Educação v. 23 e230098 2018.

OS TENSIONAMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES DO RJ

Marcos Vinicius Reis Fernandes⁹⁴

Resumo: O presente trabalho objetivou promover a reflexão a partir de uma contextualização inicial a respeito da realidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no estado do Rio de Janeiro (RJ). Analisamos a materialidade das matrículas da modalidade, tal como dados que revelam a concreticidade da crise socioeconômica vivenciada pela juventude da classe trabalhadora no Brasil, um país de capitalismo periférico e dependente, onde desde muito cedo, jovens experimentam a dualidade trabalhar x estudar. Como suporte teórico-metodológico valemo-nos de autores e autoras baseados na perspectiva do materialismo histórico-dialético, entendendo a categoria Estado a partir das formulações de Gramsci e Poulantzas, tal como de dados abertos de pesquisas de instituições governamentais. Compreendemos que o governo do estado do RJ se utiliza da retração de matrículas na modalidade buscando responsabilizar o público potencial da EJA. Concluímos que os movimentos organizados da sociedade civil, como os Fóruns de EJA e Sindicatos, possuem papel central no tensionamento junto ao bloco no poder para promoção de ações e políticas que tendam à classe trabalhadora, neste caso, à EJA enquanto um espaço qualificado de direito à educação.

Palavras-Chave: EJA; Políticas Públicas; Estado; Direitos.

INTRODUÇÃO

É de notório conhecimento que a educação possui papel central na constituição social dos seres humanos, tanto que legislações internacionais e nacionais a consideram como um direito fundamental. Neste sentido, a Declaração Universal de Direitos Humanos tem como premissa no artigo 26 que “Todo ser humano tem direito à educação. A educação será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A educação será obrigatória” (NAÇÕES UNIDAS, 1948) e a Constituição Federal do Brasil de 1988 no artigo 205 a descreve como “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Contudo, partindo da perspectiva da sociedade de classes, o capitalismo se destina a uma produção de força de trabalho de excedentes, onde os sujeitos

⁹⁴ Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH). Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Email: viniciuserj@gmail.com

que são negados do processo de escolarização ou os tem fragmentados não deixam de estar à margem das políticas públicas para educação básica.

Como retrato da contradição entre o que está escrito nas legislações e o que é efetivado no cotidiano há a necessidade de se ofertar a educação básica à população jovem, adulta e idosa expropriada desse direito em suas infâncias e adolescências. Desse modo, tem-se a Educação de Jovens e Adultos (EJA) como a modalidade da educação básica, instituída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996, destinada “àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria” (BRASIL, 1996).

Na conformação dos países em desenvolvimento e de capitalismo dependente (FERNANDES, 2009), como é o caso do Brasil, a EJA ainda não conseguiu superar o caráter de suplência e de reparação, ao contrário de países desenvolvidos em que a educação para pessoas adultas não se insere como oferta da educação básica, possuindo assim um caráter formativo contínuo – ao longo da vida. Desse modo, assimilando e partindo de nossa realidade, a brasileira, buscaremos neste texto analisar os tensionamentos no entorno das políticas públicas para o ensino médio na EJA, junto a rede estadual do RJ, levando em conta o considerável quantitativo de pessoas que não concluíram esta etapa educacional neste território.

Assim, buscando entender o fluxo do capital para compreender as condições de vida e sobrevivência dos jovens e adultos trabalhadores no cenário das políticas educacionais do RJ, tendo o cuidado para tratar das determinações econômicas que impactam os processos de escolarização desses sujeitos, trazendo ao debate os processos de precarização do trabalho.

Entendendo que a realidade não está dada, e sim em constante transformação, mediada pelas contradições, não podemos conceber o Estado e seu papel na elaboração de Políticas Públicas como mera ferramenta da classe dominante. Neste sentido, considerando também o conceito de Estado ampliado de Gramsci, tal como as atualizações do pensamento marxiano provenientes de

Poulantzas, compreendemos que as políticas públicas estão inseridas em outra ordem de determinação.

Segundo Poulantzas, o Estado se constitui na “condensação material de uma relação contraditória”, sendo esta “[...] uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1985, p. 148). Ainda, para o autor, esses embates estão mediatizados “devido ao impacto das lutas populares nas contradições entre classes e frações dominantes em si mesmas. As contradições entre bloco no poder e classes dominadas intervêm diretamente nas contradições no seio do bloco no poder” (POULANTZAS, 1985, p.165).

Desse modo, é fundamental considerarmos a atuação das organizações populares da sociedade civil, como os Fóruns de EJA e os Sindicatos, pois são expressão, também, da classe enquanto força social, de se organizar e consolidar posições nas lutas por seus direitos.

CONTEXTUALIZANDO OS INDICADORES EDUCACIONAIS NO RJ

Buscando promover uma contextualização da realidade vivenciada na educação fluminense e seus impactos junto à classe trabalhadora, iremos trazer aqui os índices evidenciados em dados abertos de pesquisas de instituições governamentais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como o Anuário Brasileiro da Educação Básica que traz dados sistematizados dessas instituições, mas que precisam de um olhar que supere as pseudosoluções elencadas pelos seus formuladores – Todos pela Educação.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD-C – (IBGE, 2020), em 2019, tínhamos no Brasil 47,2 milhões de jovens de 15 a 29 anos, correspondendo a quase um terço (28%) da população acima de 15 anos. Contudo, quando se trata de avaliar a força de trabalho, esses sujeitos representavam mais da metade (54 %) dos desocupados. Entendendo a diversidade existente dentro da faixa-etária que delimita a categoria jovens (15 a 29 anos), e compreendendo que no período de 15 a 17 anos a atividade principal dos sujeitos deva ser a de frequentar a escola média, vamos expor aqui

alguns dados da população de 18 a 29 anos. É a partir dos 18 anos que se agudiza uma problemática advinda da transição escola – mercado de trabalho, refletindo uma maior taxa do que se denomina jovens nem-nem, ou seja, que estão sem estudar e sem trabalhar. Na faixa de 18 a 24 anos esse percentual é de 27% (14% sem trabalho e sem estudo e 13% apenas procuram trabalho), já na faixa 25 a 29 anos, esse percentual é de aproximadamente 25% (IBGE, 2020).

Esse panorama nacional se dá também no estado do RJ. De modo a entender o percurso escolar desses sujeitos, temos que, segundo o Anuário da Educação Básica, publicizado em 2021, de cada 100 crianças matriculadas na educação básica neste estado apenas 67 conseguem concluir o ensino médio até os 19 anos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021). Essa informação nos mostra o gargalo que esta etapa educacional representa para a população subalternizada poder concluir seu percurso de escolarização, assim como a distância que o poder público ainda está de conseguir universalizar o acesso e sobretudo a permanência durante os 12 anos de educação obrigatória.

Segundo dados do INEP (2021), a rede pública estadual de educação concentra majoritariamente as matrículas do ensino médio no estado do RJ, um total de 76,5%. Da população de 15 a 17 anos tem-se 79,4% com matrícula ativa nesta etapa. No que se refere ao rendimento escolar, em 2019, a rede pública estadual de educação apresentava uma aprovação de 81,7%, uma reprovação de 12,5% e um abandono de 5,8%. Já no tocante a distorção idade-série a taxa é de 35,4%, o que representa uma queda de 10,5% quando comparado com o ano de 2009 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021). Cabe chamarmos atenção aqui para um fator que implicou nos últimos anos em uma nova configuração da EJA, a migração de matrículas de jovens com distorção idade-série do ensino regular para a referida modalidade, que tendeu a escamotear resultados nos índices e exames de larga escala. Tal processo resultou no que se identifica como fenômeno da juvenilização da EJA (FERNANDES, 2021).

Em 2020 a rede estadual de educação do RJ possuía 116.439 matrículas de ensino médio na EJA (INEP, 2021). A partir dessa informação e

compreendendo que a população deste estado possui uma estimativa de 17,5 milhões de pessoas⁹⁵, podemos verificar que há um público potencial de estudantes da modalidade que não se encontra com seu direito à educação assegurado, pois, como falado anteriormente, cerca de 47,9% das pessoas residentes no estado do RJ com 15 anos ou mais não concluíram o ensino médio e não frequentam a escola.

Essa situação crítica vivenciada pela população fluminense vai ao encontro dos dados que evidenciam que o RJ possuía a terceira maior taxa de desemprego do país no ano de 2022, com um contingente aproximado de 1,3 milhão de desempregados (IBGE, 2022).

É a partir dessas variáveis que buscamos compreender os tensionamentos ao entorno das políticas públicas gerenciadas pela SEEDUC-RJ para a EJA, visto que nos últimos anos tem se buscado o fechamento de turmas e escolas que ofertam a modalidade com a justificativa de não haver procura por parte dos estudantes. Ou seja, vem se culpabilizando os milhares de sujeitos, que, como vimos, se encontram em situações de extrema dificuldade para manutenção da vida e com baixas perspectivas de futuro.

OS TENSIONAMENTOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Para compreender os movimentos de tensionamento que movem e impulsionam as ações de governo e a formulação de políticas públicas, utilizamos das contribuições de Antônio Gramsci ao entendermos o Estado a partir do conceito de Estado Ampliado, sendo a conjunção de uma Sociedade Política, expressa pela função da coerção, mais uma Sociedade Civil, que expressa a função do consenso, formando assim esta superestrutura.

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da conjunção entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de Sociedade Civil - no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção. (GRAMSCI, 2002b, p. 244).

⁹⁵<https://ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj.html>.

Para ampliar essa compreensão na concepção da categoria Estado e afim de abarcar as diretrizes expressas no desenvolvimento de organização e orientação das políticas públicas, somamos ao referencial teórico as formulações de Nicos Poulantzas, entendendo que apesar do Estado no sistema capitalista servir para organizar as classes dominantes e para desorganizar as classes dominadas, há a possibilidade de estas pressionarem o Estado e conseguirem a implementação de ações positivas para si. Neste sentido, “os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromisso provisório entre o bloco no poder e fração de determinadas classes dominadas” (POULANTZAS, 1985, p. 161), pois

As relações de força no seio do bloco no poder exprimem-se, enquanto precisamente relações de poder, pelas relações contraditórias no próprio seio do Estado e de seus aparelhos, sedes privilegiadas desta ou daquela fração do bloco no poder, e se manifestam igualmente como contradições internas entre as diversas intervenções do Estado atual (POULANTZAS, 1975, p. 177).

Em um contexto de contrarreformas do Estado brasileiro que convergem estrategicamente para intensificação do processo de precarização (Lei da Terceirização total, Reforma da Previdência, Reforma Administrativa, Reforma do Ensino Médio, Uberização) e de diminuição de seu papel social (Emenda Constitucional de congelamento dos gastos), à educação incumbe-se a tarefa central de subordinação ao capital conformando a juventude trabalhadora a adaptação em uma realidade de escassez. Desse modo, o Estado através de seu projeto neoliberal busca promover políticas públicas de educação que nutram.

[...] as relações sociais de produção capitalista e fomenta a corrida pelos sonhos individuais que tentam forjar jovens de novo tipo, limitados à pequena política aprisionados aos projetos individuais que se pode conquistar em curto prazo (COAN; SHIROMA, 2012, p. 273).

Sendo assim, as trajetórias de vida dos filhos da classe trabalhadora circundam a pobreza e a desigualdade, traduzidas na dificuldade de acessar serviços públicos e emprego, para além da dificuldade habitual que vivenciam os estudantes da EJA: a dualidade trabalhar-estudar prematuramente. Com isso,

ao analisarmos a relação trabalho-educação dos filhos da classe trabalhadora é imperativo inscrevermos a Educação de Jovens e Adultos na ordem do dia.

Gramsci apreende que o Estado aparentemente neutro em sua apresentação está comprometido com a classe que dele se apropriou no fortalecimento de sua hegemonia na esfera da sociedade civil, fazendo deste consenso “conteúdo ético” do Estado (SEMERARO, 2006, p. 165).

Analisando o papel encarado pelo governo do estado do RJ na formulação de políticas públicas para o ensino médio na modalidade EJA e seus desdobramentos para a população subalternizada, temos como proposta da Secretaria um projeto de cunho gerencialista pautado na mercantilização da educação em que se

[...] afirma obsessivamente a busca por maior eficiência e produtividade, pela redução e racionalização de custos e recursos, pela avaliação quantitativa dos resultados, etc. Na prática o que se revela é a condição do Estado como “balcão de negócios”, em que a qualidade de geração de divisas a certos grupos econômicos, por meio da criação de novos nichos de mercado (CATINI; MELLO, 2016, p. 1181).

Com isso, buscamos superar o que a realidade nos mostra como aparente, a fim de “reconstituir a mesma totalidade concreta, mas já não como um todo caótico e difuso, e sim como uma unidade rica de determinações e relações de dependências internas” (PACHUKANIS, 2017, p. 81), compreendendo que as relações educativas que permeiam a trajetória dos jovens trabalhadores expressas pela dualidade trabalho-educação têm

[...] a escola como forma social, ao tornar-se um fim em si mesmo, sobretudo em tempos de ideologia da ‘educação permanente’, ‘ao longo de toda vida’, tende a esvaziar-se de conteúdo, fazendo com que prevaleça a forma sobre a formação, um fetichismo educativo em sentido rigoroso, em que as relações sociais são coisificadas e presididas pelas formas, que se subjetivam. Esse processo assume determinações particularmente perversas no que tange à educação das camadas mais pauperizadas da população (CATINI; MELLO, 2016, p. 1187).

No tocante a elaboração e implementação da organização curricular do ensino médio pautado na Lei nº 13.415/2017, a SEEDUC-RJ iniciou seu processo no período do distanciamento social provocado pela pandemia do Covid-19, impossibilitando a participação desejada de profissionais da

educação, estudantes e movimentos sociais. Em dezembro do ano de 2020 foi publicada uma versão preliminar da Orientação Curricular para o ensino médio, elaborada por profissionais da própria Secretaria, onde buscou-se a homologação com o discurso de ter sido fruto de amplo debate e participação da sociedade civil.

Após diversos tensionamentos que contaram com a atuação do Sindicato dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro (SEPE-RJ) e da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do estado, que cobravam um processo com maior participação da sociedade civil, em dezembro de 2021, o Conselho Estadual de Educação deliberou pela aprovação do documento de Orientação Curricular do Estado do Rio de Janeiro, tendo tímidas alterações comparada a versão preliminar, e estipulando a consolidação da implementação do novo currículo do ensino médio, a partir de 2022.

Cabe ressaltar que o processo de gerencialismo da educação que vem alinhado ao novo ensino médio (BRASIL, 2017) já se dava no RJ desde o período que Wilson Risolia chefiou a pasta da Educação (2010-2014). Políticas que se baseiam em ações de bonificação para servidores que alcançam as metas, parcerias público-privadas com formação aligeirada para os jovens, precarização do trabalho docente com atribuições burocráticas etc. Tudo em busca de alavancar o estado junto ao ranking do IDEB.

Ressaltamos que neste processo de reformas educacionais, ainda em 2018, o governo federal promulgou a Resolução nº 3, que atualizou as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Esta prevê que “na modalidade de Educação de Jovens e Adultos é possível oferecer até 80% (oitenta por cento) de sua carga horária a distância” (BRASIL, 2018). Desse modo, abre-se a possibilidade de aprofundar o processo de desescolarização da EJA já intensificado por uma política de peso de governo em prol dos exames de certificação, neste caso o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e pela oferta de cursos na modalidade semipresencial como nos Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJA).

Ou seja, além das outras possibilidades de ofertar a EJA/EM fora da escola, a resolução abre brechas para que a maior parte das aulas do

curso presencial seja oferecida a distância. Talvez por ser um novo governo e pelos efeitos da pandemia, somente em 2021 foram instituídas as Diretrizes Operacionais para a EJA – Resolução 1/2021 (BRASIL, 2021). Esse documento foi um dos que fundamentou a Resolução Seeduc/RJ nº 6.035/2022 (BRASIL, 2022b), que fixa as diretrizes para implantação das matrizes curriculares para a Educação Básica nas unidades escolares da rede pública estadual. Entre essas matrizes estão as da EJA Novo Ensino Médio, em suas formas presencial, semipresencial e EAD (MACHADO; MORAES; VENTURA, 2022, p. 75)

Esta formulação de política pública educacional vai de encontro ao que Gramsci formula como uma formação integral humana com uma escola unitária que promova uma formação humana, social, cultural e consciência crítica (GRAMSCI, 2002a).

É possível observar que na EJA há a preocupação de se incluir de forma excludente (BOURDIEU, 1997) tanto jovens e adultos que estejam fora da escola quanto aqueles que já estão dentro dela, mas com a chamada defasagem idade-série. Isto significa dizer que a elevação da escolarização pode ser garantida por meio dessas estratégias e modulações da oferta da EJA.

Nesta dinâmica, dialogamos com uma perspectiva de educação para a classe trabalhadora, na qual

A formação desse homem colaborador, no cenário histórico apontado, carrega explicitamente a tentativa de neutralização ou apagamento da perspectiva dos conflitos e antagonismos de classe. Portanto, o processo de coesão social é simples e depende de uma sociedade civil ativa, na qual os indivíduos, através do diálogo, da tolerância, e da escolarização, constroem o bem comum e superam suas realidades de pobreza. Os conflitos, as contradições e as possibilidades de luta coletivas, são completamente extintos e a responsabilidade pela pobreza e/ou exclusão social é individual, como também, obviamente, é individual a luta pela sua possível superação, que tem na escolarização – mesmo precarizada – uma de suas apostas e caminho (NICODEMOS; FLOR, 2019, p. 148).

A despeito desta formulação, encontram ressonância na expressão do que Gramsci compreendeu como sendo a “marca social da escola”, com fins de perpetuar em grupos sociais, “uma determinada função tradicional, dirigente ou instrumental” (GRAMSCI, 2000a, p. 49).

Essa implementação tende a limitar o direito de aprender dos estudantes se efetivando em uma educação aligeirada para o trabalho precarizado (ou até

mesmo uma conformação ao não trabalho), tal como criar um público potencial novo para a modalidade da Educação de Jovens e Adultos, visto a impossibilidade de os jovens da classe trabalhadora conciliarem maior tempo dentro da escola e carga horária de trabalho.

Apesar da classe dirigente se sobrepôr na construção da hegemonia, o Estado enquanto movimento regido pela condensação material de forças refletida em seus tensionamentos “também age de maneira positiva, cria, transforma, realiza” (PULANTZAS 1985, p.35), favorecendo até mesmo a classe subalterna. Neste processo, temos que o SEPE-RJ e o Fórum de EJA-RJ vêm representando a população trabalhadora na esfera da sociedade civil de forma organizada. Estabelecendo plenárias, escutas e formulação de material que desvelam o encortinado.

O SEPE-RJ vem buscando mobilizar a população para uma campanha a favor da revogação do novo ensino médio, partindo da escala micro (estado do RJ) para a escala macro (governo federal). Neste sentido, pensar uma EJA cidadã é pensar a revogação do novo ensino médio. Tais processos devem correr em paralelo. Já o Fórum de EJA – RJ vem produzindo diversos dossiês⁹⁶ que denunciam as realidades com fechamento de turmas, baixa aderência à matrícula, baixa chamada pública e busca ativa.

Hoje, com o governo eleito do presidente Lula no executivo, entendemos ser um momento para reconstrução de políticas públicas para Educação de Jovens e Adultos trabalhadores, colocando-a na agenda do Ministério da Educação como uma prioridade. Neste sentido, os Fóruns de EJA têm uma responsabilidade grande nesta frente pautando as demandas, e as possíveis ações a serem executadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da materialidade dos dados, verificamos ter se construído, sobretudo, na última década um projeto de Estado, com políticas públicas, para

⁹⁶ [Fórum EJA Rio de Janeiro | \(forumeja.org.br\)](http://forumeja.org.br)

promoção da precarização da força de trabalho combinada com a negação de direitos humanos e sociais, como a educação.

Essa dinâmica que vem impactando a vida da juventude trabalhadora se mostra fruto da crise contemporânea do capital, onde se expressa de forma mais impactante a partir do segundo governo da Presidenta eleita Dilma Rousseff, onde se quebrou o pacto de conciliação de classes.

Essa conjuntura é refletida em políticas públicas que negam direitos e condições para ascensão social e uma formação humana que propicie “ao conjunto das massas trabalhadoras a pensar, a estudar, a dirigir e a controlar quem dirige” (GRAMSCI, 2000a, p. 40).

Conforme vimos no decorrer deste texto, essas agendas governamentais deliberam uma realidade que atinge sobretudo os jovens, proporcionando-os uma realidade onde são obrigados a conviver precocemente com a negação de direitos básicos, que coadunam com índices que os classificam como: maior população precarizada, desocupada, desalentada, encarcerada, assassinada e com acesso fragmentado a políticas sociais e de educação. Ressaltamos que esse panorama já era anunciado por Marx no século passado, ao afirmar que “[...] não faltarão aos senhores capitalistas carne e sangue frescos para serem explorados e aos mortos será determinado que enterrem os seus mortos” (MARX, 2014, p. 64).

Contudo, sabendo que o Estado materializa essa condensação de forças intra e entre classes, e que através de movimentos organizados da classe trabalhadora podemos tensionar ações que a favoreça indo de encontro a classe burguesa hegemonicamente constituída no poder, enquanto engajados políticos devemos buscar mecanismos que surjam nas brechas das contradições do sistema capitalista, protagonizando uma resistência ativa insurgente organizada. Neste sentido, os movimentos sociais organizados da sociedade civil possuem grande potencial.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Os excluídos do interior**. In: BOURDIEU, Pierre (org.). *A miséria do mundo*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1997.

BRASIL. **Constituição (1988)**. República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: mar. 2023.

_____. **Lei nº. 9.394/1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 7 mar. 2023.

CATINI, Carolina; MELLO, Gustavo. **Escolas de luta, educação e política**. *Educ. Soc.* São Paulo, v. 137, n. 37, p. 1177-1202, out./dez. 2016.

COAN, Marival; SHIROMA, Eneida. **Educação para o empreendedorismo: forjando um jovem de novo tipo?** In: SILVA, M. M. da; QUARTIERO, E. M.; EVANGELISTA, O. (Orgs.). *Jovens, trabalho e educação: a conexão subalterna de formação para o capital*. Campinas: Mercado de Letras, 2012.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Globo, 2009.

FERNANDES, Marcos. **A juvenilização da EJA no ensino médio da rede pública estadual do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, 2021.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 02. 3ª Ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual**. Notas técnicas: versão 1.7. Ipea: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3nOR80m> Acesso em: 13 mar. 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral**. 1º trimestre 2022. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas%20> Acesso em: 13 mar. 2023.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília: 2021. Disponível em: <https://bitly.com/Lzmtz> Acesso em: 13 mar. 2023.

MARX, Karl. **Trabalho assalariado e capital e salário, preço e lucro**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em 7 mar. 2023.

NICODEMOS, Alessandra.; FLOR, Débora. **Material didático do Programa NEJA: tensões entre possibilidades emancipatórias e currículo prescritivo no trabalho docente em história**. *Revista História & Ensino*, Londrina, v. 25, n. 1, p. 139-157, jan./jun. 2019

PACHUKANIS, Evguiéni. **Teoria Geral do Direito e marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Trad. Antonio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975



POULANTZAS, Nicos. ***O Estado, o Poder, o Socialismo***. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

SEMERARO, Giovanni. ***Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis***. 2ª edição. Aparecida, SP: Idéias e Letras, 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021**. São Paulo: Moderna, 2021.

O PAPEL DAS COOPERATIVAS E DAS ONG'S EDUCACIONAIS NO COMBATE A EXPLORAÇÃO DA MÃO DE OBRA

Diandra da Silva Valencio Netz⁹⁷
Cesar Henrique Marson de Andrade⁹⁸

Resumo: Este artigo analisa a importância da cooperação e do papel das organizações cooperativas na garantia dos direitos dos trabalhadores brasileiros, especialmente no contexto de combate ao trabalho escravo contemporâneo. Destaca-se que o trabalho escravo persiste no Brasil, manifestando-se em condições degradantes, jornadas exaustivas e salários inadequados, e é frequentemente observado em setores como agricultura, construção civil, mineração e indústria têxtil. Além disso, o texto destaca o papel das Organizações Não Governamentais (ONGs) na proteção dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, especialmente no combate à exploração do trabalho infantil. A interconexão entre sociedade civil, ONGs e movimentos sociais populares é destacada como crucial na promoção de mudanças sociais positivas e na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A importância desse trabalho reside na sua capacidade de abordar uma realidade que engloba tanto a exploração do trabalho de adultos quanto a vulnerabilidade enfrentada pelo público infante-juvenil. Além disso, destaca-se o papel crucial desempenhado pelas cooperativas e organizações não governamentais (ONGs) na proteção e promoção dos direitos fundamentais desses grupos.

Palavras-Chave: Cooperativismo; ONG's; Trabalho Escravo Contemporâneo.

INTRODUÇÃO

A exploração da mão de obra no Brasil, seja na forma de trabalho escravo propriamente dito ou em situações análogas a essa condição, continua a ser uma triste realidade que desafia os esforços contínuos para a sua erradicação. Apesar dos avanços na legislação, nas políticas públicas e esforços de diversos setores da sociedade, ainda existem casos de trabalhadores submetidos a condições degradantes, jornadas exaustivas e privação de direitos fundamentais. O combate a essa prática requer uma abordagem abrangente, envolvendo a atuação coordenada de instituições governamentais, organizações não governamentais (ONGs), associações Cooperativas e a conscientização da sociedade para assegurar um ambiente de trabalho digno e livre de exploração.

No contexto do trabalho análogo à escravidão, dados alarmantes do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) revelam que somente no primeiro semestre de 2023 foram resgatados 1.443 trabalhadores nessa condição no

⁹⁷ Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito/UNIJUI – Mestrado Interinstitucional com a Faculdade FAVOO(Coop). Email: diandra.netz@sou.unijui.edu.br

⁹⁸ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito/UNIJUI – Mestrado Interinstitucional com a Faculdade FAVOO(Coop). Email: cesar.andrade@sou.unijui.edu.br

Brasil. Esses resgates evidenciam a persistência de práticas desumanas e degradantes que ainda perduram no cenário laboral, desafiando os esforços das autoridades e organizações engajadas na promoção dos direitos trabalhistas.

A questão da exploração do trabalho não se restringe apenas aos adultos, mas também envolve a exploração da mão de obra infantil. Segundo dados preocupantes da Agência Gov, somente em 2023 o país registrou 1.705 casos de exploração de crianças e adolescentes. Essa estatística revela a urgência de medidas efetivas para combater essa prática, que priva os jovens de uma infância saudável, comprometendo seu desenvolvimento educacional, emocional e social.

A mobilização da sociedade civil, organizações não governamentais e instituições governamentais é essencial para construir um futuro em que a exploração infanto-juvenil seja uma triste página virada em nossa história.

As cooperativas, quando bem organizadas e comprometidas com os princípios cooperativistas, podem desempenhar um papel significativo na defesa contra o trabalho escravo. Essas organizações têm potencial para promover práticas laborais dignas, garantindo condições adequadas aos trabalhadores e combatendo situações de exploração.

As ONG's educacionais por sua vez desempenham um papel crucial na defesa contra a exploração do trabalho infantil, concentrando-se em várias frentes para prevenir, combater e reverter essa prática prejudicial. Programas como conscientização e educação, atividades extracurriculares, monitoramento e denúncia contribuem na mitigação deste cenário.

O legislador ao instituir o cooperativismo e as organizações não governamentais (ONGs) reflete um interesse em promover formas alternativas de organização social e econômica, visando o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a participação cidadã.

O texto está estruturado em duas seções. Primeiramente busca discutir o potencial das cooperativas na proteção e promoção dos direitos fundamentais, em especial os direitos trabalhistas e a dignidade do trabalhador. Em seguida, o objeto de análise se dá entorno das Organizações Não Governamentais (ONG's)

educacionais, como entidades capazes de através de diversas atividades ofertadas não apenas proporcionar uma experiência educacional complementar a criança e adolescente, mas também de atuarem como agentes de proteção contra a exploração do trabalho infantil em linha com o princípio da doutrina da proteção integral prevista no artigo 277⁹⁹ da Constituição Federal de 1988.

Por fim busca demonstrar a capacidade e responsabilidade que as entidades cooperativas e as ONG's possuem na salvaguarda dos direitos humanos, em especial contra a exploração da mão de obra, tanto do adulto como do público infanto-juvenil.

A COOPERAÇÃO COMO MECANISMO DE GARANTIR OS DIREITOS DOS TRABALHADORES BRASILEIROS

Ao adotar princípios cooperativos as organizações podem desempenhar um papel fundamental na criação de ambientes de trabalho justos e na prevenção de situações análogas à escravidão. Essas potencialidades destacam a importância do cooperativismo como uma abordagem eficaz para lidar com questões de exploração no mercado de trabalho.

O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

O Brasil tem sua história grifada pela escravidão, que durou mais de três séculos até a abolição oficial da escravatura em 1888. No entanto, mesmo após a abolição, o país enfrentou e ainda enfrenta enormes desafios relacionados as formas contemporâneas de trabalho análogo à escravidão.

Ora, o trabalho escravo contemporâneo no Brasil está relacionado com condições de trabalho degradantes, jornadas exaustivas, restrições à liberdade dos trabalhadores e salários inadequados (baixos ou inexistentes), ou seja, os trabalhadores enfrentam circunstâncias de trabalhos extremamente precárias e

⁹⁹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

exploradoras, de maneira semelhante aos aspectos mais desumanos da escravidão histórica.

Essas situações são geralmente observadas em setores da agricultura, da construção civil, da mineração e da indústria têxtil, principalmente em áreas remotas ou regiões que possuem uma fiscalização insuficiente ou inexistente.

Importante dizer que, nos seis primeiros meses de 2023 o ministério do Trabalho resgatou 1443 trabalhadores em condições de trabalho análogo a escravidão no Brasil. Sendo que, após tais resgates, por meio da Justiça do Trabalho, houve a condenação e pagamento de mais de seis milhões em verbas trabalhistas pagas os trabalhadores libertados.

Na ânsia de combater essas práticas o governo brasileiro, as organizações não governamentais, as cooperativas e a sociedade civil de um modo geral têm empreendido esforços para contrapor o trabalho escravo moderno, sempre atuando em busca de meios para tolher tais acontecimentos. Neste mesmo caminho o Ministério Público do Trabalho e a Polícia Federal têm conduzido operações para identificar e erradicar casos de trabalho análogo à escravidão, resgatando trabalhadores em situações precárias.

Contasse que a dignidade da pessoa humana, na atualidade, está intimamente ligada ao desenvolvimento do trabalho.

Entretanto, para que se considere configurado o crime de trabalho análogo à escravidão, atualmente, não é necessário a remissão à exata figura do escravo formal existente no Brasil antes de 1888, com correntes, preço e cor de pele definida. A dignidade humana, pilar do ordenamento jurídico, é que irá nortear este enquadramento através da observância dos novos grilhões criados e de sua afronta à dignidade do trabalhador. Vale dizer, a escravidão se torna visível por meio de uma perspectiva contemporânea, diretamente ligada à dignidade humana (MARTINEZ, 2013, p. 99).

A persistência do trabalho escravo contemporâneo representa um flagrante violação dos direitos humanos e uma afronta aos princípios fundamentais do trabalho digno. Em pleno século XXI, a existência de condições análogas à escravidão, que incluem restrição de liberdade, jornadas exaustivas e salários inadequados, evidencia a necessidade urgente de esforços globais e

locais para erradicar essa prática inaceitável e garantir a dignidade de todos os trabalhadores

AS POTENCIALIDADES DO COOPERATIVISMO CONTRA O TRABALHO ESCRAVO

Sabemos que as Cooperativas são organizações autônomas de pessoas que se unem voluntariamente para atender às suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais por meio de uma empresa de propriedade conjunta e operada de forma democrática. Essas organizações são baseadas nos princípios da cooperação, e a gestão é realizada de maneira democrática, com cada membro tendo direitos iguais de participação nas decisões.

No cooperativismo pessoas livres se unem, somando suas forças de produção, sua capacidade de consumo e suas economias, no intuito de evoluírem econômica e socialmente, elevando seu padrão de vida. Visa-se, igualmente, beneficiar a comunidade local e toda a sociedade por meio do aumento e barateamento da produção, do consumo e do crédito. (SCHNEIDER, p. 148, 2017)

Partindo desta premissa, as cooperativas possuem uma grande importância no combate ao trabalho escravo contemporâneo, ora, elas promovem princípios de solidariedade, equidade e justiça social. Ao promover uma abordagem mais colaborativa, participativa e ética nos negócios, as cooperativas desempenham um papel importante na construção de uma economia mais justa e na redução do risco de trabalho escravo contemporâneo.

Veja que as cooperativas surgiram com algumas regras, e um ponto forte é a busca pelo combate à exploração da classe trabalhadora. A Consagrada doutrinadora Giseli Ramos Onofre esclarece que:

Em consequência da exploração que o capitalismo colocava à classe trabalhadora, esta tentou romper com a dominação sofrida, se organizando de forma coletiva por meio da cooperação. Desta união da força de diversos trabalhadores foi possível a elaboração de movimentos capazes de amenizar os traumas econômicos e sociais que os afligiam. Dentre esses movimentos podemos destacar as práticas da economia solidária e o cooperativismo, que surge com o objetivo de garantir os direitos dos trabalhadores, com a invenção de princípios justos de produção e repartição dos rendimentos (ONOFRE, 2009).

E mais, as cooperativas buscam equiparar todos os seus cooperados, de modo, a ter um equilíbrio entre as decisões tomadas dentro das cooperativas.

Os principais princípios trabalhados nas cooperativas: equidade; educação; formação; etc. devem sempre ser resguardados para garantir a dignidade no desenvolvimento do trabalho. E mais, o controle dessas cooperativas são efetivamente realizados pelos próprios cooperados, de modo a garantir que a gestão ouça todos.

Esses são alguns aspectos jurídicos ligados às relações de trabalho em cooperação. É importante que as cooperativas compreendam e estejam em conformidade com as leis locais que regem sua operação para garantir uma base legal sólida e promover relações de trabalho justas e equitativas.

Dessa forma, os trabalhos desenvolvidos nas Cooperativas garantem aos trabalhadores dignidade na efetividade de seus cargos, e contribuindo para a redução do trabalho escravo no país.

ONG'S COMO INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO CONTRA A EXPLORAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

As Organizações Não Governamentais (ONGs) desempenham um papel fundamental na proteção e garantia dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes, especialmente daquelas em situações de vulnerabilidade, expostas a riscos reais de violação de seus direitos. Em um contexto em que os desafios sociais podem ameaçar o bem-estar e o desenvolvimento saudável dos jovens, as ONGs emergem como agentes comprometidos em assegurar um ambiente seguro e propício ao pleno exercício de seus direitos.

Essas organizações atuam de diversas maneiras, abordando questões que vão desde a erradicação do trabalho infantil, combate à exploração sexual até a promoção da educação inclusiva e o acesso a serviços de saúde. Muitas ONGs concentram esforços na criação de programas específicos direcionados a crianças e adolescentes em situação de risco, oferecendo apoio psicossocial, orientação educacional, e, quando necessário, intervenções jurídicas para garantir a proteção dos direitos desses jovens.

Em um cenário em constante evolução, as ONGs emergem como parceiras indispensáveis na construção de um mundo mais justo e seguro para todas as crianças e adolescentes.

O QUE É UMA ONG

Trata-se de uma entidade privada, sem fins lucrativos, que visa promover ações sociais, ambientais, culturais ou de outro cunho, com o objetivo de contribuir para o bem-estar da sociedade. Diferentemente das instituições governamentais, as ONGs são independentes e não fazem parte da estrutura do Estado.

As ONGs desempenham um papel crucial em diversos setores, abordando questões que variam desde direitos humanos e meio ambiente até saúde e educação. Elas geralmente são financiadas por doações, parcerias com empresas, fundações ou mesmo por meio de projetos específicos. Sua atuação é pautada por valores e princípios que refletem suas missões e objetivos.

Essas organizações desempenham um papel fundamental na promoção da participação cívica e na mobilização da sociedade para causas importantes. Muitas vezes, atuam como mediadoras entre os cidadãos e os órgãos governamentais, buscando preencher lacunas e promover mudanças positivas.

Conforme nos ensina Salete Valesan Camba (2009):

As ONG são organizações que objetivam não apenas a satisfação das necessidades e interesses de determinados grupos da sociedade, mas também e, especialmente, mudanças globais, através da influência política. As ONGs possuem tanto uma função social quanto uma função política (CAMBA, 2009, p. 23).

O envolvimento crescente da sociedade civil organizada, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais populares como sujeitos ativos é uma característica marcante nas dinâmicas sociais contemporâneas. Esses atores desempenham papéis significativos na formação da opinião pública, na promoção de mudanças sociais e na busca por soluções para questões diversas. O envolvimento desses sujeitos ativos reflete uma busca por participação cidadã, transparência e responsabilidade social.

Nesse cenário, a interconexão entre sociedade civil, ONGs e movimentos sociais populares contribui para a construção de uma esfera pública vibrante e para a promoção de mudanças positivas em diversas esferas da sociedade.

Nesta seara Dileno Dustan Lucas de Souza (2009) destaca que:

[...] as ONGs vêm passando por profundas mudanças, seja do ponto de vista de suas relações com a sociedade e com os movimentos sociais, seja no tocante às mudanças que implementa em suas políticas, tendo em vista as transformações que ocorrem no mundo do trabalho e a feição neoliberal assumida pelo Estado. Tal evidência impõe a necessidade de buscar-se compreender sua forma de organização social (SOUZA, 2009, p.21).

ONGs frequentemente atuam em áreas onde o Estado pode ter limitações de recursos, alcance ou eficiência. Elas identificam necessidades específicas na sociedade e buscam preencher essas lacunas, oferecendo serviços, suporte e iniciativas que complementam as ações do governo. Frequentemente se especializam em questões específicas e têm a flexibilidade para se adaptar rapidamente às necessidades emergentes.

O envolvimento de ONGs contribui para a descentralização do poder e a promoção da participação cidadã. Isso cria uma sociedade civil ativa, engajada e capaz de influenciar positivamente as políticas públicas. Embora as ONGs possam desafiar e questionar políticas e práticas governamentais, a maioria delas respeita a soberania estatal e reconhece o papel fundamental do governo na implementação de políticas abrangentes. Em resumo, a ideia é que as ONGs não buscam substituir o Estado, mas sim colaborar com ele para fortalecer as respostas a desafios sociais e promover o bem comum. Essa abordagem colaborativa é vista como uma maneira eficaz de abordar questões complexas e alcançar resultados mais abrangentes e sustentáveis.

A respeito da atuação das ONGs na sociedade em vista da não substituição do papel do Estado como agente garantidor primário dos direitos fundamentais Camba (2009) nos esclarece que a:

ONG não é movimento, não é Estado, não substitui o Estado, não depende nem economicamente nem institucionalmente do Estado, não é empresa lucrativa, não é entidade representativa de seus associados ou de interesse corporativo, não é entidade assistencialista de perfil

tradicional, não é mercado e não é organização multilateral (CAMBA, 2009, p. 26).

Ao concentrar seus esforços em áreas desafiadoras, as ONGs buscam efetuar mudanças positivas, aliviar o sofrimento humano e promover a equidade e a justiça.

AS ONG'S E A EDUCAÇÃO

ONGs educacionais muitas vezes desenvolvem programas que complementam o currículo escolar tradicional. Elas oferecem atividades que ampliam e enriquecem a aprendizagem dos alunos em áreas como ciência, tecnologia, artes, esportes e disciplinas base como português e matemática.

Muitas ONGs oferecem programas de reforço escolar e tutoria, visando ajudar alunos que possam estar enfrentando dificuldades acadêmicas. Essas iniciativas ajudam a garantir que os alunos compreendam os conceitos ensinados na escola. Implementam programas inclusivos, promovendo a participação de alunos de diferentes origens, habilidades e contextos socioeconômicos. Isso contribui para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

Em resumo, as ONGs educacionais preenchem lacunas e enriquecem a experiência educacional dos alunos no contra turno da escola pública. Ao oferecerem atividades diversificadas e centradas no aluno, essas organizações desempenham um papel crucial no desenvolvimento educacional e social das crianças e adolescentes.

Além de proporcionar um conjunto de atividades educacionais, cultural e esportiva dentro de um espaço seguro e com acompanhamento de professores, monitores e dirigentes, as ONGs por vezes acabam também atuando como uma espécie de creche de crianças e adolescentes.

À medida que crianças e adolescentes direcionam a maior parte de seu tempo, geralmente nos períodos matutino e vespertino, para participar ativamente de atividades educacionais, culturais e esportivas, tanto no ambiente escolar (ensino básico) quanto nas iniciativas promovidas por Organizações Não

Governamentais (ONGs) durante o contra turno, eles se tornam menos vulneráveis à exploração de sua mão de obra como trabalhadores infantis. Essa abordagem dual, envolvendo tanto a escola quanto as ONGs, cria um ambiente mais propício ao desenvolvimento integral, reduzindo significativamente os riscos associados ao trabalho infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da legislação e do trabalho realizado pelas Cooperativas e pelas ONG's revelaram a importância desses mecanismos para o combate ao trabalho análogo a escravidão no Brasil. Ora, tanto as Cooperativas quanto as ONG's se mostram imprescindíveis para o desenvolvimento social digno, dando diferentes nuances na evolução de garantia ao trabalho digno.

As ONG's educacionais e as Cooperativas atuam no cerne do problema social. Veja que a primeira age dentro da sociedade, visando propiciar as crianças e adolescentes uma série de ocupações educacionais, culturais e esportivas dentro de um espaço seguro e assistido por pessoas responsáveis pelo desenvolver das atividades, já a segunda promove meios para que os trabalhos (de um modo geral) sejam exercidos com o devido respaldo legal e garantindo a dignidade do ser humano.

Se consideramos o trabalho das ONG's educacionais e das Cooperativas conseguiremos verificar que são criadas alianças que vão além do fornecimento de conhecimentos teóricos, ocupação de tempo, elas vêm proporcionando oportunidades práticas e sustentáveis para o crescimento e desenvolvimento da comunidade.

Essa abordagem integrada pode contribuir significativamente para a construção de sociedades mais justas e resilientes. Conclui-se que as Cooperativas e as ONGs têm propiciado alternativas econômicas e sociais que ajudam o desenvolvimento humano, além de proteger os trabalhadores contra a exploração e promovem ambientes de trabalho justos, sadios e éticos.

REFERÊNCIA

- ARAÚJO, Thays de. **Brasil registrou 1.705 casos de trabalho infantil somente em 2023**. Agência Gov. Brasília, 12 out. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202310/brasil-registrou-1-705-casos-de-trabalho-infantil-em-2023> Acesso em: 31 jan. 2024
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 06 de julho de 2023.
- BRASIL. **Ministério do Trabalho e Emprego**. MTE resgatou 1.443 trabalhadores de condições análogas à escravidão em 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2023/junho/mte-resgatou-1-443-trabalhadores-de-condicoes-analogas-a-escravidao-em-2023> Acesso em: 31 jan. 2024.
- CAMBA, Salete Valesan. **ONGs e Escolas Públicas: Uma Relação em Construção**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- MARTINEZ, Luciano. **Curso de Direito do Trabalho**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ONOFRE, Gisele Ramos. **Embates e Debates Sobre o Cooperativismo Rural**. In: IV EPCT, ENCONTRO DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA TECNOLÓGICA, - Campo Mourão - PR. Anais eletrônicos. Fecilcam, 2009. Disponível em: http://www.fecilcam.br/nupem/anais_iv_epct/PDF/ciencias_exatas/04_ONOFRE_SUZUK%20I.pdf Acesso em: 04 fev. 2024.
- SCHNEIDER, Odelso José. **Perspectiva Econômica**. vol 13, n. 2. P. 147 – 157, jul./dez.2017.
- SOUZA, Dustan Lucas de. **Movimentos Sociais, ONGs & Educação**. Aparecida: Idéias & Letra, 2009.

OS OBJETIVOS DO PROGRAMA RESIDÊNCIA PEDAGÓGICA A PARTIR DO PRECEPTOR DO INSTITUTO ESTADUAL PADRE FRANCISCO GARCIA

João Pedro da Rosa Ribeiro¹⁰⁰

André Iser Siqueira¹⁰¹

Melissa da Rosa Ribeiro¹⁰²

Resumo: O Programa Residência Pedagógica (PRP) é uma política pública de formação de professores, tanto em instituições de ensino superior públicas, quanto privadas. Sua implementação e supervisão dá-se pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a CAPES. Para compor sua organização, é possível identificar-se quatro atores: Coordenador Institucional; Docente Orientador; e Residente. Para a execução do PRP apresentam-se cinco objetivos: o fortalecimento dos saberes práticos e teóricos da educação; contribuir para os processos formativos da identidade dos licenciandos; responsabilidade de IES e educação básica na preparação dos futuros docentes; valorizar os saberes dos educadores dos institutos de educacional de ensino básico; e fomentar a pesquisa das práticas pedagógicas. Discute-se neste manuscrito, a implementação dos objetivos do Programa Residência Pedagógica, a partir dos relatos do Preceptor. Sob questões metodológicas, empregou-se a técnica denominada entrevista. O sujeito indagado é docente do Instituto Estadual Padre Francisco Garcia. Para compreensão dos dados colhidos, aplicou-se a análise de conteúdo. Como resultados, constatou-se que: os aspectos teóricos são contemplados de forma parcial, enquanto os práticos são considerados êxitos. Quanto à contribuição para a identidade docente, afirmou-se que o Residente se vê como professor, a partir do PRP. Pode-se dizer que há responsabilidade entre educação básica e ensino superior, pois, ocorrem práticas educacionais na primeira, ancoradas pela segunda. Sob o objetivo de valorização dos saberes docentes, o entrevistado afirma ser reconhecido por Residentes e Docente Orientador. Por fim, o último objetivo atenta-se sobre pesquisa, na qual o Preceptor em estudo afirma não induzir seus Residentes.

Palavras-Chave: Educação pública; Programa Residência Pedagógica; Unipampa; Formação de professores; Preceptor do Programa Residência Pedagógica.

INTRODUÇÃO

O Programa Residência Pedagógica ou PRP caracteriza-se por ser uma public policy¹⁰³ de formação de professores. São selecionados institutos de ensino superior (IES) tanto de caráter privado, quanto público, a fim de articulem

¹⁰⁰ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Email: joaoribeiro.aluno@unipampa.edu.br

¹⁰¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Email: andresiqueira.aluno@unipampa.edu.br

¹⁰² Graduanda no Curso de Bacharelado em Direito. Docente da Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Email: melissaribeiro.aluno@unipampa.edu.br

¹⁰³ Em línguas derivadas do Latim, a palavra política possui sentido de atividades partidárias e de diretrizes. No entanto, nos países com idiomas provenientes das línguas anglo-saxãs, os dois assuntos possuem diferentes nomenclaturas. Assim sendo, adota-se politic, para o campo partidário e policy para ações públicas.

com as escolas da rede básica brasileira¹⁰⁴ a formação de futuros docentes. A execução do programa se dá pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A primeira edição do PRP, aconteceu entre 2018 e 2020¹⁰⁵. No ano de 2020, ocorre a segunda implementação, com fim em 2022. Já a última edição compreende o período de 2022 e 2024.

Para que esta política pública educacional tenha execução, necessita-se que uma instituição de ensino superior (IES), participe de um edital gerado pela CAPES. Na primeira edição, os educandários pautaram-se sob regimento do Edital N° 6/2018¹⁰⁶. Já em relação à segunda implementação, os candidatos planejaram seus trabalhos em torno do certame N° 01/2020¹⁰⁷. Por fim, na última edição, participaram do Edital N° 24/202¹⁰⁸. No Programa Residência Pedagógica, é possível observar 4 (quatro) atores: o Coordenador Institucional; o Docente Orientador; o Preceptor; e o Residente.

Os sujeitos mencionados tem direito de exercer suas funções junto à Universidade Federal do Pampa, em virtude de a mesma haver submetido um Projeto Institucional¹⁰⁹ para a CAPES no ano de 2022, ou seja, ação possibilitadora de implementação do Programa Residência Pedagógica. Entre os Núcleos desta IES, apresenta-se o de Geografia¹¹⁰, localizado no campus de São Borja. Neste Núcleo exercem seu trabalho 2 Docentes Orientadores, 4 Preceptores e 20 Residentes. As práticas educacionais são desenvolvidas em três educandários do município: Instituto Estadual Padre Francisco Garcia,

¹⁰⁴ Este é um dos objetivos do Programa Residência Pedagógica. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/programa-residencia-pedagogica#:~:text=O%20Programa%20de%20Resid%C3%Aancia%20Pedag%C3%B3gica,a%20perfei%C3%A7oamento%20da%20forma%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20de>

¹⁰⁵ Cada edição do PRP possui duração de 18 (dezoito) meses.

¹⁰⁶ Edital de chamada pública para recebimento de projetos das IES. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf>

¹⁰⁷ O presente edital pode ser encontrado em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-residencia-pedagogica-pdf>

¹⁰⁸ Informações encontradas em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/editais/29042022_Edital_1692979_Edital_24_2022.pdf

¹⁰⁹ Projeto Institucional é o documento submetido à CAPES, a fim de aprovação da universidade a receber o Programa Residência Pedagógica.

¹¹⁰ Este Núcleo está vinculado ao Curso de Licenciatura em Ciências Humanas.

Escola Técnica Estadual Olavo Bilac e Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa.

No manuscrito em questão, procura investigar os objetivos do Programa Residência Pedagógica, dentre os quais pode-se citar: fortalecimento dos elementos teórico-práticos da docência; fomentar a construção da identidade do futuro educador; vincular o processo formativo de docentes entre institutos de educação superior e básico; a valorização dos saberes e experiência dos docentes da rede básica escolar; e induzir à pesquisa referente às práticas pedagógicas desenvolvidas em meio à política. Parte esta pesquisa, destes cinco objetivos, buscando observar como os mesmos são efetivados pelo Preceptor do Instituto Estadual Padre Francisco Garcia.

Portanto, indagou-se o Preceptor, componente do Programa Residência Pedagógica, a fim de entender de que modo foram aplicados os cinco objetivos desta política em sua instituição de ensino básico. Deste modo, aplicou-se a técnica de pesquisa entrevista, manipulada para obter dados e informações sobre um assunto em específico, entre o pesquisador e seu (s) pesquisado (s). (MARCONI; LAKATOS, 2003, p.194). Por ser implementada somente uma escola, esta pesquisa recebe aspectos característicos de um estudo de caso. Assim, a técnica em questão é caracterizada por uma investigação aprofundada, permitindo mais detalhamento do objeto de pesquisa. (GIL, 2008, 76). Já em relação à interpretação de dados, foi utilizado a análise de conteúdo (BARDIN, 2016).

DESENVOLVIMENTO

As primeiras discussões para criação de uma residência para professores, ocorreu no Senado do Brasil em 2007, através do Projeto de Lei Nº 227¹¹¹, sob o nome de Residência Educacional. (FARIA; PEREIRA, 2019, p.335). A proposta foi colocada em pauta pelo Senador Marco Maciel, do Democratas de Pernambuco. (Silva; Cruz, 2018, p. 230). No ano de 2012, o mesmo projeto foi

¹¹¹ Projeto de Lei do Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80855>

adaptado pelo parlamentar Blairo Maggi (PR-MT). Uma das mudanças dá-se pelo nome do programa, que deixa de ser Residência Educacional e torna-se “Residência Pedagógica” (SILVA; CRUZ, 2018, p.231). Conforme a normativa, o trabalho duraria 800 horas e teria como destino a educação infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental.

O projeto não previa a residência como pré-requisito para a atuação na educação básica, para não impedir a atuação de docentes em exercício que não tiveram acesso a essa formação. Ainda, de acordo com aquele PLS, haveria a possibilidade que o certificado de aprovação na Residência Pedagógica pudesse ser utilizado nos processos seletivos das redes de ensino, no contexto de concurso por provas e apresentação de títulos, assim como, os professores em exercício, poderiam se beneficiar da realização da residência, como estratégia de atualização profissional. (SILVA; CRUZ, 2018, p.231)

Mais mudanças ocorrem em 2014, desta vez em relação ao nome, a policy toma o nome de “Residência Pedagógica para todos os professores da educação básica.” (FARIA; FERREIRA, 2019, p.336). Segundo as autoras, a nominata altera-se em função da pressão dos profissionais da educação. Conforme foi demonstrado, as discussões acerca da residência para educadores iniciam-se em 2007, e consolida-se somente em 2018, com a primeira versão do Programa Residência Pedagógica, sob a égide da Portaria Nº 38/2018. Esta normativa instituiu oficialmente o PRP e traçou objetivos para execução.

Art.1º Instituir o Programa Residência Pedagógica com a finalidade de apoiar Instituições de Ensino Superior (IES) na implementação de projetos inovadores que estimulem a articulação entre teoria e prática nos cursos de licenciatura, conduzidos em parceria com as redes públicas de educação básica. (BRASIL, 2018, p.1)

Portanto, o Programa Residência Pedagógica trata-se de uma policy¹¹² de formação de docente, que relaciona, neste processo, instituições de ensino superior e escolas da rede básica de ensino brasileiro.¹¹³ O trabalho é gerido

¹¹² Em línguas derivadas do Latim, a palavra política possui sentido de atividades partidárias e de diretrizes. No entanto, nos países com idiomas provenientes das línguas anglo-saxãs, os dois assuntos possuem diferentes nomenclaturas. Assim sendo, adota-se *politic*, para o campo partidário e *policy* para ações públicas.

¹¹³ Este é um dos objetivos do Programa Residência Pedagógica. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-basica/programa-residencia->

pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A edição inicial deu-se entre 2018 e 2020¹¹⁴. Ainda no mesmo ano de 2020, deu-se a segunda etapa de implementação desta política e terminou em 2022. Finalmente, aconteceu a terceira edição durante os anos de 2022, 2023 e 2024.

Para que a instituição de ensino superior participe do PRP, a mesma deve submeter-se a um edital veiculado pela CAPES. O documento em questão é o Projeto Institucional e deve ser “[...] apresentado por Instituição de Ensino Superior - IES para desenvolvimento de atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Na primeira edição, os educandários de ensino superior pautaram-se sob o Edital Nº 6/2018¹¹⁵. Em relação à segunda edição, as IES planejaram seus trabalhos com base no Edital Nº 01/2020. Já na última edição, sob rigor do Edital Nº 24/2022. Portanto, para que fossem implementados os trabalhos do Programa Residência Pedagógica, instituições públicas e privadas tiveram de submeter-se a estes certames.

Conforme pode ser observado na Portaria Nº 82, atores possuem direitos e pressupostos a serem seguidos na edição de 2022. Uma das orientações que este documento fomenta, é em relação à proposição do Projeto Institucional. Assim sendo, para uma IES executar o Programa Residência Pedagógica, a mesma deve submeter um Projeto Institucional, ou seja, “[...] projeto apresentado por Instituição de Ensino Superior - IES para desenvolvimento de atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Os referidos projetos podem funcionar através de Núcleos e de Subprojetos, estes são, respectivamente: “[...] subdivisão do projeto institucional organizada por área de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1) e “[...] grupo de participantes de um subprojeto, composto por docente orientador, preceptores e residentes para o desenvolvimento das atividades de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1).

[pedagogica#:~:text=O%20Programa%20de%20Resid%C3%A2ncia%20Pedag%C3%B3gica,a%20perfei%C3%A7oamento%20da%20forma%C3%A7%C3%A3o%20inicial%20de](#)

¹¹⁴ Cada edição do PRP possui duração de 18 (dezoito) meses.

¹¹⁵ Edital de chamada pública para recebimento de projetos das IES. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf>

Já o local onde ocorrem as práticas educacionais, chama-se Escola-campo. (BRASIL, 2022, p.1).

Os atores que compõem a referida política pública, são 4, sendo eles: Coordenador Institucional, Docente Orientador, Preceptor e Residente. O primeiro, “[...] docente da IES responsável pela execução do projeto institucional de Residência Pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). O referido, tem a incumbência de submeter que encaminha a implementação em todas as unidades da IES e supervisionar os trabalhos do Docente Orientador, a quem é confiada a gestão do Subprojeto ou do Núcleo. Já o Educador Orientador é: “[...] docente da IES responsável por planejar e orientar as atividades dos residentes de seu núcleo de residência pedagógica.” (BRASIL, 2022, p.1). Para finalizar a apresentação dos atores, é possível listar o Preceptor e o Residente. Estes últimos são respectivamente o docente da rede básica e o discente de licenciatura. São definidos da seguinte forma:

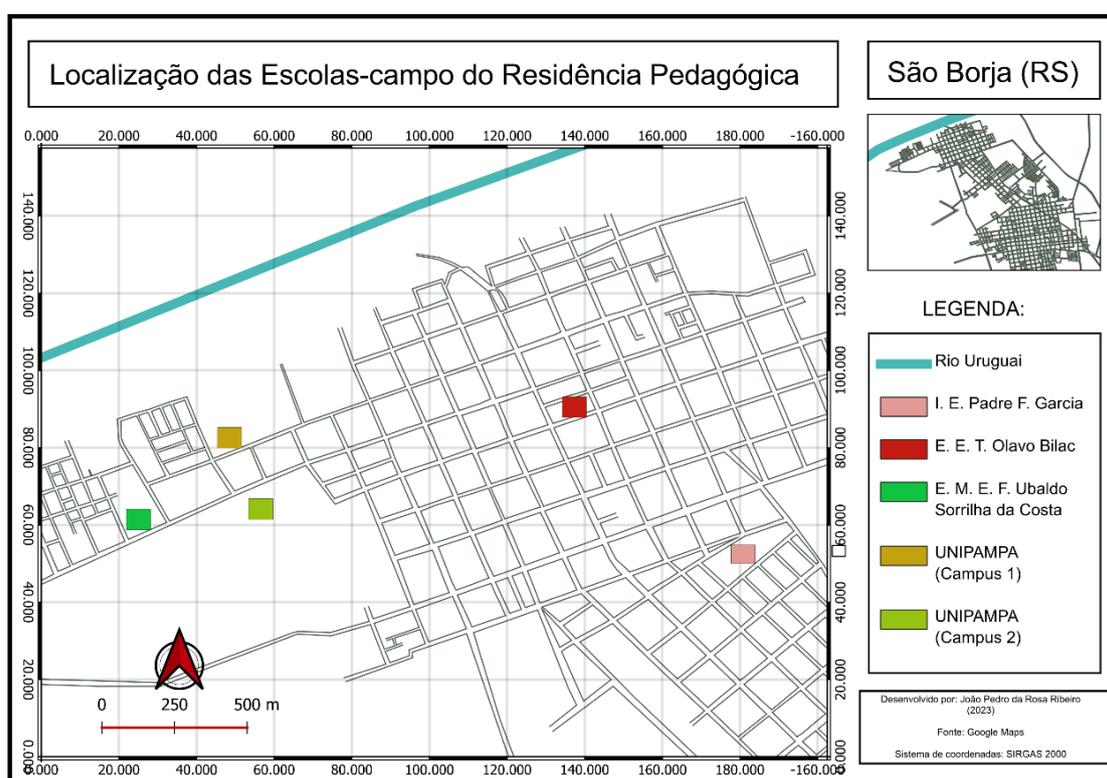
[...] Preceptor: professor da escola de educação básica responsável por acompanhar e orientar os residentes nas atividades desenvolvidas na escola-campo. [...] Residente: discente com matrícula ativa em curso de licenciatura, participante do projeto de residência pedagógica. (BRASIL, 2022, p.1)

A Universidade Federal do Pampa tem 16 Núcleos do Programa Residência Pedagógica, sediados nos municípios de São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Bagé, São Gabriel, Jaguarão, Caçapava do Sul e Dom Pedrito. Os campi de Santana do Livramento e Alegrete não executam a referida política. Na primeira unidade mencionada, localiza-se o Núcleo Geografia, vinculado ao Curso de Licenciatura em Ciências Humanas. Desenvolvem suas práticas educativas neste núcleo 2 Docentes Orientadores, 4 Preceptores e 20 Residentes. Os dois últimos atores estão alocados em 3 escolas: Escola Municipal de Ensino Fundamental Ubaldo Sorrilha da Costa; Instituto Estadual Padre Francisco Garcia; e Escola Técnica Estadual Olavo Bilac. Porém, esta pesquisa vale-se somente do Preceptor, em específico do Instituto Estadual Padre Francisco Garcia.

Esta instituição de ensino está localizada no Bairro do Passo, na Rua Santos Dumont, 87. Como pode-se visualizar na Figura 1, estão listadas as três

escolas que recebem o PRP. Segundo o Projeto Político Pedagógico, do Instituto Estadual Padre Francisco Garcia, os responsáveis empregam-se em: “Indústrias de Cereais, funcionários públicos, serviços domésticos ou economia informal, caminhoneiros, e construção civil.” (PPP – Instituto Estadual Padre Francisco Garcia, 2017, p. 5). Além disso, afirma que as famílias são formadas por pais, avós e tio, que apesar da baixa escolaridade, fomentam que seus descendentes prossigam nos estudos. (PPP – Instituto Estadual Padre Francisco Garcia, 2017, p.5)

Figura 1: Localização das Escolas-campo do Programa Residência Pedagógica.



Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2023).

Após aspectos relativos ao Programa Residência Pedagógica, e sobre a realidade escolar, torna-se necessário expor as informações obtidas sob a aplicação da entrevista com o Preceptor. Para que se mantenha anônima a identidade do mesmo, usa-se, neste trabalho, a denominação “Preceptor C”, quando houverem menções a este ator. Como já foi comentado, este trabalho

almeja a verificação dos cinco objetivos específicos¹¹⁶ que compõem a policy em investigação. política em estudo. Em primeiro momento, torna-se preciso apresentar aspectos sociais e docentes do sujeito em pesquisa. Estas informações estão presentes no Quadro 1.

Quadro 4: Composição social do ator entrevistado

Preceptor C	
Idade:	63 anos
Gênero:	Masculino
Disciplinas:	História, Filosofia, Projeto de Pesquisa, Geografia, Sustentabilidade e Projeto de Vida
Formação:	<ul style="list-style-type: none"> ● Graduação: História e Ciências Humanas ● Especialização: História ● Mestrado: Políticas Públicas (andamento)
Residentes:	<ul style="list-style-type: none"> ● 5 Residentes no Módulo 1. ● 5 Residentes no Módulo 2. ● 3 Residentes no Módulo 3.

Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro

Em meio à Portaria N° 82/2022, é possível observar o Artigo 4^{o117}, que tratam dos objetivos específicos do Programa Residência Pedagógica propõem-

¹¹⁶ São eles: Art. 4º São objetivos específicos do PRP: I - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura; II - contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos; III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores; IV - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional; e V - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022_Portaria_1691648_SEI_CAPES_1689649_Portaria_GAB_82.pdf Acesso em: jan. 2024.

¹¹⁷ Portaria N° 82/2022. Disponível em: Acesso em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022_Portaria_1691648_SEI_CAPES_1689649_Portaria_GAB_82.pdf jan. 2024.

se a executar. Deste modo, apresenta-se, a seguir os referidos objetivos, dispostos em nos cinco incisos:

[...] **I** - fortalecer e aprofundar a formação teórico-prática de estudantes de cursos de licenciatura; **II** - contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos; **III** - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores; **IV** - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional; e **V** - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula. (BRASIL, 2022, p.2. Grifos dos autores)

Como pode ser notado, no primeiro inciso do Artigo 4º, objetiva-se abordar duas questões: atividades de formação prática e teórica. Pode-se dizer que, para o trabalho docente, estes dois pressupostos são essenciais. Sob o aspecto de fortalecimento prático, quando indagado, o Preceptor C afirmou: “Sim. Tanto fortalece, que além do Residência, muitas vezes eles substituem. Só faz substituição que tem condições.” (PRECEPTOR C, 2024). As substituições mencionadas, não apresentam maiores detalhes, assim sendo, não é possível saber-se o que quis dizer o respondente sobre esta questão. Já com relação ao trabalho teórico, afirma: “Não acho que tenha contribuído completamente.” (PRECEPTOR C, 2024). A menção em questão ainda afirma que a formação teórica depende de cada Residente. A seguir, tem-se as ideias do indagado sobre esse assunto:

Não acho que tenha contribuído completamente. Mas depende muito do comprometimento de cada um. Alguns estão mais envolvidos na questão teórica e tem outros, um pouco menos. Mas todos com perspectiva de melhora. Eu acho importante isso, porque, para dar aula, não é decorar algo. Tem vários aspectos que tem que trabalhar, então eu acho importante isso. O Residente faz várias atividades na escola. Mas eu vejo que o forte mesmo do Residência mesmo é em sala de aula, a prática, efetivamente falando. (PRECEPTOR C, 2024).

Com base no trecho anterior, pode-se fazer a seguinte análise: o fortalecimento teórico é uma responsabilidade de todos os atores que compõem o PRP, portanto, é preciso que todos estejam engajados em sua efetivação e não apenas supor que os Residentes devem procurar melhorias. Além disso, o Preceptor C afirma ser os elementos práticos da docência, os diferenciais do Residência Pedagógica. Segundo consta no Projeto Político Pedagógico, do

Curso de Ciências Humanas, no qual o Programa Residência Pedagógica está vinculado, é necessário vincular teoria e prática. O documento argumenta que a prática deve ser ancorada nos pressupostos teóricos, a fim de desenvolver habilidades e competências do ofício docente.

Entende-se que a prática precisa estar integrada às teorias e que não restringe ao desenvolvimento de aulas ou elaboração de atividades de ensino, mas deve fomentar e contribuir para contextualização, reflexão e promoção de práticas educativas em espaços escolares e não-escolares. Nesse sentido, a prática deve ocorrer fundamentada nos conhecimentos científicos e didáticos, contemplando a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, favorecendo o desenvolvimento de habilidades e competências para o exercício profissional. (PPC – Curso de Licenciatura em Ciências Humanas, 2019, p.74)

Em prosseguimento, têm-se o segundo inciso do Art. 4º: “[...] contribuir para a construção da identidade profissional docente dos licenciandos;” (BRASIL, 2022, p.2). Quanto a este ponto, o Preceptor C afirma que o PRP contribui para o desenvolvimento da identidade docente.

Por essa questão do Residente se ver como professor, não como estudante. Ah: ‘eu sou estudante de licenciatura’, é uma coisa, mas tu está [na escola] como professor. A forma como tu é encarado, muitas vezes até na escola, como um todo, como Residente é diferente. Tu é encarado como um professor. E eu acho que isso interfere bastante nessa formação da identidade, tu vai se preparando para tudo que vem pela frente. Porque ser professor não é só ter nome de professor, ir lá dar aula e pronto. Eu digo que quem é professor, vive como professor, porque tu é professor na rua, quando tu encontra todo mundo. Tu é exemplo, não dá pra dizer que não é. Por mais que o aluno às vezes não queira te ouvir na sala de aula, mas tu é exemplo pra ele. E a gente às vezes educa mais pelo exemplo do que pela palavra. (PRECEPTOR A, 2023).

As afirmações do docente demonstram que o Programa Residência Pedagógica contribui para a formação da identidade docente. Ao mesmo tempo que estão imersos na licenciatura, os Residentes, exercem o trabalho docente e neste sentido, necessitam enxergar-se como tal. Pode-se prosseguir com o terceiro objetivo específico: “III - estabelecer corresponsabilidade entre IES, redes de ensino e escolas na formação inicial de professores;” (BRASIL, 2023). Neste caso, não é necessário perguntar ao docente, na medida em que não é uma indagação. Deste modo, este objetivo materializa-se, pois, as atividades

ocorrem em consonância entre as IES e os institutos de educação básica. A Unipampa institucionalmente, presa e busca efetivar esta relação com o ensino básico em sua política de formação de profissionais da educação¹¹⁸. No documento, em específico no Artigo 5º, inciso VI, a universidade visa: “[...] a articulação entre Universidade, educação básica e outros espaços educativos (escolares e não escolares) a partir das suas práticas e vivências;” (BRASIL, 2019, p.4). Além disso, afirma que o processo de formação dos licenciandos deve ser contemplado: “[...] entre universidade, escola e outros espaços educativos (escolares e não escolares);” (BRASIL, 2019, p.4).

O Preceptor, como agente do processo educativo, conhece e fornece base de conhecimento da realidade educacional aos licenciandos. Assim sendo, é necessário valorizar esses saberes do profissional da educação. Para tanto, tem-se o objetivo específico 4 do Programa Residência Pedagógica: “[...] **IV** - valorizar a experiência dos professores da educação básica na preparação dos licenciandos para a sua futura atuação profissional;” (BRASIL, 2022, p.2). No entanto, esta não é somente uma premissa do PRP, pois, é possível encontrar no texto da Resolução Nº 267/2019, no Artigo 6º, inciso V, o mesmo ponto de convergência.

“[...] contribuir para o alinhamento dos cursos de licenciaturas e do contexto multicampi da Universidade, respeitando as especificidades locais e das áreas do conhecimento, afirmando assim um projeto político pedagógico de formação de professores;” (BRASIL, 2019, 5).

Sob este objetivo, indaga se os Residentes e Docente Orientador os valorizam. A começar pelo licenciando, o Preceptor supõe, que seus saberes são valorizados. O mesmo é dito sobre o Docente Orientador. No Quadro 2, estão disponíveis as referidas informações.

¹¹⁸ O assunto é mencionado na Resolução Nº 267/2019. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2019/12/res--267_2019-politica-de-formacao-de-professores-2.pdf Acesso em: jan. 2022.

Quadro 5: Valorização dos saberes docente pelo Residente e Docente Orientador

Preceptor C	
Valorização pelo Residente.	“Isso é uma coisa subjetiva, mas eu acredito que sim. Acredito que sim, porque eu não posso entrar dentro da cabeça do Residente. Como eu citei o caso Residente ¹¹⁹ , em relação ao palavreado, a partir do momento, a gente pede pra mudar.” (PRECEPTOR C, 2024).
Valorização pelo Docente Orientador	“Eu entendo que, dentro do que é combinado, acho que é importante o trabalho que ele faz. Demora um pouco pro retorno, mas ele está dentro de um processo macro, então, ele depende de muita coisa. É como eu com os meus próprios Residentes, eles me mandam os planos e eu posso demorar. Eu acho que valoriza. A gente trata tudo na suposição. Pelo que eu analiso, sim.” (PRECEPTOR C, 2024).

Elaboração: João Pedro da Rosa Ribeiro (2024)

As respostas não apresentam maiores detalhamentos e o Preceptor C não menciona com certeza se tem a valorização que se objetiva no Art. 4º da Portaria Nº 82. Por fim, têm-se o objetivo específico V, ou seja, que trata da indução à pesquisa. Neste ponto, o ator em estudo diz não induzir os Residentes à prática investigativa, pois, esta palavra pressupõe que o mesmo seja influenciador das ideias dos seus supervisionados. No entanto, quando a normativa de 2022 afirma “[..] V - induzir a pesquisa colaborativa e a produção acadêmica com base nas experiências vivenciadas em sala de aula.” (BRASIL, 2022, p.2), a mesma pretende fomentar os processos de pesquisa em sala de aula e é dever do docente da educação básica auxiliar na formação deste requisito. Pode-se observar que o entrevistado está deixando de objetivar este pressuposto do Programa Residência Pedagógica. Veja-se o que diz o Preceptor C:

Eu não induzo nada. Essa de induzir, não dá. Até porque, se tu quiser ser o norteador, pode até dar uma opinião, mas induzir é uma palavra bem pesada. Porque as pessoas precisam entender. Eu, antigamente,

¹¹⁹ Na entrevista, o Preceptor C lembra de um Residente que proferia palavras obscenas aos educandos. Como ação, o entrevistado recomendou que o licenciando mudasse tais comportamentos.

eu achava, eu pensava de uma forma. Essa questão de querer induzir, não está certa, tem que ser do jeito que tu acredita, não do teu orientador. (PRECEPTOR C, 2024).

Este entrevistado, deve fomentar e induzir à pesquisa, pois, é uma de suas atribuições, pois, conforme o Artigo 42º da Portaria Nº 82, é uma das atribuições do Preceptor: “I - planejar e acompanhar as atividades dos residentes na escola-campo, zelando pelo cumprimento das atividades planejadas;”. Este trecho, especificamente, não indica que se deve cumprir a indução à pesquisa, no entanto, as atividades de investigação e práticas pedagógicas são requisitos a serem contemplados pelo PRP, e deste modo, o educador da rede básica as deve cumprir, juntamente com seus Residentes. Por fim, fez-se a averiguação do conhecimento dos cinco objetivos por parte do ator em estudo, na qual o respondente afirma não lembrar de todos. Pode ser por não recordar, que o entrevistado afirma não induzir à pesquisa seus supervisionados. Observar o que afirma sobre os cinco objetivos:

De cabeça, não lembro. O objetivo maior que eu penso, é ambientar o Residente no futuro lugar que ele vai trabalhar, pra ter realmente conhecimento daquilo, pra ele saber como vai desenvolver eu trabalho. Mas os 5, eu não lembro. (PRECEPTOR C, 2024).

Neste trabalho, buscou-se apresentar a implementação dos cinco objetivos do Programa Residência Pedagógica, essencialmente, sob a visão do Preceptor do Instituto Estadual Padre Francisco Garcia. Pode-se notar que, o sujeito indagado sob entrevista, desconhece os objetivos da public policy em questão. Deste modo, o mesmo afirma não induzir a pesquisa dos seus Residentes e de mesma forma, não tem certeza se é valorizado por conta de seus saberes docentes. Por outro lado, diz que as práticas pedagógicas são as principais habilidades que contemplam os licenciandos do PRP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, pesquisou-se o Programa Residência Pedagógica, em especial a objetivação dos seus cinco objetivos específicos. No entanto, a investigação versou somente, em relação ao Preceptor C, que está localizado

no Instituto Estadual Padre Francisco Garcia, em São Borja. Este centro de ensino aloca Residentes da Licenciatura em Ciências Humanas, curso de graduação, também fixado em São Borja.

Empregou-se a técnica científica, destinada à coleta de informações, denominada entrevista, na qual se colhem informações de uma determinada temática. Entre seus pontos negativos, estão a possibilidade de não entendimento do indagado sobre as perguntas, por exemplo. Outro ponto, versa sobre a viabilidade do entrevistado não apresentar todas as suas ideias, em função de problemas pessoais, que o impedem de expor os dados necessários para conhecimento da política pública. Além disso, as perguntas envolveram atuação de outros atores, como os Residentes e o Docente Orientador, deste modo, o Preceptor em questão pode optar por não comentar sobre estes atores. A partir dessa problemática, em pesquisas futuras, é essencial que se busque outros dados e se apliquem outros instrumentos de coleta.

Esta pesquisa, assim sendo, buscou averiguar o processo de implementação dos cinco objetivos específicos da política educacional de formação de professores, o Programa Residência Pedagógica. Os presentes objetivos são: o fortalecimento das habilidades teóricas e práticas dos docentes em formação; a formação da identidade dos educadores em licenciatura; a responsabilidade entre rede básica e ensino superior na formação de professores; valorizar os profissionais da educação básica; e induzir os aspectos investigativos relativos às práticas docentes. A partir dos resultados obtidos, visualizou-se que, com base nas respostas do Preceptor C, os aspectos práticos da docência são exitosos no PRP, enquanto as habilidades teóricas, devem ser buscadas pelos Residentes. Porém, deve-se lembrar que a presente afirmação não deve ser considerada pelo entrevistado, pois, as práticas teóricas são pressupostos base da política em estudo e os atores que a compõem, devem convergir para o estabelecimento da mesma.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Edital Nº 06/2018**. Ministério da Educação: Brasília, 2018. Disponível: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/01032018-edital-6-2018-residencia-pedagogica-pdf> Acesso em: jan. 2024.

_____. **Edital Nº 01/2020**. Ministério da Educação: Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/06012020-edital-1-2020-residencia-pedagogica-pdf> Acesso em: jan. 2024.

_____. **Edital Nº 24/2022**. Ministério da Educação: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/editais/29042022_Edital_1692979_Edital_24_2022.pdf Acesso em jan. 2024.

_____. **Portaria Nº 82/2022**. Ministério da Educação: Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/documentos/diretoria-de-educacao-basica/28042022_Portaria_1691648_SEI_CAPES_1689649_Portaria_GA_B_82.pdf Acesso em: jan. 2024.

FARIA, Juliana Batista; PEREIRA, Júlio Emílio Diniz. **Residência pedagógica: afinal, o que é isso?** R. Educ. Públ. Cuiabá v. 28 n. 68 p. 333-356 maio/ago, 2019. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/8393> Acesso em: set. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da metodologia científica. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

Projeto Político Pedagógico. Instituto Estadual Padre Francisco Garcia. Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul, 2017.

SILVA, Katia Augusta Curado Pinheiro da; CRUZ, Shirleide Pereira. **A Residência Pedagógica na formação de professores: história, hegemonia e resistências**. Momento: diálogos em educação, E-ISSN 2316-3100, v. 27, n. 2, p. 227-247, mai./ago, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA. Conselho Universitário. **Resolução Nº 27/20219**. Dispõe sobre a aprovação da Política Institucional de formação de profissionais da educação básica no âmbito da Universidade Federal do Pampa. – Unipampa. Bagé: Conselho Universitário, 2019. Disponível em: https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2019/12/res--267_2019-politica-de-formacao-de-professores-2.pdf Acesso em: jan. 2024.

EDUCAÇÃO AMBIENTAL NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES: A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NOS CURSOS DE PEDAGOGIA EAD NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA

Joanillo Villela¹²⁰
Gerson Luís dos Santos¹²¹
Mauro Ricardo Velasques Sotelo¹²²

Resumo: Este estudo investiga a aplicação da política pública nacional de educação ambiental nos cursos de Pedagogia na modalidade de Educação a Distância (EaD) em São Borja, RS, fornecidos por cinco instituições de ensino. Utilizando métodos qualitativos, a pesquisa analisa a presença e a extensão do ensino ambiental nos programas desses cursos. A metodologia adotada compreende análise documental e bibliográfica, visando entender como as instituições incorporam a temática ambiental. Os resultados revelam discrepâncias significativas na inclusão e na carga horária das disciplinas voltadas para a educação ambiental, ressaltando lacunas e falta de transparência nos currículos disponibilizados pelas instituições. A discussão destaca a urgência de uma revisão curricular para uma integração mais coesa da educação ambiental nos cursos de Pedagogia EaD. Autores consultados ressaltam a importância crítica da formação de professores nesse contexto, enfatizando a necessidade de uma abordagem mais integrada e transparente nas instituições de ensino superior.

Palavras-Chave: Política Pública; Educação Ambiental; Pedagogia.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas consistem em ações coordenadas e medidas adotadas pelos governos para solucionar problemas ou suprir demandas da sociedade. De acordo com Luca (2013), as políticas voltadas ao meio ambiente desempenham um papel crucial na sociedade atual. Nesse contexto, a educação emerge como um elemento central, pois tem o papel de difundir conhecimento.

O propósito do governo ao implementar políticas públicas é assegurar o bem-estar da sociedade, visando uma série de objetivos. Carvalho e Bispo (2020) salientam que com as atuais mudanças climáticas, as políticas ambientais se tornam cada vez mais relevantes. Essas medidas se estendem por diversos setores da sociedade, sendo a educação um dos pontos de destaque.

As iniciativas de política ambiental pública englobam uma variedade de medidas, como leis ambientais, estratégias de controle ambiental e programas de conscientização ambiental. Cuzzuol e Krohling (2013) comentam que a

¹²⁰ Especialista em Interdisciplinaridade – Aupex. Email: prof.joavillela@gmail.com

¹²¹ Especialista em Gestão pública – Unipampa, Campus São Borja. Email: Gersonls76@hotmail.com

¹²² Mestrando em Ciências, Química da vida e Saúde – Unipampa, Campus Uruguaiana. Email: mrvsotelo@gmail.com

educação superior tem um papel de destaque na política ambiental nacional, pois contribui na formação de profissionais que devem estar capacitados para atuar na área ambiental. As instituições de ensino superior podem colaborar para o desenvolvimento de políticas públicas ambientais por meio de ações de ensino, pesquisa e extensão.

Na educação superior, a formação de professores se destaca por seu potencial em disseminar conhecimentos e valores ambientais. Gomes (2022) ressalta o papel crucial dos professores no avanço das políticas públicas ambientais. Nesse contexto, o curso de pedagogia ganha relevância, pois tem alta demanda e focaliza o ensino nos primeiros anos, facilitando a difusão da educação ambiental.

Para que o curso de pedagogia contribua para o desenvolvimento efetivo das políticas públicas ambientais é necessária a formação de professores capacitados. Libâneo (2006) chama a atenção para a necessidade de uma capacitação sólida para os graduados no curso de pedagogia. Essa formação contribuiria para que os professores estivessem plenamente preparados para auxiliar os alunos a desenvolver habilidades voltadas para a área ambiental.

O curso de Pedagogia pode desempenhar um papel crucial na formação de educadores, capacitando-os para integrar a temática ambiental de forma transversal no currículo escolar. Para tanto, conforme Tozoni-Reis e Campos (2014) esses futuros pedagogos devem ser preparados para compreender a relevância da educação ambiental e desenvolver estratégias didáticas que promovam a consciência ecológica dos seus futuros alunos. Dessa maneira, contribuindo significativamente para a construção de uma sociedade mais consciente e responsável com o meio ambiente.

Para tanto, os currículos dos cursos de Pedagogia precisam ser adaptados para uma abordagem interdisciplinar da questão ambiental, integrando conteúdos diversos relacionados ao tema do meio ambiente. Essa adaptação, nas palavras de Martins (2014) possibilitaria aos futuros educadores utilizar a educação ambiental como ferramenta para estimular práticas reflexivas e o desenvolvimento de consciência crítica sobre questões ambientais.

Contribuindo assim para uma formação mais ampla e consciente em relação ao meio ambiente.

O curso de Pedagogia expande sua abrangência para além do ambiente da sala de aula, preparando os profissionais para assumirem cargos na gestão educacional. Segundo Saviani (2008), essa formação possibilita que eles possam desempenhar um papel ativo na efetivação de projetos e políticas escolares focados na educação ambiental. Dessa forma, esses pedagogos podem não apenas impactar as práticas em sala de aula, mas também influenciar a criação de programas educacionais mais abrangentes e alinhados às necessidades ambientais atuais.

A conexão entre a política nacional de educação ambiental e o curso de Pedagogia se destaca na formação de profissionais capacitados para serem agentes de mudança. Segundo Cosenza (2020), esses indivíduos possuem a capacidade de compartilhar conhecimento, promover a consciencialização e estimular ações práticas para efetivar a política ambiental do país. Colaborando assim para a construção de uma sociedade mais consciente e comprometida com o meio ambiente.

REVISÃO DA LITERATURA

A importância da política ambiental no Brasil é evidente, sendo frequentemente objeto de debates intensos. Mesmo com o reconhecimento global pela biodiversidade e pelos recursos naturais abundantes, conforme destacado por Moura (2016), o país enfrenta desafios consideráveis na preservação e sustentabilidade ambiental. Esses obstáculos ressaltam a complexidade da efetivação da política pública ambiental nacional.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil registrou progressos notáveis na execução de sua política ambiental. De acordo com Andrade (2014), destacam-se a criação de unidades de conservação, leis destinadas à proteção da fauna e flora, regulamentações para o uso sustentável dos recursos naturais e iniciativas educacionais voltadas ao meio ambiente. Essas ações refletem avanços significativos em direção à preservação e sustentabilidade ambiental no país.

A Constituição brasileira de 1988 definiu a proteção do meio ambiente como um compromisso partilhado entre o Estado e toda a sociedade. Apesar das leis sólidas e dos esforços concentrados, de acordo com Silva, Silva e Borges (2019), a eficácia da política pública ambiental muitas vezes enfrenta desafios. Essa situação destaca a complexidade na aplicação prática das políticas ambientais.

A ampliação de setores como agricultura, pecuária, mineração e urbanização muitas vezes entra em conflito com a preservação ambiental. Ferreira, Pereira e Borges (2013) apoiam essa visão ao evidenciar a demanda por uma política ambiental capaz de conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental, destacando a importância de uma abordagem ampla e atualizada nessa política. Essa necessidade ressalta a urgência de diretrizes ambientais abrangentes e contemporâneas.

As mudanças de administração governamentais e a diversidade de interesses influenciam a importância atribuída à preservação ambiental. Frizzo e de Moura Carvalho (2018) salientam que questões como o crescimento do desmatamento na Amazônia, os incêndios florestais e a pressão internacional têm submetido a política ambiental do Brasil a uma avaliação minuciosa. Esses eventos destacam a importância e a complexidade das políticas públicas voltadas para o meio ambiente.

Essa circunstância tem gerado debates intensos sobre a necessidade de harmonizar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental. De acordo com Teixeira e Torales (2014), isso destaca a urgência de políticas públicas voltadas para o crescimento sustentável e a preservação dos recursos naturais. Essa estratégia seria fundamental para equilibrar o avanço econômico com a proteção do meio ambiente.

É crucial buscar um equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação dos ecossistemas para garantir avanços efetivos na proteção ambiental. Arnaldo e Santana (2018) destacam que isso não apenas requer a implementação e aprimoramento das leis ambientais, mas também investimentos significativos em educação ambiental. Assim, uma política pública

de educação ambiental se torna indispensável para avançar na conservação efetiva do meio ambiente.

A política ambiental do Brasil encara desafios complexos. No entanto, conforme ressaltam Dias e Pinto (2019), há oportunidades para inovação e colaboração visando um futuro sustentável. Essa dinâmica abre espaço para aprimorar estratégias e promover mudanças positivas em prol da sustentabilidade nacional.

A política pública ambiental no âmbito da educação superior é fundamental para cultivar uma consciência ecológica. Conforme apontado por Bilert (2013), as instituições de ensino superior possuem uma responsabilidade crucial não só no progresso acadêmico, mas também na promoção da sustentabilidade e na formação de indivíduos comprometidos com a preservação ambiental. Essa abordagem se torna primordial para moldar uma geração consciente e envolvida com a proteção do meio ambiente.

A lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, despertou a necessidade de integrar questões ambientais nos currículos das instituições de ensino superior. Rosa e Carniatio (2015) destacam que esse marco legal enfatizou a importância da incorporação da temática ambiental nos programas acadêmicos. O que ressalta o papel crucial da educação superior nas políticas públicas ambientais nacionais.

O reflexo disso se evidencia em disciplinas específicas, cursos interdisciplinares e programas de pesquisa voltados para a temática ambiental. Souza (2016) destaca a inclusão de disciplinas que estão sendo incluídas nas grades curriculares e buscam oferecer aos estudantes conhecimentos teóricos e práticos acerca dos desafios e soluções ambientais. Essa abordagem visa capacitar os alunos para enfrentar questões ambientais de forma mais ampla e fundamentada.

Diversas universidades têm implementado políticas internas voltadas para promover a sustentabilidade em seus campi. Conforme mencionado por SILVA (2013), essas ações visam capacitar profissionais aptos a contribuir com

questões ambientais. Além disso, essas políticas também estimulam a pesquisa e a inovação direcionadas para soluções sustentáveis.

Muitas universidades criaram programas que permitem a participação dos estudantes em atividades práticas voltadas para questões ambientais. Tozoni-Reis e Maia (2014) enfatizam que experiências práticas enriquecem a formação acadêmica dos estudantes, e contribuem para conscientizar sobre a importância da preservação ambiental. Essas atividades são essenciais para um entendimento mais profundo das interações ambientais.

Ainda existem desafios a serem superados, visto que algumas instituições de ensino superior não têm políticas ambientais estabelecidas ou não incorporam efetivamente essas questões em seus currículos. Guerra e Orsi (2017) ressaltam que a falta de recursos, a resistência à mudança e a escassez de apoio governamental são obstáculos a serem enfrentados para ampliar e fortalecer a política ambiental no contexto do ensino superior. Vencer esses desafios requer esforços consideráveis para impulsionar transformações significativas na área da educação ambiental.

A Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, conhecida como a Lei da Educação Ambiental, representa um marco para a inclusão da temática ambiental em diversos níveis educacionais. Conforme demonstrado por Gomes (2022), essa legislação estabelece diretrizes e princípios que visam promover a educação ambiental em contextos educacionais formais e informais. Seu âmbito engloba a educação ambiental em uma ampla gama de contextos educativos.

No âmbito do ensino superior, a Lei da Educação Ambiental desempenha um papel significativo, moldando a maneira como as instituições acadêmicas abordam questões ambientais em seus currículos. De acordo com Carvalho e Bispo (2020), essa legislação impulsiona a inclusão de disciplinas específicas relacionadas ao tema do meio ambiente nos programas de graduação. Seu propósito é enriquecer a formação dos estudantes e promover uma compreensão mais abrangente sobre questões ambientais.

A legislação promove uma abordagem interdisciplinar, estimulando a integração desses temas em várias disciplinas. De acordo com Maneia, Cuzzuol

e Krohling (2013), isso oferece aos estudantes de diversas áreas do conhecimento uma visão ampla e conectada sobre as questões ambientais. Ao adotar essa perspectiva, os alunos podem aprofundar sua compreensão sobre a complexidade dos desafios ambientais presentes em diferentes campos de estudo.

Essa norma também impulsiona a implementação de práticas educativas ambientais no âmbito das instituições de ensino superior. Tozoni-Reis e Campos (2014) ressaltam que tais iniciativas envolvem projetos de pesquisa, programas de extensão e atividades extracurriculares direcionadas à conscientização ambiental. Essas ações visam fomentar uma participação mais engajada e consciente dos estudantes em relação aos temas ambientais.

As orientações dessa legislação impulsionam a colaboração entre instituições de ensino superior, órgãos governamentais, organizações não governamentais e a sociedade civil. Segundo Silva, Silva e Borges (2019), o propósito principal da lei é impulsionar iniciativas conjuntas para disseminar a educação ambiental e promover práticas sustentáveis. Essas parcerias visam reforçar o engajamento com a preservação do meio ambiente e a consciência coletiva.

A relevância da Lei da Educação Ambiental se destaca na preparação de profissionais comprometidos com a sustentabilidade no ensino superior. Gomes (2022) destaca ainda seu papel orientador na formulação de políticas educacionais, promovendo a inclusão de temáticas ambientais nos currículos universitários. Essa legislação desempenha um papel central no direcionamento de estratégias educacionais amplas e conscientes em relação às questões ambientais.

A inclusão da política ambiental no curso de Pedagogia é fundamental para capacitar educadores voltados à consciência ambiental. Conforme mencionado por Andrade (2014), a Pedagogia possui um potencial notável para modelar a interação das próximas gerações com o meio ambiente. Essa perspectiva pode promover uma relação mais positiva das futuras gerações com o contexto ambiental.

A integração de temas ambientais nos currículos de Pedagogia pode ampliar a compreensão dos estudantes sobre as questões ambientais na educação. Teixeira e Torales (2014) salientam que a integração de diversas estratégias pedagógicas relacionadas à educação ambiental nos programas acadêmicos. Essa evolução busca enriquecer a formação dos futuros educadores no campo da educação ambiental.

Essa estratégia busca capacitar os futuros educadores para incorporarem questões ambientais em suas práticas pedagógicas. Bilert (2013) destaca que a educação ambiental nos cursos superiores não se restringe apenas a disciplinas específicas, mas engloba atividades práticas, projetos interdisciplinares e estágios. Essa metodologia visa preparar os educadores para lidarem com a temática ambiental de forma mais ampla e prática.

Os educadores formados nesse contexto são impulsionados a desenvolver habilidades que estimulem nos alunos o pensamento crítico em relação aos problemas ambientais. Eles recebem orientação para buscar soluções sustentáveis e fomentar ações individuais e coletivas em prol da preservação do meio ambiente, como enfatizado por Souza (2016). Esse preparo tem como objetivo principal promover uma efetiva participação na preservação ambiental.

Além do conteúdo curricular, a educação precisa se estender para práticas concretas no ambiente acadêmico. Segundo Silva (2013), os cursos de Pedagogia têm potencial para aplicar práticas sustentáveis, como gestão de resíduos, economia de recursos naturais e criação de espaços educacionais ecológicos. Essas iniciativas promoveriam a importância da sustentabilidade perante a comunidade acadêmica.

A integração da política ambiental no curso de Pedagogia desempenharia um papel essencial na formação de profissionais mais conscientes em relação ao meio ambiente. Segundo Dias e Pinto (2019), a educação, por ser uma ferramenta de grande impacto na transformação de mentalidades e comportamentos, é crucial na construção de um futuro mais sustentável. Nesse

sentido, Gadotti (2000), destaca que os professores têm uma responsabilidade fundamental na disseminação de valores e práticas ambientais na sociedade.

METODOLOGIA

O propósito essencial deste estudo foi expandir o conhecimento científico sobre a execução da política pública de educação ambiental no ensino superior, mais propriamente no curso de pedagogia. Sua abordagem foi descritiva e fundamentada em uma análise teórica apoiada em pesquisa bibliográfica e documental, com foco predominantemente qualitativo.

Para alcançar esse objetivo, foi adotado o método hipotético-dedutivo, que embasou as pesquisas bibliográficas e documentais. A pesquisa teve como objetivo principal aprofundar a compreensão sobre a implementação da política nacional de educação ambiental nos cursos de pedagogia oferecidos na modalidade de Educação a Distância (EaD) por instituições privadas localizadas em São Borja, no Rio Grande do Sul.

Para atingir esse fim, o estudo inicialmente investigou os documentos educacionais oficiais desses cursos em busca de referências à educação ambiental, utilizando operadores booleanos, como and, or e not. Em seguida, ampliou-se a pesquisa para analisar as grades curriculares e ementas das disciplinas dos cursos de pedagogia oferecidos por cinco instituições privadas presentes na cidade: Anhanguera, Cruzeiro do Sul, Fael, Uniasselvi e Uninter.

Além disso, foram consultadas obras de autores reconhecidos no campo da educação ambiental, como Isabel Cristina De Moura Carvalho, Genebaldo Freire Dias E Aleksandra Alves De Souza Pinheiro, visando enriquecer o embasamento teórico. Posteriormente, compararam-se os dados obtidos nos documentos oficiais das instituições com a bibliografia consultada.

O estudo visou esclarecer como a política pública de educação ambiental está sendo aplicada nos cursos de pedagogia das instituições privadas que oferecem EaD e possuem polos em São Borja. O propósito central foi contribuir para a expansão do conhecimento científico sobre a execução da política pública

de educação ambiental no ensino superior, especificamente no curso de pedagogia.

A abordagem adotada foi descritiva, fundamentada em análise teórica apoiada por pesquisa bibliográfica e documental, predominantemente qualitativa, utilizando o método hipotético-dedutivo para embasar as investigações.

RESULTADOS

Com base numa pesquisa qualitativa realizada junto a grade curricular das cinco instituições que oferecem graduações no modelo EaD no município de São Borja, foi possível constatar como elas estão lidando com a política pública da educação ambiental nos seus cursos de graduação.

A Anhanguera oferece duas disciplinas relacionadas à educação ambiental: “Ensino e Aprendizagem das Ciências Naturais”, com carga horária de 60 horas, e “Natureza e Sociedade”, também com 60 horas. Além dessas, há três disciplinas optativas, cada uma com carga horária de 40 horas, cujos nomes não são especificados no site, dificultando a verificação de sua relação com a educação ambiental. Infelizmente, o projeto pedagógico do curso de pedagogia não está disponível online, impossibilitando sua análise.

A instituição Cruzeiro do sul tem a disciplina de Gestão Ambiental e Responsabilidade Social com carga horária de 40 horas, durante a realização da graduação ela oferece disciplinas optativas, mas não foi possível constatar a relação dessas disciplinas com a educação ambiental. A instituição não disponibiliza, de forma online, o projeto pedagógico do curso de pedagogia.

A Fael oferece duas disciplinas na área da educação ambiental: “Desenvolvimento Sustentável e Direitos Individuais”, com carga horária de 80 horas, e “Metodologia e Orientação Didática do Ensino de Ciências da Natureza”, também com 80 horas. Além dessas, existem três disciplinas optativas, cada uma com carga horária de 40 horas, mas seus nomes não são especificados no site, o que dificulta identificar sua relação com a educação ambiental.

Infelizmente, o projeto pedagógico do curso não está disponível online na instituição, o que impossibilitou sua análise e revisão.

A instituição Uniasselvi oferece a disciplina de Metodologia e Conteúdos Básicos de Ciências Naturais e Saúde Infantil, mas a carga horária da disciplina não é explicitada, segundo a grade curricular disponibilizada na página da instituição, ela não oferece disciplinas optativas para o curso de pedagogia. A instituição não disponibiliza de maneira online o projeto pedagógico do curso de pedagogia.

A instituição Uninter disponibiliza as disciplinas de Meio Ambiente e Sustentabilidade com carga horária de 56 horas e a disciplina Ciências Naturais: Teorias e Metodologias com carga horária de 56 horas, além disso ela oferece disciplinas eletivas durante o curso. A instituição não disponibiliza de forma online, o projeto pedagógico do curso de pedagogia.

Com o intuito de tornar mais acessível e visual a análise comparativa das instituições e de suas respectivas ofertas de disciplinas, foi desenvolvido um quadro comparativo apresentando de forma organizada e concisa as informações sobre a quantidade de disciplinas disponibilizadas pelas instituições.

Quadro 6: Demonstrativo das disciplinas oferecidas pelas instituições pesquisadas

Instituição	Total de disciplinas oferecidas	de Disciplinas relacionadas com a educação ambiental	Denominação das disciplinas
Anhanguera	54	02	Ensino e Aprendizagem das Ciências Naturais – 60 h Natureza e Sociedade – 60 h
Fael	48	02	Desenvolvimento sustentável e direitos individuais 80 h Metodologia e orientação didática do ensino de ciências da natureza 80 h
Cruzeiro do sul	64	01	Gestão ambiental e responsabilidade social 40 h
Uniasselvi	45	01	Metodologia e Conteúdos Básicos de Ciências

			Naturais e Saúde Infantil s/carga horária
Uninter	81	02	Meio Ambiente e Sustentabilidade 56 h Ciências Naturais: Teorias e Metodologias 56 h

Elaboração: autores (2023)

Conforme pode ser constatado no quadro acima, as instituições examinadas evidenciam comprometimento com a política pública nacional de educação ambiental, no entanto, esse engajamento ainda carece de maior abrangência. Embora ofereçam disciplinas relacionadas ao tema e integrem alguns aspectos da educação ambiental em seus programas, há margem considerável para expansão e aprimoramento.

Esta constatação sugere oportunidades para uma ampliação mais profunda e abrangente da inclusão de conteúdos e abordagens, visando fortalecer efetivamente a formação de profissionais comprometidos com a política pública nacional de educação ambiental.

DISCUSSÃO

Os resultados desta pesquisa qualitativa revelaram discrepâncias significativas na abordagem da política pública de educação ambiental nos cursos de graduação em pedagogia oferecidos por cinco instituições privadas que ofertam cursos na modalidade EaD em São Borja, RS.

A análise dos programas desses cursos destacou variações notáveis na inclusão e na carga horária das disciplinas relacionadas ao tema, revelando diferentes enfoques adotados pelas instituições.

Segundo de Souza Pinheiro e de Oliveira Neto (2021), a abordagem da educação ambiental nos currículos educacionais é um reflexo da compreensão e do comprometimento das instituições com a formação de cidadãos conscientes e engajados com a preservação do meio ambiente.

A presença inconsistente das disciplinas relacionadas com a educação ambiental evidencia a necessidade de uma revisão mais aprofundada dos

currículos. Carvalho e Bispo (2020) destacam que essa revisão deve visar uma integração mais sólida e estruturada do tema.

Em consonância com os dados obtidos, Dias e Salgado (2023) ressaltam que a educação ambiental no ensino superior deve servir como uma ferramenta fundamental para melhorar as relações entre sociedade e meio ambiente. No entanto, a ausência de acesso aos projetos pedagógicos dos cursos limitou a compreensão das estratégias educacionais adotadas pelas instituições.

De Moura Carvalho (2020) argumenta que a formação de professores deve ser orientada por uma abordagem crítica, promovendo uma consciência ambiental ampla e reflexiva. As lacunas identificadas na oferta de disciplinas optativas e na transparência das informações curriculares dificultaram a execução da pesquisa. Piccoli e Martinazzo (2019), ao realizarem pesquisas similares, destacaram a necessidade de uma maior transparência nas instituições de ensino superior.

Os dados encontrados corroboram com trabalhos anteriores realizados por Silva (2013), Saheb, Rosa e Andrade (2017), Boer e Sciot (2011) e Joslin, e Roma (2017) e destacam a urgência de uma abordagem mais integrada das instituições nos cursos de pedagogia EaD com a política pública de educação ambiental nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise das estruturas curriculares dos cursos de graduação em pedagogia na modalidade EaD oferecidos por instituições no município de São Borja. Tornou-se evidente a disparidade na abordagem e na integração da educação ambiental nesses programas.

Os dados obtidos revelaram que, embora as instituições incluam disciplinas voltadas explicitamente para a temática ambiental. A falta de transparência na disponibilidade dos documentos educacionais oficiais torna impossível a compreensão mais aprofundada da relação dessas disciplinas com a política pública de educação ambiental.

Algumas instituições disponibilizam disciplinas optativas, mas devido à falta de clareza, foi impossível verificar se elas possuem alguma relação com a temática da educação ambiental. Ficou claro que as instituições pesquisadas têm abordagens diversas em relação à educação ambiental. Entretanto, a falta de informações claras e acessíveis sobre os programas pedagógicos dificultou uma avaliação completa da eficácia dessas abordagens na formação de profissionais da educação.

Essa pesquisa aponta para a importância não apenas da inclusão de disciplinas relacionadas à educação ambiental nos cursos de pedagogia, mas também da necessidade de uma estrutura curricular mais transparente e detalhada. A integração eficaz da educação ambiental nos programas de formação de pedagogos demonstra ser crucial para capacitar os futuros educadores a lidar com os desafios ambientais contemporâneos e para promover uma consciência crítica e responsável em relação ao meio ambiente na sociedade.

Recomenda-se que as instituições revejam suas estratégias curriculares, visando uma maior integração e clareza na abordagem da educação ambiental, além da disponibilização acessível e transparente dos seus documentos educacionais oficiais. Essa revisão permitiria um alinhamento mais consistente com as demandas atuais da política pública de educação ambiental e contribuiria significativamente para a formação de profissionais mais preparados para lidar com os desafios ambientais presentes e futuros.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, D. F. *et al.* **Da pedagogia à política e da política à pedagogia: uma abordagem sobre a construção de políticas públicas em educação ambiental no Brasil.** *Ciência & Educação* (Bauru), v. 20, p. 817-832, 2014.
- ARNALDO, M. A; SANTANA, L. C. **Políticas públicas de educação ambiental e processos de mediação em escolas de Ensino Fundamental.** *Ciência & Educação* (Bauru), v. 24, p. 599-619, 2018.
- BILERT, V. S. S. **A educação ambiental na universidade: um estudo nos cursos da área das ciências sociais aplicadas nas Instituições de Ensino Superior Públicas (IES) no Paraná.** 2013.

- BOER, N; SCRIOT, I. **Educação Ambiental e formação inicial de professores: ensino e concepções de estudantes de pedagogia**. REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, v. 26, 2011.
- BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, 2000. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm
Acesso em 09 jan de 2023.
- CARVALHO, M. M. S; BISPO, M. O. **A Educação Ambiental Sob a Ótica Da Gestão nas Instituições de Ensino Superior no Fazer Ambiental**. PRODUÇÃO ACADÊMICA, v. 6, n. 1, p. 30-49, 2020.
- COSENZA, A. **Perspectivas das políticas públicas para educação e formação de professores/as no atual contexto político brasileiro**. Pesquisa em Educação Ambiental, v. 15, n. 1, p. 20-38, 2020.
- DA COSTA LIMA, G. F. **Educação ambiental no Brasil: Formação, identidades e desafios**. Papirus Editora, 2015.
- DE MOURA CARVALHO, I. C. **A pesquisa em educação ambiental: perspectivas e enfrentamentos**. Pesquisa em Educação Ambiental, v. 15, n. 1, p. 39-50, 2020.
- DE SOUZA PINHEIRO, A. A; DE OLIVEIRA NETO, B. M; MACIEL, N. M. T. C. **A importância da educação ambiental para o aprimoramento profissional, docente e humano**. Ensino em Perspectivas, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2021.
- DIAS, É; PINTO, F. C. F. **Educação e sociedade. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 27, p. 449-454, 2019.
- DIAS, G. F; SALGADO, S. **Educação ambiental, princípios e práticas**. 2023. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=bHyeEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&ots=1hOc7KtQFY&sig=I_2r7kaHqEKhGna7dpp-arShd3k#v=onepage&q&f=false Acesso em 08 jan 2023
- FERREIRA, J. E; PEREIRA, S. G; BORGES, D. C. S. 07) **A Importância da Educação Ambiental no Ensino Fundamental**. Revista Brasileira de Educação e Cultura| RBEC | ISSN 2237-3098, n. 7, p. 104-119, 2013.
- FRACALANZA, H. *et al.* **A educação ambiental no Brasil: panorama inicial da produção acadêmica**. Ciências em foco, v. 1, n. 1, 2008.
- FRIZZO, T. C. E; DE MOURA CARVALHO, I. C. **Políticas públicas atuais no Brasil: o silêncio da educação ambiental** Current public policies in Brazil: the silence of environmental education Políticas públicas actuales en Brasil: el silencio de la educación ambiental. REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, p. 115-127, 2018.
- GADOTTI, M. **Pedagogia da terra**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- GOMES, A. **Educação ambiental e sustentabilidade no Brasil: entre o discurso político e as práticas educativas no ensino superior**. 2022.
- GUERRA, A. F. S; ORSI, R. F. M. **O PRONEA como política pública: a educação ambiental e a arte do (re) encontro**. REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, p. 25-39, 2017.
- JOSLIN, E. B.; ROMA, A. C. **A importância da educação ambiental na formação do pedagogo: construção de consciência ambiental e cidadania**. Revista Ciência Contemporânea, v. 2, n. 1, p. 95-110, 2017.

- LIBÂNEO, J. C. **Diretrizes curriculares da pedagogia: imprecisões teóricas e concepção estreita da formação profissional de educadores.** Educação & Sociedade, Campinas, n. 96, v. 27, out. 2006.
- LUCA, A. Q. **Uma análise de discurso da política pública federal de educação ambiental.** 2013.
- MANEIA, A; CUZZUOL, V; KROHLING, A. **A educação ambiental e a responsabilidade socioambiental nas práticas ambientais em instituições de ensino superior no Brasil.** Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental, p. 2716-2726, 2013.
- MARTINS, I. P. **Políticas públicas e formação de professores em educação CTS.** Uni-pluriversidad, v. 14, n. 2, p. 50-62, 2014.
- PICCOLI, M. R; MARTINAZZO, D. A. **A Percepção dos Discentes Sobre a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação.** Seminário de Iniciação Científica e Seminário Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão, p. e 22122-e 22122, 2019.
- MOURA, A. M. M. **Trajatória da política ambiental federal no Brasil.** 2016.
- REIGOTA, M. **O estado da arte da pesquisa em educação ambiental no Brasil.** Pesquisa em educação ambiental, v. 2, n. 1, p. 33-66, 2007
- ROSA, M. A; CARNIATTO, I. **Política de educação ambiental do Paraná e seus desafios.** REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, v. 32, n. 2, p. 339-360, 2015.
- SAHEB, D; ROSA, M. A; ANDRADE, M. T. C. **Reflexões sobre a educação ambiental no curso de pedagogia.** Revista Diálogo Educacional, v. 17, n. 55, p. 1555-1573, 2017.
- SAVIANI, D. **Escola e Democracia.** Campinas: Autores Associados. 2008.
- SILVA, M. L. **A educação ambiental no ensino superior brasileiro: do panorama nacional às concepções de alunos (as) de pedagogia na Amazônia.** 2013.
- SILVA, L. M. B; SILVA, Julio P; BORGES, M. A. L. **Do global ao contexto nacional: evolução da política ambiental brasileira.** Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v. 6, n. 14, p. 593-608, 2019.
- SOUZA, V. **Para o mercado ou para a cidadania? A educação ambiental nas instituições públicas de ensino superior no Brasil.** Revista Brasileira de Educação, v. 21, p. 121-142, 2016.
- TEIXEIRA, C; TORALES, M. A. **A questão ambiental e a formação de professores para a educação básica: um olhar sobre as licenciaturas.** Educar em Revista, p. 127-144, 2014.
- TOZONI-REIS, M. F. C; CAMPOS, L. M. L. **Educação ambiental escolar, formação humana e formação de professores: articulações necessárias.** Educar em revista, p. 145-162, 2014.
- TOZONI-REIS, M. F. C; MAIA, J. S. S. **Educação ambiental a várias mãos: educação escolar, currículo e políticas públicas.** 2014.

GT 4 – POLÍTICAS DE GÊNERO, VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E SEXUALIDADE.

ENSINO DE FILOSOFIA NO ENSINO SUPERIOR: GÊNERO COMO UMA FERRAMENTA CONCEITUAL E PRÁTICA

Thays de Lima Seiffert¹²³
Elisete Medianeira Tomazetti¹²⁴

Resumo: Historicamente, ser mulher é sinônimo de lutas e insurgências contra paradigmas que implicam em diversas lesões a sua condição existencial, e, conseqüentemente, negação da sua cidadania. Frente a isto, o presente artigo objetiva analisar o cenário de violências contra a mulher, em especial, o crime de violência psicológica, previsto no artigo 147 B do Código Penal brasileiro. Para tanto, inicia com uma breve exposição histórico-cultural de articulação de poderes, que perpassam diferentes sistemas da sociedade e se baseiam em valores patriarcais e misóginos. Após, o referido crime é destacado, de forma analítica, expondo os principais elementos constantes na sua descrição legal. Trata-se de importante avanço legal em termos de gênero, uma vez que formaliza uma categorização específica de tutela da liberdade da mulher, da sua plena integridade mental e capacidade de autodeterminação. Assim, esta medida contribui para ruptura com a negativa condição existencial atribuída – ainda pautada em valores machistas e misóginos – a pessoa que se torna mulher.

Palavras-Chave: Cidadania; Gênero; Violência Psicológica.

INTRODUÇÃO

O reconhecimento da condição de cidadania da mulher rompe obstáculos e paradigmas sociopolíticos ao longo do tempo. Apesar dos avanços e conquistas, ainda existem barreiras culturais que permeiam a sociedade e espaço político, pois alicerçadas em valores patriarcais. Logo, o enfrentamento é contínuo ao encontro do pleno reconhecimento acima referido, e, neste sentido, combater a violência sofrida por inúmeras mulheres em diferentes ambientes sociais se faz necessário. Violência que não se resume à física no contexto fático e legal, porque a mulher enquanto vítima sofre as diferentes modalidades de violência, muitas vezes empregada por aqueles/aquelas que deveriam zelar pelo seu bem-estar físico e psíquico.

Diante deste contexto, o presente trabalho objetiva analisar a violência contra a mulher, em especial, a psicológica. Para tanto, destaca-se o novo tipo

¹²³ Mestranda em Educação. Universidade Federal de Santa Maria/UFSM-RS. Email: thayslimaseiffert@gmail.com

¹²⁴ Pós-Doutora em Filosofia. Universidade Federal de Santa Maria/UFSM-RS. Email: elisete.tomazetti@ufsm.br

penal incriminador do atual Código Penal brasileiro (CP) – artigo 147 B –, desenvolvendo o tema a partir do seguinte problema de pesquisa: Quais os limites e possibilidades para assegurar a condição de cidadania da mulher diante das persistentes situações de violências, em específico, a psicológica?

Na busca por respostas a partir de reflexões sociojurídicas, definem-se as conseqüentes hipóteses:

- A criminalização das condutas que lesam a dimensão psicológica da mulher reforça a necessidade de identificação de comportamentos para a adequada prevenção geral – sociedade – e especial – agressor –, por meio de políticas públicas nesta perspectiva preventiva;

- A tutela jurídica oriunda do ramo mais severo do Direito – o Direito Penal – denota a gravidade da agressão psicológica, o que implica na devida resposta ao autor/autora da agressão psicológica – punição.

Logo, este artigo é composto por dois momentos. Primeiramente, uma breve retrospectiva conceitual-histórica é exposta, evidenciando a importância de romper com paradigmas sociojurídicos que fazem da mulher vítima das diferentes formas de violências. Posteriormente, analisa-se o tipo penal incriminador constante no Código Penal brasileiro, especificamente o artigo 147 B, que formaliza enquanto crime a violência psicológica.

Para o desenvolvimento do tema proposto foram utilizados os métodos dedutivo, histórico e tipológico. O primeiro, como abordagem, parte do cenário geral envolvendo a violência contra a mulher para verificar em especial a violência psicológica. Os demais, enquanto procedimentos, foram utilizados para expor um breve contexto histórico de tratamento da mulher como (não) sujeita de direitos ao encontro de um modelo ideal de reconhecimento da sua condição de cidadania, por meio de Políticas Públicas comprometidas com as garantias para tanto.

ESTRUTURAS DE PODER DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO: PASSADO E PRESENTE

Quando se trata de uma retrospectiva conceitual-histórica acerca da (não) condição de cidadania da mulher na sociedade, não é possível reduzir em linhas escritas toda a complexidade dos caminhos trilhados ao encontro da garantia de direitos em consonância com a sua realidade existencial – humana. Porém, serve para verificar mudanças enquanto conquistas, mas que ainda não revelam um cenário de pleno reconhecimento da mulher como sujeita de direitos nos diferentes contextos da sociedade – político, cultural, laboral, dentre outros. Tal afirmação se ampara nas persistentes violências contra a mulher, que segue fazendo vítimas, apesar dos tempos e avanços legais relacionados a sua tutela, em números significativos. Voltar brevemente o olhar para o passado serve, segundo Mendes (2017, p. 116), para “[...] compreender como diferentes ‘poderes’ se articularam (e, alguns, ainda se articulam), em múltiplos aspectos, para a criminalização e vitimização das mulheres ao longo dos tempos”.

No passado, entre os séculos XV e XVIII, o manuseio de plantas e o conhecimento que tinham acerca de suas propriedades medicinais conferiram prestígio e respeito a muitas mulheres. Consequentemente, destacavam-se em suas comunidades, motivo pelo qual eram acusadas de “bruxaria” e por conseguinte condenadas à morte na fogueira. A lógica empregada na perseguição daquelas que se revelavam sábias pautava-se no ideal de submissão e silenciamento, arquitetado por diferentes estruturas de poder, neste caso, envolvendo Igreja e Estado durante o período acima referido (QUADRADO, 2021, p. 379-380). Nesse momento, o processo penal tinha caráter inquisitório, sendo presumida a culpa e não a inocência, sem a formalização de uma acusação e ausência de garantias como a ampla defesa (AVENA, 2023, p. 8). De tal modo, caracteriza-se o referido instrumento utilizado para o exercício do poder de punir como parcial e irracional, ou seja, injusto.

Injustiça que atinge historicamente as mulheres e segue fazendo vítimas, por meio da conjuntura de poderes exercidos pelo Estado, sociedade em geral e pela família, resultando no que Mendes (2017, p. 116) denomina

“custódia” imposta às mulheres, ou seja, “o conjunto de tudo o que se faz para reprimir, vigiar e encerrar” a mulher de sua plena condição existencial. Se antes a máxima violência culminou na fogueira, com o passar do tempo, mantinham-se os fundamentos irracionais e misóginos, mas alteravam-se as formas de violentar a mulher e assim mantê-la sob a “tutela” dos valores patriarcais, leia-se subjugada.

Fundamentos que perpassam as dimensões da religião, da política e do jurídico. Desde a primeira, como visto com a “Santa Inquisição”, nega-se o espaço público a mulher, criminalizando as suas condutas que na realidade eram valorosos conhecimentos, mas ameaçavam o projeto patriarcal de poder, que emerge na Idade Média e adentra a Idade Moderna. Logo, “[...] a mulher foi identificada como perigoso agente do demônio, não somente pelos homens da Igreja, como também pelos juristas” (MENDES, 2017, p. 131).

Neste sentido, nenhuma mulher escapa da “custódia” enquanto “política de correção”, que no período colonial brasileiro determinava a seguinte regra: “a mulher somente podia sair de casa três vezes durante toda sua vida: para ser batizada, para casar e para ser enterrada” (MENDES, 2017, p. 147). Restrita ao âmbito privado, no lar exercia a “autocustódia”, ou seja, ser abnegada e submissa, vivendo em função dos interesses do homem, seja ele o pai ou o marido. Percebe-se que: “[...] As mulheres sempre foram vítimas de penas públicas e privadas, de castigos, de critérios de condenação jurídicos e extrajurídicos fundados no papel de gênero que deveriam representar” (MENDES, 2017, p. 147).

Para além da histórica e notória violência física, sexual, patrimonial e moral, diferentes condutas foram definidas como violência, que apesar de não deixarem marcas aparentes, são tão graves porque lesam a mulher em seu aspecto existencial e marcam o presente contexto sociojurídico. Trata-se da emergente violência psicológica, definida na Lei nº 11.340/2006, mais conhecida como “Lei Maria da Penha”, especificamente no artigo 7º, inciso II, que assim a define:

[...] a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe

prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Tal modalidade foi recentemente tipificada enquanto crime no Código Penal brasileiro, denotando a gravidade da conduta e a necessária punição. Contudo a criminalização, o reconhecimento de atos que compõem a violência psicológica pode ainda não serem plenamente identificados, seja pela vítima ou autoridades responsáveis pela persecução penal, implicando na ausência de registros policiais ou inadequação de registros ao indicarem outra tipificação. Por isto, importante elucidar tais condutas, tanto no contexto teórico, quanto prático – pretensão do próximo momento – para que as necessárias medidas sejam tomadas, assim interrompendo o ciclo de violência¹²⁵, que muitas vezes inicia com a psicológica e culmina no crime mais graves, qual seja, o feminicídio.

A CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER NO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO – ART. 147 B

Conforme dados disponibilizados no *site* da Secretaria de Segurança do Rio Grande do Sul, atualizados em 5 de janeiro de 2024, no ano de 2023: 231 mulheres sofreram tentativa de feminicídio, 87 foram vítimas de feminicídio consumado, 33.007 ameaçadas, 2.485 estupradas e 19.813 sofreram lesões corporais¹²⁶. Porém, a violência não se reduz a números, tem nome, idade e algo comum a todas, o simples fato de ser mulher numa sociedade ainda pautada em valores patriarcais, que foram reforçados na Modernidade a partir da razão do

¹²⁵ Composto por três fases principais, o denominado “ciclo da violência” foi definido pelos estudos da psicóloga norte-americana Lenore Walker, que inicia com o aumento da tensão, passa pelo ato de violência, até chegar à fase do arrependimento e comportamento carinhoso, que perdura por certo tempo até se iniciar novamente o ciclo, assim mantendo a mulher num relacionamento onde é vítima de diferentes formas de abuso, que vai do emocional ao físico (IMP, s.a.).

¹²⁶ Até o momento em que este artigo foi submetido ao evento, não foram publicados os dados envolvendo violência psicológica contra a mulher no o *site* da Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

homem europeu, hetero e branco, que impõe o seu modo de vida – domínio – na determinação de sistemas, sejam políticos, econômicos, jurídicos, epistemológicos, dentre outros. Assim, a condição de cidadania não abarca todos, mas principalmente, a mulher, que diante da imposição destes valores, segundo Bianchini (2022) é vulnerabilizada, uma condição dada pela sociedade quando a percebe como menos capaz, não se tratando de uma condição natural – vulnerável –, mas forjada por meio da mencionada estrutura de poder.

A definição da conduta criminosa surge antes do legislador tipificá-la, dadas as recorrentes situações que ofendem a integridade existencial da pessoa, motivo pelo qual a sociedade tenciona por uma resposta estatal adequada, logo, legitimando o uso do ramo mais severo do Direito, qual seja, o Direito Penal. Percebe-se então, que emerge do contexto sociocultural a definição de condutas que afetam gravemente o equilíbrio da sociedade, demandando como revidé a imposição da pena.

É o caso da violência psicológica contra a mulher, uma “Das mais sutis e devastadoras agressões cometidas. Sem marcas físicas visíveis, se instala lentamente. Em alguns casos, leva tempo para ela se perceber como vítima” (CNJ, 2023). Diante das crescentes situações de agressões à saúde mental das mulheres, decorrentes de relacionamentos abusivos, que no ano de 2021 a Lei nº 14.188 incluiu no CP o crime de violência psicológica, descrito no artigo 147 B. Criminaliza então a ação dolosa de causar dano emocional à mulher, ainda que o agente não tenha a especial intenção de provocá-lo, prevendo pena de reclusão de 6 meses a 2 anos, e multa, caso a conduta não configure crime mais grave. O conteúdo do destacado crime está em consonância com o descrito no acima referido art. 7º, inciso II da Lei Maria da Penha, porém sem menção a diminuição da autoestima, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, violação de sua intimidade e exploração do direito de ir e vir. Ou seja, expõe os meios utilizados para a prática do dano emocional, tratando-se de rol exemplificativo, pois ao final do tipo penal encontra-se expressa a fórmula geral “ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e

autodeterminação”, possibilitando a interpretação analógica, conforme o caso concreto.

No preceito secundário do supracitado tipo penal incriminador, ou seja, na descrição da pena, o legislador determina a subsidiariedade deste crime. Trata-se de situação em que, por exemplo, havendo no contexto fático a ocorrência de patologia médica resultante da violência psicológica, o autor do dano será responsabilizado penalmente pelo crime mais grave, qual seja, a lesão corporal prevista no artigo 129, §13º do CP, que prevê a pena de reclusão, de 1 a 4 anos – gravidade abstrata maior – e não pelo previsto no artigo 147 B do mesmo diploma, desde que presentes, no caso concreto, as demais elementares do crime mais grave. De fato, a figura típica subsidiária estará contida na principal (BITENCOURT, 2023, p. 128) –, conforme o exemplo, na lesão corporal em razão do gênero.

Para melhor visualizar o crime formalmente exposto, aponta-se para as seguintes condutas: *gaslighting*, *mansplaining* e *maninterrupting*. A primeira denota a manipulação, no sentido de distorcer a realidade, de tal maneira que a vítima passa a duvidar dos fatos concretos, da sua própria percepção. Quanto à segunda, trata-se da explicação de obviedades ou de temas estudados e tratados com propriedade pela mulher, assim subjugando o seu conhecimento. Muitas vezes este comportamento associa-se a terceira conduta e ocorre muitas vezes em ambientes de trabalho, pois na exposição das suas compreensões, a mulher é frequentemente interrompida, não sendo possível concluir seu raciocínio, tornando a situação humilhante uma vez que seu conhecimento está sendo desvalorizado (SCHMIDT; CAVALHEIRO, 2023).

Trata-se de crime próprio quanto ao sujeito passivo, pois expressamente define a conduta contra a vítima mulher, que tem sua dimensão psicológica afetada. Cabe ressaltar a ausência no texto legal de exigência de vínculo específico entre a vítima e o/a agente do crime, bastando a provocação do dano emocional contra a mulher para a consumação do crime, que poderá ser provado por meio das declarações da vítima, assim como por depoimento de testemunhas e relatórios psicológicos. Portanto, este tipo penal reforça a noção

de violência de gênero, trazendo consigo uma categorização específica de tutela da liberdade da mulher, da sua plena integridade mental e capacidade de autodeterminação, de tal modo reforçando a ruptura com a negativa condição existencial atribuída – ainda pautada em valores machistas e misóginos – a pessoa que se torna mulher.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que a legislação protetiva seja eficaz, toda uma estrutura deve ser estabelecida, principalmente em termos de conhecimento das condutas que lesam a dimensão psicológica da mulher, de tal maneira qualificando os profissionais da saúde e segurança pública para o atendimento à vítima, evitando assim a revitimização em âmbito institucional. Além disso, é importante ressaltar a prevenção a violência psicológica contra a mulher, de modo a romper com valores patriarcais que ainda permeiam diferentes contextos da sociedade porque não reprimidos. Para tanto, é importante a implementação da Lei nº 14.164/2021, que determina a inclusão do conteúdo sobre prevenção a violência em geral contra a mulher nos currículos da educação básica, além de instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra Mulher.

Percebe-se que a luta pelo reconhecimento da condição de cidadania das mulheres não ficou no passado. É um processo contínuo, que demanda um (re)pensar da sociedade no sentido de superar valores de natureza patriarcal e que ainda pautam o “lugar” onde a mulher deve estar e “como” deve se comportar. Da mesma forma, a tomada de decisões na definição de políticas públicas destinadas às mulheres demanda este (re)pensar para então romper com paradigmas, que ao invés de garantir direitos seguem fazendo vítimas quando alheios a complexidade de uma vida digna envolvendo o reconhecimento da condição existencial em termos de gênero.

REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 15 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.
BIANCHINI, Alice. **Ciclo de Debates: 25 anos de direitos. Violência Doméstica e Inovações Legislativas**. 2022. *In*: Defensoria Pública Ceará. Canal do

Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YMYRud5suzo>
Acesso em: 11 fev. 2023.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral** (arts. 1º a 120). Vol. 1. 29 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 09 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm Acesso em 09 fev. 2024.

_____. **Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14164.htm Acesso em 11 fev. 2024.

_____. **Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14188.htm Acesso em: 09 fev. 2024

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Silenciosa e brutal, violência psicológica atinge milhares de mulheres**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/silenciosa-e-brutal-violencia-psicologica-atinge-milhares-de-mulheres-no-brasil/> Acesso em: 11 fev. 2024.

IMP, Instituto Maria da Penha. **Ciclo da Violência**. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/violencia-domestica/ciclo-da-violencia.html> Acesso em: 21 fev. 2024.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia Feminista: novos paradigmas**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Soraia da Rosa; BELTRAME, Priscila Akemi. Não se nasce mulher, mas se morre por ser mulher. *In: Instituto de Ciências Criminais*. Boletim 289, dez. 2016. Disponível em:

https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5879-Nao-se-nasce-mulher-mas-se-morre-por-ser-mulher Acesso em: 09 fev. 2024.

QUADRADO, Jaqueline Carvalho. (Re)pensando a criminologia: reflexões sobre um novo paradigma desde a epistemologia feminista decolonial. pp. 377 – 410. *In: QUADRADO, Jaqueline Carvalho (org.). (Des)fazendo os saberes na fronteira: lutas e re-existências*. Porto Alegre: Evangraf, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Segurança Pública. **Indicadores da Violência contra a Mulher: Lei Maria da Penha**. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contra-a-mulher> Acesso em: 11 fev. 2024.

SCHMIDT, Andrieli Ferreira; CAVALHEIRO, Larissa Nunes Cavalheiro. **Gaslighting, Mansplaining e Manterrupting enquanto formas de violência psicológica contra a mulher**. pp. 45 – 52. *In: Anais do XVII Colóquio Internacional: Inovação, Conhecimento e Tecnologia*. São Luiz Gonzaga, RS: URI, 2023. Disponível em: <https://urisaoluiz.com.br/site/wp-content/uploads/2023/07/anais-xvii-coloquio.pdf> Acesso em: 11 fev. 2024.

PANDEMIA DA COVID-19 E A SUBNOTIFICAÇÃO DOS CASOS DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE BARREIRAS-BA

Lorrany Natiele Cardoso Rocha¹²⁷
Carlos Henrique de Lucas¹²⁸

INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é uma problemática social que acompanha os diferentes segmentos da sociedade. Trata-se de uma grave violação aos direitos humanos, uma vez que afeta a qualidade de vida da vítima.

No final do ano 2019 o mundo foi surpreendido com o surgimento do vírus Sars-cov-2, agente etiológico da Covid 19, e no Brasil foi registrada a primeira morte pelo novo coronavírus no dia 17 de março de 2020, o paciente de 62 anos tinha hipertensão e estava internado em um hospital de São Paulo (CNN BRASIL, 2020).

Dentre as medidas para contenção da propagação do vírus, o isolamento social era a medida mais indicada pelas autoridades sanitárias, momento em que amplificou os períodos de coabitação forçada entre vítimas e seus agressores, bem como a sobrecarga doméstica, afastamento de amigos e familiares, aumento de consumo de bebidas alcoólicas, e a dificuldade de canais de denúncia e proteção às vítimas (OLIVEIRA RUIZ, 2022).

Nessa senda, é importante pontuar que muitas vítimas ainda enfrentam obstáculos para chegar à concretização da denúncia, e o principal dificultador para as denúncias ainda é o consentimento que a sociedade associa os agressores, para que eles exerçam sua dominação sobre as vítimas, gênero feminino. Isto posto, o objetivo geral da pesquisa foi refletir acerca dos impactos da pandemia de Covid-19 na violência de gênero e a subnotificação nesse período pandêmico.

A metodologia utilizada foi pelo método analítico bibliográfico, através de levantamento bibliográfico, para a seleção dos artigos que embasaram o estudo

¹²⁷ Bacharela em Direito; Pós graduada em Direito Penal e Processo Penal; Mestranda PPGCHS-UFOB

¹²⁸ Doutor em Cultura e Sociedade pela UFBA; Mestre em Letras e Linguística, área de concentração em História da Literatura, pela FURG

e fichamento dos mesmos, por meio de buscas entre os meses de agosto a novembro de 2023 nas principais bases de dados e no buscador acadêmico (Google Scholar), utilizando das palavras chaves: “violência de gênero” + “pandemia”, a fim de obter informações pertinentes à pesquisa e para o melhor enfrentamento dos objetivos do referido estudo.

VIOLÊNCIA E QUARENTENA

Ao longo dos séculos a sociedade tem seguido um padrão de comportamento cultural que divide o mundo de forma dicotômica: masculino e feminino. Isso reflete nas relações sociais entre os gêneros, que acabam por determinar o papel social dos homens e das mulheres. Essa reprodução, de forma automática faz com que a desigualdade entre os gêneros seja ratificada e comportamentos sexistas sejam tidos como naturais (OLIVEIRA RUIZ, 2022).

Essa forma como são estabelecidos os papéis masculinos e femininos, na maioria dos casos feita de forma discriminatória, em que o papel homem é supervalorizado em detrimento ao papel da mulher, está intimamente ligada com a violência (OLIVEIRA RUIZ, 2022).

Conforme elucida Balestro (2015), a violência de gênero se expressa e se reproduz culturalmente na forma de comportamentos irrefletidos, aprendidos histórica e socialmente nas instituições em geral como igrejas, escolas, famílias e contribuem diretamente para a opressão masculina.

Assim, há uma moralidade imposta que faz com que as vítimas, em sua maioria mulheres, sucumbam a essa posição subalterna que é naturalizada pela sociedade. Salienta-se ainda que é no ambiente doméstico que a violência ocorre em maior grau, no entanto, não impede que esteja sujeita a sofrer alguma violação à sua integridade, pois o poder que é consentido ao agressor, em sua maioria homem, legitima as suas ações, onde quer que ele esteja.

Ele começa com a fase da tensão, em que as raivas, insultos e ameaças vão se acumulando. Em seguida, vem a fase da agressão, com o descontrole e uma violenta explosão de toda a tensão acumulada. Depois, chega a fase de fazer as pazes (ou da ‘lua de mel’), em que ele pede perdão e promete mudar de comportamento, ou então finge que nada aconteceu, mas fica mais calmo e carinhoso e a mulher acredita que aquilo não vai mais acontecer (YAMOTO, RIBEIRO E COLARES, 2017, p. 15)

Na tentativa de coibir violências no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família e em qualquer relação íntima de afeto entre o/a agressor e a vítima, vivam juntos ou não, foi promulgada a Lei Lei 11.340/06, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, portanto, é fruto de uma intensa luta por voz e proteção das mulheres, inseridas em uma posição de subalternidade em função do gênero.

Sobre esta Lei, Edmilson Meira (2020) reforça que:

A Lei estabelece a criação de serviços especializados no atendimento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, tais como: centros de referência de atendimento à mulher; casas-abrigo/serviços de abrigo; núcleos de defensoria pública; serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializado; centros de educação e reabilitação dos agressores e juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher (MEIRA, 2020, p. 97).

Ante todo o exposto, compreende-se que a violência de gênero antecede o período pandêmico, cujo ápice foi no final do ano 2019, porém teve preocupante agravamento durante o período mencionado, consequência das medidas de isolamento social:

Instituições que compõem a rede de proteção a mulheres, crianças e adolescentes no Brasil também denunciam o aumento do número de casos e chamam a atenção para a possibilidade de menor visibilidade das situações em função da recomendação de se permanecer em casa, além do fechamento ou redução da jornada de trabalho dos serviços de proteção, tais como a delegacia de mulheres, conselhos tutelares etc [...] (MARQUES et al., 2020, p.2).

No ano de 2020, já decretado período pandêmico, o governo sancionou a Lei 13.984/2020, que alterou a Lei 11.340/2006- Lei Maria da Penha, em seu artigo 22 incisos VI e VII, os quais determina que agressores de mulheres podem ser obrigados a frequentar centros de reeducação, além de receber acompanhamento psicossocial.

Ainda em 2020, foi sancionada a Lei nº 13.979 e, em seguida, foi aprovada a Lei 14.022/2020 que “altera a e dispõe sobre medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher e de enfrentamento à violência contra crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência

durante a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020).

No ano de 2021, ainda em situação pandêmica, a Lei 14.188 fez alterações no Código Penal Brasileiro, ao criar o artigo 147-B, o qual prevê punição para o dano emocional causado, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica (BRASIL, 1940).

Entretanto, não significa que porque as normas estão preconizadas que a sociedade deixou de ser violenta. Prova disso é que as vítimas têm medo das leis, têm medo da sociedade que impõe o seu silenciamento. Não deveria ser obrigação da vítima (mulher) aprender a não ser violentada, a frase popular “se dar ao respeito” é, assim, uma tentativa de justificar o que na verdade é injustificável: a violência.

SUBNOTIFICAÇÃO NOS TEMPOS DE PANDEMIA

A vítima que decide não denunciar está sendo coagida de diversas maneiras. Tal decisão pode ser por esta ser ligada intimamente ao agressor ou por ter uma dependência econômica e afetiva quanto aos filhos, ou até mesmo por achar que pode modificá-lo. Portanto, há todo um ciclo de violência que é diferente da violência comum, da violência em um roubo, em outro tipo de delito que não envolve uma relação íntima de afeto.

De acordo com Guilherme Nucci (2020, p. 135), “[...] denúncia é a petição inicial, contendo a acusação formulada pelo Ministério Público, contra o agente do fato criminoso, nas ações penais públicas”. É nesse momento que a vítima é ouvida, e, é aberto um inquérito policial. Durante a pandemia da Covid-19, de acordo com a nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020), houve um aumento no número de feminicídios durante a pandemia da Covid-19:

O crescimento no número de feminicídios registrados nos 12 estados analisados foi de 22,2%, saltando de 117 vítimas em março/abril de 2019 para 143 vítimas em março/abril de 2020. No Acre o crescimento chegou a 300%, passando de 1 para 4 vítimas este ano; no Maranhão o crescimento foi de 166,7%, de 6 para 16 vítimas; no Mato Grosso o crescimento foi de 150%, passando de 6 para 15 vítimas. Apenas três



UFs registraram redução no número de feminicídios no período, Minas Gerais (-22,7%), Espírito Santo (- 50%), e Rio de Janeiro (-55,6%).

No entanto, muitos dos casos de violência de gênero não se tornam parte das estatísticas oficiais por não serem reportados pelas vítimas. Assim, os números não necessariamente correspondem à realidade. Segundo Erika Cheim (2019), mesmo sendo considerada uma violação aos direitos humanos e com o estabelecimento dos mecanismos de denúncia e programas públicos, muitas vítimas da violência, ainda permanecem caladas nesse processo contínuo de diferentes tipos de agressão.

Durante o isolamento, a maioria das vítimas de violência somente buscaram ajuda após graves episódios de violência, isso pode ter sido ocasionado pelo fato de que muitas vítimas não conseguiram sair de casa para registrar o boletim de ocorrência. Ainda, a presença do parceiro/agressor no ambiente doméstico em tempo integral gera medo de realizar o registro.

De acordo com a pesquisa “Visível e Invisível” do Fórum de Segurança Pública, a maioria das mulheres continua sendo vítima de violência dentro de casa (42%), e apenas 10% relataram ter buscado uma delegacia da mulher após o episódio mais grave de violência sofrida no último ano. Infelizmente 52% das mulheres alegam não ter feito nada (FBSP, 2020).

Não é o isolamento social de forma isolada que acarreta os episódios de violência, mas potencializa os fatores que desencadeiam casos de abuso em um ambiente de convivência que está restrito, com alto nível de estresse, diminuição da renda familiar, aumento de consumo de álcool, falta de contato com familiares e amigos, sobrecarga de trabalho às mulheres, dentre outros. Assim, é evidente a subnotificação dos casos de violência, uma vez que muitos não se tornam parte das estatísticas oficiais por não serem reportados pelas vítimas. Dessa forma, o que se obtém é uma versão que não condiz com a realidade.

No município de Barreiras-BA, cuja população conforme o censo do IBGE em 2022 era de 159 743 habitantes, Carvalho (2021), elucida que de acordo com dados obtidos no site da prefeitura municipal, em 2020, a Ronda Maria da Penha verificou 3.745 ocorrências, efetuou 16 prisões, além de realizar diversas visitas, cumprindo medidas protetivas no município.

Ainda tratando especificamente do Município de Barreiras-BA, através de informações cedidas pelos órgãos de investigação e acompanhamento, o Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa- DHPP, consta nos arquivos que no ano de 2019 foram registrados 02 Inquéritos Policiais, 04 Inquéritos Policiais no ano de 2020 e nenhum no ano de 2021 (ROCHA, 2022)

Na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher- DEAM, no ano de 2019 foram registradas 512 ocorrências, no ano de 2020 registradas 412 ocorrências e em 2021, 426 ocorrências, ou seja, de 2019 a 2020 houve um decréscimo de 100 ocorrências.

Observa-se assim que, enquanto o cenário mundial noticiou a intensificação da violência doméstica e familiar durante a Pandemia do coronavírus, no município de Barreiras-BA, a partir dos dados acima mencionados, foi possível perceber que esse quantitativo se manteve ou diminuiu.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Derivada de uma cultura patriarcal e de desigualdade de gênero, a violência contra a mulher constitui um grave problema de saúde pública para além da questão de direitos humanos, que causa problemas físicos, psicológicos e/ou sexuais. Em se tratando do cenário da Pandemia, uma das principais medidas para conter o avanço do Coronavírus foi o isolamento social, o que se tornou um grande pesadelo para muitas mulheres em todo o mundo, pois teve impacto relevante no aumento de casos de violência de gênero e contra a mulher.

Ressalta-se que, são essenciais políticas de apoio distintas que facilitem a denúncia e o fortalecimento das redes de apoio à mulher, embora não tenham sido suficientes para encorajar muitas denúncias, haja visto a subnotificação e consequente decréscimo de registros de boletim de ocorrência.

Ante o exposto, pelas informações coletadas não significa que não houveram fatos, mas que possivelmente, muitas vítimas deixaram de denunciar por vários fatores, dentre os quais pode-se cogitar: medo, dependência

financeira, pouca instrução ou outras características que dificultam identificar estar em um relacionamento abusivo.

Entender a dinâmica do ciclo da violência doméstica é relevante não só para se chegar na compreensão dessas relações violentas, mas também para entender como isso acarreta dificuldades para que a vítima saia dessa relação abusiva e violenta. Uma vez que a sua auto confiança é quebrada, romper com esse ciclo de violência se torna uma missão árdua. Assim, as vítimas adiam a denúncia e permanecem silenciadas nesse longo processo de dor e sofrimento.

REFERÊNCIAS:

- BRASIL. **Código Penal**. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em 30 de outubro de 2021
- BRASIL. **Lei Maria da Penha: Lei N.º11.340**. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm Acesso em 02 de dezembro de 2021
- BRASIL. **Lei 14.022**. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14022.htm Acesso em 30 de outubro de 2021
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Fórum Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf> Acesso em 05 de novembro de 2023
- CNN BRASIL. **1ª morte por coronavírus no Brasil e mais notícias da tarde de 17 de março**. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/1-morte-por-coronavirus-no-brasil-e-mais-noticias-da-tarde-de-17-de-marco/> Acesso em 01 de novembro de 2021
- BALESTRO, Gabriela Soares; GOMES, Renata Nascimento. **VIOLÊNCIA DE GÊNERO: uma análise crítica da dominação masculina**. Revista CEJ, Brasília, Ano XIX, n. 66, p. 44-49, maio/ago. 2015. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34812.pdf> Acesso em 23 de outubro de 2023
- CARVALHO, Andreza Tomaz. **Razões que levam Mulheres a não denunciarem a Violência Doméstica: Percepções das Mulheres de Barreiras, Bahia**. 2021.
- CHEIM, Érika. Mulher e patriarcado. **Violência de gênero contra a mulher em Carangola – MG (2006-2018)**. Vitória, ES, 2019. Disponível em: <https://historia.ufes.br/ptbr/conteudo/defesa-de-tese-de-doutorado-de-erika-oliveira-amorim-tannus-cheim> Acesso em 06 de setembro de 2023
- MARQUES, Emanuele Souza; *et al.* **A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama,**

motivações e formas de enfrentamento. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, n. 4, p. 1–6, 2020. ISSN 1678-4464, 0102-311X. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/SCYZFVKpRGpq6sxJsX6Sftx/?lang=pt> Acesso em 31 de outubro de 2023

MEIRA, Edmilson Lopes. **Os fatores que contribuem para os casos de reincidência das violências doméstica no Centro de Atendimento à Mulher – CAM do município de Vilhena/RO.** Revista Movimentação, Dourados, MS, V.7, nº.12, jan./jun. 2020 - ISSN 2358- 9205.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal.** Vol. 2 - Parte Especial - Arts.121 a 212 do Código Penal. Grupo GEN, 2020

OLIVEIRA RUIZ, Henri Francis de; *et al.* **VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E QUARENTENA:**

A SUBNOTIFICAÇÃO NOS TEMPOS DE PANDEMIA. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/26010/1/PedroMilreuCunha_Dissert.pdf Acesso em 23 de outubro de 2023

ROCHA, Lorrany Natielle Cardoso. **Violência de Gênero: Uma Análise do Quantitativo de Casos Durante da Pandemia da Covid-19 no Município de Barreiras-BA.** 2022.

YAMOTO, Aline, RIBEIRO, Ana Carolina, COLARES Elisa Sardão. **Entenda a Lei Maria da Penha.** Dez. 2007.

ALÉM DOS NÚMEROS FRIOS: EXPLORANDO PERFIS EM CASOS DE FEMINICÍDIO NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA

Maike Jorge Matos Mendes¹²⁹
Jaqueline Carvalho Quadrado¹³⁰

RESUMO: Os casos de feminicídios têm apresentado constantes aumentos ao longo dos anos, colocando milhões de mulheres em perigo. Apesar de muitas pesquisas terem sido desenvolvidas buscando explicar o fenômeno, poucos estudos exploram o perfil das vítimas e, principalmente, dos feminicidas. Assim, a partir da identificação de uma alta excepcional nos casos de feminicídios, em 2021, no município de São Borja (RS), buscou-se explorar o perfil das vítimas e dos assassinos com base em dados obtidos através da 1ª Delegacia de Polícia Civil do município. A metodologia envolveu o método bibliográfico e o estudo comparativo, visando encontrar regularidades entre os dados nacionais e o municipal. Dentre os resultados obtidos acerca das vítimas, identificou-se que, em geral, eram mulheres brancas e solteiras, sem faixa etária específica, com baixa escolaridade, todas mães, com vínculos próximos com os assassinos, além de habitarem regiões de maior vulnerabilidade social. Já os assassinos, em geral, eram homens mais velhos, com baixa escolaridade, solteiros, munidos de revólver, faca ou objeto asfixiante, motivados por razões fúteis, não aceitação do término do relacionamento, ou mesmo desconhecida. Assim, o estudo espera mostrar o perfil das vítimas e dos assassinos, contribuindo para a compreensão do fenômeno em escala local e, abrindo margem para futuras pesquisas que queiram ampliar a análise a partir da relação entre os dados levantados e a realidade do país.

Palavras-chave: Feminicídio; Perfil das vítimas; Perfil dos assassinos.

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Lei n.º 13.104/2015, a qual prevê o feminicídio como homicídio qualificado e crime hediondo, os números de assassinatos de mulheres em razão de sua condição de sexo feminino vem aumentando ano após ano (FBSP, 2021). Esse aumento teve seu pico durante o período pandêmico, onde em 2020 foram registrados 1.354 casos de feminicídio no país. Além do feminicídio, os demais indicadores de violência contra a mulher durante esse período merecem atenção devido às suas oscilações, como o estupro, ameaça e lesão corporal.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020-2021) e o Atlas da Violência (IPEA, 2020-2021) indicaram um aumento nos números de feminicídios durante os anos de 2020 e 2021 em comparação a 2019 -ano em que as taxas já haviam aumentando em relação a 2018. Esse aumento se refletiu

¹²⁹ Graduando do curso de Ciências Sociais - Ciência Política, pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, campus São Borja, Rio Grande do Sul, Brasil. Email: maikemendes.aluno@unipampa.edu.br

¹³⁰ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Email: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

no acentuamento desse fenômeno em cidades menores. Esse é o caso do município de São Borja, localizado na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, cidade gêmea com Santo Tomé, na Argentina. Em 2021, o município registrou uma das maiores taxas proporcionais de feminicídio do país, com 4 vítimas para uma população de 30.467 (2022) mulheres.

Os dados acerca da violência contra a mulher durante os primeiros dois anos de pandemia indicam que a violência se concentrou dentro dos lares, ou seja, revelam uma intensificação da violência doméstica (FBSP, 2021). Contudo, uma série de indicadores apresentaram queda durante o período, como os casos de estupro, lesão corporal e assédio. Em São Borja, os dados seguiram parcialmente o cenário encontrado nacionalmente, com diversos indicadores registrando declínio.

Para que se possa compreender a violência contra a mulher, sobretudo nos casos de feminicídio, compreende-se que apenas os aspectos quantitativos não respondem às questões que o problema suscita, sendo necessário lançar luz sob o perfil das vítimas. Conhecer quem são essas mulheres, o recorte de cor, idade, escolaridade, estado civil, etc., é de suma importância para identificar certas regularidades, que nos permitem fazer reflexões do porquê tal perfil de vítima é mais suscetível a sofrer com a violência. Nesse sentido, a fim de aprimorar a investigação, é necessário ampliar essas informações para abranger o perfil dos perpetradores do feminicídio e relação deles com as vítimas, visto que isso possibilita uma visão mais completa da estrutura dos casos.

Assim, com base nos levantamentos feitos pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2021; 2022), o presente artigo objetiva verificar os indicadores sobre o feminicídio, sobretudo nos anos de 2020 e 2021. Além disso, baseado em uma busca mais detalhada sobre o perfil das vítimas e dos agressores, visa elucidar e comparar a composição dos casos de feminicídio no município com os dados nacionais, tendo em vista encontrar regularidades nos casos. Dessa forma, a partir da metodologia bibliográfica e do método comparativo (FACHIN, 2001), a presente pesquisa, com base no contexto

nacional da violência contra a mulher no período delimitado, procura discernir os fatores por trás dos casos de feminicídio em São Borja.

PANORAMA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO (2020-2021)

São Borja é um município do Rio Grande do Sul, localizado na fronteira oeste, fazendo divisa com Santo Tomé, na Argentina. Segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), o município possui uma população de 59.676 mil habitantes, com uma densidade demográfica de 16,5 hab./km². A população é composta por 30.467 mulheres (51,1%), e 29. 209 homens (48,9%), seguindo a tendência da média nacional. A idade média do são-borjense (gentílico) é de 38 anos, sendo ligeiramente superior à média nacional de 35 anos. Além disso, a população é predominantemente autodeclarada branca (76,3%), sendo 19,6% parda, 3,9% preta, 0,7% amarela, e 0,3% indígena. Portanto, esse é o panorama demográfico do município.

Quando analisamos os indicadores de violência contra a mulher em São Borja - disponibilizados pelo *site* da Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul-, os quais são representados por feminicídio tentado, feminicídio consumado, ameaça, estupro e lesão corporal, observamos certa regularidade com o passar dos anos. Se fizermos o recorte temporal de 2019 a 2021, isto é, um intervalo de tempo que abrange o período anterior e o durante a pandemia, os dados mantêm-se estáveis, com grande parte dos indicadores apresentando apenas uma leve queda durante os dois primeiros anos de pandemia, uma variação ainda dentro dos padrões. Contudo, há um indicador que apresentou uma alta excepcional em 2021, justamente aquele que é o caso mais extremo de violência contra a mulher, o feminicídio.

Além desse indicador, no município, os demais dados sofreram quedas pouco expressivas, com exceção dos casos de estupro, que tiveram uma alta de 8 para 11 casos, indo na contramão do cenário nacional, que teve uma queda de 14,1% (FBSP, 2021). Quando chegamos ao indicador de feminicídio consumado e feminicídio tentado, em 2020 não houve nenhum consumado, e

apenas uma tentativa de feminicídio. Portanto, 2020 foi um ano onde os indicadores se comportaram de maneira positiva, com quase todos os indicadores sofrendo queda, tanto no Brasil quanto no município.

Em 2021, com o isolamento social e as demais medidas de restrição sanitária se fixando como a nova realidade, os indicadores tiveram algumas variações. O indicador de lesão corporal apresentou uma queda de 12%, os estupros voltaram ao patamar de 2019 com 8 casos, e os indicadores mais expressivos, feminicídio tentado e o consumado, cresceram exponencialmente. Se em 2020 não houve feminicídios consumados e apenas um tentado, em 2021 o cenário inverteu-se completamente, com 4 mulheres vítimas de feminicídio, e 2 vítimas de tentativa de feminicídio, os maiores números registrados desde o início da série histórica. A fim de ilustrar, quando convertemos esse número para 100 mil habitantes, a taxa de feminicídio fica em 13,1 mulheres assassinadas a cada 100.000 habitantes mulheres, sendo que em 2021 a média brasileira ficou em 1,22 mortes para cada 100.000 habitantes do sexo feminino (FBSP, 2022).

Logo nas primeiras horas do ano de 2021, em São Borja, duas mulheres foram vítimas de feminicídio. O assassino foi um sargento aposentado da Brigada Militar de Ijuí (RS), que atuava como pastor evangélico, sendo marido de uma das vítimas e vizinho da outra (BRASIL DE FATO, 2021). Outro caso aconteceu também no primeiro mês do ano, no qual uma mulher foi esfaqueada pelo ex-marido. O quarto caso ocorreu em fevereiro, onde uma mulher foi encontrada morta em meio a um matagal. Se com base nessas informações podemos inferir algumas reflexões acerca do quantitativo muito acima do padrão, ao ampliar os dados para o perfil dos envolvidos pode-se compreender o fenômeno a partir de outras perspectivas. Conforme SOUZA e FARIAS (2022, p.227), “[...] conhecer as particularidades desse fenômeno, incluindo as características dos indivíduos envolvidos, bem como os agentes desencadeantes, é indispensável para o desenvolvimento de ações eficazes de prevenção e de assistência às vítimas.”, e foi justamente o que buscamos trazer neste artigo.

A FACE INVISÍVEL DO FEMINICÍDIO: CONHECENDO O PERFIL DAS VÍTIMAS E DOS ASSASSINOS

A fim de obter dados mais precisos sobre os casos, solicitamos à 1ª Delegacia de Polícia Civil uma série de informações sobre as vítimas e os agressores, mediante a assinatura de um termo de confidencialidade que garante o anonimato dos envolvidos. Após uma reunião com a inspetora Angélica Pires, requisitamos os seguintes dados sobre as vítimas: idade, raça/cor, naturalidade, estado civil, escolaridade, bairro de residência, número de filhos, vínculo com o agressor e histórico de denúncias contra o agressor. Da mesma forma, solicitamos informações semelhantes sobre os agressores, com a inclusão de dados adicionais, como profissão, bairro do crime, número de vítimas, arma utilizada e motivação do crime. Os dados nos deram a possibilidade de compreender cada caso, e traçar o quadro comparativo com o panorama nacional.

Tendo em vista a confidencialidade dos dados, os nomes não foram informados, sendo escolhida a apresentação como “vítima 1, vítima 2, etc.”. Dessa forma, os dados revelaram o seguinte cenário:

Figura 10: Perfil das vítimas de feminicídio em São Borja.

Perfil das vítimas	Vítima 1	Vítima 2	Vítima 3	Vítima 4
Idade	40 anos	25 anos	46 anos	19 anos
Raça/Cor	Preta	Branca	Branca	Branca
Naturalidade	Sobradinho	São Borja	São Borja	São Borja
Estado civil	Casada	Solteira	Solteira	Solteira
Escolaridade	Ensino Fundamental	Não Informado	Ensino Fundamental	Ensino fundamental incompleto
Bairro de residência	Arnaldo Matter	Pirahy	Bettim	Vila Umbu
Número de filhos	5 filhos (a)	3 filhos (a)	2 filhos (a)	1 filhos (a)
Vínculo com o agressor	Esposa	Amiga	Ex-companheira	Ficante/relacionamento casual
Já havia efetuado denúncia contra o agressor?	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos através da 1ª DP de São Borja

Apesar de ser um grupo pequeno, o que dificulta a produção de generalizações, nos apoiaremos nos dados ao nível nacional. Isto posto, observamos que as vítimas, com idades entre 19 e 46 anos, nos revelam que as mulheres estão expostas ao feminicídio ao longo de toda a sua vida, independentemente da sua faixa etária. O mesmo é observado em escala nacional, onde a distribuição de vítimas por idade se dá de forma bastante igualitária, “com prevalência das mortes ao longo de sua vida reprodutiva” (FBSP, 2022, p.172).

Por outro lado, os dados sobre a raça/cor das vítimas não se relacionam com o âmbito nacional, sendo que 3 das 4 vítimas se autodeclaravam brancas, enquanto no país, 62% das vítimas são mulheres negras. Contudo, esse dado faz sentido se levarmos em consideração que 76% da população são-borjense se autodeclara branca, o que coincide de maneira quase exata com a porcentagem de vítimas da cor branca no município (75%).

Quando analisamos o estado civil das vítimas de feminicídio, verificamos a prevalência de mulheres solteiras, o que à primeira vista parece destoar dos dados do FBSP (2023), que indica maior vulnerabilidade a violência entre mulheres separadas e divorciadas. Porém, quando observamos a relação das vítimas com o agressor, o que se identifica é que todas tinham ligação com o feminicida, seja como esposa, ex-companheira, amiga ou relação casual. Os dados do FBSP (2021) indicam que 81,5% dos feminicídios foram cometidos por companheiros e ex-companheiros, o que coincide com os dados de São Borja, onde 3 das 4 vítimas tinham ou já haviam sido companheiras do assassino, sendo que a única vítima que nunca teve relações amorosas com o feminicida (vizinha) foi assassinada com a companheira de um dos assassinos.

Acerca da escolaridade, os dados revelaram uma conexão expressiva entre o feminicídio e a baixa escolaridade. Das 3 vítimas que obtivemos os dados de escolaridade, todas tinham baixos níveis de escolaridade, sendo que nenhuma delas havia chegado ao menos ao ensino médio. Infelizmente poucos estudos se propuseram a explorar o fator escolaridade em relação ao feminicídio, e aqueles que o fizeram (BATISTA; JUNIOR; MUSSE, 2019), argumentaram que

quanto maior o acesso à informação, mais oportunidades de emprego, e uma condição econômica melhor, o que contribui para a redução dos casos de feminicídio. A pesquisa “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil” (FBSP, 2023) revelou que acerca da violência cometida por parceiros íntimos “são as mulheres apenas com ensino fundamental as mais vulneráveis” (p.18).

Outro dado chocante a ser analisado no perfil das vítimas é o fato de todas possuírem filhos (a), indo de 1 até 5 filhos. Infelizmente não há dados precisos em âmbito nacional sobre a relação entre mães e feminicídios. Mas temos pesquisas demonstrando uma alta prevalência de violência doméstica com mulheres mães. Como o balanço anual do ligue 180 (2016) -não há um balanço mais recente-, no qual é revelado que 78,25% das mulheres vítimas de violência doméstica são mães. Infelizmente não obtivemos dados da 1ª Delegacia de Polícia Civil sobre se os filhos das vítimas eram com os próprios assassinos, mas com base em notícias veiculadas em jornais locais, ao menos duas vítimas tinham filhos(a) com o assassino.

Quando analisamos os dados de feminicídio de São Borja há de se considerar que para além de 4 mães assassinadas, são 11 filhos (a) órfãos. Em um dos casos, a vítima possuía uma filha com o assassino, essa mesma filha presenciou o assassinato da mãe, que “[...] foi esfaqueada e largada agonizando em seus braços.” (O SUL, 2023). O impacto emocional da perda de uma mãe para um crime tão hediondo como o feminicídio é imensurável, sobretudo quando falamos de crianças, as quais o processo de perda da genitora por morte violenta torna ainda mais suscetível o desenvolvimento de traumas (RASCOVISK, 2023).

A localidade de residência das vítimas também se torna um fator relevante quando observamos que todas se encontram em regiões de maior vulnerabilidade social, com todos os fatores que isso implica: baixa infraestrutura, falta de segurança, maior exposição à criminalidade, etc. Assim, conforme argumenta MENEGHEL e PORTELA (2017), os crimes de feminicídio, em geral, acontecem em espaços urbanos onde o Estado não garante segurança aos moradores, e as condições de vida são degradadas.

Por fim, temos os dados referente às denúncias, ao qual foi constatado que nenhuma mulher havia feito denúncia contra o assassino. Esse é um dado significativo, uma vez que as razões vão desde a dificuldade e o medo de denunciar até a própria imprevisibilidade do caso. FERREIRA E MORAES (2020) destacam que ao pensar em efetuar uma denúncia, a mulher muitas vezes reflete nas suas consequências, como o medo de uma possível retaliação por parte do agressor, ou então de não se sentirem amparadas pelo Estado, acabam por preferir silenciar-se. Além disso, a mulher muitas vezes não reconhece o cenário de violência que está vivenciando. Nesses casos de São Borja, infelizmente não temos informações o suficiente para inferir uma causalidade, mas os dados sobre o perfil dos agressores podem contribuir para compreendermos melhor os porquês desse silenciamento.

Se os dados do perfil das mulheres nos trouxeram inúmeros cenários e perfis predominantes das vítimas, os dados sobre os feminicidas ajudará a elucidar a composição dos casos. Mas, antes de prosseguir, é importante ressaltar que existem poucos dados disponíveis sobre o perfil dos feminicidas no Brasil. Esse fator dificulta a comparação do contexto local com o nacional. Nesse sentido, um estudo localizado no Distrito Federal (DF) -produzido pelo jornal Metrôpoles- se propôs a monitorar por um ano os casos de feminicídio na capital, com o objetivo de apresentar o perfil das vítimas e dos assassinos. O estudo revelou que a média de idade dos assassinos era 40,4 anos. No caso de São Borja, os assassinos tinham uma média de idade de 45,6 anos. A idade dos feminicidas variou de 35 a 58 anos, uma faixa etária mais elevada que a encontrada entre as vítimas.

Em relação à raça/cor do assassino, o que foi revelado são homens de cor branca, parda e mulato¹³¹. Observa-se uma diferença na cor das vítimas para os assassinos, enquanto as vítimas eram predominantemente mulheres

¹³¹ O termo mulato é o que nos foi repassado pela 1ª Delegacia de Polícia Civil, sendo decidido o mantimento do termo tendo em vista o risco de colocá-lo em um grupo ao qual não pertence. Porém, acreditamos que o mulato varia entre o preto e o pardo, sendo a autodeclaração do indivíduo a única forma de definir ao certo a cor exata.

brancas, os homens são pardos e 'mulato'. Porém, esse dado carece de elementos para traçar qualquer relação entre a cor e o fato de ser um assassino.

O estado civil dos assassinos foi caracterizado por dois homens solteiros e um casado. Assim, com base nos dados recebidos e pelas notícias veiculadas em jornais locais, um assassino matou a esposa e a vizinha, outro matou a ex-companheira, e o último matou uma mulher de 19 anos com quem estava se relacionando. Dessa forma, em geral, é alguém que mantém relações próximas com a vítima.

Isso nos leva a motivação e a arma utilizada para realizar o crime. O primeiro caso, o feminicida, um policial militar aposentado, na madrugada do dia 1º de janeiro assassinou a tiros de revólver a esposa e sua vizinha por motivo fútil¹³². No segundo caso, um homem de 44 anos assassinou a ex-companheira a facadas, em razão de não aceitar o término do relacionamento. E no último, um homem de 35 anos esganou com um pedaço de pano a mulher com quem mantinha um relacionamento casual; os motivos do assassinato seguem desconhecidos. Assim, observa-se que em dois casos foi utilizado armas brancas, sendo esse o principal tipo de armamento utilizado, a maioria dos casos são cometidos com esse tipo de arma (55,1%) (FBSP, 2021).

O último dado a ser analisado é sobre o grau de escolaridade dos feminicidas. Conforme se constatou, os feminicidas possuem níveis de escolaridade quase tão baixos quanto das vítimas, sendo um com ensino médio, outro com fundamental, e um com ensino fundamental incompleto. Ainda que não haja estudos aprofundados relacionando o grau de escolaridade ao feminicídio, percebe-se que o baixo nível de escolaridade está presente tanto nas vítimas quanto nos assassinos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados levantados pela presente pesquisa, pode-se ampliar a compreensão dos casos de feminicídio no município, tendo em vista o

¹³² Motivo fútil refere-se a um motivo banal, insignificante ou desproporcional à gravidade do ato cometido. Ou seja, trata-se de um motivo que não justifica a intensidade da reação violenta.

delineamento do perfil das vítimas e dos assassinos. Essa construção evidenciou diversas características comuns entre as vítimas, como a predominância de mulheres brancas, mães, solteiras, com baixa escolaridade, residente de regiões periféricas, além de possuírem relações próximas com o feminicida. Os assassinos, por sua vez, eram homens adultos, com baixa escolaridade, munidos principalmente de armas brancas, além de um histórico amoroso com a vítima.

Esses dados coincidem diretamente com os dados sobre violência contra a mulher a nível nacional, a não ser pela cor predominante entre as vítimas, que no Brasil em sua maioria são mulheres pretas. Isso demonstra como esse é um problema estrutural do país, onde se observam cenários parecidos em localidades distintas.

Destacamos a falta de levantamento de dados acerca do perfil dos assassinos no Brasil, sendo que os principais estudos, como o Anuário Brasileiro de Segurança Pública e o Atlas da Violência, focalizam exclusivamente nas vítimas. Assim, esse desconhecimento sobre as características dos feminicídio dificulta uma melhor compreensão do fenômeno, tendo em vista que pouco se sabe sobre aquele que efetuou o crime. Portanto, saber quem são essas pessoas podem evidenciar aspectos até então desconhecidos, e partir disso alcançar novas perspectivas do feminicídio.

Contudo, não intencionamos resolver essas questões no presente estudo, nem mesmo produzir reflexões acerca do porquê tal perfil está mais propenso a ser assassinado, ou a assassinar. Nosso objetivo é apenas fazer esse primeiro movimento de levantamento dos perfis das vítimas e assassinos, a fim de evidenciar características comuns entre os envolvidos. Assim, o estudo abre a discussão sobre a relação entre os perfis e o feminicídio, deixando margem para futuras pesquisas explorarem os dados apresentados.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Jefferson; JÚNIOR, José; MUSSE, Juliana. **Feminicídio no nordeste brasileiro: O que revelam os dados de acesso público.** Interfaces Científicas - Saúde e Ambiente, Aracaju, V.7, N.3, p. 61 - 74, abril - 2019.

Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/saude/article/view/6591> Acesso em: 27 de fev. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.104, de 09 de março de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm . Acesso em: 15 de fev. de 2024.

BRASIL. Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Indicadores de Violência Contra a Mulher Geral e por Município 2020**. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/12163332-site-violencia-contra-as-mulheres-2020-atualizado-em-05-maio-2023-publicacao.xlsx> . Acesso em: 27 de jan. 2024.

BRASIL. Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul. **Indicadores de Violência Contra a Mulher Geral e por Município 2021**. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: <https://admin.ssp.rs.gov.br/upload/arquivos/202312/04105912-site-violencia-contra-as-mulheres-2021-atualizado-em-04-dez-2023.xlsx> . Acesso em: 27 de jan. 2024.

BUENO, Samira [et al.]. Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 4ª ed., 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf> Acesso em: 28 de fev. 2024.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. Disponível em: <http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/fetch/74302802/FACHIN-Odilia-fundamentos-de-Metodologia.pdf> Acesso em: 17 de fev. de 2024.

FERREIRA, Icaro; MORAES, Sara. **Subnotificação e Lei Maria da Penha: o registro como instrumento para o enfrentamento dos casos de violência doméstica contra mulher considerando o anuário brasileiro de segurança pública (2019)**. O Público e o Privado, n.º 37, set/dez de 2020. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/opublicoeoprivado/article/view/4108> Acesso em: 26 de fev. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5> Acesso em: 08 de fev. de 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 15º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf> Acesso em: 09 de fev. de 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **14º Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf> Acesso em: 15 de fev. de 2024.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro, IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/?share=WyJvc20iLDQuMzEwM>

[zg5MDk4NDg0MjM2LFstNjA1MTE3My4yODI4MDAwNjksLTE2MDQyODYuMTM4MjU2ODA2XSxbWyJuYXQiLDEwMix0cnVILDEsMCwwXV1d%2F%2F](https://www.scielo.br/j/csc/a/SxDFyB4bPnxQGpJBnq93Lhn/) .

Acesso em: 20 de fev. 2024.

MENEGHEL, Stela; PORTELLA, Ana. **Femicídios: conceitos, tipos e cenários**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(9): 3077-3086, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SxDFyB4bPnxQGpJBnq93Lhn/> . Acesso em 02 de mar. 2024.

MILITAR DA RESERVA QUE MATOU 2 MULHERES NAS PRIMEIRAS HORAS DO ANO ATUAVA COMO PASTOR. **Brasil de Fato**, São Paulo, 04 de jan. de 2021. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2021/01/04/militar-da-reserva-que-matou-2-mulheres-nas-primeiras-horas-do-ano-atuava-como-pastor> . Acesso em: 22 de fev. de 2024.

RASCOVSKI, Luiz. Luto de órfãos do feminicídio: compreensão do fenômeno e formas de cuidar. **Revista de Vitimologia e Justiça Restaurativa** — Ano I - Vol. II - Jul. 2023. Disponível em

<https://revista.provitima.org/ojs/index.php/rpv/article/view/45/35> . Acesso em 01 de mar. 2024.

Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. **Ligue 180: balanço anual 2016**: relatório de atividades. Brasília,DF, 2016. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/ligue-180/balanco-ligue-180-2016.pdf> . 29 de fev. 2024. Acesso em: 23 de fev. 2024

SOUZA, Lídia; FARIAS, Rita. **Violência doméstica no contexto de isolamento social pela pandemia de covid-19**. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 144, p. 213-232, maio/set. 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/RWf4PKDthNRvWg89y947zgw/#> Acesso em: 26 de fev. 2024.

A NEGLIGÊNCIA SISTÊMICA DAS NECESSIDADES DAS MULHERES ENCARCERADAS EM PRESÍDIOS MISTOS: UMA ANÁLISE DA LITERATURA

Sabrina Orth¹³³
Jaqueline Carvalho Quadros¹³⁴

Resumo: No Brasil, devido à escassez de instituições carcerárias exclusivas para mulheres, aproximadamente 1.900 prisões masculinas são adaptadas como unidades mistas, em contraste com apenas 190 prisões femininas. Este estudo, fundamentado em revisão bibliográfica, explora as dinâmicas nas prisões mistas, evidenciando o impacto da perspectiva predominantemente masculina na negligência das questões específicas das mulheres no sistema prisional. Isso resulta em situações constrangedoras e humilhantes, afetando a dignidade das detentas. A pesquisa qualitativa analisa como as unidades mistas, originalmente concebidas para homens, se ajustam às necessidades das mulheres, considerando saúde, violência de gênero e maternidade. Assim como a abordagem indutiva examina o problema sociojurídico em um contexto mais amplo de violações aos direitos fundamentais, explorando disparidades de gênero, adequação das instalações e atendimento às necessidades essenciais das detentas. Cumpre ressaltar que a autora, motivada pela experiência como advogada em presídios mistos, explora a realidade das mulheres encarceradas, usando relatos de presidiárias para orientar a revisão bibliográfica sobre a situação das detentas sob custódia do Estado, alojadas em instalações originalmente destinadas a atender às necessidades masculinas. Em suma, a conclusão destaca o desrespeito e negligência aos direitos fundamentais e humanos das mulheres nessas condições carcerárias.

Palavras-chave: Direitos humanos; Sistema Prisional misto; Gênero.

INTRODUÇÃO

A situação das mulheres em prisões mistas no Brasil é uma preocupação expressiva para a dignidade humana e os direitos humanos femininos. As instalações compartilhadas com detentos masculinos destacam desafios específicos, incluindo tratamento inadequado às necessidades femininas, acentuando problemas no sistema prisional.

A relevância da dignidade para as mulheres em prisões mistas no Brasil é evidente, respaldada pela Constituição Federal de 1988 e tratados internacionais de direitos humanos. Legislações como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção CEDAW enfatizam a proteção à dignidade

¹³³ Acadêmica do Programa Profissional de Mestrado de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), sabrinaorth.aluno@unipampa.edu.br

¹³⁴ Doutora em Sociologia, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UNIPAMPA) pela Universidade Federal do Pampa, Rio Grande do Sul, Brasil. Email: jaquelinequadrado.aluno@unipampa.edu.br

no ambiente carcerário, assegurando tratamento respeitoso e igualdade de direitos para todas as pessoas privadas de liberdade, com foco especial nas mulheres.

A Carta da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirmam a igualdade de direitos entre homens e mulheres, enquanto a Convenção CEDAW busca promover a igualdade de gênero globalmente. Destaca-se a Convenção de Belém do Pará e as Regras de Bangkok como instrumentos jurídicos específicos para proteger os direitos fundamentais das mulheres em privação de liberdade. As Regras de Bangkok estabelecem diretrizes abrangentes, incluindo cuidados médicos, admissão, gestão de visitas e estratégias de reintegração. (FERREIRA, 2020)

Para tanto, o propósito deste artigo é realizar uma revisão de literatura, examinando periódicos nacionais relacionados ao tema no período de 2008 a 2023. Utilizaremos estudos bibliográficos de materiais pertinentes ao tópico, bem como ferramentas de pesquisa, especialmente o Google Scholar e Periódicos Capes. A busca será orientada por termos específicos, como "Direitos humanos", "Prisões mistas", "Gênero" e "Sistema carcerário feminino".

Analisaremos os resultados obtidos para compreender os desafios enfrentados por mulheres em prisões mistas, especialmente relacionados à dignidade humana. Utilizamos uma abordagem descritiva, examinando artigos e trabalhos acadêmicos nacionais sobre os direitos humanos das mulheres encarceradas em instalações compartilhadas com detentos masculinos.

Esta pesquisa busca explorar e aumentar a conscientização sobre os desafios das mulheres em prisões mistas em relação à dignidade e outros direitos humanos femininos. A integração dos resultados é crucial para compreender as questões relacionadas à qualidade de vida das mulheres em ambientes predominantemente masculinos.

MULHERES NO CÁRCERE DO SISTEMA PRISIONAL MISTOS

A violação dos direitos humanos das mulheres em prisões mistas é alarmante, evidenciando a falta de dignidade e respeito às suas necessidades específicas. Apesar das constantes evoluções nos sistemas carcerários, a superlotação, a precariedade e a violência persistem, desafiando as políticas públicas. Do mesmo modo, a ausência de instalações adequadas para mulheres em prisões mistas, inicialmente projetadas para homens, intensifica conflitos. Soma-se a isso, a tentativa de universalizar um sistema concebido para homens no sistema prisional brasileiro acentua a desigualdade de gênero, prejudicando especialmente as mulheres.

Mulheres encarceradas no Brasil, cerca de 27 mil, representam 4,29% da população carcerária masculina. Esse número teve um notável crescimento nas últimas duas décadas, refletindo desigualdades estruturais como pobreza e discriminação de gênero, segundo a Secretaria Nacional de Políticas Penais. (SENAPPEN). Essas mulheres enfrentam condições precárias, falta de cuidados médicos, desafios familiares e agravamento de problemas de saúde mental e violência de gênero. A negligência em relação à legislação específica para instalações femininas, resulta em violações à dignidade humana e inadequações nas prisões mistas em todo o país.

Iniciando a investigação acerca das condições das mulheres em estabelecimentos prisionais, é plausível apresentar uma análise da realidade em um presídio exclusivamente feminino, a fim de viabilizar uma comparação com a situação em um presídio de caráter coeducativo.

Na tese "Fragmentos de uma genealogia de mulheres no contexto prisional: um estudo de narrativas sobre a experiência de aprisionamento" (QUADRADO, 2014), são destacadas as dificuldades enfrentadas por mulheres presas, incluindo condições de classe social, vulnerabilidade na relação conjugal e desafios geracionais. A autora ressalta a ausência do Estado em uma política penal precária. Narrativas autobiográficas de mulheres em um presídio feminino em Tocantins contribuem para compreender os processos de subjetivação no

ambiente prisional, revelando condições, discursos e estratégias de sobrevivência e resistência.

Mulheres em prisões exclusivamente femininas descrevem o ambiente como institucionalizado e controlador, destacando a disciplina rigorosa que controla tempo e gestos, além da deterioração da estrutura física, comum em muitas prisões brasileiras (QUADRADO, 2014):

"Sheila e Teresa expressam seus sentimentos em relação a esse momento: o medo e destituição do eu, como mostram os relatos: "foi horrível, humilhante, me senti a pior das pessoas, se é que existe pior" (Sheila). Teresa: "me senti um lixo, uma coisa, parecia que aquele dia não ia ter fim. Tinha vontade de arrebentar tudo". (QUADRADO, 2014, p. 134)

Essa percepção evidencia a experiência das mulheres encarceradas em um ambiente caracterizado por contínua vigilância e controle, onde a disciplina é estritamente aplicada, e a infraestrutura física é precária. Tais condições concorrem para uma vivência desafiadora e, frequentemente, desumana da existência no contexto prisional.

Ademais, a tese aborda a dominação masculina no sistema prisional feminino, destacando situações de violência e abuso por parte dos agentes penitenciários. O ambiente reforça estereótipos de gênero, reproduzindo a ideia de que as mulheres são naturalmente mais fracas e vulneráveis, impactando a vivência das detentas.

Da mesma forma, as mulheres privadas de liberdade enfrentam não apenas dominação, violência e abusos, mas também obstáculos no acesso a cuidados médicos, com negligência frequente em áreas como higiene, saúde reprodutiva e assistência médica nas prisões. Quadrado (2014) e Dráuzio Varella em "Prisioneiras" (2017) destacam a evidente falta de cuidados médicos adequados, incluindo assistência ginecológica irregular, escassez de medicamentos e dificuldades no atendimento pré-natal, impactando negativamente a dignidade e o bem-estar das detentas.

Varella (2017) salienta as diferenças nos problemas de saúde entre prisões masculinas e femininas, mencionando que as detentas enfrentam questões como cefaléia, dores na coluna, depressão e problemas

ginecológicos, ao contrário das preocupações físicas predominantes nos homens. Ele enfatiza a necessidade de reconhecer as distintas necessidades de homens e mulheres, especialmente em saúde, higiene e aspectos psicológicos, ressaltando a impossibilidade de uma abordagem uniforme devido às peculiaridades de ambos os gêneros.

Ademais, a saúde mental das mulheres encarceradas é uma temática de relevância, considerando a complexidade inerente a essa situação. O ambiente prisional intensifica as vulnerabilidades e desafios psicológicos enfrentados por essas mulheres, resultado da interseção de fatores intrínsecos ao contexto prisional. A histórica exclusão da mulher brasileira, agravada pela negligência do Estado e de seus familiares, configura um duplo fardo de sofrimento para as detentas (QUADRADO, 2021).

A detenção feminina é vista como desonrosa, levando a uma redução significativa de visitas ao longo do tempo. Varella enfatiza a escassez de visitas nas prisões femininas, ressaltando o abandono afetivo devido à falta de apoio familiar (VARELLA, 2017, p. 28).

A negligência à igualdade no sistema carcerário feminino, destacada por Araújo (2020), reforçam o domínio patriarcal e desafia a promoção efetiva da igualdade. Presídios mistos são apontados por Moziane Araújo (2020) como indicadores da falta de investimento específico no encarceramento feminino, evidenciando uma estrutura prisional fundamentada em uma lógica "masculina e masculinizante".

Em "A Prisão Dentro da Prisão" (2008), Antônio Luis Bogo Chies examina a realidade da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul, originalmente concebida para homens. Entrevistas com mulheres encarceradas revelam a percepção de um ambiente predominantemente masculino, indicando uma distorção na caracterização de prisão mista. O texto a seguir destaca segmentos de entrevistas que evidenciam a masculinização no ambiente carcerário, derivados de quatro estabelecimentos penitenciários investigados por Chies (2008, p. 24):

“Entrevistadora: Tu achas que este presídio é uma instituição masculina, feminina ou mista?”

Entrevistada: Masculino.

Entrevistadora: Me fala sobre isso:

Entrevistada: Ah é masculino porque assim é.... a prioridade aqui são os homens... (Entrevistada 3 / Presídio 1)

Entrevistada: Masculina. Bastante masculina. (Entrevistada 4 / Presídio 2)

Entrevistada: Olha! Eu acho que isso aqui é uma cadeia pra homem, entendeu. Não pra mulher. É uma cadeia pra homem (Entrevistada 5 – Presídio 3).

Entrevistada: Pra mim eu acho que o lugar foi feito pra homens e eles abriram uma brecha pra alojar mulheres. Porque eu acho que é masculino, só tem uma cela pras moças que tãõ aqui, e o resto é tudo para os homens. (Entrevistada 6 – Presidio 4)”.

A alocação de mulheres em prisões masculinas, destacada por Chies (2008), apresenta desafios estruturais prejudiciais ao bem-estar, evidenciando disparidades de gênero e levantando preocupações legais, de segurança e direitos humanos. Compromete a reabilitação, viola os direitos à saúde e integridade feminina. A falta de serviços adaptados requer ajustes normativos urgentes, enfatizando a importância de alternativas ao encarceramento.

DESIGUALDADE DE GÊNERO

As desigualdades de gênero em prisões mistas evidenciam desafios para mulheres, refletindo-se em condições desiguais, falta de serviços adequados e estigmatização. A análise de 2023 da INFOPEN acentua a discrepância no sistema prisional brasileiro, com 1.900 estabelecimentos mistos e apenas 190 destinados a mulheres. Embora a legislação exija instalações específicas para mulheres, persistem desafios, evidenciando disparidades de gênero. Klanovicz; Bugai (2018) pontuam a importância de considerar as implicações de gênero no encarceramento feminino, destacando a prevalência do universo masculino no sistema prisional e a necessidade de abordagem especializada para atender às mulheres.

Nessa abordagem, é pertinente mencionar o posicionamento sobre a invisibilidade da mulher encarcerada, dos autores Beatriz Leni Colares e Luiz Antônio Bogo Chies em sua obra intitulada "Mulheres nas Sombras":

A responsabilidade das invisibilidades femininas no cárcere masculino é algo decorrente da sua coexistência com presos homens ou se está diante de algo mais estrutural, ou seja, a prisão em si é masculina e

masculinizante em todas as suas práticas, sejam essas dirigidas a quem for. (COLARES E CHIES, 2010, p.02)

A análise da invisibilidade das mulheres em prisões masculinas questiona se ela é resultado da coexistência ou inerente à natureza prisional. Colares e Chies (2010) argumentam que a prisão é intrinsecamente "masculina", marginalizando e tornando as mulheres invisíveis. A falta de espaços segregados em prisões mistas prejudica a privacidade, comprometendo a intimidade e autonomia das detentas:

[...] como têm os guris lá em cima, nós que saímos do banheiro não pode andar de sutiã ou roupa curta porque eles estão vendo lá de cima na janela, e eu mesma, na outra vez que cheguei, eu saí de top, um topzinho assim, e a [...] (Entrevistada no Presídio 2). (COLARES E CHIES, 2010, p. 416)

As práticas carcerárias mistas refletem uma orientação masculina nas dinâmicas de acesso, trabalho, castigos e regras disciplinares, resultando em iniquidades que secundarizam as mulheres. O estudo de Chies (2008) destaca a injustiça e invisibilidade de gênero enfrentadas por mulheres encarceradas:

Participante 1: Ah! Tem outra coisa que eu acho muito importante também! Já que a gente tá comentando das presas num presídio masculino. É assim oh! A gente não tem um espaço... a gente, como todo o ser humano, a gente erra, então assim ó! A mulher também é mais difícil errar. Até no errar tem que tomar cuidado, porque pagar um castigo seria normal, mas eu acho assim ó! Tem um lugar aqui, não sei se vocês conhecem, que é chamado de triagem, que é o lugar onde uma parte dos presos, ficam ali antes de subir, aguardam o castigo ali. Só que assim ó! É um lugar muito sujo e é o lugar onde todos os homens passam. É muito sujo. A mulher paga o castigo ali também, sabe? Nas mesmas condições deles. Até pior, porque ela fica sozinha ali. Eu fiquei duas vezes lá. 20 dias eu tive que ficar lá dentro e aí eu não me agüentava. Juro por Deus! [...] Tem que pagar o castigo, mas que fosse pelo menos em condições de mulher, entendesse? Não ali, daquela maneira que eles fizeram. Fizeram não, conseguiram fazer. O tratamento ali é desleixado. Eles te comandam totalmente, totalmente. (CHIES, 2008, p. 26)

A narrativa evidencia a preocupação com as condições desfavoráveis enfrentadas por mulheres em presídios masculinos, especialmente durante a triagem, evidenciando a falta de consideração para suas necessidades específicas, ressaltando a desigualdade de tratamento:

Fomentadora: O que é que tem nesse ambiente que fica sujo?

Participante 1: O que é que tem? Não tem nada! Só fez pelo chão. Não tem luz, não tem água, quer dizer, não tem nada. Não tem colchão, não tem nada.

Participante 4: Não tem chuveiro, é só um cano lá.

Participante 1: É muito, muito, muito sujo, então, assim... até porque eu acho que a mulher é bem mais fácil de pegar uma doença. Eu sinceramente fiquei doente. Eu peguei infecção tudo. [...] (CHIES, 2008, p. 27)

Os relatos destacam condições desumanas e insalubres, evidenciando falta de higiene, luz, água e colchões, ressaltando a urgência de reformas no sistema prisional para assegurar dignidade e destacando a vulnerabilidade das detentas à saúde. A precariedade nos presídios mistos é considerada inaceitável, enfatizando a importância de diferenciações, apesar das limitações práticas, conforme os princípios dos direitos humanos. Mulheres em ambientes predominantemente masculinos percebem constante relegação a posições secundárias, segundo entrevistas conduzidas por Chies (2008):

Ah! É masculino porque assim é [...] a prioridade aqui são os homens [...]. A nossa cela fica aqui no final... vou te dar um exemplo simples: a comida... nós somos as últimas a ser servidas aqui... a comida começa lá na ponta da galeria e aí, assim, a raspa da panela é nossa..."(Entrevistada 3 / Presídio 1)

Entrevistadora: Como é que é o pátio de vocês?

Entrevistada: O pátio... o pátio é meio ruim; o horário do pátio, aqui tá assim, das quatro as cinco e meia, só um único horário.(Entrevistada 7 / Presídio 4)

[...] nós temos uma hora e meia de pátio... os homem tem pátio de manhã e de tarde... mas nós só temos da uma e meia às três da tarde... então a prioridade aqui são os homens. (Entrevistada 3 / Presídio 1)

Apesar de entrevistas de 2008, a persistência nos tratamentos das mulheres detentas, indicada por estudos posteriores, sugere estabilidade nas práticas institucionais. Isso requer uma análise crítica das dinâmicas carcerárias em relação às mulheres. Varella (2017) enfatiza que a sociedade encara mais naturalmente a prisão masculina, associando crimes femininos a conotações sexuais, desafiando expectativas tradicionais de papéis de gênero na família. A prisão de mulheres representa uma quebra significativa de paradigma, transgredindo normas jurídicas e sociais sobre o comportamento feminino na família.

Dessa forma, a análise transcende a coexistência masculina no sistema prisional, destacando a necessidade de uma abordagem estrutural aos desafios enfrentados pelas mulheres. Em vista disso, a sexualização direcionada ao masculino impacta as mulheres encarceradas, condicionando seus comportamentos a normas sexuais masculinas. (COLARES E CHIES, 2010)

A estrutura prisional, impregnada pela masculinidade desde a concepção até a execução cotidiana, contribui para a invisibilidade e subjugação das mulheres em prisões mistas. Para combater as persistentes desigualdades de gênero, é necessária uma revisão de normas discriminatórias, reestruturação física e promoção de abordagens sensíveis às especificidades femininas. Essa abordagem crítica é crucial para estabelecer um ambiente prisional mais equitativo, reconhecendo a diversidade de gênero e promovendo justiça e dignidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da situação das mulheres em presídios mistos revela desafios complexos além das condições de detenção, incluindo histórico de exclusão e persistência de desigualdades de gênero enraizadas culturalmente. As prisões mistas agravam manifestações de sexismo, carecendo de estudos aprofundados sobre a dimensão de gênero.

O aumento de mulheres encarceradas destaca deficiências no sistema prisional, evidenciando problemas de saúde, inadequação às necessidades femininas e a reprodução de desigualdades de gênero. A masculinidade intrínseca ao sistema contribui para essa reprodução. A preservação da dignidade das mulheres é desafiadora, devido a lacunas e paradigmas machistas que perpetuam violações de direitos humanos.

A ausência de políticas sensíveis ao gênero, implementação de padrões internacionais e conscientização agravam a situação, demandando uma reforma urgente para garantir condições dignas e equitativas. O sistema prisional atual é insuficiente, exigindo uma abordagem crítica e transformadora comprometida com a equidade de gênero e respeito aos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Moziane Mendonça de *et al.* **Assistência à saúde de mulheres encarceradas: análise com base na Teoria das Necessidades Humanas Básicas.** Escola Anna Nery, v. 24, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ean/a/QHkfskQfG88yTr3yWBPfcMs/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2023.
- CHIES, Luiz Antônio Bogo *et al.* **A prisão dentro da prisão: uma visão sobre o encarceramento feminino na 5.ª região penitenciária do Rio Grande do Sul.** Pelotas: GITEP/UCPel, 2008. Disponível em <https://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2018/10/Relat%C3%B3rio-A-Pris%C3%A3o-dentro-da-Pris%C3%A3o.pdf>. Acesso em 20 de nov. de 2023.
- COLARES, Leni Beatriz Correia; CHIES, Luiz Antônio Bogo. **Mulheres nas so (m) bras: invisibilidade, reciclagem e invisibilidade, reciclagem e dominação viril em presídios masculinamente mistos.** Estudos Feministas, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 352, 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ref/a/8SZN4KDFqzcmBYQf4K7w75y/>. Acesso em 15 de nov. de 2023.
- FERREIRA, Leticia Cardoso. **Direitos humanos das mulheres nas prisões: a inserção do gênero nas decisões judiciais e as Regras de Bangkok.** Humanidades & Inovação, v. 7, n. 19, p. 387-401, 2020. Disponível em <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/3791>. Acesso em 23 de nov. de 2023.
- KLANOVICZ, Luciana Rosar Fornazari; DE ARAÚJO BUGAI, Fernanda. **MULHERES NO CÁRCERE: A estrutura do sistema prisional e a construção do gênero no Brasil.** Revista História & Perspectivas, v. 31, n. 59, p. 80-97, 2018.
- QUADRADO, Jaqueline Carvalho. **Fragmentos de uma genealogia de mulheres no contexto prisional: um estudo de relatos sobre a experiência de aprisionamento.** 2014. 208 f. Diss. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/18332/3/2014_JaquelineCarvalho_Quadrado.pdf. Acesso em 20 de nov. de 2023.
- QUADRADO, Jaqueline Carvalho. **Políticas públicas, interseccionalidades e diversidades.** 2021. Disponível em <https://dspace.unipampa.edu.br/handle/riiu/6059>. Acesso em 12 de nov. de 2023.
- VARELLA, Drauzio. **Prisioneiras.** Editora Companhia das Letras, 2017.

CULTURA BRASILEIRA: DESAFIOS NA REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES NEGRAS

¹³⁵ João Vitor Marques Fagundes

¹³⁶ Jaqueline Carvalho Quadrado

Resumo: A cultura brasileira é caracterizada por uma histórica divisão entre a cultura popular e a das elites, refletindo-se em música, dança e expressões artísticas. Esta distinção tem raízes profundas no racismo estrutural e elitismo. A pesquisa busca analisar os desafios na representação das mulheres negras na cultura brasileira, utilizando revisão bibliográfica e dados qualitativos. Os resultados revelam preocupante sub-representação e persistência de estereótipos, especialmente em relação a culturas populares como samba e funk. Além das questões raciais e de classe, a cultura brasileira é afetada por distinções de gênero, destacando a posição histórica da mulher negra na base social, influenciada pelo legado escravocrata e patriarcado. Dados alarmantes mostram a escassa presença feminina em acervos artísticos e na direção teatral, refletindo o preconceito estruturado, considerando que metade da população brasileira é preta e parda. A ressignificação do papel da mulher negra na cultura exige superar desafios como o roubo de identidade histórica, o patriarcado entrelaçado com o racismo e a deslegitimação da cultura por mulheres negras. O reconhecimento da cultura feminina negra, incluindo a culinária, é crucial para promover diversidade e inclusão. A representação limitada de mulheres negras em filmes e a persistência de estereótipos, principalmente associados à sexualidade, demonstram a necessidade de ações concretas para desafiar esses padrões e construir um mundo mais justo e inclusivo, celebrando a riqueza da contribuição das mulheres negras para a cultura brasileira.

Palavras-chave: cultura popular brasileira; racismo estrutural; mulheres negras.

INTRODUÇÃO

A cultura brasileira carrega consigo uma divisão histórica entre a cultura popular e a das elites, perceptível se em diversas manifestações artísticas, música e dança. Essa dicotomia não apenas reflete particularidades culturais, mas também raízes profundas no racismo estrutural e elitismo presentes na sociedade brasileira. Este estudo se propõe a analisar os desafios enfrentados pelas mulheres negras na representação cultural do Brasil. A metodologia

¹³⁵ Bacharel em Ciências Sociais - Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa. Acadêmico em Direito pela Universidade Federal do Pampa. Bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Integrante do Projeto de pesquisa Cultura Popular de Autoria Feminina: um estudo de caso. Email: joaofagundes.aluno@unipampa.edu.br

¹³⁶ Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Pesquisa sobre Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais. E-mail: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

empregada neste artigo abrange revisão bibliográfica e levantamento de dados qualitativos e quantitativos, revelando dados alarmantes sobre a sub-representação e a persistência de estereótipos em relação ao papel da mulher negra na cultura.

Além das questões raciais e de classe, a análise destaca as distinções de gênero na cultura brasileira, ressaltando a posição historicamente marginalizada da mulher negra, moldada pelo legado escravocrata e patriarcal. Os resultados revelam a evolução desafiadora da presença da mulher negra na cultura, confrontando estereótipos e promovendo a igualdade de gênero.

Indicadores preocupantes, como a baixa representação em acervos artísticos e na direção teatral, evidenciam um cenário de preconceito estruturado. A marginalização das culturas populares, como samba e funk, é notável pelos estereótipos e discriminação enfrentados ao longo da história.

A ressignificação do papel da mulher negra na cultura requer a superação de desafios como o roubo de identidade histórico, a interseção entre sociedade patriarcal e o racismo, o enfraquecimento das instituições culturais e a deslegitimação da produção cultural por mulheres negras. Ao desafiar estereótipos e apoiar a representação equitativa, pode-se construir um ambiente cultural mais inclusivo, celebrando a valiosa contribuição das mulheres negras para a riqueza cultural brasileira.

DIVISÃO DAS CULTURAS: DAS ELITES E POPULAR

Para compreender o que são culturas de elites e cultura popular precisa-se conceituar brevemente elas. Para Domingues (2011) a cultura das elites refere-se ao conjunto de práticas, valores e expressões culturais associadas às camadas privilegiadas da sociedade, como a aristocracia e a classe dominante. Ele compreende que ela se caracteriza por ser erudita, refinada e sofisticada, refletindo os padrões estéticos, intelectuais e de comportamento desses grupos. Abrange áreas como arte, literatura, música, arquitetura, moda e gastronomia, valorizando obras de alta qualidade e prestígio. Para ele, a cultura das elites não é homogênea e pode variar segundo o contexto social e histórico. A interação

com a cultura popular pode gerar influências mútuas e transformações nas práticas culturais de ambos os grupos. Em resumo, a cultura das elites representa as expressões culturais associadas às camadas privilegiadas, marcadas por sofisticação, refinamento e prestígio social.

Domingues (2011) define a cultura popular como um conjunto de práticas, costumes, expressões artísticas, crenças e valores compartilhados pelas camadas mais amplas da sociedade, muitas vezes associadas às classes trabalhadoras e grupos marginalizados. Para ele, essa cultura é diversificada, dinâmica e reflete as experiências e identidades de diferentes grupos sociais. Manifesta-se em diversas formas, como música, dança, festas, literatura, arte, culinária, religião, lendas e superstições. A cultura popular está em constante interação e tensão com a cultura dominante, representando resistências, adaptações e negociações frente às influências externas. Essa dinâmica de trocas culturais e confrontos simbólicos contribui para a construção e transformação contínua da cultura popular ao longo do tempo (DOMINGUES, 2011). Em resumo, a cultura popular é um campo complexo e multifacetado de expressão cultural que reflete as vivências, valores e identidades de diferentes grupos sociais, enquanto dialoga com outras formas culturais e estruturas de poder.

Domingues (2011) ainda define que a cultura popular negra do Brasil é uma expressão rica e diversificada que reflete a influência das tradições africanas trazidas pelos povos escravizados durante o período colonial. Caracterizada por elementos musicais, danças, religiões, culinária, arte e artesanato, essa cultura representa uma fusão de saberes e práticas ancestrais que contribuem para a identidade nacional. Para ele, essa manifestação cultural é essencial para a diversidade e riqueza artística do país, representando resistência, criatividade e herança cultural das comunidades negras, e promovendo a construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

Em contrapartida, a cultura das elites brasileiras, para Domingues (2011) é norteadada por um conjunto de características distintas que refletem o poder, influência e *status* social desses grupos privilegiados. Com acesso privilegiado

à educação, valorização da cultura erudita, apoio às artes e arquitetura, participação em eventos sociais sofisticados, manutenção de extensas redes de contatos, adoção de um estilo de vida consumista e sofisticado, as elites brasileiras constroem uma identidade cultural exclusiva e elitizada (DOMINGUES, 2011). Essa cultura não apenas reflete a herança histórica e contemporânea desses grupos, mas também contribui para a reprodução de desigualdades e hierarquias na sociedade brasileira.

Como se pode perceber, a divisão cultural no Brasil divide não somente classes (pobres e ricos) como também uma divisão racial devido ao passado colonial escravocrata do país. Ou seja, não é meramente uma divisão de culturas e sim uma divisão a partir de um racismo estrutural e elitismo presentes na sociedade brasileira. Contextualizando com a problemática abordada neste artigo nota-se a partir desta divisão os desafios da mulher negra para conseguir ter algum apreço na cultura do Brasil. Claramente as costureiras negras do carnaval (que são artistas da comunidade e muitas vezes aprendem o ofício de gerações na família) que desenvolvem belos adereços para as rainhas de baterias (muitas vezes atrizes e celebridades) não têm o mesmo apreço das estilistas da São Paulo *fashion week*, que estudaram em universidades e geralmente advindas de classes mais altas da sociedade brasileira, por exemplo.

RACISMO ESTRUTURAL, ELITISMO E DISTINÇÃO DE GÊNERO

Para compreender-se onde a mulher negra se enquadra como produtora cultural na sociedade brasileira precisa-se entender como esta sociedade está formada e como enquadra o papel destas mulheres e como limita seu acesso e o porquê limitar esse acesso. Um fator explicado por De Andrade (2023) é o racismo estrutural no Brasil, que é uma realidade profunda e enraizada que permeia todas as esferas da sociedade, resultando em desigualdades sociais, violência, discriminação, invisibilidade e estereótipos em relação às pessoas negras. Para a autora essa forma de racismo influencia as relações sociais, econômicas, políticas e culturais, criando barreiras para o acesso igualitário a oportunidades e direitos. Apesar dos avanços legislativos, como o Estatuto da

Igualdade Racial, o combate efetivo ao racismo estrutural no Brasil ainda é um desafio que requer a implementação de políticas públicas eficazes e a conscientização da sociedade para promover a igualdade racial e combater o racismo em todas as suas manifestações (De Andrade, 2023).

Outro fator culminante é o elitismo, que para De Andrade (2023) no Brasil funciona através do acesso privilegiado a oportunidades, influência política e econômica, exclusão e discriminação de grupos marginalizados, valorização do prestígio e *status*, e desafios para a igualdade e justiça social. E por fim a distinção de gênero no país que para De Andrade (2023) envolve a atribuição de papéis específicos para homens e mulheres, desigualdades em diversas áreas, violência contra as mulheres, estereótipos e lutas por igualdade de gênero.

Ao se compreender essas nuances podemos adentrar em como elas afetam as mulheres negras na sociedade brasileira no qual se entende que essa estrutura combinada impactam as mulheres negras de maneira desproporcional, reforçando desigualdades, limitando oportunidades e aumentando a vulnerabilidade a situações de violência e discriminação.

Entrando para o mundo da cultura, cada um desses fatores irá afetar no papel, no retrato e como tratam a mulher negra na cultura brasileira. O Racismo Estrutural impacta criando estereótipos e representações negativas. Para Candido (2019) As mulheres negras são frequentemente retratadas de maneira estereotipada e negativa na cultura dominante, perpetuando imagens distorcidas e preconceituosas que reforçam a inferiorização e a marginalização desse grupo.

Candido (2019) define que outro fator que pode ser preponderante para essa problemática é a sub-representação e invisibilidade dessas mulheres, pois elas são frequentemente sub-representadas por meios de comunicação, na indústria do entretenimento e nas produções culturais, em geral, o que contribui para a invisibilidade de suas vozes, experiências e contribuições.

A hipersexualização e objetificação das mulheres negras é outro fator que contribui para que elas sejam tão marginalizadas na cultura nacional, para Candido (2019). Para ela, a hipersexualização das mulheres negras na cultura pode levar à objetificação de seus corpos, perpetuando estereótipos prejudiciais

e desumanizante que as reduzem a meros objetos de desejo sexual, sem considerar sua individualidade, dignidade e autonomia (CANDIDO, 2019).

O imperialismo cultural também é um fator, para Candido (2019) é descrito como a imposição de significados culturais externos a um grupo, pode levar à apropriação e deturpação das narrativas e identidades das mulheres negras, contribuindo para a perpetuação de estereótipos e desigualdades.

Por fim, para a autora, as desigualdades estruturais são concomitantes para que se tenha tamanha divisão e marginalização da mulher negra na cultura. Para Candido (2019) o racismo estrutural presente na sociedade se reflete no campo cultural, influenciando a distribuição de recursos, oportunidades e visibilidade entre diferentes grupos raciais, o que impacta diretamente as mulheres negras em termos de acesso a espaços de representação e reconhecimento.

Pode-se assim perceber a marginalização e sub-representação da cultura negra como na música com o samba e o funk, como no samba com as estilistas populares do carnaval e como na TV, cinema e teatro com atrizes negras dificilmente ocupando papéis de grande destaque. Levando essas artes e culturas uma marginalização e uma sub-representação perante o público, onde não possuem grande destaque perante a sociedade e uma visão distorcida delas.

Nas telas, por exemplo, estas mulheres têm uma representação por muitas vezes sexualizada, com família 'desestruturadas', e com papéis de personagens de classe C (onde a mulher negra é representada como uma empregada ou por uma mulher de desejo sexual dos homens).

A divisão social entre mulheres pretas e brancas também impõe barreiras significativas, por exemplo, ao se analisar os filmes nacionais, apenas 7% deles tiveram uma mulher negra entre os protagonistas (CANDIDO, 2019). Outrossim, quando representadas nas telas as mulheres negras consideradas 'mulatas' vai ter sua imagem associada à sexualidade, onde é marcada pela imoralidade e geralmente longe de possuir um cônjuge, como se estivesse aberta a qualquer tipo de relação, representadas como dançarinas, prostitutas (CANDIDO, 2019).

No entanto, essa questão não se limita apenas ao Brasil; nos Estados Unidos, também, a figura da mulher negra frequentemente é alvo dos mesmos estereótipos desumanizadores, nos quais são injustamente associadas a características como promiscuidade, deslealdade e prostituição (CANDIDO, 2019). Todavia, no contexto brasileiro, existe uma peculiaridade adicional, que é a representação das 'mulatas', isso ocorre devido à ambiguidade em sua representação, pois, por vezes, passaram a ser associadas a um padrão de beleza próximo ao da branquitude, o que acabou contribuindo para a marginalização das mulheres negras de pele mais escura, além disso, essa representação transforma frequentemente as mulheres 'mulatas' em símbolos sexuais (CANDIDO, 2019).

A trajetória histórica, que vai desde a estigmatização da 'mulata do carnaval' até o reconhecimento de figuras filosóficas, mostra a evolução e a luta das mulheres negras por uma representação mais justa e inclusiva. A ressignificação do papel da mulher preta na cultura é um processo complexo que demanda ações concretas para promover a diversidade e a igualdade.

MULHERES NEGRAS E AS ESTATÍSTICAS

Dentro dos principais resultados obtidos se pode confirmar que os percentuais, em termos comparativos, entre homens e mulheres, revelam uma realidade já conhecida empiricamente por mulheres que atuam no campo das artes. É certo que, [...] a ausência de mulheres não é apenas um incômodo ou um aborrecimento, mas sim uma forma de subjugação: a invisibilização é uma das formas da violência patriarcal (BENATTI, 2020, p. 21).

Apesar disso, elas ainda são uma minoria nos acervos artísticos como o do MASP, que em 2017 alcançava a porcentagem de 6% das obras em exposição, passando para 22% em 2019 (CARNEIRO e MESQUITA, 2019, p. 13), apenas 6,19% da coleção Freitas Vale, 20% da Pinacoteca de São Paulo, 22% de Inhotim, 17% da Mário de Andrade e 29% do MACUSP (BENATTI, 2020).

Observa-se que a presença feminina é também mínima em outros campos das artes: as mulheres dirigem 19% das peças teatrais em São Paulo (BESKOW, 2017, p. 71); em 2016, na cadeia produtiva total do audiovisual, englobando as funções de direção, roteiro, produção executiva, elenco, direção de fotografia e direção de arte, as mulheres foram 37,9% do total, sendo 40% do elenco principal; na função de direção, 19,7% em 2016 (todas mulheres brancas), 18% em 2017 e 20% em 2018 (BENATTI, 2020). Em várias instituições globais, como museus nos EUA e teatros na Inglaterra, a presença feminina é notavelmente baixa, com apenas 12,6% de artistas mulheres nos museus americanos e 37% nos elencos e direção teatral subsidiados na Inglaterra (TOPAZ, CHAD *et al.*, 2019; BESKOW, 2017, p. 75).

Identifica-se que parte deste protagonismo invisível, é também, por conta das funções de mãe, trabalhadora, funções domésticas, pobre, periférica e da cultura machista e conservadora, dentre outros marcadores de exclusão social. Os resultados obtidos são parciais, necessitando de mais estudos, mas determinado uma associação ainda sexista e machista, mostrando o mesmo problema enfrentado há anos.

ESTEREÓTIPO DA MULHER NEGRA

A imagem da mulher negra na cultura é frequentemente moldada por estereótipos, preconceitos e desigualdades estruturais que influenciam sua representação e como são vistas pela sociedade. Para Evaristo (2005) a cultura brasileira tem perpetuado estereótipos negativos em relação à mulher negra de diversas formas, incluindo na literatura, na mídia, nas artes visuais, na publicidade e em outras manifestações culturais. Ele compreende que esses estereótipos são enraizados em um histórico de discriminação e racismo estrutural que marginaliza e desvaloriza as mulheres negras.

Evaristo (2005) entende que as representações da mulher negra muitas vezes reforçam papéis subalternos e estereotipados, contribuindo para a perpetuação de uma visão distorcida e limitada sobre a identidade e a experiência das mulheres negras

Para Candido (2019) essa estereotipação é caracterizada de quatro formas: estereótipos redutores; hipersexualização e objetificação; invisibilidade e sub-representação; estereótipo da "mulata".

Candido (2019) compreende que os estereótipos redutores são os que retratam a mulher negra de forma estereotipada e simplificada, sendo associada a características superficiais e preconceituosas que não refletem sua diversidade e complexidade como indivíduos.

Entrando na hipersexualização e objetificação, para Candido (2019) é uma junção de fatores, pois a hipersexualização da mulher negra na cultura pode levá-la a ser objetificada e reduzida a um objeto de desejo sexual, sem consideração por sua humanidade, individualidade e dignidade.

No terceiro ponto levantado pela autora está a invisibilidade e sub-representação, para ela as mulheres negras frequentemente enfrentam sub-representação e invisibilidade nos meios de comunicação, na indústria do entretenimento e nas produções culturais, o que limita suas oportunidades de visibilidade e reconhecimento. No qual entra um ponto-chave já destacado aqui que é a manifestação cultural e artística das costureiras do carnaval, onde produzem peças muitas vezes de sofisticada costura e designer que dificilmente vão estar nas grandes passarelas da moda e apenas na avenida onde desfila a arte cultura popular negra. Em que muitas vezes estas costureiras e artesãs aprenderam o ofício de gerações sem uma graduação de estilistas de moda produzindo peças magníficas que ficam muitas vezes invisíveis para a elite da moda e alta costura.

O quarto ponto levantado pela autora (CANDIDO, 2019) é o estereótipo da "mulata". Para ela, no contexto brasileiro, o estereótipo da "mulata" é comum, associado a uma imagem exótica, sensual e festiva, que pode encobrir as experiências reais e as lutas enfrentadas pelas mulheres negras.

Um quinto ponto levantado por Evaristo (2005) é que para além da literatura, a mídia e a publicidade muitas vezes retratam as mulheres negras de maneira estereotipada, associando-as a papéis secundários, exóticos, hipersexualizados ou ligados à pobreza e à violência. Essas representações

contribuem para a objetificação e a desumanização das mulheres negras, reforçando preconceitos e perpetuando a discriminação racial.

A retratação dessas mulheres nas obras é outro ponto-chave para se compreender esta falta de protagonismo da mulher preta. Para isto a autora Candido (2019) fala em seu artigo algumas formas que as mulheres negras são retratadas. A partir disto este artigo desenvolveu tipologias de estereótipos, onde pequeno quadro desse retrato. Esta é desenvolvida em relação às protagonistas de cor preta ou parda nos filmes brasileiros estudados pela autora, destacando os padrões recorrentes de representação dessas mulheres. Aqui estão os estereótipos identificados: Mulata; Favelada; Crente; Trombadinha; Revoltada ou Militante; Empregada e Batalhadora.

Uma breve explicação destes estereótipos a partir da pesquisa da autora Cândido (2019) “Mulata” como já descrito neste artigo é frequentemente associado à sexualização e à objetificação das mulheres de cor parda, reforçando narrativas que reduzem sua identidade a características físicas e sexuais, sem considerar sua complexidade e individualidade. Porém, precisa-se compreender também o que é ‘mulata’ de onde vem esse termo e o que significa. Para Candido (2019) é um termo historicamente utilizado no Brasil para descrever uma mulher de pele morena ou parda, geralmente associada a uma mistura de etnias, principalmente branca e negra. Para ela, a figura da “mulata” tem sido frequentemente retratada na cultura brasileira, especialmente na música, na dança e nas artes visuais, como um símbolo de sensualidade, exotismo e miscigenação racial. Sendo muitas vezes nesse contexto de cultura brasileira representada como uma figura feminina de beleza exuberante, associada a elementos como o samba, o carnaval e a música popular (CANDIDO, 2019).

A segunda forma representação comumente utilizada nas obras nacionais é a figura da mulher negra associada a alguém que vive em uma comunidade carente das grandes metrópoles Rio-São Paulo, intitulada ‘Favelada’. Para Candido (2019) O estereótipo da "favelada" retrata as mulheres negras em situações de pobreza e precariedade, reforçando estigmas sociais e limitando

suas possibilidades de representação para além de contextos marginalizados e estereotipados.

A terceira forma de representação nas obras nacionais é a mulher negra 'crente' que está inserida nesse contexto de comunidade, porém é o oposto da 'mulata' sendo menos sexualizada. Para Candido (2019) o estereótipo da "crente" associa as mulheres negras a papéis religiosos ou espirituais, muitas vezes de forma simplificada e caricata, sem explorar a diversidade de práticas e crenças presentes nas comunidades negras. Vale ressaltar que estas produções vão ignorar ou dificilmente retratar mulheres religiosas de religião afro-brasileira.

A quarta forma de representação é a 'trombadinha' que é a associação da mulher negra com a criminalidade. Para Candido (2019), o estereótipo da "trombadinha" retrata as mulheres negras como envolvidas em atividades criminosas ou marginais, reforçando estigmas e preconceitos que limitam suas representações a papéis negativos e estereotipados.

A quinta forma é o da 'revoltada' ou 'militante', que comumente é uma maneira de desdenhar ou fazer pouco caso das lutas sociais das comunidades por parte das autoras. Para Candido (2019) o estereótipo da "revoltada" ou "militante" associa as mulheres negras a papéis de ativismo político ou social, muitas vezes sem explorar suas motivações, contextos e lutas de forma aprofundada e respeitosa.

A sexta forma é da 'empregada', este estereótipo chega a ser até um clichê desde as obras de literaturas de Monteiro Lobato até as grandes novelas nacionais. Para Candido (2019), O estereótipo da "empregada" retrata as mulheres negras em papéis subalternos e de servidão, reproduzindo hierarquias sociais e relações de poder que limitam suas possibilidades de representação e identificação positiva.

A sétima forma é da mulher negra 'batalhadora' que está lutando para sustentar a família, pode-se também associá-la à figura da empregada descrita anteriormente. Para Candido (2019) O estereótipo da "batalhadora" destaca a força e a resiliência das mulheres negras diante de adversidades, mas também

pode reforçar narrativas que romantizam o sofrimento e a luta constante, sem considerar suas aspirações e desejos individuais.

Essa tipologia de estereótipos destaca a diversidade de representações das mulheres negras nos filmes brasileiros estudados, evidenciando padrões recorrentes de simplificação, objetificação e marginalização que limitam suas possibilidades de expressão e identificação positiva na cultura. Como se pode compreender, dificilmente a mulher negra vai ser retratada como protagonista em uma mansão em um bairro nobre como uma mulher empreendedora, ou sua cultura vai ser retratada nas telas. Para Evaristo (2005) a literatura, a mídia e a publicidade em sua maioria vão associar estas mulheres a papéis secundários, exóticos, hipersexualizados ou ligados à pobreza e à violência. Essas representações contribuem para a objetificação e a desumanização das mulheres negras, reforçando preconceitos e perpetuando a discriminação racial (EVARISTO, 2005).

Para Evaristo (2005), a cultura brasileira tem perpetuado estereótipos negativos em relação à mulher negra de diversas formas, incluindo na literatura, na mídia, nas artes visuais, na publicidade e em outras manifestações culturais. Esses estereótipos são enraizados em um histórico de discriminação e racismo estrutural que marginaliza e desvaloriza as mulheres negras. Para ela é importante reconhecer esses estereótipos negativos e trabalhar para desconstruí-los, promovendo uma representação mais diversificada, autêntica e respeitosa das mulheres negras na cultura brasileira. A valorização da diversidade, o combate ao racismo e a ampliação de vozes e narrativas são passos essenciais para a construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária (EVARISTO, 2005).

Esses estereótipos limitam as possibilidades de expressão e identificação positiva das mulheres negras nas manifestações culturais como o samba e o funk, reforçando preconceitos e perpetuando a discriminação racial. Desafiar esses padrões e promover uma representação mais autêntica e diversificada das mulheres negras nessas expressões artísticas é essencial para construir uma cultura mais inclusiva e igualitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O racismo estrutural e o elitismo exercem uma influência significativa na representação das mulheres negras na cultura brasileira. O racismo estrutural, enraizado historicamente na sociedade, perpetua estereótipos negativos e preconceituosos em relação às mulheres negras, limitando suas oportunidades e contribuições culturais. Essas mulheres são frequentemente retratadas de maneira estereotipada e negativa, sendo associadas a papéis secundários, exóticos, hipersexualizados ou ligados à pobreza e à violência.

Por outro lado, o elitismo, que se manifesta através do acesso privilegiado a oportunidades, influência política e econômica, exclusão e discriminação de grupos marginalizados, também impacta a representação das mulheres negras na cultura. O elitismo valoriza o prestígio e status social, muitas vezes marginalizando e desvalorizando as expressões culturais das mulheres negras, impedindo-as de ocupar espaços de destaque e reconhecimento.

Diante da complexidade e profundidade dos desafios enfrentados pelas mulheres negras na representação cultural brasileira, torna-se imperativo reconhecer a urgência de uma transformação estrutural e cultural. A interseção entre o racismo estrutural, o elitismo e as distinções de gênero têm perpetuado estereótipos negativos, marginalizando e desvalorizando as mulheres negras em diversas esferas da sociedade.

A sub-representação e persistência de estereótipos, especialmente em manifestações culturais populares como o samba e o funk, refletem a necessidade premente de desafiar e superar esses padrões limitantes. A escassa presença feminina em acervos artísticos e na direção teatral evidencia um cenário de preconceito estruturado que precisa ser confrontado e transformado.

Ressignificar o papel da mulher preta na cultura requer não apenas o reconhecimento e celebração de sua contribuição, mas também a desconstrução de narrativas estereotipadas e a promoção de uma representação mais autêntica, diversificada e respeitosa. É fundamental ampliar as vozes e narrativas das mulheres negras, valorizar sua diversidade e lutas, e garantir sua

visibilidade e reconhecimento pleno na construção de uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

Ao desafiar os estigmas, promover a igualdade de gênero e racial, e celebrar a riqueza cultural das mulheres negras, podemos não apenas enriquecer a tapeçaria cultural brasileira, mas também construir um futuro mais justo, diverso e representativo para todas as mulheres, independentemente de sua cor ou origem. A jornada rumo à equidade e inclusão é longa e desafiadora, mas é essencial para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática e plural, onde todas as vozes são ouvidas e todas as identidades são respeitadas.

REFERÊNCIAS

- BENATTI, Mariana, 1989. Agora vimos!: **Festival Delas e ações feministas-artistaseducativas pelas mulheres na arte** / Mariana Benatti. - São Paulo, 2020. 181 f.: il.
- BESKOW, Daniela Alvares. **O discurso das mulheres na cena paulistana de 2015-2016: uma proposta feminista de análise de espetáculos**. Dissertação de mestrado. São Paulo: Instituto de Artes da Unesp, 2017.
- CANDIDO, Marcia Rangel; FERES JÚNIOR, João. Representação e estereótipos de mulheres negras no cinema brasileiro. **Revista Estudos Feministas**, v. 27, p. e54549, 2019.
- CARNEIRO, Amanda e MESQUITA, André. **Ainda à procura dos jardins de nossas mães**. In: **MUSEU DE ARTE DE SÃO PAULO**. Histórias das Mulheres, Histórias Feministas: vol. 2 Antologia. São Paulo: MASP, 2019.
- DOMINGUES, Petrônio. **Cultura popular: as construções de um conceito na produção historiográfica**. **História (São Paulo)**, v. 30, p. 401-419, 2011.
- EVARISTO, Conceição. **Da representação à auto-apresentação da Mulher Negra na Literatura Brasileira**. **Revista Palmares**, v. 1, n. 1, p. 52-57, 2005.
- TOPAZ, CHAD, et al. Diversity of Artists in Major U.S. Museums. *SocArXiv*, 4 Jan. 2019. Disponível em: https://osf.io/preprints/socarxiv/nhdmk?fbclid=IwAR0mxEw_%20P4QVXdRRRNuV1dIPbyHB1xI38De4w2RMMx9CmfsXi7vijEywy_Q Acesso em abril de 2022.

JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Marina Gabrieli Barbosa de Andrade¹³⁷

Jaqueline Carvalho Quadrado¹³⁸

Adriana Hartemink Cantini¹³⁹

Resumo: Este artigo propõe uma revisão de literatura sobre Política Pública Nacional de Justiça Restaurativa, implementada pela Resolução CNJ nº 225/2016. A Justiça Restaurativa refere-se ao modelo jurídico-penal de solução de conflitos que intenta entre o agressor, a vítima e a sociedade, uma solução consensual, mais humanizada e menos combativa para a resolução. Assim, busca a reinserção da cidadania e da dignidade humana, anteriormente danificados pelo ciclo da violência. A violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno social que resulta em diversos prejuízos – físicos, emocionais e morais. Os casos, quando judicializados e dada a comprovação da ilicitude e condenação do agressor, há a possibilidade da aplicação da justiça restaurativa como meio para resolução do conflito, concomitante com o cumprimento da sanção imposta pelo juízo responsável, intentando a reeducação do agressor e a dignificação da mulher. Deste modo, a pesquisa intenciona analisar a aplicabilidade de tal política nacional. O estudo é pautado pela metodologia qualitativa, com base em documentos e informações fornecidas por órgãos oficiais, por literaturas sobre a temática e pelas legislações pertinentes.

Palavras-Chave: Gênero; Mulheres; Justiça restaurativa.

INTRODUÇÃO

O presente artigo, ao considerar o elevado número de casos de violência doméstica e familiar nos lares brasileiros, busca adentrar no tema referente a Política Nacional de Justiça Restaurativa, implementada como meio de resolução de conflitos, visando a reeducação de indivíduos condenados pela prática de atos ilícitos em casos que envolvem a Lei Maria da Penha, nº 11.340/2006.

O objeto deste artigo é a pesquisa de natureza qualitativa, vez em que ela possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a ser investigada, a partir do estudo de decretos e leis que dispõem sobre a referida temática. A discussão far-se-á a partir dos resultados obtidos em pesquisas bibliográficas e documentais, a fim de buscar o entendimento no que concerne as violências de gênero, conforme a Lei Maria da Penha.

¹³⁷ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. Email: marinaandrade.aluno@unipampa.edu.br

¹³⁸ Docente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas- Unipampa/RS – Brasil, Docente no Campus São Borja – Unipampa. Email: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

¹³⁹ Professora do Magistério Superior - Universidade Federal do Pampa. E-mail: adrianacantini@unipampa.edu.br

A partir do pressuposto que entre homens e mulheres há distinções que resultam em relações de dominação e até mesmo de opressão, vislumbram-se as desigualdades de gênero. Partindo deste entendimento de opressão e dominação, cada vez mais se faz necessária a implementação de políticas públicas voltadas a este grupo social, de modo a coibir violências decorrentes do gênero com o propósito de construir uma sociedade justa e igualitária, além de abordar os direitos destas mulheres enquanto pessoas cidadãs, detentoras de direitos e obrigações, assim como de efetiva proteção pelo Estado. A abordagem sobre as violências de gênero e a importância da aplicabilidade da Justiça Restaurativa serão demonstradas a seguir.

DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, para conceituar gênero, as autoras Raewyn Connel e Rebecca Pearse, trazem que:

O gênero é uma dimensão central da vida pessoal, das relações sociais e da cultura. É uma arena em que enfrentamos questões práticas difíceis no que diz respeito à justiça, à identidade e até à sobrevivência. O gênero é também um assunto sobre o qual há um bom tanto de preconceitos, mitos e franca falsidade. (CONNEL; PEARSE, 2015, p. 25).

Questões de gênero referem-se tanto a homens quanto a mulheres. No entanto, a discussão voltada ao gênero feminino, especificamente, decorre do fato de que a maioria das ordens de gênero ao redor do mundo privilegiam os homens, ao tempo em que confere desvantagens às mulheres. A disparidade entre ambos é proeminente e causa efeitos na sociedade.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na democracia brasileira, estabelecendo direitos humanos no país. Além de acolher a dignidade humana (art. 1º), a promoção do bem de todos (art. 3º) e a igualdade entre homens e mulheres, em direitos e obrigações (art. 5º), buscando a equiparidade entre os gêneros. Entretanto, essa última máxima poder ser historicamente contestada.

A desigualdade entre homens e mulheres já ocorre há mais de 2.500 anos, tendo sido propagada a tese de Platão que afirmava que a mulher pouco possuía capacidade de raciocinar tendo à alma inferior a alma do homem

(SCHREIBER, 2005). Ainda, de acordo com Cunha (2014) utilizava-se o componente biológico como justificativa para praticar a violência contra a mulher, trazendo como argumento a fragilidade da mulher, sua força física como inferior à masculina e que ela teria uma racionalidade menor que o homem.

Em razão disso, a violência doméstica e familiar é constante em diversos lares brasileiros. A comprovação em relação a isso se dá pelos dados estatísticos que demonstram: três a cada dez brasileiras já foram vítimas de violência doméstica, segundo a 10ª Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher, feita pelo Instituto DataSenado (2023), em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV). Além disto, quanto menor a renda, maior a chance de a mulher sofrer violência doméstica. A pesquisa ainda aponta que a violência psicológica é a mais recorrente (89%), seguida pela moral (77%), pela física (76%), pela patrimonial (34%) e pela sexual (25%). As mulheres com menor renda são as que mais sofrem violência física, diz o estudo. Cerca de metade das agredidas (52%) sofreram violência praticada pelo marido ou companheiro, e 15%, pelo ex-marido, ex-namorado ou ex-companheiro.

Logo, perceptível que a violência contra as mulheres é um problema social. Inclusive, posto como problema de saúde pública pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Prova disto é que apenas na última década houve a tipificação no Código Penal Brasileiro para a violência doméstica. Tal demora exclusivamente resultante da omissão estatal em coibir tais ações.

Nessa senda, demonstra-se a importância da Lei n.º 11.340/2006, fruto de vários esforços de movimentos. Referida legislação é um relevante instrumento de combate à violência doméstica e familiar, uma vez que instiga a formulação de políticas públicas, ações que intentem coibir o sexismo e garantam especial proteção às mulheres vítimas.

Conforme dispõe no artigo 5º, violência doméstica é qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial no âmbito da unidade doméstica (inciso I), da família (inciso II) e em qualquer relação íntima de afeto (inciso III).

A justiça restaurativa surge em meados das décadas de 1960 e 1970 na Europa e nos Estados Unidos, opondo-se à justiça retributiva, tendo essa nova irrupção a mudança de olhar do sistema prisional para a vítima, o que até então deixava à margem do processo penal e para o ofensor que por “cumprir” sua pena ficava livre em reparação dos danos causados à vítima (OLIVEIRA; SANTANA; CARDOSO, 2018).

No Brasil, a justiça restaurativa teve início oficialmente no ano de 2005, com três projetos-piloto implantados no Estado de São Paulo, no Estado do Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, a partir de uma parceria entre os Poderes Judiciários dessas localidades e a então Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

No supramencionado país, quando há ocorrência de um crime o julgamento dá-se por meio do modelo tradicional de Justiça, qual seja, o retributivo. De acordo com Slakmon (2005), o modelo retributivo parte do pressuposto que o crime é um ato contra a sociedade (Estado) e tem como culpado apenas o indivíduo, ou seja, o Estado age com indiferença para as necessidades do infrator, da vítima e da comunidade.

Para a realização da prática não se faz necessária a intervenção de um juiz togado, podendo o mediador ter formação acadêmica não relacionada especificamente a área jurídica, sendo o responsável pela intermediação em busca da resolução do embate.

De suma importância frisar que a prática não implica o não cumprimento da pena tradicional, uma vez que podem e são concomitantes, já que o profissional não estabelece redução da pena imposta, focalizando em um acerto ao que se refere a reparação de danos causados pelo ofensor à vítima.

A aplicabilidade da prática de justiça restaurativa, por sua vez, ainda é recente no Brasil, tratando-se de “uma técnica de solução de conflitos que prima pela criatividade e sensibilidade na escuta das vítimas e dos ofensores” (CARVALHO, 2014). Ainda mais, segundo Pacheco (2012):

O objetivo da Justiça Restaurativa é reconstituir, reparar o futuro, recompondo vínculos, principalmente, entre a vítima, o agressor e a comunidade, aspirando ainda, precaver o acontecimento de novas infrações. A Justiça Restaurativa procura equilibrar o atendimento às necessidades, não apenas da vítima e da comunidade, mas igualmente a necessidade da reintegração do vitimário a sociedade. Tem por propósito, que todas as partes compartilhem do processo de justiça de maneira produtiva.

A prática consistente em reunir a vítima e o ofensor, sob a mediação de uma terceira pessoa, não sendo necessário que seja um juiz togado, para terem conhecimento do crime cometido, bem como da vitimização, a fim de compreenderem a situação na totalidade, de modo que o agressor possa buscar meios de reeducação e a vítima¹⁴⁰ possa expressar sua dor e suas necessidades, sendo devidamente validada e amparada. Sucintamente, a vítima é empoderada durante o procedimento restaurativo, referente as atividades e etapas que objetivam a resolução da situação em questão, ao tempo que o infrator tem a possibilidade entender a ilicitude presente na sua conduta e entender o mal causado à vítima. Nesse sentido, quanto aos procedimentos restaurativos instrumentalizam um espaço de empoderamento da solução do conflito e responsabilização efetiva do infrator.

A recuperação da vítima deve ser concebida como o reequilíbrio das balanças da justiça sob a plataforma humanista, onde os pratos passem a medir o sofrimento da vítima, sem contrabalanceá-lo com o sofrimento do ofensor. A essência da sua integração é então, abater, na medida do possível, o sofrimento do crime e evitar que esse sofrimento se desdobre com a revitimização imposta pelo sentimento de injustiça que as vítimas provam, em seguidas a ser ignoradas pelo sistema penal. (SICA, 2007, p. 177)

Nesse ínterim, destaca-se que a prática não objetiva minimizar ou justificar a ação violenta praticada pelo agressor, mas sim o reeducar, o direcionando a compressão das suas ações e a mudança neste comportamento.

O modelo restaurativo pode atender devidamente aos desejos das vítimas, como também indicar um tratamento diferente ao infrator. Juntar vítima e infrator em uma mediação ou conferência familiar, na qual os dois encontrem-

¹⁴⁰ Termo empregado conforme a Resolução Nº 225 de 31/05/2016, que denomina as partes como ofensor e vítima.

se preparados a debater sobre o contratempo, mostrando suas visões, sentimentos, com a observação de um mediador pode ser benéfico para ambas as partes. Para a mulher vítima de violência, esse procedimento pode favorecer a superação da vitimização, devolvendo sua autonomia e, para o agressor, pode facilitar ao mesmo entender o seu ato errôneo, assim como incentivar a assumir as responsabilidades (ZEHR, 2012).

Do ponto de vista das políticas públicas, a Justiça Restaurativa tende a prevenir e eliminar tais tipos de violências domésticas e familiares, além de punitivo ao infrator e a cessação de delitos desta espécie.

Isso porque os procedimentos estabelecidos na lei voltada à proteção de mulheres, n.º 11.340/2006, manifestaram alterações pertinentes a situações de violência doméstica, deixando de o considerar como um mero problema familiar, desfazendo o ditado “que em briga de marido e mulher, não se mete a colher” e da baixa ofensividade da conduta para o considerar com um delito gravoso e devidamente condenável.

Apesar das importantes modificações sociais e jurídicas oportunizadas pela citada legislação, muito ainda há para se discutir e combater, a fim de viabilizar o enfrentamento de violências domésticas e a equiparidade entre os gêneros, retirando as mulheres da posição histórica de inferioridade e submissão, na qual deveriam aceitar as atitudes abusivas e agressivas dos companheiros, fosse pela dependência financeira e pela manutenção da família, uma vez que atualmente há possibilidades para o amparo, inclusão e/ou reinserção das mulheres no escopo social, conforme as elencadas no art. 9º da Lei Maria da Penha.

No processo restaurativo, os indivíduos que estão, direta ou indiretamente, ligados à situação conflituosa podem contribuir e participar da criação de diretrizes que amparam a construção de um senso comunitário e de pertencimento. Aponta Garlan:

O campo, agora, se estende para além do Estado, envolvendo os atores e agências da sociedade civil, permitindo que rotinas de controle do crime sejam organizadas e direcionadas ao largo das agências estatais. O controle do crime está se tornando responsabilidade não só dos especialistas da justiça criminal, mas de todo um conjunto de atores sociais e econômicos. (GARLAN, 2008, p.370).

Concebe-se como um Estado e uma sociedade civil desenvolvidos e fortes aqueles que são capazes de cooperar entre si, com o intuito de elaborar estratégias inclusivas para o fortalecimento e exercício da democracia, conforme o contexto em que vivem, para oferecer recursos mais eficientes e efetivos ao combate da criminalidade, da violência e da exclusão social (OXHORN; SLAKMON, 2005).

Portanto, é valioso haver vontade política do Estado em buscar meios de enfrentamento da violência.

Dessa forma, a aplicação da justiça restaurativa no trato da violência doméstica e familiar apresenta-se como um instrumento de grande valor na busca da restauração dos laços de afeto fragilizados pela violência e a possibilidade de oferecer condições adequadas de segurança e condução do procedimento de resolução de conflitos (FABENI, 2014). Vale ressaltar, que a justiça restaurativa não pretende buscar o perdão ou reconciliação, mas sim restaurar a relação para que as partes não convivam com uma situação enfadonha em razão de que o círculo restaurativo “oferece oportunidade para que as vítimas falem do mal sofrido e, para que os ofensores o reconheçam como tal” (ZEHER, 2010), p.).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notou-se que, historicamente, as relações entre feminilidades e masculinidades são marcadas por manifestações de poder e de dominação do masculino sobre o feminino, produzidas, também, por meio do discurso. As pessoas nascem já determinadas a um sexo e a maneira de agir em sociedade a partir deste, desde cedo são ensinados o que é o certo e o errado, conforme o gênero. É a partir desta determinação preestabelecida, que é exercido o papel nos modos em que o indivíduo concebe e tem as experiências de mundo, os influenciando pela cultura, de modo que são orientados conforme as características do sexo em que nasceram.

À vista disso, o presente artigo buscou analisar a prática da Justiça Restaurativa em casos relacionados a violência doméstica, sendo um importante instrumento de empoderamento da mulher e, ao mesmo, tempo, responsabilização do homem. Os índices de violências contra as mulheres ainda são alarmantes, demonstrando a necessidade de políticas públicas para a modificação deste cenário, reeducando agressores quanto a ilicitude de suas condutas no âmbito doméstico e familiar.

No trajeto das buscas por uma equidade social já foram muitas conquistas, todavia ainda há um longo caminho a ser percorrido para que as discriminações e exclusões a quais as mulheres estão submetidas, sejam superadas. Os meios para que tal acontecimento seja efetivo necessita de ações afirmativas para poderem conscientizar a população sobre os tipos de violências e como podem e devem ser enfrentados, assim como as reprimendas para tais ações delituosas, retirando das mulheres do estigma decorrente unicamente por seu gênero. Ainda, a necessidade de atores envolvidos na discussão, a fim de manter a discussão em constante visibilidade.

As discussões de gênero têm relevante contribuição quando se discute, ainda, as três dimensões clássicas de denominação – raça/étnica, classe e sexo/gênero, reconhecendo as mais variadas maneiras de subordinação e exclusão. Estes reconhecimentos se fazem, de certos modos, presentes quando discutido relações de gênero, uma vez em que há especificações nestes assuntos que abordam a referida temática, se fazendo frequentes nas propostas de políticas públicas voltadas a gênero.

Assim, compreende-se que a função de um Estado democrático é elaborar políticas que identifiquem as desigualdades existentes entre os gêneros, vislumbrando o fortalecimento das mulheres, enquanto – predominante – grupo social, erradicando as condições distintas na sociedade e viabilizar condições dignas, a fim que sejam exercidas e tenham a mesma consideração daquelas práticas por homens.

Por fim, vislumbra-se que no contexto de violência doméstica e familiar, a prática restaurativa, em paralelo com a Lei Maria da Penha, é um valioso meio

alternativo para a resolução de conflitos, vez que considera a subjetividade da mulher, dando-a a oportunidade de voz e a valorizando, atempo que não deixa toda a responsabilidade no modelo tradicional de justiça.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 jan. 2024.
- BRASIL. **Lei Maria da Penha**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm Acesso em: 03 fev. 2024.
- CONNEL, Raewyn; PEARSE, Rebecca. **Gênero: uma perspectiva global: compreendendo o gênero - da esfera pessoal à política - no mundo contemporâneo**. São Paulo: Nversos, 2015. 325 p.
- DataSenado (org.). **DataSenado aponta que 3 a cada 10 brasileiras já sofreram violência doméstica**. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/21/datasenado-aponta-que-3-a-cada-10-brasileiras-ja-sofreram-violencia-domestica> Acesso em: 02 fev. 2024.
- GARLAND, David. **A cultura do controle - crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Tradução: André Nascimento. Rio de Janeiro: Ed. Revan. ICC, 2008, p.370.
- PACHECO, Andreia Teixeira Moret Ribeiro. **Justiça restaurativa: uma possível alternativa a pena de prisão e sua utilização pelo poder judiciário**. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d1fdcefd-a5fd-4018-bc70-2072046c11f6/content> Acesso em: 15 jan. 2024.
- RIO GRANDE DO SUL. LEOBERTO BRANCHER. (org.). **Programa Justiça Restaurativa para o Século 21: tribunal de justiça do RS**. Tribunal de Justiça do RS. 2014. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/violencia-domestica/projetos/justica-restaurativa/> Acesso em: 03 fev. 2024.
- ZEHR, Howard. **Journey to belonging**. In: Restorative justice: Theoretical foundations. Willan, 2012. p. 43-53.

VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTEMPORÂNEA: A CRIMINALIZAÇÃO DE CONDUTAS QUE AFETAM A DIMENSÃO PSICOLÓGICA DA MULHER

Bruna Cardoso Goulart¹⁴¹
Larissa Nunes Cavalheiro¹⁴²

Resumo: Historicamente, ser mulher é sinônimo de lutas e insurgências contra paradigmas que implicam em diversas lesões a sua condição existencial, e, conseqüentemente, negação da sua cidadania. Frente a isto, o presente artigo objetiva analisar o cenário de violências contra a mulher, em especial, o crime de violência psicológica, previsto no artigo 147 B do Código Penal brasileiro. Para tanto, inicia com uma breve exposição histórico-cultural de articulação de poderes, que perpassam diferentes sistemas da sociedade e se baseiam em valores patriarcais e misóginos. Após, o referido crime é destacado, de forma analítica, expondo os principais elementos constantes na sua descrição legal. Trata-se de importante avanço legal em termos de gênero, uma vez que formaliza uma categorização específica de tutela da liberdade da mulher, da sua plena integridade mental e capacidade de autodeterminação. Assim, esta medida contribui para ruptura com a negativa condição existencial atribuída – ainda pautada em valores machistas e misóginos – a pessoa que se torna mulher.

Palavras-Chave: Cidadania; Gênero; Violência Psicológica.

INTRODUÇÃO

O reconhecimento da condição de cidadania da mulher rompe obstáculos e paradigmas sociopolíticos ao longo do tempo. Apesar dos avanços e conquistas, ainda existem barreiras culturais que permeiam a sociedade e espaço político, pois alicerçadas em valores patriarcais. Logo, o enfrentamento é contínuo ao encontro do pleno reconhecimento acima referido, e, neste sentido, combater a violência sofrida por inúmeras mulheres em diferentes ambientes sociais se faz necessário. Violência que não se resume a física no contexto fático e legal, porque a mulher enquanto vítima sofre as diferentes modalidades de violência, muitas vezes empregada por aqueles/aquelas que deveriam zelar pelo seu bem-estar físico e psíquico.

Diante deste contexto, o presente trabalho objetiva analisar a violência contra a mulher, em especial, a psicológica. Para tanto, destaca-se o novo tipo penal incriminador do atual Código Penal brasileiro (CP) – artigo 147 B –, desenvolvendo o tema a partir do seguinte problema de pesquisa: Quais os

¹⁴¹ Especialista em Direito da Seguridade Social – Previdenciário e Prática Previdenciária pela Faculdade Legale. Email: bccgoulart@gmail.com.

¹⁴² Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito. Professora adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. Email: larissacavalheiro@unipampa.edu.br.

limites e possibilidades para assegurar a condição de cidadania da mulher diante das persistentes situações de violências, em específico, a psicológica?

Na busca por respostas a partir de reflexões sociojurídicas, definem-se as conseqüentes hipóteses:

- A criminalização das condutas que lesam a dimensão psicológica da mulher reforça a necessidade de identificação de comportamentos para a adequada prevenção geral – sociedade – e especial – agressor –, por meio de políticas públicas nesta perspectiva preventiva;

- A tutela jurídica oriunda do ramo mais severo do Direito – o Direito Penal – denota a gravidade da agressão psicológica, o que implica na devida resposta ao autor/autora da agressão psicológica – punição.

Para desenvolver os dois momentos do presente trabalho foram utilizados os métodos dedutivo, histórico e tipológico. O primeiro, como abordagem, parte do cenário geral envolvendo a violência contra a mulher para verificar em especial a violência psicológica. Os demais, enquanto procedimentos, foram utilizados para expor um breve contexto histórico de tratamento da mulher como (não) sujeita de direitos ao encontro de um modelo ideal de reconhecimento da sua condição de cidadania, por meio de Políticas Públicas comprometidas com as garantias para tanto.

Logo, este artigo é composto por dois momentos. Primeiramente, uma breve retrospectiva conceitual-histórica é exposta, evidenciando a importância de romper com paradigmas sociojurídicos que fazem da mulher vítima das diferentes formas de violência. Posteriormente, analisa-se o tipo penal incriminador constante no Código Penal brasileiro, especificamente o artigo 147 B, que formaliza enquanto crime a violência psicológica.

ESTRUTURAS DE PODER DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO: PASSADO E PRESENTE

Quando se trata de uma retrospectiva conceitual-histórica acerca da (não) condição de cidadania da mulher na sociedade, não é possível reduzir em linhas escritas toda a complexidade dos caminhos trilhados ao encontro da

garantia de direitos em consonância com a sua realidade existencial – humana. Porém, serve para verificar mudanças enquanto conquistas, mas que ainda não revelam um cenário de pleno reconhecimento da mulher como sujeita de direitos nos diferentes contextos da sociedade – político, cultural, laboral, dentre outros. Tal afirmação se ampara nas persistentes violências contra a mulher, que segue fazendo vítimas, apesar dos tempos e avanços legais relacionados a sua tutela, em números significativos. Voltar brevemente o olhar para o passado serve, segundo Mendes (2017, p. 116), para “compreender como diferentes ‘poderes’ se articularam (e, alguns, ainda se articulam), em múltiplos aspectos, para a criminalização e vitimização das mulheres ao longo dos tempos”.

No passado, entre os séculos XV e XVIII, o manuseio de plantas e o conhecimento que tinham acerca de suas propriedades medicinais conferiram prestígio e respeito a muitas mulheres. Consequentemente, destacavam-se em suas comunidades, motivo pelo qual eram acusadas de “bruxaria” e por conseguinte condenadas à morte na fogueira. A lógica empregada na perseguição daquelas que se revelavam sábias pautava-se no ideal de submissão e silenciamento, arquitetado por diferentes estruturas de poder, neste caso, envolvendo Igreja e Estado durante o período acima referido (QUADRADO, 2021, p. 379 – 380). Nesse momento, o processo penal tinha caráter inquisitório, sendo presumida a culpa e não a inocência, sem a formalização de uma acusação e ausência de garantias como a ampla defesa (AVENA, 2023, p. 8). De tal modo, caracteriza-se o referido instrumento utilizado para o exercício do poder de punir como parcial e irracional, ou seja, injusto.

Injustiça que atinge historicamente muitas mulheres e segue fazendo vítimas, por meio da conjuntura de poderes exercidos pelo Estado, sociedade em geral e pela família, resultando no que Mendes (2017, p. 116) denomina “custódia” imposta as mulheres, ou seja, “o conjunto de tudo o que se faz para reprimir, vigiar e encerrar” a mulher de sua plena condição existencial. Se antes a máxima violência culminava na fogueira, com o passar do tempo, mantinham-se os fundamentos irracionais e misóginos, mas alteravam-se as formas de

violentar a mulher e assim mantê-la sob a “tutela” dos valores patriarcais, leia-se subjugada.

Fundamentos que perpassam as dimensões da religião, da política e do jurídico. Desde a primeira, como visto com a “Santa Inquisição”, nega-se o espaço público a mulher, criminalizando as suas condutas que na realidade eram valorosos conhecimentos, mas ameaçavam o projeto patriarcal de poder, que emerge na Idade Média e adentra a Idade Moderna. Logo, “a mulher foi identificada como perigoso agente do demônio, não somente pelos homens da Igreja, como também pelos juristas” (MENDES, 2017, p. 131).

Neste sentido, nenhuma mulher escapa da “custódia” enquanto “política de correção”, que no período colonial brasileiro determinava a seguinte regra: “a mulher somente podia sair de casa três vezes durante toda sua vida: para ser batizada, para casar e para ser enterrada” (MENDES, 2017, p. 147). Restrita ao âmbito privado, no lar exercia a “autocustódia”, ou seja, ser abnegada e submissa, vivendo em função dos interesses do homem, seja ele o pai ou o marido. Percebe-se que: “[...] As mulheres sempre foram vítimas de penas públicas e privadas, de castigos, de critérios de condenação jurídicos e extrajurídicos fundados no papel de gênero que deveriam representar” (MENDES, 2017, p. 147).

Para além da histórica e notória violência física, sexual, patrimonial e moral, diferentes condutas foram definindo-se como violência, que apesar de não deixarem marcas aparentes, são tão graves porque lesam a mulher em seu aspecto existencial e marcam o presente contexto sociojurídico. Trata-se da emergente violência psicológica, definida na Lei nº 11.340/2006, mais conhecida como “Lei Maria da Penha”, especificamente no artigo 7º, inciso II, que assim a define:

[...] a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Tal modalidade foi recentemente tipificada enquanto crime no Código Penal brasileiro, denotando a gravidade da conduta e a necessária punição. Contudo a criminalização, o reconhecimento de atos que compõe a violência psicológica pode ainda não serem plenamente identificados, seja pela vítima ou autoridades responsáveis pela persecução penal, implicando na ausência de registros policiais ou inadequação de registros ao indicarem outra tipificação. Por isto, importante elucidar tais condutas, tanto no contexto teórico, quanto prático – pretensão do próximo momento – para que as necessárias medidas sejam tomadas, assim interrompendo o ciclo de violência¹⁴³, que muitas vezes inicia com a psicológica e culmina no crime mais graves, qual seja, o feminicídio.

A CRIMINALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA A MULHER NO CÓDIGO PENAL BRASILEIRO – ART. 147 B

Conforme dados disponibilizados no *site* da Secretaria de Segurança do Rio Grande do Sul, atualizados em 5 de janeiro de 2024, no ano de 2023: 231 mulheres sofreram tentativa de feminicídio, 87 foram vítimas de feminicídio consumado, 33.007 ameaçadas, 2.485 estupradas e 19.813 sofreram lesões corporais¹⁴⁴. Porém, a violência não se reduz a números, tem nome, idade e algo comum a todas, o simples fato de ser mulher numa sociedade ainda pautada em valores patriarcais, que foram reforçados na Modernidade a partir da razão do homem europeu, hetero e branco, que impõe o seu modo de vida – domínio – na determinação de sistemas, sejam políticos, econômicos, jurídicos, epistemológicos, dentre outros. Assim, a condição de cidadania não abarca todos, mas principalmente, a mulher, que diante da imposição destes valores,

¹⁴³ Composto por três fases principais, o denominado “ciclo da violência” foi definido pelos estudos da psicóloga norte-americana Lenore Walker, que inicia com o aumento da tensão, passa pelo ato de violência, até chegar à fase do arrependimento e comportamento carinhoso, que perdura por certo tempo até se iniciar novamente o ciclo, assim mantendo a mulher num relacionamento onde é vítima de diferentes formas de abuso, que vai do emocional ao físico (IMP, s.a.).

¹⁴⁴ Até o momento em que este artigo foi submetido ao evento, não foram publicados os dados envolvendo violência psicológica contra a mulher no o *site* da Secretaria da Segurança Pública do Rio Grande do Sul.

segundo Bianchini (2022) é vulnerabilizada, uma condição dada pela sociedade quando a percebe como menos capaz, não se tratando de uma condição natural – vulnerável –, mas forjada por meio da mencionada estrutura de poder.

A definição da conduta criminosa surge antes do legislador tipificá-la, dadas as recorrentes situações que ofendem a integridade existencial da pessoa, motivo pelo qual a sociedade tenciona por uma resposta estatal adequada, logo, legitimando o uso do ramo mais severo do Direito, qual seja, o Direito Penal. Percebe-se então, que emerge do contexto sociocultural a definição de condutas que afetam gravemente o equilíbrio da sociedade, demandando como revidé a imposição da pena.

É o caso da violência psicológica contra a mulher, uma “das mais sutis e devastadoras agressões cometidas. Sem marcas físicas visíveis, se instala lentamente. Em alguns casos, leva tempo para ela se perceber como vítima” (CNJ, 2023). Diante das crescentes situações de agressões a saúde mental das mulheres, decorrentes de relacionamentos abusivos, que no ano de 2021 a Lei nº 14.188 incluiu no CP o crime de violência psicológica, descrito no artigo 147 B. Criminaliza então a ação dolosa de causar dano emocional à mulher, ainda que o agente não tenha a especial intenção de provocá-lo, prevendo pena de reclusão de 6 meses a 2 anos, e multa, caso a conduta não configure crime mais grave. O conteúdo do destacado crime está em consonância com o descrito no acima referido art. 7º, inciso II da Lei Maria da Penha, porém sem menção a diminuição da autoestima, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, violação de sua intimidade e exploração do direito de ir e vir. Ou seja, expõe os meios utilizados para a prática do dano emocional, tratando-se de rol exemplificativo, pois ao final do tipo penal encontra-se expressa a fórmula geral “ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação”, possibilitando a interpretação analógica, conforme o caso concreto.

No preceito secundário do supracitado tipo penal incriminador, ou seja, na descrição da pena, o legislador determina a subsidiariedade deste crime. Trata-se de situação em que, por exemplo, havendo no contexto fático a

ocorrência de patologia médica resultante da violência psicológica, o autor do dano será responsabilizado penalmente pelo crime mais grave, qual seja, a lesão corporal prevista no artigo 129, §13º do CP, que prevê a pena de reclusão, de 1 a 4 anos – gravidade abstrata maior – e não pelo previsto no artigo 147 B do mesmo diploma, desde que presentes, no caso concreto, as demais elementares do crime mais grave. De fato, a figura típica subsidiária estará contida na principal (BITENCOURT, 2023, p. 128) –, conforme o exemplo, na lesão corporal em razão do gênero.

Para melhor visualizar o crime formalmente exposto, apontam-se para as seguintes condutas: *gaslighting*, *mansplaining* e *manterrupting*. A primeira denota a manipulação, no sentido de distorcer a realidade, de tal maneira que a vítima passa a duvidar dos fatos concretos, da sua própria percepção. Quanto a segunda, trata-se da explicação de obviedades ou de temas estudados e tratados com propriedade pela mulher, assim subjugando o seu conhecimento. Muitas vezes este comportamento associa-se a terceira conduta e ocorre muitas vezes em ambientes de trabalho, pois na exposição das suas compreensões, a mulher é frequentemente interrompida, não sendo possível concluir seu raciocínio, tornando a situação humilhante uma vez que seu conhecimento está sendo desvalorizado (SCHMIDT; CAVALHEIRO, 2023).

Trata-se de crime próprio quanto ao sujeito passivo, pois expressamente define a conduta contra a vítima mulher, que tem sua dimensão psicológica afetada. Cabe ressaltar a ausência no texto legal de exigência de vínculo específico entre a vítima e o/a agente do crime, bastando a provocação do dano emocional contra a mulher para a consumação do crime, que poderá ser provado por meio das declarações da vítima, assim como por depoimento de testemunhas e relatórios psicológicos. Portanto, este tipo penal reforça a noção de violência de gênero, trazendo consigo uma categorização específica de tutela da liberdade da mulher, da sua plena integridade mental e capacidade de autodeterminação, de tal modo reforçando a ruptura com a negativa condição existencial atribuída – ainda pautada em valores machistas e misóginos – a pessoa que se torna mulher.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que a legislação protetiva seja eficaz, toda uma estrutura deve ser estabelecida, principalmente em termos de conhecimento das condutas que lesam a dimensão psicológica da mulher, de tal maneira qualificando os profissionais da saúde e segurança pública para o atendimento a vítima, evitando assim a revitimização em âmbito institucional. Além disto, importante ressaltar a prevenção a violência psicológica contra a mulher, de modo a romper com valores patriarcais que ainda permeiam diferentes contextos da sociedade porque não reprimidos. Para tanto, importante a implementação da Lei nº 14.164/2021, que determina a inclusão do conteúdo sobre prevenção a violência em geral contra a mulher nos currículos da educação básica, além de instituir a Semana Escolar de Combate à Violência contra Mulher.

Percebe-se que a luta pelo reconhecimento da condição de cidadania das mulheres não ficou no passado. É um processo contínuo, que demanda um (re)pensar da sociedade no sentido de superar valores de natureza patriarcal e que ainda pautam o “lugar” onde a mulher deve estar e “como” deve se comportar. Da mesma forma, a tomada de decisões na definição de políticas públicas destinadas as mulheres demandam este (re)pensar para então romper com paradigmas, que ao invés de garantir direitos seguem fazendo vítimas quando alheios a complexidade de uma vida digna envolvendo o reconhecimento da condição existencial em termos de gênero.

REFERÊNCIAS

- AVENA, Norberto. **Processo Penal**. 15 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.
- BIANCHINI, Alice. **Ciclo de Debates: 25 anos de direitos. Violência Doméstica e Inovações Legislativas**. 2022. *In*: Defensoria Pública Ceará. Canal do Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YMYRud5suzo>
Acesso em: 11 fev. 2023.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal: Parte Geral** (arts. 1º a 120). Vol. 1. 29 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 09 fev. 2024.
- _____. **Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm Acesso em: 09 fev. 2024.

_____. **Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14164.htm
Acesso em: 11 fev. 2024.

_____. **Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14188.htm
Acesso em: 09 fev. 2024

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. **Silenciosa e brutal, violência psicológica atinge milhares de mulheres.** Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/silenciosa-e-brutal-violencia-psicologica-atinge-milhares-de-mulheres-no-brasil/> Acesso em: 11 fev. 2024.

IMP, Instituto Maria da Penha. **Ciclo da Violência.** Disponível em:
<https://www.institutomariadapenha.org.br/violencia-domestica/ciclo-da-violencia.html> Acesso em: 21 fev. 2024.

MENDES, Soraia da Rosa. **Criminologia Feminista: novos paradigmas.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Soraia da Rosa; BELTRAME, Priscila Akemi. Não se nasce mulher, mas se morre por ser mulher. *In: Instituto de Ciências Criminais.* Boletim 289, dez. 2016. Disponível em:
https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5879-Nao-se-nasce-mulher-mas-se-morre-por-ser-mulher Acesso em: 09 fev. 2024.

QUADRADO, Jaqueline Carvalho. (Re)pensando a criminologia: reflexões sobre um novo paradigma desde a epistemologia feminista decolonial. pp. 377 – 410. *In: QUADRADO, Jaqueline Carvalho (org.). (Des)fazendo os saberes na fronteira: lutas e re-existências.* Porto Alegre: Evangraf, 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Segurança Pública. **Indicadores da Violência contra a Mulher: Lei Maria da Penha.** Disponível em:
<https://www.ssp.rs.gov.br/indicadores-da-violencia-contra-a-mulher> Acesso em: 11 fev. 2024.

SCHMIDT, Andrieli Ferreira; CAVALHEIRO, Larissa Nunes Cavalheiro. *Gaslighting, Mansplaining e Manterrupting* enquanto formas de violência psicológica contra a mulher. pp. 45 – 52. *In: Anais do XVII Colóquio Internacional: Inovação, Conhecimento e Tecnologia.* São Luiz Gonzaga, RS: URI, 2023. Disponível em: <https://urisaoluiz.com.br/site/wp-content/uploads/2023/07/anais-xvii-coloquio.pdf> Acesso em: 11 fev. 2024.

POLÍTICAS PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE SOB A FORMA DE DIREITOS SOCIAIS

Irene Margarete Correa Soares Pino¹⁴⁵
Jaqueline Carvalho Quadrado¹⁴⁶

Resumo: Este estudo tem o objetivo de apresentar uma análise sobre os direitos sociais amparados na Constituição Federal de 1988 e sua aplicação, através da implementação de políticas públicas na prestação de serviços e programas desenvolvidos para mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional brasileira. Através da leitura bibliográfica foi inicialmente analisado o federalismo e a aplicação dos direitos sociais, em seguida, algumas políticas sociais e projetos oferecidos para mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional, a partir do advento da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Educação; Mulheres; Prisão; Ressocialização.

INTRODUÇÃO

Entender as estratégias governamentais de aplicação de políticas públicas sociais de educação para mulheres em situação de privação de liberdade tornou-se sumamente importante, devido ao alto número de reclusão feminina no Brasil e a falta de infraestrutura, quando muitas prisões não são adequadas e algumas ainda são mistas. Assim, a necessidade de políticas públicas direcionadas para a questão de gênero, passou a fazer parte da pauta da segurança pública do Brasil.

Neste estudo foi feito uma análise da aplicação dos direitos sociais, com ênfase na educação, preparação para o trabalho, nos atores que implantam as políticas públicas e do sistema de proteção social instituído pela Constituição Federal de 1988, para este público específico. Assim, através da metodologia de leitura bibliográfica foi inicialmente analisado o federalismo e a aplicação dos direitos sociais, em seguida, algumas políticas sociais e projetos oferecidos para mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional, a partir do advento da Constituição Federal de 1988, tendo como base: os atores, que atuam desde a implementação das políticas públicas e as redes de políticas

¹⁴⁵ Mestranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Email: irenepino.aluno@unipampa.edu.br

¹⁴⁶ Doutora em Sociologia. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP/UNIPAMPA) pela Universidade Federal do Pampa. Email: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br

públicas compostas de representantes públicos e privados que trazem ao debate o interesse público. Bem como as instituições envolvidas, através da análise da legislação nacional e internacional vigente.

Nesse sentido, no plano internacional foram analisadas as Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade Para Mulheres Infratoras- Regras de Bangkok que é o principal marco normativo internacional a abordar a problemática de mulheres em situação de encarceramento (BRASIL, 2016).

No plano nacional foram analisados o III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), das resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que refere a responsabilidade do Ministério da Justiça e dos demais Ministérios envolvidos na execução de políticas sociais, como os Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2009), as regras traçadas no Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2009), que define como principais demandas: o desenvolvimento de uma Política Nacional de reintegração que envolva Ministérios correlatos, bem como instituir medidas que favoreçam a inserção dos egressos no mercado de trabalho e a Lei 7.210 de 11 de julho de 1984, Lei de Execuções Penais (LEP), que estabelece as modalidades de assistência destinadas ao egresso, bem como a qualificação e atuação dos atores públicos responsáveis pela implementação destas políticas públicas.

A falta de estudos sobre o tema tem chamado a atenção da segurança pública, a administração penitenciária e diversos atores que estão atentos no estudo, na produção normativa, na pesquisa e debates que observem os tratados internacionais sobre a mulher reclusa. Neste contexto, o assunto é de máxima importância para a formulação e implementação de políticas públicas para mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional.

DA (RE)INVENÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS APLICADOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE APÓS O ADVENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 se dirige aos cidadãos e ao Estado, como sujeitos de Direito, impondo-lhe limites e obrigações promovendo o Estado Democrático de Direito e nos apresenta um modelo de proteção social amplo, onde integra políticas de renda, de emprego, educação, moradia e as políticas de seguridade social. Essa tendência à constitucionalização resultou na regularização, principalmente dos direitos – individuais, coletivos e sociais – para regular estes direitos o legislador precisou também, criar um amplo leque de políticas públicas para garantir a execução destes direitos sociais assegurados constitucionalmente (SOUZA, 2005).

A Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional expõe: a respeito das novas diretrizes da Constituição Federal e as suas novas demandas embasadas na nossa história e a gênese de organização do Estado e da sociedade civil, firmemente marcadas pelo escravismo e patrimonialismo atualmente atualizados pelas demandas da economia globalizada, marcada por severas discriminações de classe e cor, processo no qual o sistema de justiça criminal possui protagonismo, pois organizado para controlar a população de periferia, origem da maioria das pessoas encarceradas e proteger as classes dominantes, que detém os setores de produção (BRASIL, 2009).

Contemplar as classes dominantes e deter as classes populares com sanções e prisões é o pecado original presente na fundação da pena pública, que se organizou como uma estrutura social fundamentalmente privativista, na qual os instrumentos públicos de coação, normalmente monopolizados pelo Estado, pertenciam de fato às classes dominantes. Desde o início, as sanções e prisões foram pensadas para aplicar à população mais pobre, ou seja, para proteger a vida e o patrimônio das classes dominantes. (BAPTISTA, 2006).

Podemos observar, que nos últimos anos, o sistema de justiça vem operando com base na seletividade, demonstrando o enfraquecimento das

propostas sociais do Estado. Neste aspecto, a ausência de aplicação de direitos sociais sob a forma de políticas públicas vem aumentando paulatinamente, por conta de movimentos políticos que desconsideram a necessidade do amparo social, o deixa verdadeiras lacunas. Porém, a obrigatoriedade do Estado de manter as garantias sociais, por meio de políticas públicas existe, embora haja dificuldades de desenvolver estes processos, por conta de estarem atreladas às condições econômico-políticas.

Nesta perspectiva, a luta incessante pelos direitos sociais pressupõe a construção de novos padrões de sociabilidade contrapondo atuais políticas de encarceramento que estabeleceram que o direito do apenado é somente permanecer preso. As Regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade Para Mulheres Infratoras (2015) Regras Bangkok) Tratado Internacional das Nações Unidas (ONU), é o principal marco normativo internacional a abordar a problemática de mulheres em situação de encarceramento.

Com base no Tratado Internacional citado, recepcionado no Brasil pela Constituição Federal de 1988, várias legislações de proteção de direitos para a mulher apenada e egressa do sistema prisional passaram a serem publicadas. Destas legislações podemos citar, o III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), das resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que refere a responsabilidade do Ministério da Justiça e dos demais Ministérios envolvidos na execução de políticas sociais, como os Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Outrossim, recomenda aos estados e ao Distrito Federal a criação de programas de reinserção social dos egressos do sistema prisional e a aplicação das políticas sociais já existentes para este fim (BRASIL, 2009).

Assim, surgem demandas como o desenvolvimento de uma política nacional de reintegração que envolva Ministérios correlatos com do Trabalho, da Assistência Social e da Educação, bem como a participação da sociedade civil para instituir medidas que favoreçam a inserção dos egressos no mercado de trabalho. Da parceria destas instituições pode surgir oportunidades de ampliação

de vagas de educação nas escolas para a pessoa em privação de liberdade; oportunidades de preparação para o trabalho para os internos e oportunidade de emprego e renda para os egressos do sistema carcerário.

Em síntese, os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro dependem do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, assim, do estabelecimento de uma agenda, que contemple as desigualdades regionais inscreve-se, e de uma redefinição de prioridades governamentais, ou seja, da formulação e implementação políticas públicas e não da Constituição. Sendo que a Constituição estabelece as garantias. Porém, depende de regulamentação posterior para pôr prática as políticas de atendimento e bem-estar social (SOUZA, 2005).

Cabe lembrar que independente da agenda do Executivo Federal, os Estados e os Municípios são entes federativos autônomos. Assim, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. Porém, ainda existe um público invisível ao interesse da sociedade ou de implementação de políticas públicas: as mulheres em situação de privação de liberdade.

A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO SISTEMA CARCERÁRIO BRASILEIRO E A QUESTÃO DE GÊNERO

A discriminação de gênero acentua-se na classe de mulheres encarceradas, enquanto, poucas políticas públicas são desenvolvidas para este público alvo, logo este é um público invisível para a classe política e a sociedade. Sobre as estruturas dos tipos de encarceramento e a legalidade de seu funcionamento. Foucault preceitua:

A prisão não foi primeiro uma privação de liberdade a que se teria dado em seguida uma função técnica de correção; ela foi desde o início uma “detenção legal” encarregada de um suplemento corretivo, ou ainda uma empresa de modificações dos indivíduos que a privação de liberdade permite fazer funcionar no sistema legal. Em suma, o encarceramento penal, desde o início do século XIX, recobriu ao mesmo tempo a privação de liberdade e a transformação técnica dos indivíduos (FOUCAULT, 1987, p.196).

O crescimento do espectro punitivo no mundo contemporâneo tem sido comprovado de forma inequívoca por toda sorte de dados empíricos, como também por diferentes abordagens teóricas. No Brasil, por influência política, há uma grande preocupação na execução da prisão. Porém, não há uma preocupação de melhorar a infraestrutura das prisões ou de implementação de políticas públicas para esta parcela da sociedade que é esquecida e marginalizada. Conforme Wolff (2003): esse contexto preocupante é potencializado pelo fato de que a crescente superpopulação carcerária implica também um agravante nas condições degradantes há muito observadas.

Conforme dados estatísticos do Departamento Penitenciário Nacional: o Brasil ocupa a 4ª posição do ranking de população carcerária feminina, porém muitas não são adequadas e inclusive mistas. Assim, a mulher encarcerada ainda corre o risco de estupro, assédio e todo tipo de violência, praticada nas prisões mistas, que desrespeitam princípios basilares constitucionais como o “princípio da dignidade da pessoa humana”. (BRASIL, 2019).

Sobre as políticas públicas e o tratamento dispensado às mulheres em situação de privação de liberdade, Diehl (2020) expõe:

As celas são superlotadas, de fato, um desrespeito à dignidade da pessoa humana, contudo não há, estabelecimentos para o atendimento da demanda global, masculina e feminina, obrigando que presídios destinados para o encarceramento das mulheres tornem-se mistos. Igualmente, quando há falta de presídios femininos acabam sendo encarceradas em presídios masculinos”. (DIEHL, ANDRADE, 2020, p. 224, 225).

Cabe lembrar que a maioria da população carcerária feminina, se encontra em idade reprodutiva, possui pouco conhecimento sobre os métodos contraceptivos, devido ao baixo grau de escolaridade e assim ficam expostas à infecções sexualmente transmissíveis. Sendo que algumas têm seus bebês no período do cárcere.

Nesta perspectiva, a respeito da falta de desenvolvimento de políticas públicas específicas para mulheres e da desatenção à questão de gênero nos presídios brasileiros, Queiroz expõe:

É fácil esquecer que mulheres são mulheres sob a desculpa de que todos os criminosos devem ser tratados de maneira idêntica. Mas a

igualdade é desigual quando se esquecem das diferenças. É pelas gestantes, os bebês [...] que temos que lembrar que alguns desses presos, sim, menstruam (QUEIROZ, 2015).

Conforme Souza, Costa e Lopes, o retorno das mulheres encarceradas estará carregado das experiências vivenciadas no cárcere:

O retorno das mulheres à sociedade estará carregado das experiências vividas por elas durante o período de execução da pena, e estas são entendidas de maneiras distintas por homens e mulheres. Nesta categoria torna-se essencial o papel do Estado, via políticas públicas, em contemplar as especificidades de gênero. O desrespeito aos tratados internacionais e à legislação nacional compromete o processo de retorno à sociedade, pois um sujeito que já não se reconhece e que vivenciou a perda de vínculos familiares e pessoais torna-se estigmatizado e sem perspectivas para dar prosseguimento à sua vida. As realidades vivenciadas por essas mulheres demarcam a prisão como um espaço legítimo, onde se trava um desafio das sequelas de um espaço gerador de identidades estigmatizadas (SOUZA; COSTA; LOPES, 2019).

A desconsideração das peculiaridades deste universo reafirma uma visão estigmatizada e ineficiente que, em muitos casos, não preparando a mulher para a reinserção social, ao contrário, aprofundando traumas na experiência carcerária, infringindo as garantias de direitos fundamentais. Na prática, as políticas públicas que envolvem a questão de gênero são deixadas para segundo plano, mantendo-se uma cultura de invisibilidade e indiferença. Nessa perspectiva, segundo dados da Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional:

O alto custo econômico e social do aparato repressivo e da prisão não empreende nem a prevenção geral – dissuasão da prática de delitos – nem a prevenção especial positiva – reforma moral do condenado. Ao contrário, o encarceramento marca fortemente a trajetória da pessoa que passa pela experiência da prisionalização, pela estigmatização e agravamento das condições de exclusão e marginalização que culminaram com sua criminalização. Portanto, não se trata de efetivar a ‘defesa da sociedade’ muito menos a ‘reabilitação’ da pessoa criminalizada, mas de se constituir um lugar de exclusão por excelência (BRASIL, 2009).

A perspectiva ressocializadora corresponde à função de prevenção especial positiva da pena, ou seja, após o seu cumprimento, o preso estaria apto a adotar padrões de conduta aceitáveis. Nas palavras de Zaffaroni (1997, p. 47): A proposta de ressocialização é decorrente de um pensamento meridianamente

discriminatório, quando não diretamente racista ou, pelo menos, um filho dileto (ou direto) do racismo e da discriminação biológica.

Discutir ou não a categoria gênero demonstra esta invisibilidade da mulher em situação de privação de liberdade e a falta de projetos políticos que considerem a necessidade de mudança na realidade das unidades prisionais femininas, reconhecendo a essencialidade do papel do estado para suprir estas necessidades. A ausência de programas de proteção social, saúde, trabalho e educação reforça e naturaliza as condições desumanas do cárcere e prioriza as áreas vinculadas à vigilância e ao controle da pessoa em situação de privação de liberdade.

DA PROTEÇÃO SOCIAL SOB A FORMA DE EDUCAÇÃO, TRABALHO E RENDA PARA A MULHER EM PRIVAÇÃO DE LIBERDADE E EGRESSAS DO SISTEMA PRISIONAL

O artigo 203 da Constituição Federal de 1988 expõe que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo em vista a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, entre outros.

A Lei 7.210 de 11 de julho de 1984, Lei de Execuções Penais (LEP), estabelece as modalidades de assistência destinadas ao egresso como também estabelece a obrigatoriedade da assistência social de auxílio na obtenção de trabalho. Conforme os artigos (25 - 27), o serviço de assistência social deve colaborar com o egresso para a obtenção de trabalho. Neste contexto as políticas públicas de educação para o trabalho devem ser desenvolvidas durante o período de reclusão e se prorrogar no período de reinserção do egresso do sistema prisional, promovendo o acolhimento destas pessoas, no momento em que saem dos sistemas carcerários para terem oportunidades de emprego e renda, pois em situação de vulnerabilidade.

Cabe lembrar que em regra o costume do povo brasileiro é de não empregar ex-presidiário, ou seja, por este preconceito, esta população fica fora

do mercado de trabalho. Podemos citar aqui a Ficha de Antecedentes Criminais, documento oficial, fornecida pela Polícia Civil, conforme legislação regular, uma das formas de motivação ao impedimento ao acesso ao trabalho formal do egresso. Nesta perspectiva, a falta de atenção e de políticas públicas para as mulheres em situação de privação de liberdade é visível e vergonhosa para o Brasil. Porém, em análise mais aprofundada, observa-se que essa desatenção é prevista, para que se mantenham interesses alheios aos direitos sociais.

O amparo social não termina no cumprimento da pena, mas se estende ao egresso do sistema prisional. Sendo que a maioria das mulheres encarceradas, vem de realidades historicamente marginalizadas, faz-se necessário o apoio social na reinserção, tendo em vista os vieses jurídico, sociológico e econômico. Através da minimização do Estado, amplos segmentos sociais têm seus direitos sociais, civis e políticos negados e paulatinamente retroagidos. Dentre tais coletividades, ressalta-se a (des)proteção social direcionada ao egresso prisional, os quais, não se tornam sujeito alvo de políticas focalizadas, nem tampouco seletivas. Identifica-se que a não garantia de direitos ao egresso prisional se relaciona a conjuntura de retração do Estado no campo social, ademais, também alude ao estigma e a meritocracia, ambos os quais, endossam o receituário punitivo direcionado a sujeitos que outrora promoveram contravenções penais. Destes sujeitos são retirados por completo os resquícios de proteção social que lhe são devidas, relegando-os as ações de filantropia, caridade, (des) proteção e não raramente, a reincidência criminal (RODRIGUES, 2017).

Observa-se que os programas oferecidos ao egresso na América Latina e no Brasil, ainda são fragmentados, uma vez que no Brasil e nos países da América Latina, os programas destinados aos egressos do sistema prisional, baseiam-se, sobretudo, no apoio psicossocial e jurídico, em ações de qualificação profissional e inserção laboral, que deveriam em tese ser preconizadas ainda durante a permanência no cárcere, ou seja, os programas de educação para o trabalho devem iniciar dentro do cárcere. Nesse sentido, esses programas assumem a responsabilidade de —reintegrar socialmente

aqueles que passaram pela experiência prisional, com ações por vezes pontuais, limitadas e fragmentadas. O apoio social e programas de continuação de estudos e trabalho ao egresso deve ser uma extensão do cárcere, demonstrando que esta tarefa cabe não somente a sociedade civil, mas também ao Estado. (SOUZA, 2012, p.30).

Corroborando com estas afirmações, Rodrigues expõe tais processos destoando da noção de garantia de direitos e demonstra a preponderância de punição:

Identifica-se que o cariz adotado por tais programas, voltam-se as demandas produtivas socialmente latentes, as quais, requisitam a —reinserção social do egresso prisional por meio do trabalho, tornando-o —produtivo. Tais requisições sociais endossam indiretamente a construção de consensos sociais meritocráticos, destoando da noção de garantia universal de direitos, sobrepondo ao egresso prisional —deveres em detrimento de —direitos, trata-se da preponderância da punição em lugar das garantias (RODRIGUES, 2017, p.110).

Assim, é necessário a construção de espaços formativos dialógicos que discutam e fomentem a implementação de práticas pedagógicas escolares inclusivas e inovadoras, rompendo com a mera transmissão de informação. O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, estabelece que o acesso às ferramentas educacionais são garantias fundamentais para a dignidade da pessoa humana. Este é o desafio que se coloca frente as políticas públicas para as mulheres em situação de privação de liberdade e egressas do sistema prisional, pois se trata de direitos sociais de educação e trabalho.

Nesta perspectiva, percebe-se que a quantidade de políticas públicas desenvolvidas para mulheres em situação de privação de liberdade claramente é insuficientes e depende da visibilidade social e política que a mulher reclusa tem da sociedade. Desta forma é importante um amplo debate, levando em consideração a opinião e a cultura das internas no sistema carcerário brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 nos apresentou um modelo de proteção social amplo, onde integra políticas de renda, de emprego, educação, moradia e as políticas de seguridade social: Saúde, Previdência Social e Assistência

Social, trazendo a dimensão da Cidadania Social, ou seja, proteção social não contributiva aos vulneráveis.

Essa tendência à constitucionalização resultou em uma Constituição que regula não apenas princípios, regras e direitos – individuais, coletivos e sociais – mas também um amplo leque de políticas públicas. Desta forma, o Estado é o responsável pela garantia dos direitos individuais, especialmente no que dizem respeito à proteção social e à garantia de acesso igualitário a bens e serviços socialmente produzidos, cuja materialidade se traduz por meio de políticas públicas executadas na órbita do Estado.

O esquecimento do Estado de aplicar direitos sociais sob a forma de políticas públicas vêm aumentando paulatinamente, por conta de movimentos políticos que desconsideram a necessidade do amparo social, e deixa verdadeiras lacunas neo institucionais relativas a origens e mudanças institucionais. O que vêm causando sofrimento e dor, principalmente às parcelas marginalizados da sociedade.

Este esquecimento do Estado ocorre por parte das abordagens pluralista, corporativista, de classe, e esta situação é plausível no cotidiano das mulheres encarceradas; por isso, há uma real necessidade de trazer ao debate as políticas públicas para mulheres em situação de privação de liberdade, pois são uma parcela esquecida da sociedade e da classe política. Sendo que devido à falta de infraestrutura, a mulher encarcerada ainda corre o risco de estupro, assédio e todo tipo de violência, praticada nas prisões mistas, que desrespeitam princípios basilares constitucionais como o princípio da dignidade da pessoa humana.

O baixo grau de escolaridade da população carcerária feminina que entra nos presídios, nos faz refletir sobre o papel da educação na vida destas mulheres, bem como da função da escola do estabelecimento prisional no processo de ressocialização. Assim, a implementação de práticas pedagógicas escolares inclusivas e inovadoras devem serem fomentadas por meio da atuação dos professores e da gestão escolar.

Portanto é de extrema relevância a atuação do Estado através da assistência social e da educação realizar parcerias e promover o desenvolvimento de oportunidades de trabalho e capacitação profissional às apenadas, a fim de que a população carcerária feminina possa ser reinserida na sociedade de maneira digna, provendo condições mínimas de autonomia financeira, evitando que o crime seja, novamente, a única opção de vida dessas pessoas.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Nilo. **Pena Pública e escravismo**. Capítulo Criminológico. v. 34 n.3 Maracaibo sep. 2006. Disponível em: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-2095982006000300001&lng=es&nrm=i Acesso em: 24 mai. 2023.
- BONETI, Lindomar Wessler. **Estado, Sociedade Civil e Políticas Públicas no Brasil**. Editora Unijuí, Ijuí, Rio Grande do Sul, 2006.
- BONETI, R.V.F. O papel da escola na inclusão social do deficiente mental. In: **MANTOAN, M.T.E. (Org.). A integração de pessoas com deficiência: contribuições para uma reflexão sobre o tema**. São Paulo: Memnon Editora, 1997. p.167-173.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 25 abr. 2023.
- _____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias INFOPEN Mulheres**. Distrito Federal, 2019. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/estudo-traca-perfil-da-populacao-penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.
- _____. **Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm Acesso em: 23 abr. 2023.
- _____. Lei n.º 8.213, de 24 de junho de 1991- Lei do Auxílio Reclusão. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm Acesso em: 05 de jun. 2023.
- _____. **Política Nacional de Atenção às Pessoas Egressas do Sistema Prisional**. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/Pessoas-Egressas-do-Sistema-Prisional_eletronico.pdf Acesso em: 25 abr. 2023.
- _____. **Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3**. Decreto n.º 7.037 de 21 de dezembro de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d7037. Acesso em: 25 mai. 2023.
- _____. **Regras de Bangkok**. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp->

<content/uploads/2019/09/cd8bc11ffdc397c32eecd40afbb74.pdf> Acesso em: 27 mai. 2023.

- DIEHL, B. T.; ANDRADE. *et. al.* **O sistema carcerário feminino: origens e associação à criminalidade.** In. COLVERO, JOVINO. (Org). Relações de Fronteira e Interdisciplinaridades, e. 5. Assis. TRIUNFAL. 2020.
- FOUCAULT, Michael. **Vigiar e Punir: Nascimento da prisão.** Tradução de Raquel Ramallete. 20. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997
- MEDEIROS, Maria Bernardette de Moraes. **O Estado e os Direitos Humanos: uma visão em perspectiva.** IN MENDES, Jussara Maria Rosa; BELLINI, Maria Isabela Barros (Org.). Textos e Contextos: Perspectivas da Produção do Conhecimento em Serviço Social. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.
- QUEIROZ, Nana. **Presos que menstruam. Histórias de mulheres que são tratadas como homens nas prisões paulistas.** Editora Record, São Paulo, 2015
- RODRIGUES, Viviane Isabela: **Entre grades invisíveis A (DES) Proteção Social: ao egresso prisional. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS, 2017.**
- SOUZA, E. M.; COSTA, A. M.; LOPES, B. C. **Ressocialização, trabalho e resistência: mulheres encarceradas e a produção do sujeito delinquente.** **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 362-374, 2019.
- SOUZA, Celina. **FEDERALISMO, DESENHO CONSTITUCIONAL E INSTITUIÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988.** *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121 2005.
- SOUZA, Raffaele Lopes. **Programas destinados a egressos do sistema prisional: um olhar sobre o PrEsp em Belo Horizonte.** 2012.
- ZAFFARONI, Eugenio R. Sentido y justificación de la pena. In: **Jornadas sobre sistema penitenciário y derechos humanos.** Buenos Aires, Editorial del Puerto, 1997.
- WOLFF, Maria Palma. **Evolução do Sistema Penitenciário no RS. História: Debates e Tendências**, volume 4, n.º2. Passo Fundo, 2003.

POLÍTICA PÚBLICA “SALA DAS MARGARIDAS” NA 1º DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE SÃO BORJA

Melissa da Rosa Ribeiro¹⁴⁷
Júlia Corrêa¹⁴⁸
Ronaldo Bernardino Colvero¹⁴⁹

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a implementação da Política Pública “Sala das Margaridas” da 1º Delegacia da Polícia Civil de São Borja, que faz parte de um conjunto de mecanismos de proteção que visam o amparo das vítimas de violência doméstica e familiar contempladas pela Lei nº 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha, já que nesta prevê a criação de Delegacia. Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), que visam oferecer um atendimento específico às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Entretanto no Rio Grande do Sul as Deams não são uma realidade em grande parte dos municípios. Desta forma, o Governo Estado criou a Política Pública “Sala das Margaridas” em 2019, visando preencher a lacuna deixada pelas Deams nas cidades que não as dispõem. Sendo assim, buscando compreender como se deu sua implementação foi realizada uma entrevista semi-estruturada com a Escrivã de Polícia da 1º Delegacia da Polícia Civil de São Borja, responsável pelos processos de violência doméstica e familiar contra a mulher da delegacia. Foi utilizado a metodologia qualitativa, como método de aplicação na entrevista coletada foi empregado a análise de conteúdo. Desta maneira, por meio desta pesquisa constatou-se dificuldades encontradas pela equipe policial no atendimento das vítimas, já que o estado não repassa recursos financeiros às delegacias para a implementação e para a manutenção das salas, lhes faltando recursos humanos e econômico adequado ao atendimento a vítimas de violência doméstica.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Sala das Margaridas; Violência Doméstica e Familiar; Lei nº 11.340.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo realizar uma pesquisa sobre a implementação da Política Pública “Sala das Margaridas” na 1º Delegacia da Polícia Civil de São Borja. Diante da proposta do presente trabalho, foi realizada uma entrevista semi-estruturada com a Escrivã de Polícia da 1º Delegacia da Polícia Civil de São Borja, responsável pelos processos de violência doméstica e familiar contra a mulher no município, realizada por membros do Grupo de Pesquisa Relações de Fronteira: História, Política e Cultura na Tríplice Aliança Brasil, Argentina e Uruguai, na cidade de São Borja, no dia 21 de fevereiro de 2024.

¹⁴⁷ Graduanda do curso de Direito pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. E-mail: melisadarosaribeiro1308@gmail.com

¹⁴⁸ Graduanda do curso de Ciências Sociais - Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. Email: juliacorreaprior@gmail.com

¹⁴⁹ Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. Email: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

Para o melhor alcance dos resultados na execução desta pesquisa, foi utilizado a metodologia qualitativa. O método de aplicação realizado na entrevista coletada foi a análise de conteúdo, que segundo Bardin (2016), serve como técnica de análise comunicacional, no caso da entrevista foi utilizado para compreender os conteúdos proferidos pelo emissor perante as mensagens transmitidas durante a entrevista.

POLÍTICA PÚBLICA DA SALA DAS MARGARIDAS NA 1ª DELEGACIA DE POLÍCIA CIVIL DE SÃO BORJA

Expressos nas leis brasileiras, encontramos diversos artigos que discorrem sobre os direitos sociais legados aos cidadãos, mas muitos destes não são colocados em prática de maneira que efetivem tais direitos. Pode-se observar que os índices de desigualdade no Brasil ainda permanecem alarmantes, mesmo com diversos dispositivos que devem agir para o combate e diminuição destes números, afinal, apesar de existentes, algumas políticas públicas são insuficientes para a resolução do problema público.

Ainda assim, as políticas públicas surgem para que haja não somente a diminuição de desigualdades, mas também para a resolução de problemas crônicos dentro da sociedade. Carvalho (2019) diz que está “Nas políticas públicas a efetiva valorização estatal dos designados direitos sociais não poucas vezes depreciados.” (CARVALHO, 2019, p. 774). Ou seja, o Estado elabora políticas públicas para que seja possível sanar problemas públicos e sociais que se demonstram a partir da não efetivação de direitos sociais e problemas estruturais constantes dentro de um corpo social.

As políticas públicas, como nos traz Celina Souza (2006), não possuem uma definição completa e finita, mas em geral, há um consenso de que a política pública trata da resolução de problemas (SOUZA, 2006, p. 69). Obviamente não se pode ignorar a contribuição de outros atores além dos governos como efetivadores das políticas públicas, como outras instituições e grupos sociais, mas em geral, cabe aos governos das três esferas da federação atuarem como implementadores e fiscalizadores de uma política pública.

A partir da Lei 11.340, busca-se diminuir e combater a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, nela houve a previsão de políticas públicas a serem realizadas para que o encolhimento dos índices de violência acontecesse. Dentro deste arcabouço, foi prevista a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), onde é viabilizado à vítima a solicitação de medidas de proteção de urgência nos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Atualmente, segundo a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (2024), o Estado contempla 26 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) espalhadas pelos municípios sul rio-grandenses. Entretanto, pela ausência das Deams na maioria dos municípios do estado, as Salas das Margaridas foi um projeto criado pela Polícia Civil do Rio Grande do Sul em 2019, no município de Santiago, visando o acolhimento das vítimas de violência doméstica em salas reservadas dentro das delegacias dos municípios do estado. No Rio Grande do Sul foram implementadas, nos últimos quatro anos, 64 Salas das Margaridas, distribuídas por todo o estado.

Desta forma, visando entender mais sobre o funcionamento da Política Pública da “Sala das Margaridas” no município de São Borja, foi realizada uma entrevista semi-estruturada com a Escrivã de Polícia da 1ª Delegacia da Polícia Civil de São Borja, responsável pelos processos de violência contra a mulher no município.

Primeiramente, ao ser questionada sobre a implementação da política pública da Sala das Margaridas no município, a Escrivã explana que como consta na Lei nº 11.340, o município poderia ter uma DEAM, para suprir as demandas de proteção às vítimas de violência doméstica e familiar, levando em consideração o número elevado de casos como esses na cidade. A entrevistada ressalta que devido à falta de estrutura e recursos suficientes, surge a Sala das Margaridas na tentativa de suprir as demandas de determinado problema. Como podemos observar no trecho a seguir:

[...] no interior não tem como instalar essas delegacias em todas as cidades, por exemplo São Borja até comportaria uma delegacia

especializada, mas não tem gente suficiente para trabalhar, faltam recursos, né, e a Sala das Margaridas ela vêm suprir essa demanda, porque ela é uma sala dentro da delegacia normal, [...]. (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA)

Acerca das informações trazidas pela escritã, fica evidente a ineficiência no cumprimento da Lei Maria da Penha no Rio Grande do Sul, uma vez que as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams) não se tornaram uma realidade em todo o Estado. Entretanto, visando o amparo das vítimas, a Sala das Margaridas surge como uma tentativa de suprir esta lacuna deixada pelas Deams. Sobre o funcionamento em geral da sala a entrevistada relata:

[...] nós temos uma sala específica para atender essas mulheres, para acolher, para que elas sejam ouvidas em um ambiente reservado, preferencialmente por uma policial ou uma servidora do sexo feminino, nem sempre é possível, mas sempre que possível é disponibilizado esse atendimento por uma mulher, (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA).

A entrevistada menciona sobre como ocorre o atendimento às mulheres em situação de violência, relatando que diferentemente de antes, quando as vítimas que muitas das vezes ao realizarem o ato da denúncia encontravam-se vulneráveis pela agressão que sofreram, ficavam imersas a um espaço que não as acolhia. Já com a Sala da Margaridas são recebidas em um ambiente protetor e humano.

A escritã relata insuficiências no atendimento, uma vez que o atendimento é realizado preferencialmente por uma agente do gênero feminino, porém nem sempre é possível, visto pela falta de efetivo enfrentado pela delegacia. Apesar de estar descrito na lei que deve ser assegurado o direito de atendimento da vítima por uma agente feminina, nem sempre isso é possível, tendo em vista que nos plantões da polícia, é apenas um policial que fica presente na delegacia, muitas vezes, sendo este o que fará o atendimento à vítima, *“sempre que possível a gente atende, mas não posso garantir que seja 100% das vezes, mas esse policial que vai atender, ele é qualificado, ele passou pela formação, todos os plantonistas”* (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA).

A entrevistada destaca um ponto assertivo desta política pública, assim que esta tornou-se realidade todos os policiais receberam cursos de capacitação concedidos pelo Governo do Estado, “[...] e a implantação da sala também significa que todos os policiais que atendem o plantão passaram por uma adequação, por cursos, por formações para estarem prontos para atenderem essas vítimas.” (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA). Desta forma, proporcionando um melhor o atendimento por parte dos agentes policiais com as vítimas, visando seu amparo e a sua não revitimização. Neste trecho quando questionada sobre qual foi o tipo de formação realizada para a preparação dos policiais, a escritã comenta:

Foi uma capacitação online, um mini curso digamos assim, mas que tratou basicamente da Lei Maria da Penha, dos direitos, do que precisa ser feito ali no momento do atendimento a forma de atender, a melhor forma de atender, o que nós podemos providenciar como órgão público, para onde direcionamos essa mulher, quais outros órgãos nós acionamos da rede, existe uma rede que trabalha com violência doméstica, basicamente isso. (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA)

A escritã ressalta que apesar de insuficiente, a Sala da Margaridas cumpre seu papel de auxílio à vítima de violência doméstica, pois propicia um atendimento mais humanizado e focado na vítima, acrescentando quais seriam os profissionais capacitados para atender as vítimas neste espaço:

[...] a mulher que chega vítima de violência doméstica é colocada ali para dentro daquela sala, então ela já fica separada do resto das pessoas que estão aguardando para fazer a ocorrência [...] A sala funciona assim como um refúgio, um lugar que ela vai ser de forma separada, ela não vai ficar exposta, muitas vezes essa mulher vem chorando ou com sinais, hematomas, com machucados, geralmente abalada psicologicamente né. Atualmente, nós temos uma assistente social trabalhando conosco, que fica durante o expediente na Sala das Margaridas. (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA)

Através da entrevista, foi indagado sobre quais profissionais especializados de atendimento multidisciplinar estavam disponíveis na Sala das Margaridas, constatando-se que sala dispõe de uma assistente social durante o horário de expediente da delegacia, algo primordial neste processo, considerando que quando nos referimos a Lei Maria da Penha, trata-se de um

mecanismo de proteção às mulheres além das diretrizes criminais na qual estabelece o ambiente policial.

Entretanto, fica evidente uma das dificuldades no atendimento às vítimas de violência doméstica e familiar, uma vez que somente uma assistente social não é capaz de suprir todo o suporte necessário às vítimas, sem mencionar a agenda restritiva da servidora. Assim como seria válido um profissional da área da saúde, assim previsto na Lei nº 11.340, “Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.” (BRASIL, 2006). Para que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar tenham as condições necessárias para sair do ciclo de violência que vinha vivenciando anteriormente à denúncia.

Ao ser indagada quanto as maiores dificuldades encontradas pelos policiais a partir do atendimento na Sala das Margaridas, a escritora ressalta a questão de reincidência que acabam por tornar mais complexo a resolução destes casos, já que envolvem outros fatores que se fazem necessários serem mencionados:

[...] é um problema que envolve assistência social, que envolve saúde, que envolve educação, envolve as vezes dependência emocional, econômica, então às vezes a gente trabalha um inquérito e há uma reincidência, [...] de mulheres que registram e elas retomam o relacionamento, [...] mas porque a gente sabe que às vezes existe uma dependência emocional, física, financeira, e nós não temos braços e pernas pra acolher e resolver tudo isso. A questão da dependência psicológica, a gente encaminha, pro CREAS, pros CRAS, pra rede de atendimento da assistência social trabalhar com elas, com psicólogas, com grupos de ajuda, [...] Essa questão financeira nem sempre o município consegue auxiliar, muitas delas não tem emprego, não tem moradia própria, não tem pra onde ir. Então nós fazemos o nosso trabalho que é apurar os crimes, indiciar os agressores, punir, prender quando há descumprimento de medidas, mas é um tipo de crime que depende de vários. Que pra ser solucionado efetivamente precisa de vários setores, não só da segurança pública. (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA)

No relato trazido pela entrevistada fica claro que os mecanismos de proteção à mulher previstos pela Lei Maria da Penha são essenciais para o combate à violência doméstica e familiar. Entretanto, explana que outros

problemas dificultam a resolução desta problemática, uma vez que fogem do núcleo da segurança pública, na qual deveriam ser encarados juntamente por outras esferas de nossa sociedade. Desta forma, considerando problemas sociais e econômicos, como por exemplo a dependência emocional e financeira.

A escritã menciona que diante desses problemas pouco podem fazer para mudar esta realidade, o que está ao seu alcance é encaminhar essas mulheres em situação de violência doméstica em alguns centros de assistência social, como o CRAS e o CREAS do município, para que possam ter atendimento psicológico. Quanto às questões socioeconômicas, relata que os administradores dos órgãos públicos pouco conseguem fazer para mudar essa realidade, uma vez que seria necessário um plano articulado entre vários eixos da sociedade para solucionar estes episódios, já que muitas destas vítimas encontram-se em situação de vulnerabilidade econômica, sem emprego, sem renda e sem moradia própria, tornando-as reféns de seus agressores, não lhes dando condições para que possam superar tais conjunturas que as deixam propícias a sofrer essas violações.

Quando questionada acerca da implementação da Sala das Margaridas, quanto aos recursos financeiros que são necessários para gerir essa política pública, como referente a questões estruturais e recursos econômicos para a manutenção da sala, sobre qual seria o papel do Estado disponibilizando esses recursos, a escritã menciona uma autogestão da própria Delegacia de Polícia Civil com Sala das Margaridas:

Na verdade a questão física da sala é feita pelas próprias delegacias, não há uma disponibilização de verba e de recursos pelo estado, então são os próprios policiais e delegados que arrecadam com doações da comunidade, com verbas de fundos [...] mas o estado não nós apoia financeiramente, não tem o apoio do estado, só tem o apoio através da capacitação mesmo dos policiais que vão atuar. [...] programa ele é estadual, mas ele não é obrigatório, então tem muitas delegacias do Estado que não tem Sala das Margaridas, a implementação da sala depende do gestor, do delegado e da disponibilidade dos agentes em trabalhar para que isso aconteça, mas não é algo assim obrigatório, não é uma Política Pública que o estado impõe em todas as delegacias, as delegacias que quiserem e que acharem necessário implantaram, mas não todas. (PIRES, ENTREVISTA, 21/02/2024, SÃO BORJA)

Angélica descreve que a ideia da política pública surge por parte do estado, entretanto o mesmo não dispõe as delegacias recursos financeiros para a implementação e manutenção da sala, apenas fornece o treinamento dos agentes policiais que atuarão nas delegacias assim que passem a ser implementadas. Desta forma, cabe ao gestor da delegacia, o Delegado juntamente com os outros agentes, através de arrecadações junto a comunidade, a implementação e manutenção da Sala das Margaridas.

Porém, diante do que já foi exposto no trabalho quanto ao papel das políticas públicas na efetivação dos direitos de forma geral, essencialmente quando se trata da Lei nº 11.340 e os seus mecanismos de proteção a mulheres em condição de violência doméstica e familiar. Faz surgir o seguinte questionamento, qual é a função do Estado por trás desta política pública, já que a anuncia uma proposta eficiente e indispensável na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, já que a Sala das Margaridas mesmo apresentando algumas deficiências, atende demandas importantes que deveriam ser alocadas as Deams. Entretanto, não as fornece recursos financeiros suficientes para sua aplicabilidade efetiva.

Além disso, através deste relato coloca em xeque outra questão fundamental analisada nesta pesquisa, o fato de transferir o mérito da implementação da Sala das Margaridas para os próprios delegados, visto que estes ao gerenciarem as delegacias não possuem recursos econômicos próprios destinados para esse fim, fazendo com que tenham que buscar alternativas engenhosas para torná-la uma realidade, deixando-as na mão de terceiros a responsabilidade do Estado de efetivar políticas públicas que concedam os direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, tornando mais inviável o combate contra a violência de gênero que assola as mulheres no âmbito doméstico e familiar assim como está previsto na Lei nº 11.340.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa foram constatados dados importantes para avaliação desta política pública, averiguou-se que o projeto surgiu através de uma medida do Governo Estadual, porém a autogestão das salas é realizada pelas próprias delegacias, por meio de fundos arrecadados pelos agentes policiais através da

comunidade local. O estado apenas fornece o treinamento dos policiais que realizaram os atendimentos de violência doméstica.

O atendimento é realizado preferencialmente por uma agente do gênero feminino, entretanto a vítima pode ser atendida por um policial do gênero masculino dependendo da demanda da delegacia, devido a falta de efetivo policial, porém todos esses policiais passaram por um treinamento especializado. Quanto a disponibilidade de uma equipe multidisciplinar, há uma assistente social atuando no horário do expediente da delegacia, porém não há uma equipe com múltiplos profissionais da área da saúde como consta na normativa que regula a Lei nº 11.340.

Foi constatado durante a entrevista que uma questão que dificulta a resolução dos casos de violência doméstica contra as mulheres é a reincidência dos casos. Esta entrelaça a problemas socioeconômicos, uma vez que algumas vítimas possuem dependência emocional e econômica por seus agressores, já que muitas delas não possuem emprego, renda e residência própria, tornando-as a estarem mais sucessíveis a manter-se em relacionamentos onde haja violência doméstica.

Acerca de todos os apontamentos realizados no presente trabalho, fica evidente a importância da Política Pública “Sala das Margaridas” perante seus mecanismos de proteção às vítimas e a efetivação dos direitos das mulheres. Entretanto, diante das questões recém mencionadas há certos aspectos que necessitam ser revistos, para que haja uma melhor adequação dos mecanismos de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica, pois representam um importante aparato de proteção dentro das possibilidades existentes atualmente que atendem às necessidades das mulheres vítimas de violência doméstica.

Desta forma, é necessário que outras esferas públicas da sociedade estejam articuladas para enfrentar este problema que impede que os direitos das mulheres sejam respeitados. Propondo assim, a viabilidade da integração de outras políticas públicas para que possam suprir estas demandas, que vão para além do ato da denúncia, mas sim o amparo das vítimas diante dos problemas socioeconômicos que assolam a realidade destas mulheres. Para que de fato

efetive os direitos das mulheres previstos na Lei 11.340, perante os mecanismos de proteção contra a violência doméstica e familiar.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de Agosto de 2006**. Brasil, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm.

Acesso: Março de 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **As políticas públicas como concretização dos direitos sociais**. Revista de Investigações Constitucionais, 2019.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/ij/rinc/a/JsrYZ4CfJsDSRntd3L6BpHj/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso: Março de 2024.

COORDENADORIA ESTADUAL DA MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher**. Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2024. Disponível em:

<https://www.tjrs.jus.br/novo/violencia-domestica/enderecos/delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher/>. Acesso em: Março de 2024.

DELEGACIA DE POLÍCIA ONLINE DA MULHER RS. **Endereço das Deams no RS**. Delegacia de Polícia Online da Mulher, 2024. Disponível em:

<https://www.delegaciaonline.rs.gov.br/dol/#!/delegaciadamulher/delegacias/deamproximas>. Acesso em: mar. de 2024.

PIRES, Angélica Ferreira. **Implementação da Política Pública “Sala das Margaridas” da 1º Delegacia da Polícia Civil de São Borja**. [Entrevista concedida a] Júlia Corrêa e Melissa da Rosa Ribeiro. Grupo de Pesquisa Relações de Fronteira: História, Política e Cultura na Tríplice Aliança Brasil, Argentina e Uruguai. São Borja-RS, 21 de fevereiro de 2024.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Novas Salas das Margaridas reforçam a rede de atendimento às mulheres vítimas de violência**.

Secretaria da Segurança Pública, 2020. Disponível em:

<https://www.ssp.rs.gov.br/novas-salas-das-margaridas-reforcaram-a-rede-de-atendimento-as-mulheres-vitimas-de-violencia>. Acesso em: Março de 2024.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iBP0AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA65&dq=defini%C3%A7%C3%A3o+de+pol%C3%ADticas+p%C3%ABlicas&ots=aH6XfOEe66&sig=pzzAOE6yHnw_fCt3nglYFhzqwCQ#v=onepage&q=defini%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas&f=false.

Acesso em: Março de 2024.

MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE NO BRASIL E A DISCRICIONARIEDADE DOS GESTORES PÚBLICOS

Júlia Corrêa
Tais Martins Camoretto
Ronaldo Bernardino Colvero

Resumo: O reconhecimento da demanda por saúde pública impulsionou a sua inclusão no orçamento público. A forma de organização do sistema de saúde em países com grandes proporções como o Brasil requer uma estratégia adaptada às demandas de cada região e ao mesmo tempo amparadas pelo interesse público. A análise tem por objetivo perceber de forma crítica como se dá o movimento de descentralização das políticas de saúde com advento do Sistema Único de Saúde - SUS. A metodologia empregada valeu-se de dados bibliográficos a fim de contemplar qualitativamente a gestão pública discricionária relacionada ao SUS vinculada à municipalização. De forma preliminar, foi possível constatar a necessidade de melhor distribuição dos recursos, bem como da ampliação das ações de monitoramento de implementação das políticas públicas de saúde.

Palavras-Chave: Política Pública de Saúde; Municipalização; Discricionariedade.

INTRODUÇÃO

Em um país pós-pandemia de COVID-19 e passando por um surto de dengue, a saúde dos brasileiros é um dos assuntos mais comentados na mídia e na sociedade. O Sistema Único de Saúde (SUS) é responsável por diversos serviços desde o atendimento primário, até o transplante de órgãos, passando pela fiscalização sanitária e distribuição de remédios através da farmácia básica. Desta forma, fica clara a sua importância para todos os cidadãos brasileiros, mesmo para aqueles que possuem planos de saúde particulares, afinal, é o SUS o responsável pela fiscalização destes órgãos.

Torna-se cada vez mais evidente, portanto, a influência dos gestores públicos dentro do processo de gestão da saúde pública, em especial nos municípios, tendo em vista a municipalização da saúde que aconteceu a partir da criação do SUS. O gestor público é responsável pela gestão dos recursos para os mais diversos serviços oferecidos pelo SUS e através do poder discricionário pode, dentro dos parâmetros legais, agir da forma que achar melhor.

Com esta perspectiva, este trabalho traz um breve histórico institucional de como ocorria a assistência de saúde desde o seu princípio assistencialista,

até a criação do SUS e a descentralização da política pública de saúde, até a municipalização.

Posteriormente, discutiremos a respeito da discricionariedade dos gestores públicos, a importância da prestação de contas de suas ações aos cidadãos e divulgação de resultados atingidos e como a falta destes elementos acarreta em uma falta de credibilidade ao governo e desconfiança por parte de seus eleitores e da comunidade em geral. A partir de uma robusta revisão bibliográfica acerca do tema, trazemos algumas conclusões sobre o debate a respeito da municipalização da política pública de saúde e o papel dos gestores neste processo.

Por fim, trazemos uma proposta de intervenção, baseada em uma pesquisa que confronta a ação material dos gestores públicos e os planos descritos em seus planos de ação, com os resultados observáveis em seus governos, através de resultados obtidos em bancos de dados.

A CRIAÇÃO DO SUS E A MUNICIPALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE

A partir da Lei nº 8.080/1990 o Sistema Único de Saúde (SUS), tornou-se um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, atendendo desde a área de saúde da família e atendimento primário, até o sistema de transplante de órgãos, oferecendo diversos serviços, como o de Farmácia Básica, distribuindo medicamentos gratuitamente à população, os Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), e no caso particular do Rio Grande do Sul, podemos observar o Programa Primeira Infância Melhor - PIM.

Todos esses serviços buscam garantir o acesso integral, universal e gratuito à saúde, resguardando o direito constitucional expresso no Art. 196 da Constituição Federal, buscando a diminuição da discriminação, nos seus mais diversos níveis, promovendo atenção completa e integral à saúde, fazendo com que os brasileiros possam ter assistência desde seu nascimento, passando assim por todas as fases de sua vida, visando a prevenção de doenças e promoção da saúde e de uma vida saudável.

O SUS atua como um propagador do acesso à saúde, demonstrando um grande avanço à população neste sentido, principalmente no que tange à saúde da família, como coloca Santos (2008), elogiando o modelo descentralizador da municipalização da saúde, adotado no Brasil:

Estes avanços foram possíveis graças à profunda descentralização de competência com ênfase na municipalização, com a criação e funcionamento das comissões Intergestores [...], dos fundos de saúde com repasses fundo a fundo, com a extinção do INAMPS unificando a direção em cada esfera de governo, com a criação e funcionamento dos conselhos de saúde, e fundamentalmente, com o belo contágio e a influência dos valores éticos e sociais da política pública do SUS perante a população usuária, os trabalhadores de saúde, os gestores públicos e os conselhos de saúde, levando às grandes expectativas de alcançar os direitos sociais e decorrente força e pressão social. (SANTOS, 2008, p. 2010).

A discussão sobre qual seria o modelo de implementação da política pública de saúde no Brasil vem de longa data, evoluindo até o modelo que conhecemos hoje. Paulus e Cordoni (2006) nos trazem um pequeno histórico sobre a política de saúde no Brasil, passando pelo início das políticas de assistência na década de 1930, até chegar ao estabelecimento do SUS em sua totalidade:

O modelo inicial da assistência médica não era universal e baseava-se nos vínculos trabalhistas. Tinham direito aos benefícios somente trabalhadores que contribuíssem para a Previdência, ou seja, aqueles “com carteira assinada”. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde. As atenções predominantes dos governos até então, estavam voltadas às ações de caráter coletivo. A partir desta década a ênfase governamental começa a se deslocar para a assistência médica individual (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 14).

Neste modelo a administração dos serviços de assistência eram bastante esparsas em todos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Paulus e Cordoni (2008) trazem a caracterização desse desenvolvimento baseado na assistência como uma forma de amenizar tensões sociais e controlar as forças de trabalho. Na década de 1960, houve uma unificação e uniformização dos serviços e métodos de assistência, primeiramente através da Lei Orgânica da Previdência Social em 1960 e após, com a unificação dos IAP dando origem ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que centralizou a previdência social,

colocando-se como principal órgão de financiamento dos serviços de saúde (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 14).

Durante as décadas de 1950 à 1970, as políticas continuaram focalizadas em ações de caráter coletivo como campanhas de vacinação, vigilância epidemiológica, entre outras. A partir de 1972 é possível observar uma ampliação da abrangência previdenciária, de forma que as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos foram incorporados na política de assistência (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 15).

O início da universalização do atendimento de saúde se deu a partir do Plano de Pronta Ação, o PPA “[...] que foi um conjunto de ações que desburocratizar o atendimento de urgência ao segurado e permitiu o atendimento ambulatorial a toda a população nos casos de urgência.” (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 15). Após, em 1982, surge o Plano de Reorientação da Assistência à saúde no âmbito da Previdência Social, que posteriormente ficou conhecido como Plano do CONASP, o qual significou um passo inicial para a descentralização do sistema de saúde:

Como consequência do Plano do CONASP, visando conseguir uma maior e melhor utilização da rede pública de serviços básicos, em 1982 foram firmados convênios trilaterais envolvendo os Ministérios da Previdência Social, Saúde e Secretarias de Estado de Saúde, os quais posteriormente foram substituídos pelas Ações Integradas de Saúde – AIS, com o objetivo da universalização da acessibilidade da população aos serviços de saúde. Esta proposta abriu a possibilidade de participação dos estados e, principalmente, municípios na política nacional de saúde. A implementação das AIS, segundo Cohn e Elias representou o passo inicial para o processo de descentralização na saúde (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 16).

Entretanto, enquanto as AIS representaram um movimento importante à descentralização e estímulo à municipalização, o Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), demonstrou um processo de recentralização do poder de deliberação no governo dos estados, todavia não causando danos permanentes devido à sua curta duração durante um período em que a discussão e movimento político a favor da municipalização estava bem estruturado e fortalecido (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 17).

Posteriormente, com o advento da Constituição Federal de 1988, a saúde pública no Brasil passou a ser um direito universal, colocando como dever constitucional de todas as instâncias da Federação a garantia da efetivação de um sistema de saúde gratuito, com princípios de universalização, equidade e integridade. Também de igual importância para a consolidação do Sistema Único de Saúde são as Leis 8.080/1990 e 8.142/1990 que tem papel estatutário na saúde brasileira.

Buscando estabelecer o financiamento do SUS de forma constitucional, é promulgada a Emenda Constitucional 29, que tinha o “Objetivo de definir a forma de financiamento da política pública de saúde de maneira vinculada à receita tributária” (PAULUS; CORDONI, 2006, p. 17). Entretanto, o debate acerca da EC-29 tomou proporções altíssimas, refletindo até hoje nas discussões acerca do repasse de recursos financeiros por parte dos entes federados.

É nesse debate acerca do financiamento que entram as preocupações a respeito da municipalização da saúde, caracterizada por este processo de descentralização da gestão dos assuntos relativos ao SUS, como coloca Teixeira:

[...] Municipalização é parte de um processo de descentralização política, técnica e administrativa do sistema de saúde, que no limite, inverte a relação nível central (federal) e nível local (municipal), no que diz respeito a formulação e implementação de políticas, organização e gestão dos processos de trabalho e manejo de recursos (financeiros, humanos, fiscais, materiais), isto implica em uma reestruturação ampla, tanto das estruturas e práticas de cada nível de governo do sistema de saúde (federal, estadual e municipal) quanto das relações (políticas e administrativas, mediadas pela racionalidade técnica). (TEIXEIRA, 1991, p. 11)

Barros et alii (2019), buscam fazer uma análise crítica do processo de municipalização do SUS no Brasil, trazendo pontos positivos e negativos na implementação de uma gestão descentralizada e focada no fortalecimento dos serviços de saúde de atenção primária. Como pontos positivos destacam: “a) a proximidade dos cidadãos com o sistema e com os serviços de saúde; b) a ampliação do acesso a ações e serviços de saúde e c) a melhoria de diversos indicadores de saúde” (BARROS et alii, 2019, p. 03). Tais elementos contribuíram de forma significativa para a aproximação dos cidadãos com as

discussões acerca da prestação de serviços, sendo fundamental para a consolidação do sistema público de saúde.

Quanto aos pontos negativos, Barros et alii (2019) destaca aqui os dois principais, “O financiamento” e “Heterogeneidade dos municípios”, a fim de ilustrar o quadro geral dos problemas a nível nacional da municipalização da saúde. O financiamento dos recursos da saúde é feito de fundo à fundo diretamente, em todas as esferas, federal, estadual e finalmente, municipal, onde os gestores públicos devem fazer os repasses para manter o funcionamento eficaz e satisfatório do SUS no município. Estes recursos são arrecadados através da tributação, Barros et alii (2019) colocam que:

Há um crescente comprometimento dos recursos municipais e estaduais para o custeio das ações e serviços de saúde no âmbito do sistema público, com significativa retração da contrapartida do nível federal ao longo dos últimos 25 anos, o que impossibilita a expansão dos serviços, a recuperação e conservação das estruturas prediais e de equipamentos e, sobretudo, impede maiores progressos e investimentos no capital humano necessário à prestação de serviços em âmbitos local e regional. Vale lembrar que o Brasil convive com um regime de forte concentração tributária no nível federal, o que faz com que a descentralização de encargos e obrigações para os entes subnacionais não se faz acompanhar da correspondente destinação dos recursos resultantes das contribuições dos cidadãos. (BARROS et alii, 2019, p. 5).

A falta de recursos não afeta apenas a percepção do usuário, mas também compromete a contratação de servidores capacitados, médicos, dentistas, enfermeiros, um problema que tange também ao segundo problema apontado pelos autores. O Brasil, um país de dimensões continentais, mais de 5.500 municípios, sofre com uma desigualdade exorbitante na capacidade de prestação de serviços entre estas cidades.

Os Municípios mais remotos, em estados com densidades demográficas menores tendem a sofrer com a falta de profissionais capacitados para a prestação de serviços, assim, falhando em disponibilizar à população a totalidade do que lhe é necessário. Barros et alii (2019), refletem que a questão político-partidária em municípios menores também afeta diretamente o sistema de saúde, pois nessas condições, há um ambiente mais favorável para a manipulação de pessoas e recursos para fins próprios. Assim, faz-se necessária

novamente a reflexão das qualidades necessárias para um gestor público de saúde que seja comprometido com os princípios de universalização, equidade e integridade, mas acima destes, transparência.

Como demonstram Martins e Waclawovsky (2015), os gestores públicos afetam e manipulam diretamente a maneira e a qualidade dos serviços de saúde oferecidos, tornando-se necessário que haja um mapeamento de dificuldades que os gestores estão encontrando à medida da implementação da política pública de saúde:

Dessa forma, a descentralização da saúde no Brasil necessita encontrar os meios para vencer tantos desafios, de modo a tornar possível o sucesso do Sistema Único de Saúde em sua missão de possibilitar que a saúde seja mesmo um direito de cidadania, expresso na capacidade de agir de modo organizado e efetivo nas ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde dos cidadãos. (BARROS et alii, 2019, p. 11)

Desta forma, é preciso analisar e repensar os aspectos basilares do SUS, a crítica é fundamental para que seja possível determinar se há pontos falhos, a fim de corrigi-los, apenas encobrir os problemas não farão com que eles desapareçam, desta forma, mais que nunca se faz necessário o enfrentamento para que seja possível o melhoramento da política pública.

A SAÚDE PÚBLICA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Durante a pandemia de COVID-19 ficou claro que nosso sistema de saúde pública não estava preparado para a demanda gerada, a falta de leitos de UTI, a falta de recursos de Equipamentos de Proteção Individual (EPI's) e diversos outros fatores evidenciaram isto. Governadores, Prefeitos e Presidente discutiam qual seria a melhor forma para a gerência de recursos, tanto fiscais, quanto humanos, para a diminuição dos estragos causados. Por fim, foram mais de 600 mil mortos no país e parte da população com sequelas causadas pela doença.

Apesar de estar muito presente no imaginário brasileiro, a atuação dos gestores públicos afastados dos princípios legais não deve ser comum. Os gestores devem agir dentro dos limites impostos pelas leis, visando atender os interesses públicos, assim como prestar conta das suas ações, demonstrar

como suas atitudes estão contribuindo para o desenvolvimento e aprimoramento da comunidade, de sua qualidade de vida e saúde.

Desta forma, o gestor precisa entender a situação concreta que é lhe imposta e através do poder lhe dado pela discricionariedade, agir dentro de um molde estabelecido pela lei, não podendo extrapolar este limite, mesmo que acredite que esta é a decisão correta.

O poder discricionário dá ao gestor público margem de ação, para dentro de parâmetros legais, agir como o tomador de decisão, dentro de um caso concreto, para que atenda sempre o bem comum. Entretanto, levando em conta o Princípio da Legalidade e outros moldes impostos pela Constituição Federal, nem sempre é dado o poder de escolha a este gestor, como coloca Mildemberger:

A liberdade da atuação discricionária ainda pode ser considerada restritiva, na medida em que a norma atribui ao agente público a faculdade de decidir qual a melhor alternativa para solucionar dada situação, porém o próprio caso concreto poderá não possibilitar essa escolha. Ou seja, mesmo a norma atribuindo certa margem de Discricionariedade à autoridade pública, possivelmente nenhuma conduta irá atingir a finalidade contida na lei. Assim sendo, é possível que exista um determinado comportamento discricionário no plano da norma, todavia, haverá casos em que tal conduta não poderá ser empregada, sob pena de burla ao princípio da segurança jurídica. [...] O que o agente público deve fazer é aplicar o comportamento cabível, sensato e idôneo ao caso a ele apresentado. (MILDENBERGER, 2012, p. 6)

Entretanto, as leis brasileiras apresentam diversas lacunas, inconsistências, facilitando, muitas vezes, que o gestor atue no limiar destas leis, como por exemplo, na saúde, oferecendo uma política pública de apoio para populações marginalizadas, mas deixando-a com pouco recurso, enquanto uma política que atende aos interesses de sua base de governo e seus eleitores recebe um aporte muito maior de fundos para seu funcionamento.

Esta liberdade, mesmo que limitada, causa estranhamento e dúvidas a algumas camadas da população, afinal, muitas vezes os gestores públicos não prestam contas de suas ações, os dados são abertos, mas existe ainda hoje muita burocracia na esfera municipal para que se efetive o princípio da transparência uma vez que na maioria das regiões não há legislação semelhante

a 14.129 de 2021 que incentiva desburocratização e a transparência no âmbito federal.

Diante destes fatores, faz-se necessária uma pesquisa e avaliação que faça uma análise de forma concreta acerca das ações dos gestores públicos, neste caso acerca de decisões relacionadas à saúde, para mensurar se os gestores públicos estão agindo de acordo com os seus próprios planos de governo e com a lei, e se esta conduta está trazendo os resultados esperados e necessários à população. -

Este desenho de pesquisa é baseado em comparar as ações materiais dos gestores públicos, juntamente com o que se apresenta em seus planos de governo, com o que pode ser verificado de forma concreta, a partir de índices e dados coletados das mais diversas plataformas disponíveis, para que seja realizada a verificação da efetividade e eficiência das decisões tomadas pelos gestores públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um breve histórico sobre os percalços até a criação propriamente dita de um sistema único de saúde público e universal, podemos notar as diversas dinâmicas que perpassam a história do país. Com diferentes focos em momentos distintos, como a fase assistencialista, que atendia apenas poucos trabalhadores, com o intuito de controle social, e também, posteriormente uma fase voltada para a prevenção de doenças, com campanhas de vacinação e outros meios de prevenção, até chegar no modelo como conhecemos hoje, que oferece os mais diversos serviços, desde a atenção primária nas unidades básicas, até o sistema de transplante de órgãos.

A criação do SUS veio acompanhada de uma descentralização da política pública e após a efetiva municipalização e com isso, como qualquer mudança estrutural, apresenta desafios, erros e acertos. O poder discricionário dá ao gestor uma liberdade, ainda que limitada, para tratar destes dilemas, que por si só já prejudicam o funcionamento do sistema. Mas cabe ao agente público medir

quais são as maiores dificuldades e necessidades e agir, conforme a lei permite, para que o bem comum seja atendido.

A partir destas reflexões, fica clara a necessidade de uma avaliação dos mecanismos utilizados pelos gestores públicos, feita por profissionais capacitados, para que seja possível determinar com precisão onde os agentes públicos e gestores municipais precisam focar seus esforços, quais ações devem ser tomadas para o melhoramento do sistema no município, e como um todo, e apontar o porquê de falhas acontecerem.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Fernando P. Cupertino; SILVA, Jurandi Frutuoso; EVANGELISTA, Maria José. **A MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL: uma visão crítica**. Anais do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, v. 17, 15-24, mar/2019. Disponível em: <https://anaisiht.com/index.php/ihmt/article/view/270/223> Acesso em: 15/10/2023.
- MARTINS, Caroline Curry; WACLAWOVSKY, Aline Josiane. **PROBLEMAS E DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS GESTORES PÚBLICOS NO PROCESSO DE GESTÃO EM SAÚDE**. Revista de Gestão em Sistemas de Saúde - RGSS, Vol. 4, nº 1, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/revistargss/article/view/12733> Acesso em: 25/10/2023.
- MILDENBERGER, Adriana. **DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E SEUS LIMITES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. Revista Científica da Ajes, v. 3 nº 7, 2012. Disponível em: <https://revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/viewFile/29/18> Acesso em: 21/01/2023.
- PAULUS JÚNIOR, Aylton; CORDONI JÚNIOR, Luiz. **POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO BRASIL**. Revista Espaço para a Saúde, Londrina, v.8, n.1, p.13-19, dez.2006. Disponível em: https://www.professores.uff.br/jorge/wp-content/uploads/sites/141/2017/10/v8n1_artigo_3.pdf Acesso em: 10/10/2023.
- ROSA, Íris Vânia Santos. Poder Discricionário. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/282/edicao-1/poder-discricionario>. Acesso em: 08/03/2024.
- SANTOS, Nelson Rodrigues dos. **Política pública de saúde no Brasil: encruzilhada, buscas e escolhas de rumos**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 13, 2009-2018, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/v13s2/v13s2a02.pdf> Acesso em: 07/12/2023.
- TEIXEIRA, Carmen Fontes. **MUNICIPALIZAÇÃO DA SAÚDE - OS CAMINHOS DO LABIRINTO**. R. Bras. Enfenn. Brasília, 44(1): 10-15, jan-mar. 1991. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/reben/a/dr5db5bMkyBQPwvkbkr3sFf/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 15/10/2023.

GT 5 – POLÍTICAS CULTURAIS, PATRIMÔNIO, TURISMO E ARQUEOLOGIA MISSIONEIRA E FRONTEIRIÇA

POLÍTICAS PÚBLICAS NO UNIVERSO DA CULTURA: UM INSTRUMENTO PROMOTOR DE DESENVOLVIMENTO

Daniele Bonapace dos Santos Lencina¹⁵⁰

RESUMO: A cultura desempenha um papel significativo no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas em qualquer sociedade. Políticas públicas são decisões governamentais e estratégias que visam abordar problemas, necessidades e objetivos específicos de uma sociedade. Quando pensamos em cultura, costumamos fazer diversas associações: a música, ao teatro, ao cinema, a dança, aos modos de vida e costumes regionais de uma determinada localidade. Ou ainda associamos a cultura aquela pessoa com um amplo conhecimento sobre vários assuntos. De fato, todos esses aspectos e vários outros podem ser entendidos e caracterizados como cultura, pois são símbolos que foram incorporados aos costumes dos grupos sociais. Nesse sentido, a cultura pode ser vista por variados ângulos devido a amplitude de seu conceito, que abrange diversos significados. Este artigo tem como objetivo fazer uma reflexão acerca da cultura vista como política pública e ainda analisar a forma como a cultura vem sendo tratada no que tange ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Cultura, sociedade, políticas públicas, desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a sociedade como um todo evoluiu, trazendo inúmeros benefícios, como o crescimento econômico e a integração social e cultural. No contexto atual, é fundamental discutir a cultura, sobretudo a sua relação com propostas e visões de desenvolvimento, uma vez que isso nos permitirá explorar abordagens e debates sobre a economia proveniente da produção, da circulação e do consumo de bens culturais, ou até mesmo em relação à ideia de cultura como uma dimensão mais ampla capaz de indicar novos rumos para o progresso de uma sociedade.

O conceito de cultura é bastante complexo e abrangente e se refere ao conjunto de padrões, de valores, de crenças e de comportamentos, pois a cultura é dinâmica e está sempre em evolução, podendo ainda ser influenciada por variações sociais, históricas e tecnológicas. A interação que pode existir entre culturas diferentes, chamada de multiculturalismo, pode oportunizar uma troca

¹⁵⁰ Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa. Email: danielebonapace@hotmail.com

de ideias, tradições e valores, tornando a cultura cada vez mais um elemento essencial na identidade de uma sociedade.

Ao pensarmos cultura como uma política pública temos primeiramente que refletir sobre os conceitos de políticas pública existentes. É bom que saibamos que, enxergarmos a Política Pública como uma diretriz de enfrentamento a um problema, nem sempre irá transformá-lo de fato em um problema, apenas fomentará a solução para uma necessidade entendida como coletivamente relevante.

Nos últimos anos, a cultura tornou-se um elemento predominante em qualquer discurso sobre o desenvolvimento regional, porém é necessário também uma referência à dimensão cultural e artística do desenvolvimento e à sua capacidade de produção em novas formas de identificação regional. A questão principal aqui é no que diz respeito à forma como os atores promotores de cultura podem contribuir para o desenvolvimento sustentável de uma região.

A cultura exerce uma função essencial no processo identitário cultural, assim como na promoção da criatividade, na preservação de um patrimônio e na elaboração de políticas inclusivas, significativas para a construção de sociedades democráticas. Neste trabalho abordaremos alguns aspectos importantes, que precisam ser considerados ao discutirmos a cultura como política pública.

Por sua vez a dimensão cultural do desenvolvimento desempenha um papel fundamental na promoção de um desenvolvimento sustentável. Ela se refere à maneira como os valores, a confiança, as práticas e as identidades culturais de uma sociedade se comunicam e contribuem com o processo de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Integrar o conceito de estratégias de desenvolvimento sustentável com a dimensão cultural é fundamental para garantir que o desenvolvimento seja não apenas economicamente viável, mas também socialmente justo e ecologicamente responsável.

Neste trabalho abordaremos alguns aspectos importantes a serem considerados ao abordarmos a dimensão cultural do desenvolvimento, fazendo

uma reflexão acerca da cultura vista como política pública, numa perspectiva cidadã, e ainda refletir sobre a forma como a cultura vem sendo tratada no que tange ao desenvolvimento no país.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CULTURA

São inúmeras as discussões acerca dos princípios que devem reger a elaboração das políticas culturais e sobre o que se espera do Estado sobre a produção cultural, bem como sobre quais atores (federais ou locais) que deveriam participar dessa construção.

O termo “políticas públicas” se tornou popularmente conhecido e hoje pode ser visto como mais uma evidência do amadurecimento político de nossa sociedade, como uma compreensão mais ampla das relações da sociedade com o Estado e ainda como um desejo de construir processos cada vez mais democráticos e participativos.

Para Secchi (2014) existem duas abordagens para os estudos de políticas públicas: a estatista, (*state centered policy-making*) que “considera as políticas públicas, monopólio de atores estatais” e a abordagem multicêntrica, que “considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas” (SECCHI, 2014).

É possível ainda entendermos como Política Pública uma discussão ou uma prática de ações relacionadas a um caso ou conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas, ou seja, um campo de construção e de tomada de decisões. Diferentemente do que se pode pensar, apontar a Política Pública como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema, apenas fomenta a solução do mesmo. (LENCINA, 2022)

Para que um problema adquira de fato uma relevância para a coletividade é preciso que ele seja assim considerado pela sociedade, ou seja, trata-se de uma compreensão com muitos valores e subjetividades, oriunda de

uma percepção de um grupo expressivo de pessoas, e totalmente variáveis. Pois os problemas, não nascem públicos, eles se tornam públicos à medida que a sociedade vai assim lhes reconhecendo.

A cultura é um campo onde encontramos relações de poder, e por este motivo deveria ser refletida ainda, como mais um instrumento de libertação, pois todas as produções culturais têm seu viés político. A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, deu à cultura uma nova concepção, tornando-a direito de todos. A partir daí a cultura passou a ser discutida internacionalmente. Aqui no Brasil foi em 1988 que a Constituição Federal garantiu no texto do seu artigo 215 o direito a cultura dizendo que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”. Desse modo, todo cidadão brasileiro deve ter direito à cultura.

Assim como as culturas de outros países, a cultura brasileira é seguidamente impactada por sofrer interferências de relações comerciais internacionais e das comunicações. Podemos citar aqui alguns paradoxos como a regionalização, a globalização, onde a lógica do mercado pode se contrapor às políticas nacionais. YÚDICE (2006) diz que: “A globalização pluralizou os contatos entre os diversos povos e facilitou as migrações, problematizando assim o uso da cultura com expediente nacional”.

Portanto, a própria pluralidade cultural, como característica do povo brasileiro e como elemento de identidade é possível de diluir-se.

CULTURA, SOCIEDADE E DESENVOLVIMENTO

A cultura está diretamente ligada à forma como uma sociedade busca seu conhecimento e exercita o seu pensamento, gerando valores fundamentais para o seu desenvolvimento. Desta forma, a cultura mostra sua importância na formação pessoal, moral e intelectual do indivíduo e no desenvolvimento da sua capacidade de se relacionar com os outros, constituindo sua identidade e sua inserção naquele povo, naquela comunidade ou naquela sociedade. Aqui

podemos citar os povos indígenas, que preservam o hábito de viver em suas tribos.

As raízes culturais e sociais são elementos de importância na formação da identidade e da personalidade do indivíduo, mas isso não impede um povo de procurar aperfeiçoar sua cultura, buscando inspirações e melhorias em culturas distintas, buscando melhores condições de vida ou fortalecendo sua própria cultura. Para Guerra:

O debate sobre a relação entre cultura e desenvolvimento é extremamente elusivo e ambíguo na medida em que os dois termos da relação são polissêmicos e sua conceituação é objeto de disputas mais ou menos explícitas. Em referência à cultura, há uma hesitação ligada a duas maneiras gerais recorrentes de defini-la: uma, que chamaremos de ampla ou antropológica – segundo a qual a cultura é vista como um conjunto de elementos que constituem o modo de vida de um povo, de uma comunidade; a outra, que chamaremos de específica – que define a cultura enquanto as diversas atividades ligadas às artes em todas as suas expressões. (GUERRA, 2012)

A importância da cultura e todo seu processo envolve certamente, um constante estudo dos símbolos que vários povos e civilizações deixaram ao longo da história humana e a cultura brasileira expressa toda sua riqueza na sua enorme diversidade e pluralidade cultural, assim como na sua capacidade altamente criativa, desempenhando um papel fundamental no desenvolvimento regional.

Sobre desenvolvimento Guerra diz ainda que é uma palavra multifacetada, que tem como imediatos cognatos os termos “crescimento”, “progresso” e mais recentemente “sustentabilidade”, “humano”, “social”. (GUERRA, 2012).

Desta forma, desenvolvimento significa, então, multiplicarmos as alternativas, oportunidades e possibilidades, mas para isso é fundamental um enfrentamento de interesses diversos, pois é um processo transformador e que exige mudanças, união de forças e fortalecimento das estruturas, buscando um enriquecimento cultural, a apropriação dos avanços tecnológicos e dos novos padrões de sociabilidade.

A cultura influencia não apenas a identidade e o patrimônio de uma região, mas também tem um impacto significativo em vários aspectos socioeconômicos e no bem-estar das pessoas, oportunizando um senso de pertencimento e coesão social, unindo as pessoas em torno de valores, tradições e símbolos compartilhados, contribuindo para uma comunidade mais conexa e resiliente.

UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE O UNIVERSO DA CULTURA HOJE

Para que seja possível compreendermos a institucionalização recente das políticas públicas no setor cultural é preciso, antes de tudo, refletirmos o contexto no qual estamos vivendo. Alguns pesquisadores acreditam que este é um momento no qual a cultura está no centro dos processos globais da vida diária, presente em dimensões sociais e científicas, se aproximando de outras áreas como a saúde, o turismo e a comunicação, isso sem falarmos nas relações da cultura com as tecnologias, a globalização, a economia e a política.

Nos últimos tempos, as tecnologias por exemplo, permitiram a redução dos custos com transportes, aumentando assim o comércio nacional e internacional e a comunicação entre pessoas do mundo todo. Isso se dá pelo que podemos chamar de fenômeno da globalização e é este fenômeno que realiza a integração política, social, econômica e cultural dos povos. O pesquisador Manuel Castells (2000) diz que vivemos numa "sociedade em rede", e que já não vivemos isolados em nossos países, pois estamos conectados com o resto do mundo.

García Canclini (2001) defende que as políticas culturais devem envolver os poderes públicos, as organizações da sociedade civil organizada, bem como os grupos comunitários. Envolvendo assim a sociedade na elaboração e execução de políticas estaremos enfatizando um conceito amplo de cultura, onde os indivíduos não são vistos apenas como receptores das ações governamentais, mas como sujeitos e produtores da cultura.

Esses avanços já são visíveis desde o fim do século XX e início do século XXI, trazendo uma maior estabilidade inclusive com a criação de leis de incentivo

fiscal e o Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010), permitindo a continuidade de políticas culturais institucionalizadas de forma plurianual. Assim, mesmo mudando o governo, o PNC deve ser implementado, monitorado e avaliado ao longo dos próximos dez anos.

Para viabilizar a aplicação do PNC foi criado também o Sistema Nacional de Cultura - SNC, composto pelos seguintes órgãos: Órgão Gestor de Cultura, Conselho de Política Cultural, Sistema Setoriais de Cultura, Programa de Formação Cultural, Conferência de Cultura, Plano de Cultura, Sistema de Financiamento à Cultura, Sistema de Informações e Indicadores Culturais e pela Comissão de Intergestores. Essa organização permite a articulação entre o Estado, a sociedade civil e representantes de diversas áreas culturais.

A cultura passou ainda pelo impacto da extinção do Ministério da Cultura, na época do governo de Michel Temer em 2016, fatos como este são intensamente prejudiciais para o setor pois dificultam e atrasam o desenvolvimento pleno das políticas públicas voltadas à cultura.

A importância da cultura para uma sociedade fica ainda mais evidenciada no trecho a seguir, retirado do documento da UNESCO:

A cultura influencia fortemente todos os aspectos da vida diária pública e privada. Ela está profundamente interligada como todos os níveis dos processos de decisões políticos e econômicos, às mídias de massa e à educação, e aos seus impactos nas relações sociais. É ainda sua riqueza que fez com que políticas e programas de desenvolvimento sensíveis à diversidade cultural incluíssem e levassem em consideração a diversidade cultural. Um mesmo tamanho não pode servir para todos. (UNESCO, 2009, p. 2).

CANCLINI (2001) ressalta ainda que a política cultural deve ter como objetivo o desenvolvimento e a satisfação das necessidades culturais da população, resultando assim numa contribuição para transformações sociais. Mas será que poderíamos dizer que hoje após todos esses anos da inserção deste artigo na Constituição, a cultura está disponível para todos e de igual forma?

A reflexão quanto a resposta a essa pergunta é necessária e assim como a cultura, merece ter espaço e oportunidades, para que assim possamos enxergar as diferentes formas da cultura ser manifestada e valorizada. Enquanto

a sociedade produz cultura cabe ao Estado estabelecer mecanismos de preservação e incentivo cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou evidenciar a importância de pensarmos na conexão entre políticas públicas e cultura no que tange a coletividades.

É possível percebermos a necessidade de termos políticas públicas que contemplem as reais dimensões da nossa cultura, bem como instrumentos que possam oportunizar a integração cultural regional e evidenciar as riquezas culturais do nosso país.

As políticas públicas destinadas à cultura devem garantir à população o reconhecimento de sua diversidade cultural, o direito à produção e ao exercício criativo e acesso aos bens e serviços culturais, esta interligação entre cultura, sociedade e desenvolvimento é um fator decisivo na construção de um mundo mais inclusivo, sustentável e equitativo. Para isso, não basta apenas buscarmos o crescimento econômico por meio de estímulos às atividades culturais, mas principalmente, de criarmos condições para que floresça a diversidade, inclusão social e cultural. Herbert José de Sousa (Betinho), sociólogo e ativista dos direitos humanos brasileiro, já dizia: “Um país não muda pela sua economia, sua política e nem mesmo sua ciência; muda sim pela sua cultura.”

REFERÊNCIAS

- BRASIL.** Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, 2016.
- CANCLINI,** Néstor García. **Definiciones en transición.** Clacso, 2001.
- CASTELLS,** M. **Materials for an exploratory theory of the network society.** British Journal of Sociology, 2000.
- COELHO,** Teixeira et al. **Cultura e política cultural: cinco desafios para a década.** 2016.
- LENCINA,** Daniele. **Análise da política pública de assistência social para a zona ribeirinha no município de Itaquí-RS frente à vulnerabilidade dos atingidos pelas cheias do rio Uruguai.** Universidade Federal do Pampa. São Borja, 2022.
- SECCHI,** Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Cengage Learning, 2014.



UNESCO. Towards a UNESCO culture and development indicators suite 2009-2010.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura.** In YUDICE, George. A conveniência da cultura. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

DA CULTURA AO PATRIMÔNIO CULTURAL: UMA REFLEXÃO SOBRE A VALORAÇÃO E PROTEÇÃO JURÍDICA NO BRASIL

Gustavo Belladona da Silva Filho¹⁵¹
Tiago Costa Martins¹⁵²

Resumo: A presente pesquisa tem por objetivo expor as definições que estabeleceram os parâmetros iniciais para o entendimento do conceito de cultura até se chegar a valoração do entendimento de patrimônio cultural. Para tanto, foi empregado o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento histórico. Em primeiro momento, o trabalho aborda elementos expositivos com a finalidade de apresentar a cultura e o patrimônio cultural, até se chegar a apresentação pontual da valoração e proteção estabelecida ao patrimônio cultural no ordenamento jurídico brasileiro. Questiona-se, quais são os principais elementos jurídicos valoram e estabelecem uma proteção ao patrimônio cultural? A partir do estudo, conclui-se que o patrimônio cultural tem uma ampla valoração e proteção jurídica no Brasil, muito embora a existência destas previsões não seja uma garantia de efetividade para a sua aplicação.

Palavras-Chave: Cultura; Patrimônio cultural; Proteção jurídica.

INTRODUÇÃO

Com a finalidade de contextualizar a proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro e especialmente dos bens culturais materiais, deve-se, primeiramente, entender o conceito de cultura, mesmo que com isso realize-se uma redução do termo. Pois, “A palavra cultura é considerada um termo polissêmico, que pode designar, inclusive, ideias contraditórias” (NÓBREGA, 2022, p. 30).

Já no Direito Romano é feita a evidenciação entre duas realidades a natureza (coisas existentes em “estado bruto”, independentes de qualquer ação, vontade ou escolha humana, oriundas da própria gênese da vida) e a cultura (coisas resultantes da ação, escolha ou especial valoração dada pelo homem) (MIRANDA, 2021, p. 21). Ao empreender o levantamento etimológico da palavra, a cultura é entendida da seguinte forma:

¹⁵¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Patrimônio Cultural, UFSM. UFSM. Email: gustavobelladona@gmail.com

¹⁵² Professor permanente no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e do Curso de Relações Públicas, UNIPAMPA. Professor permanente no Programa de Pós-graduação em Patrimônio Cultural, UFSM. Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq - 2. UNIPAMPA e UFSM. Email: tiagomartins@unipampa.edu.br

Em termos etimológicos, cultura é uma palavra de origem latina extraída do verbo colere, que significa “cultivar, cuidar de, tratar”. Originalmente, designava o que hoje é facilmente compreendido pelo termo agricultura: “lavoura, cultivo dos campos”. Posteriormente, passou a significar “instrução, conhecimento adquiridos”. A designação grega de cultura é feita por dois vocábulos: georgia (lavoura) e matema (conhecimentos adquiridos). Entre os helenos, cultura era toda a ação humana executada sobre a natura (physis). A natura ou natureza, por sua vez, existe independente do homem (CUNHA FILHO, 2018, p. 21).

Posteriormente a uma análise etimológica, podemos traçar uma linha histórica que conceitua cultura nos últimos séculos. O entendimento atualmente adotado ao referir-se a cultura deriva dos termos *kultur* e *Civilization*, os quais são definidos da seguinte forma: “*Kultur*, que era utilizado para representar aspectos espirituais de uma comunidade, e *Civilization*, que dizia respeito as realizações materiais de um povo” (CUNHA, 2004, p. 20). Os dois termos referidos foram resumidos por Edward Tylor (1832-1917), no vocábulo inglês *Culture*:

Tomando em seu amplo sentido etnográfico é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade (MIRANDA, 2021, p. 21).

O caráter propriamente racional da cultura enquanto sociedade demonstra que o desenvolvimento civilizatório é cumulativo na medida em que é passado de um para outro, especialmente ao transferirem-se os conhecimentos adquiridos em uma geração para a próxima. Este elemento de ensino em outras espécies só é possível com a perda ou modificação de órgãos ou faculdade, o que não é necessário na espécie humana, garantindo-lhe uma especial vantagem competitiva em relação as demais espécies.

Ainda sobre a determinação racional dos comportamentos humanos, ou seja, comportamentos que são frutos da aprendizagem cultural social, Alfred Kroeber (1949 *apud* CUNHA, 2004, p. 21), exemplifica que um cachorro recém-nascido pode ser criado por uma gata e sua ninhada de gatinhos por longo período, mas ainda assim o cachorro irá latir e rosnar e jamais miará. Por mais intenso que tenha sido o contato o cachorro nunca aprenderá a linguagem do gato. Do contrário um bebê francês, nascido na França, descendente de

numerosas gerações de pais que falam francês, caso seja adotado e criado legalmente por uma família de pais Chineses, que habitam a China, jamais falará francês, mas sim o autêntico chinês, sem nenhum vestígio ou sotaque.

Por mais que homens de culturas distintas vejam o mundo de distintas maneiras e tenham diferentes formas de agir com base a estas diferentes visões. Existe um conjunto de símbolos, ideias, valores, atos, comportamentos e emoções que são sempre produtos culturais. Isto decorre da própria natureza biológica humana, que inexistente sem a cultura. O nosso sistema nervoso central evoluiu e cresceu, em interação com a cultura, ele é incapaz de dirigir o comportamento humano sem a orientação fornecida pelos padrões culturais (sistemas de símbolos significantes), sendo estes pré-requisitos para a existência biológica humana (CUNHA, 2004).

Assim, a cultura seria o espelho através do qual o humano consegue ver a si mesmo, são os valores transmitidos e adquiridos pela experiência de um grupo. Com o objetivo de sobreviver e evoluir a espécie humana constrói um ambiente que é artificial, onde as regras, costumes, técnicas, comportamentos e conhecimentos são criados e transmitidos, solidificando o que é a cultura de uma determinada sociedade.

Entende-se ao definir cultura que a mesma é “a produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos” (CUNHA FILHO, 2018, p. 24). Em última análise a cultura é representada por tudo que os diferentes grupos humanos inventam, produzem, fabricam, criam, valoram, escolhem e estabelecem para si próprios.

Para além deste entendimento amplo da cultura, temos a definição do patrimônio cultural que é restrito, pois constitui-se das produções, que por suas características (especialmente atributos de antiguidade, raridade, beleza, exemplaridade, autoria, vínculo com fatos históricos memoráveis, significância social, etc.), representam marcos que qualificam e dão forma única a identidade de uma sociedade (MIRANDA, 2021, p. 22). O processo de formação que especifica e distingue o que se é em relação a qualquer outro, dando a uma

sociedade uma única identidade que sintetiza os valores básicos das formas de ser, saber, fazer e existir só sua no aqui, assim, e agora é o seu patrimônio cultural.

A humanidade tem demonstrado historicamente uma preocupação em preservar o patrimônio cultural, com a finalidade de preservar as suas heranças culturais, ou seja, seus bens portadores de identidade, ação e memória. Já no século III, sabe-se que o imperador romano Alexandre Severo aplicava multas a quem comprasse uma casa antiga com a intenção de demoli-la. No Império Romano havia um código de posturas que visava à conservação da imagem da cidade. No Império Bizantino, no final do século IV, leis proibiam a desfiguração de fachadas e seus ornamentos (MIRANDA, 2021, p. 22).

DESENVOLVIMENTO

Para investigar a origem da proteção jurídica do patrimônio cultural no Brasil, temos que, por óbvio, retornar ao sistema jurídico português. Foi este, o qual primeiro deu origem à proteção do patrimônio cultural em nossa língua, e por motivos históricos, é o ponto de partida de tudo o que atualmente está positivado no ordenamento jurídico brasileiro em relação ao tema. O embrião da tratada proteção é o Alvará Régio de 20 de agosto de 1721, por meio do que D. João V atribui à Real Academia de História a adoção de providências, para que nos temos do mesmo:

Para se conservarem os monumentos antigos, que podem servir para ilustrar, e certificar a verdade da mesma história (...) daqui em diante nenhuma pessoa de qualquer estado, qualidade e condição que seja, [possa] desfazer ou destruir em todo nem em parte, qualquer edifício que mostre ser daqueles tempos ainda que em parte esteja arruinado e da mesma sorte as estátuas, mármores e cipos. (MIRANDA, 2021, p. 22).

No Brasil a primeira menção conhecida a preservação do patrimônio cultural é datada ao ano de 1742, quando o então vice-rei do Brasil, André de Melo e Castro, Conde de Galveias, escreveu ao governador de Pernambuco, Luiz Pereira de Andrade, ordenando a paralização das obras no Palácio das

duas Torres, construído por Maurício de Nassau. Tais obras realizavam alterações que visavam transformar em um quartel o local, ocasião em que foi determinada a restauração do palácio (MIRANDA, 2021, p. 23).

Ainda que exista uma relativa subjetividade interpretativa em relação aos termos que definem e preservam a cultura. Podemos definir a cultura de forma mais tangível se a analisarmos em relação a um ordenamento jurídico que a define e estabelece como patrimônio cultural a ser preservado. No presente caso analisaremos a seguir o quanto é versado sobre a dita preservação no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, ao realizar-se uma análise aprofundada do ordenamento jurídico brasileiro em relação a proteção do hoje definido patrimônio cultural, é de conhecimento geral que primeiro devemos buscar o histórico constitucional brasileiro. Tendo em vistas que ao longo de sua história o estado brasileiro teve múltiplos regimes e por consequências múltiplas constituições, sendo que tais (regimes e constituições) são em muitos aspectos contraditórios entre si. Uma vez que nunca foi buscada a evolução do sistema constitucional novo em relação ao velho, mas sim a refundação de uma nova visão.

Primeiramente, destaca-se que embora existam muitos aspectos a serem analisados, em um exame restrito a proteção do patrimônio cultural, as constituições de 1824 e 1891 não deram uma real importância ao tema. As referidas constituições nada previram em relação ao patrimônio cultural, nem mesmo acerca da função social da propriedade.

Sendo assim, analisamos que esta histórica omissão, referida anteriormente, causou resultados para a proteção do patrimônio cultural brasileiro. Pois, as legislações brasileiras que dão real importância ao tema tratado são historicamente recentes, tendo menos de cem anos, como veremos a seguir.

A refundação de um espaço para a regulamentação jurídica da ordem econômica, social e cultural foi promovida inicialmente pela Constituição Mexicana de 1917 e, de forma posterior, pela Constituição de Weimer de 1918. As quais influenciaram a elaboração das Cartas Políticas que se seguiram, onde

por influência passaram a não mais ignorar as referidas temáticas. A partir deste panorama foram feitas importantes mudanças legais, as quais de modo inaugural em nosso sistema jurídico foram realizadas pela Constituição Brasileira de 1934. A qual consolidou as bases fundadoras para a criação de instrumentos legais capazes de garantir de modo mais competente a preservação do patrimônio cultural brasileiro (MIRANDA, 2021, p. 29).

A Constituição de 1934 estabeleceu como princípio a função social da propriedade (art. 113, inciso XVII) e fixou a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte (art. 10, III) (MIRANDA, 2022, p. 234). Nota-se, que a preservação do patrimônio cultural brasileiro passou a estar presente em todas as constituições que se seguiram a de 1934 (quais sejam as de: 1937, 1946, 1967, EC 01 de 1969 e 1988). Um breve levantamento legal, sobre a referida posituação encontra-se no seguinte trecho:

A Constituição do Império, de 1824, no seu art. 179, afirmava que: A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: 24) Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, a segurança e a saúde dos cidadãos. (No que pese entendermos que a referência é no sentido de atividade de cultivo). A Constituição de 1934 afirmava que: Art. 148. Cabe a União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. A Constituição de 1937 dizia que: Art. 134. Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particulares dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional. A Constituição de 1946, por sua vez, afirmava que: Art. 174. O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único. A lei promoverá a criação de institutos de pesquisa, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior. Art. 175. As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público. A Constituição de 1967 afirmava que: Art. 172. O amparo à cultura é dever do Estado. Parágrafo único. Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens notáveis, bem como as jazidas

arqueológicas. A Emenda Constitucional nº 1, de 1968, deu a mesma redação ao seu Art. 180. (CUNHA, 2004, p. 83).

Mesmo existindo o referido histórico, somente com o advento da Constituição atualmente vigente, de 1988, foi que a proteção do patrimônio cultural alcançou o seu mais alto grau de relevância, no histórico constitucional brasileiro, nada parecido havia sido feito até então. No Título VIII (Da Ordem Social), Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Seção II (Da Cultura) a carta magna estabeleceu que:

215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

(...)

É necessário considerar que o Art. 215 disciplina a cultura em geral, o que (como visto anteriormente) não se confunde com o patrimônio cultural tratado no Art. 216. Eis que este último artigo faz um recorte em relação aos bens mais importantes portadores de referência à identidade, à ação, à memória

da sociedade brasileira, portanto do patrimônio cultural. Justamente pelo quanto exposto é imprescindível diferenciarmos a cultura do patrimônio cultural, sendo este último o objeto do presente trabalho. Sobre esta visão é relevante destacarmos o seguinte trecho:

Enquanto a cultura é dinâmica e abrange todo o conjunto das produções humanas, sejam materiais (artefatos, objetos etc.) ou imateriais (formas de expressão, ideias, crenças etc.) o patrimônio cultural restringe-se a apenas uma parcela específica das produções culturais. **Com efeito, da cultura não podemos patrimonializar nem conservar tudo, sob pena de um absoluto estatismo da sociedade, razão pela qual o patrimônio cultural é resultado dos processos de seleção dos significados indenitários de maior relevância.** Assim o patrimônio cultural pode ser compreendido como uma seleção de emblemas relevantes ou essenciais de uma determinada comunidade, que reforça identidade, promove solidariedade, recupera memórias, ritualiza sociabilidade, seleciona bens culturais e transmite legados para o futuro (MIRANDA, 2021, p. 29). (grifo nosso)

Ainda as referidas previsões legais atualmente vigentes tratam a cultura e o patrimônio cultural, amparados pelo princípio da universalidade, como direitos garantidos a todos. Reconhecendo constitucionalmente os seguintes direitos culturais: (a) direito de criação cultural, compreendidas as criações científicas, artísticas e tecnológicas; (b) direito de acesso às fontes da cultura nacional; (c) direito de difusão da cultura; (d) liberdade de formas de expressão cultural; (e) liberdade de manifestações culturais; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura, tornando-os propriedades de interesse público. Os citados direitos são decorrentes das previsões dos Artigos 215 e 216 da Constituição da República (SILVA, 2010, p. 314).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo quanto apresenta conclui-se, que a Constituição de 1988 foi inovadora e estabeleceu uma ampla valoração e proteção jurídica ao patrimônio cultural no Brasil. Especialmente por meio dos Artigos 215 e 216, já abordados. Reconhecendo, inclusive por meio do princípio da universalidade uma série de direitos culturais.

Por fim, consideramos relevante mencionar que a existência destas previsões não é uma garantia de efetividade para a sua aplicação. Sendo necessário um constante estudo e aprimoramento, especialmente em nível comunitário, para a geração de soluções que garantam a proteção do patrimônio cultural brasileiro.

REFERÊNCIAS

- CUNHA, Danilo Fontenele Sampaio. **Patrimônio Cultural: Proteção Legal e Constitucional**. 1. Ed. Rio de Janeiro, RJ: Letra Legal, 2004.
- CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Teoria dos direitos culturais: fundamentos e finalidades**. 1. Ed. São Paulo, SP: Sesc São Paulo, 2018.
- MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. ASPECTOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA TUTELA DO PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 1, n. 89, p. 233-265, 14 set. 2022. Disponível em <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/237>. Acesso em: 15 nov. 2022.
- _____, Marcos Paulo de Souza. **Introdução ao Direito do Patrimônio Cultural Brasileiro**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: 3i Editora, 2021.
- NÓBREGA, Izabel Vicente Izidoro da. **O Tribunal de Contas e a proteção do patrimônio cultural: o patrimônio cultural como um bem público**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2022.
- SANTOS, G. F. Z.; KOERICH, G. V.; ALPERSTEDT, G. D. A contribuição da design research para a resolução de problemas complexos na administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 52, n. 5, p. 956–970, 2018. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/76977>. Acesso em: 13 jun. 2023.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2010.

GT 6 – POLÍTICAS PÚBLICAS E INDÚSTRIA CRIATIVA

POLÍTICAS PARA A INDÚSTRIA CRIATIVA E O DESENVOLVIMENTO NA FRONTEIRA BRASIL, ARGENTINA E URUGUAI

Tiago Costa Martins¹⁵³
Victor da Silva Oliveira¹⁵⁴
Muriel Pinto¹⁵⁵

Resumo: O artigo apresenta a proposta de pesquisa em Indústria Criativa na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai, desenvolvida pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa em parceria com uma rede com outras seis instituições de ensino superior. Ancorado no conceito de Indústria Criativa e nas suas instâncias organizativas, o problema da pesquisa está em como qualificar as políticas para a Indústria Criativa em região de fronteira tornando-a vetor de integração social, política e econômica. Procura-se demonstrar que a realização da pesquisa terá relevância internacional na colaboração regional, reduzindo assimetrias e promovendo a integração no Mercosul. Além disso, contribuíra o desenvolvimento científico, tecnológico e inovador, fortalecendo a importância da ciência nas políticas públicas e na transformação social e econômica das regiões de fronteira.

Palavras-Chave: Indústria Criativa; Políticas Públicas; Integração Mercosul.

INTRODUÇÃO

O presente artigo procura apresentar o projeto de pesquisa em desenvolvimento pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa e o Grupo de Pesquisa Processos e Práticas nas Atividades Criativas e Culturais (Unipampa/CNPq). A pesquisa foi aprovada na Chamada Pública MCTI/CNPq nº 14/2023 - Apoio a Projetos Internacionais de Pesquisa Científica, Tecnológica e de Inovação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

A orientação da pesquisa aqui apresentada encontra sua centralidade na formulação de propostas de potencialização da Indústria Criativa (IC) na região de fronteira entre Brasil, Uruguai e Argentina a partir da consideração de três instâncias organizativas: o mercado, os governos e a sociedade. O problema da

¹⁵³ Doutor em Desenvolvimento Regional. Universidade Federal do Pampa. Email: tiagomartins@unipampa.edu.br

¹⁵⁴ Doutor em Geografia. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Email: victorsoliveira@unifesspa.edu.br

¹⁵⁵ Doutor em Geografia. Universidade Federal do Pampa. Email: murielpinto@unipampa.edu.br

pesquisa está em como qualificar as políticas para a Indústria Criativa em região de fronteira tornando-a vetor de integração social, política e econômica. O objetivo principal da pesquisa é propor meios para qualificação das políticas para a Indústria Criativa na região de fronteira do Brasil, Uruguai e Argentina.

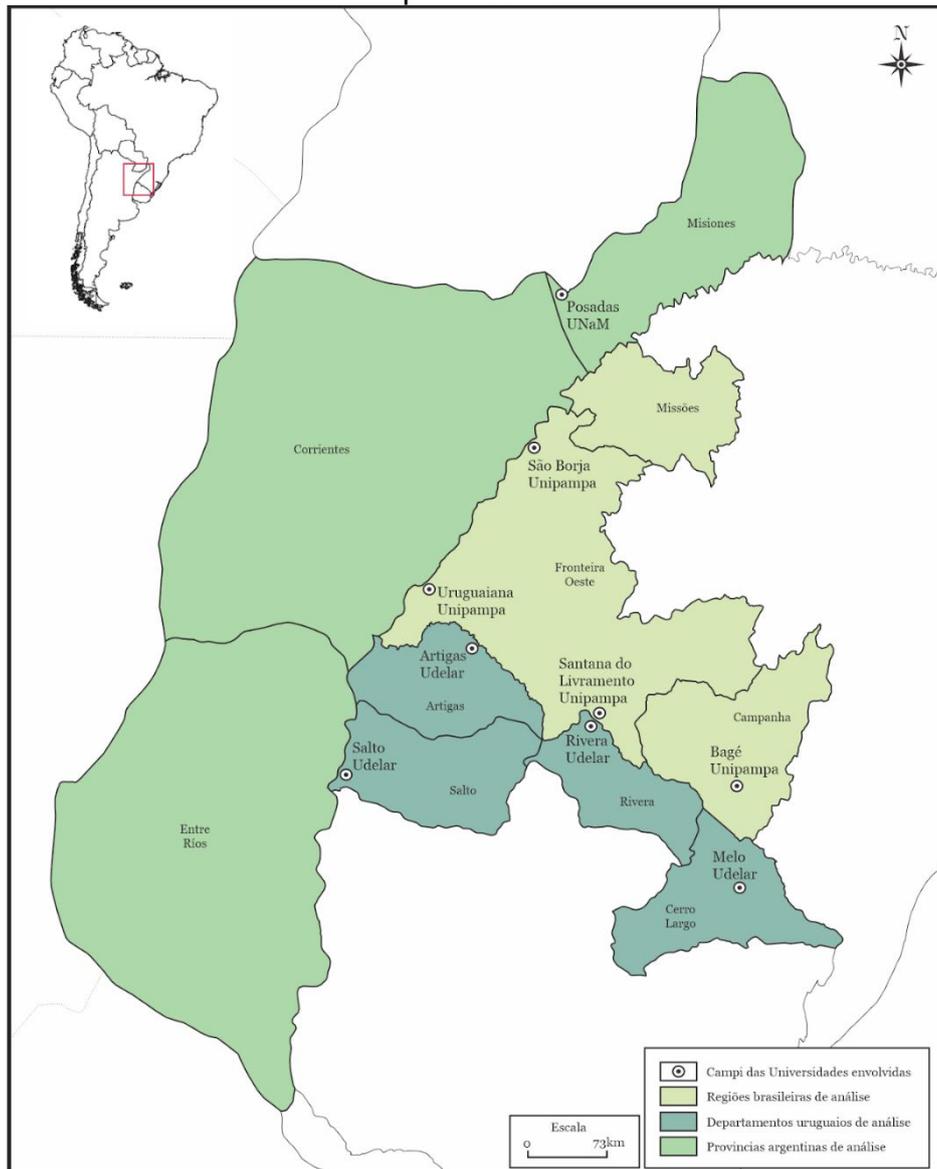
A abordagem metodológica segue a design science research, ao identificar os problemas existentes no diagnóstico da práxis social da Indústria Criativa nos territórios de fronteira e nas políticas para o setor e ofertará, operacionalmente por meio do desenvolvimento de work package (do inglês, pacote de trabalho), possíveis soluções para a problemática em questão. Acredita-se que a consecução metodológica fomentará a integração e a internacionalização da pesquisa brasileira, através de pesquisadores estabelecidos no eixo Norte-Sul do Brasil (Unipampa, UFSM, Urcamp, Unifesspa e UFNT), com pesquisadores argentinos (UNAM) e uruguaios (UDELAR). Ainda, apoiará a internacionalização de programas de pós-graduação na fronteira (PPG em Políticas Públicas e PPG em Comunicação e Indústria Criativa da Unipampa).

Assim, o presente artigo está estruturado da seguinte forma, após a introdução: apresentação dos elementos espaciais e teóricos que compõem a pesquisa; descrição da metodologia empregada; por fim, os resultados esperados com a realização do estudo nas considerações finais.

ELEMENTOS ESPACIAIS E TEÓRICOS

A noção de tríplice fronteira surge em decorrência da configuração territorial que se estabelece entre Brasil, Argentina e Uruguai. Assim, a espacialização do estudo está configurada pelas regiões da Fronteira Oeste, Missões e Campanha do Rio Grande do Sul (Brasil), Salto, Artigas, Rivera e Cerro Largo (Uruguai) e Misiones, Corrientes e Entre Rios (Argentina), conforme a próxima figura.

Figura 11 - Território de fronteira em análise na pesquisa e as universidades presentes.

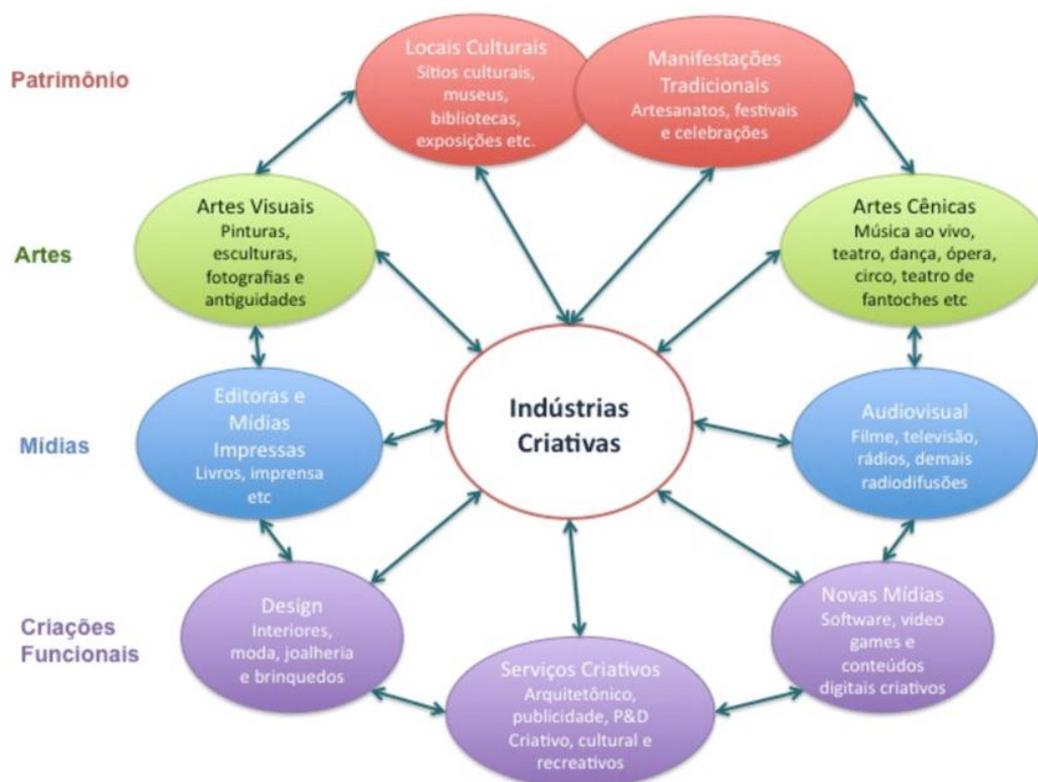


Fonte: Produzido pelo proponente com base em IBGE, 2023.

Diante de tal configuração espacial, os elementos teóricos da pesquisa versam sobre a Indústria Criativa e o seu potencial de contribuir com questões internacionais que envolvem as políticas públicas e os acordos e parcerias entre os países. Necessita-se, portanto, uma articulação conceitual entre a Indústria Criativa, a economia e a política, centrando-se na qualificação das ações em torno desse fenômeno na tríplice fronteira entre Brasil, Uruguai e Argentina.

O conceito de Indústria Criativa remete aos setores da economia que tem o capital intelectual como a principal matéria-prima na produção de bens e serviços (BENDASSOLLI et al., 2009). A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – Unctad aponta cinco percepções ligadas ao conceito: refere-se aos ciclos de criação, produção e distribuição de produtos e serviços que utilizam criatividade como insumos primários; descreve as atividades baseadas em conhecimento, focadas, entre outros, nas artes, que potencialmente geram receitas de vendas e direitos de propriedade intelectual; constitui produtos tangíveis e serviços intelectuais ou artísticos intangíveis com conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado; associa os setores artísticos com o de serviços e industriais; percebe um novo setor dinâmico no comércio mundial (UNCTAD, 2010, p. 08). Os setores podem ser percebidos pelo exemplo da próxima figura.

Figura 12 – Setores da indústria criativa



Fonte: UNCTAD, 2010.

No contexto específico da tríplice fronteira, a presença de distintos contextos culturais, legislativos e econômicos no Brasil, Uruguai e Argentina cria uma dinâmica única para o desenvolvimento da Indústria Criativa. Por exemplo, a diversidade cultural pode ser um catalisador para a criação de conteúdos inovadores e culturalmente ricos, enquanto as diferenças nos sistemas legais e políticos podem impactar as práticas criativas e os modelos de negócios. A tríplice fronteira torna-se, assim, um laboratório enriquecedor para a análise dos fatores que influenciam a Indústria Criativa em contextos transnacionais.

Complementar ao conceito está o reconhecimento das instâncias organizativas do setor. O elemento central é perceber as institucionalidades como instâncias organizadoras dos processos (criação, produção, distribuição, etc.) existentes na Indústria Criativa. Trata de perceber o conjunto de instâncias que “entran en relación con su realidad territorial y asumen algunas responsabilidades en el conjunto de los objetivos que la propia política les propone”(MARTINELL, 1999, p. 202). Para efeitos da pesquisa, as instâncias estarão enquadradas nas dimensões do mercado, dos governos e da sociedade:

Dimensão do Mercado: motor propulsor da Indústria Criativa influenciado pela atuação de empresas e empreendedores que, ao identificar oportunidades criativas, moldam a oferta e a demanda de produtos e serviços.

Dimensão dos Governos: os governos assumem papel preponderante na definição do ambiente regulatório e no fomento da Indústria Criativa. A implementação de políticas públicas, tais como incentivos fiscais, linhas de financiamento e programas de capacitação, pode significativamente impulsionar a criatividade e responder aos gargalos (externalidades) de determinadores setores culturais e criativos.

Dimensão da Sociedade: Consumidores, comunidades criativas e organizações sociais e culturais desempenham um papel fundamental, não apenas como consumidora, mas como co-criadora e influenciadora das dinâmicas da Indústria Criativa. O engajamento de comunidades criativas, grupos culturais e organizações dedicadas à preservação e promoção da cultura local contribui para a diversidade e autenticidade da produção criativa.

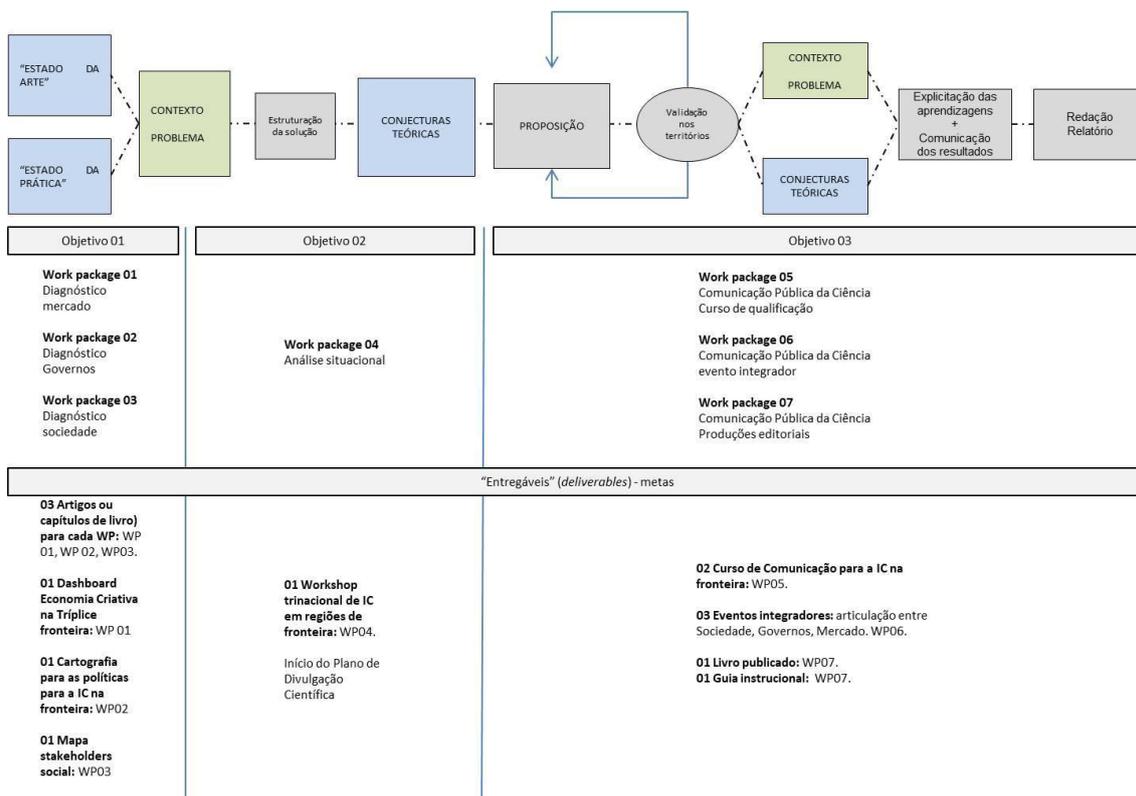
A colaboração interdisciplinar entre essas instâncias organizativas não apenas fortalece a Indústria Criativa, mas também amplia seu impacto positivo na tríplice fronteira, configurando-a como um polo dinâmico de inovação e expressão cultural. Essa interconexão, quando nutrida por políticas públicas eficazes e uma compreensão holística dos desafios enfrentados, pode catalisar o potencial transformador da Indústria Criativa na região fronteiriça.

METODOLOGIA

Considerando-os partícipes da Indústria Criativa em um território peculiar como a fronteira, organiza-se a proposta de atuação da pesquisa em três eixos com intersecção contínua: o primeiro, a confecção de três diagnósticos da Indústria Criativa sobre as atividades mercadológicas já existentes no território, as políticas culturais e a identificação de stakeholders sociais; a segundo, a partir do diagnóstico, a identificação de lacunas existentes nas cadeias da IC, na fragilidade ou omissão das políticas e na prática criativa dos envolvidos na sua produção e difusão; e, por fim, o terceiro, em uma perspectiva prescritiva e com o pressuposto da Indústria Criativa possuir potencial para torna-se, em escala diversa, vetor para o desenvolvimento socioeconômico em áreas de fronteira, indicativos para qualificação das políticas do setor.

A metodologia foi estabelecida através de pacotes de trabalho (work package – WP), seguindo os princípios da design science research na proposição de soluções para problemas práticos, conforme percurso metodológico da próxima figura.

Figura 13 – Percurso metodológico



Fonte: Pimentel; Filippo; Santoro, 2020. (adaptado)

O esquema sintetiza as ações propostas através dos work packages:

- **Work package 01:** Diagnóstico de mercado.

Descrição: Leitura da IC a partir de teorias clássicas e contemporâneas da economia da fronteira e coleta, sistematização e análise das cadeias da Indústria Criativa.

- **Work package 02:** Diagnóstico de governos (políticas públicas).

Descrição: Diagnóstico das Políticas Públicas relacionadas à Indústria Criativa, a partir das iniciativas governamentais dos três países, considerando as estratégias de promoção e fomento (recursos alocados) e identificando pontos positivos e negativos para uma integração internacional.

- **Work package 03:** Diagnóstico das sociedades.

Descrição: Diagnóstico dos agentes criativos na região de fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai em relação à Indústria Criativa. Identificação dos

stakeholders sociais envolvidos no setor, bem como suas demandas, desafios e expectativas.

- **Work package 04:** Análise situacional.

Descrição: Identificação de áreas de sinergia e possíveis colaborações entre os diferentes setores da Indústria Criativa nos três países, buscando oportunidades de cooperação que possam gerar impactos positivos.

- **Work package 05:** Comunicação Pública da Ciência (curso de qualificação)

Descrição: Realização de dois cursos de qualificação para agentes públicos, sociais e criativos da Indústria Criativa na região de fronteira. O curso abordará temas relevantes para aprimorar o entendimento e a prática da Indústria Criativa.

- **Work package 06:** Comunicação Pública da Ciência (eventos integradores)

Descrição: Realização de três eventos (Rio Grande do Sul, Tocantins e Pará) para promover o debate, a articulação e a qualificação da Indústria Criativa presente no território de fronteira entre Brasil, Argentina e Uruguai. Fortalecer a participação de agentes públicos, sociais e de mercado que atuam na fronteira.

- **Work package 07:** Comunicação Pública da Ciência (produções editoriais)

Descrição: Produzir materiais de divulgação científica que consolidem os resultados da pesquisa e promovam a disseminação do conhecimento sobre a Indústria Criativa na região de fronteira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O êxito do presente projeto, evidenciado pela nota máxima de excelência nas avaliações do CNPq e pelo aporte substancial de recursos (R\$270.000,00), consolida-se como um marco significativo no panorama da pesquisa científica na Indústria Criativa na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Uruguai.

A relevância para o desenvolvimento científico não se limita ao âmbito local, estendendo para questões internacionais, especialmente no contexto das

políticas públicas e dos acordos entre o Brasil e seus países vizinhos. A harmonização entre teoria e prática proposta pelo projeto coloca a ciência a serviço das políticas públicas, reforçando seu papel como agente catalisador para o desenvolvimento regional equitativo.

Por outro lado, a pesquisa não se contenta somente em analisar a Indústria Criativa, mas busca ativamente desenvolver soluções que impulsionem o setor. A interação com pesquisadores e instituições do Brasil, Argentina e Uruguai não apenas proporciona uma compreensão aprofundada das práticas tecnológicas em vigor, mas também estimula a criação de soluções mais eficazes e eficientes.

Há de se destacar também o compromisso do projeto com a integração regional. Essas colaborações não só fortalecem as parcerias dentro do Mercosul, mas também contribuem diretamente para as políticas regionais de desenvolvimento, alinhando-se aos objetivos do bloco de promover a integração e cooperação entre os países membros.

Em suma, o projeto não apenas está a atender às expectativas do CNPq, mas transcendeu fronteiras, consolidando-se como uma iniciativa cujos impactos reverberarão positivamente na promoção do desenvolvimento científico, tecnológico, inovador e na integração regional.

REFERÊNCIAS

- BENDASSOLLI, Pedro F. et al. **Indústrias criativas: definição, limites e possibilidades**. ERA, São Paulo, v. 49, n.1, jan./mar 2009, p. 10-18.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO - UNCTAD. **Relatório de Economia criativa – uma opção de desenvolvimento viável**. UNCTAD: 2010. Disponível em: <http://unctad.org/pt/docs/ditctab20103_pt.pdf>. Acesso em: 04 de julho 2017.
- DAVIES, Rosamund; SIGTHORSSON, Gauti. **Introducing the creative industries**. London: SAGE, 2013.
- Dresch, A., Larcerda, D. P. e Antunes Jr., J. A. V. **Design science research: método de pesquisa para avanço da ciência e tecnologia**. Bookman, 2015.
- MARTINELL, Alfons. **Los agentes culturales ante los nuevos retos de la gestión cultural**. Revista Ibero-americana de Educación. n. 20, p. 201-215, May/ago., 1999.
- PIMENTEL, Mariano; FILIPPO, Denise; SANTORO, Flávia Maria. **Design Science Research: fazendo pesquisas científicas rigorosas atreladas ao**



desenvolvimento de artefatos computacionais projetados para a educação. In: JAQUES, Patrícia Augustin; PIMENTEL, Mariano; SIQUEIRA; Sean; BITTENCOURT, Ig. (Org.) Metodologia de Pesquisa Científica em Informática na Educação: Concepção de Pesquisa. Porto Alegre: SBC, 2020. (Série Metodologia de Pesquisa em Informática na Educação, v. 1) Disponível em: <https://metodologia.ceie-br.org/livro-1/> Acesso em: 04 de julho 2017.

GT 7 – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, ORÇAMENTO PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO LOCAL/ REGIONAL.

FRAGILIDADES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS - ESTUDO DE CASO: UNIPAMPA CAMPUS ITAQUI

LUIS HAMILTON TARRAGÔ PEREIRA JUNIOR¹⁵⁶
MÁRCIO LUCIANO DOS SANTOS CAMPOS¹⁵⁷
PROF. DR. RONALDO BERNARDINO COLVERO¹⁵⁸

Resumo: O artigo aborda as fragilidades na etapa de formação de agenda para a implementação de políticas públicas como estratégia para enfrentar a estagnação socioeconômica em Itaqui, buscando promover o desenvolvimento local e regional por meio da oferta de educação superior gratuita e de qualidade. Uma pesquisa, baseada em uma abordagem qualiquantitativa com ênfase na participação dos atores locais, revelou que a participação formal desses atores, tanto governamentais quanto não governamentais, foi marcada por fragilidades. Essa lacuna na formação de agenda resultou na manutenção e ampliação de ruídos sociais que poderiam ter sido explorados e mitigados pela política pública. Embora a solução pública seja reconhecida como um impulsionador inegável do desenvolvimento local e regional, a existência de problemas sociais remanescentes sugere que um diagnóstico falho na etapa de formação de agenda e que isto pode estar contribuindo para a fragilização dessa solução. Assim, o artigo destaca a importância de uma análise aprofundada e participativa nessa fase crítica do processo de implementação de políticas públicas, a fim de garantir uma abordagem mais eficaz na promoção do desenvolvimento sustentável e na superação dos desafios socioeconômicos locais.

Palavras-chave: Políticas públicas; formação de agenda; desenvolvimento local e regional.

INTRODUÇÃO

A implementação de qualquer política pública representa um dos alicerces essenciais para o progresso do desenvolvimento e o bem-estar social em qualquer nação. No entanto, alcançar esse objetivo enfrenta frequentemente desafios significativos, sendo as desarticulações políticas um dos principais obstáculos a serem superados. Diferentemente do defendido por James McGill Buchanan (1919) que aponta nas falhas de governo¹, a falta de integração entre diferentes esferas de governo, assim como entre órgãos governamentais e não governamentais, exerce impactos substanciais em todas as fases do processo, desde a identificação do problema até a resolução de questões sociais.

De acordo com Secchi (2013), as políticas públicas passam por diversas etapas, conforme ilustrado na figura 1, que podem seguir uma sequência lógica,

¹⁵⁶ Gestor Público. Mestre pelo Programa de PPGPP - UNIPAMPA. Email: luistarrago.aluno@unipampa.edu.br

¹⁵⁷ Contador, Mestre em Políticas Públicas – UNIPAMPA. Email: marciocampos@unipampa.edu.br

¹⁵⁸ Docente, Doutor em História – UNIPAMPA. Email: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

ou não, durante sua implementação. Essas etapas englobam desde a identificação do problema até a extinção da intervenção pública.

Figura 14 – Etapas para construção de políticas públicas



Fonte: Elaborado pelo Autor, adaptado de Secchi (2016)

Secchi (2020) ressalta que a formação da agenda se constitui num momento singular no ciclo das políticas públicas, considerando que nesta fase são estabelecidos os arranjos institucionais e compromissos políticos, no entanto, é frequentemente prejudicada pela falta de diálogo efetivo entre os diferentes atores envolvidos. A diversidade de interesses, a fragmentação do poder e a ausência de consenso são elementos que dificultam a identificação e a priorização de questões relevantes para a sociedade. A incapacidade ou falta de visão para alinhar agendas articuladas resulta em políticas fragmentadas, desconexas e com adesão frágil, incapaz de abordar os problemas de maneira abrangente e consistente.

Para superar esse desafio social e econômico, a promoção da educação em sua amplitude se configura como um dos principais remédios para enfrentar o problema vivenciado pelo município de Itaqui. A educação é, se não o maior, pelo menos um dos principais impulsionadores para a promoção do desenvolvimento socioeconômico (FAVARO, TUMOLO, 2016) e busca do bem-estar social do indivíduo na sociedade.

Uma maneira eficaz de quebrar o ciclo vicioso da estagnação socioeconômica pode ser idealizada por meio da construção de políticas públicas educacionais robustas e embasadas por estudos técnicos, com fomento e garantidora da participação social em diferentes níveis de atuação. As políticas públicas, através dos agentes políticos, desempenham um papel crucial na governança de um país, estado ou município, atendendo às necessidades e

interesses da sociedade de maneira organizada e personalizada (CASTRO et al, 2012). Elas representam ferramentas utilizadas pelos governos para alcançar objetivos específicos e promover o bem-estar social.

A compreensão de como o processo de intervenção pública foi delineada para enfrentar o problema da estagnação socioeconômica no município de Itaqui está baseada na espinha dorsal estabelecida por Secchi (2013). Para uma melhor visualização do estudo em tela, essa abordagem será decomposta no quadro abaixo.

Quadro 7 – Ciclo da solução pública UNIPAMPA em Itaqui

Etapa	<i>Status quo</i> (à época)	Ideal - Desejo social
Identificação do problema	1.Estagnação socioeconômica; 2.Indicadores sociais precários; 3.Êxodo populacional; 4.Falta de diversificação econômica.	Desenvolvimento local e regional
Formação de agenda	Agenda formal e agenda institucional - limitadas;	Plena participação. Abordagem multicêntrica (LIMA, 2013)
Formulação de alternativas	1. Tentativa de federalizar a URCAMP; 2. Nova instituição federal de ensino superior.	Universidade Federal em Itaqui, gratuita e de qualidade, na promoção do desenvolvimento local e regional.
Tomada de decisão	Ator central	Participativa. Atores governamentais e não governamentais.
Implementação	Ator central	Pactuado entre atores governamentais e não governamentais.
Monitoramento e Avaliação	Não definido	1. Controle social efetivo; 2. Transparência ativa e passiva;
Extinção	Não é o caso	Não é o caso

Fonte: Elaborado pelo Autor, adaptado de Secchi(2016).

Conforme apuramos no quadro acima, decompondo as etapas do ciclo de políticas públicas (SECCHI, 2016), é possível inferir, a partir de elementos remanescentes da implementação da solução pública, quais foram, em tese, os procedimentos adotados em cada etapa.

A inferência decorre dos ruídos sociais remanescentes a partir da implementação da política pública, como a manutenção de problemas com o transporte público, segurança, saúde, educação, acessibilidade, habitação, emprego, empreendedorismo, inovação tecnológica, entre outros, que afetam não só a solução pública adotada, mas a sociedade em geral. É importante salientar que a UNIPAMPA, diante de inúmeros desafios, cumpre com seu papel formador de novos profissionais, comprometidos com o desenvolvimento local e regional, entretanto, remanescem as dificuldades acima descritas.

Como justificativa fundamental para este trabalho se impõe a necessidade de apurar as intercorrências na construção das políticas públicas, uma vez que os impactos sociais são sentidos pelo conjunto da sociedade, de forma direta ou indireta. A capacidade dos *polycymakers* e *policytakers* de entender que a concepção de uma política pública e seus efeitos colaterais, bons ou não, está condicionada as articulações entre atores governamentais e não-governamentais. Isto condiciona que a *policy analysis* seja permanentemente repensada, levando em consideração os objetivos e os aspectos culturais, buscando através disto o equilíbrio na dimensão político-processual, sem deixar de confluir com a dimensão material de política (isto é, fins, impactos, etc.) com as dimensões institucional da existência do Estado (Wollmann, 1985, p. 74 apud FLORIANI e RIBEIRO, 2020, p.1670).

Frente a essa situação, uma vez que o problema foi delineado, torna-se crucial conduzir estudos destinados a identificar quais foram as ações e articulações políticas, governamentais e não governamentais (SECCHI, 2016) no processo de formação de agenda e consequente implementação da UNIPAMPA no município de Itaquí.

Objetiva-se com este artigo inferir aos olhos dos atores locais possíveis ruídos político-processuais na etapa de formação de agenda que tenha de certa forma impactado negativamente no processo de implementação da solução pública. Também se almeja como objetivo secundário, propor soluções e estratégias que possam contribuir para a integração efetiva entre os diversos

atores e esferas de governo, e que propicie o alcance de políticas mais coerentes e impactantes para a sociedade.

Quadro 8 – Objetivos

Objetivos	Descrição
Central	Nível de articulação política intergovernamental
Secundários	Previsibilidade/ solução problemas de infraestrutura
	Promoção de espaços de diálogo e de efetiva participação social
	Ações de planejamento e responsabilização
	Percepção de monitoramento e avaliação da solução pública

Fonte: Elaborado pelo Autor - 2024.

A metodologia empregada para a realização da pesquisa e o alcance dos objetivos é a quali quantitativa, e a técnica empregada será a produção de questionários e entrevistas. Para obter informações claras e objetivas serão fornecidas, em sua quase totalidade, questões fechadas, para que se identifique de forma categórica a percepção dos 75 atores locais identificados como *stakeholders* em relação ao processo de formação de agenda para implantação da UNIPAMPA no município de Itaqui/RS. Para compilação das informações obtidas a partir da pesquisa quali quantitativa será utilizado o banco de dados através da plataforma "google" planilhas e o tratamento por meio do *software* MaxQda⁵.

DESENVOLVIMENTO

Aprofundando a investigação, é necessário obter clareza sobre as microetapas a serem abordadas e superadas na fase de formação da agenda, a fim de garantir que a concepção de uma política pública mitigue riscos no processo de implementação, obtenha a devida supervisão dos diversos atores envolvidos e alcance seus objetivos.

A partir dos dados investigados, que vamos explorar, adquirimos conhecimento das percepções procedimentais na etapa de formação de agenda,

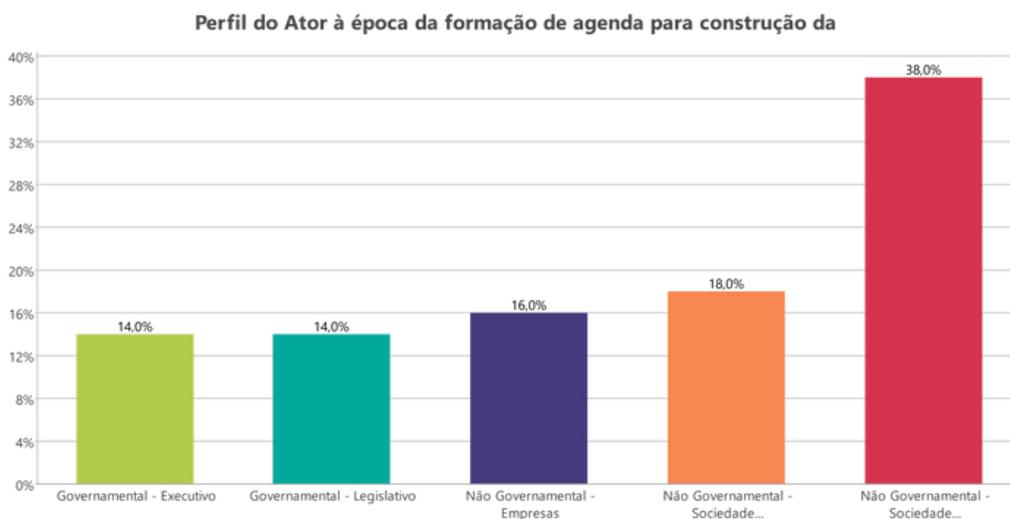
conforme percebidas pelos atores locais, para a construção da política pública objeto de estudo.

Seguindo a metodologia estabelecida, uma investigação realizada por meio de entrevistas e questionários trouxe à luz a percepção do conjunto de atores locais envolvidos na construção da solução pública.

A seguir, destacamos o conjunto de dados e informações extraídas da participação dos investigados e da percepção deles na construção do processo de política pública, especificamente na etapa de formação de agenda. No decorrer do processo metodológico, foram apresentadas aos pesquisados 28 perguntas que pudessem demonstrar qual sua percepção sobre a etapa de concepção da solução pública. Com foco nas informações relevantes para a pesquisa, daremos ênfase às respostas que atendem aos objetivos deste estudo e elucidam um problema que fundamenta a pesquisa.

A primeira pergunta identifica qual o perfil do pesquisado à época dos debates de construção da política pública.

Figura 15 – Perfil do ator à época da formação da agenda



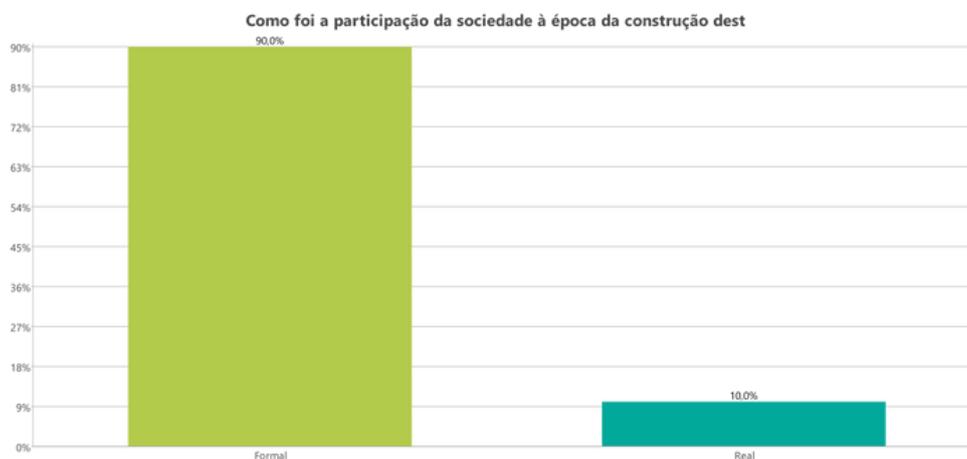
Fonte: Autores, 2024.

Dos 75 atores identificados e envolvidos no processo de formação de agenda localmente, obteve-se a participação de 50 atores, sendo 28% (14) de atores governamentais e 72% (36) de atores não governamentais. Em relação

aos atores governamentais houve a participação de sete vinculados ao poder executivo e sete vinculados ao poder legislativo, à época. Em relação aos atores não governamentais houve a participação de oito responsáveis por empresas, nove da sociedade civil organizada e 19 da sociedade em geral. Houve algumas dificuldades na participação dos atores governamentais, uma vez que inúmeras tentativas, via contato telefônico, e-mail, redes sociais e aplicativos de mensagens, foram realizadas para coletar as informações necessárias a pesquisa e restaram improdutivas.

A segunda pergunta buscou evidenciar na visão do pesquisado como foi a participação da sociedade à época da construção deste processo de formulação da Política Pública.

Figura 16 – Como foi a participação da sociedade à época da construção desta política públicas

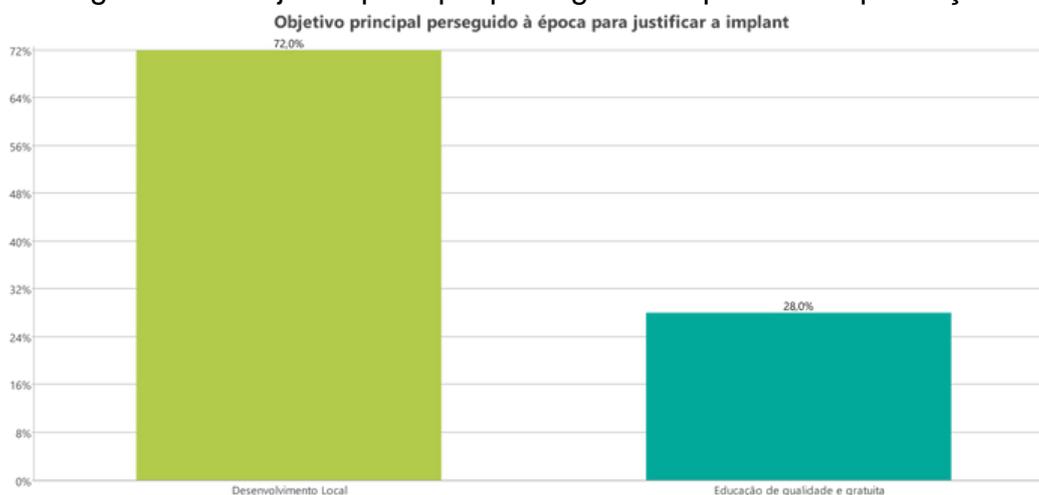


Fonte: Autores, 2024.

Verificamos que para 90% dos atores sua participação foi essencialmente formal, ou seja, aquela participação que NÃO influenciou no poder decisório político e só afetaram fatos secundários do processo político, ou seja, referendou o processo político. Dallari (1996, p.80). Isolando os perfis dos atores envolvidos, é possível verificar ainda que os 10% dos atores que entenderam que sua participação foi real possuem perfil governamental.

A terceira pergunta buscou do pesquisado saber qual foi o principal objetivo perseguido pelos atores governamentais e não governamentais para adotar a solução pública objeto de estudo.

Figura 17 – Objetivo principal perseguido à época da implantação

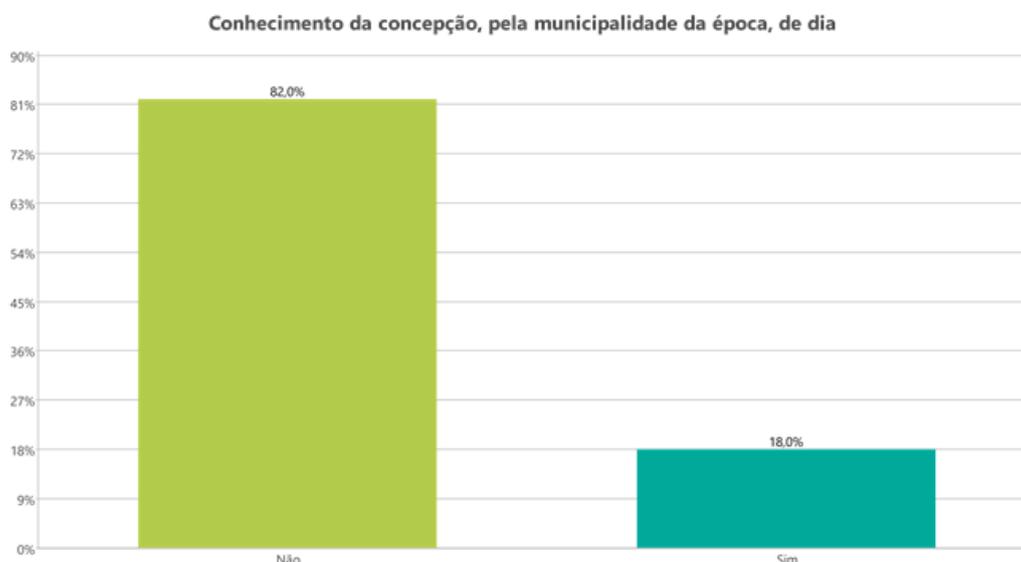


Fonte: Autores, 2024.

Para 72% dos atores que responderam a questão, o principal objetivo a ser perseguido com a construção da solução pública educacional de ensino superior seria o de promover o Desenvolvimento Local, e para 28% dos atores o objetivo principal seria a promoção da Educação de qualidade e gratuita. Isolando os perfis, verifica-se que para 66% (24) dos 72% que visualizavam como objetivo principal para a solução pública o Desenvolvimento Local, correspondem ao perfil de ator não-governamental.

A quarta pergunta buscou obter do pesquisado se tem conhecimento da concepção, pela municipalidade da época, de diagnóstico dos impactos sociais e econômicos advindos da implementação da política pública UNIPAMPA.

Figura 18 – Conhecimento da concepção, pela municipalidade da época da implantação

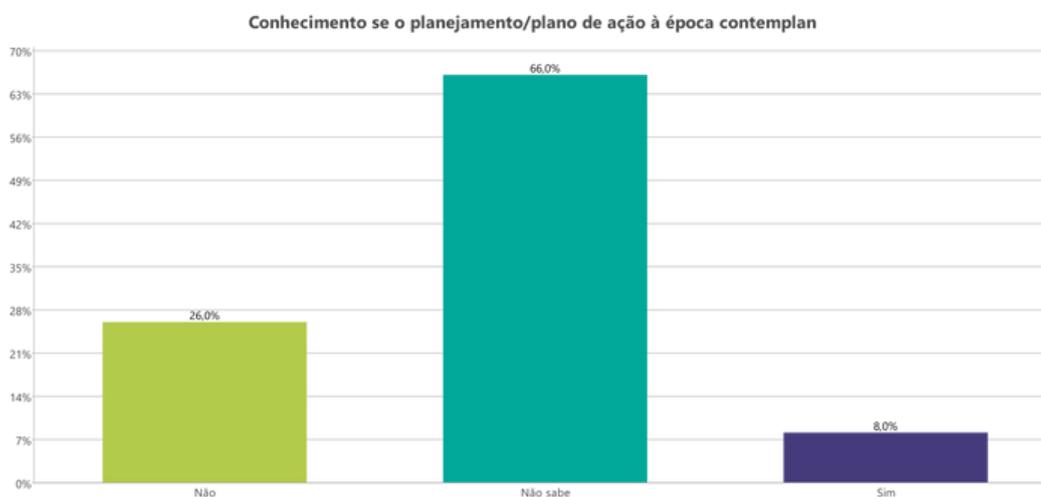


Fonte: Autores, 2024.

Para 82% dos atores afirmam que NÃO tem conhecimento da concepção, realizado pela municipalidade da época, de qualquer diagnóstico relativo aos impactos sociais e econômicos advindos da implementação da política pública educacional, no caso em concreto a UNIPAMPA. Por outro lado, 18% dos atores afirmam que SIM, que têm conhecimento de que a municipalidade concebeu diagnóstico de impactos sociais para absorver a implementação da política pública educacional. Verifica-se, que não se teve conhecimento ou acesso a diagnósticos técnicos que pudessem auxiliar nos debates.

A quinta pergunta buscou saber dos pesquisados se tem conhecimento da institucionalização, em nível local, de planejamento/plano de ação à época contemplando/inserindo a política pública UNIPAMPA.

Figura 19 – Conhecimento se o planejamento/plano de ação à época da implantação

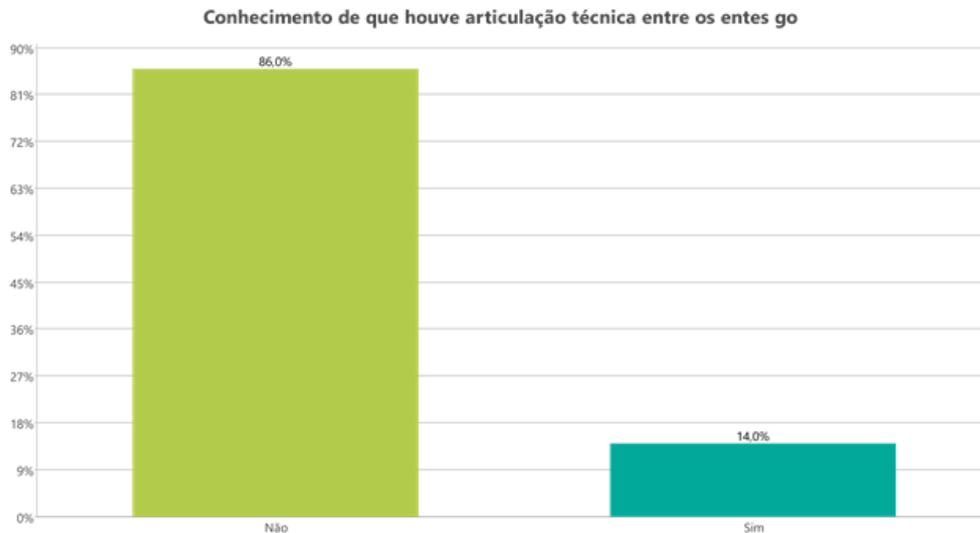


Fonte: Autores, 2024.

Para 66% dos atores não sabem se o planejamento/plano de ação à época contemplando/inserindo a política pública UNIPAMPA foi institucionalizado. Por outro lado, 26% dos atores acreditam que isto não aconteceu e 8% afirmam que houve a institucionalização de planejamento/plano de ação contemplando a UNIPAMPA. Isolando os perfis de atores envolvidos com o processo, podemos verificar que 26%(12) dos atores governamentais informam que não ou não sabem, sendo que 4%(2) dos atores não-governamentais entendem que sim, que o planejamento/plano de ação à época contemplando/inserindo a política pública UNIPAMPA foi institucionalizado.

A sexta pergunta buscou se o pesquisado tem conhecimento de que houve articulação técnica entre os entes governamentais (município, estado e união) para formulação de diagnósticos dos impactos sociais e econômicos decorrentes da implementação do projeto UNIPAMPA.

Figura 20 – Conhecimento de que houve articulação técnica entre os entes governamentais

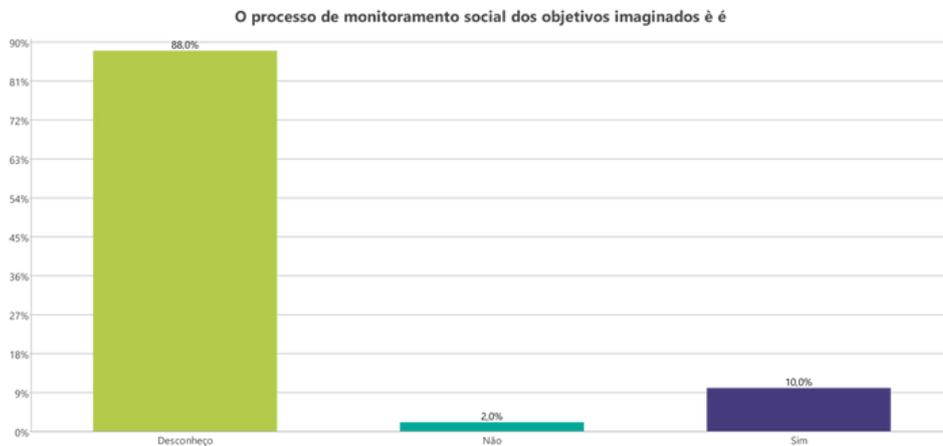


Fonte: Autores, 2024.

Para 86% dos atores afirmam que NÃO possuem conhecimento de que houve articulação técnica entre os entes governamentais. Para 14% dos atores afirmam que SIM, que tiveram conhecimento de que houve articulação. Verifica-se que o entendimento da grande maioria não teve conhecimento de que houve articulação técnica entre os entes governamentais.

A sétima pergunta buscou obter do pesquisado se tem conhecimento de processo de monitoramento social dos objetivos imaginados à época da formulação da política pública UNIPAMPA.

Figura 21 – O processo de monitoramento social dos objetivos imaginados à época da formulação da política pública



Fonte: Autores, 2024.

Para 88% dos atores desconhecem se o processo de monitoramento social dos objetivos imaginados à época da formulação da política pública UNIPAMPA estão sendo realizados. Por sua vez, 10% dos atores acreditam que isto está sendo realizado e 2% afirmam que não está sendo realizado. Verifica-se que para 90% dos atores desconhecem se o processo de monitoramento social dos objetivos imaginados à época da formulação da política pública UNIPAMPA estão sendo realizados.

A oitava pergunta busca saber se o pesquisado conhece os resultados a partir do processo de monitoramento da Política Pública UNIPAMPA.

Figura 22 – Conhece os resultados a partir de monitoramento da política pública



Fonte: Autores, 2024.

Para 100% dos atores que participaram da pesquisa e que estavam envolvidos com o processo de formulação e construção da política pública afirmam que NÃO tem conhecimento dos resultados a partir do processo de monitoramento da Política Pública UNIPAMPA. Verifica-se que a totalidade dos atores, governamentais e não-governamentais, desconhecem os resultados de monitoramento da política pública UNIPAMPA.

A abordagem da pesquisa e o método utilizado para alcançar os participantes, por meio de questionários e entrevistas, revelaram-se produtivos, e contou com a participação de 50(67%) dos 75 atores identificados que poderiam contribuir para a pesquisa. O tempo médio necessário para o preenchimento dos questionários foi de 14 minutos por participante, enquanto as entrevistas demandaram um tempo maior para conclusão, evidenciando o sucesso da metodologia.

A partir das informações obtidas por meio das entrevistas e questionários foi possível inferir que:

Quadro 9 – Diagnósticos apurados dos investigados

b) Falta de compreensão da abordagem intersetorial para a construção e promoção de soluções públicas, inclusive dos atores governamentais locais;

c) Ausência de institucionalização de um plano estratégico integrado ao projeto UNIPAMPA por parte da localidade;

d) Falta de diagnósticos técnicos-setoriais que tenham fundamentado o desenvolvimento da solução pública;
e) Desconhecimento do processo de monitoramento, resultados e avaliação da política pública em curso;
f) Atores governamentais informam que as articulações técnicas para subsidiar debates não ocorreram;
g) Atores não-governamentais e governamentais reconhecem que sua participação no processo foi apenas de legitimar o processo, desta forma, formal; e
h) Arranjos institucionais precários.

Fonte: O autor (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para Queiroz (2013, p.117), a interação entre os diferentes atores envolvidos no processo de concepção de solução pública deve ser intensa em todas as etapas do processo, desde a formulação do problema, dos diagnósticos de causas e efeitos, até o processo de monitoramento e avaliação da intervenção social. Neste sentido, quanto maior for a interação, menos ruídos de informação e comunicação, e maior aderência à solução pública os distintos atores terão.

As respostas provenientes das entrevistas e questionários evidenciam claramente que diversos atores, incluindo os governamentais, não tiveram acesso a informações objetivas para fundamentar tecnicamente os debates durante a etapa de formação de agenda. Um ponto significativo destacado pelas respostas é que os atores não-governamentais em nível local desempenharam um papel formal limitado no processo.

Além disso, os entrevistados mencionam que não têm conhecimento sobre a institucionalização de um plano estratégico, conforme gráficos 8 e 9, que incorporasse a nova solução pública no contexto institucional, local ou regional. Enquanto o projeto educacional de ensino superior tinha como missão operar para promover o desenvolvimento socioeconômico, chama a atenção que os atores políticos não se empenharam na institucionalização desse propósito.

Por fim, surpreende, que 86% com perfil governamental afirmam não saber se houve articulação técnica entre os diferentes entes governamentais para a implementação do Projeto UNIPAMPA, conforme se verifica no gráfico 10.

A partir dos resultados, podemos apurar que as articulações existentes para implementação da solução pública UNIPAMPA foram precárias ou frágeis, o que pode ter contribuído para os problemas remanescentes. A partir disto, se enseja algumas recomendações visando a resolução de intercorrências existentes anterior e remanescentes à implementação da solução pública. Considerando os objetivos estabelecidos e os resultados destes, instigamos a seguir um conjunto de ações mitigadoras do processo de solução pública em andamento:

Figura 23 – Objetivos e recomendações

Objetivos	Descrição	Situação	Recomendação	Ator
Central	Nível de participação e articulação política intergovernamental	Formal, Insuficiente ou precário (gráfico 3)	Fomentar a constituição de pacto intergovernamental	UNIPAMPA; Poder Público Local, Regional e Federal.
Secundários	Diagnósticos para embasar a solução de problema	Não houve ou não identificado (gráfico 4)	Realizar o inventário de problemas por meio de diagnósticos setoriais remanescentes	UNIPAMPA; Poder Público Local
	Promoção de espaços de diálogo e de efetiva participação social	Limitada – Formal (gráfico 3)	Ampliar os espaços de diálogo e participação social, convocando os demais atores	UNIPAMPA
	Ações de planejamento e responsabilização	Não houve (gráfico 5)	Institucionalizar o planejamento local e responsabilização integrada de solução pública	UNIPAMPA; Poder Público Local
	Percepção de monitoramento e avaliação da solução pública	Não houve (gráfico 7 e 8)	Criar soluções de permanente vigilância e avaliação ao plano de ações estabelecido	UNIPAMPA; Poder Público Local

Fonte: Elaborado pelo Autor - 2024.

A falta de coordenação nas políticas públicas representa um desafio persistente que compromete a eficácia e o impacto das ações governamentais. A análise dos aspectos abordados neste artigo revela a complexidade e a interligação das questões enfrentadas na definição da agenda, nos diagnósticos deficientes, no planejamento estratégico inadequado ou na falta deste, na falta de controle social e rotina de retroalimentação, bem como na falta de integração entre os vários atores e esferas governamentais.

É inegável que a definição da agenda requer um esforço coletivo para conciliar interesses diversos, promovendo diálogos construtivos e consensos para permitir a priorização eficaz de questões relevantes para a sociedade. A execução de diagnósticos precisos é fundamental para identificar as verdadeiras causas e impactos dos problemas e soluções, fornecendo uma base sólida para intervenções mais eficazes e direcionadas.

O planejamento estratégico não deve ser visto como um mero procedimento burocrático, mas sim como uma ferramenta vital para garantir a coerência e eficiência das políticas públicas. Definir claramente os objetivos, estabelecer metas realistas e alocar adequadamente os recursos são elementos essenciais para o sucesso das ações propostas.

O monitoramento contínuo das políticas implementadas e a responsabilização das partes envolvidas são aspectos que não podem ser negligenciados. Mecanismos robustos de monitoramento permitem a rápida identificação de desvios e ajustes necessários, garantindo a adaptação contínua das políticas às demandas da sociedade.

Ressalta-se que a conclusão dos resultados se baseia na percepção qualitativa do processo de construção de políticas públicas vivenciado por diferentes atores em nível local. Os resultados refletem um processo que merece constante refinamento, uma vez que a sociedade é orgânica e as suas exigências são influenciadas por um conjunto de aspirações sociais ligadas por um objetivo comum de bem-estar social com justiça e sustentabilidade. Este entendimento alinha-se com a necessidade de evolução da capacidade de

articulação pública do governo, evitando a perda de recursos materiais e imateriais.

Em síntese, para superar a falta de coordenação e a ocorrência de fragilidades nas políticas públicas, é imperativo um esforço conjunto, envolvendo ações coordenadas, diálogo efetivo, investimentos em análises precisas e implementação de mecanismos de monitoramento e responsabilização. Somente através de abordagens integradas e de uma visão multicêntrica é possível avançar na construção de políticas mais coesas e eficazes, alinhadas com as necessidades reais da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.096**, de 23 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, Brasília, ano 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm

Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº n. 11.640**, de 10 de janeiro de 2008. Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11640.htm

Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº n° 10.172**, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências: Diário Oficial da União, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://mapeal.cippe.org/wp-content/uploads/2014/07/Plano-Nacional-de-Educacao-2001.pdf> Acesso em: 2 fev. 2024.

CAPELLA, A.C.N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018. 151 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf Acesso em: 17 dez. 2022.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

COELHO, Beatriz. **Citação direta: diferença entre citação curta e citação longa nas normas da ABNT**. Blog Mettzer. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/citacao-direta-curta-longa/> Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, Beatriz. **Conclusão de trabalho: um guia completo de como fazer em 5 passos**. Blog Mettzer. Florianópolis, 2020. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/conclusao-de-trabalho/> Acesso em: 10 mai. 2021.

COELHO, Beatriz. **Introdução: aprenda como fazer para seu trabalho acadêmico**. Blog Mettzer. Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/introducao-tcc/> Acesso em: 10 mai. 2021.

DMITRUK, Hilda Beatriz (Org.). **Cadernos metodológicos: diretrizes da metodologia científica**. 5 ed. Chapecó: Argos, 2001. 123 p.

FAVARO, Neide de Almeida Lança Galvão; TUMOLO, Paulo Sergio. **A RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO CAPITALISMO: ELEMENTOS PARA UM DEBATE**. Campinas: Educ. Soc., v. 37, 2016. 15 p. (nº. 135, p.557-571). Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9y7GPHb7r7B6HQ6JRXg3nbr/?format=pdf> Acesso em: 17 dez. 2023.

FLORIANI, Lara Bonemer Rocha; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. **A ESTRATÉGIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE JUSTIÇA: UMA ANÁLISE DA MEDIDA DE ACESSO A JUSTIÇA A PARTIR DO NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL**. RJLB, p. 11665-1694, 2020. Ano - nº 4. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_1665_1694.pdf Acesso em: 10 mar. 2024.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política pública: discussão de conceitos**. Revista Interface (Porto Nacional). 2012. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/370/260> Acesso em: 14 abr. 2022.

MARTINS, Everton. **Artigo acadêmico: importância, como escrever e formatação na ABNT**. Blog Mettzer. Florianópolis. Disponível em: <https://blog.mettzer.com/artigo-academico/> Acesso em: 10 mar. 2024.

QUEIROZ, R.B. **Formação e gestão de políticas públicas**. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, v. 1, 2012. (ISBN 978-85-65704-74-8).

SECCHI, LEONARDO. **POLITICAS PUBLICAS: CONCEITOS, ESQUEMAS DE ANALISE, CASOS PRATICOS**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 6- COREDES FRONTEIRA OESTE E CAMPANHA¹⁵⁹

Alex Sander Barcelos Retamoso¹⁶⁰

José Carlos Severo Corrêa¹⁶¹

Nola Patrícia Gamalho¹⁶²

Resumo: O Rio Grande do Sul tem várias regionalizações, entre elas as 9 Regiões Funcionais, as quais agregam os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e tem como objetivo corroborar com o desenvolvimento e planejamento territorial do Estado. Este trabalho tem como objetivo a caracterização da RF6 (COREDEs Campanha e Fronteira Oeste) quanto aos aspectos demográficos, fundiários, sociais e econômicos. Para tanto, foram analisados dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Plataforma de dados da Infraestrutura Estadual de Dados espaciais (IDESE-RS), dados do Ministério do Trabalho-CAGED e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). O trabalho parte do princípio que a RF6 tem três cidades com maior destaque, identificando-as como cidades médias da Região: Bagé, Uruguaiana e Alegrete. Observa-se que a região tem se destacado pela redução populacional e estrutura fundiária de predominância de médias e grandes propriedades. Como região do agronegócio, entende-se que há uma articulação entre os setores primário, secundário e terciário, que aparecem na hierarquia urbana e distinções entre os municípios. Nesse sentido, é salutar que as estratégias de desenvolvimento regional tenham como ponto de partida as especificidades e alteridades da região.

Palavras-Chave: Região Funcional 6; COREDEs; Desenvolvimento territorial.

INTRODUÇÃO

A Região Funcional 6 (RF6), composta pelos Coredes Campanha e Fronteira Oeste (FO), possui um contexto social e econômico que remonta à formação territorial do Rio Grande do Sul nas disputas entre Portugal e Espanha. Ao mesmo tempo, a região atualmente estabelece relações multiescalares e a inserção do meio técnico científico informacional a partir da expansão do agronegócio e dos fluxos sul-americano decorrente do Porto Seco de Uruguaiana. Todavia, vem apresentando redução populacional e atualmente tem 6,66% da população do estado, com redução de 0,27 pontos percentuais, em

¹⁵⁹ O presente trabalho faz parte do projeto de Pesquisa “Cidades médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional: Análise das redes de gestão pública e privada e sua relação com a dinâmica de desenvolvimento em regiões do Rio Grande do Sul”, coordenado pelo Professor Doutor Rogério Leandro Lima da Silveira, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e com financiamento do CNPq. Contou também com o levantamento e produção cartográfica das bolsistas Brenda Machado e Cheila Seibert.

¹⁶⁰ Administrador Doutor. alexretamoso@unipampa.edu.br

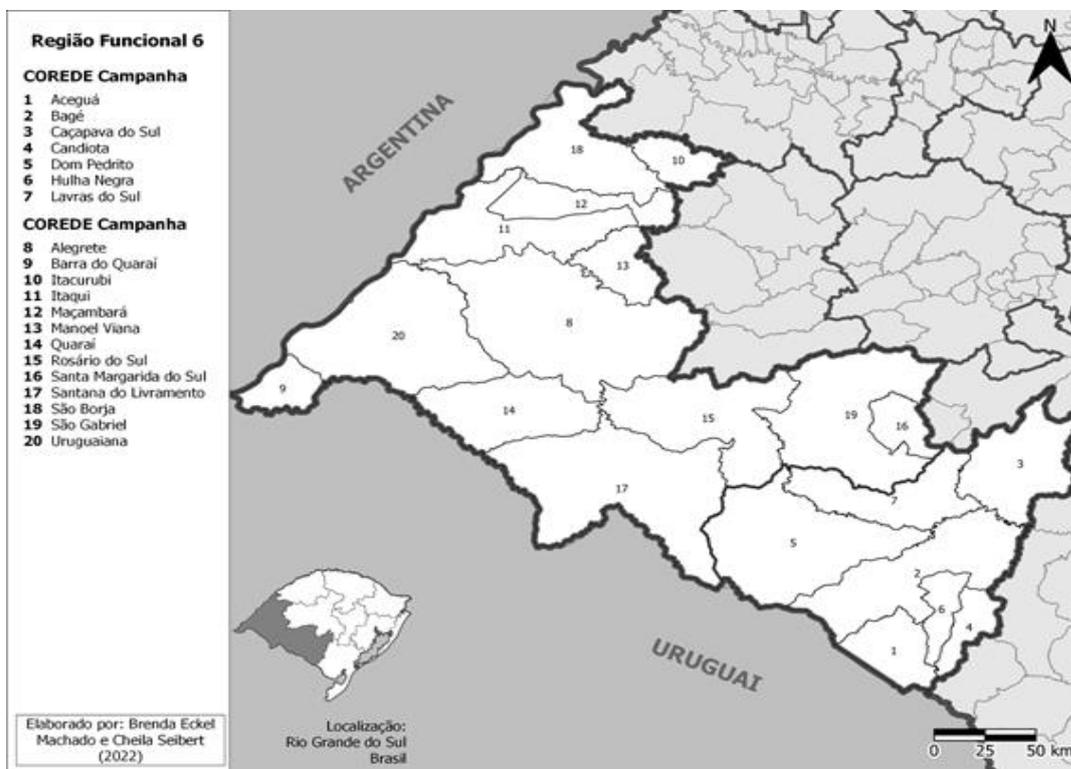
¹⁶¹ Professor doutor em Desenvolvimento Regional. UNIPAMPA. josecorrea@unipampa.edu.br

¹⁶² Professora Doutora. UNIPAMPA. nolagamalho@unipampa.edu.br

comparação com o censo de 2010, que era 6,93% naquela ocasião. (IBGE 2022).

A RF 6 é integrada por 20 municípios, 13 no COREDE FO e 7 no COREDE Campanha. Segundo o Censo de 2022, a região possui 724.606 habitantes, distribuídos em uma área de 64.478,6 km², 22,8% do total do Estado (FEE,2017), perfazendo uma densidade demográfica de 11,6 habitantes por km², sendo que 86% é urbana (CENSO, 2022). Na próxima figura, observa-se a localização da Região Funcional 6 no mapa do Rio Grande do Sul bem como dos municípios que integram os dois COREDES, sendo possível observar sua grande dimensão territorial.

Figura 24 - Localização da RF6 e seus municípios no Rio Grande do Sul.



Fonte: MACHADO; SEIBERT, 2022.

O desenvolvimento do que se denomina metade sul do Rio Grande do Sul tem sido objetivo de sucessivas administrações estaduais e municipais. O contexto histórico e geográfico de produção espacial apresenta implicações na

conjuntura social e econômica da região, que é marcada, predominantemente, por municípios com grandes extensões territoriais e pequenos núcleos urbanos, o que apresenta implicações ou entraves aos deslocamentos de pessoas e produtos. Embora a região esteja interligada entre si e ao estado pelo sistema rodoviário, como as BR 287, BR 472, BR 290, (Fronteira Oeste); BR 293 e BR 392 (Campanha), observa-se menor densidade de estradas e rodovias nessa região. As rodovias estaduais são mais relevantes na Fronteira Oeste, ligando as pequenas cidades às rodovias federais, destacando-se principalmente a RS 377 ligando as BRs 293, 290 e 287.

É evidente o papel das rodovias BR 290 e 293, que conectam a região no sentido oeste-leste com a capital e o porto de Rio Grande, já a BR 472 faz a conexão no sentido sul-norte. Numa região muito extensa com baixa taxa de urbanização, as rodovias se configuram como de extrema importância tanto na viabilização das conexões como nos entraves, como por exemplo a ponte de uma via só na BR 472, entre os municípios de Uruguaiana e Itaqui, ou mesmo a ausência de pontes sobre o Rio Ibicuí no chamado miolo da região, com grandes áreas de cultivo de arroz, municípios de Maçambará e Manoel Viana, atendidos pela rodovia RS 529.

Este trabalho compõe o projeto: “Cidades médias, gestão territorial e desenvolvimento regional: análise das redes de gestão pública e privada e sua relação com a dinâmica de desenvolvimento em regiões do Rio Grande do Sul”. Esse recorte tem como objetivo contextualizar a referida região, identificando potenciais centralidades, de forma a subsidiar a reflexão acerca do papel de intermediação das cidades médias de Bagé, Uruguaiana e Alegrete.

Compreende-se que a produção do espaço é dinâmica, em coexistência de permanências e transformações, pobreza e riqueza. Visando interpretar essa complexidade, o artigo apresenta a caracterização da região de estudo a partir dos conteúdos demográficos, fundiários, econômicos e sociais. Para essa contextualização, o projeto proporcionou o levantamento e cartografia de dados estatísticos do IBGE, IEDE-RS, CAGED e RAIS no período de 2010 a 2021.

CARACTERIZAÇÃO DA RF6

Como consequência da configuração regional relacionada à constituição e defesa de fronteiras ainda no período colonial, a ocupação da região deu-se através de concessões de grandes extensões de terras. Logo, tem-se a característica fundiária de predomínio de médias e grandes propriedades, cuja matriz econômica inicial foi a pecuária e que ao longo do século XX, com a modernização da agricultura, tem-se a expansão do agronegócio, como a produção de arroz e soja. Os municípios em sua maioria se caracterizam pela contradição de grandes extensões territoriais rurais e predomínio de população urbana em médios e/ou pequenos núcleos urbanos. Logo, a estrutura urbana é esparsa e com vazios demográficos, o que reduz a densidade demográfica. Além disso, está inserida nas dinâmicas de fronteira com Argentina e Uruguai, o que, contudo, não constituiu um ativo para seu desenvolvimento, devido principalmente aos entraves burocráticos e políticos entre os países.

A RF6 apresenta baixa densidade demográfica, com apenas 11 habitantes por km². Desse universo, 2 municípios se destacam: Bagé com 117.938 habitantes e Uruguaiana, com 117.210 habitantes, e na hierarquia socioespacial da REGIC, correspondem a centros sub-regionais A. Alegrete e Santana do Livramento apresentam montante populacional considerável no contexto regional, sendo respectivamente 72.409 e 84.421 habitantes, 14 municípios têm menos de 50 mil habitantes e desses, 8 têm menos de dez mil habitantes.

Enquanto região do agronegócio (ELIAS, 2012), a RF6 tem alta taxa de urbanização: 78,5% no COREDE Campanha e 88,9% no COREDE FO (IBGE 2010). Embora a alta taxa de urbanização, a região possui também 6 municípios com taxa de urbanização inferior à 50%: Aceguá, Candiota, Hulha Negra, Itacuribi, Maçambará e Santa Margarida do Sul (IBGE, 2023). Essas diferenças intensificam a articulação regional para o acesso a serviços e comércios mais especializados nas cidades de maior porte ou médias.

Na dinâmica demográfica, a RF6 apresenta redução populacional nos últimos três censos do IBGE: 768.841 (2000), 746.419 (2010) e 724.606 (2022).

Das cidades médias da região, Bagé, Uruguaiana e Alegrete, apenas a primeira apresentou um pequeno crescimento no Censo de 2022 em comparação a 2010, mas ainda menor do que em 2000. A população em 2000 era de 118.767, em 2010 reduziu para 116.794, aumentando para 117.938 em 2022.

Já Uruguaiana e Alegrete têm apresentado sistematicamente perda populacional, respectivamente 126.939 e 84.338 (2000); 125.435 e 77.653 (2010); e 117.210 e 72.409 (2022). De outro lado, Santana do Livramento apresentou uma dinâmica distinta com decréscimo populacional entre 2000 e 2010 e crescimento populacional entre 2010 e 2022: 90.849 (2000), 82.464 (2010) e 84.421 (2022), fenômeno que deve ser objeto de análise em outro momento.

Bagé e Santana do Livramento foram os únicos municípios com mais de 50 mil habitantes da RF6 que apresentaram crescimento demográfico entre 2010 e 2022. Os demais, com crescimento pouco expressivo, foram municípios de pequeno porte: Quaraí com 23.500 habitantes, Candiota com 10.710 habitantes, Barra do Quaraí com 4.241 habitantes, Santa Margarida do Sul com 2.596 habitantes.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA E DINÂMICA ECONÔMICA

A RF 6 é notabilizada pela concentração fundiária, marcador histórico, social e político da região, na qual 45,36% dos estabelecimentos rurais possuem mais de 50 hectares. Os Coredes Campanha e FO têm, respectivamente, 40,11% e 48,15% dos estabelecimentos nessa categoria. Dez municípios da região têm mais de 50% dos estabelecimentos com mais de 50 hectares, como segue: Maçambará (77%), Barra do Quaraí (70,54%), Itaqui (65,89%), Uruguaiana (62,54%), Dom Pedrito (59,33%), Lavras do Sul (56,38%), Quaraí (55,94%), Bagé (54,65%), Rosário do Sul (54%) e Alegrete (51,74%). As três cidades médias da Região encontram-se nessa categoria de estrutura fundiária, o que também é um indicador da divisão do trabalho e das suas funções de intermediação e cidade do agronegócio. No recorte de estabelecimentos com mais de 100 hectares, tem-se esses municípios também em destaque, sendo

que Bagé, Alegrete e Uruguaiana têm respectivamente 42,85%, 39,83% e 54,92% dos estabelecimentos com mais de cem hectares. Com menor proporção de estabelecimentos rurais com mais de 50 hectares tem-se: Candiota (21,56%) e Hulha Negra (15,46%). Dado o uso do solo para agricultura mecanizada e pecuária, tem-se a característica de concentração populacional nas cidades, com exceção das cidades pequenas e com concentração de população rural da região.

Na RF 6, conforme o Censo Agropecuário de 2017 são registradas 23.646 estabelecimentos, dos quais 55,7% (13.180) são declarados como da agricultura familiar. No Corede Campanha esse percentual é de 60,6%, destacando-se Hulha Negra (84,4%), Candiota (77,4%) e Caçapava do Sul (64%), sendo que os demais municípios esse índice é menor do que a média. De forma inversa, ou seja, como as propriedades informadas como não familiares, destacam-se Bagé (54,1%), Lavras do Sul (53,7%) e Dom Pedrito (53,5%).

No Corede FO a situação é um pouco distinta, 53,1% das propriedades são declaradas como familiares, com a maior concentração desse tipo de estabelecimento em Itacurubi (74,1%), Manoel Viana (65,8%) e Santa Margarida do Sul (63,8%). Já nos municípios de Maçambará, Barra do Quaraí, Itaqui e Uruguaiana a proporção é invertida, 79,1%; 74%; 68,2% e 64,7%, respectivamente das propriedades declaradas como não familiares.

Por se tratar de uma região de fronteira, e que aos poucos vem se integrando a economia global, nos últimos vinte anos o comércio internacional estabeleceu vínculos regionais a partir, dos fluxos de comércio com países vizinhos, principalmente no que tange aos países membros do MERCOSUL, neste sentido as cidades de São Borja e Uruguaiana, no caso da fronteira com a Argentina, possuem infraestrutura apropriada para o desembarço aduaneiro, ambas contam com uma dinâmica regional diferenciada, pois apresentam um grande fluxo de veículos, principalmente de carga.

Sobre essa dinâmica podemos observar o volume do fluxo de veículos carregados, principalmente no que tange às exportações, com o Porto Seco de Uruguaiana concentrando o maior volume de cargas. Outra observação

interessante, é que de todas as unidades aduaneiras da jurisdição, em especial por suas localizações estratégicas, fica demonstrada pelos números que Uruguaiana e São Borja, conjuntamente, exercem significativa influência nas operações aduaneiras da região e, por consequência, a fronteira com a Argentina é a que tem o maior fluxo operacional, na jurisdição.

INDICADORES SOCIAIS

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) agrega indicadores de educação, saúde e renda, constituindo um importante indicador socioeconômico. Conforme o Atlas Socioeconômico do RS, considera-se índice alto acima de 0,800, médio entre 0,500 e 0,799 e baixo, menor de 0,499. No ano de 2019, o IDESE do estado foi apurado em 0,776. Dentre os 28 Coredes, a Campanha apresenta um IDESE de 0,746 (22º) e a FO é 0,728 (25º). Dentre as 9 RF's, a RF6 encontra-se em 7ª no ranking, ou seja, a região está entre os piores indicadores do IDESE do Estado.

Na Campanha, há relativa uniformidade na magnitude do indicador, todos os municípios encontram-se na faixa de 0,7 a 0,749. O menor indicador está em Caçapava do Sul com 0,709 e os mais altos são Aceguá e Bagé, com 0,748. Na FO a situação é mais desigual, Uruguaiana e Barra do Quaraí, estão na faixa mais baixa, entre 0,65 e 0,699, já Alegrete, Santa Margarida do Sul e Maçambará possuem os maiores indicadores, ainda na faixa média, sendo respectivamente: 0,780 e 0,769. Os indicadores do IDESE das cidades médias da região Bagé, Uruguaiana e Alegrete são respectivamente: 0,748, 0,696 e 0,758.

Quadro 10 – Indicadores de IDHM, IDESE e IFDM

Município	IDHM 2010	IDHM 2010			IdeSE 2018	IFDM 2016
		Renda	Longevidade	Educação		
Campanha	0,699	0,703	0,852	0,577	0,746	0,7166
Aceguá	0,687	0,703	0,852	0,541	0,748	0,7166
Bagé	0,740	0,739	0,848	0,647	0,748	0,7912
Caçapava do Sul	0,704	0,699	0,855	0,585	0,709	0,7419
Candiota	0,698	0,704	0,860	0,562	0,744	0,6751
Dom Pedrito	0,708	0,715	0,848	0,585	0,746	0,7404
Hulha Negra	0,643	0,653	0,796	0,512	0,733	0,6715
Lavras do Sul	0,699	0,683	0,868	0,577	0,717	0,6398
Fronteira Oeste	0,699	0,692	0,843	0,585	0,728	0,7186
Alegrete	0,740	0,720	0,849	0,664	0,758	0,7730
Barra do Quaraí	0,662	0,659	0,802	0,548	0,700	0,6842
Itacurubi	0,657	0,692	0,804	0,509	0,703	0,6856
Itaqui	0,713	0,687	0,843	0,626	0,732	0,7552
Maçambará	0,684	0,664	0,832	0,580	0,769	-
Manoel Viana	0,655	0,686	0,766	0,534	0,723	0,6571
Quaraí	0,704	0,673	0,852	0,609	0,690	0,7577
Rosário do Sul	0,699	0,705	0,841	0,576	0,705	0,7169
Santa Margarida do Sul	0,663	0,691	0,870	0,484	0,780	0,6747
Santana do Livramento	0,727	0,715	0,846	0,636	0,740	0,7597
São Borja	0,736	0,720	0,860	0,643	0,742	0,7160
São Gabriel	0,699	0,711	0,822	0,585	0,717	0,7203
Uruguaiana	0,744	0,722	0,863	0,661	0,696	0,7214
Região Funcional 6	0,699	0,698	0,848	0,581	0,737	0,7176
Elaborado por Brenda Eckel Machado, a partir de Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010), DEEDADOS (2018) e FIRJAN (2016).						
*- = Município com dados não disponíveis.						

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um ajuste do IDH e contempla as dimensões de renda, longevidade e educação. O IDHM muito baixo vai até 0,499, baixo de 0,500 a 0,599, médio de 0,600 a 0,699, alto de 0,700 a 0,799 e muito alto de 0,800 a 1,00. No ano de 2010, o IDHM nas duas regiões coredianas e conseqüentemente na RF 6 foi de 0,699, considerado médio, na classificação da ONU, ao passo que no RS é 0,746, alto.

Destaca-se Alegrete na FO e Bagé na Campanha, com o índice de 0,740, os mais altos. Já Hulha Negra na Campanha e Manoel Viana na FO apresentam os piores indicadores, 0,643 e 0,655 respectivamente. Com índice considerado médio, observa-se Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana,

Rosário do Sul, São Gabriel e Santa Margarida do Sul na FO; e Aceguá, Candiota, Hulha Negra e Lavras do Sul na Campanha.

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é mais um indicador que possibilita analisar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios no Brasil. Abrange informações sobre renda, Emprego, saúde e educação. Varia de 0 a 1 e quanto mais próximo do 1, maior o desenvolvimento. No ano de 2016, o IFDM é considerado moderado na Campanha, Fronteira Oeste e na RF 6 como um todo, sendo respectivamente: 0,7166, 0,7186 e 0,7176. No RS como um todo os indicadores estão também, na média, nesse estágio de desenvolvimento segundo classificação da FIRJAN.

Bagé é o município que mais se aproxima do desenvolvimento considerado alto, com 0,7912, e Alegrete na Fronteira Oeste com 0,7730. De outro lado, observa-se que Lavras do Sul na Campanha, com 0,6398 e Manoel Viana na Fronteira Oeste com 0,6571 apresentaram os piores índices.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) fornece um panorama da vulnerabilidade social. O indicador é construído a partir de três dimensões: infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho. É considerado muito baixo de 0 a 0,200; baixo de 0,200, médio de 0,3 a 0,4, alto de 0,4 a 0,5 e muito alto com mais de 0,5. No geral, o IVS é considerado baixo, com a RF6 em 0,256. Não há municípios com IVS muito baixo, no entanto há quatro municípios com média vulnerabilidade, Aceguá (0,322) e Hulha Negra (0,36) na Campanha, e Manoel Viana (0,306) e Maçambará (0,301) na FO.

No quesito rendimentos inferiores a meio salário mínimo, os destaques negativos vão para Hulha Negra na Campanha e Itacurubi na FO, com 42,76% e 44,81% da população auferindo essa renda mensal. O destaque positivo vai para Bagé e Alegrete, que apresentam índices na casa dos 27%.

Com relação ao índice de Gini, os dados são relativamente uniformes, em torno 0,53, destoando Bagé na Campanha com 0,56 e na FO Itacurubi (0,63), Uruguaiana (0,57) e São Borja (0,55). A média da RF é 0,525. Caçapava do Sul e Barra do Quaraí são os melhores índices (0,48). Neste quesito, a Campanha apresenta melhores indicadores do que a FO, 5,71% contra 6,31%. Bagé destoa

da região com um índice de desocupação de 7,89%. Na FO, São Gabriel (7,97%), Barra do Quaraí (7,9%) e Uruguaiana (7,73%) apresentam os piores resultados. De outro lado Itacurubi (0,24%) e Santa Margarida do Sul (1,58%). A média da região é 6,01%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RF6 apresenta certa homogeneidade quanto às dinâmicas econômicas e populacionais. Tem predomínio de população urbana e está no contexto de redução populacional do Estado. Sua formação histórica e situação geográfica se encaminharam para a constituição de propriedades de grande extensão e de importância econômica e política para a cadeia do agronegócio, o que pode ser observado na articulação entre setor primário e secundário, logo, terciário também. Despontam como cidades médias Uruguaiana e Alegrete no Corede FO e Bagé no Corede Campanha. Embora Alegrete e Santana do Livramento tenham indicadores semelhantes, a identificação de Alegrete como cidade média decorre da maior densidade de instituições públicas ali alocadas, o que será objeto da próxima etapa da pesquisa.

Os dados demonstram que embora o agronegócio seja um setor de alta tecnologia e associado a riquezas, há significativas desigualdades como pode ser observado nos indicadores do IDESE, o IDHM e o IFDM considerados médios ou moderados. Isso somado à redução populacional e predomínio da cadeia produtiva do agronegócio pode constituir uma explicação para a região não ser muito competitiva em termos de atração de investimentos e empreendimentos.

REFERÊNCIAS

- ELIAS, Denise. Relações campo-cidade, reestruturação urbana e regional no Brasil. **XII Colóquio Internacional de Geocrítica**. Bogotá, 2012. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas.htm> >. Acesso em agosto de 2019.
- IBGE. (2000). **Censo demográfico**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9663-censo-demografico-2000.html?edicao=9771>. Acesso em: 10 dez. 2023

- IBGE. (2010). **Censo demográfico**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503> . Acesso em: 10 dez. 2023
- IBGE (2017). **Censo agro 2017**. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 dez. 2023
- IBGE. (2020). **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/regic/#/home>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- IBGE (2022). **Censo demográfico**. Principais resultados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 10 dez. 2023
- IBGE Cidades. (2023). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 dez. 2023
- IRGA. Instituto Rio Grandense do arroz. (2020) **Irga divulga ranking de arrecadação de 2020**. Disponível em: <https://irga.rs.gov.br/irga-divulga-ranking-de-arrecadacao-de-2020>. Acesso em: 10 dez. 2023
- RAIS. Relação Anual das Informações Sociais. (2023). **Estabelecimentos**. Disponível em <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>. Acesso em; 27 dez. 2023.
- RIO GRANDE DO SUL.(2006). **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese. Porto Alegre: SCP.
- RIO GRANDE DO SUL (2020). **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/edicao> Acesso em 20 dez. 2023.

GESTÃO DE PROCESSOS DE NEGÓCIOS: UMA PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO EFICIENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Mateus Silva de Medeiros¹⁶³
Tiago Costa Martins¹⁶⁴

Resumo: A abordagem típica para formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, aliada aos diferentes *stakeholders* envolvidos no processo da gestão pública local e ao elevado número de instrumentos legais regendo todos esses processos e recursos, pode gerar dificuldades para a administração pública local. Entre esses problemas é possível citar a ineficiência no processo de implementação das políticas por parte do governo local. O presente trabalho busca apresentar uma alternativa para o planejamento governamental local referente ao processo de implementação de políticas públicas e discutir de que maneira ela e suas técnicas e ferramentas podem auxiliar na implementação eficiente de políticas públicas a nível local e regional. A gestão de processos de negócios, ou *business process management* (BPM), caracterizada como uma disciplina gerencial, pode contribuir para a eficiência na implementação local de políticas públicas e, inclusive, nos processos locais da administração pública como um todo. Por meio da realização de pesquisas bibliográficas, a gestão de processos de negócios é apresentada, assim como algumas ferramentas e tecnologias que podem auxiliar no seu processo de adoção por parte da administração pública local. Uma destas ferramentas é o mapeamento de processos utilizando *business process modeling notation* (BPMN), uma linguagem com notação própria para o desenho de fluxogramas de processos. Por fim, são apresentadas algumas características da gestão de processos de negócios e sugestões para a administração pública local que fizer o seu uso, buscando contemplar os burocratas de rua no processo e atingir a eficiência na implementação local de políticas públicas.

Palavras-Chave: Implementação de Políticas Públicas; Gestão de Processos de Negócios; Business Process Management.

INTRODUÇÃO

A elaboração de políticas públicas no Brasil ocorre, de forma majoritária, pelo governo federal. Já a implementação dessas políticas normalmente é delegada aos estados e municípios, seguindo uma abordagem predominantemente *top-down*. O processo de implementação das políticas públicas, conforme Silva e Melo, quase nunca é encarregado para um único agente, e ocorre em organizações diversas, destacando que:

Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar os *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas (SILVA; MELO, 2000, p.13).

¹⁶³ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - PPGPP, UNIPAMPA. Email: mateusmedeiros.aluno@unipampa.edu.br

¹⁶⁴ Doutor em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Docente no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - PPGPP, UNIPAMPA. Docente no Programa de Pós-graduação em Patrimônio Cultural da Universidade Federal de Santa Maria. Email: tiagomartins@unipampa.edu.br

Dentro da organização local, a gestão municipal ou estadual do poder executivo pode utilizar diferentes *stakeholders* durante o processo de implementação das políticas públicas, como servidores públicos efetivos, cargos comissionados, servidores oriundos de contratos emergenciais temporários ou ainda terceirizar a execução de tarefas e atividades. Além disso, as políticas públicas costumam abranger áreas distintas, especialmente considerando todo o processo desde sua elaboração e principalmente durante sua implementação, sendo necessária a participação de equipes multidisciplinares no processo. Todos esses *stakeholders* são identificados na literatura como burocratas de rua. Lipsky define os burocratas de rua:

Os trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos e que têm poder substancial na execução de seu trabalho são chamados de burocratas de nível de rua. Organizações do serviço público que empregam um número significativo de burocratas de nível de rua em relação à sua força total de trabalho são chamadas de burocracias de nível de rua. Os típicos burocratas de nível de rua são os professores, policiais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles (LIPSKY, 2019, p.37).

Ao analisar as políticas públicas e os *stakeholders* envolvidos na elaboração e principalmente na implementação destas, é possível observar que existem inúmeras leis, decretos, regulamentos e outros instrumentos legais e normativos regendo todo este processo. O instrumento legal que institui a política pública, normalmente uma lei ou um decreto, é o mais evidente, porém é comum este estar relacionado a outros instrumentos já existentes ou mesmo possuir mecanismos auxiliares e complementares, como regulamentos, guias, manuais e editais. Além disso, lembrando o princípio da legalidade existente na administração pública, todas as ações, cargos e estruturas organizacionais envolvidos na esfera pública possuem sua regulação legal, com instrumentos próprios. Desta maneira o arcabouço legal envolvido durante a implementação de uma política pública costuma ser extenso e complexo.

Esta extensão e conseqüente complexidade de instrumentos legais envolvidos, aliada à abordagem *top-down*, com políticas desenhadas para

atender as diversas regiões e municípios brasileiros sem considerar suas especificidades, pode gerar dificuldades para a administração pública local, especialmente para o processo de implementação das políticas públicas. Entre estas dificuldades destaca-se a ineficiência na aplicação dos recursos públicos. Dentro do trabalho proposto o conceito de eficiência segue o entendimento apresentado por Januzzi (2005), o qual define que a dimensão avaliativa da eficiência busca o acompanhamento das ações estatais quanto ao uso dos recursos. Sano e Montenegro Filho (2013) corroboram esse entendimento ao afirmar que a eficiência significa fazer mais com menos recursos. Diante das limitações de recursos que os municípios possuem, a eficiência na implementação das políticas públicas se torna um fator primordial para que os seus objetivos sejam plenamente alcançados.

Durante a realização de pesquisas documentais, pesquisas bibliográficas e pesquisas de campo, por meio da técnica de observação direta realizada nas secretarias e departamentos da Prefeitura Municipal de São Borja, foi possível observar a complexidade no processo de implementação das políticas públicas. Da mesma maneira, foi possível identificar dificuldades relacionadas à eficiência na aplicação dos recursos geridos pelo poder executivo municipal.

Diante da situação apresentada, surge a necessidade de se encontrar maneiras para contornar as dificuldades apontadas. Com esta finalidade, foram realizadas pesquisas bibliográficas buscando soluções adotadas para problemas e situações similares, sendo identificada e selecionada para estudo a gestão de processos de negócios. O presente trabalho tem como objetivo apresentar e descrever a gestão de processos de negócios, detalhando como ela pode contribuir para a implementação eficiente de políticas públicas.

DESENVOLVIMENTO

O trabalho apresentado utiliza a pesquisa bibliográfica a partir de uma abordagem qualitativa, sendo realizada em conjunto com a técnica de análise ambiental. Conforme Santos, Martins e Santos (2021), a análise ambiental consiste em uma etapa que busca a identificação de exemplos que possam

servir de subsídio para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, através de suas similaridades em relação ao público que se destina, ao produto em si e também em relação a organizações do mesmo setor da proposta.

Foram realizadas pesquisas em bancos de dados científicos, buscando por trabalhos que contribuíssem para a solução do problema em questão, a ineficiência no uso de recursos, e que fossem desenvolvidos em organizações similares, instituições públicas. Para as buscas foram utilizadas palavras-chave como implementação de políticas públicas, eficiência, qualidade, gestão pública, organizações públicas, gestão de processos de negócios, administração pública, desempenho, *business process management* e BPM. Conforme as buscas eram realizadas, adicionava-se operadores lógicos para a filtragem e delimitação dos resultados a partir das palavras-chave definidas, buscando selecionar qualitativamente os trabalhos com maior potencial de contribuição para a pesquisa, a partir dos seus objetivos.

Gestão de processos de negócios é a tradução para o termo original, em inglês, *business process management*, também identificado pela sigla BPM. O termo negócio é utilizado no sentido de “pessoas que interagem para executar um conjunto de atividades de entrega de valor para os clientes” (ABPMP, 2013, p. 35), abrangendo os mais diversos tipos de organizações com ou sem fins lucrativos, desta maneira contemplando a administração pública. Segundo a ABPMP, a BPM consiste em:

Uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos (ABPMP, 2013, p.40).

Em complemento, dos Santos Melo Lima *et. al.* (2021, p. 53) afirmam que a BPM “surge como uma combinação de métodos unidos de apoio à gestão organizacional, para auxiliar na melhoria da qualidade de produtos e serviços, provendo gestão sistemática dos processos organizacionais e suas atividades”. A ABPMP (2013, p. 42) esclarece que a BPM “compreende um corpo de

conhecimento composto por princípios e melhores práticas para orientar uma organização, e não uma metodologia prescrita ou um kit de ferramentas”. Dumas et al. (2018, p. 5), conceituam o BPM como “um conjunto de métodos, técnicas e ferramentas para descobrir, analisar, redesenhar, executar e monitorar processos de negócios”.

Segundo Porto de Albuquerque (2012), a abordagem de BPM persegue dois objetivos principais: visa à formalização dos processos em modelos ou diagramas, a fim de estruturar o trabalho e melhorar o controle, conferindo maior previsibilidade às atividades organizacionais. Por outro lado, a obtenção de flexibilidade tem se tornado um dos principais objetivos de projetos de BPM na atualidade. Projetos de BPM devem, portanto, contrabalançar a formalização da modelagem de processos com estratégias de gestão de mudanças, de modo a assegurar a manutenção da flexibilidade organizacional.

É possível observar a importância com que a BPM trata os processos nas organizações, destacando o seu papel fundamental dentro da disciplina. Sobre os processos, Van Der Aalst e Van Hee conceituam da seguinte maneira:

Um processo consiste num número de tarefas que têm de ser executadas e um conjunto de condições que determinam a ordem das tarefas. Um processo pode também ser chamado de procedimento. Uma tarefa é uma unidade lógica de trabalho que é executada como um elemento indivisível por um recurso (VAN DER AALST, VAN HEE, 2009).

Seguindo esse entendimento, Usirono (2015) define processo como um conjunto de atividades que se relacionam para atingir um objetivo. Segundo a ABPMP (2013, p. 35), processos são definidos como “uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados”. Davenport (1994) apresenta a gestão de processos como uma atividade necessária para garantir o cumprimento dos objetivos, de maneira eficaz, definidos pelas instituições. Davenport (1994) também destaca que a melhoria de processos surge a partir de dois aspectos, a visão da instituição como um conjunto de processos e o redesenho de seus processos fundamentais, o que acaba permitindo uma redução de custos. Neste ponto retornamos ao entendimento de eficiência apresentado anteriormente,

pois uma redução de custos implica diretamente na possibilidade de se realizar mais com os mesmos recursos, ou ainda com menos. Segundo Gonçalves:

Os processos não criam apenas as eficiências de hoje, mas também garantem o futuro por meio de habilidades que se aplicam aos novos produtos. A rápida inovação dos processos pode resultar em capacitações organizacionais melhoradas que permitem, por exemplo, que os novos produtos sejam desenvolvidos mais rapidamente (GONÇALVES, 2000, p. 14).

Assim, é possível observar que a adoção da gestão de processos na administração pública local pode contribuir para o uso eficiente do orçamento público, especialmente durante a etapa de implementação das políticas públicas. Contudo, por se tratar de uma disciplina gerencial que possui diversos aspectos, como métodos, tecnologias, estratégias e ferramentas, é compreensível que a sua adesão e execução sejam realizadas de forma gradual. Portanto é importante apresentar e descrever também as técnicas iniciais que podem ser utilizadas, como por exemplo o mapeamento de processos.

O mapeamento de processos se trata de uma atividade que busca identificar como os processos são realizados na instituição e apresentá-los de maneira clara, normalmente utilizando recursos gráficos, a fim de se localizar problemas ou etapas no fluxo de desenvolvimento e execução dos processos que podem ser melhoradas, buscando atingir os objetivos da instituição de maneira mais eficiente. Mello afirma que:

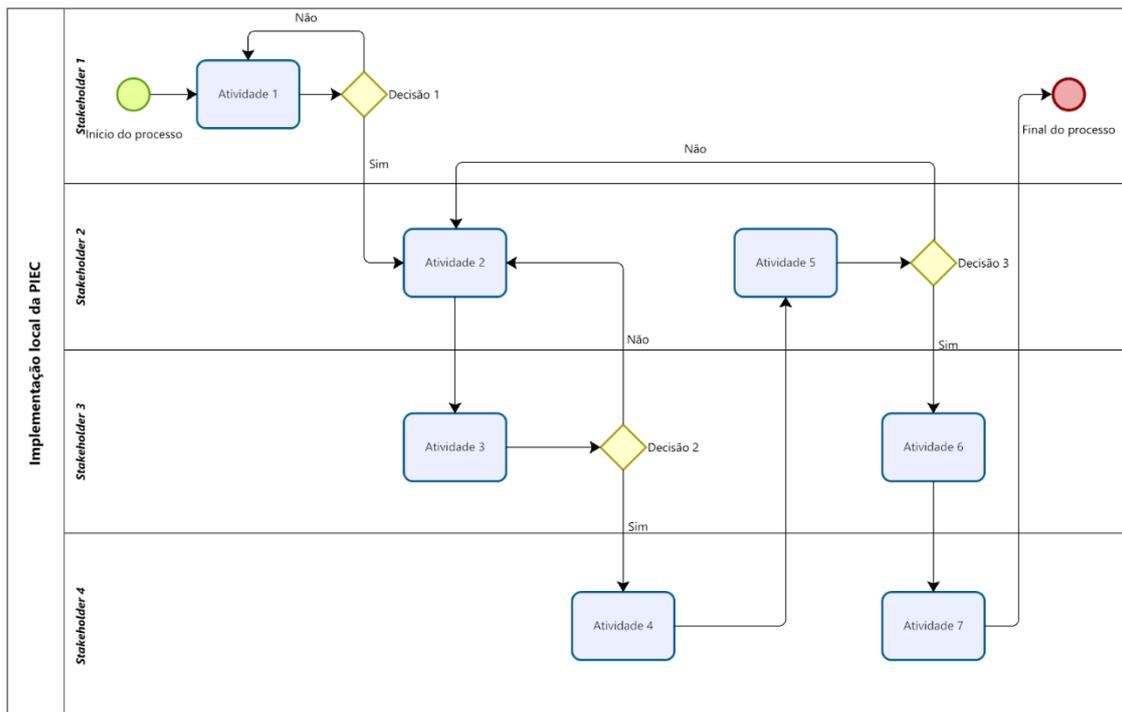
A escolha do mapeamento como ferramenta de melhoria se baseia em seus conceitos e técnicas que quando empregadas de forma correta, permite documentar todos os elementos que compõem um processo e corrigir qualquer um desses elementos que esteja com problemas sendo uma ferramenta que auxilia na detecção das atividades não agregadoras de valor (MELLO, 2008, p. 27).

Rother e Shook (2000) descrevem o mapeamento de processos como uma ferramenta que fornece uma visão macro de todo o processo da organização. Pavani Júnior e Scucuglia (2011) destacam que o mapeamento é importante pois auxilia a determinar onde e como melhorar os processos, contribuindo para estabelecer as atividades necessárias e reduzir a

complexidade dos processos, a fim de se atingir os objetivos de maneira eficiente. As técnicas para se realizar o mapeamento de processos são variadas, porém uma das mais utilizadas é o fluxograma, que descreve os processos de maneira gráfica utilizando símbolos.

Existem diversas opções e padrões para realizar o mapeamento de processos através de fluxogramas, entretanto o padrão mais adotado atualmente, conforme indicado pelas pesquisas bibliográficas, é o Business Process Modeling Notation (BPMN), que, segundo Amarilla e Iarozinski Neto (2018), é “um dos métodos utilizados para conhecer com detalhes e profundidade todas as operações que ocorrem dentro das organizações”. A linguagem BPMN se trata de uma notação moderna, com constantes atualizações e revisões, que utiliza recursos gráficos para representar o fluxo dos processos através de um fluxograma horizontal, conforme exemplificado na figura abaixo.

Figura 25 – Exemplo de fluxograma horizontal utilizando a BPMN



Fonte: Autores, 2024.

Segundo Amarilla e Iarozinski Neto (2018), a linguagem BPMN permite modelar os processos de negócios em um ambiente gráfico de forma ágil e simples, porém de maneira precisa, através do uso de um padrão simbólico que solucionou uma série de lacunas na modelagem a partir de métodos anteriores. O mapeamento de processos de negócios utilizando BPMN permite que o fluxo seja modelado da forma como é executado atualmente, da maneira mais fiel possível, obtendo a versão inicial do processo modelado. A partir da versão inicial, são realizadas análises e avaliações, buscando encontrar falhas e pontos de melhoria no fluxo do processo, a fim de se realizar as adequações pertinentes e o mapeamento de um novo processo, mais eficiente, a ser adotado pela instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentou algumas dificuldades enfrentadas pelas administrações públicas locais, como executivo municipal e estadual, durante o

processo de implementação das políticas públicas. Tais dificuldades, em especial a ineficiência no uso dos recursos públicos, têm como origem a complexidade legal existente na administração pública e a abordagem típica de formulação e implementação das políticas públicas. A ineficiência se apresenta como um problema crítico para o desenvolvimento regional, em especial ao se considerar a situação de recursos limitados com os quais as administrações locais têm gestão.

Como alternativa para superar o problema e as dificuldades apontadas, o trabalho de pesquisa buscou soluções que pudessem ser adotadas no âmbito da administração pública local, tendo identificado e descrito a gestão de processos de negócios, conhecida também pela sigla BPM (business process management). Como disciplina gerencial ampla, com um grande leque de ferramentas e tecnologias disponíveis, o trabalho selecionou e apresentou o mapeamento de processos, que consiste em uma ferramenta que pode fornecer uma visão macro de todos os processos realizados na instituição.

Para a realização do mapeamento de processos de negócios, foi apresentada a linguagem Business Process Modeling Notation (BPMN), uma notação moderna que usa recursos gráficos para representar o fluxo dos processos. A BPMN permite realizar o mapeamento dos processos de negócios da maneira como são realizados atualmente pela instituição, possibilitando uma análise e avaliação destes processos, buscando pontos de falha e possibilidades de melhoria, a fim de se atingir os objetivos da instituição de maneira eficiente. Além disso, o mapeamento de processos de negócios é passo inicial e fundamental para uma possível automação de processos através de sistemas eletrônicos.

Ao considerar o caso específico do processo de implementação local de políticas públicas, a gestão de processos de negócios pode auxiliar na organização dos instrumentos legais envolvidos, contribuindo com o planejamento governamental da administração pública local. Isto possibilita a organização de seus processos internos e a implementação eficiente das políticas públicas por parte da administração pública local.

Contudo, é necessário que sejam realizados trabalhos de acompanhamento, analisando e avaliando a adoção da gestão de processos de negócios na administração pública local, a fim de verificar e mensurar a sua contribuição na eficiência da implementação de políticas públicas. Além disso, é necessário salientar que, assim como o ciclo das políticas públicas considera os interesses políticos para a formação de agenda política durante a formulação e implementação das políticas, a própria gestão de processos e sua adoção também devem levá-los em consideração. A gestão de processos de negócios, por se tratar de uma disciplina que envolve técnicas, ferramentas, tecnologias e a própria cultura e mudança de paradigma da organização, deve ser implementada e apoiada pela gestão superior da instituição, demonstrando interesse para colocá-la em prática e contribuindo para a sua adoção junto aos demais níveis hierárquicos.

O apoio mencionado deve ir além de instrumentos legais publicados pela administração da instituição. Considerando o princípio da legalidade existente na administração pública, a própria gestão de processos de negócios deve ser realizada de acordo com as normas legais existentes. Contudo, a simples existência de instrumentos legais e de processos mapeados, por exemplo, não devem ser suficientes para que os objetivos sejam alcançados de maneira eficiente. São necessárias ações que levem em consideração e envolvam os *stakeholders* diretamente afetados pelos processos e pelas políticas públicas, especialmente os burocratas de rua, que são responsáveis pela implementação das políticas e execução dos processos. É necessário considerar também a conscientização desses atores para reduzir qualquer possível resistência em relação à alteração dos processos realizados pela administração pública local.

O próprio mapeamento de processos pode fomentar outras ações importantes que contemplem os burocratas de rua, como a elaboração de processos desenhados de maneira lúdica para melhor compreensão, criação de materiais de apoio como guias e cartilhas, e inclusive subsidiar a realização de cursos de formação. É importante frisar que a gestão de processos de negócio se caracteriza como uma ação contínua, a exemplo da atividade de mapeamento

de processos, que busca a melhoria constante. Essa continuidade também é necessária por outros fatores, como por exemplo a rotatividade de servidores e outros atores envolvidos nos processos e nas políticas, e também as alterações na estrutura organizacional da administração pública local e sua legislação correspondente. Essas mudanças podem gerar dificuldades nos processos de implementação, que seriam minimizadas com as ações citadas anteriormente, como a disponibilização de materiais de apoio e a realização de cursos de formação contínuos.

Por fim, reforçando novamente a característica de ação contínua da gestão de processos de negócios, é importante citar a existência dos escritórios de processos, cada vez mais presentes na administração pública nacional. Estes setores ou departamentos são os responsáveis pelas ações relacionadas à gestão de processos de negócios das instituições, como o mapeamento de processos, melhoria de processos, qualidade de processos, sensibilização dos demais atores, monitoramento e outras. A partir da adoção da gestão de processos de negócios e da verificação de seus resultados, a administração pública local poderia discutir a criação desta estrutura organizacional, buscando dar seguimento às atividades relacionadas ao processo de melhoria contínua, a fim de qualificar o planejamento governamental local para o cumprimento de seus objetivos de maneira eficiente.

REFERÊNCIAS

- ABPMP. **BPM CBOK, V3.0**. “Guide to the Business Process Management Common Body of Knowledge”, 2013. Disponível em https://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/ABPMP_CBOK_Guide_Portuguese.pdf. Acesso em 27 fev. 2024.
- AMARILLA, Rosemara Santos Deniz; IAROZINSKI NETO, Alfredo. **Análise comparativa dos principais processos de negócio de empresas do subsetor de edificações da construção civil**. Gestão & Produção, São Carlos, v. 25, n. 2, p. 269-283, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0104-530X2406-16>. Acesso em 28 fev. 2024.
- DAVENPORT, Thomas. **Reengenharia de processos**. São Paulo: Campus, 1994.
- DOS SANTOS MELO LIMA, Janylle; DIOGHO HEUER DE CARVALHO, Victor; DE GUSMÃO FREITAS JÚNIOR, Olival. **Modelagem de um Escritório de Gerenciamento de Processos**: estudo em um campus de uma

- Universidade Federal Brasileira. *Perspectivas em Ciência da Informação*, [S. l.], v. 26, n. 3, 2021. Disponível em <https://periodicos.ufmg.br/index.php/pci/article/view/36226>. Acesso em 27 fev. 2024.
- DUMAS, Marlon; La Rosa, Marcello; Mendling, Jan; Reijers, Hajo A. **Fundamentals of business process management**. 2nd ed. Berlin: Springer, 2018.
- GONÇALVES, José Ernesto Lima. **As empresas são grandes coleções de processos**. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan-mar. 2000. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rae/a/RgMGb3VwDT8hGWmhwD84zYf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 27 fev. 2024.
- JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. *Revista do Serviço Público Brasília*, 2005, 56(2), 137-160. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222>. Acesso em 10 set. 2023.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Trad. Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em 12 fev. 2024.
- MELLO, Ana Emília Nascimento Salomon de. **Aplicação do mapeamento de processos e da simulação no desenvolvimento de projetos de processos produtivos**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2008. Disponível em <https://repositorio.unifei.edu.br/xmlui/handle/123456789/1695>. Acesso em 27 fev. 2024.
- PAVANI JÚNIOR, Orlando; SCUCUGLIA, Rafael. **Mapeamento e gestão por processos - BPM (Business process management)**, São Paulo: M. Books, 2011.
- PORTO DE ALBUQUERQUE, João. **Flexibilidade e modelagem de processos de negócio: uma relação multidimensional**. *Revista de Administração de empresas*, v. 52, n. 3, p. 313-329, mai. 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rae/a/WZg5BM5rTZBGrz5SPmppYJw/>. Acesso em 12 out. 2023.
- ROTHER, Mike; SHOOK, John. **Learning to See: the lean enterprise institute**. USA: MA, 2000.
- SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. **As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas**. *Revista Desenvolvimento Em Questão*, 2013, ano 11, n. 22, p. 35-61. Disponível em <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2013.22.35-61>. Acesso em 10 set. 2023.
- SANTOS, Diuliane Valéria Prado dos; MARTINS, Tiago Costa; SANTOS, Maria Eduarda Fagundes dos. **A inovação em processo: a implementação da lean inception como metodologia de trabalho em relações públicas**. 2021, v. 16, n. 28, p. 179-209. Disponível em



<http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cambiassu/article/view/17558/99>

02. Acesso em 20 set. 2023.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - NEPP, 2000. Caderno n. 48.

USIRONO, C. H. **Escritório de processos**: BPMO – Business Process Management Office. Rio de Janeiro: Brasport, 2015.

VAN DER AALST, W.; VAN HEE, K. **Gestão de Workflows: Modelos, métodos e sistemas**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2009. Tradução de Jorge Cardoso.

RECURSOS TERRITORIAIS E ESCALAS DE PODER NO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO DA PONTE DA INTEGRAÇÃO DE SÃO BORJA-BRA/ SAN TOMÉ-ARG (2021-2023)

Muriel Pinto¹⁶⁵

Resumo: A ponte da integração de São Borja-Brasil/ San Tomé – Argentina inaugurada em 1997 criou grande expectativa de integração e desenvolvimento econômico para as comunidades fronteiriças das margens do rio Uruguai. A devida ponte foi construída e criado o CUF – primeiro Centro Unificado de fronteira do Mercosul. Atualmente o fluxo de comércio internacional desta aduana representa por entorno de 30% da balança comercial entre Argentina e Brasil, sendo um corredor estratégico para o comércio, turismo e integração regional. O estudo problematizou como se deu as escalas de poder e os recursos territoriais nos processos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-BRA/ San Tomé-ARG (2021-2023). Para tanto foram realizadas revisões de literatura, aplicação da metodologia das escalas geográficas de poder e análises de discursos jornalísticos. Como principais resultados observa-se que o devido processo de concessão ocorreu em períodos de desencontros diplomáticos e falta de diálogo entre os Governos do Brasil e da Argentina, notou-se um protagonismo da escala nacional em atores e interesses, no entanto a escala local fez escutar as demandas regionais e apresentou o cenário da ponte as centralidades de poder, sendo uma escala articuladora e cooperadora entre Local-nacional; Internacional-local; e local-regional. O local e seus atores apresentaram uma Coesão institucional em defesa de pautas prioritárias para a região, descentralização entre os atores territoriais em relação as arenas e interesses no processo. Em relação a inovação territorial destaca-se que a ponte e sua estrutura apresentam expertise na área do comércio internacional e agilidade nos processos, além de Universidades públicas e localização geoestratégica no prata.

Palavras-Chave: Recursos territoriais; Escalas de poder; Concessão da ponte; São Borja-San Tomé; Desenvolvimento territorial

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA PONTE DA INTEGRAÇÃO SÃO BORJA-BRA/ SAN TOMÉ-ARG (1997-2023)

O devido capítulo procurou refletir sobre o processo de licitação, construção e implementação da ponte da integração e do CUF – Centro Unificado de Fronteira (1995 a 2023) e as suas dinâmicas de migração de fronteiriços, comerciais e políticas de desenvolvimento territorial.

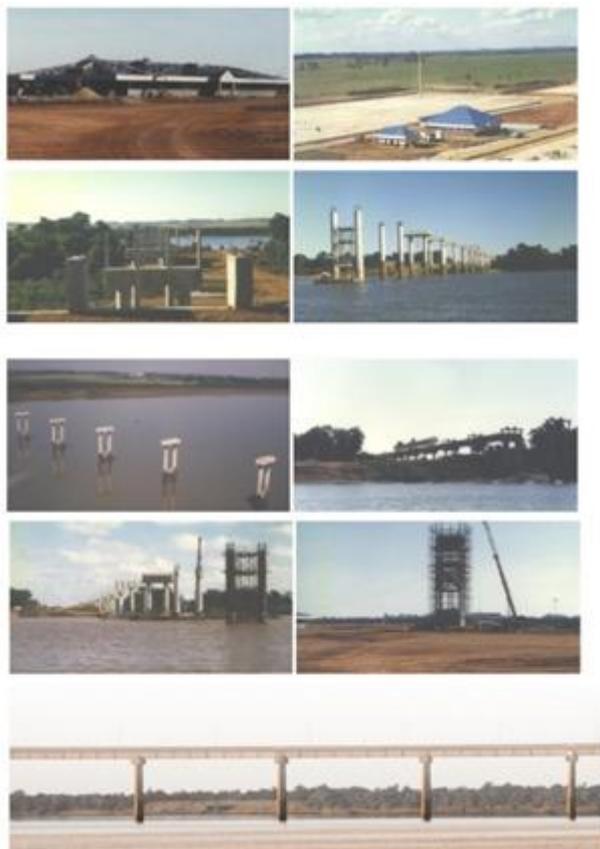
¹⁶⁵ Licenciado em Geografia. Doutor em Geografia. Professor da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja Email: murielpinto@unipampa.edu.br

Quadro 11 – Dados sobre a Ponte da Integração São Borja/San Tomé-Argentina

Abertura de licitação	1995 – sistema de obra pública com cobrança de pedágio, projeto, construção, operação, manutenção, e exploração da ligação rodoviária entre São Borja e San Tomé.
Criação da COMAB	
Assinatura do contrato de concessão	Dezembro de 1995
Período de construção	Maio 1996 – Dezembro 1997
Inauguração da ponte	09 de Dezembro de 1997
Início Etapa de Exploração	01 de Janeiro de 1998
Prazo da concessão	25 anos. 29 de Agosto de 1996 até 29 de Agosto de 2021
Custo do Projeto	US\$ 50.000.000
Dimensão da ponte	1.402,5 metros

Fonte: Dados do CUF – Centro Unificado de Fronteira

Figura 26 - Mosaico de fotos sobre a construção da ponte da Integração e estruturas do CUF



Fonte: Mercovia. S.A

Como se observa a ponte da integração completa vinte sete anos da assinatura do contrato de concessão pública. Conforme consta nos objetivos do contrato destaca-se que até agosto de 2023 foi cobrado cobrança de pedágio para veículos vicinais fronteiriços com placas de São Borja e San Tomé. Além das cobranças para caminhões e veículos de turistas. A empresa vencedora da concessão Mercovia S.A¹⁶⁶, desde a assinatura do contrato de concessão efetuou construção da ponte da integração, estruturas do CUF (Centro Unificado de Fronteira) e projeto, construção, operação, manutenção, e exploração da ligação rodoviária entre São Borja e San Tomé.

¹⁶⁶ Considerada a terceira maior construtora do mundo.

CUF – CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA

O centro Unificado de fronteira (CUF) de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina foi o primeiro centro unificado do Mercosul. O mesmo foi instituído através do Decreto 3.467 – Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina para o Funcionamento do Centro Único de Fronteira São Borja-Santo Tomé, celebrado em Brasília, em 10 de novembro de 1997

Figura 27 – Estrutura do CUF – Centro Unificado de Fronteira



Fonte: Mercovia S.A

O processo de implementação do CUF – Centro Unificado de Fronteira conforme o Decreto 3.467 centra suas normativas e ações através de oito pontos: 1) área do CUF; 2) Área de atuação dos países; 3) Tributação; 4) Circulação e saída de veículos da concessionária e parceiros; 5) Contratação de pessoas, legislação trabalhista e previdência 6) Residência de trabalhadores; 7) Condições migratórias dos trabalhadores; e 8) COMAB.

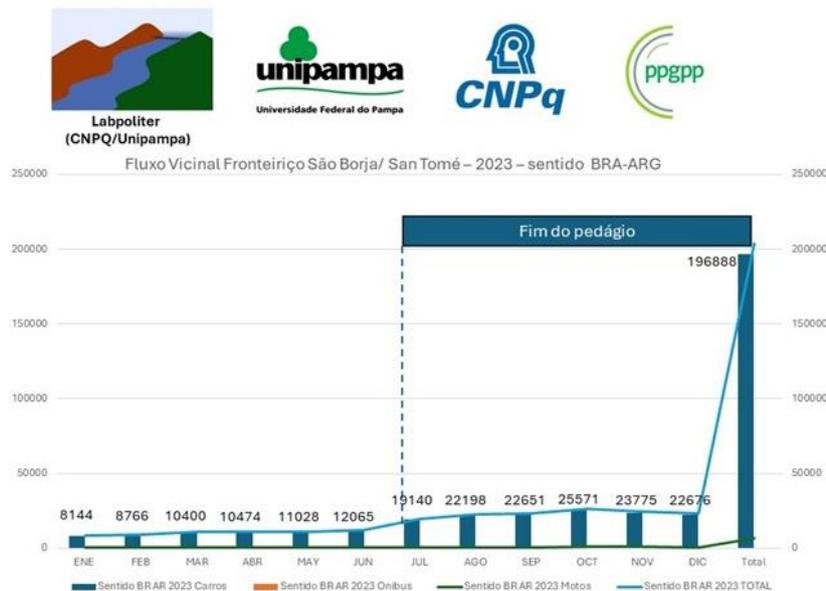
Em relação a área do CUF destaca-se que o devido território esta delimitado conforme o contrato de concessão, estando a devida estrutura sediada no lado Argentino, estando junto a ponte da integração para o maior controle de todas as atividades migratórias e desembaraços de mercadorias. A

estrutura divide-se em área de controle integrado e demais instalações, sendo uma área alfandegada.

Como se observa a ponte da integração completa vinte sete anos da assinatura do contrato de concessão pública. Conforme consta nos objetivos do contrato destaca-se que até agosto de 2023 foi cobrado cobrança de pedágio para veículos vicinais fronteiriços com placas de São Borja e San Tomé. Além das cobranças para caminhões e veículos de turistas. A empresa vencedora da concessão Mercovia S.A , desde a assinatura do contrato de concessão efetuou construção da ponte da integração, estruturas do CUF (Centro Unificado de Fronteira) e projeto, construção, operação, manutenção, e exploração da ligação rodoviária entre São Borja e San Tomé.

No ano de 2023 após uma ampla mobilização de atores políticos, comerciais, econômicos, educacionais, sindicais, aduaneiros, instituições públicas governamentais, se deixou de cobrar o pedágio na ponte da integração após 27 anos de concessão.

Figura 28 - Fluxo de veículos vicinais fronteiriços (carros e motos) – sentido BRA-ARG



Como observa-se na figura acima, que após o fim do pedágio no início do mês de Julho de 2023 (após ampla mobilização de atores locais, regionais e nacionais), houve um aumento significativo do fluxo de carros fronteiriços por mês, entorno de 130%, pulando da média de 10mil carros mês para entorno de 23 mil carros mês.

Tal fator representa e traz para a discussão a importância da Ponte e do CUF para a integração regional e desenvolvimento territorial fronteiriço, pois tal migração pendular representa avanços para o comércio, serviços, educação, cultura, turismo, entre outros

A PONTE DA INTEGRAÇÃO E CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA (CUF) COMO RECURSOS TERRITORIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O recurso territorial refere-se, a uma intencionalidade dos atores envolvidos, ao mesmo tempo que ao substrato ideológico do território. Este objeto construído intencionalmente pode ser baseado em material (dados materiais, fauna, flora, patrimônio, ...) e/ou ideal (valores como autenticidade, profundidade histórica, ...). (PECQUEUR E GLON, 2006).

Nesta reflexão Pecqueur e Glon (2006) apresentam uma outra abordagem para o conceito de desenvolvimento e recursos, que abarcam como abordagem os territórios de conhecimento. Para os autores o recurso não é apenas material, mas também ideal. Apresenta então dois estados de uma ponta a outra do processo de transformação que transformará o recurso inicial em um recurso realizado. Assim, no estado inicial, o recurso pode não existir materialmente ou mesmo ser um potencial que os atores não identificaram como um recurso possível.

Já o desenvolvimento territorial conforme palavras de Baudelle (2011, p.20):

[...] o desenvolvimento implica uma transformação social e cultural mais abrangente, portanto mais qualitativa. Sua análise é complexa e fortemente ligada a modelos subjacentes de desenvolvimento; não supõem apenas os indicadores econômicos, mas ainda analisa indicadores de nível de vida ou de qualidade de vida

Ao olvido da questão, a percepção de desenvolvimento exposta por Baudelle, não pensa apenas em questões quantitativas, como o crescimento do PIB, mas também, numa conjunção de ações sociais, culturais, econômicas, que dependem, ou são planejadas estrategicamente num determinado território. Portanto, qualquer projeto público-privado gera em consequência, ou objetiva um desenvolvimento territorial.

O desenvolvimento territorial nestas condições pode ser descrito como um processo voluntarista que busca aumentar a competitividade dos territórios envolvendo os atores no âmbito das ações concertadas, geralmente transversais e muitas vezes envolvidas a altas dimensões espaciais (Baudelle 2011).

ESCALAS GEOGRÁFICAS DE PODER NOS PROCESSOS POLÍTICOS DE RENOVAÇÕES DA CONCESSÃO DA PONTE DA INTEGRAÇÃO SÃO BORJA-BRA/ SAN TOMÉ-ARG

O devido momento centrou-se em refletir sobre as escalas geográficas de poder nos processos políticos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina refletindo teoricamente e empiricamente sobre os atores, escalas de poder, interesses e densidade institucional e poder político local.

A partir de uma revisão de literatura sobre os conceitos de escalas geográficas de poder nos valem dos ensinamentos de Vainer (1986), Iná Castro (1994), Rambo e Ruckert (2008), Castells e Borja (1997), Franco (1998) e Carlos Brandão (2004). As reflexões teóricas dos devidos autores relacionaram os conceitos de escalas a outros conceitos centrais: escalas geográficas, cooperações escalares, relações institucionais, densidade institucional como inovação territorial; escala local; Escalas e poder Político local; e Desenvolvimento local/ regional/ territorial

No estudo das escalas geográficas de poder, Castro (2014) destaca que necessário refletir sobre o fenômeno e sua extensão espacial, “[...] na realidade, trata-se de tentar estabelecer uma distinção metodológica entre realidade e

objeto de conhecimento, a primeira pode ser considerada “tudo que é” e o segundo é a parte concebida do real”. (CASTRO, 1994, p. 88).

Iná castro (1994) ensina que a escala deve ser pensada como problema de pesquisa,

Para estabelecer um ponto de partida analítico, são necessários alguns pressupostos que tornam o conceito de escala operacional para a geografia. Em primeiro lugar, a escala é o artifício analítico que confere visibilidade à parcela ou dimensão do real. Como este só pode ser apreendido por representação e por fragmentação, a escala constitui uma prática, embora intuitiva e não refletida de observação e elaboração do mundo (CASTRO, 1994. p. 90).

Nesta perspectiva, Castro (1994) enfatiza que as escalas são campos de representações

Na realidade, todo fenômeno tem uma dimensão de ocorrência, de observação e de análise considerada mais apropriada. Mas a escala é também uma medida, não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo. (CASTRO, 1994, p.90).

A partir da revisão conceitual sobre recurso territoriais e suas relações com o processo de renovação da concessão da Ponte da Integração São Borja e San Tomé, destaca-se este marcador territorial como um importante fator para as relações comerciais e integração sociocultural regional. Em relação a coesão territorial dos atores políticos e demais atores locais observa-se a unidade de defesa de três pontos centrais (a manutenção do modelo do CUF, fim do pedágio e a ponte como vetor de desenvolvimento regional). Nestas ações identificou-se que atores políticos dos mais diversos partidos e ideologias se manifestaram de forma coesa em relação as demandas supracitadas.

Em relação as redes territoriais da ponte da integração destacam-se redes comerciais, redes turísticas, redes socioculturais e redes educacionais. O devido recurso territorial da ponte apresenta est diversidade de redes territoriais em virtude de sua localização geoestratégica no prata, além de um Centro Unificado de Fronteira (CUF), que torna-se um diferencial da região para outras aduanas, pois apresenta um trabalho integrado entre diversos organismos públicos e privados, dando agilidade ao desembaraço de mercadorias.

Figura 29 – Folder da Mercovia S.A.

Mercovia

PRIMEIRO CENTRO UNIFICADO DE FRONTEIRA DO MERCOSUL



O intercâmbio Comercial entre **Argentina, Brasil e Chile** obteve um aumento significativo na última década, isso fortaleceu e consolidou o comércio internacional destes países.

Neste contexto, o CUF, Santo Tomé (AR) – São Borja (BR), destaca-se como um importante elo rodoviário internacional, representando um **elo vital paracultural** comercializado entre as importações e exportações do Brasil, Argentina e Chile.

Nossa empresa prioriza em sua gestão, a busca constante da **agilidade e a transparência** nos processos operacionais, buscando aperfeiçoar a cadeia logística na fronteira com um monitoramento em todas as etapas do processo logístico.



Fonte: Mercovia S.A.

No que toca as redes comerciais a ponte se destaca por ser a via comercial entre Argentina, Chile e Brasil, além de articular o território brasileiro com outros países andinos.

Em relação as redes socioculturais destacam-se a partir da ponte um maior intercâmbio cultural e social das cidades fronteiriças nas margens do rio Uruguai e com os territórios das Missões Jesuítico-Guaranis, já as redes turísticas demarcam a ponte da integração como um ponto de migração turística com as praias brasileiras, Cataratas do Iguazu, Buenos Aires, Posadas, Corrientes, Cordilheira dos Andes, Ushuaia na Argentina e Encarnación no Paraguai. Em relação as redes educacionais destacam-se que nos últimos 20 anos a região tornou-se um polo educacional de ensino superior pois São Borja e Santo Tomé possuem em média 10 mil Universitários.

Nestes 28 anos da inauguração da ponte da integração muitos atores locais e regionais se qualificaram para atuação no comércio exterior e internacional, muitas empresas locais/ regionais de comércio exterior foram abertas, assim como a vinda de grandes corporações qualificaram ainda mais os atores do CUF, assim como foram criados cursos de graduação e pós-graduação em Comércio exterior na Urcamp. No entanto ainda não se identificou um plano de desenvolvimento regional e territorial que melhor planeje e

contemple o recurso territorial da ponte e CUF nos processos de planejamento e governança do desenvolvimento.

Em relação as principais características dos recursos territoriais ponte da integração e CUF, em relação a especificidade apresenta-se como Primeiro centro Unificado de Fronteira da América do Sul; comporta 33% da balança comercial Brasil e Argentina; trabalho integrado entre diversos organismos públicos e privados e agilidade nos serviços prestados, além da localização estratégica no Mercosul. Estes ativos territoriais apresentados destacam-se como os principais marcadores de diferença destes recursos territoriais perante o internacional, nacional e regional.

No que toca as potencialidades destaca-se a localização estratégica dos recursos territoriais no Mercosul, tem potencialidade para tornar-se um corredor bioceânico, um polo de desenvolvimento territorial e inovação, além do potencial do recurso para ser inserido no centro do planejamento regional, as relações organizacionais e institucionais integradas podem ser um diferencial ainda maior em tempos da necessidade de fluxos cada vez mais ágeis. Cabe destacar que os devidos territórios estarem em periferias espaciais as relações com as centralidades de poder decisório são sempre desafiadoras e centralizadas, que necessitam de uma maior escuta das comunidades regionais.

A visibilidade dos recursos estudados ainda precisa de maior difusão para além das relações comerciais. Já a renovabilidade a partir da proposta de maior protagonismo do CUF e ponte nos processos de desenvolvimento regional (livre passe na fronteira, fundo para políticas públicas e turismo cultural e ecológico), as relações dos recursos com os processos de desenvolvimento sustentável e de inovação e indústria criativa.

Figura 30 - Mosaico de matérias sobre a concessão da ponte da integração



Fonte: Ministério de Relações exteriores. Senador Heize. ACISB, 2023.

Quadro 12 – Escalas de poder, atores institucionais, interesses e densidade institucional

Escalas	Atores institucionais	Interesses institucionais	Escalas, Poder político, densidade institucional e inovação
Internacional	6	1,2,4,7,8,9,10, 13, 15 e 17	-Fator de inovação Relações descentralizadas; Fator de inovação: inovação relação das Universidades com o cuf e expertise dos atores.
Nacional	18	4,5,6,7,8,9,10,11 12,13,14,15 e 16	- Cooperações escalares (Local-nacional; Internacional-local; local-regional); - Maior ação por parte do Estado brasileiro;
Regional	6	1,2,8,9,12 e 13	- Centralidade das discussões e decisões entre representantes eleitos; - poder decisório (internacional-nacional-local). - raras arenas com ampla discussão pública; - cooperações descentralizadas

			<ul style="list-style-type: none"> - problemas diplomáticos e falta de consenso entre os governos na pauta (desde 2021). - ações descentralizadas de atores na tomada de decisão; - centralidade na discussão da prefeitura de São Borja. -
--	--	--	---

Fonte: Elaboração do autor

Nas devidas matérias foram identificados diversos escalas de fala, como Brasília-DF, Porto Alegre-RS, Corrientes-AR, Santo Tomé-ARG e São Borja-RS. Em relação as escalas geográficas de poder analisadas durante as arenas decisórias divulgadas pela mídia, observa-se a centralidade das escala nacional e local em diálogo institucional com a escala binacional e regional, cabe destacar que a escala regional, representada pelo estado do Rio Grande do Sul e Província de Corrientes na Argentina, apareceram poucas vezes nas arenas de discussão. (cooperação nacional-local, Cooperação local-local, cooperação nacional-regional, cooperação binacional-nacional-local).

Entre as principais demandas e interesses debatidos destaca-se: 1- Prorrogação de contrato; 2- Manutenção do Modelo de concessão privada da Ponte; 3- Modelo de concessão pública; 4-Escuta das comunidades locais; 5- Participação e protagonismo local; 6- modernização e manutenção de passos fronteiriços; 7- Novos contratos de concessão; 8– planejamento e Desenvolvimento local/regional/ nacional; 9- Integração regional; 10- Manutenção da Ponte Uruguaiana- Libres; 11 – Diplomacia e mediação; 12- Integração educacional; 13 – Fim do pedágio para comunidade, estudantes e turistas; 14- Preocupação com o juízo do CUF; 15- preocupação com parada do “cruze fronteiriço”; 16- Fundo para Políticas Públicas; 17- Preocupação com a perda de empregos.

A partir da análise observa-se que a escala nacional demarcou o maior número de interesses (13) e atores (18) no processo, visto que a ponte e o CUF são estruturas binacionais, entre os ministérios brasileiros destaca-se a atuação do Ministério dos Transportes, Ministério da Casa Civil e Ministério da Relações Exteriores (desde o governo Bolsonaro a Lula), já na Argentina destaca-se a atuação do ministério do Interior e Embaixada em Brasília (no governo Fernández, já no governo Milei (muitas ações ainda estão sendo colocadas a par). Ao longo do processo cabe mencionar a maior atuação dos atores brasileiros no processo em relação as atores argentinos, assim como problemas diplomáticos e falta de consenso entre os governos na pauta (desde 2021). Já as escalas local e internacional apresentaram dez interesses, sendo que as localidades fronteiriças tiveram oito atores participando das arenas. As escalas regional/estadual/ provincial não apresentaram muitos interesses e atores no processo.

Em relação as escalas, Poder político, densidade institucional e inovação nos processos de renovação da concessão da ponte da integração destaca-se: as relações descentralizadas entre Prefeituras, comissões do CIF – Comitê de Integração, OAB, Universidades, Despachantes, empresas, ACISB – Associação comercial, entre outras, vem tornando-se um fator de inovação do processo, pois contempla uma séria de demandas para além do modelo de concessão. Ao longo das ações constata-se uma centralidade das discussões e decisões entre os representantes eleitos, no caso das cidades fronteiriças, nota-se uma centralidade política da prefeitura de São Borja, no entanto o poder decisório da renovação cabe a COMAB – Comissão mista Brasil e Argentina criada para mediar e gerir o processo, portanto um poder decisório (internacional-nacional-local), que é presidida por representantes dos governos federais. Ao longo das ações foram raras as arenas com ampla discussão pública entre os setores da comunidade fronteiriça¹⁶⁷.

¹⁶⁷ A UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa e demais Universidades regionais realizaram dois eventos sobre a concessão da ponte da integração: 1) Seminário técnico sobre a concessão da ponte; e 2) Escuta da comunidade sobre a concessão da ponte da integração. Ver - <https://www.youtube.com/watch?v=4VJXnpfdu3g>

No que toca as Cooperações escalares observa-se cooperações descentralizadas e multiescalares entre duas frentes de atuação: frente do comércio internacional (prefeituras com despachantes, Acisb, empresas e atores governamentais) e frente do fim do pedágio e integração fronteiriça (Universidades, comissões do CIF, ACISB, atores do turismo). Tais redes institucionais possibilitaram as relações escalares (Local-nacional; Internacional-local; local-regional; e internacional-local-regional-nacional).

A partir da literatura estudada se apreende que o fenômeno de estudo deve sempre preponderar em relação as escalas, na investigação de caso destaca-se o grande esforço da base local/ regional para demonstrar a centralidades de poder, a real importância do centro unificado de fronteira e da ponte da integração para os territórios fronteiriços e para o desenvolvimento nacional da Argentina e Brasil (devida aduana representa por 30% da balança comercial entre os dois países). Tais aproximações e diálogos com as centralidades de poder necessitaram de articulações políticas e redes suprainstitucionais. Outra reflexão necessária é pensar as escalas a partir de seus campos de representação, onde a análise dos discursos da mídia foram de grande importância para o entendimento de diversos marcadores escalares, relações políticas, demandas regionais e disputas de poder no processo. Neste processo cabe refletir o destaque escalar do local em relação a constituição de arenas de discussão, relações políticas, eventos multiescalares, junto as demais escalas no devido processo, pois é no cotidiano local que os atores territoriais melhor compreendem suas realidades e instituições políticas, fator que contribui para a vinda da centralidade nacional brasileira a conhecer o CUF e a Ponte da integração nos últimos anos, através de servidores do Ministério dos Transportes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recorte espacial de estudo as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina possuem uma relação histórica, cultural, social, econômica política e territorial, desde os períodos das Reduções Jesuítico-Guaranis

(séculos XVI), pois a redução de São Francisco de Borja foi fundada por nativos da Redução de San Tomé, até as épocas de hoje com a ponte da integração. Um elemento central neste processo de integração socioterritorial destaca-se o rio Uruguai, um marcador natural, social, cultural, econômico e político-administrativo.

A problemática desta pesquisa centrou-se em investigar como vem se dando as escalas de poder e os recursos territoriais nos processos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-BRA/ San Tomé-ARG (2021-2023). Como instrumentos metodológicos da pesquisa foram analisadas dez matérias em meios de comunicação institucionais, estatais e privados a partir da metodologia das escalas geográficas de poder e revisão de literatura.

Os processos de renovação da concessão da ponte da integração São Borja-BRA/ San Tomé-ARG (2021-2023), vem se dando em momentos de relações diplomáticas tensas e com falta de consenso e diálogo entre os governos dos dois países em relação a concessão da devida obra, pois como se observa no processo por apenas um ano os dois presidentes estiveram alinhados ideologicamente e politicamente, em 2023 (Lula-Fernandéz), já nos demais anos apresenta-se um não alinhamento, como foi em (2021-2022 – Bolsonaro e Fernandéz); e (2024 – Millei-Lula). Tal cenário vem gerando decisões a curto prazo e nos últimos dias antes de vencer os contratos, prorrogando o prazo concessional para o setor privado.

A partir da literatura os recursos territoriais são conceituados como potencialidades através de uma tripla proximidade, geográfica, organizacional e institucional. Entre as principais características dos recursos territoriais destaca-se especificidade, potencialidade, visibilidade e renovabilidade. Os recursos atualmente vêm sendo pensados não apenas como material mas como ideal, onde surge os territórios do conhecimento, possuem articulação com o passado e com o futuro. São recursos potenciais/ recursos realizados são considerados a nova figura no desenvolvimento depende de uma intencionalidade de atores e das ideologias do território, que requer um compromisso territorial e valorização

das capacidades profissionais, possuindo uma setorialidades para além do comercial (patrimonial, ambiental, cultural e social).

Em relação as principais características dos recursos territoriais ponte da integração e CUF, em relação a especificidade apresenta-se como Primeiro centro Unificado de Fronteira da América do Sul; comporta 33% da balança comercial Brasil e Argentina: atores com trabalho integrado entre diversos organismos públicos e privados e agilidade nos serviços prestados, além da localização estratégica no Mercosul. Estes ativos territoriais apresentados destacam-se como os principais marcadores de diferença destes recursos territoriais perante o internacional, nacional e regional.

Em relação a coesão territorial dos atores políticos e demais atores locais observa-se a unidade de defesa de três pontos centrais (a manutenção do modelo do CUF, fim do pedágio e a ponte como vetor de desenvolvimento regional).

No que toca as potencialidades destaca-se a localização estratégica dos recursos territoriais no Mercosul, tem potencialidade para tornar-se um corredor bioceânico, um polo de desenvolvimento territorial e inovação, além do potencial do recurso para ser inserido no centro do planejamento regional, as relações organizacionais e institucionais integradas podem ser um diferencial ainda maior em tempos da necessidade de fluxos cada vez mais ágeis. Cabe destacar que os devidos territórios estarem em periferias espaciais as relações com as centralidades de poder decisório são sempre desafiadoras e centralizadas, que necessitam de uma maior escuta das comunidades regionais

Em relação as redes territoriais da ponte da integração destacam-se redes comerciais, redes turísticas, redes socioculturais e redes educacionais. No que toca as redes comerciais a ponte se se destaca por ser a via comercial entre Argentina, Chile e Brasil, além de articular o território brasileiro com outros países andinos. Em relação as redes socioculturais destacam-se a partir da ponte um maior intercâmbio cultural e social das cidades fronteiriças nas margens do rio Uruguai e com os territórios das Missões Jesuítico-Guaranis, já as redes turísticas demarcam a ponte da integração como um ponto de migração turísticas

com as praias brasileiras, Cataratas do Iguaçu, Buenos Aires, Posadas, Corrientes, Cordilheira dos Andes, Ushuaia na Argentina e Encarnación no Paraguai. Em relação as redes educacionais destacam-se que nos últimos 20 anos a região tornou-se um polo educacional de ensino superior pois São Borja e Santo Tomé possuem em média 10 mil Universitários.

Nestes 28 anos da inauguração da ponte da integração muitos atores locais e regionais se qualificaram para atuação no comércio exterior e internacional, muitas empresas locais/ regionais de comércio exterior foram abertas, assim como a vinda de grandes corporações qualificaram ainda mais os atores do CUF, assim como foram criados cursos de graduação e pós-graduação em Comércio exterior nas Universidades regionais. No entanto ainda não se identificou um plano de desenvolvimento regional e territorial que melhor planeje e contemple o recurso territorial da ponte e CUF nos processos de planejamento e governança do desenvolvimento.

Em relação as escalas geográficas de poder a literatura apresenta uma série de conceitos centrais como que se relacionam entre si, como escalas geográficas, escalas geográficas, cooperações escalares, relações institucionais, densidade institucional como inovação territorial; escala local; Escalas e poder Político local; e Desenvolvimento local/ regional/ territorial. Nestes aprendizados alguns geógrafos reforçam a importância de pensar e agir politicamente no território a partir da metodologia da escala, onde as escalas podem ser campos de representações, e modelo de organização das estruturas de poder no território.

A partir da análise dos dados destaca-se que os atores locais realizaram grandes esforços para se fazer escutar em Brasília e Buenos Aires (apresentação de cenário aduaneiro, educacional e econômico) das cidades gêmeas em estudo perante aos atores centrais de Brasília e Buenos Aires. Neste processo ainda resta muita reflexão, pesquisa e ações de extensão, no entanto pode-se afirmar que a a ponte e o CUF tornam-se marcadores territoriais estratégicos para os Estados nacionais, assim como um marcador de diálogo e aproximação entre Brasília e Buenos Aires de São Borja e San Tomé.

No processo das escalas geográficas de poder observa-se o protagonismo e poder político do Estado brasileiro (predominância em número de atores e interesses no processo) e da Prefeitura Municipal de São Borja (a escala local demonstrou uma densidade institucional e descentralização das ações), que lideraram as discussões e arenas decisórias do devido processo concessional. Um ator estratégico por parte do Estado Argentino, foi o Embaixador Argentino em Brasília, Daniel Scioli. Ao longo das arenas analisadas constata-se a centralidade das discussões e decisões entre representantes eleitos, sendo raras as ações que possibilitaram o diálogo com os setores da comunidade.

No âmbito local destaca-se também a participação ativa das Aduaneiros, Universidades regionais, ACISB, Comissões do CIF, OAB, sindicatos, Câmara de Vereadores, e Senador Luiz Carlos Heinze. Uma constatação inicial na pesquisa que ainda se encontra em fase preliminar, observa-se nas devidas ações diversas Cooperações escalares (Local-nacional; Internacional-local; local-regional), onde poder decisório ocorre respectivamente da escala internacional (Comab) nacional (Estados nacionais) local (prefeituras e territórios fronteiriços).

Para finalizar esta inicial reflexão afirma-se que o poder político e institucional local (São Borja e San Tomé), conseguiu mobilizar os atores principalmente do Ministério dos Transportes do Brasil, para virem a região conhecer e melhor planejar o edital de concessão, que teve como atividade simbólica o evento “Escuta da comunidade fronteiriça sobre a concessão da ponte”, realizado na Unipampa, campus São Borja, que contou com diversos atores.

Neste processo político e territorial da nova concessão da ponte da integração e do Centro Unificado de fronteira (CUF), se observa dois fatores de inovação (ações descentralizadas que abarcaram três áreas centrais; e inovação a partir da relação entre Universidades, CUF e profissionais da logística e comércio internacional).

REFERÊNCIAS

- BAUDELLE, Guy et alii. Le développement territorial en Europe. Concepts, enjeux et débats. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.
- BRASIL. Decreto 3.467/ 97 de 17 de maio de 2000 aprova o acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e Governo da República Argentina para o funcionamento do centro unificado de fronteira São Borja e Santo Tomé. Brasília. 2000.
- CASTRO, Iná. Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? Revista Espaço Aberto, PPGG - UFRJ, V. 4, N.1, p. 87-100, 2014.
- PECQUEUR, Bernard. COLLETIS, Gabriel. **Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement: Le rôle de la proximité géographique.** Revue d'Économie Régionale & Urbaine, 2018 - N° 5-6.
- PECQUEUR, Bernard. GLON, Erick. **Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ?** Territory in movement. Journal of geography and planning, n.1, 2006.

ESTUDOS DAS RECEITAS CORRENTES ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS DE BARRA DO QUARAÍ, ITACURUBI, MAÇAMBARÁ E MANOEL VIANA – ANO 2022

Márcio Luciano dos Santos Campos¹⁶⁸
Luis Hamilton Tarragô Pereira Júnior¹⁶⁹
Ronaldo Bernardino Colvero¹⁷⁰

Resumo: A Lei 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro, para a elaboração e controle dos orçamentos do Brasil, normatizou vários pontos sobre o orçamento público. Um dos pontos é sobre as receitas correntes orçamentárias, as quais devem ser planejadas para garantir a eficiência na gestão dos recursos públicos. O objetivo deste trabalho é compreender quais as fontes de receitas formam a receita orçamentária na categoria receita corrente dos municípios de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana, que se localizam na fronteira oeste do Estado do Rio Grande do Sul, referente ao ano de 2022. A metodologia adotada é qualitativa e envolve análise documental e referências à legislação vigente. Os resultados demonstram que as receitas orçamentárias são classificadas conforme a categoria econômica em correntes e capital, onde as receitas correntes são as receitas arrecadas para investir na manutenção da máquina pública. Concluiu-se que as receitas correntes orçamentárias além de fazerem parte do planejamento das prefeituras, também são fontes de receitas impactantes no processo de execução do orçamento.

Palavras-chave: Receita corrente orçamentária, Orçamento público municipal; Classificação econômica das receitas orçamentárias.

INTRODUÇÃO

O Estado é considerado o maior mantenedor da sociedade no tocante da manutenção dos serviços e das políticas públicas, os quais são necessários para reduzir os problemas públicos. Tem a responsabilidade de garantir os serviços, que são colocados à disposição dos cidadãos.

Para fazer frente às demandas da população, pela prestação de serviço público, é fundamental o Estado operacionalizar a arrecadação de recursos financeiros e aplicar em ações públicas direcionadas à sociedade. Dessa forma, recolher recursos financeiros e devolvê-los em forma de serviço público torna-se uma atividade fundamental do Estado.

A ação de planejar a arrecadação de recursos e investir em despesas, dentro da esfera pública, chama-se orçamento público. Assim ele é uma forma

¹⁶⁸ Mestre em Políticas Públicas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja. E-mail: marciocampos@unipampa.edu.br

¹⁶⁹ Mestrando em Políticas Públicas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja. E-mail: luisjunior@unipampa.edu.br

¹⁷⁰ Doutor em História. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

organizada e planejada de estimar as receitas que se pretende arrecadar e fixar as despesas nos mesmos valores dos ingressos advindos da arrecadação pública.

O orçamento público é formado por receitas e despesas, onde as receitas públicas são primordiais dentro do erário, pois, sem elas não existem investimentos em serviços e políticas públicas. As despesas públicas são as alocações de recursos, nas diversas áreas de atuação do Estado, no processo de melhoramento da sociedade.

No tocante as receitas públicas, conforme a Lei n. 4320, de 17 de março de 1964¹⁷¹, elas se dividem em duas categorias econômicas, ou seja, receitas correntes e receitas de capital. Onde as receitas correntes servem para atenderem as despesas correntes e as receitas de capital para fazer frente às despesas de capital.

O objetivo deste trabalho é compreender quais as fontes de receitas formam a receita orçamentária na categoria receita corrente dos municípios de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana, que se localizam na fronteira oeste do Estado do Rio Grande do Sul, referente ao ano de 2022.

Sendo assim para o desenvolvimento deste trabalho a metodologia adotada baseia-se em uma abordagem qualitativa de pesquisa, utilizando análise documental e referências à legislação vigente, com o propósito de conceituar as receitas orçamentárias correntes no contexto dos municípios de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana.

Segundo Minayo (2014), a pesquisa qualitativa proporciona uma compreensão profunda e contextualizada do fenômeno em estudo. Gil (2019) complementa que a análise documental é uma técnica valiosa para a coleta de dados em pesquisas qualitativas.

A coleta de dados consiste na obtenção e análise de informações de fontes documentais de acesso público. Nesse sentido, o site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) é explorado para adquirir

¹⁷¹ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

dados detalhados dos saldos das receitas orçamentárias correntes dos municípios de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana durante o exercício de 2022, onde esses saldos são examinados em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Lei n. 4.320/64.

O conjunto de dados analisados consiste nas informações pertinentes às receitas correntes dos municípios de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana, conforme apresentado nos quadros 1, 2, 3, 4, 5 e 6. A análise busca entender quais as fontes de receitas formam as receitas correntes.

O presente estudo será desenvolvido com a seguinte estrutura: inicialmente, foi levantado alguns conceitos acerca de orçamento público, classificação das receitas orçamentárias em conformidade com a Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964 e receita corrente dos municípios de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana. Depois, levantou-se os dados da pesquisa através do site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), com o propósito de demonstrar os saldos das receitas correntes orçamentárias dos municípios deste estudo, e por fim, foi realizada uma análise das informações levantadas com o objetivo de responder ao problema da pesquisa.

DESENVOLVIMENTO

Neste trabalho, serão abordados os conceitos acerca de orçamento público, classificação das receitas por categorias conforme a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 e receitas orçamentárias correntes dos municípios. São trazidos esses conceitos à discussão, pois são os fundamentos do desenvolvimento deste trabalho e cooperam no entendimento sobre as receitas orçamentárias correntes.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O Estado tem a função de prestar os mais diversos serviços públicos à sociedade. Para a execução dessa função, ele precisa gerar recursos financeiros

para fazerem frente aos investimentos em despesas, e assim atender os serviços necessários que a população tem necessidade.

Para a organização de serviços e políticas públicas, o Estado tem um instrumento chamado orçamento público (Lei n. 4.320/64). Através do orçamento público, que são estimadas as receitas que serão arrecadadas e fixadas as despesas que serão utilizadas nos serviços colocados ao dispor da sociedade.

Em conformidade com a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000¹⁷² e Lei n. 4.320/64, a Lei Orçamentária Anual (LOA), ou orçamento público como é conhecida pelo poder executivo, é onde estão planejadas as receitas que se arrecadam e as despesas que são investidas nos serviços públicos. Por meio do orçamento público são elaborados os planos e metas da gestão pública no atendimento aos serviços públicos, que se diversificam em áreas como saúde, segurança e educação. De acordo com Aguiar orçamento público pode ser:

A Lei Orçamentária Anual ou Orçamento Anual é o Programa de Trabalho de Governo planejado e transparente, de natureza político-administrativa, expresso em termos quantificados dos serviços, obras e investimentos a serem realizados, e dos valores financeiros que serão recolhidos do patrimônio dos particulares e de outras fontes de receita, aprovado por lei (AGUIAR, 2005, p. 46).

Sob esse olhar o orçamento público é considerado uma lei, pois passa pela aprovação do legislativo para ser executado no ano seguinte. Ainda é apontado como um programa de trabalho do governo, pois nele estão contempladas as ações que serão desenvolvidas diretamente para a sociedade.

A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 esclarece que estimativa da receita é a previsão do que se pretende arrecadar aos cofres públicos, através dos tributos, os quais são advindos do consumo e do patrimônio dos contribuintes. Enquanto que a fixação da despesa é o limite de gastos no investimento em serviços e políticas públicas prestadas à sociedade. Jacintho se manifesta sobre o orçamento público, assim conceituando-o:

¹⁷² Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

[...] O orçamento público em sua expressão mais ampla, é a definição da política econômico-financeira, para cada exercício financeiro, e o programa de trabalho do Governo, em qualquer de seus níveis (JACINTHO, 1989, p. 63).

Pelo conceito acima, o orçamento público é um programa de trabalho, ou seja, um instrumento de gestão da política econômico-financeira do governo, que obedece ao exercício financeiro, tanto em nível federal, estadual e municipal. Não basta ser apenas uma ferramenta que discrimine as receitas e despesas públicas, e sim um instrumento de planejamento orçamentário dos investimentos que promovem a solução dos problemas sociais. Tal mecanismo deve primar por atender os serviços que a sociedade necessita com eficiência, eficácia e efetividade pois, quando se tratam de gastos públicos, é necessário que ocorra um equilíbrio entre esses três aspectos. Ainda em relação ao orçamento público:

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro. Também conhecida como Lei de Meios, representa elemento fundamental na gestão dos recursos públicos, uma vez que sem ele o administrador não recebe autorização para executar o orçamento (LUIZ, et al., 2003, p. 83).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é considerada não apenas um elenco de contas, com a designação de receitas e despesas, que fazem parte da construção do orçamento. É também uma ferramenta onde se planeja alocar os recursos recebidos nos investimentos da despesa pública de forma organizada, planejada e que gere resultados positivos à sociedade.

Assim a LOA é uma organização das contas de receitas e despesas que propõe um planejamento, em curto prazo, onde são contemplados os projetos, ações e atividades, os quais são direcionados para melhorar a qualidade de vida da sociedade. Conforme a Lei n. 4.320/64 o curto prazo é o exercício financeiro, também conhecido como ano civil, que começa no dia 01 de janeiro e termina no dia 31 de dezembro.

O orçamento público é uma lei, pois passa pela aprovação do poder legislativo no ano anterior ao de sua vigência. Assim, dentro do ano de sua execução, o gestor público pode começar a arrecadar as receitas e investir nas despesas públicas, com o propósito de garantir o atendimento nas áreas de

atuação do Estado, com transparência, equilíbrio das contas públicas e eficácia no investimento das despesas.

CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS POR CATEGORIA

O orçamento público é um instrumento de gestão, que planeja o que irá ser arrecadado e investido em despesas públicas pelo Estado. O termo orçamento público não se direciona apenas ao gasto em despesas públicas, mas também as receitas públicas, em qual o tema deve ser melhor clarificado.

É um erro pensar que orçamento público é apenas no que a gestão pública pretende gastar. Ele demonstra um sentido de uma balança, onde os dois lados devem ser equivalentes, tanto a receita como a despesa, significando que o erário só pode gastar no limite de sua arrecadação.

A receita pública, conforme a Lei n. 4.320/64, é um conjunto de recursos que o governo federal, estadual e municipal, espera arrecadar para fazer frente às despesas a serem realizadas no exercício. A grande parte da receita arrecada é de forma compulsória, o que significa dizer que ela é obrigatória, especialmente os impostos¹⁷³ e contribuições¹⁷⁴.

O orçamento das receitas são as estimativas de arrecadação de cada um dos tipos de fontes de receita. Não é demais, reforçar que o orçamento público não trata somente do pagamento das despesas, mas também das receitas a serem arrecadas que servirão para fazer frente aos investimentos públicos.

Conforme a Lei n. 4.320/64, as receitas dentro do orçamento público se dividem em duas categorias econômicas, sendo receitas correntes e receitas de capital. Sobre as receitas correntes, assim são conceituadas:

São receitas correntes o produto da arrecadação tributária (de impostos, taxas e contribuições de melhorias), das contribuições sociais e econômicas e das receitas patrimoniais, agropecuárias, industriais e de serviços, além daquelas provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas correntes (SANTOS, 2010, p. 57).

¹⁷³ Impostos é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (art.16 do Código Tributário Nacional).

¹⁷⁴ Contribuições são as receitas que tem como fatos geradores as situações previstas pela Constituição Federal de 1988, art. 195 e seus incisos I, II, III, também de caráter obrigatório legal.

Em relação ao conceito das receitas correntes, elas são os recursos que a entidade pública recebe, oriundas de várias origens, que pode ser do patrimônio de particulares e de empresas. Como exemplo de receitas correntes, tem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviço (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Essas receitas servem para financiar as despesas que ocorrem dentro do erário e da manutenção da máquina pública.

Conforme o art. 11, da Lei n. 4.320/64, são consideradas receitas correntes, as receitas tributárias (Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria), de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras receitas que derivam de recursos financeiros recebidos de pessoas do direito público ou privado, assim conhecidas como transferências correntes. As classificações da receita corrente surgem com o propósito de melhorar o planejamento orçamentário, onde a arrecadação que ocorre através das receitas, sejam mais eficientes na aplicação de serviços e políticas públicas (AGUIAR, 2004, p. 125). Com respeito às receitas de capital, assim tem-se a concepção:

Já as receitas de capital são oriundas da constituição de dívidas (por meio de operação de crédito, a exemplo de empréstimos, financiamentos e emissão de títulos, internas ou externas), da alienação de bens e direitos (a exemplo da venda de bens móveis e imóveis), bem como os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesa de Capital, e o superávit do orçamento corrente (diferença entre receitas e despesas correntes) (SANTOS, 2010, p. 57).

As receitas de capital são consideradas aqueles ingressos de dinheiro relativo às operações de crédito como os empréstimos tomados pelo ente federado, assim como o produto da venda de imóveis, móveis e veículos, os quais dentro da área pública tem o nome de bem. Conforme Aguiar (2004, p. 67) podem também ser consideradas receitas de capital o recebimento de empréstimos concedidos a outras pessoas, tanto jurídica como física e as doações recebidas de particulares, ou da esfera privada ou pública que servem para custear as despesas de capital.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS CORRENTES DOS MUNICÍPIOS

Para melhor conhecimento sobre as receitas orçamentárias correntes foram elaborados os quadros 1, 2, 3, 4, 5 e 6, onde são demonstradas as receitas correntes das cidades objeto do estudo deste trabalho. As cidades escolhidas, as quais são de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana pertencem a região da fronteira oeste conforme a divisão do Conselho Regional de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Corede/RS).

Os Coredes têm um papel significativo na gestão participativa e no planejamento estratégico regional, pois trabalham para promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Os Coredes são ambientes de debates e articulação entre os diversos atores, que comungam na melhoria da qualidade de vida das cidades vinculadas.

Abaixo encontram-se quadros com os levantamentos de valores das receitas orçamentárias correntes, os quais foram extraídos do site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Dessa forma, são melhores demonstrados os valores arrecadados em 2022, referente as receitas correntes.

Quadro 13 – Receita Corrente Arrecadada X Receita de Capital Arrecadada

Cidade	Receita Corrente Arrecadada	Receita de Capital Arrecadada
Barra do Quaraí	R\$ 36.312.173,88	R\$ 1.616.947,23
Itacurubi	R\$ 32.072.998,04	R\$ 2.951.277,01
Maçambará	R\$ 45.726.908,37	R\$ 300.951,56
Manoel Viana	R\$ 42.493.831,68	R\$ 1.582.473,00
Total	R\$ 156.605.911,97	R\$ 6.451.648,80

Fonte: TCE – RS¹⁷⁵. Adaptado pelos autores, 2024.

No quadro 13, há um comparativo entre as receitas orçamentárias classificadas por categoria econômica, que são as receitas correntes e receitas de capital (Lei n. 4.320/64). Na primeira coluna consta o nome dos municípios, na segunda coluna, o montante arrecadado das receitas correntes e na terceira coluna, os valores arrecadados das receitas de capital, no ano de 2022.

¹⁷⁵ Documento completo disponível em: <https://tcers.tc.br/informacoes-dos-fiscalizados/>

Nota-se que nos municípios escolhidos para a execução deste trabalho, as receitas correntes arrecadadas são maiores do que as receitas de capital. As receitas correntes representam 96,04% e as receitas de capital 3,96%, da arrecadação total que estão computadas dentro do orçamento público.

Esse resultado é significativo, pois, para esses quatro municípios a representatividade das receitas correntes são as principais fontes de recursos orçamentários. Portanto, esses municípios devem estar sempre atentos em manter a arrecadação via receitas correntes.

As receitas de capital têm uma representatividade pequena em relação às receitas correntes. Este percentual de 3,96% é para ter investimento na despesa pública, classificada em sua natureza econômica denominada despesa de capital.

Quadro 14 – Receita Corrente Arrecadada do município de Barra do Quaraí

Receita Corrente Arrecadada	Valor da Receita Corrente Arrecadada	Exemplos de Receitas Correntes
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	R\$ 1.499.662,00	IPTU, ITBI, IRRF, ISS, taxa de fiscalização dos bombeiros
Contribuições	R\$ 42.526,96	Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública
Receitas Patrimoniais	R\$ 911.461,07	Aluguéis
Transferências Correntes	R\$ 33.517.439,23	FUNDEB, FNDE
Outras Receitas Correntes	R\$ 341.084,62	Multas, Indenizações e Ressarcimento
Total	R\$ 36.312.173,88	

Fonte: TCE – RS¹⁷⁶. Adaptado pelos autores, 2024.

No quadro 14, na primeira coluna são os nomes das receitas correntes, na segunda coluna são os valores arrecadados em relação à cada receita e na terceira coluna alguns exemplos do que é formada cada receita corrente. Esse quadro demonstra uma dimensão de quais as receitas e valores são arrecadados no município de Barra do Quaraí.

Também é demonstrado de forma pormenorizada a composição da classificação das receitas correntes, tanto em valores, assim como suas divisões do município de Barra do Quaraí. Atendendo-se a segunda linha do quadro, onde tem a classificação Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria, significa que essa classificação se divide em IPTU, ITBI, IRRF, ISS, taxa de fiscalização dos bombeiros (Lei n. 4.320/64) e que em 2022 foram arrecadadas o valor de R\$ 1.499.662,00.

Toma-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o qual é conhecido pela população, para ratificar que é um imposto municipal que incide sobre os imóveis urbanos, casas, apartamentos, terrenos e estabelecimentos comerciais. Portanto, o proprietário do imóvel tem a obrigação de pagar o IPTU à Prefeitura de seu município, e esse valor arrecadado aos cofres dos governos municipais, representam uma receita corrente orçamentária.

Em relação à terceira linha do quadro número 2, temos a classificação em receitas correntes de Contribuição, a qual se divide em Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, no ano de 2022, as quais foram arrecadadas o valor de R\$ 42.526,96. Essa receita é advinda do pagamento dos munícipes pela iluminação das ruas e, assim são recolhidas quando ocorre o pagamento via carnê do IPTU.

Na quarta linha é a classificação da Receita Patrimonial, a qual se divide em Aluguéis, importando na arrecadação de R\$ 911.461,07. A Receita de Aluguéis conforme a Lei n. 4320/64, são aquelas receitas patrimoniais obtidas pela venda ou aluguel de bens, rendimentos de aplicações financeiras de recursos públicos, entre outras operações que envolvem o patrimônio do setor público.

Em respeito à quinta linha, é a classificação das Transferências Correntes, que se subdividem em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esses dois fundos recebem recursos orçamentários para a promoção do desenvolvimento da educação.

Na linha seis, é a classificação Outras Receitas Correntes, as quais conforme a Lei n. 4.320/64 se divide em Multas, Indenizações e Ressarcimentos, e conforme o quadro 2, arrecadou em 2022 a importância de R\$ 341.084,62. Conforme Aguiar (2004, p.160) essas divisões de Outras Receitas Correntes são oriundas de ato ilícito, pois tem origem de atraso no cumprimento de determinada obrigação contratual.

Quadro 15 – Receita Corrente Arrecadada do município de Itacurubi

Receita Corrente Arrecadada	Valor da Receita Corrente Arrecadada	Exemplos de Receitas Correntes
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	R\$ 1.835.592,65	IPTU, ITBI, IRRF, ISS, taxa de fiscalização dos bombeiros
Contribuições	R\$ 360.679,82	Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública
Receitas Patrimoniais	R\$ 1.230.557,93	Aluguéis
Receita Agropecuária	R\$ 4.624,14	Receita Agropecuária
Receita de Serviços	R\$ 425.714,88	Serviços Administrativos e Comerciais
Transferências Correntes	R\$ 28.012.290,54	FUNDEB, FNDE
Outras Receitas Correntes	R\$ 203.538,08	Multas, Indenizações e Ressarcimento
Total	R\$ 32.072.998,04	

Fonte: TCE – RS¹⁷⁷. Adaptado pelos autores, 2024.

No quadro 15, é demonstrado de forma pormenorizada a classificação das receitas correntes orçamentárias do município de Itacurubi, em valores e divisões. As linhas segunda, terceira, quarta, sétima e oitava já estão contempladas suas conceituações conforme o quadro 2.

Na linha cinco tem a classificação de Receita Agropecuária, as quais estão relacionadas às atividades do setor agropecuário, envolvendo a produção e comercialização de produtos agrícolas e pecuários, que tem o propósito de

¹⁷⁷ Documento completo disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:::NO::>

melhor a qualidade da produção animal e vegetal, através de pesquisas científicas (AGUIAR, 2004, p. 155). Essas receitas podem compreender, por exemplo, a venda de produtos agrícolas, criação de animais, agroindústrias, entre outras fontes relacionadas ao setor.

Na linha seis a classificação de Receita de Serviço é a que se refere à arrecadação de recursos provenientes da prestação de serviços pelo setor público. Esses serviços podem variar de acordo com a natureza e a competência de cada ente federativo, assim sendo como exemplos desse quadro as receitas de Serviços Administrativos e Comerciais (AGUIAR, 2004, p. 156).

Quadro 16 – Receita Corrente Arrecadada do município de Maçambará

Receita Corrente Arrecadada	Valor da Receita Corrente Arrecadada	Exemplos de Receitas Correntes
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	R\$ 2.333.125,72	IPTU, ITBI, IRRF, ISS, taxa de fiscalização dos bombeiros
Contribuições	R\$ 49.487,69	Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública
Receitas Patrimoniais	R\$ 1.945.647,12	Aluguéis
Receita de Serviços	R\$ 18.632,30	Serviços Administrativos e Comerciais
Transferências Correntes	R\$ 41.199.064,87	FUNDEB, FNDE
Outras Receitas Correntes	R\$ 180.950,67	Multas, Indenizações e Ressarcimento
Total	R\$ 45.726.908,37	

Fonte: TCE – RS¹⁷⁸. Adaptado pelos autores, 2024.

No quadro 16, é demonstrado de forma pormenorizada a classificação das receitas correntes orçamentárias do município de Maçambará, em valores e divisões. Todas as linhas já foram comentadas nos quadros anteriores, dessa forma, explicando as classificações das receitas correntes orçamentárias.

Porém, cabe esclarecer o que significam certas siglas de receitas correntes orçamentárias. Na segunda linha temos o Imposto Predial e Territorial e Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Serviços (ISS) e Taxa de fiscalização dos bombeiros.

Na linha seis temos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Todas essas receitas acima têm origem através da Lei do orçamento anual (LOA), pois já foram previstas no ano anterior, quando de sua aprovação pelo legislativo municipal.

Quadro 17 – Receita Corrente Arrecadada do município de Manoel Viana

Receita Corrente Arrecadada	Valor da Receita Corrente Arrecadada	Exemplos de Receitas Correntes
Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria	R\$ 3.843.255,79	IPTU, ITBI, IRRF, ISS, taxa de fiscalização dos bombeiros
Contribuições	R\$ 226.667,03	Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública
Receitas Patrimoniais	R\$ 1.458.210,87	Aluguéis
Receita de Serviços	R\$ 43.511,16	Serviços Administrativos e Comerciais
Transferências Correntes	R\$ 36.723.065,67	FUNDEB, FNDE
Outras Receitas Correntes	R\$ 199.121,16	Multas, Indenizações e Ressarcimento
Total	R\$ 42.493.831,68	

Fonte: TCE – RS¹⁷⁹. Adaptado pelos autores, 2024.

No quadro 17, é demonstrado de forma pormenorizada a classificação das receitas correntes orçamentárias do município de Manoel Viana, em valores e divisões. Todas as linhas já foram comentadas nos quadros anteriores, dessa forma, explicando as classificações das receitas correntes orçamentárias.

¹⁷⁹ Documento completo disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:::NO::>

Entretanto, como forma de clarificar alguns entendimentos sobre as receitas correntes orçamentárias, pode-se dizer que a receita da Contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, é um tributo municipal brasileiro destinado a custear as despesas relacionadas à prestação do serviço de iluminação pública. Enquanto a receita Aluguéis é referente aos recebimentos pela locação de prédios públicos.

A receita de Serviços Administrativos e Comerciais são as receitas de serviços administrativos, que podem ser taxas cobradas por serviços prestados pelo setor público, como emissão de certidões, autenticação de documentos, licenças, entre outros. Enquanto as receitas de Multas, Indenizações e Ressarcimento tem origem no atraso do cumprimento de determinada obrigação contratual, como exemplo o pagamento por parte do contribuinte do IPTU em atraso.

ANÁLISE DOS DADOS

Após a realização da pesquisa no *site* do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), foram reunidas as informações relativas aos dados da receita corrente e de capital do ano de 2022. Dessa forma foram extraídas as informações necessárias para a análise dos quadros a seguir.

Quadro 18 – Relação da Receita Corrente Arrecadada X população

Cidade	Receita Corrente Arrecadada	População 2022 ¹⁸⁰
Barra do Quaraí	R\$ 36.312.173,88	4.241
Itacurubi	R\$ 32.072.998,04	2.995
Maçambará	R\$ 45.726.908,37	4.425
Manoel Viana	R\$ 42.493.831,68	6.801

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Em referência ao quadro seis, têm-se na primeira coluna os nomes das cidades que compõe este estudo, na segunda coluna o valor da receita corrente arrecada e na terceira coluna o número da população. Essas informações são

¹⁸⁰ Dados completos disponíveis em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>

importantes para determinar certas análises em relação a arrecadação do o orçamento público municipal de cada cidade.

As cidades de Barra do Quaraí, Itacurubi, Maçambará e Manoel Viana, têm as menores populações em relação às demais povoações urbanas da fronteira oeste do Rio Grande do Sul (IBGE, 2022). Por serem municípios pequenos, a economia local gira em torno das prefeituras.

Assim as cidades em questão devem ter políticas que mantenham seus munícipes na localidade, pois são esses moradores que realizam o pagamento do IPTU, aos cofres públicos locais, por terem a propriedade de imóveis em seus nomes. Assim como nessas localidades existem comércios, portanto, devem pagar alvarás de funcionamento, e empresas que prestam serviços, ou seja, pagam o imposto sobre serviço (ISS), pela prestação de serviço que seus empreendimentos realizam.

Logo, as sociedades locais dessas cidades, junto com o poder executivo e legislativo municipal, devem compreender a relevância de criar mecanismos onde possam ser esclarecidos à população sobre quais são as receitas que formam o orçamento público. Pois, com conhecimento do valor social e econômico do orçamento para a arrecadação das receitas correntes orçamentárias, os cidadãos podem se sentirem verdadeiros partícipes da vida socioeconômica dos seus municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As receitas correntes, em acordo com a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, é uma das classificações econômicas que a referida lei contempla, como forma de organização orçamentária. Pois, não basta somente ingressar receitas na entidade pública, é necessário que existam classificações para nortear, tanto a área contábil, assim como os gestores, para o entendimento do quanto e qual grupo elas pertencem.

É importante que sejam compreendidas a formação das receitas correntes orçamentárias. Pois, não é suficiente saber o imposto, taxa ou contribuição que são pagos, mas que esses se dividem em novas classificações, que geram

fontes de receitas e impactam diretamente no processo de arrecadação do orçamento público municipal.

Mais do que apenas citar o IPTU, ISS, as taxas que se pagam para as prefeituras, FUNDEB e o FNDE. Todavia, compreender que essas fontes de receitas existem, e são direcionados ao custeio das despesas correntes. Deste modo os recursos financeiros que ingressam no erário, servem para realizar o pagamento dos serviços públicos colocados à disposição da sociedade,

De forma mais didática, conhecer as divisões da receita corrente, ou seja, os nomes dos impostos, taxas, contribuições, repasses federais e estaduais, é salutar porque todas elas estão dentro do planejamento a curto prazo, conhecido como orçamento público municipal. Assim, os orçamentos públicos, além de planejar a arrecadação das receitas, também tem a preocupação de realizar um aprimoramento contínuo nas gestões financeiras, realizar uma promoção de transparência e garantir um alinhamento com as metas dos governos de suas localidades.

Conclui-se que não apenas a arrecadação das receitas correntes orçamentárias, devem ser consideradas como ponto positivo, mas sim o contexto que ela acontece no processo orçamentário, pois ele também é conhecido como ferramenta de gestão, portanto, também gerencial. Dessa maneira, as receitas correntes devem ser conhecidas pela transparência para a sociedade, como forma de controle social, como o impacto social e econômico que elas influenciam dentro do contexto de cada município.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 - comentada ao alcance de todos. 3 ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 27 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União,

Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em 29 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 27 jan. 2024.

COREDES RS. **Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. COREDES**. Disponível em: <<https://www.forumdoscoredes.org.br/site/coredes.php>>. Acesso em 29 jan. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/barra-do-quarai.html>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/itacurubi.html>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/macambara.html>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

IBGE. **Cidades e Estados**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/manoel-viana.html>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

JACINTHO, Roque. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Ática, 1989.

LUIZ, Wander; PIRES, João Batista Fortes de Souza; DESCHAMPS, José Ademir. **LRF Fácil: Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5. ed. Brasília: CFC, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca dos. **Plano Plurianual e Orçamento Público**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010.

Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Sul - TCE, 2024. **Informações dos Fiscalizados**. Disponível em: <<https://tcers.tc.br/informacoes-dos-fiscalizados/>>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Sul - TCE, 2024. **Informações dos Fiscalizados – Consulta Receitas**. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:BARRA%20DO%20QUARA%C3%8D>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Sul - TCE, 2024. **Informações dos Fiscalizados – Consulta Receitas**. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:ITACURUBI>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Sul - TCE, 2024. **Informações dos Fiscalizados – Consulta Receitas**. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:MA%C3%87AMBAR%C3%81>. Acesso em: 29 jan. 2024.



II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Políticas Públicas: governança e municipalismo fronteiriço

Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Sul - TCE, 2024. **Informações dos Fiscalizados – Consulta Receitas.** Disponível em: <
https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23:P23_MUNICIPIO:MANOEL%20VIANA>. Acesso em: 29 jan. 2024.

GT 8 – PRODUÇÃO TÉCNICA E TECNOLÓGICA (PTT'S) EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

TECNOLOGIA E TRANSPORTE PÚBLICO: UM DEBATE SOBRE MOBILIDADE E CIDADE SUSTENTÁVEL

Uanderson Franco Barbosa¹⁸¹

Resumo: O artigo se esforça para contribuir na discussão sobre tecnologia e transporte público no Brasil considerando a política de mobilidade urbana e o debate sobre cidade sustentável. As ações do poder público brasileiro que reformula e executa as políticas públicas do tema tratado reflete o direcionamento para o transporte individual e motorizado. A raiz metodológica é analítica, extraída dos encontros da disciplina do curso de Redes de Computadores na Instituição Federal da Bahia (IFBA) campus Feira de Santana - BA, mas também, de cunho de pesquisa bibliográfica e observações do autor sobre os desdobramentos da mobilidade. Diante disso, o objetivo do estudo é despertar no leitor a importância do debate político envolvendo a mobilidade urbana no Brasil e a necessidade de reformulação de políticas públicas reconhecendo suas ineficiências, potencialidades e pluralidades. Entre os estudos analisados, o artigo contextualiza o conceito de mobilidade sustentável e expõem alguns dados sobre renda e tipo de meio de transporte, bem como a necessidade de investimento tecnológico para o transporte público coletivo e sustentável.

Palavras-Chave: Mobilidade sustentável; Transporte público; Cidade sustentável.

INTRODUÇÃO

A criação e o crescimento de diversos centros urbanos no Brasil associado ao aumento das distâncias multiplicam o número de viagens, dificultando o escasso investimento em transporte público coletivo e aumentando a necessidade do transporte individual motorizado, em especial o automóvel. As políticas públicas de mobilidade urbanas para serem bem-sucedidas devem elevar o adensamento e a predominância do transporte público coletivo. Por causa da concentração populacional e do aumento da extensão urbana verificados no Brasil, é importante desenvolver novas tecnologias e desconcentrar os diversos centros já existentes. Enquanto isso não ocorre investir no transporte público coletivo é fundamental.

A capital do estado de São Paulo, por exemplo, é uma demonstração ineficaz do que não deve ser feito. É a cidade com maiores níveis de congestionamento, poluição do ar e automóvel por pessoas do mundo. Mas é a

¹⁸¹ Mestrando em Planejamento Territorial. Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).
Email: uandersonfb@hotmail.com

cidade também que conta com melhores equipamentos de importância cultural e histórica que dão identidade aos aglomerados urbanos. A metodologia utilizada no trabalho é de natureza analítica, extraída dos encontros da disciplina do curso de Redes de Computadores na Instituição Federal da Bahia (IFBA) campus Feira de Santana - BA, mas também, de cunho de pesquisa bibliográfica extraída em trabalhos acadêmicos e instituição federal Ipea, bem como com base nas observações do autor sobre os desdobramentos da mobilidade.

Diante disso, o objetivo do estudo é despertar no leitor a importância do debate político envolvendo a mobilidade urbana no Brasil e a necessidade de reformulação de políticas públicas reconhecendo suas ineficiências, potencialidades e pluralidades. Entre os estudos analisados, o artigo contextualiza o conceito de mobilidade sustentável e expõem alguns dados sobre renda e tipo de meio de transporte, bem como a necessidade de investimento tecnológico para o transporte público coletivo e sustentável. O trabalho tem um desenvolvimento sobre transporte público e tecnologia e mobilidade sustentável nas cidades brasileiras, além da introdução e considerações finais.

TRANSPORTE PÚBLICO E TECNOLOGIA: A MOBILIDADE SUSTENTÁVEL NAS CIDADES BRASILEIRAS

Nos últimos anos, as cidades brasileiras estão buscando soluções para diminuir os impactos negativos ao meio ambiente. Entre as ações, a mobilidade urbana é uma delas e o uso de novas tecnologias estão a serviço ou sendo criados para promover deslocamento eficiente e sustentável. Embora se pense que a mobilidade urbana se restringe a investimentos em meio de transporte, sua política é mais ampla e envolve desafios de natureza social e econômica.

A mobilidade sustentável, neste contexto, é um tema importante de desenvolvimento social que ganha força devido às discussões sobre sustentabilidade nas grandes cidades espalhadas pelo o globo. O seu conceito pode ser associado a questões que englobam pautas sobre: poluição do ar, acessibilidade, integração de tipologias de transporte, tecnologias sustentáveis,

eficiência e ampliação de serviço considerando os fatores que permeiam o meio ambiente, sociedade civil e economia (SILVA CARNIATTO, 2022).

No Brasil o serviço público de transporte é de responsabilidade dos municípios, que não muito raro transfere de forma de concessão para uma empresa privada. Essa prática não reduz a responsabilidade do poder público de garantir o serviço de transporte de qualidade. Assim, a concessão é de transferência de execução de serviços, mas cabe ao poder público municipal fiscalizar e garantir a eficiência e qualidade.

A mobilidade é um dos temas de direito fundamental, pois está ligado ao direito de ir e vir. Na economia, o uso de meio de transporte para deslocamento, por exemplo de casa para o trabalho, é inelástico, pois o trabalhador está sujeito cumprir os dias de trabalho e para isso precisa se deslocar, bem como a necessidade de deslocamento para escola, supermercado, clínica ou quaisquer serviços público ou privado. Assim, a mobilidade é um direito que garante outro direito, e seu serviço é fundamental para o envolvimento do cidadão.

Para Afonso e Ferraz (2022), os impactos dos veículos elétricos no meio ambiente ainda não são totalmente favoráveis, pois depende do tipo de geração de eletricidade (que pode ser de combustível fóssil), que depende de país para país. Além disso, o uso de transporte particular motorizado ocupa maior espaço em comparação com transporte coletivo e bicicleta.

Há também grande iniquidade no uso do espaço urbano. O transporte público, mesmo transportando mais pessoas que o transporte privado, fica restrito ao menor espaço do sistema viário. A maior parte das vias fica congestionada pelos veículos privados, que acabam prejudicando o desempenho do transporte público (IPEA, 2016, p. 27).

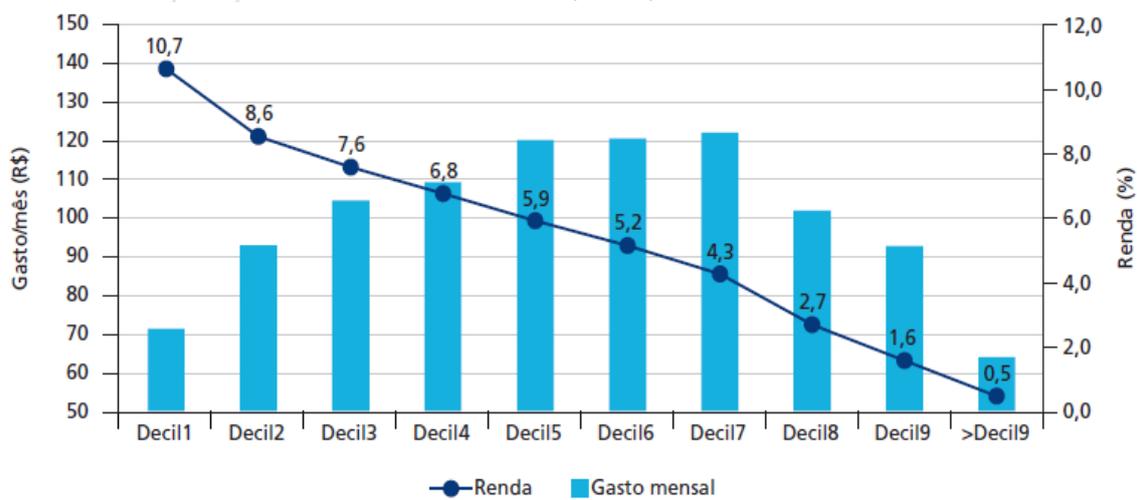
Por isso, existe um impacto econômico e social no uso de transporte particular que afeta a “qualidade de vida urbana e funcionamento das cidades que residem os maiores problemas, em função das externalidades negativas que esse modelo individualista gera” (IPEA, 2016, p. 13).

É preciso tornar o uso de meio de transporte coletivo atrativo com novas tecnologias que potencializam a eficiência de serviço, bem como uma política educacional que fomente uma cultura de valorização dos bens público, pois observa-se que existe uma associação de investimento de infraestrutura no

transporte individual ligados a valores históricos de status e poder voltado principalmente na aquisição de automóvel. Por isso, na ótica da sustentabilidade o ideal é aumentar a participação do transporte público coletivo e as cidades

[...] são a chave no combate aos impactos ambientais e sociais negativos, pois hospedam mais da metade da população mundial e são responsáveis por três quartos do consumo global de energia, resultando em uma cultura de consumo (SILVA CARNIATTO, 2022, p. 50).

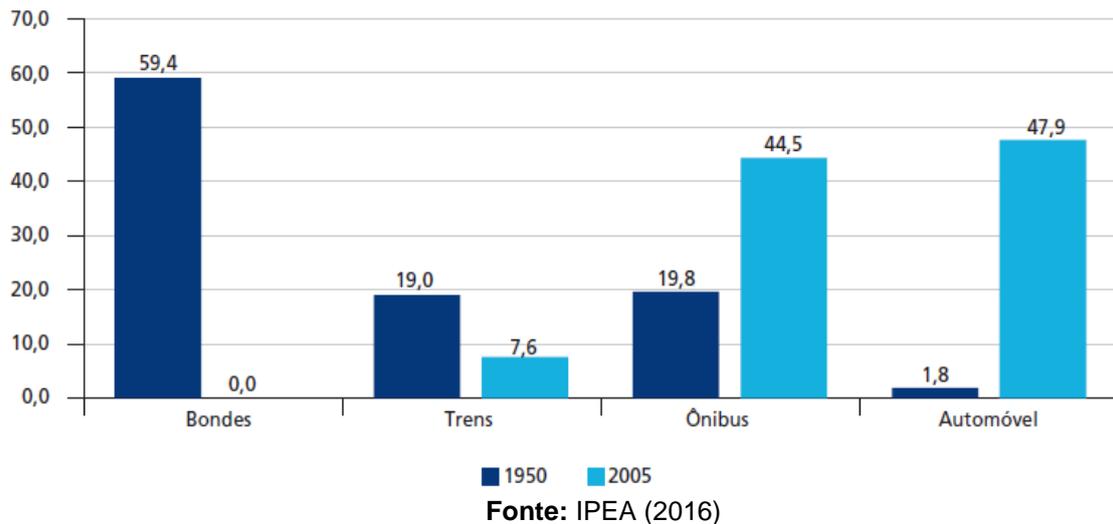
Gráfico 7 – Relação de gasto mensal e renda com o transporte público no Brasil (2009)



Fonte: IPEA (2016)

As classes de menor renda gastam mensalmente, em termo proporcional, mais com transporte público que a classe de maior renda. Pensando nos projetos de cidade verde e democratização dos espaços públicos. Uma política pública envolvendo novas tecnologias de mobilidade urbana com investimento no transporte público além de promover a sustentabilidade, impacta também no custo de vida dos habitantes de menor renda. Investir em transporte público coletivo representa aumentar o acesso e oportunidades da parcela da população de menor poder aquisitivo, refletindo no combate da desigualdade social.

Gráfico 8 – Distribuição do tipo de meio de transporte do Rio de Janeiro (1950-2005)



Os dados mostram que em 2005, na cidade do Rio de Janeiro, o uso do automóvel superou o transporte público. Isso ocorreu devido aos investimentos e direcionamento em infraestrutura viária para o uso de automóvel, bem como incentivos com facilidade de crédito e marketing ao passo a maior sucateamento do transporte público em todo o Brasil, mas que houve maior impacto nos grandes centros devido a maiores distâncias e concentração de renda nas áreas urbanas.

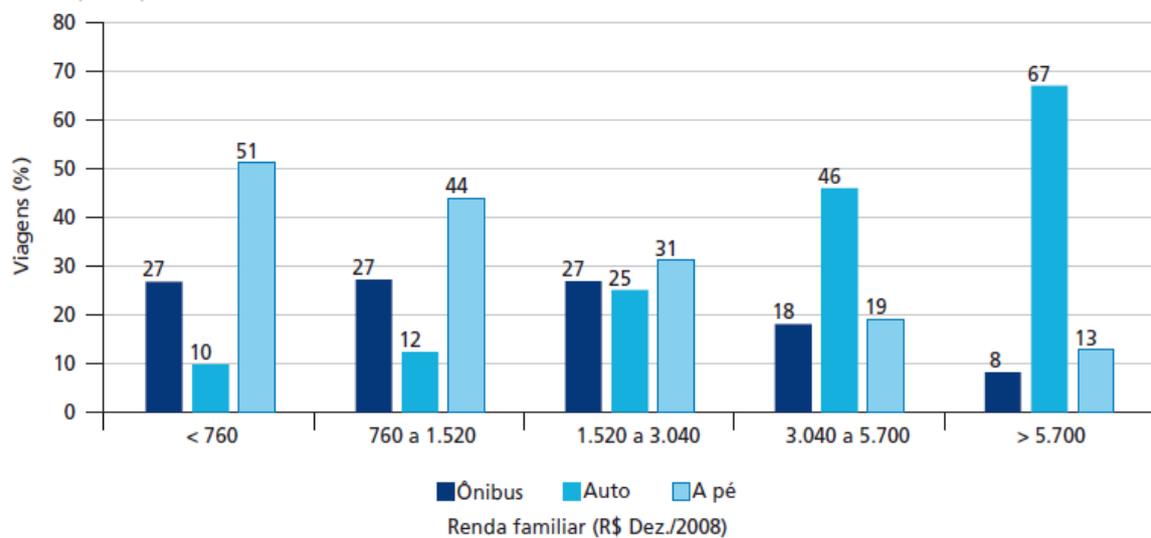
O Brasil tem passado por uma degradação nos serviços de transporte coletivo como aumento de tarifas, diminuição de frota e aumento da sua idade média e surgimento de transportes informais, ocasionando o aumento dos congestionamentos e da emissão de poluentes (BONATTO; ROCHA, 2020, p. 4)

Segundo Silva Carniato (2022), somente a mudança de força motriz dos transportes públicos coletivos para elétrica não garante plenamente a sustentabilidade, pois é preciso investir em tecnologia de conforto e eficiência no deslocamento para que a população possa substituir de forma orgânica o transporte particular pelo público e coletivo:

Como os veículos automotores são os mais usados, devido ao conforto que fornecem ao usuário, toda a indústria tecnológica se volta para este produto, por ser imensamente mais lucrativo, deixando a bicicleta em segundo plano. (CRESPO; DUARTE, 2016, p. 13).

Investimento em tecnologia pela indústria automobilística tem como objetivo aumentar os lucros e embora almeje resolver o problema da poluição, não resolve o impacto social em congestionamento, distanciamento social, maior ocupação dos espaços públicos. Quanto maior é o investimento público nas vias para o uso de automóvel, maior será a aquisição desse transporte (RODRIGUES; MAIA; CARVALHO, 2022). É preciso equilibrar os investimentos para outros modais de transporte promovendo a democratização dos espaços.

Gráfico 9 - Deslocamento por faixa de renda e meio de transporte – São Paulo (2007)



Fonte: IPEA (2016)

A distribuição entre o tipo de transporte e a renda familiar apresentado no gráfico acima. Nesta perspectiva, nos revela quanto maior a renda menor é o interesse ou necessidade pelo transporte público coletivo ou a pé. Numa dimensão social é preocupante, pois podemos pressupor que o Estado não está cumprindo seu papel constitucional de direito a transporte. O direcionamento no transporte individual motorizado nos revela a transferência de responsabilidade do Estado para o cidadão em não promover um sistema de qualidade e seguro de transporte público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento de mobilidade urbana deve ser diferente para cada cidade, tendo intuito de resolução dos problemas da localidade. Por outro lado, observa-se alguns pontos em comuns de movimento de políticas de incentivos que usualmente estão direcionados aos transportes individuais motorizados, principalmente o automóvel. O problema não está no veículo motorizado individual, mas negligenciar outros modais, outras formas de ir e vir.

O ordenamento territorial de cidade tem forte ligação do sistema de mobilidade urbana, que reflete no deslocamento da população. Cada cidade, com mais de 20 mil habitantes, obrigatoriamente deve ter um plano de mobilidade, por outro lado, o que se observa é o direcionamento de políticas de transporte individual motorizado – automóvel. Com efeito, os espaços das cidades ficam refém de estrutura orquestrada para a passagem dos automóveis, estes modificam as paisagens, distanciam as pessoas e provocam outras externalidades negativas, como a poluição.

É fundamental também, que a visão de adensamento com uso abundante de tecnologia para o transporte público coletivo seja incentivada para que a sociedade possa rever o processo de uso cada vez mais intenso do transporte individual, que ocupa maior espaço público e não têm a capacidade de absorver a crescente demanda de transporte por cidadão. O aumento do uso do transporte motorizado individual é fruto não só do acesso da população ao automóvel, mas também da necessidade de maior número de viagens em função de distância cada vez maior entre os destinos da população devido à expansão de várias cidades brasileiras.

Os problemas de mobilidade urbana podem ser resolvidos ou minimizados através de investimentos de novas tecnologias que agreguem meios de transportes compartilhados e democratização dos espaços públicos. Para isso, é preciso convocar a população para uma análise de demanda e soluções de realidade social e reformular os planos de mobilidade adequadamente para suprir as necessidades da população.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Vanderlei Moraes; FERRAZ, Rodrigo de Sousa Campista. **Base geral dos carros elétricos em relação ao consumo, impacto ambiental e custo-benefício.** *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação.* São Paulo, v.8.n.11. nov. p. 545 - 558, 2022. Disponível em <https://doi.org/10.51891/rease.v8i11.7433> Acesso em 15 fev. 2024.
- BONATTO, Daniella do Amaral Mello; ROCHA, Jaqueline dos Santos. **Mobilidade urbana sustentável: Estudo de viabilidade da aplicação de indicadores para a avaliação da mobilidade – Vitória/ES. 2020.** p.1-17. Anais do Seminário Internacional de Investigação em Urbanismo. Disponível em <https://lpp.ufes.br/mobilidade-urbana-sustentavel-estudo-de-viabilidade-da-aplicacao-de-indicadores-para-avaliacao-da> Acesso em 19 fev. 2024.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mobilidade urbana sustentável: conceitos, tendências e reflexões.** Brasília: Rio de Janeiro, IPEA, 2016.
- CRESCO, Raphael; DUARTE, Tiago. **Bicicleta Solar-E.** 2016. 76p. Monografia (Graduação em Desenho Industrial) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Belas Artes Departamento de Desenho Industrial, 2016.
- RODRIGUES, Livia Ferreira Velho; MAIA, Alexandre Gori; CARVALHO, Cristiane Silva de. **Políticas públicas e mobilidade urbana sustentável: análise comparativa entre Groningen e Campinas.** *Cadernos MetrÓpole,* 24(55), 2022. p. 1143-1161. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5513> Acesso em 17 fev. 2024.
- SILVA CARNIATTO, Evelyn Tânia. **Ônibus elétrico: caminhos para um transporte sustentável e mais eficiente.** 2022. 80p. Dissertação (Mestra em Engenharia de Energia na Agricultura) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2022.

GT 9 – ANÁLISE E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIAS, METODOLOGIAS E ESTUDOS DE CASO

INOVAÇÃO, COMPETÊNCIAS E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL EM COOPERATIVAS: UMA REVISÃO SISTEMATIZADA¹⁸²

Louise de Lira Roedel Botelho¹⁸³
Tayna Kauãni Soares Goltz¹⁸⁴
Fabiano Kapelinski¹⁸⁵

Resumo: A inovação possui impacto direto na gestão das cooperativas na Era do Conhecimento, sua aplicação e uso através das competências e de ferramentas digitais está cada vez mais em voga como requisitos essenciais para se manterem atuantes nos mercados. Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo geral compreender a partir de estudos realizados, como se manifesta a relação entre inovação, transformação digital e competências para inovação em cooperativas ao longo dos tempos. Como metodologia, utilizou-se a revisão sistematizada da literatura para se conhecer os resultados das pesquisas científicas no intuito de se apresentar lacunas e oportunidades de pesquisas para trabalhos futuros sobre tal vértice. Espera-se que este trabalho possibilite ao meio acadêmico a apresentação de como tais temas vêm sendo trabalhados na literatura corrente e que subsidie no surgimento de novos estudos que atrele tais temas no conjunto do universo do cooperativismo.

Palavras-chave: Cooperativas; Inovação; Transformação digital; Competências inovadoras.

INTRODUÇÃO

O cooperativismo baseia-se na união e na força de seus cooperados. Sendo assim, a inovação tecnológica aplicada às cooperativas pode oportunizar na melhoria do atendimento aos clientes e crescimento de seus associados. Pesquisas indicam que os investimentos em tecnologias avançadas nas cooperativas as colocam em posição de liderança no mercado, através de produtos e serviços nelas desenvolvidos (REISDORFER, 2014).

O desenvolvimento de tecnologias inovadoras é de extrema relevância, uma vez que o mercado está em exponencial crescimento virtual e acompanhar essa realidade requer planejamento de futuro. Assim, com o conhecimento das

¹⁸² Esse artigo contempla o projeto com apoio financeiro aprovado na chamada CNPq/SESCOOP Nº 11/2022 – Pesquisa em Cooperativismo e o Edital Nº 73/GR/UFSF/2023.

¹⁸³ Pós-Doutora em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFSF) *campus* Cerro Largo/RS. louisebotelho@uffs.edu.br

¹⁸⁴ Graduanda em Administração pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFSF), *Campus* Cerro Largo/RS. goltztayna5@gmail.com

¹⁸⁵ Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFSF), *Campus* Cerro Largo/RS. Graduado em Administração pela mesma instituição. fabianokapelinski@gmail.com

perspectivas de mercado, norteiam as ações de desenvolvimento de técnicas que se fazem necessárias (ROTHWELL, ZEGVELD, 1982).

Com isso, espera-se que a inovação tecnológica atrelada às cooperativas possa suprir necessidades existentes, além de fortalecer o elo entre o cooperado e cooperativa, ampliando sua expectativa de vida no mercado, e trazendo novos produtos e serviços (REIS, 2003; REISDORFER, 2014).

Na atualidade, as organizações demandam do uso cada vez maior de inovação e da própria transformação digital para permanecerem competitivas no mercado. Muito tem se falado sobre a Era do Conhecimento (BOTELHO; CUNHA; MACEDO 2011), onde passou-se a vivenciar constantemente o uso de informações e do conhecimento nas práticas das organizações. Uma cooperativa, como uma organização, também necessita estar adequada a essa nova Era. Assim, verifica-se que cada vez mais as plataformas digitais estão em voga como um exemplo de ferramenta para integrar ideias e melhorar os sistemas de união e empreendimento, e a partir disso tornar qualquer produto visível em tempo real.

O processo de transformação dentro das cooperativas já se iniciou na Era do Conhecimento, mas ainda possui um longo caminho a ser trilhado, pois faz-se necessário que tais organizações ajustem-se às novas tecnologias difundidas. Sendo assim, surge a necessidade de compreender na literatura como as organizações estão se adequando quanto a essas demandas de inovação e transformação digital, além de trazer à tona as competências que emergem desses estudos quanto a estes dois fatores nas cooperativas. Com isso, o presente estudo possui como objetivo geral: Compreender a partir de estudos realizados como se manifesta a relação entre inovação, transformação digital e competências para inovação em cooperativas ao longo dos tempos. Desta forma, utilizou-se a revisão sistematizada da literatura para se conhecer os resultados das pesquisas científicas no intuito de se apresentar lacunas e oportunidades de pesquisas para trabalhos futuros sobre tal vértice.

O presente trabalho está dividido em quatro partes, sendo que a primeira seção se tem a fundamentação teórica, na sequência apresenta-se a

metodologia utilizada, posteriormente tem-se a análise dos dados e por fim as considerações finais.

A INOVAÇÃO NO COOPERATIVISMO

Estudar a temática da inovação no cooperativismo é um desafio, tendo em vista a sua complexidade e as constantes mudanças no cenário econômico. As cooperativas precisam adotar infraestrutura adequada para atender aos seus cooperados.

Em busca da eficiência e com vistas a sobreviver em meio a grandes concorrentes, as cooperativas têm buscado inovar. Assim, as cooperativas precisam adotar infraestrutura adequada para atender aos seus membros, que modernizaram suas atividades e passaram a demandar outros serviços, como capacidade de armazenagem, beneficiamento e industrialização. Inovação se refere ao processo de criar, desenvolver e implementar novas ideias, produtos, serviços, processos ou modelos de negócios que tragam melhorias significativas em relação ao estado atual. (LAUERMANN *et al.*, 2017).

O Manual de Oslo (OECD, 2018) considera inovação todo produto ou processo novo ou melhorado que difere significativamente dos produtos ou processos anteriores. Refere-se à criação de novas abordagens, soluções e práticas para resolver problemas sociais e melhorar o bem-estar das comunidades.

A capacidade inovativa das organizações também é afetada, porque o investimento em inovação requer desenvolvimento e implementação de ideias e financiamento de longo prazo (ANWAR *et al.*, 2020). Tudo isso, para cumprir os seus objetivos, as cooperativas devem priorizar as necessidades dos seus membros e das comunidades que servem. Para conseguir isso, estratégias inovadoras podem ser empregadas para desenvolver produtos ou serviços que atendam a essas necessidades com maior eficiência do que as opções atuais.

A inovação na cooperativa é vista como fundamental, mas sem necessidade de ser disruptiva, podendo ser percebida nas pequenas atitudes como, olhar a experiência do associado e melhorar ela em alguns aspectos. Isto

precisa do envolvimento ativo dos membros no processo de tomada de decisão. Ao incentivar a participação dos membros, as cooperativas podem beneficiar de ideias e perspectivas valiosas que podem ajudar a identificar novas oportunidades de inovação (BARRETO, 2014).

O processo de inovação nas cooperativas é um sistema mutável e complexo e envolve esforços multidirecionais e novos requisitos de treinamento, ferramentas, sistemas de tecnologias, métricas, valores e processos de gestão (GIBSON e SKARZYNSKY, 2008). O fato é que através da formação de parcerias estratégicas as cooperativas podem acelerar o processo de inovação, com organizações externas, incluindo universidades, instituições governamentais e empresas, a fim de obter mais recursos e conhecimento.

A adoção de práticas inovadoras gera condições para que a cooperativa possa competir com seus concorrentes e atender as exigências do mercado consumidor, que evoluem ao longo do tempo (SILVA; SOUSA; FREITAS, 2012). As cooperativas têm a capacidade de dedicar recursos aos esforços de pesquisa e desenvolvimento (P&D), com o objetivo de criar soluções inovadoras e melhorias para os seus produtos ou processos. Uma dedicação constante à inovação a longo prazo é necessária para este esforço.

Para Carvalho, Reis e Cavalcante (2011) a inovação em cooperativas envolve a criação de valor para os membros e a comunidade, ao mesmo tempo em que se mantém fiel aos princípios cooperativos. A aplicação da inovação requer uma abordagem estratégica, participação ativa dos membros, colaboração externa e um compromisso contínuo com o aprendizado e a melhoria. A inovação é essencial para que as cooperativas prosperem em um ambiente empresarial em constante evolução. A inovação desempenha um papel crucial no desenvolvimento e na sustentabilidade de cooperativas em diversos setores. Ela se refere à criação e aplicação de novas ideias, processos, produtos ou modelos de negócios que buscam melhorar a eficiência, a competitividade e a capacidade de adaptação das cooperativas às mudanças do ambiente empresarial. A inovação em cooperativas é uma área de estudo e prática que combina os princípios cooperativos com a necessidade de se

manterem relevantes em mercados em constante evolução (ROCHA; STEINER NETO, 2021).

METODOLOGIA

Este trabalho possui como procedimentos metodológicos o uso da pesquisa bibliográfica, com a aplicação da revisão sistematizada. Tal revisão, possui como norte responder aos objetivos delineados, a fim de localizar temas, conceitos ou teorias-chave (CESSE; MAGALHÃES, 2018; SIDDAWAY; WOOD; HENDGES, 2019; CODINA, 2018).

Na revisão sistematizada, Codina (2018) definiu quatro etapas sendo: a primeira etapa é a busca e identificação do tema, que inclui a seleção da questão de pesquisa, definição da base de dados e definição das palavras-chaves, a segunda é a avaliação, que consta o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão, protocolo de exclusão e seleção dos trabalhos, e a terceira etapa tem como a análise, que corrobora com a categorização dos estudos selecionados, nela inclui a análise e interpretação dos resultados.

1ª ETAPA: BUSCA. Esta etapa apresenta a identificação do tema, seleção da questão de pesquisa, definição da base de dados e definição das palavras-chaves.

O tema tratado no presente trabalho diz respeito às temáticas da Inovação, competências e transformação digital em cooperativas e como tais temáticas aparecem nos estudos organizacionais. A partir da definição do tema, construiu-se a questão de pesquisa, sendo: - Como se manifesta, na literatura corrente, a relação entre as temáticas da inovação, competências e transformação digital em cooperativas e como tais temáticas aparecem nos estudos organizacionais? Nesta etapa buscou-se definir a base de dados que sustentou a revisão sistematizada, com isso, definiu-se as seguintes bases de dados: Anais do Enanpad¹⁸⁶ e Revista de Gestão e Organizações

¹⁸⁶ O encontro Anual da ANPAD é um dos mais relevantes congressos anuais dentro do campo das ciências administrativas, contábeis e afins, e vem sendo realizado há mais de quatro décadas.

Cooperativas¹⁸⁷. Por fim, utilizou-se como palavra-chave para a busca de artigos científicos nestas bases de dados: Cooperativas. Salienta-se que nos anais da Enanpad foram encontrados 123 artigos anteriores ao ano de 2021 além de 21 trabalhos realizados entre os anos de 2013 e 2023. Totalizando nesta base de dados 144 trabalhos. Já na Revista Gestão de Organizações Cooperativas foram encontrados 17 trabalhos, a partir do ano de 2014, ano que o periódico foi criado, até o ano de 2023. Desta forma, utilizou-se como recorte para a seleção dos trabalhos em ambos os bancos de dados o limite temporal dos 10 últimos anos para os anais da Enanpad e 09 anos para a Revista Gestão de Organizações Cooperativas, uma vez que este é o período de existência da revista.

2ª ETAPA: AVALIAÇÃO. Na etapa de avaliação prevista por Codina (2018) são estabelecidos os critérios de inclusão e exclusão dos trabalhos para fins de seleção. Desta forma, tem-se como critérios de inclusão: a) Somente periódicos nos Idiomas-inglês, português e espanhol, b) período busca entre 2013 e 2023, c) trabalhos que utilizem as temáticas da inovação em cooperativas. Já para os critérios de exclusão, foram delimitados os seguintes: a) trabalhos que não tenham aderência aos temas investigados, b) trabalhos em duplicidade, c) trabalhos que não sejam artigos científicos completos. Após delimitado os critérios de inclusão e exclusão, foi realizada a leitura exploratória dos títulos, resumos e palavras-chaves. Assim, foram selecionados onze (11) trabalhos do banco de dados do Enanpad e quatro (04) da Revista de Gestão e Organizações Cooperativas. De forma que os trabalhos selecionados tendiam a responderem à questão norteadora do presente estudo. Salienta-se que a etapa de avaliação e seleção das literaturas ocorreu no período de novembro de 2023 a janeiro de 2024.

¹⁸⁷ Revista Gestão das Organizações Cooperativas: A missão da Revista de Gestão e Organizações Cooperativas consiste em publicar a pesquisa empírica que testa, amplia ou constrói estudos voltados para organizações coletivas que contribuem com a prática de gestão. Para ser publicado na RGC, um manuscrito deve trazer contribuições empíricas e teóricas relevantes e destacar o significado daquelas contribuições ao campo da atuação".

Quadro 19 – Artigos Seleccionados nos Anais do Enanpad

Base de Dados do Enanpad			
Ordem	Ano	Autor	Título
1	2023	Nascimento; Ruas; Bueno	Estratégias de absorção do conhecimento externo em pequenas cooperativas agropecuárias: o caso de cooperativas atuando no nordeste brasileiro ¹⁸⁸
2	2022	Santos e Soares	Relação entre a Transferência de Tecnologia e Capacidade Inovadora: Uma Investigação em Cooperativas do Estado de Goiás
3	2022	Cunha, Verschoore Filho, Monticelli	Como Cooperativas de Crédito e Startups Interagem para Gerar Inovação? Uma Análise Qualitativa Comparativa no Contexto da Inovação Aberta
4	2022	Sousa, Reyes Junior, Lora	A influência das organizações estruturantes e da cooperação entre cooperativas na inovação e na agregação de valor
5	2021	Nascimento, Ruas	Práticas de absorção de conhecimento externo: um estudo em pequenas cooperativas agropecuárias ¹⁸⁹
6	2021	Sousa, Junior	A influência da Intercooperação na transferência de Recursos para a Inovação e na Agregação de Valor em Cooperativas Agropecuárias
7	2020	Caraffini, Behr	As Capacidades Digitais e o Desempenho em Cooperativas de Crédito Brasileiras
8	2019	Morsch, Dolci	Explorando a Governança de TI em cooperativas de crédito através dos modelos decisórios de TI, mecanismos de governança e alinhamento estratégico
9	2019	Prim, Dandolini, Silva	Redes de Colaboração para a Inovação Social: um estudo de caso em Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares
10	2018	Santos, Santos, Brambilla, Tortato, Quandt	Diagnóstico da Gestão do Conhecimento e Inovatividade em Cooperativas do Paraná: A Percepção dos Gestores

¹⁸⁸ O artigo não está disponível para acesso ao público, pois é necessário que seja associado e esteja logado no ENANPAD. Dessa forma esse artigo não foi utilizado para a análise de dados.

¹⁸⁹ O artigo não está disponível para acesso ao público, pois é necessário que seja associado e esteja logado no ENANPAD. Dessa forma esse artigo não foi utilizado para a análise de dados.

11	2016	Andrade, Pinheiro, Alves, Sousa	O Processo de Inovação nos Arranjos Produtivos Locais: um Estudo de Caso sobre a Dinâmica Inovativa em Cooperativas
----	------	---------------------------------------	---

Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

Já o próximo quadro próximo, apresenta os artigos selecionados na base de dados da Revista de Gestão e Organizações Cooperativas.

Quadro 20 - Base de Dados da Revista de Gestão e Organizações Cooperativas

Base de Dados da Revista de Gestão e Organizações Cooperativas.			
Ordem	Ano	Autor	Título
1	2021	Silva, Corte, Oliveira, Ferrari	O grau de inovação das cooperativas do agronegócio da região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul-Brasil e a construção de um framework estratégico para sustentação da inovação
2	2021	Rocha, Steiner Neto	Inovação e sustentabilidade: a postura inovadora das cooperativas agropecuárias atuantes na Região Sul do Brasil
3	2020	Vieira, Ribeiro Neto, Cançado	Educação cooperativista e inovação social: o caso da Cooperativa de Trabalho de Pessoas com Deficiência e Familiares – COOPDEF
4	2019	Calzolaio, Mendina	Gestão do incentivo fiscal à inovação em cooperativas

Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

3ª ETAPA: SÍNTESE. Esta etapa sintetiza os resultados do trabalho, a partir da síntese realizada os dados foram categorizados de forma a permitir o aprofundamento das discussões. Para isso, realizou-se a sumarização dos estudos selecionados apresentando as categorias analíticas, composta em cinco vertentes, sendo eles: conceitos de inovação abordados nos estudos selecionados, Competência e Transformação digital, relação entre inovação e gestão de cooperativas, lacunas e oportunidades da inovação para as cooperativas e Ferramentas de inovação em cooperativas.

ANÁLISE DOS DADOS

Para a primeira categoria encontrada: conceitos de inovação. Nesta categoria, verificou-se que a inovação aparece nos textos de quatro formas, a inovação vista como um processo, De Souza *et al* (2022), Silva (2021). Assim, a inovação no contexto organizacional onde visa à diferenciação, criação de valor, superação de desafios e melhoria contínua principalmente para o contexto cooperativo, uma vez que as cooperativas podem através da inovação aprimorar seus produtos e serviços gerando competitividade e alongando seu ciclo de vida no mercado. Tem-se também a Inovação como uma estratégia gerencial, Morsch e Dolci (2019), Santos *et al* (2018), Andrade *et al* (2016), no qual a inovação sustenta a tomada de decisões gerenciais a partir de instrumentos ou ferramentas tecnológicas, além de questões importantes que envolvem os gestores e os resultados empresariais, uma vez que adoção de práticas inovadoras gera condições para que as cooperativas possam competir com seus concorrentes. Outra forma encontrada foi a inovação como rede, Caraffini e Behr (2020), nela a inovação ocorre promovendo a conectividade do ecossistema, com isso ela permite o desenvolvimento de parcerias e o surgimento de novas tecnologias para as cooperativas. Já a Inovação Social, Prim; Dandolini e Silva (2019), manifesta-se com o propósito de responder a desafios sociais, a partir de soluções inovadoras, que promovam mudanças benéficas a um coletivo, sendo desta forma relevante para as cooperativas.

De acordo com os autores, Da cunha; De Souza; Monticelli (2022) a inovação tem sido relacionada com o desenvolvimento de novos serviços e combinações (SANTOS; SOARES, 2021). A inovação é considerada como o resultado de um processo de aprendizagem interativa (ROCHA; STEINER NETO, 2021). Para Santos Vieira, Neto, Cançado (2020) o termo inovação busca definir um processo que desencadeia a geração e a adoção de novas ideias, práticas e artefatos, o desenvolvimento de novos procedimentos, soluções, produtos e métodos de comercialização e a combinação entre criatividade e risco, cujos resultados alteram o setor econômico. Calzolaio, Mendina (2019)

ressalta que para que a inovação ocorra é preciso ampliar o conhecimento científico.

Já para a segunda categoria, Competência e Transformação digital, nem todos os artigos selecionados apresentam tal categoria em seus escopos de trabalho, mesmo assim, o tema faz-se relevante dentro do universo dos trabalhos selecionados, assim surge a ideia de que as cooperativas dificilmente terão todos os recursos e competências necessárias para a inovação, com isso faz-se salutar a criação de parcerias intercooperativas para criação de competências para inovação (DE SOUZA *et al*, 2022). Tais parcerias podem dar acesso a recursos e representar alternativas para o trabalho, compartilhando ferramentas e conhecimentos dentro da intercooperação. Além do tema tratado, tem-se também as capacidades digitais, Caraffini e Behr (2020); Morsch e Dolci (2019), no qual são apresentadas como uma forma de que as cooperativas aumentem seu desempenho, uma vez que levam ao processo de transformação digital o que verbera na promoção do relacionamento entre a organização e seus associados. Estudos indicam que as cooperativas de crédito estão a frente neste tema no Brasil e que apresentam variações sobre os mecanismos utilizados (MORSCH; DOLCI, 2019).

Para Cunha, De Souza e Monticelli (2022) frisa que a nova forma de aprendizagem interorganizacional estimula o desenvolvimento de startups e aumenta a velocidade e a probabilidade de resultados positivos. Enquanto, Santos e Soares (2021) abordam o tema da transferência de tecnologia, disseminado aos potenciais clientes através de especialistas, organizado em três níveis: (1) Nível I - Desenvolvimento de Tecnologia, (2) Nível II - Aceitação de Tecnologia e (3) Nível III - Aplicação de Tecnologia.

Para Souza e Junior (2021) os recursos de conhecimento e recursos organizacionais exercem um papel fundamental no que se refere as competências e transformação digital. A inovação em produto pode ser a introdução de algo novo ou melhorado em relação a suas características ou usos previstos, incluindo melhorias significativas em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras

características funcionais (ROCHA; STEINER NETO, 2021). Dos Santos Vieira, Neto, Cançado (2020) ressaltam que a gestão do empreendimento e a formação e educação cooperativista tornaram-se práticas paralelas e complementares. Calzolaio, Mendina (2019) trata a transformação digital com foco na política de inovação que busca facilitar a relação entre universidades e as firmas, em vista de que para a inovação ocorra é preciso ampliar o conhecimento científico.

Para a terceira categoria, a relação entre inovação e gestão de cooperativas, está respaldada na forma como a inovação interage na gestão das cooperativas, assim, tem-se nesta categoria três subdivisões, sendo a primeira a criação de uma política organizacional que propicie um ambiente para a disseminação do aprendizado (SANTOS *et al*, 2018), nesta a inovação na gestão de cooperativas promove a integração e comunicação entre os gestores e associados disseminando o conhecimento organizacional, gerando por sua vez maior aderência às necessidades do mercado com produtos e serviços inovadores. Portanto, como as organizações cooperativas atuam em diferentes áreas como em serviços, comércio e indústria, a busca por competitividade e sustentabilidade é constante, o que torna indispensável uma gestão eficiente dos seus recursos materiais, assim como do processo de conhecimento e inovação (SANTOS *et al*, 2018). Já a segunda subcategoria diz respeito às interações e interconexões promovidas pela inovação (SILVA *et al*, 2021; CARAFFINI; BEHR, 2020). De acordo com, Prim, Dandolini e Silva, (2019), nela o uso de network se faz presente, pois a mesma possibilita que diferentes agentes realizem atividades de gestão inovadoras nas cooperativas. As relações em rede, em favor da gestão da inovação, representam o ajuste simétrico dos diversos inputs entre os agentes, sejam estes indivíduos, equipes, parceiros e concorrentes (SILVA *et al*, 2021). Neste contexto tem-se a relevância da presença das cooperativas no ecossistema de inovação de forma que possibilite a conexão digital delas no habitat inovador (CARAFFINI; BEHR, 2020). de forma a facilitar esta inserção para inovação das cooperativas estão as universidades, os centros de inovações sociais, o governo, as empresas privadas e o terceiro setor (PRIM, DANDOLINI E SILVA, 2019).

Para Santos e Soares (2021) a relação entre inovação e gestão de cooperativas é fundamental para a sobrevivência das organizações, sendo que um dos motivos do declínio delas é a incapacidade de inovar. A terceira subcategoria trata como a intercooperação aspecto fundamental no processo da gestão cooperativa Souza e Junior (2021). Dos Santos Vieira, Neto, Cançado (2020) destacam a produção de tecnologia, ciência e inovação no processo de gestão cooperativa. Calzolaio, Mendina (2019) finalizam afirmando que o fundamento básico para que a inovação ocorra é a interação e cooperação entre diversas organizações. A quarta categoria, lacunas e oportunidades da inovação para as cooperativas, verifica-se que os estudos desenvolvidos abordam como lacunas, estão os desafios na criação de produtos e serviços digitais, Caraffini e Behr (2020), no uso de mecanismos que mensuram adequadamente a efetividade da Tecnologia da Informação para a criação de valor para as organizações (MORSCH; DOLCI, 2019). No aprimoramento dos processos organizacionais estão muito ligados à questão da aprendizagem e inovatividade como eixos centrais do processo de gestão de cooperativas (SANTOS *et al*, 2018). Já as oportunidades estão respaldadas no uso da Gestão do conhecimento como fator que capacita as organizações de competências e habilidades, nos processos e rotinas, agregando experiências e possibilitando a transferência deste conhecimento, Santos *et al* (2018), também no desenvolvimento de atividades que visem maximizar o desempenho e favorecer a competitividade das cooperativas (DE SOUZA *et al*, 2022).

Da cunha; De Souza; Monticelli (2022) abordam que modelos colaborativos como a inovação aberta são particularmente atraentes para resolver problemas críticos em áreas distintas como a saúde e a educação. Para Santos e Soares (2022) o compartilhamento de conhecimentos entre instituições é estratégia indispensável para firmas que buscam a inovação.

Souza e Junior (2021) enfatizam alguns mecanismos que podem permitir a implementação de ativos complementares aos processos de inovação, de modo a capturar os valores criados, quais sejam: selos socioambientais, indicações geográficas, certificação de qualidade, agroindustrialização, marcas

comerciais. De acordo com Rocha e Steiner Neto (2021) as oportunidades estão no desenvolvimento de quatro tipos diferentes de inovação, ou seja, (i) inovação de produto; (ii) de processo; (iii) de marketing; e (iv) organizacional.

Dos Santos Vieira, Neto, Cançado (2020) destacam que a inovação e a tecnologia devem ser entendidas sob a ótica do atendimento às necessidades humanas e o aproveitamento de suas potencialidades, tendo em vista as possibilidades para a inclusão social. Calzolaio, Mendina (2019), frisam que as invenções são primordiais para a competitividade, o crescimento e o desenvolvimento, por isso que, o investimento em P&D melhora o desempenho das organizações.

Por fim, tem-se a quinta categoria o qual trabalha nas ferramentas de inovação em cooperativas. Nesta categoria, pode encontrar como resultados apontados pelos trabalhos como ferramentas os métodos quantitativos, o impacto dos intermediários de inovação, De Souza *et al*, (2022), uso de tecnologias móveis como o internet banking e mobile banking, mídias sociais como Skype, WhatsApp, Facebook e Instagram, ferramentas de visualização de informações e plataformas de relacionamento (CRM) Caraffini e Behr (2020), processos de governança em tecnologia da informação (MORSCH; DOLCI, 2019). Além do uso da Gestão do Conhecimento apontado por, Santos *et al* (2018) e da assessoria das Incubadoras sociais na gestão das cooperativas (PRIM; DANDOLINI; SILVA, 2019).

Em relação as ferramentas de inovação nas cooperativas os autores, Da Cunha, De Souza, Monticelli (2022) abordam a construção de softwares de código aberto, crowdsourcing e conexão entre organizações cooperativas e startups. Por outro lado, Santos e Soares (2021), apontam que treinamentos, palestras, seminários, workshops, conferências, reuniões, visitas técnicas, videoconferências, telefonemas, relatórios e guias são mecanismos importantes. Souza e Junior (2021) destacam que são recursos para inovação por meio da facilitação de acesso a recursos de capital, recursos organizacionais e conhecimentos. Rocha e Steiner Neto (2021) destacam que se devem considerar outros esforços de mudança e novidade, como adaptações em produtos, novos arranjos operacionais, adequações em práticas de gestão ou novas técnicas de

marketing. Por último, Calzolaio, Mendina (2019), apontam que o investimento em P&D são importantes para aplicação das políticas de inovação nas cooperativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo tem como objetivo de compreender a partir de estudos realizados, como se manifesta a relação entre inovação, transformação digital e competências para inovação em cooperativas ao longo dos tempos. Para tanto, foi utilizado a revisão sistematizada da literatura para se conhecer os resultados das pesquisas científicas no intuito de se apresentar lacunas e oportunidades de pesquisas para trabalhos futuros sobre tal vértice.

Assim sendo, foram selecionados onze (11) trabalhos do banco de dados do EnAnpad e quatro (04) da Revista de Gestão e Organizações Cooperativas. De forma que os trabalhos selecionados respondessem à questão norteadora do presente estudo, utilizando a temática da inovação em cooperativas.

A análise de dados dos trabalhos selecionados foi dividida em cinco categorias, primeiro abordou o conceito de Inovação, que, por sua vez, aparece nos textos em diferentes formas, a inovação vista como um processo, inovação como uma estratégia gerencial, a inovação como rede e a inovação social. Em suma, o termo inovação busca definir um processo que desencadeia a geração e a adoção de novas ideias, práticas e artefatos, o desenvolvimento de novos procedimentos, soluções, produtos e métodos de comercialização e a combinação entre criatividade e risco, cujos resultados alteram o setor econômico. A inovação é fundamental para a sobrevivência das organizações cooperativas, sendo que um dos motivos do declínio delas é a incapacidade de inovar.

Em relação a segunda categoria, Competência e Transformação digital, ficou constatado a necessidade da criação de parcerias intercooperativas para criação de competências para inovação que podem dar acesso a recursos e representar alternativas para o trabalho, compartilhando ferramentas e conhecimentos dentro da intercooperação. Como também foi abordado o papel

das capacidades digitais no qual são apresentadas como uma forma de que as cooperativas aumentem seu desempenho, uma vez que levam ao processo de transformação digital o que verbera na promoção do relacionamento entre a organização e seus associados. Além disso, os recursos de conhecimento e recursos organizacionais exercem um papel fundamental no que se refere as competências e transformação digital, para o desenvolvimento de inovação nas organizações cooperativas.

Para a terceira categoria, a relação entre inovação e gestão de cooperativas, está respaldada na forma como a inovação interage na gestão das cooperativas, assim, tem-se nesta categoria três subdivisões, sendo a primeira a criação de uma política organizacional que propicie um ambiente para a disseminação do aprendizado já a segunda subcategoria diz respeito às interações e interconexões promovidas pela inovação e a terceira subcategoria trata como a intercooperação aspecto fundamental no processo da gestão cooperativa. A relação entre inovação e gestão de cooperativas é fundamental para a sobrevivência das organizações, contribuindo para o processo de conhecimento, competitividade e sustentabilidade da organização cooperativa.

A quarta categoria diz respeito as lacunas e oportunidades da inovação para as cooperativas, verifica-se que os estudos desenvolvidos abordam como lacunas, estão os desafios na criação de produtos e serviços digitais. Já as oportunidades estão respaldadas no uso da Gestão do conhecimento como fator que capacita as organizações de competências e habilidades. E para última categoria, ficou evidenciado como ferramentas de inovação em cooperativas os métodos quantitativos, uso de tecnologias móveis e os processos de governança em tecnologia da informação.

Por fim, tentou-se destacar uma agenda de pesquisa interessante mediante a utilização da revisão sistematizada. Convém destacar outras sugestões de pesquisa, no sentido de desvendar diferentes experiências sobre o processo de inovação nas organizações cooperativas, a fim de contribuir com compreensões e debates, para melhorias à sociedade.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Elita Martins de *et al.* **O Processo de Inovação nos Arranjos Produtivos Locais: Um Estudo de Caso sobre a Dinâmica Inovativa em Cooperativas.** XXIX Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. EnAnpad. 2016.
- ANWAR, Muhammad; ZAMAN, Khan Sher; SHAH, Syed Zulfiqar; SHAG, Ali. **A Study of the relationship between innovation and performance among NPOs in Pakistan.** Journal of Social Service Research, v. 46, n. 1, p. 26-40, 2020.
- BARRETO, A. **Inovação e competitividade.** Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/inovacao-e-competitividade> Acesso em: 31 jan. 2024.
- BOTELHO, Louise Lira Roedel; CUNHA, Cristiano Castro de Almeida; MACEDO, Marcelo. **O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais.** Gestão e sociedade, v. 5, n. 11, p. 121-136, 2011.
- CALZOLAIO, Aziz Eduardo; MENDINA, Heitor José Cademartori. Gestão do incentivo fiscal à inovação em cooperativas. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 6, n. 12, p. 69-82, 2019.
- CARAFFINI, Josiane Piva Testolin da Silva; BEHR, Ariel. **As Capacidades Digitais e o Desempenho em Cooperativas de Crédito Brasileiras.** XLIV Encontro da Anpad. EnAnpad. 2020.
- CARVALHO, Hélio Gomes de; REIS, Dálcio Roberto dos; CAVALCANTE, Márcia Beatriz. **Gestão da inovação.** 2011. Disponível em: <<http://riut.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2057>>. Acesso em: 01 fev. 2024.
- CESSE, E. MAGALHÃES, G. **Metodologia da Pesquisa Científica: Procedimentos da pesquisa.** Campus Virtual Fiocruz, 2018.
- CODINA, L. **Revisión bibliográfica sistematizada: Procedimientos generales y Framework para Ciencias Humanas y Sociales.** 1. ed. Barcelona: Máster Universitario en Comunicación Social - Departamento de Comunicación, 2018.
- DA CUNHA, Plínio Regis Moraes; DE SOUZA VERSCHOORE FILHO, Jorge Renato; MONTICELLI, Jefferson Marlon. **Como Cooperativas de Crédito e Startups interagem para gerar inovação? Uma Análise Qualitativa Comparativa no Contexto da Inovação Aberta.** XLVI Encontro da ANPAD. Enanpad. 2022.
- DE SOUSA, Pedro Henrique Rodrigues; JUNIOR, Edgar Reyes; DEL CORTE LORA, Victor. **A influência das organizações estruturantes e da cooperação entre cooperativas na inovação e na agregação de valor.** XLVI Encontro da ANPAD. Enanpad. 2022.
- DOS SANTOS VIEIRA, Naldeir; NETO, José Maria Ribeiro; CANÇADO, Airton Cardoso. Educação cooperativista e inovação social: o caso da Cooperativa de Trabalho de Pessoas com Deficiência e Familiares-COOPDEF. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 7, n. 14, p. 167-184, 2020.
- DOS SANTOS, Sandra Aparecida et al. Diagnóstico da Gestão do Conhecimento e Inovatividade em Cooperativas do Paraná: A percepção dos gestores. EnAnpad. 2018.

- GIBSON, R.; SKARZYNSKY, P. **Inovação: prioridade número 1**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- LAUERMANN, G. J. *et al.* **Estratégias de Industrialização de Cooperativas Agropecuárias**. Revista ESPACIOS. 2017.
- MORSCH, Egidio; DOLCI, Pietro Cunha. **Explorando a Governança de TI em cooperativas de crédito através dos modelos decisórios de TI, mecanismos de governança e alinhamento estratégico**. São Paulo/SP. XLIII Encontro da ANPAD. EnANPAD. 2019.
- OECD. **Organisation for Economic Co-operation and Development/Eurostat**. Oslo manual. 4^o edição. 2018.
- PRIM, Márcia Aparecida; DANDOLINI, Gertrudes; DA SILVA, Solange Maria. **Redes de Colaboração para a Inovação Social: um estudo de caso em Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares**. São Paulo/SP. XLIII Encontro da ANPAD. EnANPAD. 2019.
- REIS, D. R. **Gestão da inovação tecnológica**. São Paulo: Editora Manole, 2003.
- REISDORFER, Vitor Kochhann. **Introdução ao cooperativismo**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico, Rede e-Tec Brasil, 2014.
- ROCHA, Adilson Carlos; STEINER NETO, P. J. Inovação e sustentabilidade: a postura inovadora das cooperativas agropecuárias atuantes na Região Sul do Brasil. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 8, n. 15, p. 01-37, 2021.
- ROTHWELL, R.; ZEGVELD, W. **Innovation and the small and medium sized firm**. London: Frances Printer, 1982.
- SANTOS, Carlos Eduardo Matos; SOARES, Juliano Lima. **Relação entre a Transferência de Tecnologia e Capacidade Inovadora: Uma Investigação em Cooperativas do Estado de Goiás**. XLVI Encontro da Anpad. Enanpad. 2022.
- SIDDAWAY, A. P.; WOOD, A. M.; HEDGES, L. V. **How to do a systematic review: a best practice guide for conducting and reporting narrative reviews, meta-analyses, and metasyntheses**. Annual Review of Psychology, v. 70, n. 1, p. 747–770, 2019. DOI: 10.1146/annurev-psych-010418-102803. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-psych-010418-102803>. Acesso em: 30 jun. 2023.
- SILVA, M. E.; SOUSA, I. G.; FREITAS, L. S. **Processo de Inovação: Um estudo no setor moveleiro de Campina Grande - PB**. RAI: Revista de Administração e Inovação, v.9, p. 257-279, 2012.
- SILVA, Oberdan Teles *et al.* O grau de inovação das cooperativas do agronegócio da região nordeste do Estado do Rio Grande do Sul-Brasil e a construção de um framework estratégico para sustentação da inovação. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, v. 8, n. 15, p. 01-35, 2021.
- SOUSA, Pedro Henrique Rodrigues de; JUNIOR, Edgar Reyes. **A influência da intercooperação na transferência de recursos para a inovação e na agregação de valor em cooperativas agropecuárias**. In:



Anais do Simpósio Acadêmico de Engenharia de Produção (SAEPRO) da EEL-USP. Anais...Lorena(SP), 2021.

O IMPACTO DA INOVAÇÃO NO COOPERATIVISMO: ESTUDO DE CASO DE UMA COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS.¹⁹⁰

Louise de Lira Roedel Botelho¹⁹¹

Adriano Silva da Rosa¹⁹²

Fabiano Kapelinski¹⁹³

Resumo: O presente estudo teve como foco de estudo a cidade de Santa Rosa/RS, pertencente a Fronteira Noroeste, o qual busca identificar os requisitos e competências para a inovação, transformação digital e perspectivas da modelagem do cooperativismo de plataforma, foi realizado a aplicação de um questionário adaptado para o cooperativismo tendo como base o radar de inovação, cuja a pesquisa sobre o mapeamento das organizações cooperativas da região fronteira noroeste foi aprovado na chamada CNPq/SESCOOP N° 11/2022. Como metodologia para a pesquisa foi classificada como quantitativa, exploratória e de pesquisa de campo, os dados foram coletados por meio de uma entrevista semiestruturada com questões abertas e fechadas a fim de atingir o objetivo geral do estudo que é analisar o papel da inovação nas cooperativas do município de Santa Rosa/RS e os objetivos específicos a) Apresentar as características das organizações cooperativas selecionadas para o estudo; b) Identificar as dimensões de inovação e a forma como estas estão sendo conduzidas no cenário organizacional cooperativo de Santa Rosa, assim responder a pergunta norteadora da pesquisa: Qual é o papel da inovação e como esta está sendo conduzida nas cooperativas do município de Santa Rosa?. A população da pesquisa foi o gestor da Cooperativa Alpha do município de Santa Rosa/RS. Os resultados do estudo possibilitaram reconhecer que está cooperativa agropecuária, sediada em Santa Rosa/RS, realizam trabalhos orientados para a comunidade, que promovem a educação inovadora cooperativista e a cidadania entre os munícipes.

Palavras-Chave: Cooperativismo de plataforma; Transformação digital.; Inovação cooperativa.

INTRODUÇÃO

A inovação ganha importância em razão de sua estreita relação com a competitividade. Normalmente, quanto mais inovadora uma empresa for, maior será sua competitividade e melhor sua posição no mercado em que atua. Essa alta capacidade para inovar transforma ideias em produtos, serviços e processos

¹⁹⁰ Esse artigo contempla o projeto com apoio financeiro aprovado na chamada CNPq/SESCOOP N° 11/2022 – Pesquisa em Cooperativismo. Projeto aprovado no CEP da UFFS número do parecer 5.953.324, sob CAAE: 67338223.5.0000.5564.

¹⁹¹ Pós doutora em engenharia e gestão do conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Cerro Largo/RS. louisebotelho@gmail.com

¹⁹² Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Cerro Largo/RS. adrianodarosa31@gmail.com

¹⁹³ Mestre do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Cerro Largo/RS. fabianokapelinski@gmail.com

inovadores de forma rápida e eficiente. Como consequência, a inovação permite à empresa lucrar mais (CARVALHO, 2011).

Este artigo tem como objeto de estudo a cidade de Santa Rosa/RS, pertencente a Fronteira Noroeste, o qual busca identificar os requisitos e competências para a inovação, transformação digital e perspectivas da modelagem do cooperativismo de plataforma, foi realizado a aplicação de um questionário adaptado para o cooperativismo tendo como base o radar de inovação, cuja a pesquisa sobre o mapeamento das organizações cooperativas da região fronteira noroeste foi aprovado na chamada CNPq/SESCOOP N° 11/2022.

Como metodologia da pesquisa é classificada como quantitativa, exploratória e de pesquisa de campo, os dados foram coletados por meio de uma entrevista semiestruturada realizada com o gestor da cooperativa analisada. Em “análise de dados” são apresentados os achados mais importantes considerando os blocos I, II, III os quais foram estudados identificando requisitos e competências para a inovação, transformação digital e perspectivas da modelagem do cooperativismo de plataforma. Esta pesquisa justifica-se pela importância da quantidade limitada de pesquisas relacionadas à inovação em economias emergentes (RESENDE *et al.*, 2014). Ensejando versar sobre temas inovadores e com maior aporte às ciências sobre a gestão das cooperativas e as práticas organizacionais. Nas “Considerações finais” constam os principais achados, limitações e sugestões para estudos futuros.

INOVAÇÃO EM COOPERATIVAS

A inovação está associada à introdução, com êxito, de um produto (ou serviço) no mercado ou de um processo, método ou sistema na organização. Essa implementação pode ser de algo que até então não existia ou que contém alguma característica nova e diferente do padrão existente. Assim, para ser considerada inovação, é preciso sua implementação e obtenção de vantagem em relação aos demais competidores do mercado. A inovação pode ser assim esquematizada: Inovação = Ideia + Implementação de ações + Resultado

(CARVALHO, 2011.) Com o aumento da importância da inovação em consequência da economia baseada no conhecimento, a organização precisa ter clareza quanto aos modelos de inovação a serem adotados. Esses modelos tiveram sua origem nas construções teóricas de Joseph Alois Schumpeter (1883- 1950), o qual relacionou diretamente o desenvolvimento de produtos e processos produtivos de uma empresa com seu desempenho econômico, constituindo pela primeira vez a inovação como fator crítico para transformações na esfera econômica de longo prazo (SCHUMPETER, 1982).

Sendo estes os quatro principais modelos de inovação praticados em nível global: modelo linear: as etapas desse processo são sequenciais, burocráticas e bem definidas. Iniciam-se com a pesquisa básica, depois passam pela pesquisa aplicada, pelo desenvolvimento experimental, pela produção e chegam à comercialização. Esse modelo parte do princípio de que a pesquisa científica pode ser a fonte mais adequada para a geração de novas tecnologias; o modelo paralelo: foi criado a partir do modelo linear, porém com um viés de inovação. Contando com mudanças e erros que podem ocorrer durante o processo, enquanto o modelo linear teria que ser refeito do início caso desse algum erro. Para realizar o modelo paralelo, você tem que perceber uma oportunidade e seguir o processo de melhoramento, o modelo de Tidd *et alii*: esse modelo pode ser utilizado por toda e qualquer organização, seja na produção de bens, seja na produção de serviços, de maneira ampla e genérica, já que considera as seguintes fases: buscar, selecionar, implementar e aprender, esse modelo proporciona um excelente processo, com etapas bem claras, o que permite à empresa experimentar o melhor caminho para chegar à inovação.; Já o modelo de inovação aberta ou open innovation: é um modelo de gestão empresarial que promove um desenvolvimento disruptivo na empresa, por meio da descentralização da sua mentalidade inovadora. (CARVALHO, 2011.)

Além disso Schumpeter, 1997 afirma que a inovação é o processo de substituição de produtos e hábitos de consumo antigos por novos, ou seja, é a criação de algo novo e a destruição daquilo que já pode ser considerado antiquado. A dimensão da inovação expressa a parte do negócio onde a mesma

ocorre. O Modelo do Radar das 12 Dimensões da Inovação de Sawhney apresenta inovações nas seguintes dimensões do negócio: Oferta (plataforma e soluções); Cliente (experiência do consumidor e captura de valor); Processo (organização e cadeia de fornecimento); Presença (relacionamento e marca). O modelo do “radar da inovação” talvez possa ser considerado a mais completa e abrangente relação de formas de inovação até agora divulgada (SAWHNEY *et al.*, 2006).

OS SETE RAMOS DO COOPERATIVISMO

As organizações de pessoas acompanham o desenvolvimento da humanidade desde seus primórdios, e momentos de dificuldades mobilizam as pessoas a mudarem o status quo, onde nos anos 1844, um grupo de tecelões, insatisfeitos diante dos baixos salários e do desemprego, fundaram aquela em que se noticia a primeira cooperativa da história. Desde a sua origem em Rochdale na Inglaterra, as ações cooperativas se difundiram para todo o mundo, estando nos dias atuais, presentes em mais de 150 países, em diversos ramos de atuação, e no Brasil, distribuídos em sete grupos segundo Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), sendo eles; agropecuário; consumo; crédito; infraestrutura; saúde; trabalho produção de bens e serviços; e transporte (OCB, 2022).

Descritos os modelos desta forma: *1. Agropecuário* - Este ramo reúne as cooperativas que exercem as atividades agropecuária, extrativista, agroindustrial, agrícola ou pesqueira. A função da cooperativa é receber, comercializar, armazenar e industrializar a produção dos cooperados. Além, é claro, de oferecer assistência técnica, educacional e social. Hoje, segundo o IBGE, 48% de tudo o que é produzido no campo brasileiro passa, de alguma forma, por uma cooperativa, *2. Crédito* - Ramo que tem o papel de promover a poupança e oferecer soluções financeiras que atendam às necessidades de cada associado, sempre a preço justo e em condições vantajosas para cada um. Afinal, o foco do cooperativismo de crédito são as pessoas, não o lucro, *3. Transporte* - Formado por cooperativas que atuam na prestação de serviços de

transporte de cargas e passageiros. Essas cooperativas têm gestões específicas para cada uma de suas modalidades: transporte individual (táxi e mototáxi), transporte coletivo (vans, micro-ônibus e ônibus), transporte de cargas ou moto-frete e transporte escolar. A nomenclatura do ramo permanece a mesma, mas alterações significativas foram definidas, 4. *Trabalho, Produção de Bens e Serviços* - Aqui está a maior das mudanças no processo de modernização. Essa é a nova denominação do antigo ramo Trabalho. A partir de agora, ele engloba as cooperativas que prestam serviços especializados a terceiros ou que produzem bens, tais como beneficiamento de material reciclável e artesanato. Reúne todas as cooperativas de professores e dos antigos ramos: Produção, Mineral, parte do Turismo e Lazer e, por fim, especial, 5. *Saúde* - Nosso país é referência nesse ramo. Além de pioneiros no setor, temos o maior número de cooperativas dedicadas à preservação e promoção da saúde humana. O segmento surgiu no Brasil e se expandiu para outros países. Com a modernização, o novo ramo Saúde reúne cooperativas formadas por médicos, odontólogos ou profissionais ligados à área de saúde humana, enquadrados no CNAE 865, e também as cooperativas de usuários que se reúnem para constituir um plano de saúde, pois são consideradas operadoras, 6. *Consumo* - composto por cooperativas que realizam compras em comum, tanto de produtos quanto de serviços, para seus cooperados (supermercados e farmácias). Engloba também as cooperativas formadas por pais para contratação de serviços educacionais e ainda aquelas de consumo de serviços turísticos. A principal alteração aqui foi a inclusão dos antigos ramos Educacional e Turismo e Lazer, 7. *Infraestrutura* - Formado por cooperativas que fornecem serviços essenciais para seus associados, como energia e telefonia. Seja repassando a energia de concessionárias, seja gerando a própria, esses empreendimentos garantem o acesso dos cooperados a condições fundamentais para seu desenvolvimento. A principal alteração aqui foi a incorporação do antigo ramo Habitacional. Assim, passa a incluir também as cooperativas de construção de imóveis para moradia (OCB, 2021).

No Brasil em 2019, mais de 5 mil cooperativas estavam em atividades, com mais de 15,5 milhões de cooperados, e mais de 400 mil colaboradores, ilustrando a importância econômica e social das cooperativas para o Brasil (OCB, 2021). Escolheu-se a cooperativa agropecuária para a aplicação do questionário, por se tratar de um segmento do cooperativismo que tem hoje a maior importância, o qual tem como abrangência mais de 30 % das cooperativas e 25 % dos associados neste segmento no Brasil, e ainda segundo a OCB- Organização das Cooperativas do Brasil, estas organizações são responsáveis por cerca de U\$\$ 1 bilhão mensais, com faturamento anual aproximando de U\$\$ 17 bilhões a nível de BRASIL (ALBANO, 2001).

Este setor talvez esteja passando por sua mais profunda reestruturação, pois seguramente está saindo definitivamente de uma agropecuária patrimonialista para uma agropecuária tecnológica. É obrigatório hoje produzir com tecnologia avançada, alta produtividade e máximo de qualidade ao menor custo. Mas fazer funcionar tal estrutura produtiva requer uma revolução gerencial. Segundo Nicacio (1997), pode-se afirmar que o setor agropecuário brasileiro e gaúcho vem sendo deteriorado por não acompanhar as mudanças econômicas e tecnológicas que estão ocorrendo no mundo, tal situação agravou-se devido à instabilidade da economia brasileira, ditada por sucessivos planos econômicos que causaram grandes prejuízos ao setor.

METODOLOGIA

Esta seção apresenta os procedimentos metodológicos que subsidiaram este trabalho. Assim, apresenta-se num primeiro momento, a classificação da pesquisa quanto a sua abordagem, na sequência os procedimentos técnicos, a população e amostra. Com isso, discorre-se sobre a coleta de dados e o plano de análise dos dados.

Em relação a abordagem, trata-se de uma pesquisa com abordagem quantitativa, que se centra na objetividade. A pesquisa quantitativa recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis.

Quanto aos objetivos esta pesquisa se classifica como exploratória, esse formato de pesquisa tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. A pesquisa exploratória envolve: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (SILVEIRA, 2009).

Para tanto, foi utilizado um questionário, com questões abertas e fechadas a fim de atingir o objetivo geral do estudo que é analisar o papel da inovação nas cooperativas do município de Santa Rosa/RS e os objetivos específicos a) Apresentar as características das organizações cooperativas selecionadas para o estudo; b) Identificar as dimensões de inovação e a forma como estas estão sendo conduzidas no cenário organizacional cooperativo de Santa Rosa. A população da pesquisa foi o gestor da Cooperativa Alpha do município de Santa. Para a coleta dos dados primários foi utilizado um questionário semiestruturado, dividido em dois blocos: no primeiro bloco apresentam-se perguntas a fim de descrever a cooperativa estudada, levando em consideração dados que a caracterizem em termos de constituição, organização e funcionamento. Já o segundo bloco, é composto por questões fechadas com o intuito de mensurar o grau de inovação das cooperativas através das 13 dimensões apresentadas no Radar de Inovação proposto nos estudos de Sawhney *et al* (2006) e Bachmann e Destefani (2008)

Por outro lado, para os dados secundários foi coletado em artigos acadêmicos, livros e sites confiáveis, como por exemplo, IBGE, Ipea, CNT, Codeplan etc. Quanto ao instrumento de coleta de dados foi utilizado um questionário do Radar de Inovação adaptado para cooperativas, que está dividido em 13 dimensões inovadoras, no qual são avaliadas as seguintes práticas organizacionais: (1) Oferta, (2) Plataforma, (3) Marca, (4) Clientes, (5) Soluções, (6) Relacionamento, (7) Agregação de Valor, (8) Processos, (9) Organização, (10) Cadeia de Fornecimento, (11) Presença, (12) Rede, e (13) Ambiência Inovadora. Embora os autores tenham criado o radar com a finalidade de mensurar a inovação em empresas tradicionais, este radar é apresentado

pela OCB (2022) como uma das ferramentas para inovação em cooperativas mais eficiente no presente momento. Este instrumento de pesquisa busca além de mensurar informações burocráticas ele também possibilita a análise das emoções das pessoas envolvidas na pesquisa.

ESTUDO DE CASO DA COOPERATIVA ALPHA

A presente cooperativa estudada neste artigo compõe do ramo agropecuário, na cidade de Santa Rosa/RS. Cujo ramo se define por suas características onde os participantes são produtores rurais que se unem para alcançar alguns benefícios, tais como: negociação para aquisição de insumos, atender melhor o mercado e dar mais vazão para a sua própria produção. Dentro do Ramo agropecuário são as cooperativas que exercem as atividades agropecuária, extrativista, agroindustrial, aquícola ou pesqueira. A função da cooperativa é receber, comercializar, armazenar e industrializar a produção dos cooperados. Além, é claro, de oferecer assistência técnica, educacional e social. Hoje, segundo o IBGE, 48% de tudo o que é produzido no campo brasileiro passa, de alguma forma, por uma cooperativa.

A Cooperativa Alpha estudada neste artigo, foi fundada em 27 de agosto de 1955, na localidade de Cinquentenário, então distrito de Santa Rosa, hoje município de Tuparendi - RS. Inicialmente contou com a participação de 47 associados, todos ligados à agricultura. A Cooperativa nasceu com a necessidade de organização dos produtores rurais, face às dificuldades de comercialização existentes na época, principalmente na suinicultura e porque os agricultores viam no cooperativismo a melhor forma de gestão para a pequena propriedade.

A primeira sede da Cooperativa Alpha foi instalada em uma pequena casa na localidade de Cinquentenário e a primeira filial foi constituída na comunidade de Nova Esperança, município de Tucunduva-RS. A primeira sede foi ampliada nos anos 60 incluindo o funcionamento de loja, escritório e depósito para mercadorias. Já no início da década de 70, em 1971, buscando o crescimento, a Cooperativa Alpha abriu sua filial em Santa Rosa, onde logo foi instalada a

Sede Administrativa, dada a facilidade de acesso, comunicação e a centralização de controles. Com isso, o quadro social da cooperativa duplicou-se, ampliando também o número de colaboradores para a tender as novas demandas.

Aos poucos a cooperativa foi expandindo, aproveitando as oportunidades presentes no cenário regional, ampliando sua área territorial de atuação, diversificando seus negócios, crescendo com responsabilidade e conquistando a credibilidade que se mantém ao longo das décadas como um de seus principais valores.

A cooperativa Alpha cresceu e hoje, são mais de 1.000 colaboradores trabalhando para atender as demandas das diversas áreas do negócio. Hoje a cooperativa atua em diversos segmentos tendo entre eles: agropecuária, grãos, leite, máquinas, postos de combustíveis, rações, sementes e supermercados, o que proporciona um suporte de suprimentos a todos os seus associados.

RESULTADOS DO RADAR DE INOVAÇÃO NA COOPERATIVA ALPHA

Assim explanamos os dados primários do questionário onde o estudo nos apresenta dados no BLOCO I, onde a Cooperativa Alpha estudada neste artigo, foi fundada em 27 de agosto de 1955, na localidade de Cinquentenário, então distrito de Santa Rosa, hoje município de Tuparendi/RS. Inicialmente contou com a participação de 47 associados, todos ligados à agricultura. A Cooperativa nasceu com a necessidade de organização dos produtores rurais, face às dificuldades de comercialização existentes na época, hoje a cooperativa agropecuária conta com mais de 4 mil associados, possui unidades/filiais em toda a região fronteira noroeste e missões, possuindo ao total de 29 unidades de recebimento de grãos, 28 lojas agropecuárias, 8 postos de combustíveis, 18 supermercados, um centro de distribuição de supermercados, um Centro de distribuição de insumos agropecuários, um centro de tratamento e beneficiamento de sementes, uma sede administrativa, uma fábrica de rações, uma corretora de seguros, uma PCH, uma área de validação de pesquisas, distribuídos nos municípios de Santa Rosa, Santo Cristo, Tuparendi,

Cinquentenário(Tuparendi), Novo Machado, Cândido Godoi, Giruá, Três de Maio, Doutor Maurício Cardoso, Cerro Largo, São Pedro do Butiá, Santo Ângelo, Guarani das Missões, Campina das Missões, Tucunduva, Sete de Setembro, Ubiretama.

A Cooperativa Alpha estudada neste artigo, tem um porte grande, com um faturamento bruto anual superior a R\$ 300 milhões. Tem por atividades principais e serviços os produtos ofertando os serviços completos no ramo agropecuário, insumos, assistência técnica muito capacitada, projetos de custeios e investimentos, seguros através de sua corretora Produz Mais Seguros, rações de marca própria, sementes de marca própria, Combustíveis, Supermercados com linha completa de produtos de ótima qualidade (produtos alimentícios, produtos de higiene, limpeza e bazar). Estudo apresenta dados no BLOCO II sobre Inovação a qual é considerada a criação de um novo e considerável valor para os clientes e para a cooperativa, por meio da modificação criativa de uma ou mais dimensões presentes no sistema organizacional, ou seja, qualquer mudança, seja ela simples ou robusta, pode ser considerada uma ação inovadora.

A

Cooperativa Alpha relata que a inovação faz parte de seus planejamentos estratégicos, e que o responsáveis por pensar sobre as estratégias de inovação são os membros da Diretoria e conselheiros visam uma melhor evolução no atendimento e prestação de serviço aos seus clientes e associados. Dentre os desafios que se tem no meu cooperativo agropecuário o que é uma coisa mais complexa, pois não falta recursos financeiros, nem organização, ideias ou projetos, capacitação, interesse, e sim que a inovação nos dias de hoje vai fazer parte sempre, tendo que sempre estar buscando solucionar as dificuldades, pois a inovação não tem um final, ela está e estará presente em cada gestor da empresa como algo natural a acontecer.

No BLOCO III, o Radar de Inovação permite analisar 13 dimensões, no qual são avaliadas as seguintes práticas organizacionais: (1) Oferta, (2) Plataforma, (3) Marca, (4) Clientes, (5) Soluções, (6) Relacionamento, (7) Agregação de Valor, (8) Processos, (9)

Organização, (10) Cadeia de Fornecimento, (11) Presença, (12) Rede, e (13) Ambiência Inovadora.

As ações desenvolvidas pela Cooperativa Alpha, no bloco III que tem como objetivo a Mensuração do grau de inovação da cooperativa tendo como áreas de interesses nas dimensões com os resultados: na dimensão de Oferta-teve média 4 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Plataforma - média 5 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Marca - média 4 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Cooperados/Clientes - média 4 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Soluções -média 5 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Relacionamento- média 5 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Agregação de valor- média 5 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Processos- média 5 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Organização- média 4.2 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Presença- média 3 sendo Inovadora ocasional, na dimensão de Rede- média 5 sendo Inovadora Sistêmica, na dimensão de Ambiência inovadora - média 3.3 sendo Inovadora ocasional, na dimensão de Ambiente cooperativo - média 5 sendo Inovadora Sistêmica.

Dentre os itens do Radar de Inovação que permite analisar as 13 dimensões, no qual são avaliadas as práticas organizacionais averiguou que a Cooperativa Alpha possui 11 dimensões com critérios de inovação sistêmica cujas são aquelas que envolvem várias áreas em um negócio, contemplam uma nova mentalidade que envolve todos os níveis de uma organização quando se fala de novos produtos, centrando-se no desenvolvimento e melhorias de funções, e duas dimensões (Presença, Ambiência inovadora) com inovação ocasional, que por sua vez, acontece de maneira esporádica e não é uma atividade contínua. Um exemplo disso é a criação de um novo produto ou serviço que não está diretamente relacionado com a atividade principal de uma empresa.

Diante das informações apresentadas, foi identificado até o presente momento no município de Santa Rosa, através da análise da Cooperativa Alpha, onde visa atender aos princípios do cooperativismo. Das ações identificadas, 11 delas são de inovação sistêmica e 2 de inovação ocasional, todas com o

propósito de atender melhor seus cooperados e clientes, e as demais ações são desenvolvidas para a comunidade em geral. Através disso, a Cooperativa Alpha do município de Santa Rosa/RS, trabalha e desenvolve ações e atividades voltadas ao interesse da comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo considerou a literatura sobre o desempenho de inovação na industrialização em cooperativas e a complexidade do constructo, além de explorar a lacuna empírica na busca da compreensão das dimensões econômico-financeira e social, adaptado às particularidades do empreendimento cooperativo brasileiro.

Os resultados desta pesquisa avançam na compreensão dos elementos componentes do desempenho de inovação em cooperativas nas dimensões propostas, e as contribuições são destacadas em cada uma.

Tendo como base de estudo os itens do Radar de Inovação que permite analisar as 13 dimensões, no qual são avaliadas as práticas organizacionais averiguou que a cooperativa Alpha possui onze (11) dimensões com critérios de inovação sistêmica cujas são aquelas que envolvem várias áreas em um negócio, contemplam uma nova mentalidade que envolve todos os níveis de uma organização quando se fala de novos produtos, centrando-se no desenvolvimento e melhorias de funções, e duas (2) dimensões (Presença, Ambiência inovadora) com inovação ocasional, que por sua vez, acontece de maneira esporádica e não é uma atividade contínua. Um exemplo disso é a criação de um novo produto ou serviço que não está diretamente relacionado com a atividade principal de uma empresa.

Diante das informações apresentadas, foi identificado até o presente momento no município de Santa Rosa, através da análise da Cooperativa Alpha, onde visa atender aos princípios do cooperativismo. Das ações identificadas, todas possuem o propósito de atender melhor seus cooperados e clientes, e as demais ações são desenvolvidas para a comunidade em geral. Através disso, a

Cooperativa Alpha do município de Santa Rosa - RS, trabalha e desenvolve ações e atividades voltadas ao interesse da comunidade.

Essas constatações permitem ao gestor das cooperativas tomar decisões relativas a cada componente apontado. Relativo à dimensão social, a industrialização de produtos novos para a cooperativa ou para o mercado pode influenciar nos aspectos sociais, como o orgulho em pertencer à cooperativa, ao estar disponível para compra um produto manufaturado resultante da commodity produzida pelo associado. Isso pode impactar na quantidade de membros ativos e na participação em assembleia. As implicações teóricas deste estudo relacionam-se ao avanço na compreensão do modelo de desempenho de inovação e demonstra como as cooperativas têm tratado a temática.

Para as implicações práticas, tal compreensão pode auxiliar as cooperativas no desenvolvimento de estratégias voltadas à inovação. As limitações na realização do estudo se relacionaram resistência a participação dos respondentes da amostra, após inúmeros contatos foi possível os resultados do questionário. Uma oportunidade de pesquisa é quanto ao programa de inovação para o cooperativismo do Rio Grande do Sul, em específico para a região da fronteira noroeste, é oportuno seguir pesquisando quais são os resultados que o programa de inovação trouxe para as cooperativas a médio e longo prazo.

A realização de pesquisas que abordam elementos não financeiros do desempenho de inovação, poderá contribuir para se compreender o constructo que é de difícil mensuração. Futuras pesquisas recomenda-se que poderiam incluir a percepção do associado, sobretudo na dimensão social, o que contribui para uma compreensão mais ampla do constructo.

REFERÊNCIAS

ACI – ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL. **Cooperative identity, values & principles**. 2023. Disponível em:

<https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity> Acesso em: 20 novembro 2023.

ALBANO, Cláudio Sonaglio. **Problemas e ações na adoção de novas tecnologias de informação**: um estudo em cooperativas agropecuárias do Rio Grande do Sul. 2001.

- BACHMANN, Dórian L.; DESTEFANI, Jully Heverly. Metodologia para estimar o grau de inovação nas MPE. **XVIII Seminário Nacional de Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas**. Aracaju, 2008.
- CAMPOS, Gevair. **Produção Científica sobre Cooperativas nos Encontros da ANPAD de 2016 a 2020**. Saber Humano: Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti, v. 11, n. 19, p. 170-192, 2021.
- CARVALHO, Hélio Gomes de; REIS, Dálcio Roberto dos; CAVALCANTE, Márcia Beatriz. **Gestão da inovação**. 2011.
- CASTRO, César Nunes de; RESENDE, Guilherme Mendes; PIRES, Murilo José de Souza. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)**. 2014.
- DE OSLO, Manual. Manual de Oslo. **Recuperado de <http://gestiona.com.br/wpcontent/uploads/2013/06/Manual-de-OSLO-2005.pdf>**, 1997.
- FIORIN, José Augusto. **Introdução ao Cooperativismo**. Ijuí: Sapiens Editora, 2007.
- NICACIO, Jose Angelo *et al.* **Alianças estratégicas entre agroindústrias integradas em cooperativas**. 1997.
- OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras. **Inovação no cooperativismo: um guia descomplicado para quem deseja inovar mais e melhor no universo coop**. Brasília: Inovacoop; Sistema OCB, 2022. Disponível em: <https://materiais.somoscooperativismo.coop.br/livroinovacao-no-cooperativismo> Acesso em: 19/11/ 2023.
- SAWHNEY, Mohanbir; WOLCOTT, Robert C.; ARRONIZ, Inigo. **As 12 formas diferentes de inovar nas empresas**. Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, v. 5, n. 2, p. 6-14, 2006.
- SCHALLENBERGER, Erneldo; HARTMANN, Hélio R. **Nova terra, novos rumos: a experiência de colonização e povoamento no grande Santa Rosa**. Santa Rosa: Barcellos Livreiro e Editor, 1981.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Capitalismo, Socialismo e Democracia. **Os Economistas, 1982**.
- SILVA, R. F. CANÇADO, A. C. SOUSA, D. N. **Princípios cooperativistas e cooperativismo de crédito: um estudo de caso em Paraíso do Tocantins, Brasil**. Cayapa. Revista Venezuelana de Economía Social, vol. 14, n. 27, jan.-jun, 2014, p. 35-54
- SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A pesquisa científica. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 33-44, 2009.
- SISTEMA OCB. **Anuário do cooperativismo brasileiro 2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://anuario.coop.br/>. Acesso em: 18 abr. 2023.
- SPAREMBERGER, Ariosto *et al.* Ativos e aportes do cooperativismo ao desenvolvimento regional: um olhar regional, do local ao global. **Revista de**



Gestão e Organização Cooperativa – RGC. Santa Maria, RS. Vol. 7, N°. 11, Jan. / Jun. 2020.

VEIGA, S.M.; FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação.** Rio de Janeiro: DP&A: fase, 2001.

VOGT, Paola. Análise do Grau de Inovação das Cooperativas Pertencentes ao Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões/RS, **Tese de Qualificação de Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Universidade Federal da Fronteira-Sul-UFFS**, campus Cerro Largo/RS, 2023.

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Aline Flach Santos¹⁹⁴
Solange Emilene Berwig¹⁹⁵

Resumo: O presente artigo busca, através de uma revisão de literatura, compreender o papel das políticas de habitação no fenômeno da segregação socioespacial, com um recorte na principal política executada pelo Governo Federal: O programa Minha Casa Minha Vida. A partir da metade do século XX houve um intenso movimento de migração da população do campo para as cidades. Esse processo mudou a lógica do espaço urbano na época: as cidades se expandiram de forma desordenada e o uso do solo começou a ser explorado pelo capital. Esse processo se intensificou com o passar do tempo, causando um grande déficit habitacional e de infraestrutura urbana. A política desenvolvida pelo Governo Federal para solucionar o problema acabou se tornando uma das principais responsáveis pela alta valorização financeira dos espaços urbanos e pela periferização da parte mais pobre da população.

Palavras-Chave: Políticas habitacionais; Segregação socioespacial; Capitalismo.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 40 existe no Brasil alguma política pública voltada à habitação, com subsídios para a aquisição da casa própria para as classes mais baixas da população. Elas começaram a ser implementadas em virtude da rápida transição da população da zona rural para as cidades, desencadeando mudanças drásticas na paisagem urbana e criando uma elevada demanda por moradia, que partia principalmente de famílias pobres, impossibilitadas de arcar com os custos de compra ou construção de uma casa.

Essa parte da população passou a ocupar áreas irregulares ou então a se beneficiar das políticas públicas de habitação, em condomínios verticais ou horizontais, também construídos em regiões periféricas. Com o passar do tempo essa forma de habitação foi se multiplicando, ao mesmo tempo em que as ocupações foram regularizadas e as cidades expandiram seu crescimento de forma horizontal e espreada, com a criação de loteamentos habitacionais

¹⁹⁴ Assistente Social. Especialista em Políticas Públicas. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – PPGPP/UNIPAMPA. Membro do grupo de pesquisa Trabalho, Formação em Serviço Social e Política Social na América Latina – GTFOPPS. E-mail: alineflach.aluno@unipampa.edu.br

¹⁹⁵ Doutora e mestra em Serviço Social. Assistente Social. Professora do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Unipampa. São Borja/RS. Brasil. Vice-líder do grupo de pesquisa Trabalho, Formação profissional em Serviço Social e Política Social na América Latina - GTFOPPS. Membro do GT Segudirad Social y Sistema de Pensiones CLACSO. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

separados por padrão de renda dos moradores, além da constante ocupação de novas áreas de forma irregular.

Essa lógica de crescimento urbano é fomentada pelo setor imobiliário, que define o valor de uso do território, e também pelo poder público, que distribui de forma heterogênea as obras e serviços urbanos, como pavimentação de ruas, coleta de lixo, redes elétrica e de esgoto, transporte público, além de outros serviços, como segurança pública, escolas, unidades básicas de saúde, etc.

O resultado disso é que parte da população urbana, a parte mais pobre, vive de forma segregada do restante do espaço urbano e tem pouco ou nenhum acesso à cidade, que é definida como a dinâmica da vida urbana, composta por trabalho, lazer, acesso à políticas públicas, atividades culturais e todas as interações sociais fundamentais ao bem estar urbano.

O presente trabalho busca explicar a relação entre as políticas públicas habitacionais e a segregação socioespacial, através de uma revisão da literatura: Na primeira parte do artigo será feita uma explicação sobre a metodologia utilizada na pesquisa e qual o critério de escolha dos artigos. Após, será discutido o papel do uso do solo como valor de mercado e o seu impacto no crescimento das cidades e nos processos de segregação socioespacial. Na terceira parte será feita uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, para compreender seu papel nos processos de expansão urbana e segregação socioespacial.

METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada através de revisão da literatura, com consulta às bases de dados Web of Science, Scopus e Scielo. Foram utilizadas as palavras chaves “urban space” e “segregation”. Os critérios de seleção utilizados foram artigos publicados a partir do ano de 2017, em português. Em virtude do número reduzido de artigos encontrados nas três plataformas, optou-se por utilizar a busca por publicações que compartilham referências com determinado artigo encontrado, através do campo de busca “related documents” da plataforma Scopus.

O número de artigos encontrados e as bases de dados utilizadas, além do quantitativo final de artigos após a filtragem encontram-se no quadro abaixo:

Quadro 21 – Resultados preliminares da busca

Base de dados	Resultados obtidos	Publicados a partir de 2017	Publicação em português
Scopus	405	158	12
Scopus (busca pelas referências)	696	377	151
Web of Science	252	123	17
Scielo	61	26	8
Total	1414	684	188

Fonte: Elaboração da autora.

Após a leitura dos títulos das 188 publicações encontradas, primeiramente foram excluídos os textos repetidos e as revisões de literatura. Em seguida foram lidos os resumos dos artigos remanescentes, para verificar a relevância em relação ao tema abordado. Foram escolhidos 21 artigos para leitura dos resumos e definição das publicações utilizadas na revisão. Ao final, foram selecionadas 11 publicações, para realização de uma leitura completa dos textos, o que resultou nos 8 artigos selecionados que constam no quadro a seguir:

Quadro 22 – Artigos relacionados

Autor(es)	Título
Tiago-Augusto Da Cunha, Bernardo Rezende-Alves, Carlos Henrique-Ribeiro.	À sombra da periferização: Possíveis diálogos entre o “Programa Minha Casa Minha Vida” e a dinâmica migratória: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e microrregiões circunvizinhas
Kaio de Moura Silva, Jailson de Macedo Sousa.	Conteúdos e significados da segregação socioespacial em imperatriz- MA: uma análise a partir da política habitacional difundida no

	conjunto habitacional itamar Guará I
Gabriel Moraes Outeiro, Durbens Martins Nascimento	A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico
Daniela das Neves Alvarenga, Paulo Romano Reschilian	Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP
Wagner Costa Ribeiro	Justiça espacial e justiça socioambiental: uma primeira aproximação
Tainá Andreoli Bittencourt, José Ricardo Vargas de Faria	Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba
Alexandre Pereira Santos, Maurício Couto Polidori, Otávio Martins Peres, Marcus Vinícius Saraiva	O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano
Geniana Gazotto Ferreira, Paulo Calmon, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo	Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida

Fonte: Elaboração da autora

CAPITALISMO E POLÍTICAS URBANAS

A circulação de capital através do mercado imobiliário representa uma grande fatia da economia brasileira. A especulação imobiliária nas últimas décadas mudou a paisagem urbana, definindo quais grupos sociais podem ocupar determinado espaço, cujo valor é determinado pelo grande conglomerado formado por incorporadoras, construtoras, proprietários de lotes urbanos e setores da construção civil. Assim, o mercado imobiliário define o valor de uso do solo de forma diferenciada, de acordo com a região da cidade, estabelecendo diversos critérios, como o investimento público na região e o padrão habitacional da vizinhança. (SANTOS; POLIDORI; PERES; SARAIVA, 2017).

Apesar da cidade representar um bem comum, e teoricamente ser um espaço ao alcance de todos, os interesses do setor privado e as políticas públicas urbanas parecem convergir em relação a priorizar os interesses particulares, acentuando a desigualdade socioespacial. Um exemplo disso é a

valorização imobiliária em regiões em que há investimento público em infraestrutura. (BITTENCOURT; FARIA, 2021).

Quando tratamos de um debate político acerca da produção do espaço discutimos quem determina, quem escolhe os rumos da organização social. Nem sempre esse processo é democrático, mesmo em países onde a democracia está presente. A disputa pela hegemonia leva a um rearranjo da estrutura urbana resultado da luta política, que pode ou não ser explícita. Muitas vezes o Estado, outro agente central na produção do espaço geográfico, é reflexo de um pacto político que estabelece uma hegemonia, condição que reflete um acordo para estabelecer uma política pública. Por mais paradoxal que possa parecer, muitas vezes o Estado é um agente que gera a injustiça espacial ao promover ações que ampliam a desigualdade ou que promovem a degradação de uma área urbana. (RIBEIRO, 2017, p. 153-154)

Existem diversas formas de agregar valor comercial a um determinado espaço urbano, seja através da iniciativa privada ou do poder público. Ações como a construção de parques, shoppings centers, linhas de transporte público, pavimentação das ruas e até mesmo implantação de escolas são levadas em conta na hora de calcular o valor comercial dos terrenos ou residências. Da mesma forma, a falta de investimentos públicos pode fazer com que determinada área seja desvalorizada, e a falta de regulação pode levar à ocupação de áreas impróprias para moradia.

Ao estabelecer valores diferenciados dos lotes urbanos, a urbanização ocorre de forma desigual, o que gera diversas consequências, como a segregação espacial, precarização das relações trabalhistas e desigualdade no acesso aos serviços disponíveis na cidade. Esse processo, portanto, não pode ser visto apenas como uma questão de localização geográfica, mas sim como parte da produção social do espaço, inerente ao modo capitalista de desenvolvimento urbano. (BITTENCOURT; FARIA, 2021).

Portanto, a segregação espacial ocorre porque parte da população é impedida de acessar as regiões em que o preço da moradia é elevado e, quanto maior a pobreza, mais precária é a área de habitação. Muitas pessoas acabam ocupando de forma irregular áreas impróprias para moradia, como áreas verdes, por exemplo, e ficam mais expostas à violência e a intempéries naturais, o que agrava a situação de vulnerabilidade. (RIBEIRO, 2017).

Outro fenômeno observado, que ocorre em razão da especulação imobiliária, é o espraiamento das cidades, que consistem em vazios nas áreas mais próximas ao centro e na criação de novos loteamentos em áreas mais distantes, formando uma mancha urbana disforme e imensa, que requer o uso massivo de automóveis, ou de transporte coletivo, além da necessidade de estender a infra estrutura urbana como redes elétrica e de esgoto, pavimentação, e serviços públicos, como unidades de saúde, escolas e creches, para esses locais. (RIBEIRO, 2017).

Dessa forma, o conceito da moradia como direito social dá lugar à lógica da habitação como forma de acumulação capitalista. O valor de troca dos terrenos urbanos se sobrepõe ao seu valor social, fazendo com que até mesmo as políticas habitacionais de governo assumam um viés capitalista, e sejam executadas através do sistema financeiro. As políticas de habitação mais expoentes do Governo Federal foram as moradias subsidiadas pelo Banco Nacional da Habitação, no início do Regime Militar e, mais recentemente, pelo Programa Minha Casa Minha Vida, criado no ano de 2009. (ALVARENGA; RESCHILIAN, 2018).

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

O Programa Minha Casa Minha Vida foi criado pelo Governo Federal no ano de 2009, através da Lei nº 11.977/2009. O programa, dividido por três faixas de financiamento, de acordo com a renda familiar, previa o investimento de 28 bilhões de reais para a construção de moradia para famílias de baixa renda, enquadradas na primeira faixa (ALVARENGA; RESCHILIAN, 2018). Esse investimento consiste no subsídio direto de parte do valor da moradia, de acordo com a faixa salarial das famílias. (MENEZES; MOURÃO, 2017).

Apesar de ser anunciado como política pública de habitação, o programa foi implementado em um contexto de crise internacional do setor imobiliário, com a finalidade prioritária de aquecer a economia do país e afastar a possibilidade

de quebra da economia nacional, em detrimento de atender aos movimentos sociais por habitação. (OUTEIRO; NASCIMENTO, ano).

Para SILVA e SOUSA (p. 07, 2020)

No âmbito do PMCMV, a provisão das habitações populares é marcada pelas intenções das grandes empresas imobiliárias. Como o solo urbano nas áreas centrais das cidades é mais caro, a opção é a procura por áreas cada vez mais afastadas dos centros urbanos, onde o valor pago pela terra é mais barato. Nesse sentido, a segregação socioespacial emerge como problemática central deste processo.

Em decorrência da vinculação ao sistema imobiliário, o MCMV foi determinante para o exponencial crescimento do mercado imobiliário no país e, como consequência direta disso, o aumento do preço da terra urbana. Para Alvarenga e Reschilian (2018), a segregação socioespacial é em partes fruto dessa lógica de produção imobiliária, pois a política é voltada para a construção de novos imóveis, em loteamentos cada vez mais distantes do centro das cidades. A parcela da população que possui melhor renda consegue adquirir um imóvel em localização com infraestrutura adequada, enquanto a classe mais pauperizada é obrigada a buscar opções mais baratas, ou irregulares, em locais distantes e sem estrutura.

Os movimentos sociais e políticos pouco participaram da implantação do programa, pois, o financiamento ocorre diretamente do Governo Federal, através do Sistema Financeiro, direto para os compradores dos imóveis. (OUTEIRO; NASCIMENTO, 2020). Como o programa é executado pela iniciativa privada, é ela quem decide a localização dos empreendimentos, de acordo com a viabilidade econômica, e não necessariamente considerando o déficit habitacional de cada região. Dessa forma, o direito à cidade e o planejamento urbano ficam em segundo plano nessa configuração. (FERREIRA; CALMON; FERNANDES; ARAÚJO, 2019).

De acordo com CUNHA; ALVES; RIBEIRO (p. 92, 2021):

(...) o pmcmv pouco dialogou com outras políticas habitacionais – por exemplo, com o próprio PlanHab –, tampouco com instrumentos locais de planejamento territorial, como os Planos Diretores, ou sequer com movimentos de moradia, especialmente aqueles voltados à ocupação de áreas centrais.

Não inserir as instituições locais no planejamento do programa fez com que ele fosse implantado à revelia do planejamento urbano e das necessidades sociais de habitação. O desenvolvimento das ações ficou nas mãos do setor privado, que definiu quem seria segregado e quem estaria incluído na vida urbana.

Para SILVA E SOUSA (2020), os problemas de habitação no Brasil vão além do déficit habitacional, e manifestam-se na precariedade do saneamento básico, ausência de áreas de lazer, etc. Dessa forma, pensar a política de habitação apenas através da construção de novos imóveis é reduzir a complexidade do problema urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência global de crescimento urbano e exploração imobiliária, através da criação de linhas de crédito para financiamento imobiliário, é uma realidade no Brasil, e se intensificou após a implementação do PMCMV, em virtude da grande procura, e da facilitação do acesso ao financiamento dos imóveis.

Apesar disso, a desigualdade social é refletida no programa, através da desigualdade de acesso ao espaço urbano: as áreas da cidade em que é possível financiar um imóvel com subsídio governamental ficam em regiões suburbanas e sub urbanizadas. São essas as regiões que mais sofrem com a falta de planejamento e estrutura urbana, como a falta de transporte público, risco de enchentes e deslizamentos, distância dos locais de trabalho dos moradores e de instituições como escolas, unidades de saúde, etc.

Porém, a existência de áreas desvalorizadas nas cidades é estratégica para o mercado imobiliário, que as mantém como “reserva” ante a possibilidade de esgotamento do seu produto em outras localidades. Ou seja, é interessante haver espaço para ser explorado, e pessoas dispostas a vender esses espaços.

Para concluir, é importante salientar que a possibilidade de aquisição da casa própria com financiamento a juros baixos e subsídio do governo é uma política positiva para a população e para movimentar a economia de um país.

Porém, é inviável que essa seja a única política pública habitacional disponível para a população, e que não dialogue com Estados e municípios para que o planejamento urbano seja feito de forma conjunta.

REFERÊNCIAS

- ALVARENGA, Daniela das Neves, RESCHILIAN, Paulo Romano. **Financeirização da moradia e segregação socioespacial**: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* [online]. 2018, v. 10, n. 3, pp. 473-484. Disponível em <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.003> Acesso em 05 set. 2021.
- BITTENCOURT, Tainá Andreoli; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Distribuição de investimentos públicos, infraestrutura urbana e desigualdade socioespacial em Curitiba**. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S.l.], v. 13, jan. 2021. Disponível em <https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/27563> Acesso em 05 set. 2021.
- CUNHA, Tiago-Augusto Da; REZENDE-ALVES, Bernardo; HENRIQUES-RIBEIRO, Carlos. **A sombra da periferização**: Possíveis diálogos entre o “Programa Minha Casa Minha Vida” e a dinâmica migratória: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e microrregiões circunvizinhas. *EURE* (Santiago), Santiago, v. 47, n. 140, p. 73-95, janeiro 2021. Disponível em http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612021000100073&lng=es&nrm=iso. Acesso em 05 set. 2021.
- FERREIRA, G. G., CALMON, P., FERNANDES, A. S. A., ARAÚJO, S. M. V. G. **Política habitacional no Brasil**: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11. 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/urbe/a/jmR7Y6NdPqRwZf3PgQsVNjN/abstract/?lang=pt> Acesso em 05 set. 2021.
- OUTEIRO, Gabriel Moraes; NASCIMENTO, Durbens Martins. **A trajetória da política habitacional a partir da perspectiva do institucionalismo histórico**. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 1160-1183, jun. 2020. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/49554/33969> Acesso em 05 set. 2021.
- RIBEIRO, Wagner Costa. **Justiça espacial e justiça socioambiental**: uma primeira aproximação. *Estudos Avançados*, [S. l.], v. 31, n. 89, p. 147-165, 2017. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/132424> Acesso em 05 set. 2021.
- SANTOS, Alexandre Pereira et al. **O lugar dos pobres nas cidades**: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 430-442, out. 2017. Disponível em



<https://periodicos.pucpr.br/index.php/Urbe/article/view/22104> Acesso em 05 set. 2021.

SILVA, Kaio de Moura; SOUSA, Jailson de Macedo. **Conteúdos e significados da segregação socioespacial em Imperatriz-MA: uma análise a partir da política habitacional difundida no conjunto habitacional Itamar Guará I.** Geo UERJ, [S.l.], n. 37, p. e40520, out. 2020. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/40520/35284> Acesso em 05 set. 2021.

TENDÊNCIAS E DESAFIOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA REDUÇÃO DA EVASÃO UNIVERSITÁRIA E PROMOÇÃO DA EQUIDADE NO ENSINO SUPERIOR

Vanusa Vissozi de Oliveira¹⁹⁶
Cesar Luciano Filomena¹⁹⁷

Resumo: O presente artigo aborda a análise crítica da política de assistência estudantil, com foco na redução da evasão universitária e na promoção da equidade no ensino superior. O principal objetivo é investigar as limitações da abordagem atual da assistência estudantil, que se concentra predominantemente na redução da desigualdade econômica, negligenciando outras vulnerabilidades sociais dos estudantes. Para tanto, realizou-se uma revisão da literatura. A abordagem metodológica empregada incluiu a análise de artigos científicos e a coleta de dados quantitativos sobre a distribuição das publicações acadêmicas sobre assistência estudantil em diferentes áreas do conhecimento. Os resultados indicam que, embora haja um aumento na produção acadêmica sobre o tema nos últimos anos, a maioria dos estudos ainda se concentra na área da Educação.

Palavras-Chave: Assistência Estudantil; Evasão Universitária; Equidade no Ensino Superior.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema a assistência estudantil na educação superior, cujo objeto é o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Foca na elaboração de pesquisa bibliográfica sobre o que há de produção científica publicada em revistas indexadas na plataforma SciELO Brasil, a partir de 2016, que versa sobre as políticas e programas voltados para o apoio socioeconômico aos estudantes das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

A revisão bibliográfica aborda o que existe de pesquisa científica sobre a assistência estudantil, explorando os diferentes enfoques, perspectivas e resultados encontrados na literatura acadêmica.

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para o avanço do conhecimento na área da assistência estudantil, através de uma revisão bibliográfica sistêmica. Para tanto se fez necessário levantar e analisar a produção acadêmica existente sobre o tema, identificando tendências, lacunas e desafios presentes na bibliografia.

¹⁹⁶ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa - PPGPP, UNIPAMPA. Email: vanusaoliveira.aluno@unipampa.edu.br

¹⁹⁷ Doutor em Ciência Política, PPG-Pol UFRGS (2015). Auditor do Controle Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UNIPAMPA. Email: cesarfilomena@unipampa.edu.br

Este estudo é estruturado em quatro seções distintas. A primeira seção aborda as diretrizes e fundamentos do PNAES, fornecendo um panorama geral do programa e de suas principais características. Em seguida, são apresentados os detalhes da metodologia utilizada na pesquisa, incluindo os parâmetros e critérios de seleção dos estudos analisados. Na terceira seção, são discutidos os dados levantados na pesquisa bibliográfica, destacando as principais tendências, lacunas e insights identificados ao longo da revisão da literatura. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo, resumindo as principais descobertas e sugerindo possíveis direções para pesquisas futuras sobre o tema.

DIRETRIZES E FUNDAMENTOS DO PNAES

A assistência estudantil nas IFES tem como base o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Criado em 2007 através da Portaria Normativa do MEC nº 21, de 5 de novembro de 2007, e regulamentado pelo Decreto Nº 7.234, de 19 de julho de 2010, o PNAES representa um marco significativo na agenda do governo federal em relação à assistência estudantil. Sua criação e regulamentação refletem um reposicionamento estratégico da temática, evidenciando o compromisso do governo em ampliar o acesso e a permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior.

Os Objetivos do PNAES são os seguintes:

Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; reduzir as taxas de retenção e evasão; e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação. (BRASIL,2010)

Assim, o PNAES representa não apenas um conjunto de políticas e programas, mas também um compromisso fundamental com a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva por meio da educação.

As ações de assistência estudantil têm a finalidade de viabilizar a igualdade de oportunidades, contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e agir, preventivamente, nas situações de retenção e evasão e devem ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

I - moradia estudantil; II - alimentação; III - transporte; IV - atenção à saúde;

V - inclusão digital; VI - cultura; VII - esporte; VIII - creche; IX - apoio pedagógico; e X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. (BRASIL,2010)

As ações de assistência estudantil podem ser categorizadas em duas abordagens principais: a primeira, relacionada às necessidades materiais dos estudantes, e a segunda, voltada para a promoção do bem-estar e desenvolvimento integral. Na primeira abordagem, as ações incluem a provisão de moradia para estudantes que enfrentam dificuldades habitacionais, oferta de apoio alimentar, facilitação do acesso dos estudantes aos campi por meio de subsídios ou auxílios para transporte, apoio à maternidade/paternidade e provisão de recursos tecnológicos para garantir o acesso à informação e comunicação. Já na segunda abordagem, as ações visam promover o bem-estar e desenvolvimento pessoal dos estudantes, e incluem atividades de prevenção e promoção da saúde dos estudantes, o estímulo à participação em atividades culturais, incentivo à prática esportiva, oferta de suporte acadêmico para auxiliar no desempenho dos estudantes, e adaptação de estruturas e suporte específico para garantir a inclusão e acessibilidade de todos os estudantes.

Para categorizar as ações de assistência estudantil, foi adotado um método que segue princípios específicos para garantir a coerência e a consistência na análise. Segundo Carlonagno e Rocha (2016), são resumidas cinco regras que orientam a etapa de criação e classificação de categorias coerentes de análise:

- 1) devem existir regras claras de inclusão e exclusão nas categorias;
- 2) as categorias precisam ser mutuamente excludentes;
- 3) as categorias não podem ser muito amplas, sendo seu conteúdo homogêneo entre si;
- 4) as categorias devem contemplar todos conteúdos possíveis e "outro" precisa ser residual;
- 5) a classificação deve ser objetiva, não passível de ser codificada de forma diferente a depender a interpretação do analista. (CARLOMAGNO; ROCHA,2016)

Após seguir as diretrizes para categorização das ações de assistência estudantil, é importante compreender que a consolidação do PNAES como programa estruturante da política de assistência estudantil reflete a preocupação

do Estado em promover a equidade e a inclusão no ensino superior, atendendo às demandas dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e contribuindo para a democratização do acesso à educação de qualidade. Segundo Rawls (2000), a equidade na distribuição de recursos deve ocorrer em duas etapas. Na primeira, a preocupação seria a distribuição igual de direitos e deveres básicos. Na segunda, a partir do princípio da diferença, seriam compensadas as desigualdades injustas, garantindo-se a todos iguais oportunidades.

O PNAES tem como objetivo evitar a evasão que não é um fenômeno simples e muitas vezes está associada a uma variedade de fatores, incluindo dificuldades financeiras, problemas de saúde, questões familiares, falta de suporte acadêmico, entre outros.

O conceito de evasão utilizado nesta pesquisa foi o de Pereira (1995) apud Oliveira e Scher (2020), que a define como:

Situação em que o aluno deixa a universidade sem concluir nenhum curso. Portanto, na categoria de evadido compreendemos os alunos que apresentam condição de matrícula cancelada (não renovou sua matrícula na instituição), aluno desistente (formalizou desistência do curso) e aluno transferido (estudante se desligou para cursar outra graduação externa). (PEREIRA, 1995 apud OLIVEIRA; SCHER, 2020, p.19)

Nesse sentido, os programas de assistência estudantil devem ser concebidos de maneira holística, reconhecendo a complexidade das necessidades dos estudantes e oferecendo suporte integral para sua permanência e sucesso acadêmico.

METODOLOGIA

Esse estudo é uma pesquisa bibliográfica, como tal procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências bibliográficas (Martins e Theóphilo (2007)). Nesse caso trata-se de uma investigação feita, em revistas indexadas na plataforma SciELO Brasil.

Para a coleta de dados junto à plataforma, foram utilizados os termos "Assistência Estudantil", resultando na identificação de 53 artigos. Após a leitura dos respectivos resumos, foram selecionados 20 artigos sobre Assistência

Estudantil para a análise pretendida neste estudo. Esses artigos foram catalogados com base em três critérios: (1) periódico; (2) área predominante do periódico; e (3) ano da publicação. Essa seleção permitiu uma análise mais aprofundada e representativa da literatura acadêmica sobre o tema, possibilitando uma compreensão mais abrangente e detalhada das questões relacionadas à assistência estudantil no contexto brasileiro.

Com base na análise dos dados obtidos, verificou-se por meio da plataforma SciELO que os estudos relacionados à Assistência Estudantil foram veiculados em um total de 10 periódicos, abrangendo seis áreas distintas do conhecimento. É pertinente ressaltar que as revistas agrupadas sob o tema Avaliação de Políticas Públicas englobam periódicos de uma gama ampla de áreas, incluindo a Revista Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior e a Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, as quais concentraram metade dos artigos utilizados nesta pesquisa. Além disso, três outras revistas pertencem à área de Educação, totalizando 14 artigos nesse campo específico. As demais publicações estão distribuídas entre as áreas de Psicologia, Psiquiatria, Administração Pública e Serviço Social.

Ressalta-se que os estudos de destaque acerca desse tema são predominantemente encontrados em periódicos da área da Educação, totalizando 14 artigos em conjunto, enquanto os demais periódicos agrupados contam com um total de seis artigos.

Ao analisar o ano das publicações, observa-se que a produção sobre Assistência Estudantil tem sido contínua desde 2016, com um aumento significativo nos últimos quatro anos. A partir de 2020, destaca-se um maior volume de artigos, totalizando 13 publicações da amostra analisada. Esses dados indicam um crescente interesse e engajamento acadêmico nessa área específica, refletindo a relevância e a necessidade de se explorar e discutir questões relacionadas à assistência aos estudantes.

RESULTADO DA PESQUISA

Nesta seção, serão apresentados os dados levantados na pesquisa as tendências identificadas, e as lacunas na literatura e na política de assistência estudantil, implicações práticas e possíveis direções para futuras pesquisas.

A seguir, apresentamos um quadro que analisa e categoriza os 20 artigos científicos selecionados para esta pesquisa bibliográfica sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES):

Quadro 23 – Artigos científicos selecionados para esta pesquisa bibliográfica

ANO	AUTOR	CATEGORIZAÇÃO	TÍTULO
2016	BLEICHER; OLIVEIRA	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Políticas de assistência estudantil em saúde nos institutos e universidades federais
2017	DUTRA ; SANTOS	Necessidades Materiais	Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções
2017	ANDRADE; TEIXEIRA	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários
2017	IMPERATORI	Necessidades Materiais	A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira
2018	MATTEI <i>et al</i> , 2018	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias
2019	SILVA; SILVA	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Psicologia Escolar na Assistência Estudantil: estudo de caso no Cefet - MG Araxá
2019	ANDRIOLA, <i>et al</i> , 2019	Necessidades Materiais	Efetividade da assistência estudantil para garantir a permanência discente no ensino superior público brasileiro
2020	OLIVEIRA, ; SCHER	Necessidades Materiais	Acesso e permanência estudantil na Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Realeza/PR

2020	LIMA; MENDES	Necessidades Materiais	Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas
2020	MACEDO; SOARES	Necessidades Materiais	Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba
2021	ABREU ; XIMENES	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Pobreza, permanência de universitários e assistência estudantil: uma análise psicossocial
2021	GANAM ; PINEZI	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Desafios da permanência estudantil universitária: um estudo sobre a trajetória de estudantes atendidos por programas de assistência estudantil
2021	SILVA, <i>et al.</i> , 2021	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Assistência estudantil e ações afirmativas: um estudo das condições materiais e simbólicas
2021	CESPEDES, <i>et al.</i> , 2021	Necessidades Materiais	Avaliação de impacto do Programa de Permanência Estudantil da Universidade Federal de São Paulo
2021	PALAV EZZINI	Necessidades Materiais	A multidimensionalidade da vulnerabilidade acadêmica no programa de assistência estudantil da UTFPR
2022	SANTOS; FREIRE	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Acesso e permanência na educação superior como direito: sobre os impactos das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas na UFOB
2022	AMARA ; SOARES	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	A assistência estudantil no processo educacional: possibilidades de atuação
2022	SAMPAIO; SILVA	Necessidades Materiais	Políticas de permanência estudantil na educação superior: reflexões de uma revisão da literatura para o contexto brasileiro
2022	DEMENECH <i>et al.</i> , 2022.	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Sintomas de ansiedade generalizados entre estudantes de graduação: prevalência, fatores associados e possíveis consequências
2023	GOMES <i>et al.</i> , 2023.	Promoção do bem-estar e desenvolvimento integral	Saúde mental na universidade: ações e intervenções voltadas para os estudantes

Fonte: elaboração própria.

Utilizando critérios específicos, os artigos foram agrupados em categorias que abordam diferentes aspectos da assistência estudantil, desde questões materiais, como moradia, alimentação e transporte, até questões relacionadas ao bem-estar e à inclusão social, como cultura, esporte e apoio pedagógico.

Ao analisar os artigos científicos sobre o PNAES apresentados no quadro, é possível observar uma diversidade de abordagens e enfoques que refletem a complexidade e a amplitude dessa política. Os artigos estão categorizados em duas áreas: "Necessidades Materiais" e "Promoção do Bem-Estar e Desenvolvimento Integral".

Percebem-se nove produções científicas na categoria "Necessidades Materiais", na qual destacam-se estudos que abordam a assistência estudantil pela perspectiva do repasse financeiro e atendimento das necessidades materiais básicas, como moradia, alimentação e transporte. Entre eles podemos citar:

Imperatori (2017) aborda a trajetória histórica da Assistência Estudantil (AE) no Brasil, desde seus primórdios até a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Andriola, *et al.* (2019) apresentam o impacto da implantação da assistência estudantil sobre a permanência no ensino superior público brasileiro, especificamente no IFCE campus Iguatu, durante o período de 2011 a 2015.

Oliveira e Scher (2020) abordam a importância de ampliar o acesso ao ensino superior como um elemento fundamental para a democratização da educação. Apresenta os resultados de uma investigação realizada em um campus da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Lima e Mendes (2020) abordam perspectivas dos estudos sobre a avaliação do PNAES à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas.

Por outro lado, na categoria "Promoção do Bem-Estar e Desenvolvimento Integral", observamos onze artigos que trazem reflexões sobre a necessidade de um atendimento diferenciado, indo além da simples distribuição de auxílios financeiros ou atendimento das necessidades materiais básicas. Eles exploram aspectos mais amplos da assistência estudantil, como saúde mental, inclusão

social, desenvolvimento psicossocial e impactos das ações afirmativas. Entre os quais podemos citar:

Andrade e Teixeira (2017) abordam o PNAES como uma política governamental direcionada à redução da evasão e do baixo desempenho acadêmico nas universidades federais, com foco em dez áreas de intervenção específicas.

Mattel *et al* (2018) fazem uma análise do PNAES, explorando diferentes perspectivas epistemológicas e situando-o no contexto das políticas sociais adotadas durante o período de 2003 a 2016 no Brasil.

Silva e Silva (2019) analisam a atuação do psicólogo escolar na Assistência Estudantil no Centro Federal de Ensino Tecnológico de Minas Gerais (Cefet-MG), sob a perspectiva da Psicologia Escolar Crítica.

Em conjunto, esses artigos oferecem uma visão abrangente e multifacetada da assistência estudantil no contexto brasileiro, evidenciando tanto os avanços alcançados pelo PNAES quanto os desafios que ainda persistem. A análise desses estudos contribui para uma compreensão mais aprofundada dos impactos e da eficácia das políticas de assistência estudantil, bem como para a identificação de lacunas de pesquisa e áreas que requerem maior atenção em futuros estudos sobre o tema.

Além disso, é importante ressaltar que nenhum dos artigos analisados demonstra que as ações do PNAES categorizadas como "Promoção do Bem-Estar e Desenvolvimento Integral" estejam plenamente institucionalizadas como política de assistência estudantil. Pelo contrário, quando tais ações são identificadas, geralmente são descritas como iniciativas pontuais. Isso sugere uma lacuna na implementação e na consolidação de políticas mais abrangentes que contemplem não apenas as necessidades materiais dos estudantes, mas também aspectos relacionados à promoção do bem-estar, desenvolvimento integral e inclusão social.

Essa constatação levanta questionamentos sobre a efetividade do PNAES em alcançar seus objetivos mais amplos de promoção da equidade, inclusão e permanência dos estudantes na educação superior. Apesar dos

esforços e investimentos direcionados para a assistência estudantil, parece haver uma demanda por uma abordagem mais abrangente e sistêmica, que reconheça as diversas dimensões do bem-estar e do desenvolvimento dos estudantes universitários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise realizada sobre a política de assistência estudantil, fica claro que o atual enfoque na redução da desigualdade econômica, embora relevante, é limitado para abordar todas as complexidades relacionadas à evasão universitária. Os artigos revelam uma necessidade urgente de ampliar as ações da política de assistência estudantil para além do atendimento das necessidades materiais dos discentes. É essencial considerar e abordar também outras vulnerabilidades sociais enfrentadas pelos estudantes, como problemas de saúde mental, adaptação ao ambiente acadêmico e acesso a recursos pedagógicos adequados.

A análise das publicações acadêmicas demonstra um crescente interesse e engajamento na temática da assistência estudantil, com um aumento significativo no número de artigos publicados nos últimos anos. Isso indica uma conscientização crescente sobre a importância de promover uma educação superior verdadeiramente inclusiva e equitativa, que garanta a permanência e o sucesso dos estudantes em todas as suas dimensões.

Portanto, conclui-se que a eficácia da política de assistência estudantil está diretamente relacionada à sua capacidade de abordar as diversas dimensões da vulnerabilidade dos estudantes e de promover uma educação superior mais inclusiva, acessível e acolhedora. Isso requer uma abordagem holística e integrada, que envolva não apenas o repasse de recursos financeiros, mas também o desenvolvimento de programas e práticas institucionais que promovam o bem-estar integral dos estudantes e criem um ambiente propício ao aprendizado e ao desenvolvimento acadêmico e pessoal.

Em última análise, este estudo ressalta a importância de um compromisso contínuo com o aprimoramento das políticas e práticas de assistência estudantil,

visando garantir que todos os estudantes tenham igualdade de oportunidades e suporte necessário para alcançar seu pleno potencial no ensino superior.

É imprescindível que as políticas e programas sejam desenvolvidos de maneira a não apenas remediar as consequências das desigualdades socioeconômicas, mas também a enfrentar suas causas subjacentes. Isso requer uma abordagem proativa que busque não apenas mitigar os efeitos das desigualdades, mas também promover a equidade desde o início da trajetória acadêmica dos estudantes. Portanto, concluímos que a assistência estudantil é um componente essencial da promoção da equidade e da inclusão no ensino superior.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Márcia Kelma de Alencar; XIMENES, Verônica Moraes. **Pobreza, permanência de universitários e assistência estudantil: uma análise psicossocial.** Psicologia USP, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/pusp/a/pBtyBfxJqkXbvzwVvcQprzS/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- AMARAL, Cledir de Araújo; SOARES, Priscila da Silva. **A assistência estudantil no processo educacional: possibilidades de atuação.** Educação e Pesquisa, 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ep/a/W3rSB3FhJpGy3vRwmBDxJg/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018. Disponível em <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em 12/11/2023.
- ANDRADE, Ana Maria Jung de; TEIXEIRA, Marco Antônio Pereira. **Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Jul-Nov 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/wqhZ5Km7XCbNbPTRwQrjP6x/?lang=pt>. Acesso em 12/11/2023.
- ANDRIOLA, Wagner Bandeira *et al.*, 2019. **Efetividade da assistência estudantil para garantir a permanência discente no ensino superior público brasileiro.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Set-Nov, 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/CW7CvT8tqBYZs5wWp8V7WFs/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.

- BLEICHER, Taís; OLIVEIRA, Raquel Campos Nepomuceno. **Políticas de assistência estudantil em saúde nos institutos e universidades federais.** *Psicol. Esc. Educ.* 20 (3), Sep-Dec, 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/pee/a/FY4SFtWPcDrkKbxCyJwQkKL/abstract/?lang=pt>. Acesso em 12/11/2023.
- BRASIL, 2007. **Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 12/11/2023.
- BRASIL, 2010. **Decreto nº 7234, de 19 de julho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em 05/11/2023.
- CARLOMAGNO, Márcio; ROCHA, Leonardo. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica.** *JO Revista Eletrônica de Ciência Política*, Jun 2016. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/305416244_COMO_CRIAR_E_CLASSIFICAR_CATEGORIAS_PARA_FAZER_ANALISE_DE_CONTEUDO_UMA_QUESTAO_METODOLOGICA. Acesso em 11/11/2023.
- CESPEDES, Juliana Garcia, *et al.*, 2021. **Avaliação de impacto do Programa de Permanência Estudantil da Universidade Federal de São Paulo.** *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/Jbqgmjrb7dTJKdFKGHvVPWNC/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- DEMENECH, Lauro Miranda *et al.*, 2022. **Sintomas de ansiedade generalizados entre estudantes de graduação: prevalência, fatores associados e possíveis consequências.** *Jornal Brasileiro de Psiquiatria*, Jul – Set, 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/jbpsiq/a/phdLZspxdbSmbRtqGs5WtGh/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- DUBET, François. **Repensar la justicia social.** Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2023.
- DUTRA, Natália Gomes dos Reis; SANTOS, Maria de Fátima de Souza. **Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções.** *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Jan-Mar 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/63KjnRwHdxVTTxKwdSmbvbw/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- GANAM, Eliana Almeida Soares; PINEZI, Ana Keila Mosca. **Desafios da permanência estudantil universitária: um estudo sobre a trajetória de estudantes atendidos por programas de assistência estudantil.** *Educação em Revista*, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edur/a/LXtF95VpbYyzkJTJtkxLrsw/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.

- GOMES, Lucélia Maria Lima da Silva *et al.*, 2023. **Saúde mental na universidade: ações e intervenções voltadas para os Estudantes.** Educação em Revista, 2023. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edur/a/wpFT8qpYkFN3JgWS5XD9qJD/>. Acesso em 11/11/2023.
- IMPERATORI, Thaís Kristosch. **A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira.** Serviço Social & Sociedade, Mai- Ago,2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/dRhv5KmwLcXjJf6H6qB7FsP/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- LIMA, Wandilson Alisson Silva; MENDES, Vera Lúcia Peixoto Santos. **Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Jan-Abr, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/6qh3QvDzgGTKw6H9xV7trhy/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- MACEDO, Geórgia Dantas; SOARES, Swamy de Paula Lima. **Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Mai-Ago, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/9C6KSdbH6qqbj4WdSp3LMJn/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. São Paulo: Atlas, 2007.
- MATTEI, Lauro; PEREIRA, Vilmar Alves; RECKTENVALD, Marcelo. **Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Mar 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/8rJtwcBryJG67DhKZ7grXFw/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- OLIVEIRA, Edson Marques; SCHER, Aline Juliana. **Acesso e permanência estudantil na Universidade Federal da Fronteira Sul - Campus Realeza/PR.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Jan-Abr, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/7nTzmXCjfKjffj6Cq3bPpfq/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.
- PALAVEZZINI, Juliana. **A multidimensionalidade da vulnerabilidade acadêmica no programa de assistência estudantil da UTFPR.** Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/vnLPr6rWQcKNPbG8Qn9WMYk/?lang=pt#>. Acesso em 11/11/2023.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça.** (trad. Almiro Pisetta, Lenita Esteves). São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- SANTOS, Silvano Messias dos; FREIRE, Rebeca Sobral. **Acesso e permanência na educação superior como direito: sobre os impactos das políticas de assistência estudantil e ações afirmativas na UFOB.** Avaliação:



Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), Mai-Ago, 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/LFMj3QJpFMfLYtKC436mpsH/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.

SILVA, Alessandra de Moraes; SILVA, Silvia Maria Cintra da. **Psicologia Escolar na Assistência Estudantil: estudo de caso no Cefet - MG Araxá.** Psicologia Escolar e Educacional, 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/pee/a/TFz6mNN9Pp6PtmYdPxBJxpz/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.

SILVA, Polyana Tenório de Freitas e; SAMPAIO, Luciano Menezes Bezerra. **Políticas de permanência estudantil na educação superior: reflexões de uma revisão da literatura para o contexto brasileiro.** Revista de Administração Pública, Set-Out, 2022. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/XcTGnqJTkq9wdJZZ4PpwqFd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.

SILVA, Natalino Neves da, *et al*, 2021. **Assistência estudantil e ações afirmativas: um estudo das condições materiais e simbólicas.** Educação & Sociedade, 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/dmDJKXcngXtVZFHYBVvLBmv/?lang=pt>. Acesso em 11/11/2023.

PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE): HISTÓRICO, AVANÇOS E NECESSIDADES

Etyéle Bastos Marques¹⁹⁸
Claudio Junior Damin¹⁹⁹

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política de Estado vinculada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC) que tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar, a aprendizagem e a formação de práticas alimentares saudáveis de estudantes de escolas públicas, filantrópicas ou comunitárias do país. O objetivo deste estudo é descrever e avaliar o histórico, o progresso, o detalhamento, o funcionamento e lacunas encontradas no PNAE através de publicações e artigos científicos pesquisados em bases científicas como periódicos CAPES, *Web of Science*, e na legislação vigente atualizada sobre o assunto. Durante vários anos o PNAE, desde a sua criação, recebeu muitas modificações como o modo de sua gestão, o público atendido, as características da alimentação ofertada e as parcerias sociais para sua aplicação, com o fim de permitir o alcance dos objetivos previstos. Foram encontradas algumas dificuldades como a complexidade da operacionalização do PNAE, inadequações do número de nutricionistas e da infraestrutura nas áreas de preparo e de distribuição das refeições, falta de capacitação de merendeiras e dos gestores, ausência de ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN), porém em outros estudos melhora na aceitabilidade da alimentação saudável após atividades de EAN, bem como outros benefícios do Programa que proporcionariam melhor qualidade de vida, aumento na aprendizagem e maior rendimento em sala de aula dos alunos, e menor evasão escolar. O que torna necessário o aumento nos investimentos com o Programa e fiscalização da prática da realização de suas diretrizes, com as legislações vigentes, a fim de tornar esta política mais efetiva e mais eficiente na alimentação dos estudantes atendidos pelo Programa.

Palavras-Chave: Alimentação Escolar; Políticas Públicas; PNAE.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política de Estado vinculada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC). No Brasil, desde a década de 1940, existe uma preocupação com a erradicação da fome e, principalmente, com o combate à desnutrição infantil, sendo considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, atendendo de forma gratuita aos alunos matriculados na educação básica de escolas públicas, filantrópicas e comunitárias de todos os municípios do país (SILVA, HESPANHOL, 2023).

¹⁹⁸ Mestranda em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja e Nutricionista. Email: etyelemarques.aluno@unipampa.edu.br

¹⁹⁹ Professor adjunto da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus São Borja. Mestre e Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Email: claudiodamin@unipampa.edu.br

Este programa tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar, a aprendizagem e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio da realização de ações de educação alimentar e nutricional (EAN) e da oferta de refeições que garantam as necessidades nutricionais dos estudantes no período em que estes se encontram na escola (BRASIL, 2020).

O objetivo deste estudo é descrever e avaliar o histórico, o progresso, o detalhamento, o funcionamento e lacunas encontradas no PNAE através de publicações e artigos científicos pesquisados em bases científicas, e na legislação vigente atualizada sobre o assunto, e trazer dados técnicos para novas legislações e possíveis melhorias no funcionamento das Políticas de Alimentação e Nutrição e do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão da literatura sobre publicações que abordem o PNAE e legislações atualizadas sobre o Programa. A pesquisa foi feita nas bases de dados científicas como periódicos CAPES, Web of Science e legislações atuais. As publicações identificadas foram submetidas a um processo de triagem, eliminando por meio da leitura dos títulos, resumos e parte de seus conteúdos, os estudos em outros países que não o Brasil, estudos sobre avaliações em saúde no contexto escolar que não consideraram os aspectos do PNAE, avaliações com outros contextos fora do Programa e publicações desenvolvidas fora do ambiente escolar. Os artigos e publicações incluídas foram através de estudos e artigos científicos pesquisados nas bases científicas, e na legislação vigente atualizada sobre o assunto.

DESENVOLVIMENTO

O PNAE teve origem no Serviço de Alimentação da Seguridade Social, fundado em agosto de 1940. Durante a década de 1950, o Deputado Federal e Presidente do Conselho Executivo da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), Josué de Castro, com o objetivo sensibilizar

globalmente para os problemas da fome e da miséria, promoveu projetos que evidenciassem a fome e a sua possível solução através da ação e vontade dos atores sociais, mas em 1952, foi elaborado o Plano de Conjuntura Alimentar e Problemas Nutricionais do Brasil, que incluía questões nutricionais, ampliação da merenda escolar, assistência alimentar aos adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria alimentícia. Desse projeto resultou a Campanha da Alimentação Escolar, instituída pelo Decreto nº 37.106, instituído em 31 de março de 1955, pelo presidente Getúlio Vargas. E somente em 1979, o programa foi renomeado como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e seus objetivos foram sendo desenvolvidos progressivamente ao longo dos anos (SEMINOTTI, 2021; SILVA, HESPANHOL, 2023; SILVA, PEDROSO, SILVA, 2022).

A Constituição Federal de 1988, ao universalizar o direito à alimentação escolar e definir que este deveria ser garantido pelos três níveis de governo, foi o impulso decisivo para a transformação do PNAE em uma política de Estado. Desde então, outras leis foram responsáveis pelo crescimento e fortalecimento do programa, que hoje atende aproximadamente 40 milhões de escolares em todo o país (BANDONI, RIBEIRO, AMORIM, 2020).

Em 1994, embora mais fortemente a partir de 2003, o PNAE sofreu pequenas alterações rumo à descentralização de recursos para os entes federados para aquisição dos alimentos, com maior participação e fiscalização das comunidades através da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) e com a contemplação de uma agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (KROTH, GEREMIA; MUSSIO, 2020; SILVA, PEDROZO, SILVA, 2022).

Hoje o PNAE supre pelo menos 15% das necessidades diárias de alimentação e nutrição dos alunos das escolas públicas durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento, a aprendizagem, o desempenho escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis. Além da segurança alimentar e nutricional, o programa amplia seu foco para o desenvolvimento rural, local e sustentável pela

Lei n. 11.947/2009 enfatizando que 30% dos recursos operacionais do PNAE são para aquisição de alimentos da Agricultura Familiar (AF), com processos de compra mais flexíveis, se comparados com a lei de licitações brasileira (Lei nº 8.666/1993), por meio de chamadas públicas. Por quase 50 anos de sua existência, o Programa foi de cunho assistencialista e centralizador, em que o Governo Federal era responsável pelo planejamento dos cardápios e realizava as compras para todo o país, sem espaço para contemplar a diversidade da cultura alimentar brasileira e sem gerar impactos positivos sobre o desenvolvimento regional sustentável (BANDONI, RIBEIRO, AMORIM, 2020).

A criação da Lei nº 11.947/2009 além de atender uma demanda antiga dos movimentos sociais ligados a AF, contemplou a valorização da produção agrícola local, orgânica e advinda das pequenas propriedades rurais, com caráter inovador de uma política intersetorial, dialogando com outros setores relacionados como a agricultura, a saúde, o meio ambiente e a assistência social (BANDONI, RIBEIRO, AMORIM, 2020). Esta Lei foi a institucionalização definitiva da Medida Provisória 455/09 e universalizou o PNAE abrangendo toda a educação básica com educação infantil, ensino fundamental, incluindo ensino médio e educação de jovens e adultos matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Onde também traz a educação alimentar e nutricional como prioridade, e reforça a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos estados, distritos federais e municípios com o Programa e suas articulações, tendo o acompanhamento e fiscalização diretamente pela sociedade, e por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), e também pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (SILVA, PEDROZO, SILVA, 2022).

O governo federal repassa a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino (BRASIL, 2020).

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: Creches: R\$ 1,37; Pré-escola: R\$ 0,72; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,86; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,50; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,41; Ensino integral: R\$ 1,37; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,56; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,68 (BRASIL, 2023). O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

A escola beneficiária precisa estar cadastrada no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução CD/FNDE nº 6/2020, são consideradas integrantes da rede pública de ensino. É importante ressaltar que o cardápio escolar deve ser elaborado por nutricionista responsável técnica, respeitando as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares e a cultura alimentar da localidade conforme estabelecido no artigo 17 da Resolução CD/FNDE nº 6/2020 (BRASIL, 2020).

Na escola é de extrema importância as interações com a atuação do nutricionista e os profissionais da educação, para elucidar a prática da alimentação saudável, com o PNAE, com vistas a suprir as necessidades nutricionais diárias, e formação de hábitos alimentares mais saudáveis, de acordo com a realidade social vivenciada (ARQUUE, FERREIRA, FIGUEIREDO, 2021).

O PNAE, desde a sua criação, recebeu inúmeras modificações, que já alteraram o modo de sua gestão, o público atendido, as características da alimentação ofertada e as parcerias sociais para sua aplicação, com o fim de permitir ao aluno de escola pública de ensino, o adequado crescimento e desenvolvimento psicológico, social e biológico, o aprendizado e o rendimento escolar, além da adoção de práticas alimentares mais saudáveis e estruturadas por ações de Educação Alimentar e Nutricional, e pela disponibilidade de

refeições adequadas às necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo, assim para alcançar os princípios e diretrizes afiliadas à perspectiva da Alimentação Adequada e Saudável enquanto Direito Humano a ser garantido pelo Estado Brasileiro (NERO, et al. 2023).

Segundo o estudo de Antonioli e Cristofoli (2021), onde considerou a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul, foi possível constatar que a operacionalização do PNAE é um trabalho complexo e que dependeria da atuação de vários agentes da política para que os objetivos e diretrizes do programa sejam concretizados, e onde puderam afirmar que a implementação do PNAE, em âmbito municipal, depende de três fatores básicos: recursos financeiros, agentes da política e sistema normativo que rege as ações do PNAE.

Segundo Kroth, Geremia e Mussio (2020), que avaliaram o PNAE, encontraram algumas dificuldades no seu processo de atendimento, como restrições relacionadas a demanda e a oferta do mercado institucional, verificando grande ociosidade de recursos do FNDE destinados a Agricultura Familiar, em virtude da falta de um maior engajamento para o alcance do mínimo de 30% para aquisição destes alimentos, bem como cardápios desconsiderando a produção local, a criação de impedimentos técnicos burocráticos na realização das chamadas públicas para a AF, pouca infraestrutura nas escolas para receber e preparar os alimentos; falta de diálogo entre os setores envolvidos com o PNAE no município e CAEs pouco atuantes.

No estudo de Rocha, et al. (2018), onde avaliou aplicação do PNAE no município de Viçosa, MG, foram demonstradas algumas irregularidades também, como inadequações do número de nutricionistas, suspensão das reuniões do CAE, inadequação da infraestrutura nas áreas de preparo e de distribuição das refeições, falta de capacitação das merendeiras, ausência de ações de EAN, e não adequação nutricional da alimentação ofertada. As escolas estaduais apresentaram maiores irregularidades na execução do PNAE em relação às municipais. Um dos pontos positivos do PNAE na região foi o cumprimento da

exigência para atender aos 30% dos gastos com alimentos da Agricultura Familiar.

Notou-se também em alguns estudos como de Arque, Ferreira, Figueiredo (2021) que a alimentação escolar é oferecida gratuitamente a todos os estudantes da rede de ensino público, porém grande parte dos estudantes não faziam o consumo desta alimentação, e que com a inserção e execução de ações de EAN no âmbito escolar possibilitou a modificação de hábitos alimentares insatisfatórios, contribuindo para a promoção de hábitos alimentares mais saudáveis das crianças e dos adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto e com os dados avaliados, o PNAE para ser estabelecido e melhor efetivado, para a construção coletiva de uma agenda pública para melhorias com o Programa, mostra-se necessário: mais planejamento e desenvolvimento das ações pautadas em evidências, promoção do diálogo com outras áreas de conhecimento e prática, ampliação de parcerias e compromissos, visibilidade das experiências bem sucedidas, investimentos gerais e em pesquisa sobre a temática, metodologias e abordagens educativas para EAN e a sensibilização dos atores sociais envolvidos.

Com o PNAE ocorre não somente a promoção da saúde, proteção de disfunções orgânicas, e prevenção de doenças crônicas não transmissíveis nos alunos em etapa escolar, pois recebendo uma alimentação saudável, tem um papel decisivo para o crescimento biopsicossocial e o desenvolvimento geral dos estudantes, com a formação dos seus hábitos alimentares, mas também proporciona uma melhor qualidade de vida, aumento na aprendizagem e maior rendimento em sala de aula, e menor evasão escolar. Tornando-se assim necessário maiores investimentos governamentais para a formulação, implementação e avaliação em maior parte de políticas públicas que incentivam a promoção e a manutenção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar, e aumento do financiamento para a execução adequada do PNAE e também na formação continuada dos atores envolvidos com a coordenação e a

execução das ações de EAN e do Programa como um todo, pois muitos problemas encontrados poderiam estar ocorrendo em muitos municípios do Brasil em não conseguirem alcançar a plenitude de todos os requisitos e princípios ponderados no PNAE. Tornando-se também necessário o aumento na fiscalização com o Programa, se na prática ocorre a realização de todas as suas diretrizes, com as legislações vigentes, a fim de tornar esta política mais efetiva e mais eficiente na alimentação dos alunos de escolas públicas, filantrópicas ou comunitárias em nosso país.

REFERÊNCIAS

- ANTONIOLLI, E.; CRISTOFOLI, M.S. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios do norte do Rio Grande do Sul.** Rev. Bras. Polít. Adm. Educ. - v. 37, n. 3, p. 1346 - 1369, set./dez. 2021
- ARQUE, R.G.C.; FERREIRA, J., C.,S.; FIGUEIREDO, R.S. **A importância nutricional da merenda escolar para a comunidade.** Research, Society and Development, v. 10, n.14, 2021.
- BANDONI, D.H.; RIBEIRO, J.R.S.; AMORIM, A.L.B. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19.** Rev. Adm. Pública 54 (4), Jul-Ago, 2020.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.
- BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.
- BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de março de 2023. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Secretaria de Atenção à Saúde.** Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN. Brasília: MS, 2013.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial Nº 1.010, de 8 de Maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília: MS, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa

- Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, 2009.
- KROTH, D.C., GEREMIA, D.S., MUSSIO, B.R. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável.** Ciênc. saúde coletiva, vol.25 no.10. Rio de Janeiro, Out. 2020.
- NERO, D.S.M. *et al.* **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., v.31, n.118, p. 1-23, jan./mar. 2023.
- ROCHA, N.P. *et al.* **Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil.** Rev. Saúde Pública 52, 2018.
- SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- SECCHI, L. **Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SCHOTTZ, V. **A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar: trajetória e perspectivas.** Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas, 39(1), 80–98, 2019.
- SEMINOTTI, J.J. **O programa nacional de alimentação escolar (PNAE).** Revista Latinoamericana de Relações Internacionais, v. 3, n. 3, p. 110-127; Set-dez, 2021.
- SILVA, E.R.F.; HESPANHOL, R.A.M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): origem, mudanças e impactos.** ACTA Geográfica, 17(43), 44-58 – Set. 2023.
- SILVA, E.A.; PEDROZO, E.A.; SILVA, T.N. **The PNAE (National School Feeding Program) activity system and its mediations.** Front. Environ. Sci., V 10, 2022.

ANÁLISE DE POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: A CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL COMO CRITÉRIO POSSÍVEL PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Guilherme Arraes Alencar Cunha²⁰⁰
Ana Beatriz Rocha Guedes²⁰¹

Resumo: Desenvolvido como uma política de transferência de renda para pessoas idosas acima de 65 anos e com deficiência com renda per capita inferior a um quarto do salário-mínimo vigente, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) representa uma importante política pública que garante à parcela da população brasileira meios de subsistência alternativas à situação de indigência. Para tanto, torna-se necessária a compreensão acerca do surgimento e o desenho da política do BPC para a observação de seus efeitos, levando em consideração seus critérios de concessão para possíveis beneficiários e os órgãos envolvidos em sua administração e gestão. A partir dessa construção, o presente artigo buscou analisar a necessidade de estabelecimento de um novo critério para a concessão do BPC calcado na condição de vulnerabilidade social do indivíduo beneficiário, pautando-se por uma análise individualizada do caso concreto, tendo em vista a inconstitucionalidade do art. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa desenvolveu-se com base em uma análise exploratória de cunho qualitativo com base nas informações disponibilizadas pelo Governo Federal e por artigos científicos.

Palavras-Chave: BPC; Políticas Públicas; Transferência de renda.

INTRODUÇÃO

A compreensão acerca do desenvolvimento de políticas públicas sociais, como as de transferência de renda no caso do Brasil, remonta ao pensamento sobre o Estado de Bem-Estar Social. Em uma visualização de seu funcionamento não apenas sob a ótica de gastos, mas de elementos como a relação do Estado com o mercado e a família, autores como Gosta Esping-Andersen trouxeram novas percepções que influenciaram em múltiplas visões sobre a gestão, avaliação e análise das políticas públicas.

Para o entendimento das influências de um Estado de Bem-estar Social contemporâneo, atuante e forte, torna-se necessário o estudo sobre as ondas geracionais dos Direitos Humanos, representadas pela sistematização histórica. Os direitos de primeira dimensão resguardam a liberdade do indivíduo e o direito à propriedade privada, noções constituídas a partir da teoria liberal,

²⁰⁰ Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: guilhermearraescunha@gmail.com

²⁰¹ Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: beatrizguedes@alu.ufc.br

materializando os direitos políticos e direitos civis. A segunda dimensão de direitos perpassa pelas esferas social, econômica e cultural, enquanto a terceira dimensão aborda a fraternidade, a coletividade e a solidariedade, tais como o direito ao meio-ambiente e a seguridade social.

No caso do Brasil, as noções principiológicas dos direitos fundamentais foram incorporadas na totalidade de suas três dimensões pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A Seguridade Social, representada pelos institutos componentes da Assistência Social, prevista no art. 194 da CF/88, por sua vez, fundamenta-se como reflexo dos direitos da terceira dimensão, prezando pela solidariedade e pelo assistencialismo.

Desse modo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, V, da CF/88 e regulamentado pelo art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), surge como um programa de transferência de renda no valor de um salário-mínimo para idosos acima de 65 anos ou pessoas com deficiência que não possuam condições de provimento do seu sustento e manutenção com o estabelecimento de critério de que a sua renda não seja superior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente.

Assim, o presente artigo busca compreender a viabilidade de um possível estabelecimento do critério de vulnerabilidade social, cumulado com o critério de valor inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo vigente, para os beneficiários do BPC, bem como observar o desenvolvimento de políticas públicas de transferências de renda para a redução da desigualdade social no Brasil. O artigo foi realizado com base em uma pesquisa exploratória de cunho qualitativo, tendo como base a utilização de artigos científicos, leis federais e informações disponibilizadas pelo Governo Federal.

O SURGIMENTO E O DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DO BPC

Conforme o pensamento de Esping-Andersen (1991, p. 101), o Estado de Bem Estar Social está fundamentado sob a perspectiva de três elementos centrais: a garantia de direitos sociais, a noção de que a inviolabilidade dos direitos sociais deve ser assegurada com base na cidadania e não no

desempenho meritório, e o questionamento sobre como as formas estatais apresentam relações com o papel do mercado e da família em termos de provisão social, garantindo-lhe um protagonismo equitativo na relação de forças e resguardando o indivíduo.

Para tanto, Esping-Andersen entende que o Estado de Bem-Estar Social pode vir a ser regido por três regimes distintos: liberal, corporativista e social-democrata. O autor entende que nenhum Estado seguiria um modelo estritamente puro de regime, apresentando políticas que perpassam pelas características dos três citados.

Ao realizar um estudo detalhado sobre os tipos de regime do estado de bem-estar social, o autor também indica a existência de políticas focalizadas nomeadas como liberais. Segundo o autor, as políticas derivadas de um regime de estado de bem-estar social liberal consistiram na predominância de políticas assistencialistas aos comprovadamente pobres, atingindo principalmente uma parcela de clientela de baixa renda (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108).

No caso do Brasil, políticas focalizadas de caráter liberal podem ser observadas em programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A existência de tais programas são desdobramentos de políticas fundamentadas no combate à desigualdade social, tendo como base o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da CFBR/1988. Ademais, a Seguridade Social também representa importância para a consecução da dignidade por meio das disposições contidas no art. 194 ao art. 204 da CFBR/1988.

Desse modo, o cenário de reformulação de uma Constituição após a Ditadura Militar promoveu um avanço significativo no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas. Conforme o art. 203, V, da CFBR/1988, o Estado brasileiro seria responsável por prover o valor de um salário-mínimo para pessoas portadoras de deficiência e aos idosos que comprovadamente não possuíam meios de garantia de subsistência, nem de manutenção provida por seus familiares (BRASIL, 1988).

No entanto, a disposição constitucional deixava lacunas significativas para a operacionalização da medida, tais como questões relacionadas aos tipos de deficiência abarcadas pela política, a idade mínima para a consideração de uma pessoa como idosa, o mínimo de renda para uma pessoa vir a ser considerada como capaz de prover sua própria manutenção. Assim, a norma constitucional necessitava de uma legislação complementar que disciplinasse os termos necessários para a garantia indicada no referido inciso.

O contexto político e social pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 também influenciaram no desenvolvimento da política do BPC. A elaboração de um ciclo de reformas sociais derivadas do texto constitucional foi responsável pela organização do sistema de políticas sociais, bem como no redesenho da seguridade social do país, como no caso da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993 e responsável por disciplinar o BPC. Ademais, a eleição de FHC por meio da construção de uma frente parlamentar de coalizão permitiu a propositura e aprovação de matérias relativas à proteção social em um primeiro momento (MAIA, 2023, p. 107).

Dessa forma, o desenho da política do BPC veio a ser concebido por meio da LOAS, passando a entender como possíveis beneficiários pessoas com deficiência aquelas cujo impedimento de natureza física, mental ou intelectual ou sensorial comprometem a sua participação efetiva na sociedade em igualdade de condições com outras pessoas, bem como pessoa idosa aquela cuja idade é igual ou maior que 65 anos. Ademais, restou estabelecido que o beneficiário deveria ter sua renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (BRASIL, 1993).

Ainda que se trate de um programa assistencialista que realize a transferência de renda ao beneficiário, o BPC não pode ser confundido com outro programa significativo para o Brasil: o Programa Bolsa Família (PBF). No caso, a diferenciação substancial entre ambos reside no fato de que o PBF atua no sentido de complementação da renda de famílias pobres que não venham a sofrer nenhum impedimento no exercício da atividade laborativa, enquanto o

BPC exerce sua funcionalidade na substituição da renda em casos de incapacidade ao trabalho por parte de seus beneficiários.

Com o avanço do tempo e o desenvolvimento de circunstâncias como o aumento da expectativa da população brasileira e a necessidade de flexibilização de alguns requisitos, a política sofreu ajustes para a inclusão de novos beneficiários, alterações nas definições de pessoas com deficiências e atualizações do cálculo da renda:

Fruto disso, as (re)formulações posteriores no governo PT foram no sentido de ampliação do escopo e do fortalecimento da gestão da política. Entre elas, as de maior destaque foram: i) o Decreto no 6.214, de 2007, que alterou a definição de deficientes inaptos ao trabalho, levando em consideração não apenas aspectos biomédicos, como também ambientais e sociais, além de proibir a prática da burocracia do INSS, que negava o benefício a deficientes que haviam conseguido se inserir no mercado de trabalho (Miranda, 2013); ii) a Lei nº 12.435, de 2011, que flexibilizou o conceito de família para o cálculo da renda per capita, possibilitando a incorporação de mais membros, o que facilitava manter-se dentro dos parâmetros para a elegibilidade; e iii) o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015), que permitiu que o critério de renda mínima para elegibilidade no programa ultrapassasse o valor de um quarto do salário mínimo, desde que ficasse comprovada a necessidade do requerente de gastos elevados por conta de sua condição (MAIA, 2023, p. 109).

No que tange à gestão, a responsabilidade do benefício é do Ministério da Cidadania, por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que é responsável pela implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício, bem como a operacionalização é realizada pelo INSS. Para fins de solicitação, o beneficiário, bem como sua família, deve estar inscrito no CadÚnico e a inscrição pode ser realizada pelos canais oficiais de atendimento do INSS ou pelo aplicativo do Instituto.

Entretanto, o critério relativo à renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, atribuindo ao beneficiário a condição de pobreza para a concessão do benefício, recebe críticas em razão do escopo de seu alcance. Em muitos casos, pessoas idosas ou com deficiência não são abarcadas pelo critério delimitado, mas são acometidas pela vulnerabilidade social, pela exclusão econômica e pela miserabilidade de igual forma, propondo uma reflexão sobre o desenho da política e a forma de alcance da população a quem o benefício se destina.

A CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL COMO NOVO CRITÉRIO POSSÍVEL PARA A CONCESSÃO DO BPC

Reconhecida a relevância e a sistematização do BPC enquanto política pública, o critério relacionado à renda familiar per capita inferior a um quarto do salário-mínimo gera discussão em razão das mudanças socioeconômicas derivadas do lapso temporal da produção da LOAS. Ainda que outros programas de transferência de renda tenham sido desenvolvidos e implementados ao longo do tempo, como o Programa Bolsa Família, questiona-se se o critério ainda vigente não seria rígido demais, deixando à margem possíveis beneficiários acometidos por situações de vulnerabilidade social.

No contexto brasileiro, as situações de vulnerabilidade precisam ser compreendidas como constituintes de uma sociedade fundamentalmente desigual, pautada por uma lógica de divisão desproporcional de ativos físicos, pessoais e sociais. Ademais, entende-se que essas situações podem ser agravadas e potencialmente incidentes em grupos como idosos e pessoas com deficiência (GABATZ, 2015, p. 42).

A marginalidade causada pelas situações de vulnerabilidade social é fundamentada, também, por uma racionalidade de dominação econômica, social, cultural e laborativa que impedem que o sujeito se emancipe (GABATZ, 2015, p. 44). No caso de beneficiários do BPC, essa emancipação torna-se ainda mais difícil em razão de limitações biomédicas, ambientais e sociais, sendo necessária o desenvolvimento de políticas públicas que perpassem por campos além do econômico.

Ainda que importantes avanços legislativos tenham ocorrido, como o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015), que flexibilizou o critério de renda mínima para elegibilidade no programa em caso de comprovação de necessidade do beneficiário com deficiência de gastos elevados por conta de sua condição, percebe-se que o critério existente no art. 20, §3º, da LOAS, não concebe, por exemplo, o mesmo entendimento para com pessoas idosas que venham a necessitar de maiores recursos para sua existência.

Não obstante, questiona-se, também, a continuidade de aplicação isolada do critério de renda previsto na LOAS como determinante de concessão do benefício (PIMENTA; MAGALHÃES, 2018, p. 170). O BPC trata-se da única política de transferência de renda expressamente prevista na Constituição Federal de 1988, que foi calcada no princípio da dignidade da pessoa humana, sendo necessária uma análise individualizada acerca dos critérios que tornam elegíveis possíveis beneficiários de forma mais ampla.

Importante salientar que a viabilidade do critério de vulnerabilidade social já foi questionada em juízo por meio do julgamento no STF (Supremo Tribunal Federal) da Reclamação 4374, pela relatoria do Min. Gilmar Mendes. Pela maioria dos votos, o plenário do STF confirmou o entendimento pela inconstitucionalidade do art. 20, §3º, da LOAS, entendendo que o critério de renda estaria defasado para a realidade brasileira, não sendo capaz de caracterizar de forma adequada a miserabilidade do beneficiário. No entanto, ainda que inconstitucional, a decisão do STF não declarou a nulidade da norma, deixando a reforma do referido dispositivo legal ao encargo do Congresso Nacional, que não a editou até o ano de 2024 (BRASIL, 2013).

Desse modo, verifica-se o reconhecimento por parte da principal Corte do país de que o critério de renda não superior a um quarto do salário-mínimo encontra-se em defasagem desde 2013, mais de uma década após a publicação da decisão. Nesse ínterim, a realidade socioeconômica do Brasil foi marcada por ondulações nos índices de inflação, mudanças de visões econômicas na condução do Poder Executivo e uma pandemia sem precedentes no século XXI, tornando ainda mais forte a incidência da miserabilidade entre pessoas idosas e pessoas com deficiências.

Conforme evidenciado, o que ocorre na prática é que não há a revogação do referido dispositivo da lei ou qualquer alteração legislativa em discussão no Congresso Nacional, fazendo com que a concessão do BPC continue atrelada à disposição de um critério rígido e incapaz de acompanhar a realidade brasileira.

Ademais, aspectos como as referências regionais entre os estados apresentam incidências significativas que precisam ser consideradas para a concessão de benefícios com o BPC. Os estados brasileiros apresentam expectativas de vidas distintas para pessoas idosas e pessoas com deficiência, bem como índices variados de inclusão social, econômica e política, critérios que impactam diretamente o desenho de uma política de transferência de renda.

Assim, entende-se que os critérios do BPC precisam ser especificados de formas mais claras e amplas do que determinadas apenas pela condicionante de renda, de forma que o mesmo não seja o único critério existente. O aperfeiçoamento na percepção de novos critérios para a inclusão de possíveis beneficiários ainda não contemplados deve perpassar por uma análise do caso concreto por equipes do INSS (PIMENTA; MAGALHÃES, 2018, p. 177).

Paralelo à transferência de renda derivada da concessão do BPC e a fixação de novos critérios de concessão da referida política pública, é importante a busca de articulação entre os diversos Ministérios componentes do Executivo Federal para o desenvolvimento de políticas além do campo econômico que venham a garantir condições de mobilidade do cenário de vulnerabilidade social para contextos estáveis de vida.

Dentre elas, cita-se como exemplo a ação do Governo Federal em promover a isenção do pagamento de parcelas restantes relativas à aquisição de imóvel no programa habitacional Minha Casa, Minha Vida para beneficiários do BPC e Bolsa Família inscritos no CadÚnico em 2023, mesmo no caso dos beneficiários deixarem de receber o benefício em momento posterior (BRASIL, 2023).

Assim, com a transferência de renda derivada do BPC, famílias sentem a propensão à estabilidade de uma renda que garante os custeios de elementos essenciais para a vida dos beneficiários. Por isso, com base na dimensionalidade da terceira geração dos direitos fundamentais, tendo como enfoque a solidariedade, observa-se a importância do BPC como elemento derivado da seguridade brasileira, impactando não só idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social, mas suas famílias, comprometidas com

gastos e disponibilidade de tempo e presença para a manutenção e cuidado de seus familiares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resultante de uma nova concepção acerca do papel das políticas públicas e o impacto das gerações dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo a previsão histórica de uma política de transferência de renda calcada na funcionalidade da Assistência e da Seguridade Social. Desenvolvido por meio da LOAS, o BPC representa uma alternativa à indigência para uma parcela significativa da população brasileira que não pode exercer atividades laborativas para o provimento de sua existência.

No entanto, o desenho da política precisa de ajustes que a tornem em compasso com os aspectos socioeconômicos vigentes no Brasil. Por meio do julgamento da Reclamação 4374 pelo STF, a disposição normativa constante no art. 20, §3º, da LOAS, reputa-se como inconstitucional, mas sua validade perante o ordenamento jurídico brasileiro ainda continua em razão de ausência de edição da norma por parte do Congresso Nacional. Assim, enquanto determinante de um critério de concessão da política pública responsável pela transferência de renda para beneficiários idosos e com deficiência, a determinação de um mínimo para a consideração da miserabilidade social atrelada à renda não está mais em compasso com a realidade brasileira.

Assim, uma análise individualizada por meio do fortalecimento do corpo de operacionalização do benefício, representado pelo INSS, torna-se necessário para o alinhamento entre a realidade fática de possíveis beneficiários acometidos por situações de vulnerabilidade social não abarcadas ou reconhecidas em razão do critério de renda existente e a concessão do benefício, bem como o desenvolvimento de novos requisitos que ampliem a interpretação de titularidade de novos beneficiários além da renda. Não obstante, o desenvolvimento de políticas públicas paralelas ao campo econômico, como no caso de isenção do pagamento de parcelas do programa Minha Casa, Minha

Vida, fomentam condições propícias para a viabilidade de transição do cenário de vulnerabilidade para um meio digno de vida.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 fev. 2024.

BRASIL. **Portaria MCID nº 1.248**, de 26 de setembro de 2023. Dispõe sobre limites de renda e participação financeira de beneficiários, subvenções e quitação das operações contratadas com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), e das operações contratadas do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), integrantes do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), nos termos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mcid-n-1.248-de-26-de-setembro-de-2023-513051515> Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal em Reclamação nº 4374. Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, DF. **Diário Eletrônico da Justiça**, Julgamento: 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare**. Londres: Princeton, Princeton University Press, 1990.

GABATZ, Celso. Reflexões sobre Exclusão e Vulnerabilidade Social no Brasil Contemporâneo. **Sociedade em debate**, v. 21, n, 1, p. 33-49, 2015. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/1004>. Acesso em: 21 fev. 2024.

MAIA, Leo. O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos de Temer e Bolsonaro. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá; LEOPOLDI, Maria Antonietta (Org). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023, p. 99-112. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11944> . Acesso em 19 fev. 2024.

PIMENTA, Camila Arraes Alencar; MAGALHÃES, Kely Cristina Saraiva Teles. Uma análise do critério econômico do Benefício de Prestação Continuada à luz do direito ao mínimo para existência condigna. **XXVII Congresso Nacional do Conpedi Porto Alegre - RS**, 2018, p. 165-180.. Disponível: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/34q12098/052q4x8j>. Acesso em 21 fev. 2024.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA: CENÁRIO ECONÔMICO

Taís Martins Camoretto²⁰²

Julia Correa²⁰³

Ronaldo Bernardino Colvero²⁰⁴

Resumo: O desenvolvimento socioeconômico realizado por países onde hoje existe um destaque pela qualidade de vida está diretamente relacionado à solução de problemas que se referem a uma existência digna. O objetivo do trabalho é relacionar dados da população em situação de vulnerabilidade em consonância com as ações de desenvolvimento social voltadas para a redistribuição de renda no estado do Rio Grande do Sul e no Brasil. Na presente obra optou-se pelo tratamento de dados aferidos em levantamento bibliográfico através do método qualitativo. Como resultado preliminar é possível aferir a importância de ações de redistribuição de renda e a relação desta no combate às desigualdades. Em contraponto, existe a necessidade de ampliação das ações bem como a ampliação dos estudos na área de implementação e monitoramento a fim de destacar os erros e acertos destas medidas no Brasil.

Palavras-Chave: Política Pública; Redistribuição de renda; Economia; Administração Pública.

INTRODUÇÃO

Em cada projeto ou política pública selecionado para fazer parte da agenda de governo é possível identificar particularidades nas quais se empregam as medidas que uma sociedade escolhe para a solução de um problema. Ao aplicar essa dinâmica a uma política de proteção social vamos encontrar no projeto o que a sociedade concebe como a solução, aplicando a lógica da causa e efeito, para o enfrentamento da pobreza no país.

Tendo em vista que cada política pública tem uma estrutura particular direcionada à solução de um problema, as estruturas de coordenação adotadas terão que se adaptar à realidade do objeto. Neste sentido, as políticas públicas de redistribuição de renda têm por lógica o repasse financeiro como ação de equalização social.

²⁰² Graduada em Ciências Sociais - Ciência Política. Mestranda em curso profissional na área de Políticas Públicas e Graduando do Curso de Direito pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. E-mail: tais.m.camoretto@gmail.com

²⁰³ Graduanda do curso de Ciências Sociais - Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. Bolsistas de Iniciação Científica pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. E-mail: juliacorrea.prior@gmail.com.

²⁰⁴ Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. Coordenador do Grupo de Pesquisa Relações de Fronteira: História, Política e Cultura na Tríplice Aliança Brasil, Argentina e Uruguai. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

A constituição 1988 conhecida como a constituição cidadã, amparou através do Estado, milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social. A partir dela, foi possível planejar o desenvolvimento da sociedade de maneira inclusiva. A constituição deu poder político a pessoas que não tinham acesso a nenhuma forma de manifestação nas arenas decisórias.

Na presente obra optou-se pelo tratamento de dados aferidos em levantamento bibliográfico através do método qualitativo. O objetivo do trabalho é relacionar dados da população em situação de vulnerabilidade em consonância com as ações de desenvolvimento social voltadas para a redistribuição de renda.

Desta forma, abordamos no trabalho questões socioeconômicas do estado do Rio Grande do Sul relativas ao mínimo existencial pelo parâmetro da cesta básica. Na sequência, a visão é ampliada para as ações a nível nacional que incidem sobre a questão local.

DESENVOLVIMENTO

Um estudo feito pelo IMDS - Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social aponta que os filhos dos primeiros beneficiários do programa Bolsa Família, em sua maioria, conseguiram sair da situação de vulnerabilidade social. Desta forma, é possível afirmar que políticas públicas de redistribuição de renda são eficazes no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Ainda, conforme pesquisa realizada IMDS:

Os resultados mostram que no ano de 2019, 20% desses que eram dependentes do PBF em 2005, então com idade entre 21 e 30 anos, permaneciam como beneficiários do programa, enquanto, 64% encontravam-se fora do Cadastro Único. Ainda vemos que 45% deles acessaram o mercado formal de trabalho ao menos uma vez entre os anos de 2015 e 2019 (2023, p.1)

O acesso ao mercado formal de trabalho é um indicador positivo, pois expressa uma independência relativa do Estado e uma melhora da qualidade de vida através do aumento da renda mensal. Numa análise do estado do Rio Grande do Sul é possível destacar quantitativamente alguns indicadores relevantes para esta pesquisa. A população estimada no Rio Grande do Sul pelo

IBGE censo 2022 foi 10.880.506 habitantes, desta forma o estado conta com a 6º maior população do país.

Segundo dados fornecidos pelo Cead – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico²⁰⁵, atualmente no Rio Grande do Sul²⁰⁶ existem 1.546.109 famílias cadastradas no Cadastro Único²⁰⁷. Apesar do cadastro único comportar famílias com renda de até três salários mínimos a taxa de atualização²⁰⁸ do cadastro mais alta é de famílias que recebem até meio salário mínimo por integrante, correspondendo a 86%.

Entre a população mais vulnerável hoje no estado do Rio Grande do Sul o contingente de famílias em situação extrema pobreza corresponde ao segundo maior volume conforme expressa a figura abaixo. Essa condição desigualdade de acesso a recursos de capital social e econômico condiciona uma classe inteira de indivíduos ao ciclo geracional da pobreza. Uma vez que estes indivíduos em sua maioria não possuem recursos sociais mínimos estruturantes para o desenvolvimento e a interiorização de valores necessários à ascensão social, estes não possuem condição de competitividade em relação às outras classes, desta forma, invisibilizando a perspectiva meritocrática adotada nas atuais relações econômicas.

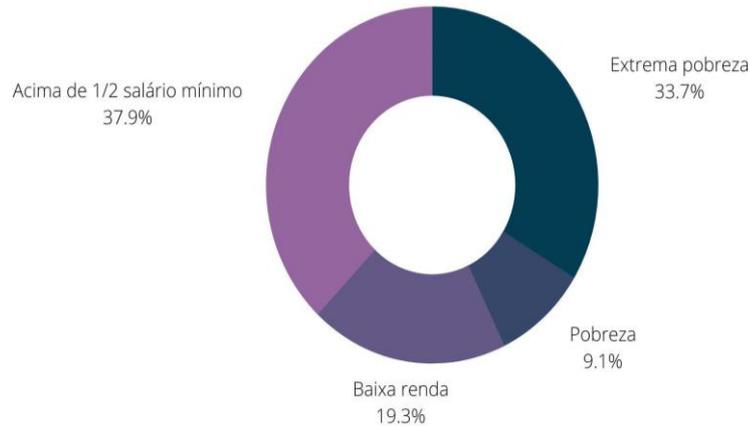
²⁰⁵ Esta ferramenta permite conhecer as características socioeconômicas das famílias e pessoas incluídas no Cadastro Único (domicílio, faixa etária, trabalho, renda etc.) bem como saber quais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família.

²⁰⁶ Estado brasileiro localizado na região Sul

²⁰⁷ Famílias cadastradas no Cadastro Único possuem a renda mensal total de até 3 salários mínimos, via de regra se aplica a pessoas que tenham direito a algum benefício vinculado ao programa.

²⁰⁸ A taxa de atualização é um indicador de permanência no sistema cadastral, o que se reflete na manutenção de benefícios destinados a esta faixa econômica.

Figura 31 - PERCENTUAL DE FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL DE ACORDO COM A RENDA.



Fonte: Elaboração própria de acordo com dados extraídos do Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

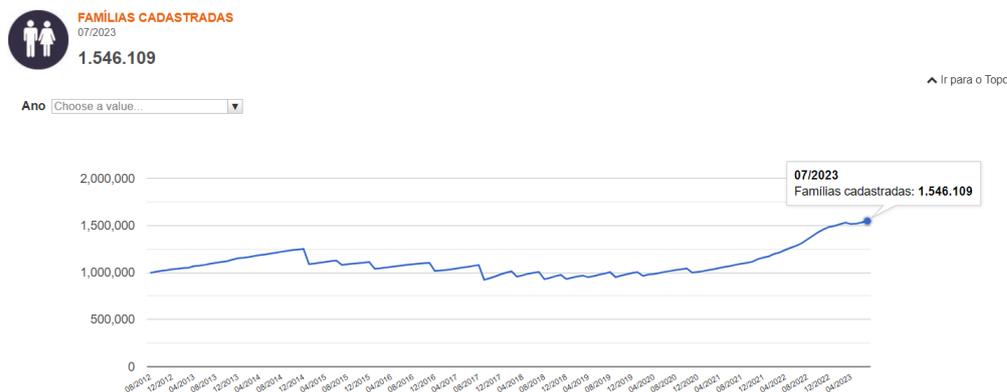
No Brasil não existe um marco oficial que determine qual é a renda familiar que corresponde à situação de pobreza e extrema pobreza. Cada mecanismo social determina através de seu texto de lei qual a renda elegível para o público alvo.

No ano de 2021 até início de 2023, segundo a normativa do Auxílio Brasil § 1º, I e II são consideradas pessoas situação de pobreza, aquelas cuja renda familiar per capita mensal se situe entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais); e em situação de extrema pobreza, pessoas com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais) (BRASIL, 2021).

Conforme gráfico fornecido pelo Ministério da Cidadania que nos traz dados de 2012 a 2023, podemos perceber que de outubro de 2017 a dezembro de 2020 o quantitativo de famílias cadastradas no cadúnico no Rio Grande do Sul ficou em torno de 1.000.000 e no início de 2021 (possivelmente estimulado pelos restrição do Auxílio Emergencial e reingresso na crise econômica) o número de cadastramentos acende e ultrapassa o quantitativo de 1 milhão e meio de famílias cadastradas.

Figura 32 – Cadastro único no Rio Grande do Sul

CADASTRO ÚNICO RIO GRANDE DO SUL

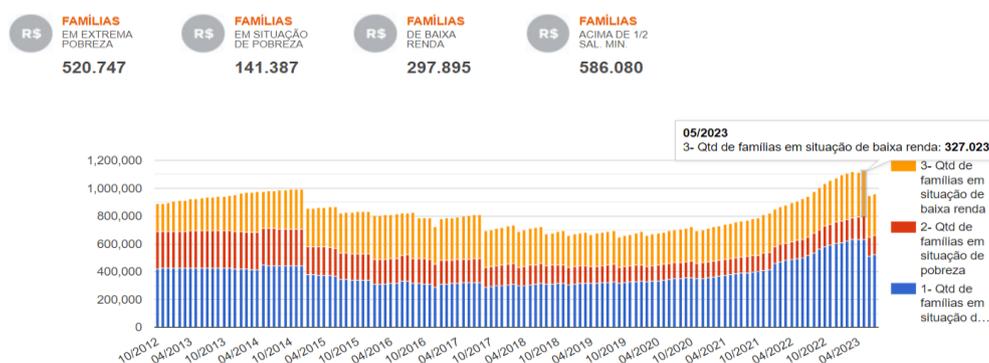


Fonte: Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

A privação econômica afeta todas as outras áreas de atuação do indivíduo como cidadão. E como resultado fático além da miséria podemos identificar o analfabetismo funcional, a má nutrição, a alienação política, a baixa expectativa de vida, a morte violenta ou a morte por doenças para as quais já existe tratamento.

Abaixo podemos destacar o perfil socioeconômico de 2012 a 2023 em uma faixa histórica. No início de 2012 a maioria dos cadastrados estava em situação de extrema pobreza, este índice segue uniforme até final de 2014 e início de 2015. No ano de 2022 cerca de 600 mil famílias estavam em situação extrema pobreza superando as marcas anteriores do estado gaúcho.

Figura 33 CadÚnico



Fonte: Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

O número de famílias que recebem o benefício do Bolsa Família é bem menor que o número de famílias no Cadastro Único que se enquadram no perfil socioeconômico do PBF conforme gráfico abaixo. Podemos perceber que o índice de benefícios concedidos sofre influências distintas visto que a concessão depende da disponibilidade de orçamento público, desta forma o seu grau de variação é diferente.

Figura 34 - CadÚnico



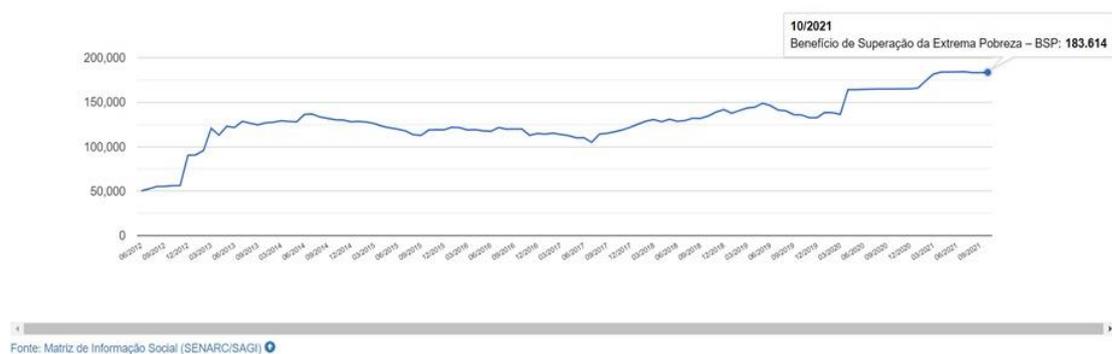
Fonte: Matriz de Informação Social (SENARC/SAGI)

Fonte: Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

De modo geral combater a extrema pobreza e a pobreza requer um investimento massivo de desenvolvimento adultos em idade laboral, jovens e crianças. A falta de continuidade nas prestações somada ao baixo valor impacta diretamente no desenvolvimento de crianças e adolescente que compõem estas famílias. Ainda, dentre os beneficiários do programa de redistribuição de renda vigente no período de 2012 a 2021, quase 200.000 famílias recebiam um valor adicional a fim de estimular a superação da extrema pobreza

Conforme gráfico abaixo, tem uma taxa linear até 2017 no estado do Rio Grande do Sul. Subsequente a este período a taxa de concessão do adicional aumenta progressivamente, no entanto não atinge o número de famílias dentro da faixa de extrema pobreza registradas no CadÚnico do estado.

Figura 35 - CadÚnico



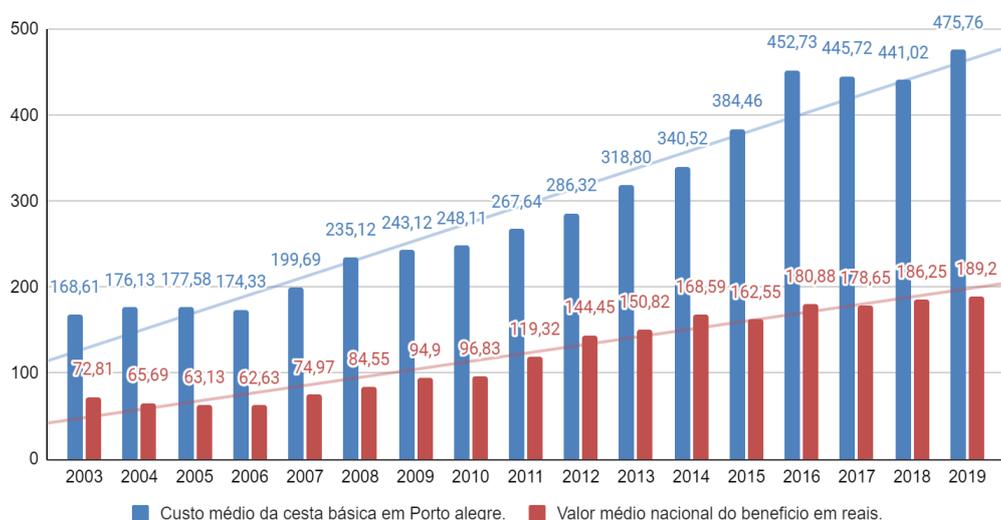
Fonte: Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

As variáveis apresentadas acima vão até o ano de 2021 pois o governo eleito no ano de 2020, governo de Jair Messias Bolsonaro, implementou um novo programa, o Auxílio Brasil, que ampliou a compensação financeira e atribuiu mais responsabilidades aos municípios relativos ao quantitativo financeiro que as famílias poderiam receber.

Outrossim cabe ressaltar a importância do valor transferido para a subsistência de muitas famílias. No ano de 2014 o Brasil havia saído do mapa mundial da fome e em razão de fatores econômicos e políticos o nosso país retornou a esta quando no cenário mundial no ano de 2022.

Abaixo podemos observar dois gráficos que nos trazem a análise do ambiente econômico vivido pelos beneficiários de programas de redistribuição de renda na última década. Um dos gráficos traz a evolução histórica da média do valor do benefício de transferência de renda a nível nacional. Na sequência, observamos a média anual do valor da cesta básica na cidade de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul.

Figura 36 – Dados da pesquisa



Fonte: Elaboração própria. O gráfico surge do cruzamento de dados extraídos da plataforma DIEESE com dados do Boletim Bolsa Família e Cadastro Único Nº53, 2019.

O valor dos benefícios de prestação continuada no Brasil não são uniformes, eles variam de acordo com a composição familiar. É possível observar relacionando os gráficos acima que o valor da média nacional do benefício de transferência de renda em nenhum momento de 2005 á 2019 ultrapassou o valor médio da cesta básica no RS. Os indicadores relacionados à situação de vulnerabilidade social no Rio Grande do Sul não são os ideais, uma vez que a quantidade de benefícios não atinge o público total nem contempla o mínimo necessário para a aquisição da cesta básica.

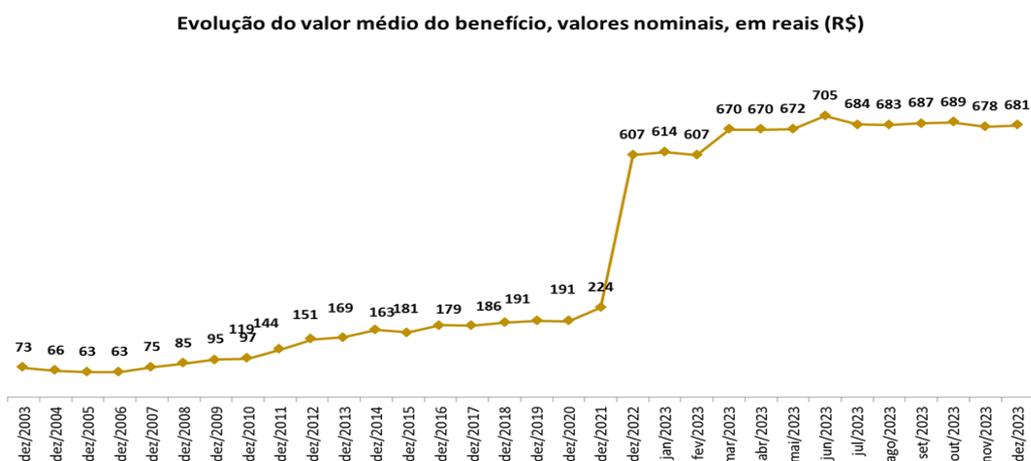
O IMPACTO DO AUXILIO BRASIL

Após o período pandêmico no ano de 2020, questões de renda mínima ganharam visibilidade no cenário nacional impulsionando o aumento de repasses a benefícios sociais, A medida provisória que promoveu o aumento dos valores e ampliou o número de beneficiados foi votada e aprovada pelo congresso nacional resultando no texto da lei Nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. O texto institui dois novos programas em substituição a dois modelos anteriores. O Auxílio Brasil e o Alimenta Brasil em substituição ao Bolsa Família e ao programa de Aquisição de Alimentos.

A nova proposta revoga a medida anterior, no entanto a medida trazida pelo governo Bolsonaro - vigente de 2018-2022- ainda preserva a essência do programa Bolsa Família em seus condicionantes e parte da lógica de transferência. Distinguindo se em algumas ações complementares que promovem um acréscimo no benefício financeiro, porém essas novas ações atribuíram mais tarefas ao município na gestão do programa. As implementações dos majorantes do benefício foram pouco definidas o que dificulta a sua incorporação na realidade visto que dependiam da atuação municipal.

O novo programa foi revogado no primeiro ano de mandato do governo Lula, eleito no ano de 2022. A política pública passou novamente a se chamar Bolsa Família uma vez que o programa anterior divergia estruturalmente, pois vinculava a transferência de renda a uma lógica meritocrática, desta forma criando uma responsabilização maior para os usuários em relação ao benefício.

Figura 37 – Evolução do valor médio do benefício, valores nominais, em reais (R\$)



Evolução do valor médio de repasse do Bolsa Família. Fonte: MDS

Os valores do gráfico elencado acima representam um avanço nas políticas de proteção social visto que hoje o valor do benefício faz frente ao custo da cesta básica de alimentos nacional que segundo o Dieese (2023), considerando 17 capitais brasileiras, corresponde ao valor de 654,30 (seiscentos e cinquenta e quatro reais com trinta centavos). A tendência sugere que

melhores possibilidades para o desenvolvimento humano, visto que a ação de transferência de renda é acrescida por outras ações voltadas ao desenvolvimento social, como ações locais de educação, saúde e emprego.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades socioeconômicas são perpassadas por diversos fatores que impedem os determinados grupos sociais de participar efetivamente da sociedade sendo incluídos no acesso a bens e serviços que condicionam a dignidade humana. Os impeditivos de natureza econômica impedem inclusive a busca por estes direitos, uma vez que a preocupação maior está voltada à subsistência diária - não passar fome, ter o que vestir. O Programa Auxílio Brasil foi um marco importante para os avanços das políticas públicas de redistribuição de renda pois tornou fatural o aumento dos valores do benefício. A forma como as instituições atuam é o que propicia as oportunidades e muitas vezes as condições habilitadoras da cidadania.

Assim abre-se a possibilidade de observação do comportamento político na inclusão social. Outrossim destaca-se a importância da ampliação das políticas públicas, uma vez que continuamos entre os países mais desiguais do mundo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. DECRETO Nº 10.852, DE 8 DE NOVEMBRO DE 2021. O Decreto regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Presidência da República - Secretaria Geral. 2021.

BRASIL. LEI Nº 14.284, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021. Institui o Auxílio Brasil. Diário Oficial da União, DF, Edição: 246 | Seção: 1, 2021.

Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

Disponível em: https://cecad.cidadania.gov.br/painel01.php?p_ibge=43#. data de acesso 10 de setembro de 2023.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Análise de cesta Básica. Disponível em :

<<https://www.dieese.org.br/sitio/buscaDirigida?comboBuscaDirigida=TIPO%7C1320958613608>>. data de acesso: 12 de fev. de 2024

Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social – Imds. Mobilidade Social no Brasil: Uma análise da primeira geração de beneficiários do Programa Bolsa Família Artigo No. 05 (AR-IMDS-05-2023) Rio de Janeiro - RJ, 2023.



MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. São Paulo em perspectiva. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991.

POLÍTICA DE HABITAÇÃO NO BRASIL DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE DO CONTEXTO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

Ana Beatriz Rocha Guedes²⁰⁹
Guilherme Arraes Alencar Cunha²¹⁰

Resumo: O pensar habitação no Brasil está inserido em um contexto pautado pelo conceito de habitabilidade em seu formato amplo, com elementos urbanísticos essenciais para o bem-viver dos indivíduos. O presente artigo corresponde à fase de análise de contexto de formulação da Política de Habitação no Brasil, sendo um dos tópicos essenciais de uma avaliação de política pública em profundidade, esquematizada por Lea Carvalho (2008). A partir de tal análise, observa-se a forma como o conjunto de alterações políticas, econômicas e sociais modificaram os objetivos e mecanismos institucionais da Política Nacional de Habitação, com alterações que saíram do contexto de política de construção participativa, para uma política de salvação ao mercado, reconstruída com bases neoliberais. Utilizando abordagem qualitativa, exploraremos os fundamentos, diretrizes, marcos legais e objetivos desta política pública, por meio de uma análise de conteúdo das publicações de diversos autores sobre a política de habitação brasileira, aliada à coleta de informações em documentos oficiais e notícias. Os dados indicam que nos anos iniciais do Governo Lula a habitação adentrou a agenda governamental com um caráter de justiça social e desenvolvimento sustentável, ideais pautados pelos movimentos sociais de habitação, fortalecidos à época, com o andamento do governo, necessidade de fortalecimento das coalizões e crises internacionais e nacionais, há uma derrocada nesse formato de formulação da política, garantindo novos contornos institucionais capazes de fortalecer o mercado e ofertar um capital político populista ao setor.

Palavras-Chave: Habitação; Avaliação de Políticas Públicas; Minha Casa Minha Vida.

INTRODUÇÃO

A intersecção entre a política nacional de habitação e as relações entre Estado e mercado revelam dinâmicas próprias dentro da realidade brasileira. O presente estudo se propõe a analisar o contexto de formulação da Política Nacional de Habitação no Brasil, abordando seus diferentes contextos políticos, econômicos e sociais, ao resgatar conceitos importantes sobre o propósito das políticas habitacionais para o entendimento da formulação e implementação, e como o entendimento de moradia digna como exercício de cidadania e promoção de direitos ganha força a partir dos anos 2000 e se destaca na agenda governamental, trazendo a trajetória institucional como tema de discussão.

Neste artigo, a metodologia é definida por sua abordagem qualitativa e partindo do conceito de Avaliação em Profundidade (Rodrigues, 2008), que tem

²⁰⁹ Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharela em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: beatrizguedes@alu.ufc.br

²¹⁰ Mestrando em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Universidade Federal do Ceará (UFC). Email: guilhermearraescunha@gmail.com

sistematizado como um de seus eixos a análise do contexto de formulação da política, e é utilizado no trabalho na tentativa de compreender a dinâmica de formulação e reformulação da política em seus diversos momentos históricos, para “compreender a dinâmica de políticas implementadas em diferentes momentos históricos, concebidas a partir de modelos político-econômico-sociais específicos” (Rodrigues, 2011, p.58). Por meio de pesquisa bibliográfica e análise de conteúdo, uma investigação é realizada com base em fontes primárias e secundárias da literatura, documentos oficiais e matérias jornalísticas da área.

Portanto, “ao ver-se como um processo crítico, a avaliação assume-se também como recurso dialógico ou como instrumento de produção democrática de argumento para os fluxos de políticas públicas nos quais seus objetos estão implicados ou se realizam” (Boullosa, Araújo, Oliveira e Gussi, 2021), é necessário o fomento à discussão das políticas públicas de habitação como forma de seguridade social e impacto na qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

Ao apresentar uma trajetória não linear e pautada pelas estruturas econômicas, a política de habitação se desdobra nas últimas décadas diferente do seu conceito de formulação, mas ainda alinhada aos ideais populistas de garantia do “sonho da casa própria” custe o que custar, pois os prejuízos das crises de mercado sempre serão socializados. Este estudo visa contribuir para uma compreensão mais abrangente dos desafios e oportunidades associados à formulação e implementação de políticas habitacionais no contexto brasileiro.

ANÁLISE DO CONTEXTO DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA

Considerar os diferentes contextos políticos, econômicos e sociais de um local é uma ferramenta importante para entender todo o ciclo de formulação, implementação e avaliação de uma política pública. Elencada por Rodrigues (2008) como um dos tópicos essenciais para uma proposta de avaliação em profundidade, dotada de mecanismos que a tornam ampla e multidimensional.

Diante do contexto de formulação da atual política habitacional brasileira, é possível analisar os diferentes aspectos que afetaram o seu ciclo desde o início. Para isso, retornamos a acontecimentos da década de 90 quando o país inicia um pensamento mais amplo perante às políticas habitacionais e de planejamento urbano, isso se dá pelos problemas públicos e mudanças de panoramas ocorridos na época.

HABITAT II E O NOVO CONCEITO DE MORADIA DIGNA

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Precários (Habitat II) realizada em Istambul foi um marco importante para nova forma de pensar desenvolvimento urbano no Brasil e no mundo, visando a construção de assentamentos sustentáveis durante o século XXI. O Brasil demonstrou interesse inerente em tratar tal tema, levando ao evento a segunda maior comitiva, e tendo uma de suas experiências tratadas como uma potencialidade no cenário internacional, a do “Orçamento Participativo”, como afirma Maricato (1997). Ainda na conferência houve a reformulação do conceito de Moradia Adequada que reagiria às políticas dos países signatários, caracterizado como segurança de posse, disponibilidade de serviços, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (Brasil, 2013). Não sendo mais visto apenas como edificação, a habitação agora deve conter um conjunto de elementos essenciais para que seja possível a habitabilidade dos indivíduos, é necessário que haja garantia da dignidade, do desenvolvimento social, humano e econômico dessas pessoas.

Foram estabelecidas metas tais como “Cumprimento dos objetivos centrais do Habitat II”, “Moradia Adequada para Todos”, “Desenvolvimento Sustentado do Assentamentos Humanos” e “Parceria entre os Países e dentro dos Países”, mediante a execução do Plano Nacional de Ação que consubstanciou as linhas básicas de atuação governamental. A participação do Brasil como signatário do evento ampliou a forma como iria se planejar às políticas habitacionais do próximo século, sendo reconhecida como um marco importante para a formulação da política.

BAIXA QUALIDADE NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÕES

Inicialmente há a visão de que o Brasil era um país que possuía uma baixa qualidade na produção habitacional e uma baixa produtividade no setor da construção civil, atrelado a isso, também ocorreram acidentes em diversos edifícios brasileiros nas décadas anteriores como o incêndio do Edifício Joelma e o desabamento do Palace II. Então, para lidar com essas situações o governo brasileiro junto com o empresariado do setor notaram a necessidade de implementar uma política que visasse a qualidade nas produções habitacionais brasileiras, gerando assim uma indústria de construção civil mais competitiva e com maior aparato tecnológico para concorrência internacional.

Weber (2018) afirma que, o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H) foi criado em 1998 para cumprir os compromissos assumidos pelo Brasil após a assinatura da Carta de Istambul, na busca de soluções para a melhoria das condições do ambiente construído, o programa passou a fazer parte da agenda governamental e da realidade das indústrias do setor da construção civil. Atuando em duas vertentes: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva, o programa propõe iniciativas para resolver alguns problemas da construção civil, como a baixa produtividade do setor; problemas de qualidade de produtos intermediários e finais; carência de normalização técnica; mão de obra pouco qualificada, além de ter como objetivo secundário, auxiliar na diminuição do déficit habitacional.

A ENTRADA INCISIVA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

A agenda governamental reúne o conjunto de situações que o poder público decide encarar como problema, mobilizando recursos para saná-las. “Atores bem organizados podem infiltrar problemas de suas próprias agendas na agenda do governo.” (TRONCO, 2018, p. 55). Então, é observado que a partir dos anos 2000 os problemas habitacionais e de desenvolvimento urbano são colocados como uma das prioridades das agendas governamentais dos diferentes entes federativos, tendo início com a instituição do Estatuto das Cidades em 2001, sendo um importante condutor do conceito de função social

da propriedade, de acordo com Mattos (2006)

Outro ponto que reflete essa entrada da pauta na agenda governamental é a criação do Ministério das Cidades em 2003, isso se torna um acontecimento importante para o fortalecimento da política, tendo em vista que traz um fortalecimento institucional para lidar com as matérias de interesse da área, como afirma Maricato:

A proposta do Ministério das Cidades ocupou um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Além da ausência da abordagem mais geral, havia a ausência de marcos institucionais ou regulatórios claros para as políticas setoriais urbanas, caso das áreas de saneamento, habitação e transporte. O Ministério das Cidades teve sua estrutura baseada nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e às questões de transporte da população urbana - mobilidade e trânsito (Maricato, 2011, p. 64)

A Constituição Federal Brasileira trata a habitação como um direito do cidadão, enquanto o Estatuto das Cidades estabelece a função social da propriedade, ao assimilar isso, buscou-se integrar e iniciar diversos programas para que a política de habitação se tornasse uma política social contínua. Diante disso, após a criação da Política Nacional de Habitação em 2004, ocorreu a promulgação da Lei Federal nº 11.124 de junho de 2005 que regulamentou o Sistema Nacional de Habitação Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, advinda do primeiro projeto de lei de iniciativa popular formulado pelo Movimento Moradia Popular e entregue ao Congresso em 1991, como aponta Bonduki et al.(2008).

Houve um incremento de aparatos jurídicos que fortaleceram a formulação e implementação de uma política habitacional ampla, e para isso, essas duas leis obrigaram o governo federal a formularem um Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Dentro do campo das políticas públicas, os planos são reconhecidos por trazerem às estratégias base da política, pensado de forma negociada e contendo as possibilidades de ações governamentais, Tronco (2018).

Diante disso, o Plano Nacional de Habitação passa a ser pensado como o modelo de planejamento habitacional, como afirma Bonduki et al. (2008) tal iniciativa foi desafiadora, tendo em vista que no Brasil não havia a cultura de planejamento no âmbito das políticas habitacionais. A construção do plano se deu de forma participativa, contando com diversos segmentos da sociedade civil, administração pública e empresas, e regionalizada, como estava disposto na lei, por esse motivo, sua elaboração iniciou em 2007 e foi entregue em 2009.

Contudo, o lançamento do Plano Nacional de Habitação ocorreu durante a crise internacional iniciada em 2008, que afetou o setor imobiliário e precisamente o setor da construção civil, durante esse período houve a necessidade de mitigar o impacto causado ao setor, por esse motivo o governo federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) por meio da Lei 11.977, de julho de 2009.

De fato, diante do cenário de crise financeira mundial com o recrudescimento de seus impactos negativos sobre a atividade econômica, renda e nível de emprego do país é premente a necessidade de adoção de medidas de natureza anticíclicas no curto prazo, principalmente aquelas que possam garantir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e a manutenção do nível de atividade econômica (BRASIL, 2009).

Diante desse cenário foi necessário adequar às ações do Planhab aos moldes do PMCMV, além da menor intensidade da participação da sociedade civil também houveram mudanças na forma de regionalização e distribuição do programa, na priorização e enquadramento dos beneficiários, na estratégia de mensuração do déficit habitacional, havendo assim uma descontinuidade nas propostas formuladas pelo Planhab, Gomes (2016).

A CRISE FINANCEIRA DE 2008 E O IMPACTO NA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA

A crise do mercado imobiliário nos Estados Unidos trouxe consequências para a economia mundial, levando à falência diversas instituições financeiras internacionais estabelecidas, o que ocasionou uma diminuição na oferta de crédito para empresas do mundo todo. Os reflexos dessa crise no Brasil mostraram a necessidade de adoção de medidas de estímulo à indústria da

construção civil e do setor imobiliário, "A crise econômica de 2008, que afetou boa parte da economia capitalista em termos globais, parece ter tido influência significativa na dinâmica da área habitacional no Brasil" (KRAUSE et al., 2013, p. 8).

Para isso, o Governo Federal lançou um Pacote Habitacional por meio de medida provisória que dispunha sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendo por objetivos gerais a diminuição do déficit habitacional, priorizando famílias com renda de até 3 salários mínimos, e também a regularização fundiária, contudo, o governo também queria diminuir o impacto da crise sobre o setor, como afirma Maricato:

O Pacote Habitacional lançado pelo Governo Federal em abril de 2009 – Minha Casa Minha Vida (MP n. 459, 25/03/2009) pretende financiar a produção de moradias para, antes de mais nada, minimizar o impacto da crise internacional sobre o emprego no Brasil. A prioridade é essa e ela não é pouco importante, ao contrário, ela é emergencial. A violência aumenta com o desemprego. Este não é a única causa daquela, mas uma das principais, senão a principal. (MARICATO, 2009)

A problemática envolvendo a aprovação da MP n. 459/2009 está dentro do seu contexto de formulação, Cardoso e Aragão (2013) reiteram que o papel de protagonista desse momento passa a ser inteiramente do empresariado, inspirados na experiência chilena e mexicana, isso explicita a baixa participação social diante dessa etapa do planejamento, e acaba por deixar de lado o que foi construído no Plano Nacional de Habitação, plano esse que teve um alto grau de participação e regionalização em sua formulação. Por esse motivo, os movimentos sociais habitacionais, os urbanistas e Ministério Público tiveram que intervir para solicitar revisões e aumento do controle social no PMCMV.

Dentro do setor de habitação e construção civil brasileira, o governo Lula, em seu caráter neodesenvolvimentista, vem a salvar e fortalecer a dinâmica de mercado dentro da produção de habitação social, e para isso gerou rupturas com os mecanismos de participação social adotados para construção do PlanHab.

Essa “quebra impositiva” ocorrida entre o PlanHab e Minha Casa Minha vida reforça uma característica muito atribuída aos dois primeiros governos de Lula, o neodesenvolvimentismo, que tende a se sustentar com base “no tripé

Estado-capital estrangeiro-capital nacional, com surtos de crescimento e desenvolvimento que possibilitam os movimentos de ‘fuga para frente’ onde se acomodavam os diversos interesses dominantes”. (Fiori apud Soares, 2001, p. 153).

Ao falarmos de financeirização da habitação a dimensão puramente econômica domina a lógica racional, o imperativo liberal passa a dominar o contexto da política pública, que subsidia para classe trabalhadora imóveis limítrofes do perímetro urbano e com baixas condições de habitabilidade, enquanto a burguesia obtém lucros por meio da captura de fundos públicos, por meio da exploração da classe trabalhadora, produtora de toda a riqueza social. Enquanto se espera do modo petista de governar a produção de uma estratégia que fortaleça a justiça social, seu alinhamento com o mercado da forma como foi institucionalizado rompe com esse conceito, tendo em vista que “a expressão 'justiça social' não pertence à categoria do erro, mas à do absurdo, como a expressão 'uma pedra moral’” (Hayek, 1985, p. 98). Enquanto para o mesmo autor, a virtude moral do mercado deve funcionar de forma espontânea e individualista.

LAVA JATO E A CRISE POLÍTICA E ECONÔMICA

Após a deflagração da Operação Lava Jato um temor pairou sobre grande parte dos investimentos voltados para o setor da construção civil, inclusive havia receio de que impactasse às entregas do PMCMV, na época, o ministro Kassab afirmou que isso não aconteceria e que tudo seria mantido, todavia, o Minha Casa Minha Vida foi alvo de mais de 300 inquéritos, principalmente em cidades interioranas, onde prefeituras atuavam junto a empresas da construção civil com formação de cartéis para desviar recursos públicos.

Outros transtornos surgiram para a Política Nacional de Habitação a partir da Lava Jato, como diz Ferreira:

Porém com a deflagração da Operação Lava Jato, o governo diminuiu seus investimentos em obras públicas, as agências de classificação de crédito diminuíram a nota das construtoras investigadas, e como as obras dependem de grandes financiamentos, as construtoras começaram a ter dificuldades em cumprir com suas obrigações, que foram amplificadas devido a multas aplicadas em razão da

investigação. Como essas construtoras tem um peso muito significativo no setor da construção, teve um impacto negativo em todo o setor. (FERREIRA, 2016, p. 54)

No mesmo período o país passava por uma grave crise política, econômica e social, que teve como um de seus precursores a própria Lava Jato, sendo um de seus momentos chaves o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Com esses acontecimentos Michel Temer assume a presidência do país e coloca em prática um conceito chamado de medidas de desamparo social, trazido por (BOULLOSA et. al, 2020).

A mudança do paradigma político traz consigo também uma alteração na Política Nacional de Habitação, tendo em vista que Temer já inicia seu mandato com uma baixa popularidade e aproveita para passar medidas impopulares, que em outros casos não seriam propostas, uma dessas medidas impactou exatamente a Lei 11.977/09 que instituiu o Minha Casa Minha Vida, com a revogação total do o capítulo III (que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas). A aprovação da Medida Provisória nº 759 de 2016 e depois sua conversão em lei se deu de forma autoritária e sem passar por debates que incluíssem a sociedade civil, por esse motivo ficou conhecida como “lei da grilagem”, explicitando dois aspectos problematicos da lei como (i) a tipificação ideológica como terrorismo das ocupações de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro; e (ii) a retomada da ideologia da propriedade como direito absoluto, a ser preservado a todo custo, isso acaba por demonstra a nova forma como a política habitacional seria tratada e a discrepancia com o conceito de moradia digna utilizado anteriormente. (JUNIOR et al., 2020)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta análise refletimos sobre a Política Nacional de Habitação de Interesse Social, compreendemos seu contexto de formulação e suas diretrizes norteadoras de programas. Abordada como um campo complexo e moldada por uma interação intrincada entre fatores políticos, econômicos e sociais.

Foi possível depreender que nos últimos anos esta política vem

sofrendo um desmonte e sucateamento quanto à sua implementação e o tornar-se acessível para pessoas de mais baixa renda, por conta do direcionamento político dos últimos governos. Vemos que a Política Nacional de Habitação está num estado bastante vulnerável por medidas adotadas pela gestão federal na tentativa de diminuir os gastos públicos. Isso fragiliza os mecanismos que viabilizam o financiamento de moradias populares, o que pode agravar muitas outras questões sociais, como a distribuição ocupacional das cidades.

Uma conclusão que emerge, é a forma neoliberal como a política de habitação vem sendo formulada e implementada com o “boom” da crise de 2008, o espaço que havia sido conquista pelos movimentos sociais de luta por habitação no processo de planejamento da política, foi perdido para dar lugar estratégia de salvação do setor da construção civil. O objetivo desta constatação não é depreciar tal iniciativa em sua totalidade, e sim demonstrar que essa entrega passiva da política ao setor privado agravou problemas de ordem urbana, social e econômica em diferentes cidades do Brasil.

Portanto, “compreendemos que o processo de implementação das políticas pelas burocracias, pelos gestores e demais atores, públicos e privados, é um jogo processado por meio de rodadas sucessivas, no qual os que estão vinculados a esse processo podem ter agendas e interesses distintos, conjugados com suas crenças, valores e percepções. (BOULLOSA et. al, 2021)

Sendo assim, a orientação para rentabilidade, característica do novo padrão liberal de orientação do espaço urbano, controla a organização do espaço, promovendo a consolidação de um modelo mais desigual de segregação urbana, resultando em uma real fragmentação social.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação**, 2009.
- BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República** **Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BONDUKI Nabil; ROSSETTO Rossella; GHILARDI Flávio Henrique. **Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação.**

Capacitação em Habitação de Interesse Social – Curso de Nivelamento. IBAM/GEHAB.

BOULLOSA, R. de F.; PERES, J. L. P.; BESSA, L. F. M. **Por dentro do campo: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas.** 2020

BOULLOSA, Rosana de Freitas; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de, ARAÚJO, Edgilson Tavares de, & GUSSI, Alcides Fernando (2021). Por um antimanual de avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Avaliação.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO T. A. (2013). **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil.** In A. L. Cardoso (Ed.), O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais (1. ed., pp. 17-65). Rio de Janeiro: Letra Capital.

FERREIRA, Raema Kelly Taiany. **Análise dos impactos da operação lava jato no setor da construção civil.** 2016. 85 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2016

GOMES, José Eduardo. **O Plano Nacional De Habitação E O Programa Minha Casa Minha Vida: Mudanças E Descontinuidades.** Revista Movimentos Sociais E Dinâmicas Espaciais 5, no. 2 (2016).

JUNIOR, Orlando Alves dos Santos *et al.* **Dossiê Do Desmonte Da Política Urbana Federal Nos Governos Temer E Bolsonaro E Seus Impactos Sobre As Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas.** 1. 1. ed. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

HAYEK, Friedrich von. **Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política.** A miragem da justiça social. São Paulo: Visão, 1985.v. II

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1853).

MARICATO, Herminia. **Contradições e avanços da Habitat II.** In: SOUZA, A. G. (Org) **Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90.** Salvador: UFBA/FAU/Lab-Habitar, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados.** In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo, nº 156. São Paulo: PINI, março de 2007, pp. 64-65.

MARICATO, Ermínia. **Site Carta Maior.** Disponível em http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004
Acesso em: 20/01/2024

MATTOS, Liana Portilho. Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Função Social da Propriedade na Prática nos Tribunais. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2006.



II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM POLÍTICAS PÚBLICAS
Políticas Públicas: governança e municipalismo fronteiriço

- RODRIGUES, Lea Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL), Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.
- SOARES, L. Tavares. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Petrópolis; RJ: Vozes, 2001.
- TRONCO, Giordano B. **O guia de políticas públicas para estudantes e gestores.** Porto Alegre: Jacarta Produções, 2018.
- WEBER, Maria Salette (coord.) (2018). **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – 20 anos.** Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Apoio SENAI/CBIC. Brasília: dez. 2018

A LEI Nº 14.181/2021 COMO INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO AO SUPERENDIVIDAMENTO.

Isabel Vargas Witczak²¹¹
Silvia Virginia Coutinho Areosa²¹²

Resumo: O aumento da expectativa de vida entre os brasileiros é um fato inegável, assim como, por diferentes razões, uma parcela significativa da população idosa brasileira está superendividada. Considera-se como superendividamento a incapacidade de solvência de dívidas contraídas legalmente. Este artigo objetiva discutir a Lei nº 14.181/2021, conhecida como a Lei do Superendividamento, como instrumento de prevenção ao superendividamento. Este escrito estará assim organizado: 1º- Apresentar e discutir sobre o que são e finalidade das políticas públicas; 2º- Definir a construção da agenda política e os atores envolvidos na constituição das políticas públicas; 3º- Demonstrar os ciclos no processo de políticas públicas. Toda essa apresentação estará permeada pela exemplificação a partir da própria Lei nº 14.181/2021.

Palavras chave: idoso; economia; cultura de massa; superendividamento; vulnerabilidade.

INTRODUÇÃO

O aumento da expectativa de vida entre os brasileiros é um fato inegável. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2011 a população idosa no Brasil chegou a 23,5 milhões de pessoas, ou seja, aproximadamente 12% da população brasileira. Os dados recolhidos em 2022 já apontam que ao longo da década de 2012 a 2021, a população brasileira mostrou tendência de envelhecimento, com queda na proporção de pessoas abaixo de 30 anos e aumento entre os grupos de mais idade (IBGE, 2022). Diferentes aspectos contribuem para a maior longevidade, dentre estes, avanços nas áreas da saúde assim como políticas públicas específicas voltadas a essa faixa etária.

Ao mesmo tempo, Oliveira *et al* (2022), a partir de diferentes fontes de dados demonstram que mais de 44% dos idosos aposentados entre 65 e 94 anos (em números aproximados, 4 milhões de pessoas) estão endividados para além de suas capacidades de solvência das dívidas, ou seja, podem ser considerados como superendividados. Isto porque, para o mercado econômico, a população

²¹¹ Psicóloga, Mestre em Gerontologia pela UFSM e Doutoranda em Desenvolvimento Regional na UNISC. Email: isawitczak2@gmail.com

²¹² Psicóloga, Doutora em Serviço Social pela PUCRS, Pós Doutorado em Serviço Social pela PUCRS. Atualmente é professora do Curso de Psicologia e do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional. Docente e Coordenadora do Mestrado Profissional em Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul. Email: sareosa@unisc.br

idosa (especialmente aquela com renda garantida) insere-se entre um desejável público consumidor, sujeito a fatores que o colocam como vulneráveis à violência econômica e ao superendividamento.

Berquó (2023) ao estudar a percepção de idosos sobre o uso do crédito como capacidade de manter-se consumindo, elenca fatores que podem ser associados à tal produção discursiva sobre a moralidade. A questão da dualidade, ou contraste de sentimentos antagônicos associados, destacam-se: honra/vergonha e culpa; religiosidade/ tentação, pecado, vícios; sacrifício e dever dos pais / tentação e abuso dos filhos. Tais embates é que conduzem estes indivíduos a “o medo do inadmissível pelo fato das relações de consumo terem transpassado os aspectos pessoais para os impessoais” (p. 58). A autora ressalta que para os entrevistados o crédito passou de um quesito de confiança e credibilidade social (mantenedor de outras relações para além do próprio consumo) para a capacidade de gestar dívidas (suas e de outros) através de garantias tomadas pelos bancos (como ocorre no crédito consignado). Muito baseados no quesito acima descrito, contraem empréstimos pois confiam e creem que filhos, parentes ou pessoas próximas, honrarão as dívidas que estes contraem em prol destes. E, no caso do não cumprimento da promessa de restituição, além dos contraentes assumirem todos os encargos, resta aos próprios idosos a culpa por não terem tomado também garantias (como os bancos o fazem) e se envergonham por não poderem cumprir com este e/ou outros compromissos anteriormente assumidos.

Alexandrina e Maciel (2022) consideram o superendividamento não como um problema pessoal, mas sim de âmbito social e com repercussões jurídicas. Isto porque tem-se o fácil acesso ao crédito associado à pobreza e a falta de educação regular associada a à falta de educação financeira, que leva a insolvência de fato e ao superendividamento. E ressaltam enfaticamente que “a irresponsabilidade e negligência por parte do Estado em relação a conscientização e educação dos consumidores, fez com que o crédito se tornasse um problema social, tornando o consumidor a parte mais prejudicada” (p. 1109). Para regular, e inibir tais situações, foi promulgada a Lei nº 14.181 de

1º de julho de 2021 (Brasil, 2021) que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC) (Brasil, 1990), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso, renomeado em 2022 como Estatuto da Pessoa Idosa) (Brasil, 2003 e 2022), que aperfeiçoa a disciplina do crédito ao consumidor e dispõe sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento (Brasil, 2021).

Realizou-se uma pesquisa de forma qualitativa e caráter exploratório utilizando-se a definição de Gil (2002) “o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico [...] (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão” (p. 41). Ou ainda, conforme a Piovesan e Temporini (1995), “grande parte da pesquisa social é conduzida para explorar um tópico, para fornecer uma familiaridade com esse tópico. Esse propósito é típico quando um pesquisador está examinando um [...] objeto de estudo relativamente novo e não estudado” (p. 2).

Construído tal cenário propõe-se a seguinte questão norteadora: como as políticas públicas voltadas à população idosa brasileira, especialmente a Lei nº 14.181/2021 que alterou o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Pessoa Idosa, pode modificar tal situação? Este escrito constitui-se na busca por responder a este questionamento e estará assim organizado: 1º- Apresentar e discutir sobre o que são e finalidade das políticas públicas; 2º- Definir a construção da agenda política e os atores envolvidos na constituição das políticas públicas; 3º- Demonstrar os ciclos no processo de políticas públicas. Toda essa apresentação estará permeada pela exemplificação a partir da própria Lei nº 14.181/2021.

A LEI Nº 14.181/2021 PODE SER CONCEITUADA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA CONTRA O SUPERENDIVIDAMENTO?

Souza (2006) afirma que para se entender uma política pública é preciso que se entenda o debate de ideias e interesses que as fundamentam. Ou seja,

segundo a autora, precisa-se entender a “política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (p. 26).

Já, para Secchi (2014, pp. 1-3) “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões. [...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”.

É importante destacar que ambos autores se centram no entendimento de e na busca por solucionar um problema de interesse público relevante e que é dependente do contexto político para a elaboração de normas legislativas que busquem resoluções sociais que contemplem os diferentes atores envolvidos. Assim, para conectar este campo conceitual ao debate sobre a Lei nº 14.181/2021, que prevê medidas para combater o superendividamento, pode-se afirmar que esta se configura como uma política pública?

Em 2023, em um folder relativo ao chamamento para o Seminário "*Políticas Públicas para o superendividamento: proteção das vulnerabilidades*", o PROCON de Juiz de Fora tem por entendimento que o tratamento e prevenção do superendividamento deva ser uma política pública. Assim, fazendo-se valer os direitos do consumidor (conforme previsto na Lei nº 8.078) e instituir ações para garantir o cumprimento da Lei nº 14.181/2021. Ou seja, a citada Lei é um objeto constituinte de uma determinada política pública (a que lida com o superendividamento) como um instrumento legislativo.

Para Salinas (2012, p. 15) “cumpre observar que análise e aptidão dos instrumentos legislativos para estruturar o processo de implementação das políticas públicas pressupõe o estudo da forma como a legislação primária se relaciona com diversos outros tipos de atos normativos capazes de afetar o comportamento dos administradores [...] leis, decretos e regulamentos não-presidenciais possuem *status* diferenciados dentro do sistema jurídico [...] e

assumem funções interdependentes e complementares na estruturação de políticas públicas no Brasil”. A autora ressalta ainda que no Brasil, na maioria das vezes, tais instrumentos legislativos são constituídos pelo clamor popular ou necessidade dos entes federativos sem a devida interlocução com a Administração Pública, o que impossibilita a efetividade de sua execução.

Nesse sentido, a Cartilha do Fornecedor Consciente (2021), editada pelo PROCON / Goiás, resume que “a redação do art. 5º do Código de Defesa do Consumidor prevê que, para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos: VI - instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural; VII - instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento. Tais medidas almejam facilitar e tornar mais célere o acesso do consumidor aos instrumentos de solução de conflitos junto aos seus credores, criando instrumentos que o poder público utilizará e deverá fomentar” (p. 57).

Acreditamos que já está evidenciado que Política Nacional das Relações de Consumo e a Política Nacional para a Pessoa Idosa constituem políticas públicas consolidadas em nossa sociedade e que a Lei nº 14.181/2021 as altera em prol de novas proteções ao consumidor e ao consumidor idoso frente ao superendividamento. Na seção seguinte, evidenciar-se-á porque esta questão entra na pauta governamental, os atores e órgãos públicos constituintes desse processo.

A CONSTITUIÇÃO DA LEI Nº 14.181/2021 E OS ATORES ENVOLVIDOS EM SEU DESENVOLVIMENTO

Capella (2005) afirma que o processo de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda setting*), parte de importantes questões específicas que em um determinado momento focalizam as atenções de um determinado governo e de como estas passam a integrar / pautar seu rol de ações. Para aprofundar e compreender esta questão, a autora demonstra dois modelos

teórico-conceituais para a compreensão desses processos: “Múltiplos Fluxos” (John Kingdon) e o de “Equilíbrio Pontuado” de Frank Baumgartner e Brian Jones. Resumidamente, para Kingdon a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos (problemas, soluções ou alternativas e políticas) e para Baumgartner e Jones o entendimento de como os processos políticos de uma nação podem garantir estabilidade das políticas públicas por longos períodos ou podem promover mudanças rápidas (e drásticas) por vezes. Pensando-se na questão do hiperendividamento e da vulnerabilidade social de idosos daí resultante, propõe-se analisar esta questão a partir destes dois modelos.

Tomando-se o Modelo de Múltiplos Fluxos, sinteticamente apresento cada um dos fluxos a seguir: dos problemas: o rápido envelhecimento populacional brasileiro; a facilitação dos créditos consignados às pessoas com renda garantida (por exemplo, aposentados e pensionistas); a falta de uma educação financeira apropriada a população brasileira; as diferentes violências e abusos (físicas, emocionais e financeiras) relatados por dados oficiais contra idosos vulneráveis tomadores de crédito consignado em prol de parentes, familiares e amigos; das soluções ou alternativas: a Lei nº 14.871 como uma alternativa disciplinadora da tomada de crédito e de sua solvência em caso de hiperendividados; programas para Educação Financeira (resultados a longo prazo); alterações no Código do Consumidor e Estatuto da Pessoa Idosa (com repercussões em diferentes ações da Administração Pública e do Poder Judiciário); políticas, com novos direcionamentos às políticas públicas de Proteção ao Crédito voltadas à população idosa.

Já no Modelo do Equilíbrio Pontuado diferentes interesses podem ser vinculados em nosso caso de discussão: o primeiro deles (talvez o mais decisivo em termos de opinião pública) constitui-se uma imagem extremamente negativa, para bancos e instituições financeiras, das repercussões do superendividamento frente a sua própria clientela e aos tomadores de empréstimos em si – da rolagem infundável de dívidas e do comprometimento cada vez maior de renda e da capacidade de consumir; o segundo, a necessidade de disciplinamento

dessas práticas, especialmente empréstimos consignados (por vezes tomados em cascata por clientes e o retorno sempre garantido aos bancos dada a especificidade do pagamento garantido); o terceiro, a criação da Lei Geral de Proteção de Dados que aumentou a visibilidade dos riscos inerentes ao processo para os clientes, dada a necessidade de explicações detalhadas sobre riscos e benefícios. É preciso destacar que repercussões sobre a violência contra idosos (em suas múltiplas dimensões) sempre esteve na pauta de discussões, tendo aqui uma expressão de visibilidade aumentada.

Para Secchi (2014), “os atores sociais são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. [...] tem capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. [...] conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. [...] tem influência na decisão do que entra ou não na agenda. [...] estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem com que intenções sejam convertidas em ações” (p. 99). Pode-se considerar duas grandes categorias de atores sociais: a primeira, composta por atores governamentais (políticos, designados politicamente, burocratas e juízes); a segunda, por todos os demais atores não governamentais.

No Projeto de Lei nº 3.515 de 2015 (Brasil, 2020), que fundamentou a Lei nº 14.181/2021, detalha-se a constituição de uma Comissão Especial para a sua elaboração. O PL nº 3515/15 teve como proponente o Senador José Sarney e como redator o Deputado Federal Franco Cartafina e como consultoras as Juízas de Direito Clarissa Costa de Lima (do TJRS) e Fabiana Andrea de Almeida Oliveira Pellegrino (do TJBA). O mesmo documento cita outros atores não governamentais que participaram desta discussão: a Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços; o Instituto Defesa Coletiva; a Secretaria Nacional do Consumidor; a Serasa Experian; o Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais; o Instituto Nacional do Seguro Social; o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor; Fórum Permanente dos PROCONS; a Ordem dos Advogados do Brasil; a Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor; a Federação Brasileira de Bancos; o Instituto

de Defesa do Consumidor; a Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos; Serviço Nacional de Proteção ao Crédito; a Associação Brasileira de Defesa do Consumidor.

Para Souza (2006) as “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação” (p. 4). Estas fases compõem o que diferentes autores denominam como o ciclo das políticas públicas. Na próxima seção, isto será discutido em maior profundidade.

CICLOS DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI Nº 14.181/2021

Para Souza (2003) as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas. Talvez, dado o pequeno tempo de implementação da Lei nº 14.181/2021, visto que ela foi promulgada no ano de 2021, seja ainda precoce poder se fazer uma avaliação da mesma. Porém, as outras etapas podem ser bem delimitadas, assim como já o demonstrei anteriormente sobre a construção da agenda pública e nomeação dos atores constituintes do processo.

Ainda segundo Souza (2003, *apud* Lotta, 2019) “A segunda fase, de formulação, é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. As análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, o papel das coalizões, entre outros temas (Lotta, 2019, p. 13).

O Projeto de Lei nº 3.515 de 2015 demonstra as etapas pós tramitação no Congresso Nacional deveria ser seguidas e quais os órgãos executores da mesma:

Trâmite no Senado Federal, perpassou por um longo processo de debates e audiências públicas com representantes de todos os atores do mercado de crédito e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;

Disciplinamento do Setor Financeiro para oferta e tomada de crédito, orientado pelo “apeço à boa-fé, à função social do crédito, à dignidade da pessoa humana, bem como o foco sobre o acesso responsável ao crédito, sobre o papel ativo das concedentes de crédito na informação plena e na educação financeira dos consumidores” (Brasil, 2020, p. 21);

Constituição da Conciliação Administrativa por órgãos integrantes do SNDC. Conciliação Judicial entre devedores e credores. Não havendo êxito na fase de conciliação, determina a revisão judicial compulsória dos contratos e dívidas.

Para Lotta (2019), todos os processos decisórios de implementação de políticas públicas são extremamente complexos, *multi learning* e *multi level*, sendo fundamental, para além da nomeação dos agentes envolvidos e dos órgãos executores, o entendimento da coordenação da aplicação destes. Também, a modificação mais substantiva quanto ao Estatuto da Pessoa Idosa (Brasil, 2002) contempla que os termos violência financeira e patrimonial paras as condutas vinculadas e previstas como crime no ato de receber ou desviar bens, dinheiro ou benefícios de idosos. E em seu Título VI Dos Crimes, tipifica em seu Capítulo II Dos Crimes em Espécie, as modalidades de crimes, seus respectivos agravantes e as penalidades. Dos relativos à violência financeira e patrimonial, destacam-se:

- Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:

§ 3º Não constitui crime a negativa de crédito motivada por superendividamento da pessoa idosa.

- Art. 102. Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento da pessoa idosa, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade.

- Art. 104. Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão da pessoa idosa, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida.

- Art. 106. Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente.
- Art. 107. Coagir, de qualquer modo, a pessoa idosa a doar, contratar, testar ou outorgar procuração.
- Art. 108. Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal.

Ainda como derivação positiva da Lei nº 14.181/2021, era preciso garantir ao superendividado condições mínimas de sobrevivência com dignidade em face do comprometimento de sua renda por liquidação judicial de suas dívidas (no caso dos aposentados e pensionistas, a própria consignação do crédito debitado diretamente de seus vencimentos) foi instituído o Decreto nº 11.150 de 26 de julho de 2022, que entrou em vigência imediatamente após a sua publicação e que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo (CDC). Instituído a garantia de 25% do salário mínimo vigente em 2022 (à época, R\$ 1.212,00) como o mínimo existencial, sendo que o seu artigo 3º previa que o valor de R\$303,00 não seria atualizado com o reajustamento anual do valor do salário-mínimo (Brasil, 2022).

A Medida Provisória nº 1172 de 02 de maio de 2023 reajusta o salário mínimo para R\$ 1.320,00 a partir de 1º de maio de 2023, assim o valor diário passa a corresponder a R\$ 44,00 e o valor horário a R\$ 6,00. Em 19 de junho de 2023, é publicado o Decreto nº 11.567, que altera o Decreto nº 11.150 exatamente no seu artigo 3º passando a considerar-se o mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a R\$ 600,00 (seiscentos reais) (Brasil, 2023). Em um cálculo matemático simples, percebe-se que o valor proposto para o mínimo existencial corresponde a 45,45% do salário mínimo vigente, equivalente ao valor diário de R\$ 19,98 e o valor horário de R\$ 2,72. É importante frisar que no ano de 2023, segundo dados do Instituto Nacional de Previdência Social, 37 milhões de benefícios são pagos mensalmente e quase 70% dos beneficiários recebem um salário mínimo. Segundo uma pesquisa recente do Centro de Estudos em Finanças da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, sobre a concessão de empréstimo

consignado no país entre 2022 e 2023 constatou que 12% dos respondentes são aposentados e 15% têm mais que 55 anos (Portal FGV, 2023). Como efeitos negativos, tem-se que tais números expõem a dura realidade da parcela da população idosa aposentada brasileira que “decidiu” por realizar empréstimos bancários na modalidade consignada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este escrito objetivava apresentar a Lei nº 14.181/2021 e situá-la perante a questão da hiperendividamento e da vulnerabilidade social de idosos de tal sorte endividados. Demonstrou-se que a mesma é constituinte de políticas públicas consolidadas como Política Nacional das Relações de Consumo e a Política Nacional para a Pessoa Idosa. Demonstrou-se que a formação da agenda pública em prol do disciplinamento jurídico a respeito de tal questão surgiu de um amplo debate nacional que englobou diferentes atores e entidades sociais, assim como a necessária articulação da Administração Pública e outros órgãos da sociedade civil para a sua efetiva realização.

REFERÊNCIAS:

- ALEXANDRINA, I. G. de; MACIEL, J. A hipervulnerabilidade do consumidor idoso e o superendividamento como fator consequente. **Academia de Direito**. N. 4. pp.1103-1125, 2023. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.24302/acaddir.v4.3841> Acesso em 24 de setembro de 2023.
- BERQUÓ, A. T. A. P. P. O drama moral e o medo no uso do crédito pelo consumidor. **Mangaio Acadêmico**, v. 8, n. 2, pp. 54-70, 2023. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/mangaio/article/view/1642> Acesso em 24 de setembro de 2023.
- BRASIL. **Decreto nº 11.567**, de 19 de junho de 2023. Presidência da República, Casa Civil, Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2023-2026/2023/Decreto/D11567.htm#art1 Acesso em 24 de setembro de 2023.
- _____. **Lei nº 14.181**, de 1º de julho de 2021. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm Acesso em 24 de setembro de 2023.
- _____. **Medida Provisória nº 1172**, de 02 de maio de 2023 (Reajuste do valor do salário mínimo). Presidência da República. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de->

[estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv1172](#) Acesso em 24 de setembro de 2023.

_____. **Projeto de Lei nº 3.515 de 2015 - Superendividamento do**

Consumidor. Congresso Nacional. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1864184 Acesso em 24 de setembro de 2023.

_____. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. (Estatuto do Idoso). Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm Acesso em 24 de setembro de 2023.

_____. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. (Código de Defesa do Consumidor). Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm Acesso em 24 de setembro de 2023.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Formação da Agenda governamental:

perspectivas teóricas. **Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOC**

(Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais).

Caxambu, MG: 25 - 29 de outubro de 2005.

ESTADO DE MINAS GERAIS – PROCON. **Políticas públicas para o superendividamento: proteção das vulnerabilidades** – Seminário Público.

Juiz de Fora, MG: PROCON e Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, 2023.

<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/anexo/programacaoprocon.pdf> Acesso em 24 de janeiro de 2024.

IBGE. **Censo Demográfico Brasileiro de 2022**. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html> Acesso em 07 de maio de 2023.

ESTADO DE GOIÁS – PROCON. **Cartilha do Fornecedor Responsável.**

Publicação online, 2022. [https://goias.gov.br/wp-](https://goias.gov.br/wp-content/uploads/sites/19/2022/03/cartilha_procon_fornecedor.pdf)

[content/uploads/sites/19/2022/03/cartilha_procon_fornecedor.pdf](https://goias.gov.br/wp-content/uploads/sites/19/2022/03/cartilha_procon_fornecedor.pdf) Acesso em 24 de janeiro de 2024.

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

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. IN: LOTTA, Gabriela (org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

OLIVEIRA, E. M. de, *et al.* O endividamento de idosos aposentados.

Conjecturas, v. 22, n. 1, pp. 2052–2075, 2022. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.53660/CONJ-804-E11> Acesso em 24 de setembro de 2023.

PIOVESAN, A.; TEMPORINI, E. R.. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. *Revista de Saúde Pública*, v. 29(4), pp. 318–325. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89101995000400010> Acesso em 07 de maio de 2023.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental. **Tese de Doutorado**. São



Paulo: Faculdade de Direito da USP, 2012.

<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-22042013-112422/pt-br.php> Acesso em 24 de janeiro de 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em 24 de janeiro de 2024

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v18n51/15983.pdf> . Acesso em 24 de janeiro de 2024.

GT 10 – POLÍTICAS PÚBLICAS E RELAÇÕES ÉTNICO-RACIAIS

DESINFORMAÇÃO SOBRE POVOS INDÍGENAS: UM PROBLEMA PARA A AGENDA POLÍTICA DA FRONTEIRA OESTE

Aliriane Ferreira Almeida²¹³
Evelin Mintegui²¹⁴
Rodrigo Silva Caxias de Sousa²¹⁵

Resumo: O trabalho parte da premissa que a Ciência Moderna é calcada pelo epistemicídio indígena e que é necessário compreender e enfrentar o fenômeno da desinformação sobre as populações indígenas enquanto um problema público. Sustenta que, para superar o paradigma epistemicida é preciso munir-se de um ponto de vista decolonial e centrado em uma postura que priorize o Sul como alternativa à subalternidade econômica e teórica. Constata a presença de dois problemas sociais diretamente associados a esse contexto: a desinformação sobre as populações indígenas nos espaços educativos e a falta de formação direcionada aos educadores. Propõe discussão para articular conceitualmente a desinformação sobre as populações indígenas junto com a política pública de Educação para Relações Étnico-Raciais. Aponta a Lei 11.645/2008 como ferramenta alternativa à colonialidade considerando um modo informacional e competente de ser e estar em sociedade que parte da ética com a vida e as cosmologias indígenas. Apresenta o contexto da formação territorial da Fronteira Oeste, indicando um processo de invisibilização da contribuição indígena. Indica como necessário diagnóstico detalhado na região sobre a aplicação da referida legislação bem como investimentos em formações na esfera municipal e o fortalecimento junto à rede federal de educação: universidade e institutos federais.

Palavras-Chave: Desinformação; Povos indígenas; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Conhecer e enfrentar o fenômeno da desinformação sobre as populações indígenas como sendo um problema público é tarefa de todas as profissões envolvidas na Educação. Propomos neste texto uma aproximação com reflexões teóricas do campo teórico descoloniais e anticoloniais na perspectiva de atuação no contexto das políticas públicas na seara da Educação, dentro das quais se encontram as ações da Educação para as Relações Étnico-raciais (ERER), sendo as duas principais leis existentes que operam como dispositivos para a ERER as leis 10.639/2003 e a 11.645/2008 (BRASIL, 2003; 2008).

²¹³ Mestranda em Ciência da Informação. Programa de Pós-graduação em Ciências da Informação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCIN/UFRGS). nanea@gmail.com

²¹⁴ Doutora em Ciência da Informação. Programa de Pós-graduação em Ciências da Informação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCIN/UFRGS). eminteguimail@gmail.com

²¹⁵ Doutor em Comunicação e Informação. Programa de Pós-graduação em Ciências da Informação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGCIN/UFRGS). rodrigo.caxias@ufrgs.br

Hoje, existem dois problemas sociais existentes identificados no parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB) Nº: 14/2015 (BRASIL, 2015): 1) a desinformação sobre as populações indígenas nos espaços educativos e 2) a falta de formação direcionada aos educadores para que possam aplicar de forma compromissada a Lei 11.645/2008.

O estudo aqui proposto apresenta aspectos relativos à desinformação dentro do campo de ações afirmativas. Propomos, assim, uma discussão para articular conceitualmente a desinformação sobre as populações indígenas e a política pública de Educação para as Relações Étnico-Raciais (ERER), visualizando nesta última uma alternativa à colonialidade, por ser um campo de participação e de conquistas de direitos pelas populações indígenas, como a Lei 11.645/2008.

A lei 10.639/2003 e a 11.645/2008, que incluem no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática Afro-Brasileira e Indígena, têm o objetivo de preencher uma lacuna no que diz respeito ao currículo educacional para viabilizar uma outra construção de conhecimento sobre essas culturas na sociedade brasileira. Conforme o Parecer CNE/CEB Nº: 14/2015, que trata das Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica, a informação e a desinformação atravessam fortemente a política pública e os processos educativos.

É na efetivação dessas diretrizes e em seus desdobramentos que a desinformação opera, e pretendemos buscar a compreensão desse fenômeno enquanto um problema público dentro do contexto social educativo. Este trabalho mobiliza elementos teóricos necessários para pensar as implicações da desinformação na política pública até a aplicação da legislação vigente.

SOCIEDADE DA (DES)INFORMAÇÃO E A LÓGICA DA COLONIALIDADE

Partimos da premissa que a ciência moderna é calcada no epistemicídio dos povos indígenas. Porém, este epistemicídio só foi possível pela confluência de um processo racista já colocado em curso desde que a humanidade dos povos indígenas e negros foi retirada pelos colonizadores.

É este o ponto histórico disparador da necessidade desta pesquisa, que busca contribuir com uma perspectiva que contemple estes saberes historicamente apagados. Conforme Catherine Walsh (2007), a colonialidade perpassa quatro eixos: a do poder, a do saber, do ser e da natureza e da própria vida. O privilégio epistêmico de definir o que é verdade, o que é a realidade e o que é melhor para os demais a partir do olhar dos homens ocidentais tem gerado estruturas e instituições que produzem o racismo/sexismo epistêmico, desqualificando outros conhecimentos e outras vozes críticas frente aos projetos imperiais/coloniais/patriarcais que regem o sistema-mundo. Mesmo os que são críticos da filosofia cartesiana continuam utilizando-o como critério para diferenciar o que é ciência ou não.

A influência de novos rumos econômicos pautados pelo dogma tecnológico traz conceitos promissores como por exemplo, a Sociedade da Informação. Porém, em tempos de *fakenews* e desinformações, esta Sociedade se torna uma falácia, uma ilusão, de fato uma máscara para escamotear processos coloniais vigentes. A partir da lógica de supremacia de que a Europa seja o centro de toda a produção do conhecimento, desconsidera-se a viabilidade de outras racionalidades epistêmicas e de outras construções de conhecimentos.

Identifica-se, no entanto, ainda em curso a marginalização dos saberes de povos ancestrais no contexto científico e acadêmico, que se reflete na Educação Básica. Esta marginalização, este epistemicídio colocado em prática cotidianamente faz a manutenção de uma ferida aberta no Brasil. Informação e desinformação são conceitos que constroem a realidade levando em consideração aspectos sociais, culturais e históricos que influenciam na nossa compreensão do que é verdadeiro, de modo que estudos que tratam sobre verdade devem incluir as dimensões sociais de tal fenômeno, o que é essencial quando se estuda sujeitos(as) que estão à margem da sociedade e não compartilham, necessariamente, do mesmo entendimento de verdade dos grupos hegemônicos (KARLOVA; FISHER; 2013 apud COSTA; MELO, 2021).

Na década de 90, no ápice das discussões sobre a Sociedade da Informação, contexto no qual se apresentavam de forma incerta os rumos do planeta, os problemas climáticos, sociais, políticos, geopolíticos, a globalização, Marteleto (1995) já anunciava que a ideia de informação contribuiu na elaboração de discursos globalizantes, em que o conflito, embora parecesse não ocorrer, era inerente às práticas, discursos, representações e comunicações (MARTELETO, 1995).

Se o fenômeno da desinformação certamente não é algo novo dentro da história da humanidade, seus efeitos e alcance parecem se tornar mais preocupantes. Exemplo de como o tema adentra a esfera dos problemas públicos é a discussão do PL 2630/2020, “PL das FakeNews”, com a regulamentação de plataformas digitais que ganhou espaço nas notícias (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023).

Com as polêmicas envolvendo as grandes corporações midiáticas influenciando diretamente a política, o conceito de desinformação adquire novo posicionamento nas discussões da agenda política.

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO POSSÍVEL CAMINHO DECOLONIAL

Espaços de educação historicamente excluem pessoas negras, historicamente oprimem pessoas indígenas. Reparação histórica, movimento social, justiça e luta contra racismo são algumas palavras relacionadas e justificam a necessidade da existência das ações afirmativas, de uma Educação para as Relações Étnico-Raciais no Brasil (e fora dele).

A universidade e a escola são espaços educacionais profundamente afetados e reprodutores de racismo desde o início da história colonial brasileira. Nesse contexto, compartilhamos que a função da universidade na formação continuada de profissionais da educação é imprescindível e que enquanto não for realizada com dignidade, respeito e inclusão à pluralidade cultural e epistemológica existente será impossível alcançar um sistema educacional de qualidade. Portanto, é preciso dizer que os programas de apoio à implementação

da Lei n. 11.645/08 são ainda muito aquém do necessário. (KRENAK; PIMENTA, 2019, p. 24).

Valorizar e comprometer as instituições de Ensino Superior com a responsabilidade de formação continuada dos profissionais atuantes em escolas e outros espaços de ensino e aprendizagem é postura ética com a vida.(KRENAK; PIMENTA, 2019).

Todas as instituições de ensino precisam ter sua postura ética com a vida constantemente provocada para garantir que o valor fundamental da humanidade seja profundo e não meramente retórico.

Conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais,

O sucesso das políticas públicas de Estado, institucionais e pedagógicas, visando a reparações, reconhecimento e valorização da identidade, da cultura e da história dos negros brasileiros depende necessariamente de condições físicas, materiais, intelectuais e afetivas favoráveis para o ensino e para aprendizagens; em outras palavras, todos os alunos negros e não negros, bem como seus professores, precisam sentir-se valorizados e apoiados. Depende também, de maneira decisiva, da reeducação das relações entre negros e brancos, o que aqui estamos designando como relações étnico-raciais. Depende, ainda, de trabalho conjunto, de articulação entre processos educativos escolares, políticas públicas, movimentos sociais, visto que as mudanças éticas, culturais, pedagógicas e políticas nas relações étnico-raciais não se limitam à escola. (BRASIL, 2004).

A Lei 11.645/2008 (BRASIL, 2008) torna obrigatório o ensino da história e culturas indígenas no sistema de ensino brasileiro, é uma ferramenta legislativa que pode abrigar todas as ações decoloniais que vêm propor novos caminhos possíveis. No texto do parecer do Conselho Nacional de Educação conseguimos localizar as palavras que direcionam a pesquisa proposta: informação e desinformação.

[...], embora haja avanços inegáveis na quantidade e na qualidade das **informações** atualmente disponíveis sobre os povos indígenas, ainda existe, seja em termos de conhecimento acadêmico, seja em termos de sua difusão pelos meios de comunicação social, tanto em esferas de governo quanto das diferentes mídias, o desconhecimento e o preconceito em relação aos povos indígenas. Esse mesmo preconceito ainda se faz presente com amplas ramificações em toda a sociedade brasileira, o que exige grande esforço interinstitucional para superar essa **desinformação**.(BRASIL, 2015, p. 2, grifo nosso)

A agenda política, seja institucional ou governamental, é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, que depende de escolhas e critérios para serem escolhidos, essas escolhas envolvem aspectos objetivos e subjetivos na tomada de decisão, que incluem as limitações de recursos humanos, financeiros, materiais e, claro, a falta de interesse político dos gestores ou governantes (GARCIA, 2020). Ainda que o estado seja protagonista, não o é exclusivamente. Assim, a agenda também é definida pela presença da pressão dos movimentos e organizações sociais, profissionais etc.

Segundo Baniwa, a relação dos indígenas com as políticas públicas que promovam inclusão, diferenciação, interculturalidade não tem sido capaz, nem teórica ou praticamente, de responder às necessidades dos grupos indígenas. O autor ressalta, ainda, que políticas públicas nesse sentido surgiram como necessidade pós-contato interétnico, e são demandadas pelos grupos indígenas como estratégia de superação de séculos de exclusão, isolamento e negação (BANIWA, 2019).

Não se pode esquecer que a democracia embora esteja presente, chegou somente após um percurso de invasões e explorações, no entanto, a história dos povos originários é muito anterior à democracia. Romper com o epistemicídio em curso no fazer científico e acadêmico é um desafio e, apesar de controverso, as políticas públicas se apresentam como um caminho alternativo à lógica colonial.

O SUL É MEU NORTE: DECOLONIZAÇÃO DA FRONTEIRA

Ainda vigora no senso comum a máxima da desinformação conveniente às práticas coloniais de que no Brasil “é muita terra para pouco índio”. Muito embora existam estudos que citam a massiva participação de etnias indígenas e da população negra nos exércitos que guerrearam na demarcação das fronteiras do RS, sendo um período recente na história do Brasil, ainda assim, as ancestralidades negras e indígenas da quase totalidade da região (e de todo o estado) foram invisibilizadas em seus nomes.

As identidades étnicas foram suprimidas pela identidade gaúcha que se apropria dos elementos das culturas, justifica e defende, até romantizando a

mescla natural das culturas, desconsiderando totalmente os processos coloniais violentos, racistas, machistas e opressores operados contra a população indígena e negra. (FERREIRA, 2022)

O Rio Grande do Sul tem histórico de uma estrutura autoritária por meio da presença massiva de militares. Estes militares são justamente os que passam a ser donos das terras e donos do poder. A Fronteira oeste tem uma conexão profunda com as populações indígenas, com a história das Missões Jesuíticas (SILVEIRA; GAMALHO, 2018; PINTO; MAURER; SILVA, 2018), e um passado de guerras e violência que, com a demarcação das fronteiras, vai sucessivamente fazendo um apagamento da identidade indígena. Isso se evidencia quando se vislumbra a distribuição dos territórios indígenas no Estado do Rio Grande do Sul, áreas inexistentes na Fronteira Oeste do estado, quando comparamos com a presença indígena em tempos de disputas territoriais e da formação do que chamamos hoje “Fronteira Oeste” (ANTUNES, 2010).

Em razão dessa dialética, se traz à baila as epistemologias de decolonialidade para abrir uma possibilidade de subverter as análises. Muller e Sousa propõem, e aqui os seguimos, que a tomada de consciência e superação do papel geralmente subalterno colocado nas relações que envolvem a territorialidade Sul, pode-se construir nova realidade, de produção da própria História, com fins de soberania e decolonialidade, tanto psíquicas como materiais (MULLER; SOUSA, 2021).

As Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígenas na Educação Básica direcionam alguns dos tipos de desinformação que ainda circulam em salas de aulas, desinformações que, conforme o texto da Diretriz, são “problemas relacionados à representação dos povos indígenas no imaginário social brasileiro” (BRASIL, 2015).

- reificação da imagem do indígena como um ser do passado e em função do colonizador;
- apresentação dos povos indígenas pela negação de traços culturais (sem escrita, sem governo, sem tecnologias);
- omissão, redução e simplificação do papel indígena na história brasileira;
- adoção de uma visão e noção de índio genérico, ignorando a diversidade que sempre existiu entre esses povos;

- generalização de traços culturais de um povo para todos os povos indígenas;
- simplificação, pelo uso da dicotomia entre índios puros, vivendo na Amazônia versus índios já contaminados pela civilização, onde a aculturação é um caminho sem volta;
- prática recorrente em evidenciar apenas características pitorescas e folclóricas no trato da imagem dos povos indígenas;
- ocultação da existência real e concreta de povos indígenas particulares, na referência apenas aos indígenas em geral;
- ênfase no empobrecimento material dos estilos e modos de vida dos povos indígenas; (BRASIL, 2015, p. 6).

São centenas de anos pautados pela desinformação no processo educativo que, geração após outra, colocaram a figura indígena sendo menosprezada no imaginário social por meio, também, do discurso escolar.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao nos debruçarmos sobre o percurso da história do conhecimento moderno, nos deparamos com centenas de anos que intencionalmente de forma predadora devastaram os saberes milenares de civilizações indígenas pelo planeta todo. A superioridade biológica da “raça branca” em detrimento da negra chegou a ser balizada pela argumentação científica. Assim, a história da colonização é a história do epistemicídio. Essa prática segue ativa dentro e diversos espaços de forma a fazer a manutenção de racismos.

Uma política educacional precisa integrar tanto o conhecimento científico quanto outros saberes, evitando a exclusão dos não eurocêntricos. A colonialidade continua marginalizando os povos indígenas, exigindo uma abordagem cuidadosa ao pesquisar temas indígenas sem replicar padrões coloniais. As políticas públicas, ainda que dentro do contexto capitalista, devem adotar uma prática decolonial para enfrentar as disparidades sociais e evitar perpetuar injustiças.

Superar tais dificuldades a nível local implica na criação de um diagnóstico detalhado sobre a aplicação da Lei 11.645/2008 nas escolas da fronteira oeste, assim como buscar investimentos em formações para professores e gestores das redes municipais de educação que contemplem a ancestralidade e o devido lugar das culturas Guaranis e Kaingangues na cultura gaúcha, para além do

indígena que ficou apenas no passado no mito dos chamados “extintos” Charruas.

Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABIs), assim como outras iniciativas advindas de universidades e institutos federais também podem ser estratégicas para que se construa a resposta à demanda pública relacionada à desinformação sobre povos indígenas.

A Lei 11.645/2008, sendo uma conquista do movimento indígena, torna obrigatório o ensino da história e culturas indígenas no sistema de ensino brasileiro, é uma ferramenta legislativa que abriga as ações decoloniais que trazem estes caminhos que buscamos. Porém, para que isto aconteça, o “modo informacional e competente de ser e estar em sociedade” precisa estar em diálogo com o ser e estar em sociedade de uma forma que considere a ética com a vida e as cosmologias indígenas. O futuro é ancestral.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Maria Ignácia de Souza. **A capela de Alegrete na guerra de Artigas**. Porto Alegre: Letra & Vida, 2010.
- BANIWA, Gersem. **Direitos humanos e direitos indígenas na perspectiva da Lei n. 11.645/2008**. In: SESC Departamento Nacional. **Culturas indígenas, diversidade e educação**. Rio de Janeiro: Sesc, Departamento Nacional, 2019.
- BRASIL. **Lei nº 11.645, de 10 março de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm Acesso em: 10 mar. 2023.
- BRASIL. Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 14/2015; Diretrizes Operacionais para a implementação da história e das culturas dos povos indígena na Educação Básica**. Brasília, DF: 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília, DF: 2004.
- FERREIRA, Clarissa. **Gauchismo líquido**. Porto Alegre: Coragem, 2022.
- GARCIA, Rosineide Pereira Mubarack. **O lugar e o sentido da avaliação nas políticas públicas**. In: GARCIA, Rosineide Pereira Mubarack (org.). **Avaliação de políticas públicas: concepções, modelos e casos**. Cruz das Almas: EDUFRB, 2020. p. 21-38.
- KARLOVA, N.A.; FISHER, K.E. **A social diffusion model of misinformation and disinformation for understanding human information behavior**. *Information Research*, v.18, n.1. paper 573, 2013.

- KRENAK, Ailton; PIMENTA, Angelise Nadal. **Uma colônia nos trópicos. In: SESC Departamento Nacional.** Culturas indígenas, diversidade e educação. Rio de Janeiro: Sesc, Departamento Nacional, 2019.
- MARTELETO, Regina Maria. **Cultura informacional: construindo o objeto informação pelo emprego dos conceitos de imaginário, instituição e campo social. Ciência da informação**, 1995, vol. 24, no 1.
- MÜLLER, J. P. M. ; SOUSA, R. S. C. de. **Cartografias Subalternas: travessias epistemológicas para a Ciência da Informação. Liinc em Revista**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. e5786, 2021. DOI: 10.18617/liinc.v17i2.5786. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/5786> Acesso em: 14 fev. 2022.
- PINTO, Muriel; MAURER, Rodrigo; SILVA, Jardel. **Desenvolvimento territorial e relações internacionais: a influência espanhola nas missões jesuítico-guaranis no Brasil.** In: GOMES, A; PINTO, M. (Org.). Políticas públicas, cultura e dinâmicas sociais na fronteira Brasil e Argentina. Jaguarão: CLAEC, 2018. p. 63-72.
- SILVEIRA, Victor da Silva; GAMALHO, Nola Patrícia. **Pampa e ideário gaúcho: leitura a partir do conceito de paisagem.** In: PANIÁGUA, Edson Romário Monteiro; EPITÁCIO, Sara de Sousa Fernandes; JOVINO, Danilo Pedro (org.). **Identidade, Cultura Política e Políticas Públicas:** saberes e práticas interdisciplinares. Jaguarão: Claec, 2018.
- WALSH, Catherine. Interculturalidad y Colonialidad del Poder. **Un Pensamiento y Posicionamiento “Otro” desde La Diferencia Colonial.** In: CASTRO- GÓMEZ, Santiago; GROSGOUEL, Ramón. El Giro decolonial: Reflexiones para una Diversidad Epidémica más allá del Capitalismo Global. Bogotá: Siglo Del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto De Estudios Sociales Contemporáneos Y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007. p. 47-62.

IDENTIDADE ANCESTRAL TALIÁSERI 'TARIANO

Guanilce Falcao Soares²¹⁶

Nola Patrícia Gamalho²¹⁷

Resumo: A história e cultura dos povos originários têm mais de 500 anos, iniciou antes do Brasil existir. Também a sua diversidade: são mais de 274 línguas e 305 povos de diferentes etnias, o que proporciona um aporte de diversidade cultural ao Brasil incalculável. Todavia, é do conhecimento geral que esses povos foram oprimidos e exterminados ao longo da história do país. Todavia, observa-se novo crescimento populacional decorrente das lutas sociais e de reetnização. Nesse sentido, esse texto busca refletir sobre a cultura Taliasére, também conhecida como Tariana. As reflexões decorrem da busca da autora acerca dos saberes ancestrais da mitologia de seu povo, através de revisão bibliográfica. Assim, são apresentados aqui elementos iniciais do povo e sua localização no Brasil.

Palavras-Chave: Identidade; Indígenas; Taliásери

INTRODUÇÃO

Na metade do século XX, com protagonismo do movimento indígena no Brasil, tem-se a luta social por direitos e a produção de trabalhos, como livros sobre os povos originários. Dado essa produção, é possível trazer à luz as culturas e saberes desses povos, de forma a divulgar e promover a diversidade. A partir desse movimento, tem-se o compartilhamento de saberes ancestrais e políticos, como a busca em promover a valorização do universo espiritual, cultural e social, o reconhecimento da identidade e preservar o conhecimento ancestral histórico, derivado dessa rica diversidade étnica e cultural, enraizado nas valiosas contribuições de múltiplas culturas nativas do país. São povos que representam culturas, línguas, conhecimentos e crenças únicas, e sua contribuição ao patrimônio mundial – na arte, na música, nas tecnologias, nas medicinas e em outras riquezas culturais – é incalculável. Eles configuram uma enorme diversidade cultural, uma vez que vivem em espaços geográficos, sociais e políticos sumamente diferentes.

Somado a essa reflexão e como consequência das lutas dos povos originários, tem-se que a Constituição Federal do Brasil atende às demandas e

²¹⁶ Graduanda em Direito. Unipampa. Membro do Núcleo de Estudos Afro-brasileiro e Indígena do campus São Borja - NEABI. E-mail: guanilcesoares_aluno@unipampa.edu.br

²¹⁷ Professora do curso de Ciências Humanas- Licenciatura da Unipampa. Vice-coordenadora do Neabi. E-mail: nolaqamalho@unipampa.edu.br

respeito à autonomia dos povos originários. Como exemplo, tem-se o artigo 216, que possibilita uma interpretação abrangente do patrimônio cultural brasileiro, com ênfase na preservação dos bens de natureza material e imaterial, considerados isoladamente ou em conjunto, como elementos portadores de referências à identidade, à ação e à memória dos diversos grupos que contribuíram para a formação da sociedade brasileira. O avanço dos direitos, mesmo que ainda permaneçam questões de desrespeito e violência aos originários, possibilitou novo crescimento populacional.

Estimativas apontam que no atual território brasileiro habitavam pelo menos 5 milhões de pessoas, por ocasião da chegada de Pedro Álvares Cabral, no ano de 1500 (BANIWA, 2006, P.17). O último censo do IBGE (2022) aponta que o número de indígenas subiu de 896.917 mil de 2010 para 1,69 milhão, representando 0,83% do total de habitantes do nosso país, mas cujo crescimento foi de 88,8% em comparação. Todavia, embora distribuídos por todo o país, observa-se maior concentração na região norte e com 51,2% na Amazônia Legal, assim como houve aumento no número de Terras Indígenas, passando de 505 para 573 Tis, conforme último censo.

O país possui, conforme dados do IBGE (2010), 274 línguas das 305 etnias de diferentes povos indígenas, são povos que se auto identificam como parentes, logo compartilham de uma história comum, mas que também possuem suas especificidades e diversidades, enriquecendo a história e cultura nacional.

Nesse artigo, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, com objetivo de apresentar e identificar traços da mitologia da identidade do meu povo, os Taliáseri, como uma forma de mapeamento de registros da cultura e modos de vida de nosso povo. Assim, é salutar revelar que a autora desse artigo é descendente dessa etnia e que, como apontam alguns autores, aproveita esse caminho reflexivo para com um despertar inicial de valorização (reconhecimento) pelos próprios povos indígenas, visto que é inegável os drásticos impactos culturais, sociais sob a negação de sua identidade que se procederam, para hoje busca-se visibilizar sua identidade étnica.

OS TALIÁSERI

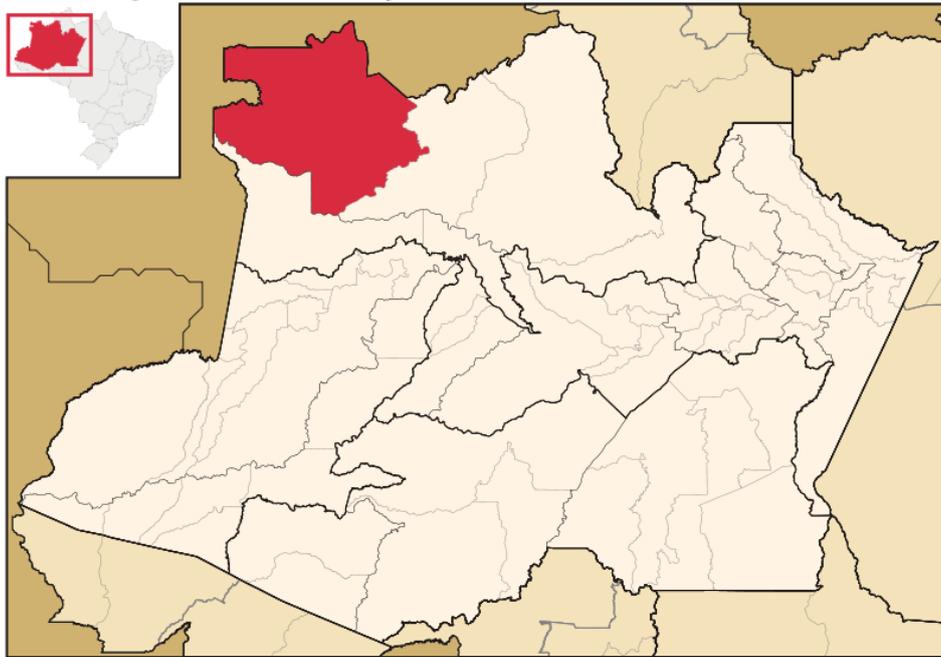
Figura 38 - Taliáseri



Fonte: TARIANO, 2020, p.104

Os taliáseri (Figura 38), mais conhecidos popularmente como os “tariano”, são uma das 23 etnias presentes na região do alto rio Negro/AM, em São Gabriel da Cachoeira, no Noroeste amazônico, lugar com concentração de 7 territórios e um Parque Nacional, Pico da Neblina, que somados ao todo são mais de 11, 5 milhões de hectares. O município de São Gabriel da Cachoeira (Figura 2) ficou em segundo lugar, com uma população indígena atualmente de 48,3 mil declarados no último censo (IBGE, 2022).

Figura 39 - Localização de São Gabriel da Cachoeira



Fonte: Wikipédia

O Povo indígena Taliáseri foi identificado com uma população de 2.435 (IBGE,2010) e seu o centro histórico é lauaretê-Cachoeira (Figura 3), na terra indígena alto rio Negro na confluência dos Rios Uaupes e seu afluente Papuri, que marcam as fronteiras entre Brasil e Colômbia. Hoje são falantes da língua do povo tukano, principalmente pelas relações matrimoniais com os tukanos. Ainda é em lauaretê que se encontra a cachoeira de lauaretê, consagrado patrimônio Nacional, conhecido como lugar sagrado dos povos indígenas do Rio Uaupés e Papuri.

Figura 40 - Cachoeira de Iauaretê



Fonte: IPHAN

Sobre os Impactos, afirmar-se:

De fato, a história é testemunha de que várias tragédias ocasionadas pelos colonizadores aconteceram na vida dos povos originários dessas terras: escravidão, guerras, doenças, massacres, genocídios, etnocídios e outros males que por pouco não eliminaram por completo os seus habitantes (BANIWA, 2006, P.17)

No ano de 1994, Ismael Moreira²¹⁸, cacique do nosso Povo Tariano (Figura 40) lançou a 1ª edição do livro mitologia tariana, desde então com o propósito de salvaguardar a sabedoria de nosso povo para as gerações futuras e sobretudo, incentivar os tarianos a manter viva a herança de seus antepassados. Sendo, inegável que na região do alto Negro, houve principalmente uma movimentação maior dos missionários católicos, que tentaram de várias maneiras substituir e eliminar diversos aspectos de nossa identidade, que lembra toda a nossa existência ancestral, a arquitetura, as festas

²¹⁸ Ismael Moreira do Povo Tariano, cacique, professor e escritor, nascido em Iauaretê, no Alto Rio Negro.

cerimoniais, os rituais dos pajés, danças, instrumentos musicais,” passando por uma perplexa confusão, a perda de si, o desconhecimento ou a negação de nossa identidade, que desencadeou uma campanha de difamação da língua e ridicularização contra a tradição ancestral, do que um dia foram nossos primeiros ancestrais tarianos.

Figura 41 – Ismael Tariano



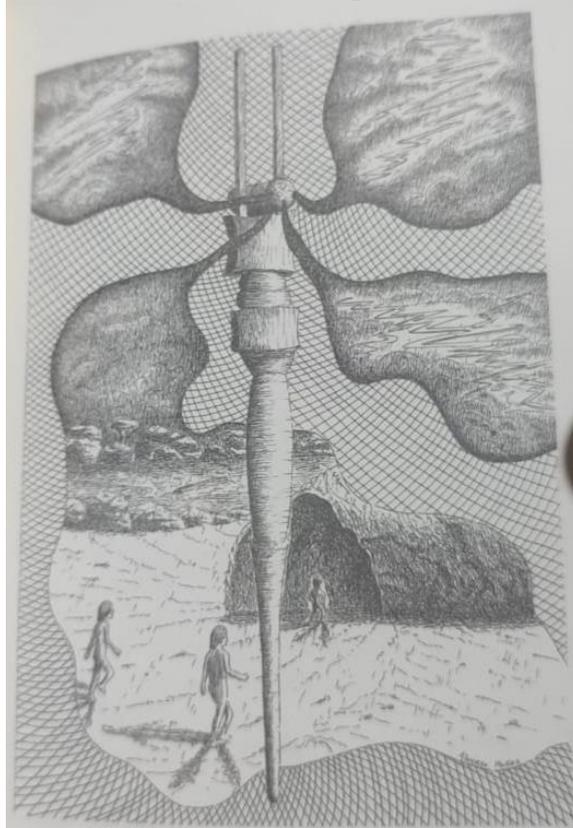
Fonte: <https://voicesoftheforest.net/pb/programs/tarianos-indigenous-people-fighting-for-their-territories/>

A identidade desse grupo está intrinsecamente relacionada à resistência ancestral de nosso povo, que se manifesta em diversos aspectos, como mitologia (Figura 41), costumes, cantos, fauna, flora, danças, práticas de cura, celebrações, moradias entre outros e em uma cosmologia singular de cada clã, que informa sua visão de mundo e seu modo de viver em comunidade. Aqui esta um recorte da narrativa mitologia Talieri do clã Koivathe colocaram-se, passa em mundo em formação, com o Avô do mundo, conforme o dossiê Iphan:

No início, quando não existia nada, só existia um ser [masa bahutígi, pessoa que não aparece], o Trovão, Ennu [Hipéweri Hekoapi]. Em seu corpo ele tinha vários enfeites, a acângatara, o itaboho [cilindro de quartzo usado como pingente de colar], o betâpa' [enfeite de cotovelo feito de pêlo de macaco], o yaigi [bastão de comando], o escudo, o kitió [chocalho de tornozelo]; também levava seu cigarro encaixado na forquilha, sua cuia de epadu e sua cuia de bebidas doces. Ele vivia só em sua casa, no alto, e começou a pensar sobre a possibilidade de criar novas pessoas. Mas inicialmente apenas pensou neles. E pensou em um homem e em uma mulher, Kui e Nanaio. Mas ele não sabia

ainda como faria. Pensou então em preparar os meios [bahureshe, coisas de propiciar surgimento] para conseguir isto. (p. 55)

Figura 42 - Porta-cigarro, ilustrada de modo figurado com a mitologia tariana



Fonte: TARIANO, 2020, p.149.

Notavelmente, a cosmologia da origem do povo taliáseri se completa com as histórias de Ohkômi e os irmãos Diroá, seres míticos associados ao sangue do Trovão, por isso a origem dos tarianos está ligada ao estrondo do trovão, de um lago de sangue espumante nos céus, causado pelo som retumbante do trovão, conforme narram os mais velhos até os dias de hoje:

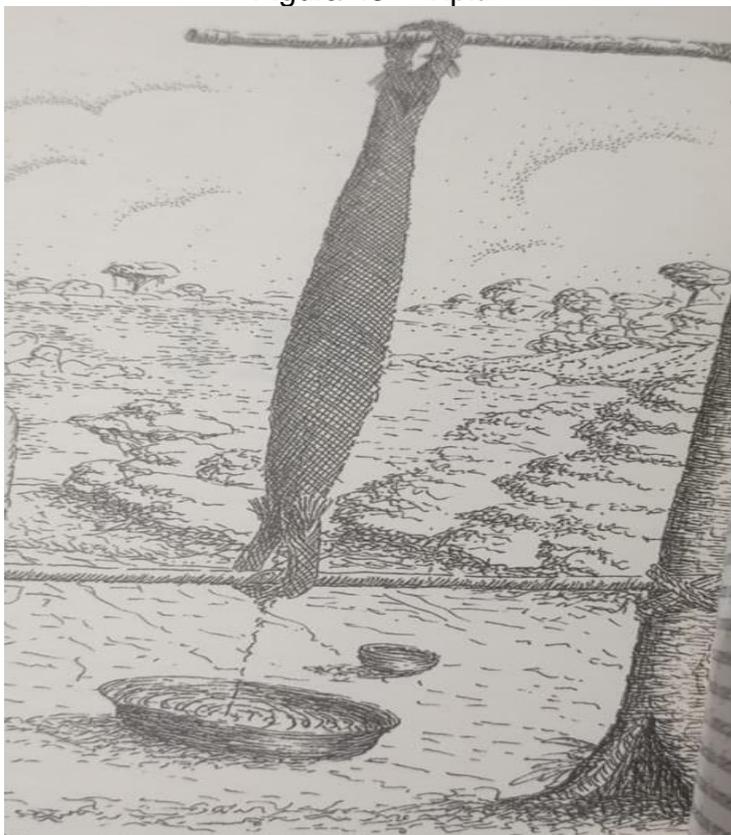
Foi então que ele conseguiu encontrar os três ossos do dedo mínimo de sua mão direita. Fingindo estar espantando uma mosca em suas costas, aproveitou para jogar esses ossos para cima. E assim, os ossos de Ohkômi chegaram até Bi'pô wi'í, a casa de Trovão. E ao chegar lá, ouviu-se um grande estrondo. (DOSSIÊ iphan, Cachoeira de lauretê, p. 60)

O TRABALHO DOS TARIANO

Acerca do trabalho, o autor argumenta que:

Os tariano viviam em sintonia com a natureza. Trabalhavam pouco as coisas de artesanato, mas trocavam muito artesanato com as coisas da natureza, grandes pajés, viviam planejando as grandes coisas, como, por exemplo, as guerras. O que fabricavam eram os puçás. As mulheres faziam também poucas, mas são diferentes. Desde antigamente, os avós dos Diroa eram especialistas dos puçás. Faziam também tipitis. Eram os homens que fabricavam tipitis. Faziam também arcos e flechas, caniços, todo tipo de flautas, máscaras para danças, ornamentos completos de danças. Preocupavam-se mais com essas coisas do que outras tribos. Fabricavam também remos, trocanos, tambores pequenos e grandes, bancos para sentar, pintavam os bancos...Somente faziam essas as coisas de que precisavam. (TARIANO, 2020, p.138)

Figura 43 – Tipiti



Fonte: TARIANO, 2020,p.84.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mormente, sinto uma renovação crescente ao ter a oportunidade de aprender com respeitadas pesquisadores indígenas de nossa própria comunidade. Eles compartilharam conosco o que aconteceu e como aconteceu,

transmitindo-nos valiosos conhecimentos sobre a origem dos primeiros tarianos do nosso povo, firmemente ligada à nossa identidade ancestral - tema central de nosso artigo. Em minha jornada, como filha de povos indígenas, carrego cicatrizes de um passado marcado por dúvidas sobre a minha identidade taliáseri. Contudo, agora é uma oportunidade única na universidade para seguir o exemplo de escritores, como Ismael Tariano e somar com os estudos e registros de nossos ancestrais, Taliáseri.

REFERÊNCIAS

FUNAI. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Brasil registra 274 línguas indígenas diferentes faladas por 305 etnias**. Disponível em:

<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2022-02/brasil-registra-274-linguas-indigenas-diferentes-faladas-por-305-etnias>. Acesso em: 08 mar. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/cultura-recreacao-e-esporte/9662-censo-demografico-2010.html>. Acesso em: 09 mar. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados do Censo 2022 revelam que o Brasil tem 1,7 milhão de indígenas**. Disponível em:

<https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/dados-do-censo-2022-revelam-que-o-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas#:~:text=Em%202022%2C%20o%20n%C3%BAmero%20de,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20total%20do%20pa%C3%ADs..> Acesso em: 08 mar. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: indígenas : primeiros resultados do universo / IBGE**. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102018>. Acesso em: 08 mar. 2024.

TARIANO, Ismael. **Mitologia Tariana**. 3 ed. Manaus: Editora Valer, 2020.

Dossiê 7. Autor: DPI/Iphan. Edição: 2007 Páginas: 148. Publicação: Iphan. **A Cachoeira de Iauaretê**, ou Cachoeira da Onça, corresponde a um lugar de referência fundamental para os povos indígenas que habitam a região banhada pelos rios Uaupés e Papuri, reunidos em dez comunidades, multiculturais na maioria, compostas pelas etnias de filiação linguística Tukano Oriental, Aruaque e Maku. Disponível em:

http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PatImDos_iauarete_m.pdf

Povos Indígenas no Brasil. **ISA**. Disponível em: [Tariana - Povos Indígenas no Brasil](#). Acesso em : 12 mar.2024.

BANIWA, Gersem. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006. 227p. (Coleção Educação para Todos; 12). ISBN 9788560731169.



WIKIPÉDIA. Mapa de localização de São Gabriel da Cachoeira. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Gabriel_da_Cachoeira#/media/Ficheiro:Amazonas_Municip_SaoGabrieldaCachoeira.svg. Acesso em: 09 mar. 2024.

EDUCAÇÃO ANTIRRACISTA EM EXTENSÃO: AÇÕES ENTRE UNIVERSIDADE E EDUCAÇÃO BÁSICA

Nola Patrícia Gamalho²¹⁹
Denise Aristimunha Lima²²⁰

Resumo: A educação básica tem como grande desafio a formação cidadã e, nessa esteira, a contribuição para uma sociedade que reconheça seus racismos e os desnaturalize e os combata. Muitos trabalhos acadêmicos versam sobre os motivos pelos quais as leis 10.639/03 e 11.645/08 não são efetivadas. Todavia, a própria universidade precisa ocupar seus espaços nessa luta em consonância e parceria com a educação básica. Nesse sentido, o projeto de extensão "Tessituras entre universidade e educação básica" visa dialogar com discentes da educação básica e subsidiar seus docentes para atuarem na educação antirracista. Parte do reconhecimento de que o Brasil é estruturalmente racista, que sua história foi e é marcada pela ideologia do branqueamento, racismo e mito da democracia racial. Por fim, as ações de extensão além de problematizar esses aspectos da desnaturalização do racismo, visam também construir um espaço de trocas de saberes, articulando as propostas pedagógicas desenvolvidas na universidade, com as elaboradas pelas e pelos docentes da educação básica. Para tanto, são realizadas oficinas de educação antirracista nos municípios e regiões de inserção da Unipampa.

Palavras-Chave: Extensão; Educação Antirracista; São Borja.

INTRODUÇÃO

Os documentos oficiais da educação brasileira, tais como Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/996), Plano Nacional de Educação (PNE- Lei nº 13.005/2014), as Diretrizes Curriculares Nacionais e a BNCC (Base Nacional Comum Curricular) preconizam uma educação cidadã. E o combate a preconceitos e racismo faz parte de ações necessárias para essa formação cidadã.

Nessa mesma perspectiva e, decorrente de muita luta social do movimento negro, somam-se as leis 10.639/03 e 11.645/08, que alteram a LDB com a inclusão do estudo da história e cultura africana, afro-brasileira e dos povos originários em todo currículo escolar da Educação Básica. Todavia, a legislação é apenas um passo das ações efetivas para transformação social, sendo necessário um conjunto de outras ações que visem corroborar com as transformações cotidianas no espaço escolar, tendo em vista a promoção de

²¹⁹ Doutora em Geografia. UNIPAMPA. nolagamalho@unipampa.edu.br

²²⁰ Doutora em Comunicação. UNIPAMPA. deniselima@unipampa.edu.br

uma educação cidadã e, nesse recorte aqui proposto, de uma educação antirracista (RIBEIRO, 2019).

Este artigo propõe relatar a atuação no projeto de extensão "Tessituras entre universidade e educação básica". O projeto tem como público-alvo professores e alunos da educação básica. A estrutura do trabalho inicia com uma visão sobre o combate ao racismo através de uma educação antirracista e logo já adentra no desenvolvimento dos materiais utilizados nas ações nas escolas.

O COMBATE AO RACISMO

A educação antirracista parte do princípio de que o racismo é historicamente construído e que nos atravessa em nossas relações, desigualdades e imaginários. Ou seja, conforme Ribeiro: "É impossível não ser racista tendo sido criado numa sociedade racista. É algo que está em nós e contra o que devemos lutar sempre" (2019. p. 38). Somos marcados por uma distinção social assentada no conceito biológico de raças, mas que em seu cerne é ideológico e constitui uma estratégia etnocêntrica de dominação, no caso da história do Brasil, dos povos africanos, afro-brasileiros e originários. Essa dominação perpassou o processo de escravização, as ideologias do branqueamento e o mito da democracia racial, os quais surtem efeitos perversos na contemporaneidade.

O racismo está presente nas relações políticas, econômicas, jurídicas, sociais e no imaginário cultural. Todavia, embora a luta antirracista na escola atue no âmbito individual: de reconhecimento e desconstrução do racismo nos indivíduos e sociedade, ela também se soma às lutas estruturais de alteração das instituições e desnaturalização das relações e desigualdades que estão assentadas no racismo.

As leis 10.639/03 e 11.645/08, ao estabelecerem a obrigatoriedade do ensino da história e cultura do continente africano, dos povos originários e afro-brasileiros em todo o currículo da educação básica, atuam no rompimento da história universal do homem branco, cristão e heterossexual. Ou seja, no Brasil as populações afro-brasileiras e originárias não se viam representadas na

história e cultura nacional, uma vez que, de forma estrutural, esses povos vivenciaram um silenciamento na história nacional, tendo sido representados nos materiais didáticos e mídias de forma superficial ou totalmente invisibilizados e até mesmo de forma preconceituosa e estereotipada. E esse é um prejuízo primeiro para as crianças e jovens afro-brasileiros e originários, pois lhes foi negado sua visibilidade e presença na produção da nação e do território nacional, mas também de todos e todas estudantes, que são alienados do cerne da diversidade e riqueza dos povos do Brasil e de sua efetiva participação na constituição da cultura, história e população brasileira. As diretrizes nacionais para educação das relações étnico raciais são explícitas nessa questão (2004, p.10), conforme segue:

Nesta perspectiva, propõe a divulgação e produção de conhecimentos, a formação de atitudes, posturas e valores que eduquem cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial descendentes de africanos, povos indígenas, descendentes de europeus, de asiáticos para interagirem na construção de uma nação democrática, em que todos, igualmente, tenham seus direitos garantidos e sua identidade valorizada.

A valorização de uma identidade nacional formada pelos povos historicamente marginalizados implica em uma educação que assuma as diretrizes nacionais no que tange às relações étnico raciais e que cumpra as leis de inclusão da história e cultura afro-brasileira e indígena. Sem isso, não teremos uma sociedade justa e democrática.

O PAPEL DA UNIVERSIDADE NESTA LUTA

A universidade deve se engajar na luta antirracista no ensino, pesquisa e extensão. A simples crítica de que a legislação não é aplicada não corrobora no avanço da educação antirracista no ensino básico. Nesse sentido, torna-se urgente que não apenas a formação de futuros professores e professoras esteja em consonância com o que demanda a legislação, mas que sejam feitas ações de pesquisa, extensão e formação continuada das e dos docentes da educação básica.

A inserção das temáticas da diversidade étnica e combate ao racismo no ensino superior tem impulsionado diversos estudos acerca da não implementação das Leis 10.639/03 e 11.645/08 na educação básica. De fato, não basta que o Estado brasileiro constitua leis, é preciso construir instrumentos para que essas leis sejam aplicadas. Todavia, muitos docentes que atuam na educação básica não tiveram essa temática na sua formação. Além da escassez de conhecimento sobre os temas da África, dos povos afro-brasileiros e originários, há a dificuldade metodológica de pensar e propor práticas pedagógicas para desenvolver esses conhecimentos com os educandos do ensino básico.

Nesse sentido, é salutar que a universidade cumpra seu papel com a comunidade em ações que propiciem o desenvolvimento e troca de saberes com educadores da educação básica. Não há avanço na luta, se a universidade ocupar apenas o lugar da crítica a não aplicação da legislação. A universidade deve atuar em conjunto com as escolas da educação básica, promovendo o debate, trocas de conhecimentos e produção de novos conhecimentos. Nesse caso, temos o encontro entre docentes e discentes da universidade e docentes e discentes da educação básica.

Para tanto, o projeto de extensão tem como objetivos: desenvolver com discentes da graduação a compreensão do racismo e da educação antirracista; construir espaços de debate nas escolas públicas junto a docentes para o debate sobre uma educação antirracista; atuar junto a discentes da educação básica.

O projeto desenvolve de forma articulada o tripé: ensino, pesquisa e extensão. Uma vez que atua na formação de educadores com olhar atento no combate ao racismo. As ações nas escolas podem adquirir diferentes denominações: rodas de conversa, formação continuada, palestra. São constituídas pela problematização da educação antirracista, exposição dialogada do racismo brasileiro, apresentação e divulgação de materiais didáticos e diálogo sobre as práticas didáticas antirracistas desenvolvidas por docentes da educação básica. O público envolvido corresponde a todo quadro

docente da educação básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental Anos Iniciais, Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio.

Foram realizadas pesquisas bibliográficas em periódicos, anais de eventos de educação ou outros espaços de publicização de práticas pedagógicas e/ou materiais para uso na educação antirracista. A exemplo disso, o *site* da UNESCO: *Women in African History*, o qual é adaptado (com traduções livres) para educadores. Os projetos realizam também a elaboração própria de materiais didáticos, como cartilhas de personalidades afro-brasileiras e jogos pedagógicos. As atividades nas escolas têm sido realizadas no formato de rodas de conversa, conforme agendamento junto às secretarias municipais de Educação e as Coordenadorias Regionais de Educação ou com as próprias escolas.

AÇÕES NAS ESCOLAS

A articulação entre ensino, pesquisa e extensão se efetiva na participação de discentes da UNIPAMPA São Borja e na articulação com componentes curriculares de graduação. Assim, tem-se como um dos resultados alcançados a formação de profissionais de diferentes áreas atentos e comprometidos com uma educação antirracista e o letramento racial. Para isso, o projeto também contou com o apoio do Núcleo de estudos afro-brasileiros e indígenas (NEABI Lanceiros Negros), o qual participou com seus integrantes em algumas ações nas escolas; auxiliou no desenvolvimento de apresentações; e no design dos jogos junto ao projeto.

MATERIAIS DESENVOLVIDOS

Foram desenvolvidos materiais para atuação nas escolas como a cartilha dos povos afro-brasileiros (figura a seguir), que traz conteúdo sobre mulheres e homens negros que foram reconhecidos por sua atuação nas mais diversas áreas.

Figura 44 - Cartilha dos povos afro-brasileiros



Carolina Maria de Jesus
(14/03/1914 – 13/02/1977)

Nasceu na cidade de Sacramento, Minas Gerais, e ficou conhecida na década de 60 do século passado. Com a ajuda do jornalista Audálio Dantas, publicou “**Quarto de despejo: diário de uma favelada**”, esta publicação contava a vivência e o cotidiano da favela do Canindé em São Paulo.

A sua sustentação de sua família viria de seu trabalho como **catadora de lixo**, mesmo tendo essa dificuldade encontrava tempo para escrever.

Sua publicação foi transferida para **mais de 15 idiomas**. Carolina sempre manteve as pautas da **desigualdade social**, seu segundo livro “**Casa de Alvenaria - Diário de uma ex-favela**”, é autora de mais obras tais como “**Provérbios e Pedacos da fome**”, de 1963. Sua última obra foi “**Diário de Bitita: um Brasil para brasileiros**”, sendo publicada na França e no Brasil só em 1986.

Fonte: desenvolvido no âmbito do projeto.

O jogo de expressões racistas (próxima figura) foi elaborado com base em expressões ouvidas no dia a dia, que são aprendidas e repetidas muitas vezes sem total consciência do que significam e da dimensão de como atingem a auto estima e dignidade de pessoas negras.

Figura 45 - Jogo de expressões racistas



 Expressões racistas: aprendendo a não falar! NEABI	 Expressões racistas: aprendendo a não falar! NEABI	 Expressões racistas: aprendendo a não falar! NEABI	 Expressões racistas: aprendendo a não falar! NEABI
5 "Você está denegrindo a minha imagem". 5	6 "Não sou tuas negas". 6	7 "Cabelo ruim/ pixaim/ duro/ bombril". 7	8 "A coisa tá preta". 8

Fonte: desenvolvido com apoio do NEABI Lanceiros Negros.

O jogo de expressões racistas tem servido como ponto de partida para discussão com turmas das mais variadas idades e espera-se logo poder coletar através de pesquisa com estudantes, para implementar o jogo, novas expressões que são utilizadas entre as novas gerações.

O jogo de adivinhação de personalidades negras (figura 3) é composto por 20 personalidades, algumas pouco conhecidas pelo tempo em que estavam situadas historicamente, outras mais contemporâneas, em áreas da ciência, do esporte, da música entre outras.

No momento inicial do jogo (1) a turma é dividida em dois grupos que devem prestar atenção nas características das personalidades apresentadas, após esse momento, (2) as professoras separam personalidades diferentes (cartões impressos) para um integrante de cada grupo, (3) os escolhidos dão dicas sobre as características das personalidades, como por exemplo: "A personalidade é um homem"; "viveu no século XIX"; etc., (4) os integrantes dos grupos, a seu momento, tentam adivinhar de quem se está falando, (5) o grupo que consegue acertar com menos dicas, sai vencedor.

Figura 46 – Jogo de adivinhação de personalidades negras



Fonte: desenvolvido com apoio do NEABI Lanceiros Negros.

FORMAÇÕES

As formações foram pensadas individualmente, para cada uma das escolas envolvidas. O público-alvo eram servidores, docentes e estudantes da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

As ações foram realizadas em escolas do município e Estado, em São Borja, Cerro Largo e São Francisco de Paula. Nas atividades foram problematizados os conceitos de racismo e educação antirracista. Aos docentes, foram apresentadas propostas de metodologias de ensino antirracista e com os alunos foram aplicadas as metodologias. Algumas das atividades são apresentadas a seguir (figura a seguir).

Figura 47 - Mosaico de fotos das atividades realizadas.



Fonte: acervo pessoal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se argumentar que a lei 10.639/03, impulsionadora das discussões antirracistas, tem muito mais que vinte anos e que ainda há muito a ser feito para sua efetivação profícua. A universidade, em especial a pública, tem responsabilidade social para que a educação básica tenha suporte e espaço para formação continuada que promovam a educação antirracista.

Nesse sentido, o projeto corrobora na vinculação da universidade com a educação básica e no desenvolvimento e publicização de práticas pedagógicas voltadas para a educação das relações étnico-raciais. Proporciona ainda o

conhecimento consolidado do racismo brasileiro e seu violento impacto na formação cidadã. Parte dos docentes da rede básica tiveram sua formação anterior à legislação ou sem que ela fosse desenvolvida de forma eficiente na sua formação. Nesse sentido, a constituição de núcleos de estudo na Universidade e o diálogo com a educação básica promove essa tessitura: espaços de diálogo que afloram conhecimentos do cotidiano escolar, da universidade e a divulgação dos materiais produzidos e pesquisados.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Plano Nacional da Educação. **Lei nº13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_verseofinal_site.pdf Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº10.639, de 9 de janeiro de 2003**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana**. Brasília. Outubro de 2004. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/temas_interdisciplinares/diretrizes_curriculares_nacionais_para_a_educacao_das_relacoes_etnico_raciais_e_para_o_ensino_de_historia_e_cultura_afro_brasileira_e_africana.pdf Acesso em 08 abr. 2022.

RIBEIRO, Djamila. **Pequeno Manual antirracista**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

UNESCO. **Women in African History**. Disponível em <https://en.unesco.org/womenin africa/> Acesso em 10 jan. 2022.

CONHECIMENTOS DOS DOCENTES DE HISTÓRIA E GEOGRAFIA DO I. E. ARNELDO MATTER SOBRE A LEI 10.639/03

João Pedro da Rosa Ribeiro²²¹
André Iser Siqueira²²²
Muriel Pinto²²³

Resumo: A Lei 10.639/03 é uma normativa federal que regulamenta a obrigatoriedade do ensino de história e cultura africana, bem como afro-brasileira nas instituições de ensino básico do Brasil. Este manuscrito tem como foco de estudo do referido documento, em específico no Instituto Estadual Arnelo Matter. Esta escola está localizada em São Borja, Rio Grande do Sul. O objetivo desta investigação é mensurar o que conhecem os docentes de História e Geografia, do educandário já comentado sobre a Lei 10.639. Para tanto, aplicaram questionários aos atores envolvidos. Responderam ao instrumento de coleta de informações quatro professores. Como constatação desta pesquisa, os indagados asseguram conhecer a lei em questão. Porém, quando é solicitado que comentem de forma mais detalhada, os mesmos não explicam de forma pormenorizada.

Palavras chaves: Educação; Políticas Públicas; Relações étnico-raciais; Lei 10.639/03; Instituto Estadual Arnelo Matter.

INTRODUÇÃO

A Lei 10.639/03 é uma normativa do poder federal brasileiro, que tem como intuito regulamentar o ensino da cultura e história dos africanos, assim como dos afro-brasileiros. Assim sendo, este documento rege as atividades das instituições de ensino básico do Brasil, ou seja, educação de Ensino Fundamental e Médio. A investigação fundamenta-se na possibilidade de saber-se como está ocorrendo a implementação da referida lei na educação básica. Portanto, objetiva-se, com esta pesquisa, reconhecer o que sabem os docentes de História e Geografia, do Instituto Estadual Arnelo Matter acerca da Lei 10.639/03.

O Instituto Estadual Arnelo Matter, é um educandário de nível básico, localizado em São Borja, Rio Grande do Sul. Funciona na Rua Borges do Canto, 714, Bairro do Tiro. Conforme o Projeto Político Pedagógico, foi criado pelo Decreto Nº 25475/1877. (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO – I.E. ARNELDO MATTER, 2023, p.5). Presta à população o Ensino Médio e Fundamental. Para

²²¹ Licenciado em Ciências Humanas. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Email: joaoribeiro.aluno@unipampa.edu.br

²²² Licenciado em Ciências Humanas. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Email: andreiser.aluno@unipampa.edu.br

²²³ Licenciado em Geografia. Doutor em Geografia. Docente do Programa da Universidade Federal do Pampa. Email: murielpinto@unipampa.edu.br

além, funciona em três turnos, portanto, manhã, tarde e noite. No caso do último período citado, são oferecidos o Ensino Médio regular e a Educação de Jovens e Adultos, a EJA.

Para compor esta pesquisa, foram aplicados questionários para quatro professores das disciplinas de História e Geografia do I.E. Arnaldo Matter. Ainda neste sentido, pode-se afirmar que esta investigação é um estudo de caso, visto que foca em somente nos docentes de História e Geografia do referido educandário. Além disso, esta pesquisa possui um caráter qualitativo e quantitativo. Na seção de Desenvolvimento deste manuscrito, almeja-se comentar, primeiramente o contexto de criação da regulamentação em estudo e sobre o que trata 10.639/03. Além disso, por fim, comenta-se sobre as informações obtidas através da aplicação de questionários.

DESENVOLVIMENTO

A formação cultural do Brasil é caracterizada pela fusão de etnias e culturas, pela contínua ocupação de diferentes regiões geográficas, pela diversidade de fisionomias e paisagens e também pela multiplicidade de visões sobre a miscigenação em sentido amplo, algumas ainda presas à desinformação e ao preconceito (SOUZA, 2005). É neste sentido que, com o advento da Lei nº 10.639/03, tornou-se obrigatório o ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira nas escolas do Brasil. Buscando-se corrigir a ausência destes conteúdos no cotidiano da sala de aula e proporcionar uma maior profundez na sua abordagem.

Por conseguinte, se apresenta como tema a importância do ensino através de uma educação antirracista e combate ao racismo nas escolas. O objetivo é contextualizar a temática a partir da concepção do ensino da história e da cultura africana e afro-brasileira, em especial para a aplicabilidade da Lei 10.639/03. Interessante confluir no sentido de compreender que, por meio desta regulamentação nacional, se intenciona minimizar, a partir da educação, as ações de intolerância étnica que se sucedem na sociedade(...) (SPERONI, 2017).

Assim sendo, sua relevância não deve ser postergada. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. A referida normativa:

Art. 1º A Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 26-A 79-A e 79-B; Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira.

§ 1º O conteúdo programático a que se refere o caput deste artigo incluirá o estudo da História da África e dos Africanos, a luta dos negros no Brasil, a cultura negra brasileira e o negro na formação da sociedade nacional, resgatando a contribuição do povo negro nas áreas social, econômica e política pertinente à História do Brasil.

§ 2º Os conteúdos referentes à História e Cultura Afro-Brasileira serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de Educação Artística e de Literatura e História Brasileira.” (BRASIL, 2003).

A Lei é consequência de reivindicações dos movimentos negros do Brasil, buscando colaborar para a construção de imagem afirmativa, positiva da cultura e história do continente Africano e Afro-brasileira, com a intenção de lutar contra o racismo e por equidade no meio educacional. Objetivando desconstruir a ideia depreciativa e homogeneizante que circunda sobre o continente Africano, a Lei foi pensada para adicionar temáticas que valorizem o negro, sua história e cultura.

É também esse movimento social que fez e faz a tradução intercultural das teorias e interpretações críticas realizadas sobre a temática racial no campo acadêmico para a população negra e pobre fora da universidade, que articula, com intelectuais comprometidos com a superação do racismo, encontros, palestras, publicações, minicursos, *workshops*, projetos de extensão, ciclos de debates abertos à comunidade e que inspira, produz e ajuda a circular as mais variadas publicações, panfletos, *folders*, revistas, livros, sites, canais do YouTube, blogs, páginas do Facebook, álbuns, artes, literatura, poesia abordando a temática racial no Brasil em sintonia com a diáspora africana. (GOMES, 2017, p.17).

A criação e aplicação da normativa em questão, tem como intuito combater o racismo pelo meio de um ensino que contemple a diversidade

formativa da sociedade brasileira, combatendo desse modo a tradição de uma história única, centralizadora e do colonizador. Conforme explicita Speroni (2017), essa lei estabelece que a temática da história e cultura afro-brasileira e africana deve ser abordada de forma transversal, em diferentes disciplinas, promovendo o conhecimento sobre a contribuição dos povos africanos e seus descendentes para a formação da sociedade brasileira.

A partir dos caminhos e descaminhos, quanto as possibilidades encontradas para a aplicabilidade da Lei 10.639/03, se torna importante pensar em referências que sejam elucidativas, e carreguem consigo formas de empoderamento e estratégias da efetiva implementação da referida Lei. Neste sentido, é importante pensar e repensar uma pedagogia e metodologia plural que perceba outras racionalidades e uma educação antirracista. Diante do estabelecimento dessas ações, são alcançadas novas aprendizagens que podem ser desenvolvidas e ensinadas sobre a realidade que nos encontramos no contexto nacional, nos possibilitando a participação política por equidade e direitos igualitários.

[...] mais do que proposições e retóricas antirracistas, a experiência da luta antirracista requer uma profunda vontade utópica daqueles que pretendem agir no mundo para construir processos formativos transformadores. E isto não requer somente uma formação pedagógica e teórica fundamentada em processos cognitivos formais. (OLIVEIRA, 2020, p.17)

Nota-se, como é essencial para a democratização efetiva da educação no país, a implantação da Lei 10.639/2003 nas escolas. Essa política pública representa para os brasileiros uma mudança importante no rumo da educação, seja pelo ponto de vista social, humano e histórico, não só pelo reconhecimento das raízes e culturas responsáveis pela formação do povo brasileiro, bem como visibiliza, empodera e legitima a história Afro-brasileira e Africana. Nesse sentido: A educação é o ato de socializar com as novas gerações os conhecimentos historicamente produzidos. Ela anda lado a lado com a história do desenvolvimento humano, seja do ponto de vista psíquico (subjetivo) ou do social. (PINHEIRO, 2023, p.20).

Se aprofundar em tais questões para que se defenda a urgência de trazê-las para as salas de aula, uma vez que, existe uma lei promulgada há 20 anos, se faz significativa para a comunidade escolar. Então, não há possibilidade de se esquecer a História da África, ou apenas trabalhar essa história em projetos ou feiras culturais, isso seria minimizar sua importância para o erguimento intelectual e moral de todo um grupo social. A sociedade brasileira é formada e tem sua origem em diversos grupos étnicos, ou seja, desfrutamos de múltiplas identidades e todas devem ser valorizadas, do ponto de vista étnico, histórico, cultural e social. Conforme Petronilha Gonçalves Silva (2011).

Trabalhar a partir de uma educação antirracista requer dos indivíduos que demandam desta prática, conforme afirmação de Oliveira (2020) “uma vontade utópica”, que coloca o sujeito num lugar de enfrentamento com nossa formação identitária. Sendo que, em inúmeros momentos essas atividades nos expõem a situações de risco em ações individualizadas ou coletivas como ficar desempregado, a segurança e até mesmo a vida.

Conseqüentemente, para que a Lei 10639/2003 tenha uma efetiva aplicabilidade nas escolas, se faz necessário ampliar a discussão social e racial, inserindo todos os sujeitos da comunidade escolar no debate e no embate ao racismo. Se faz imprescindível pesquisar e criar novos procedimentos didático-pedagógicos, onde se relacione racismo, escola, diversidade étnica e cultural, sendo a valorização da cultura uma forma de respeito às identidades e ao empoderamento da História Africana e Afro-brasileira.

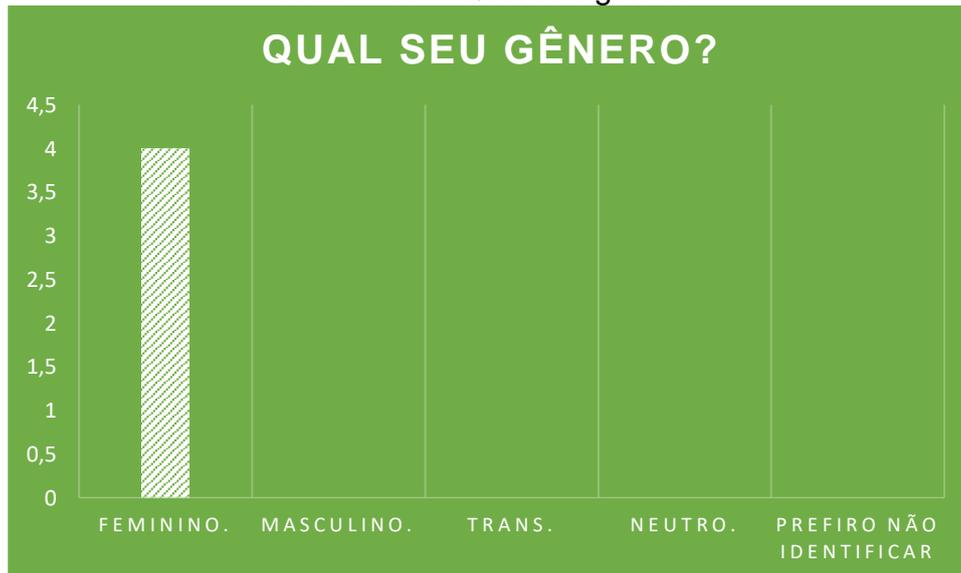
O acesso e a permanência com qualidade de ensino ainda são desafios que devem ser vencidos. Pensar em projetos pedagógicos que tragam à tona para reflexão, assuntos que ajudem no enfrentamento as dificuldades vividas no contexto escolar de forma sistematizada, consciente, científica e participativa, são necessários para a mudança de comportamentos não mais toleráveis e que contribuam em busca da melhoria do ensino. (BRAGA, 2018, p.19)

Portanto, a abordagem dessa temática e a aplicabilidade da Lei 10.639/03, deve ser uma prática escolar continuada e de fato desenvolvida na comunidade escolar. Com elaboração de práticas pedagógicas que visem o

combate à discriminação racial e equidade no ambiente escolar, um rompimento com a “naturalização” das diferenças étnico/raciais. Sendo alternativa para a construção de práticas educacionais que se posicionem contra o racismo, buscando possibilitar a divulgação e o trabalho educativo que destaca a História e Cultura Negra.

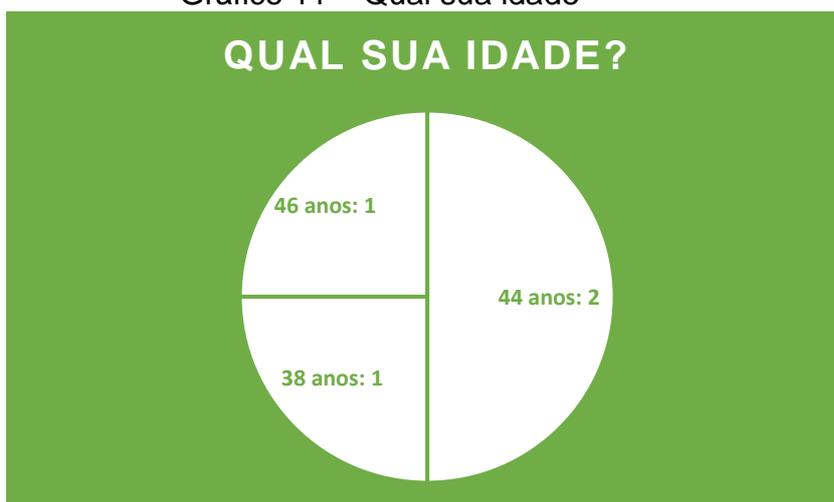
Como já foi definido nesta pesquisa, objetiva-se neste manuscrito reconhecer o que sabem os Docentes de História e Geografia, do I.E. Arnaldo Matter, sobre a Lei 10.639/03. No entanto, é necessário, em um primeiro momento, apresentar as características sociais e profissionais que os envolvidos na investigação possuem. Os quatro participantes consideram do gênero feminino. Para além, é possível considerar as idades dos indivíduos pesquisados. Assim sendo, houveram duas respostas para 44 anos, e uma resposta para as idades 46 e 38. Estas informações podem ser observadas a seguir.

Gráfico 10 – Qual seu gênero



Fonte: elaboração dos autores

Gráfico 11 – Qual sua idade



Fonte: elaboração dos autores

Foi dito que os docentes questionados ministram as disciplinas de História e Geografia, no entanto, além destas, são responsáveis por outras. Este dado é importante de ser mensurado, pois, pode-se ter noção de quais componentes curriculares são providos pelos envolvidos na pesquisa. No próximo quadro, pode-se visualizar a integralidade o assunto. Porém, é necessário dizer que os professores em questão ministram as disciplinas de Sociologia, Ensino Religiosos, Cultura Digital, Projeto de Pesquisa, Direitos Humanos, Filosofia, Mundo do trabalho, além de Séries Iniciais. Neste sentido, nota-se que as disciplina não são somente a ciência geográfica e histórica, isto é, há outras aulas para estes profissionais desenvolverem.

Quadro 24 – Disciplinas ministradas pelos Docentes respondentes

Professor	Disciplinas
Professor 1	Geografia, projeto de pesquisa e séries iniciais.
Professor 2	Projeto de pesquisa e Geografia.
Professor 3	Projeto de pesquisa, Direitos Humanos, Mundo do trabalho, Sociologia e Filosofia.
Professor 4	História, Filosofia, Sociologia, Ensino Religioso e Cultura digital.

Fonte: elaboração dos autores

Já com relação aos aspectos acadêmicos dos questionados, todos possuem graduação. Neste sentido, duas respondentes são licenciadas em Ciências Humanas e duas em História. Outra informação relaciona-se com a

pós-graduação. Nos três níveis de pós-graduação, isto é: especialização, mestrado e doutorado, todas as respostas compõem o primeiro nível. Nenhum docente indagado possui mestrado ou doutorado. As informações sobre Pós-Graduação estão disponíveis no quadro a seguir.

Quadro 25 – Formação em nível de Pós-Graduação dos pesquisados

Professor	Especialização	Mestrado	Doutorado
Professor 1	X		
Professor 2	X		
Professor 3	X		
Professor 4	X		

Fonte: elaboração dos autores

Após esta breve apresentação do perfil social e acadêmico dos professores envolvidos na pesquisa, explana-se, em específico sobre a normativa em estudo. Deste modo, os docentes em questão foram indagados se conhecem a Lei 10.639/03. Integralmente, afirmam conhecer a normativa em questão. Portanto, 100% dos sujeitos a conhecem, no entanto, esta pergunta é um ponto de partida e o exame foi detalhado com a seguinte pergunta: “O que ouvir falar sobre a Lei 10.639/03?” As respostas podem ser observadas no próximo gráfico e quadro:

Gráfico 12 – Conhece a Lei 10.639/03?



Fonte: elaboração dos autores

Quadro 26 – O que ouvir falar sobre a Lei 10.639/03?

Professor	Resposta
Professor 1	Apenas ouvi falar
Professor 2	Projetos na escola
Professor 3	Sei que é obrigado a ensinar
Professor 4	O resgate da História deve ser abordado

Fonte: elaboração dos autores

Retornamos a pergunta anterior, isto é: se conhecem a Lei 10.639/03, categoricamente, os docentes afirmam saber sobre a normativa. No entanto, como pode ser visualizado no quadro anterior, os entrevistados não apresentam de forma mais detalhada o que já ouviram falar sobre a documentação em estudo. Estes dados pode ser confrontando com outra pergunta feita aos educadores: “Já leu sobre a Lei 10.639?” A seguir, apresentam-se as informações:

Quadro 27 – Já leu sobre a Lei 10.639/03

Professor	Resposta
Professor 1	Não li.
Professor 2	Em partes.
Professor 3	Não lembro.
Professor 4	Que devemos trabalhar

Fonte: elaboração própria.

Veja-se as respostas, por exemplo, caso do Professor 1, a entrevista afirma conhecer a lei, como pode ser observado no Gráfico 12. No entanto, quando é solicitado a falar sobre a normativa, a mesma afirma não ter leitura alguma sobre o documento. Pode-se concluir que a profissional afirma conhecer, mas não possui leituras sobre a Lei 10.639/03. O mesmo vale para as Professoras 2 e 3, que diz não reconhecer em partes não lembrar, respectivamente.

É notório, observando as respostas, que os Docentes asseguram conhecer a Lei 10.639/03, porém, quando indagados sobre o que ouviram falar e se leram a normativa, as respostas não detalham conhecimento. Outra questão pode estar relacionada com a técnica investigativa aplicada, ou seja, talvez é necessário aplicar entrevistas com estes educadores, já que o questionário é

firmado para perguntas mais curtas e breves. Ainda assim, se afirmam saber sobre o assunto, poderiam exprimir de forma mais pormenorizada a resposta, uma vez que os mesmos tiveram total liberdade para discorrerem as suas afirmações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 10.693/03 foi instituída em 2003, ou seja, desde o citado ano, as instituições de ensino básico devem a implementar. Esta pesquisa, buscou investigar como essa normativa foi executada, em específico no Instituto Estadual Arnaldo Matter. Ao passo, foram ouvidos quatro docentes que ministram disciplinas de História, Geografia, Filosofia, Sociologia e outras mencionadas no Quadro 18. Para que houvesse essa pesquisa, aplicou-se questionários com perguntas abertas e fechadas. Assim sendo, foram apresentadas as informações respondidas pelos docentes.

Como resultado, é possível mencionar que os docentes reconhecem a Lei 10.639/09, conforme foi assegurado pelos mesmos. Todavia, quando se pediu maior detalhamento nas respostas, os mesmos não as pormenorizaram, dificultando o entendimento de qual o conhecimento sobre a referida normativa federal. Ainda neste sentido, pode-se compreender que os indagados desconhecem de forma detalhada a Lei 10.69/03. Em pesquisa futuras, é possível que se faça uso de outra técnica de pesquisa, tal como a entrevista, que permite maior profundidade de interrogações.

Mesmo que não haja conhecimento referente à Lei 10.639/03 é dever do poder público, tanto em nível federal, quanto estadual prover formação pedagógica que contemple o assunto. Os profissionais da educação não devem ser responsabilizados pelo desconhecimento, na medida em que o dever de proporcionar formações complementares é dos órgãos públicos. Como alternativas é possível que ocorram palestras, encontros para explicação e discussão da lei, além de grupos de trabalho, para que ocorram confecções de materiais didáticos para implementar a Lei 10.639/03.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, Cristiane da Silva. **O papel da escola na desconstrução do racismo**. 2.ed. São Paulo: EDICON, 2018.
- BRASIL. **Lei N° 10639**. Brasília, Ministério da Educação, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm#art79a Acesso em nov. 2023.
- GIL, Antonio C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4 ed. São Paulo: 2002.
- GOMES, Nilma Lino. **O Movimento Negro Educador: saberes construídos nas lutas por emancipação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- OLIVEIRA, Luiz Fernandes de. **Opção Decolonial e Antirracismo na Educação em Tempos Neofacistas**. Revista ABPN, Uberlândia, v. 12, n. 32, p. 11 –29, 2020. 55 Disponível em: <https://abpnrevista.org.br/index.php/site/index>. Acesso em: nov. 2023.
- PINHEIRO, Bárbara Carine Soares. **Como ser um educador antirracista**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2023.
- SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves. **Entre Brasil e África: construindo conhecimento e militância**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2011.
- SOUZA, Paulo Renato. Prefácio à 1ª edição (1999). *In*: MUNANGA, Kabengele (org.). **Superando o Racismo na escola**. 2ª edição revisada. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005.
- SPERONI, Aline. **As religiões afro-gaúchas**. Porto Alegre: Fox-Design. 2017.

GT 11 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE BUCAL: ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA BRASIL SORRIDENTE

Rafaela Munz Belarmino²²⁴

Alice Munz Fernandes²²⁵

Lilian Rigo²²⁶

Resumo: As políticas públicas de saúde bucal são essenciais para a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população. Apesar de historicamente negligenciadas, ao longo das últimas décadas registram-se avanços no panorama das políticas brasileiras de saúde bucal, cujo principal marco consistiu na implementação do Programa Brasil Sorridente, em 2004. Desse modo, a pesquisa teve como objetivo analisar o panorama do Programa Brasil Sorridente para a promoção da saúde bucal no Brasil. Para isso, empregou-se um estudo quali-quantitativo operacionalizado mediante análise de documentos institucionais concernentes à Política Nacional de Saúde Bucal, bem como de dados provenientes da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) e do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Os resultados demonstraram que no ano de 2013, as faixas etárias compreendidas entre 18 a 29 anos e 30 a 39 anos autopercebiam a sua saúde bucal de maneira mais positiva, sendo que os indivíduos com idade igual ou superior a 60 anos demonstraram perceber sua saúde bucal de maneira mais satisfatória em 2019. Igualmente, observou-se uma variação ao longo do tempo entre a proporção de respondentes com idade igual ou superior a 18 anos que consideram sua saúde bucal boa ou muito boa com percepção mais acentuada entre negros e pardos. Constatou-se ainda que o índice ceo/CPO ≥ 1 apresentou redução ao longo do tempo, denotando a efetividade do Programa e a adoção de práticas odontológicas orientadas à prevenção e à educação em saúde, bem como o desenvolvimento de procedimentos odontológicos menos mutiladores.

Palavras-Chave: Saúde Bucal; Saúde Coletiva; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Conforme preconizado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), a saúde não se limita a ausência de afecções, mas contempla também o bem-estar do indivíduo de maneira integral – incluindo no âmbito social, físico e mental (SEGRE; FERRAZ, 1997). A qualidade de vida das pessoas está diretamente relacionada a saúde bucal, visto que as condições bucais influenciam na alimentação, na nutrição e em outros sistemas fundamentais do corpo humano (REIS; CARVALHO; CARVALHO, 2021).

²²⁴ Mestranda em Odontologia e Bacharela em Odontologia. Universidade de Passo Fundo. Email: rafamunz99@gmail.com

²²⁵ Doutora em Agronegócios, Mestra e Bacharela em Administração. Universidade Federal do Pampa, Campus Dom Pedrito. Email: alicefernandes@unipampa.edu.br

²²⁶ Doutora em Odontologia, Mestra em Saúde Coletiva e Bacharela em Odontologia. Atitus Educação, Campus Passo Fundo. Email: lilian.rigo@atitus.edu.br

Nesse sentido, enfatiza-se que o Ministério da Saúde se configura como o órgão público cuja principal responsabilidade corresponde ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas de saúde. Estas devem ser capazes de atender as necessidades da população de maneira abrangente, efetiva e integral (RAPOSO; MASCARENHAS; COSTA, 2021).

Ante a este preâmbulo, o avanço das políticas públicas em saúde no Brasil tem sido notório nas últimas décadas, o que se justifica pelo desenvolvimento tecnológico e o aumento da acessibilidade – especialmente entre as minorias historicamente desassistidas. Conquanto, de maneira específica, as políticas públicas de saúde bucal estiveram a margem durante anos. Por conseguinte, passaram por um processo lento de evolução considerado excludente e individual (SILVESTRE; AGUIAR; TEIXEIRA, 2013).

Foi somente em 1989 que o Ministério da Saúde instituiu a Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB). Suas iniciativas eram orientadas às doenças bucais, o que culminou no lançamento do Programa Nacional de Prevenção da Cárie Dental (PRECAD) – ponto de partida para outras políticas públicas de saúde bucal. Posteriormente, uma nova concepção para a PNSB foi iniciada pelo Ministério da Saúde por meio de incentivo financeiro para a reorganização da atenção à saúde bucal. Assim, esta foi incluída no Programa de Saúde da Família e passou a ser disponibilizada aos municípios (FRAZÃO; NARVAI, 2009).

No decorrer de anos o poder público buscou alternativas para proporcionar melhorias à saúde bucal do brasileiro, de maneira efetiva. Porém, foi somente em março de 2004 que o Governo Federal instituiu o Programa Nacional de Saúde Bucal, denominado Brasil Sorridente. O Programa engloba Equipes de Saúde Bucal e de Estratégia de Saúde da Família a fim de desenvolver um modelo de atenção primária tendo como base os seguintes pilares: foco nos conceitos de vigilância em saúde; controle e combate de doenças; uso de tecnologias no âmbito da prevenção, e; prevenção e promoção da saúde coletiva (RIBEIRO, 2007).

Embora ainda existam melhorias a serem implantadas no que tange a saúde bucal pública, reconhece-se a incidência de avanços significativos na área. Mais de R\$ 6 bilhões foram investidos em saúde bucal no Brasil nos primeiros dez anos de implantação do Programa Brasil Sorridente, sendo que múltiplas áreas foram favorecidas – dentre elas destaca-se a formação de profissionais de saúde bucal e o aumento na capacitação dos servidores públicos que atuam na área (FORATORI-JUNIOR; PUCCA JUNIOR, 2021).

Ante ao exposto, a pesquisa realizada teve como objetivo analisar o panorama do Programa Brasil Sorridente para a promoção da saúde bucal no Brasil. A pertinência deste estudo justifica-se pela importância de uma análise retrospectiva dos resultados alcançados nos últimos anos em benefício da saúde bucal pública, bem como ponderações acerca de dados epidemiológicos que contemplam a efetividade da referida política pública.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo realizado classifica-se como quali-quantitativo, pois pauta-se em uma abordagem detalhada de políticas públicas de saúde bucal ao mesmo tempo em que emprega dados numéricos e instrumentos analíticos de mensuração. De igual modo, em relação a sua finalidade, caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, uma vez que oportuniza a maximização do conhecimento dos pesquisadores com a temática averiguada em consonância com a descrição das características do fenômeno investigado (LAKATOS; MARCONI, 2004).

No que compete aos procedimentos técnicos trata-se de um estudo de caso. De acordo com Yin (2015) tal estratégia de pesquisa considera um objeto dentro de seu contexto, sobretudo quando o limite entre eles não está claramente definido. Desse modo, é comumente empregado na área das ciências humanas e da saúde, visto que possibilita uma análise aprofundada de fenômenos dotados de complexidade (GUERRA, 2023).

O fenômeno investigado consistiu no Programa Brasil Sorridente, que se configura como a operacionalização da Política Nacional de Saúde Bucal junto

ao Sistema Único de Saúde (SUS). Sua criação ocorreu em 2004 e seu funcionamento baseia-se, sobretudo, por meio de serviços de Atenção Primária à Saúde (APS) prestados em Unidades Básicas de Saúde (UBS) e em Unidades Odontológicas Móveis (UOM). Quando necessário, também há o atendimento em Centros de Especialidades Odontológicas (CEO) e em hospitais (BRASIL, 2024).

Assim, serviços odontológicos são oferecidos gratuitamente e integram o portfólio de atendimento à saúde pública. Mais de 5,2 mil municípios brasileiros disponibilizam serviços de promoção, prevenção e tratamento bucal às pessoas de todas as idades na rede pública de saúde. Para tanto, o governo federal investiu cerca de R\$ 1,5 bilhões no referido Programa em 2021 (BRASIL, 2022).

Os dados qualitativos foram coletados por meio de documentos institucionais concernentes à Política Nacional de Saúde Bucal, incluindo relatórios técnicos e portarias. Desse modo, tem-se elementos relacionados ao funcionamento do Brasil Sorridente, sua abrangência e características predominantes.

Por sua vez, a etapa quantitativa da pesquisa respalda-se na análise de dados provenientes da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nos anos de 2013 e 2019 – últimos levantamentos oficiais. A variável observada consistiu no quantitativo de brasileiros que consideraram sua saúde bucal boa ou muito boa tendo em vista aspectos sociodemográficos (gênero, idade, situação de domicílio e cor da pele). Também foram utilizados dados advindos do levantamento epidemiológico de saúde bucal do Brasil Sorridente disponibilizados pelo Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) nos anos de 2003 e 2010, quando ocorreram os últimos levantamentos.

A análise dos dados pautou-se na verificação do panorama do Brasil Sorridente mediante a exploração de seus principais marcos institucionais e dos impactos de suas ações para a promoção da saúde bucal da população. Para tanto, utilizaram-se planilhas eletrônicas do Software Microsoft Excel a fim de

auxiliar na organização dos dados, bem como representações gráficas para ilustrar comparações temporais e sociodemográficas.

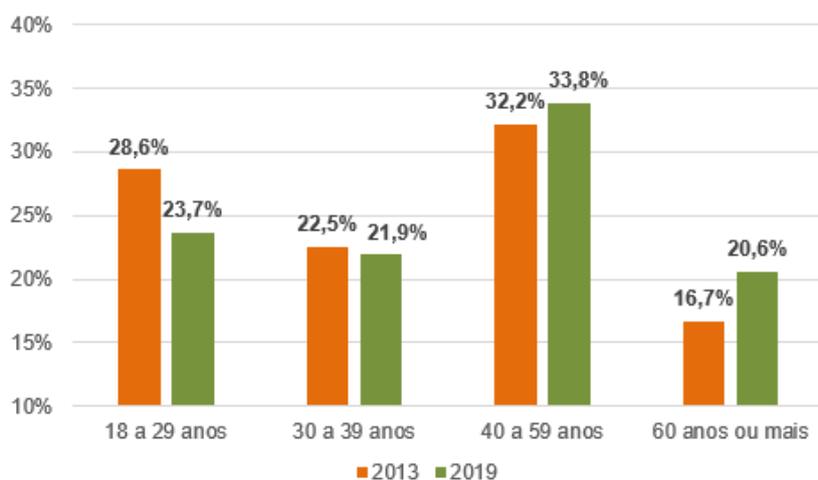
ANÁLISE DOS RESULTADOS

O Programa Brasil Sorridente é baseado em medidas que têm como propósito garantir as ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal dos brasileiros, pois compreende que esta é imprescindível para a saúde, bem-estar e qualidade de vida da sociedade (SCARPARO *et al.*, 2015). A implantação do Programa pode ter sido um dos principais propulsores para a intensificação do número de dentistas que atuam no SUS, visto que em 13 anos desde a sua criação observou-se um aumento de 118% dos municípios com Equipe de Saúde Bucal (ESB). Reverbera-se que no final de 2015, somente cerca de 90% dos municípios brasileiros contavam com serviços de tais profissionais (GABRIEL *et al.*, 2020).

De 2009 a 2019, o Sistema Único de Saúde realizou aproximadamente 260 milhões de procedimentos odontológicos, o que expressa a maximização dos atendimentos e cuidados odontológicos à sociedade (BRASIL, 2023). Ademais, os resultados obtidos evidenciaram que em 2013 cerca de 48,88% da população brasileira considerava sua saúde bucal boa ou muito boa, ao passo que em 2019 esta proporção subiu para 52,79%.

Nos dois períodos analisados, as mulheres representaram a maior parcela do total de indivíduos com 18 anos ou mais que demonstraram perceber dessa maneira sua saúde bucal, sendo superior ao público masculino em 7,95% e 8,20%, respectivamente. Em consonância, o próximo gráfico apresenta a distribuição relativa dos grupos etários que classificaram sua saúde bucal como boa ou muito boa nos dois últimos levantamentos oficiais.

Gráfico 13 – Distribuição por grupos etários da proporção de respondentes que consideraram sua saúde bucal boa ou muito boa



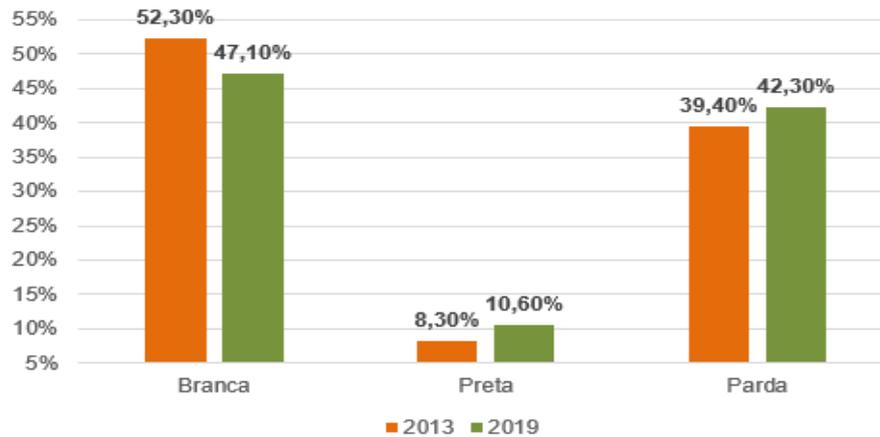
Fonte: resultados da pesquisa (2024).

Verifica-se que no ano de 2013 as faixas etárias compreendidas entre 18 a 29 anos e 30 a 39 anos autopercebiam a sua saúde bucal de maneira mais positiva do que quando comparado com 2019. Por outro lado, indivíduos com idade igual ou superior a 60 anos demonstraram perceber sua saúde bucal de maneira mais satisfatória em 2019. Tal aumento pode ser justificado devido a melhoria na qualidade de vida dos idosos, o que inclui aspectos relacionados a mastigação, alimentação, deglutição e autoestima (RODRIGUES *et al.*, 2018).

Acerca da situação de domicílio, constatou-se que a proporção de indivíduos que autopercebem sua saúde bucal como boa ou muito boa e que residem no meio rural passou de 11,62% para 12,36% entre 2013 e 2019. Este achado sugere que embora ainda existam dificuldades para o pleno acesso às Unidades Básicas de Saúde, as populações do interior do país estão tendo sua saúde bucal assistida. Conquanto, evidencia-se a necessidade de maiores demandas e cuidados diferenciados ao meio rural, haja vista as múltiplas discrepâncias e dualidades que o caracterizam (CAMARGO *et al.*, 2021).

No que diz respeito a cor da pele, igualmente observa-se uma variação ao longo do tempo entre a proporção de respondentes com idade igual ou superior a 18 anos que consideraram sua saúde bucal boa ou muito boa, conforme evidencia-se no gráfico a seguir.

Gráfico 14 - Distribuição por cor da pele da proporção de respondentes que consideraram sua saúde bucal boa ou muito boa



Fonte: resultados da pesquisa (2024).

No que concerne ao número de pessoas que se autodeclararam brancas e que autopercebiam sua saúde bucal como boa ou muito boa percebe-se que houve uma redução entre 2013 e 2019. Contrariamente, o grupo de pessoas autodeclaradas como pretas ou pardas aumentou sua autopercepção de saúde bucal favorável, o que pode ser justificado pela maximização da inclusão social nas políticas públicas de saúde.

Entretanto, os resultados obtidos devem ser interpretados com cautela, visto que estudos científicos atuais mostram que a autopercepção de saúde pode ser influenciada, na maioria das vezes, pelas desigualdades raciais. Dessa forma, a raça pode influenciar nos aspectos relacionados à qualidade de vida, dentre os quais tem-se questões sociais e familiares, sendo não obstante da condição socioeconômica (STALLBAUM *et al.*, 2021). Essas comunidades geralmente subdividem aspectos de vulnerabilidade com as populações estabelecidas em zonas rurais (BIDINOTTO *et al.*, 2017).

Não obstante, quanto a incidência de enfermidades bucais reconhece-se a preponderância da cárie. Por consequência, um estudo realizado pela Global Burden of Diseases indicou que cáries não tratadas são as doenças com maior predominância entre 291 condições médicas, afetando aproximadamente 3,1 bilhões de pessoas em todo o mundo (PITTS *et al.*, 2021).

Já no Brasil, constatou-se a queda de 26% na incidência de cárie em crianças de 12 anos de idade entre 2003 e 2010, demonstrando a efetividade do Programa Brasil Sorridente. Desse modo, o país passou a integrar o grupo de nações com a menor prevalência de cárie dentária segundo a classificação da OMS (BVS, 2014). A respeito disso, verificou-se a variação epidemiológica de tal problema bucal tendo em vista o ano de 2003 – antes da implementação do programa – e o ano de 2010 – cerca de seis anos após a sua criação.

Quadro 28 – Média do Índice ceo-d (5 anos), CPO-D (demais idades) e proporção de indivíduos com ceo/CPO ≥ 1

Idade	Cariado	
	2003	2010
5 anos	82,14	80,2
12 anos	58,27	54,1
15 a 19 anos	42,14	35,8
35 a 44 anos	11,57	8,8
65 a 74 anos	4,21	1,9
Idade	Obturado/Cariado	
5 anos	2,14	3,3
12 anos	2,52	4,3
15 a 19 anos	3,08	4,2
35 a 44 anos	1,74	2,7
65 a 74 anos	0,22	0,4
Idade	Obturado	
5 anos	12,86	13,6
12 anos	32,73	35,3
15 a 19 anos	40,36	50,8
35 a 44 anos	20,96	43,8
65 a 74 anos	2,63	5,9
Idade	Perdido	
5 anos	2,86	2,5
12 anos	6,47	5,8
15 a 19 anos	14,42	8,9
35 a 44 anos	65,72	44,7
65 a 74 anos	92,95	91,9
Idade	ceo/CPO ≥ 1 *	
5 anos	59,37	53,4
12 anos	68,92	56,5
15 a 19 anos	88,94	76,1
35 a 44 anos	99,48	99,1
65 a 74 anos	99,48	99,8

Fonte: resultados da pesquisa (2024).

Os resultados obtidos revelaram que ocorreu uma redução de maneira homogênea nos índices de 2010 quando contrastados com 2003, evidenciando maior controle da doença nas diferentes faixas etárias. De maneira oposta, houve um aumento nos índices no que tange a classificação de obturado/cariado e obturados. Essa variação pode ser explicada pela melhoria de acesso ao tratamento da doença cárie, o que implica na obturação de dentes. Contudo, sugerem-se maiores investigações e controle a respeito de tais índices.

Ademais, nota-se que o índice relativo a dentes perdidos reflete uma redução em todas as faixas etárias no período analisado. Este achado sugere que a área odontológica vem se desenvolvendo de maneira menos mutiladora, convergindo com os preceitos da formação e da qualificação profissional na contemporaneidade. Em consonância, ao comparar o índice ceo/CPO ≥ 1 nos dois anos investigados, verifica-se uma redução. Ou seja, tem-se a minimização no quantitativo de brasileiros que possuem presença de doença cárie, o que representa um indicativo de melhoria na prevenção.

Portanto, reverbera-se a importância da educação e da conscientização em saúde, bem como a criação de ambientes que apoiem e incentivem o esforço individual e da sociedade para ser cada vez mais saudável (SILVA *et al.*, 2023). Acerca disso, a OMS enfatiza a relação existente entre educação e saúde, definindo como promissoras melhorias nas medidas socioeducativas para a promoção de benefícios à realidade da população brasileira (OLIVEIRA; ZANCHETT; OLIVEIRA, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada apresenta dados relativos as políticas públicas de saúde bucal, demonstrando o progresso obtido a partir da implementação do Programa Brasil Sorridente. Os resultados evidenciaram uma melhoria considerável no que se refere a saúde bucal pública no Índice ceo/CPO brasileiro, bem como variações na autopercepção favorável acerca da saúde bucal dos indivíduos.

Assim, as contribuições da pesquisa respaldam-se na verificação do panorama do referido Programa, o que pode fomentar a identificação de *gaps* e

possibilidades de maximizar sua eficácia. Conquanto, reconhecem-se as limitações da pesquisa quanto ao uso de dados secundários, cujos levantamentos oficiais inviabilizam uma análise de séries temporais. Para estudos futuros sugere-se a análise de outros indicadores, bem como de enfermidades que se iniciam por problemas bucais a fim de explorar os impactos sistêmicos das políticas públicas de saúde bucal.

REFERÊNCIAS

- BIDINOTTO, Augusto Bachelo. *et al.* **Autopercepção de saúde bucal em comunidades quilombolas no Rio Grande do Sul: um estudo transversal exploratório.** Revista Brasileira Epidemiológica, Janeiro-Março, 20(1): 91-101, 2017.
- BRASIL. **Casa Civil.** Brasil Sorridente amplia o acesso ao tratamento odontológico aos brasileiros no SUS. 21 de março de 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/brasil-sorridente-amplia-o-acesso-ao-tratamento-odontologico-aos-brasileiros-no-sus>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil Sorridente: Saúde Bucal no SUS.** 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/brasil-sorridente>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.
- BRASIL. **Ministério da Saúde.** Brasil Sorridente comemora 19 anos: entenda como o Ministério da Saúde vai ampliar atendimentos de saúde bucal. 2023. Disponível em: <<https://aps.saude.gov.br/noticia/20936>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.
- BVS. **Biblioteca Virtual em Saúde.** Brasil Sorridente. 2014. Disponível em: <<https://bvsmms.saude.gov.br/programa-brasil-sorridente-completa-10-anos/>>. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.
- CAMARGO, Larissa. *et al.* **Fatores sociodemográficos, clínico-funcionais e de saúde bucal e geral associados à autopercepção de saúde bucal em idosos rurais.** Revista Kairós-Gerontologia, v. 24, n. 2, p. 349-365, 2021.
- FORATORI-JUNIOR, Gerson Aparecido; PUCCA JUNIOR, Gerson Alfredo. **Brasil Sorridente: reconhecendo a história para reforçar a constante luta pela equidade em Odontologia.** Research, Society e Development, v.10, n. 10, e75101018745, 2021.
- FRAZÃO, Paulo; NARVAI, Paulo Capel. **Saúde bucal no Sistema Único de Saúde: 20 anos de lutas por uma política pública.** Saúde em Debate, v. 33, n. 81, p. 64-71, 2009.
- GABRIEL, Mariana. *et al.* **Mecanismos de ingresso de dentistas no SUS: uma agenda prioritária para o fortalecimento do Brasil Sorridente.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 25, p. 859-868, 2020.
- GUERRA, Avaetê de Lunetta e Rodrigues. **Metodologia da pesquisa científica e acadêmica.** OWL Journal, v. 1, n. 2, p. 149-159, 2023.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Marcia de Freitas; ZANCHETT, Sarita; OLIVEIRA, Andryu Wesley Candido. **Avaliação do índice de placa visível antes e depois de educação em saúde bucal com crianças.** Revista de Atenção à Saúde, v. 17, n. 60, 2019.

PITTS, Nigel B. *et al.* **Understanding dental caries as a non-communicable Disease.** British Dental Journal, v. 231, n. 12, 2021.

RAPOSO, Haysha Lianne Oliveira; MASCARENHAS, José Marcos Fernandes; COSTA, Sarah Mariana Sodré. **A importância do conhecimento sobre as políticas públicas de saúde da mulher para enfermeiros da Aten o Básica.** Revista de Casos e Consultoria, v. 12, n. 1, p. e26629, 2021.

REIS, Renato Silva; CARVALHO, Fábio Silva de; CARVALHO, Cristiane Alves de. **Autopercep o em saúde bucal e qualidade de vida de usuários de um serviço odontológico.** Scientific-Clinical Odontology, v. 155, n. 94, p. 51, 2021.

RIBEIRO, Paulo César A. **O Brasil Sorridente.** Revista de Ciências Médicas e Biológicas, v. 6, n. 3, p. 261-263, 2007.

RODRIGUES, Felipe Brandino Pimp o; *et al.* **Avalia o da Autopercep o da Saúde Bucal na Qualidade de Vida dos Idosos da UniATI.** Scientific Investigation in Dentistry, v. 23, n. 1, p. 7-11, 2018.

SCARPARO, Angela. *et al.* **Impacto da Política Nacional de Saúde Bucal – Programa Brasil Sorridente – sobre a provisão de serviços odontológicos no Estado do Rio de Janeiro.** Cadernos Saúde Coletiva, v. 23, p. 409-415, 2015.

SEGRE, Marco; FERRAZ, Flávio Carvalho. **O conceito de saúde.** Revista de Saúde Pública, v. 31, n. 5, p. 538-42, 1997.

SILVA, Adsson Felipe. *et al.* **Promo o de saúde bucal estratégia de educa o em saúde nas UBS de Cajazeira-PB.** Caderno Impacto em Extensão, Campina Grande, v. 3, n. 1, 2023.

SILVESTRE, José Amilton Costa; AGUIAR, Andréa Silvia Walter de; TEIXEIRA, Edson Holanda. **Do Brasil sem dentes ao Brasil Sorridente: Um resgate histórico das políticas públicas de saúde bucal no Brasil.** Cadernos ESP, v. 7, n. 2, p. 28-39, 2013.

STALLBAUM, Larissa Karoline. *et al.* **Associa o entre raça autodeclarada e percep o de qualidade de vida relacionada à saúde bucal em adolescente de 12 anos de idade.** Journal of Biodentistry and Biomaterials, v. 11, n. 2, 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

INTERRUPÇÃO VOLUNTÁRIA DA GESTAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES DE ABORTO NA AMÉRICA DO SUL

Gabriela Fabris

Resumo: Este trabalho analisa as legislações referentes ao aborto na América do Sul para além da dicotomia tradicional no senso comum de descriminalizado-proibido, contemplando três conjuntos de variáveis. A primeira é chamada “Fundamentos legais do aborto”, que identifica quais justificativas podem ser utilizadas para aborto, sendo elas: a pedido da mulher (sem necessidade de qualquer justificativa); para salvar a vida da mulher; para preservar a saúde da mulher; em casos de deficiência intelectual ou cognitiva da mulher; em casos de incesto; em casos de estupro; em casos de deficiência fetal incompatível com a vida; e por razões econômicas ou sociais. A segunda variável é “limites gestacionais”, e especifica que, dentro de cada possibilidade para realizar o procedimento, o tempo máximo de gestação permitido pela legislação. A terceira é chamada de “requerimentos adicionais”, que apresenta barreiras regulatórias e procedimentais para realização do aborto: autorização de terceiros; relatório policial em casos de estupro; aconselhamento obrigatório; e período de espera compulsório. Este estudo possui como foco analisar as legislações referentes ao aborto na América do Sul, não sendo objeto de estudo o processo de implementação, monitoramento e resultado das políticas. Ao considerar que se trata de uma temática sensível, que envolve um intenso conflito moral/religioso e elevado custo político, o trabalho ressalta a importância do desenho e dos instrumentos das políticas, e mesmo da ambiguidade e imprecisão, muitas vezes proposital, da legislação. Os resultados indicam que há uma diferença significativa entre as legislações de aborto dos países sul-americanos, não apenas entre aqueles que legalizam e criminalizam, mas também dentro do próprio agrupamento legalizado/descriminalizado e do agrupamento proibido com ressalvas. Ao contemplar detalhes importantes no que diz respeito ao desenho as políticas de aborto, foi possível dividir os países entre aqueles que possuem legislações facilitadoras; intermediárias; restritivas; e proibitivas do aborto.

Palavras-Chave: Políticas públicas; Políticas de aborto; Aborto na América do Sul; Instrumentos de políticas públicas; Interrupção voluntária da gestação;

INTRODUÇÃO

Todos os anos milhares de mulheres morrem devido a complicações de abortos inseguros¹ e insalubres. Conforme dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), a taxa de mortalidade materna devido ao aborto inseguro é geralmente maior em países com restrições e menor em países onde o aborto é acessível a pedido da mulher ou demais condições (OMS, 2008, 2009). De modo geral, países em desenvolvimento apresentam políticas mais restritivas ao aborto (mas existem exceções importantes, como falaremos abaixo e maiores taxas de aborto inseguro e o contrário acontece com diversos países desenvolvidos, ao apresentarem políticas mais protetivas possuem menores índices de aborto inseguro).

A principal consequência da ilegalidade do aborto é que ela não impede sua prática, apenas faz com que as mulheres busquem outras formas e métodos

- geralmente inseguros – que acarretam graves consequências à saúde e podem levar à morte. A legalização do aborto tem recebido cada vez mais visibilidade nas agendas midiáticas e dos governos principalmente por se tratar de uma questão de saúde pública, mas um aspecto moral também é importante: as leis restritivas em relação ao aborto violam uma série de direitos humanos, entre os quais estão o direito à integridade física e psíquica, o direito à saúde sexual e reprodutiva, o direito à igualdade e não discriminação, o direito a estar livre de tratamento desumano e degradante, o direito a viver livre de violência, entre outros (UBEROI; DE BRUYN; GALLI, 2012).

Tratando-se de mapeamento e coleta de dados para formulação e/ou reestruturação de políticas públicas no Brasil, a criminalização do aborto impõe barreiras que levam, muitas vezes, a subnotificação dos casos e consequente falha na mensuração do problema. Não é possível definir ao certo o número de óbitos e internações decorrentes de aborto inseguro, visto que ao buscar os serviços em países com políticas restritivas e punitivas as mulheres tendem a ocultar a tentativa de aborto por medo de represálias ou penalizações, e, assim, impedem o médico, ou o agente de saúde, de saber as razões e o contexto que podem tê-las levado a abortar (como sofrer violência, não ter acesso a métodos contraceptivos ou não saber usá-los). Além disso, por se tratar de um crime, é difícil localizar clínicas clandestinas, o que impossibilita que sejam trabalhadas medidas de anticoncepção pós aborto e demais políticas de direitos reprodutivos. A antropóloga e professora Débora Diniz abrange esse tema utilizando o conceito de “rota crítica do aborto” que ocorre quando os serviços públicos de saúde acolhem a mulher que precisa de um aborto, ou que já abortou, e atuam para identificar em que momento a política de planejamento familiar falhou, de maneira a evitar que ela faça um novo aborto (DINIZ; MEDEIROS; MADEIRO, 2017). No entanto, esse é um instrumento possível apenas em países que legalizam o aborto, uma vez que o aborto não é mais considerado matéria de prisão, e sim de cuidado, e que é possível assistir as mulheres nos serviços de saúde com atenção, cuidado, provimento de informação e métodos contraceptivos adequados, e buscar compreender o

contexto em que ocorreu o aborto para que, por meio de instrumentos de coleta de dados e mapeamento, seja possível rever e alterar legislações restritivas e punitivas, visando a redução do número de abortos no médio e longo prazo.

Nesse sentido, há evidências de queda nas taxas de aborto em países que optaram pela descriminalização. Na Romênia o aborto foi descriminalizado em 1989, e de 1990 a 2010, houve uma queda de 94% no número de abortos (HORGA; GERDTS; POTTS, 2013). Portugal descriminalizou o aborto em 2007, obtendo uma queda de 14% no número de abortos entre 2008 e 2015 (PORTUGAL, 2017). A França determinou a descriminalização do aborto em 1975 e apresentou, entre 1976 e 2016, uma queda de mais de 24% no número de abortos (VILAIN; FRESSON; REY, 2022).

Para além da questão criminalizar/descriminalizar e legalizar, há que considerar que as leis e políticas de aborto, por tratarem de uma temática sensível, que envolve um intenso conflito moral/religioso e elevado custo político, podem ser bastante complexas, contraditórias, confusas e/ou de difícil acesso. Este aspecto resvala em diversas discussões de modelos de análise de políticas públicas. Na literatura sobre implementação, parte do debate entre a abordagem top-down, exemplificada por Pressman e Wildavsky (1984), e a vertente bottom-up, como o trabalho de Lipsky (1980), consiste nos pontos cegos, aspectos ambíguos e contraditórios que o desenho e a formulação das políticas públicas podem incorrer. Uma outra corrente, exemplificada pela sociologia da ação pública, como “A ação pública abordada pelos seus instrumentos” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), reforça a importância de aspectos específicos das políticas públicas, denominados instrumentos, que poderiam passar despercebidos quando se considera o desenho geral da política. Por isto, neste trabalho considera-se que é importante desagregar a legislação sobre aborto em pontos (instrumentos) específicos.

Duas ideias são propulsoras deste trabalho. A primeira se deu a partir da constatação de uma lacuna nos estudos e dados sobre o aborto na América do Sul. Os estudos existentes sobre aborto ou se encontram ultrapassados, ou abordam os casos de maneira isolada (geralmente por meio de estudos de caso).

Ademais, dentre a bibliografia disponível sobre a temática, verificou - se que a maioria das pesquisas e banco de dados estão originalmente em inglês ou espanhol, e não possuem - ainda - tradução para o português. Essa barreira linguística dificulta o acesso para geração de conhecimento e para a formulação de políticas públicas de saúde com base em evidência.

A segunda ideia consiste em sublinhar a importância de estudar aspectos específicos da legislação e das políticas públicas sobre aborto, indo além, tanto da dicotomia tradicional no senso comum de descriminalizado-proibido, quanto mesmo da versão mais sofisticada, que diferencia descriminalização de legalização. Do ponto de vista teórico, este argumento toca em modelos de análise de políticas públicas que ressaltam a importância do desenho e dos instrumentos das políticas, e mesmo da ambiguidade e imprecisão, muitas vezes proposital, da legislação.

DESENVOLVIMENTO

A partir da constatação dessas problemáticas, foi realizada a compilação e análise dos dados referentes a legislação do aborto na América do Sul, em especial o Global Abortion Policies Database (GAPD, 2023) que é uma base de dados da Organização Mundial da Saúde, com informações referentes ao aborto de 197 países, a fim de fornecer um mapa e enriquecer a discussão teórica e científica sobre o assunto, democratizando o acesso e contribuindo com os estudos nesta área. A análise empírica abrange os países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. No senso comum costuma-se separar a legislação sobre o aborto em duas conformações, os países que descriminalizam o aborto e os que o proíbem. No entanto, essa divisão não contempla aspectos importantes do desenho ou do acesso aos direitos das mulheres no que diz respeito ao aborto. Com o intuito de dar um primeiro passo neste sentido, este trabalho considera três conjuntos de variáveis: a primeira é chamada “Fundamentos legais do aborto”. Esta variável identifica quais justificativas podem ser utilizadas para aborto, sendo elas: 1) a pedido da mulher (sem

necessidade de qualquer justificativa); 2) para salvar a vida da mulher; 3) para preservar a saúde da mulher (física, mental ou ambas); 4) em casos de deficiência intelectual ou cognitiva da mulher; 5) em casos de incesto; 6) em casos de estupro; 7) em casos de deficiência fetal (alterações que podem ocorrer no feto ainda durante a gravidez cujas causas podem ser genéticas, infecciosas, mecânicas, físicas, tóxicas, má alimentação da gestante, entre outras) incompatível com a vida; e 8) por razões econômicas ou sociais. Visto que as legislações podem ser confusas e contraditórias, optou-se por não realizar deduções das leis e políticas de aborto a fim de evitar a produção de interpretações discrepantes. Com isso, cada justificativa foi tratada de forma independente, ou seja, quando um país permite um fundamento, outros fundamentos legais não são automaticamente assumidos, a menos que estejam explicitamente mencionados no documento legal. Destaca-se que alguns países possuem uma base legal para o aborto quando a gestação oferece perigo de vida à mulher, mas não para preservar a saúde da mulher (seja ela física ou mental), o que justifica haver ambas categorias (2) para salvar a vida da mulher e 3) para preservar a saúde da mulher). A variável “aborto seletivo por sexo” não foi considerada na análise, dado que essa prática é mais comum em países asiáticos, onde as famílias dão prioridade ao nascimento de bebês do sexo masculino. Sobre essa temática, Guilhoto (2015) observa que, apesar de as mulheres latino-americanas serem discriminadas por um sistema tradicionalmente patriarcal, “o machismo na América Latina não chega a influenciar a preferência de bebês por sexo”. A OMS parte do princípio de que o aborto deve ser descriminalizado em sua totalidade, e, assim, recomenda aos Estados, por meio do Abortion Care Guideline (2022), que o aborto esteja disponível a pedido da mulher, menina ou outra pessoa grávida sem que seja necessário qualquer justificativa.

A segunda variável é “limites gestacionais”, e especifica que, dentro de cada possibilidade para realizar o procedimento, o tempo máximo de gestação permitido pela legislação. A idade gestacional, isto é, a duração da gestação, é definida pelo número de dias ou semanas que transcorreram desde o primeiro

dia da última menstruação normal da mulher para as mulheres com ciclos regulares. No caso das mulheres com ciclos irregulares, ou quando não se sabe quando foi a última menstruação normal, a idade gestacional pode ser definida pelo tamanho do útero estimado em semanas, baseado em um exame clínico ou em uma ecografia, que corresponde a um útero gestante da mesma idade gestacional datada pela última menstruação normal. A OMS recomenda pela promulgação de leis e regulamentações que proíbam o aborto baseado em limites de idade gestacional.

A terceira é chamada de “requerimentos adicionais”, que apresenta barreiras regulatórias e procedimentais para realização do aborto, são elas: 1) autorização de terceiros (requisito imposto pela lei no qual um indivíduo externo à mulher, seja ele um representante legal, parceiro, marido, um agente de saúde ou uma autoridade judicial, deve autorizar a realização do aborto mesmo que cumpridos os requisitos legais aplicáveis para o aborto); 2) relatório policial em casos de estupro; 3) aconselhamento obrigatório (aconselhamento prestado com o objetivo de dissuadir a mulher de abortar); e 4) período de espera compulsório (obrigatoriedade de esperar um determinado tempo entre a solicitação e, efetivamente, a obtenção do aborto). Posto que tais barreiras dificultam o acesso ao aborto e têm efeitos negativos para o efetivo exercício dos direitos humanos, a OMS recomenda pela sua remoção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados foi possível verificar que dentre os países que que legalizaram/descriminalizaram o aborto há diferenças substanciais em seus instrumentos. Para aborto a pedido da mulher a Colômbia possui um limite gestacional de 24 semanas, o dobro se comparado ao Uruguai, em que o acesso se dá apenas até a 12ª semana. Ademais, verificou-se uma variação crescente no limite gestacional conforme o tempo, dado que Uruguai, o primeiro país a legalizar 2012 é o que apresenta menor limite com 12 semanas; Argentina, segundo país a legalizar em 2020, apresenta um limite de 14 semanas; e Colômbia, último país a legalizar em 2022, possui o maior limite gestacional com

24 semanas. Acerca das barreiras para o acesso ao aborto, Uruguai é o país que apresenta mais requerimentos adicionais, posto que, para a realização do procedimento, solicita autorização de terceiros; relatório policial em casos de estupro; e período de espera compulsório. Colômbia, de maneira oposta, não possui nenhum dos 4 requerimentos adicionais, o que demonstra um maior acesso ao aborto. Os dados mostram que os abortos para salvar a vida da mulher, para preservar a saúde da mulher e em casos de estupro são os que mais aparecem entre os países em que o aborto é proibido com ressalvas. Dentre os outros fundamentos, Guiana e Bolívia são os únicos países a permitir aborto em casos de incesto, ao passo que apenas Guiana possui aborto em casos de deficiência fetal, e apenas Equador por razões econômicas ou sociais. Nos limites gestacionais também se verificaram diferenças significativas. Em casos de estupro, Bolívia e Equador impõe um limite de 22 semanas, enquanto o Chile permite somente até a 12ª semana, o que diminui o acesso ao aborto. No entanto, para salvar a vida da mulher, diferente de outros países, Chile é o único que não possui limite gestacional para realização do aborto, o que representa um maior acesso. No que se refere aos requerimentos adicionais, verificou-se que a maioria dos países em que o aborto é proibido com ressalvas não faz menção a tais instrumentos em suas legislações. Entre aqueles que mencionam, Guiana, Brasil, Chile e Peru solicitam a autorização de terceiros para a realização do procedimento, o que representa barreiras para o acesso ao aborto. Em contrapartida, Brasil e Bolívia não solicitam relatório policial em casos de estupro, o que facilita o acesso ao aborto.

Em uma análise conjunta dos resultados foi possível aferir dados importantes referentes aos instrumentos de cada país. Embora o Uruguai tenha legalizado a Interrupção Voluntária da Gestação até a 12ª semana, ele apresenta diversas barreiras para o acesso aos serviços. Um deles se refere aos limites gestacionais, posto que, o acesso   permitido somente até a 14ª semana em 28 casos de estupro, ao passo que, em países em que o aborto é proibido com ressalvas, como Bolívia e Brasil, o aborto é permitido até a 22ª semana para esses mesmos casos. O mesmo se aplica   solicita o de relatório policial para

casos de estupro, que é requerida pelo Uruguai, país que legalizou o aborto, mas não por Equador e Bolívia, países em que o aborto é criminalizado. A partir dos resultados foi possível organizar os países conforme o nível de acesso ao aborto presente na legislação, superando a dicotomia tradicional no senso comum de descriminalizado-proibido.

Verificou-se que Colômbia, Argentina e Uruguai possuem uma legislação facilitadora do aborto. Ainda que o Uruguai apresente mais barreiras para o acesso, ele ainda está à frente 29 das demais legislações por permitir o aborto a pedido da mulher. Guiana, Bolívia e Equador possuem uma legislação intermediária, uma vez que, apesar de não apresentarem aborto a pedido da mulher, possuem de 4 a 5 fundamentos para o aborto. Foram consideradas legislações restritivas as de Chile, Brasil, Peru, Paraguai e Venezuela, pois, ainda que alguns possuam limites gestacionais mais acessíveis, o aborto só é permitido em um ou dois fundamentos, geralmente para salvar a vida da mulher ou em casos de estupro, com exceção do Chile, que também permite quando o embrião ou feto apresenta patologia congênita adquirida ou genética incompatível com a vida extrauterina. Por último, se encontra a legislação do Suriname, a qual foi identificada como proibitiva, dado que o país não permite o aborto em nenhum dos casos. Tais resultados permitiram demonstrar a importância de se realizar uma análise detalhada dos instrumentos e aspectos específicos da legislação e das políticas públicas de aborto.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. Congreso. **Acceso a la interrupción voluntaria del embarazo**. 2021. Disponível em <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239807/20210115>.
- BRASIL. **Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 31 dez. 1990.
- CHILE. Ministerio de Salud. **Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales**. Ley 21.030. 2017. Disponível em <https://abortionpolicies.srhr.org/documents/countries/13-Chile-Law-on-depenalization-of-abortion-in-threecases-2017.pdf>.
- COLÔMBIA. Ministerio de Salud y Protección Social. Atención integral de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) en el primer nivel de complejidad: documento técnico para prestadores de servicios de salud: Bogotá, 2014.
- DINIZ, D.; MEDEIROS, M.; MADEIRO, A. **Pesquisa Nacional de Aborto 2016**.

- Ciência & Saúde Coletiva, v. 22, n. 2, p. 653-660, 2017.
- HORGA, M.; GERDTS, C.; POTTS, M. **The remarkable story of Romanian women's struggle to manage their fertility.** Journal of Family Planning and Reproductive Health Care, v. 39, n. 1, p. 2-4, 2013.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista Pós Ciências Sociais, São Luís, v. 9, n. 18, p. 1-44, 2012.
- LIPSKY, MICHAEL. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.** Russell Sage Foundation, 1980. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **The world health report 2008: primary health care now more than ever.** Geneva, 2008. Disponível em <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43949>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Women and health: today's evidence tomorrow's agenda.** Geneva, 2009. Disponível em <https://apps.who.int/iris/handle/10665/44168>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Abortion Policies and Reproductive Health around the World.** Geneva, 2014. Disponível em https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/AbortionPolicies_ReproductiveHealth.pdf
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Abortion care guideline.** Geneva, 2022. Disponível em <https://apps.who.int/iris/handle/10665/349316>.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Global Abortion Policies Database,** 2023. Disponível em <https://abortion-policies.srhr.org/> Acesso em: 05 fev. 2023.
- PEREIRA, C. **Entre a cruz e a espada: a (des)penalização do aborto na América Latina.** Florianópolis: Insular, 2021.
- PORTUGAL. Serviço Nacional de Saúde. **Relatório dos registos das interrupções da gravidez.** Lisboa, 2017.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.** Londres: University of California Press, 1984.
- UBEROI, D.; DE BRUYN, M.; GALLI, B. **Using human rights to address consequences of criminal laws on sexuality and reproductive autonomy.** The International Journal of Human Rights, v. 16, n. 7, p. 1023-1039, 2012.
- URUGUAI. Ministerio de Salud Pública. **Ley sobre interrupción voluntaria del embarazo.** Ley del aborto. Montevideo, 2012.
- VILAIN, A.; FRESSON, J.; REY, S. **Interruptions volontaires de grossesse: la baisse des taux de recours se poursuit chez les plus jeunes en 2021.** 2022. Disponível em <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/etudes-etresultats/interruptions-volontaires-de-grossessela#:~:text=Tr%C3%A8s%20marqu%C3%A9e%20%C3%A0%20partir%20de>

A IMPLEMENTAÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO DE HUMANIZAÇÃO EM HOSPITAIS da 13ª COORDENADORIA REGIONAL DE SAÚDE-RS²²⁷

Cláudia Tirelli²²⁸

Sâmila Patrícia Müller Sopelsa²²⁹

Resumo: Este trabalho discute como tem sido efetivada a formação dos Grupos de Trabalho de Humanização (GTH) em hospitais integrantes da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde do RS. A estruturação desses Grupos de Trabalho encontra-se prevista na Política Nacional de Humanização do Sistema Único de Saúde desde a sua criação, em 2003. A PNH busca promover transformações nas práticas cotidianas da área da saúde para melhorar a qualidade do atendimento aos usuários por meio da transversalidade, da indissociabilidade entre atenção e gestão, do protagonismo, corresponsabilidade e autonomia dos sujeitos (gestores, trabalhadores e usuários) e dos coletivos envolvidos com a produção da saúde. A partir da realização de uma revisão bibliográfica e de análise documental, o trabalho apresenta, inicialmente, uma breve contextualização sobre o surgimento da PNH e seus princípios. Aborda-se, na sequência, a contribuição dos estudos sobre implementação de políticas públicas (modelos *top-down*, *bottom-up* e modelos híbridos) e a análise da implementação do dispositivo Grupo de Trabalho de Humanização nos hospitais pesquisados em relação à existência do GTH, número de participantes e número total de funcionários das instituições.

Palavras-Chave: PNH; Grupo de Trabalho de Humanização; Implementação.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Humanização (PNH) do Sistema Único de Saúde (SUS) surgiu com o intuito de qualificar o atendimento nos estabelecimentos de saúde em todo o país. Consiste na “inclusão dos diferentes sujeitos (gestores, trabalhadores e usuários) no sentido da produção de autonomia, protagonismo e corresponsabilidade” (Brasil, 2010, p. 25).

A implementação de uma política pública depende de muitos fatores e, muitas vezes, ocorre de forma diferente do que foi planejada. Isso se deve a alta complexidade envolvida no processo de implementação.

A PNH possui muitos dispositivos, entre eles o Grupo de Trabalho de Humanização (GTH). Os dispositivos são as atividades recomendadas a serem desenvolvidas no dia a dia envolvendo grupos com a intenção de promover mudanças na atenção e na gestão. Neste artigo será analisado como está sendo

²²⁷ Este trabalho faz parte da pesquisa que vem sendo desenvolvida para a dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

²²⁸ Doutora e Mestre em Sociologia. Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Email: ctirelli@unisc.br

²²⁹ Graduada em Arquitetura e Urbanismo. Email: amila.muller@yahoo.com.br

implementado o dispositivo GTH em nove hospitais da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul.

Em relação às Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS), o Rio Grande do Sul possui 18 Coordenadorias, que são uma extensão da Secretaria Estadual da Saúde, com sedes em municípios distribuídos pelo Estado. Cada coordenadoria é responsável pelas ações em saúde nos municípios integrantes da sua área de abrangência. A 13ª CRS atende 13 municípios: Candelária, Gramado Xavier, Herveiras, Mato Leitão, Pantano Grande, Passo do Sobrado, Rio Pardo, Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vale do Sol, Vale Verde, Venâncio Aires e Vera Cruz.

O SURGIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE HUMANIZAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS

A Política Nacional de Humanização (PNH) do Sistema Único de Saúde (SUS) consiste em um conjunto de diretrizes e princípios que visam a humanização da atenção e da gestão no Sistema Único de Saúde. É uma política de extrema relevância social e busca transformar as relações de trabalho e de cuidado a partir da valorização dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de produção de saúde: usuários, trabalhadores e gestores (BRASIL, 2010). A PNH foi lançada em 2003 pelo Ministério da Saúde e também é conhecida como HumanizaSUS.

Os estudos sobre o processo de implementação do SUS demonstraram que, mesmo com os progressos alcançados na implantação de seus princípios norteadores e na descentralização da gestão e atenção, o sistema continuava a apresentar vários problemas, entre eles, a falta de integração entre os processos de trabalho e os profissionais da saúde, bem como entre estes e a rede assistencial. Não havia investimento na qualificação dos trabalhadores, principalmente em relação a gestão participativa e ao trabalho em equipe e, como consequência, inexistia uma preparação para lidar com a dimensão subjetiva das práticas de atenção. Nessas análises, o SUS ainda aparecia como um sistema burocratizado e verticalizado (TOLEDO, 2008).

Para tentar aumentar a qualidade e sanar as questões negativas foi criado, então, o Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar – PNHAH, considerado como a iniciativa de humanização mais importante da época compreendida entre os anos de 2000 e 2002 pelo Ministério da Saúde. Havia, no período, um grande número de queixas dos usuários em relação a maus tratos nos hospitais. O SUS, enquanto sistema de saúde público, apresentava contradições e heterogeneidades, como serviços de ponta ao lado de serviços sucateados, solidificação do modo obsoleto de operar o serviço, burocratização e situações de violência institucional. Apesar disso, nos hospitais já existiam iniciativas para promover a humanização, realizadas pelos próprios funcionários. Por serem ações individuais, eram setorizadas, isto é, não tinham o envolvimento de toda a instituição e seus profissionais, o que impedia uma mudança cultural no atendimento. Sensível a estas situações, o Ministério da Saúde convidou profissionais da área de saúde mental, mais precisamente psicanalistas, para criar um projeto de trabalho voltado a humanização dos serviços hospitalares públicos, com o objetivo de promover uma mudança na cultura de atendimento em saúde do Brasil. Surgiu, então o Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar – PNHAN que consistia em disseminar as ideias de humanização através de diagnósticos situacionais e promoção de ações conforme as realidades locais. Inovador, o programa dava destaque a transformação das relações interpessoais através do estudo dos fenômenos no campo das subjetividades (BRASIL, 2001; RIOS, 2009).

Em 2003, a PNHAH passou por uma revisão e foi lançada a Política Nacional de Humanização (PNH), mas agora abrangendo todos os estabelecimentos de saúde, não mais somente os hospitais. Nesse contexto, a humanização concentra sua atenção nos processos de trabalho e nos modelos de gestão e planejamento, influenciando diretamente no dia a dia da instituição, exatamente onde surgiam os vícios e os casos de violência institucional. (RIOS, 2009).

A PNH consiste na “inclusão dos diferentes sujeitos (gestores, trabalhadores e usuários) no sentido da produção de autonomia, protagonismo

e corresponsabilidade” (BRASIL, 2010, p. 25). Ainda, é importante a “inclusão do coletivo seja como movimento social organizado, seja como experiência singular sensível (mudança dos perceptos e dos afetos) dos trabalhadores de saúde quando em trabalho grupal” (BRASIL, 2010, p. 25).

Os princípios da PNH são: Transversalidade: a comunicação entre todos os sujeitos envolvidos no processo de produção da saúde deve ser ampliada e incentivada. A relação e a comunicação devem ser transformadas para que haja uma modificação e desestabilização nos territórios de poder existentes, tanto nas relações de trabalho, quanto intra e intergrupos. A comunicação entre os diferentes profissionais de saúde deve ser facilitada para garantir a continuidade do cuidado.

Indissociabilidade entre atenção e gestão: a mudança na forma de cuidar dos pacientes está ligada às modificações na forma de gerenciar e organizar o trabalho. O cuidado com o paciente é influenciado pela forma como o trabalho é gerenciado e organizado. A saúde é um processo que envolve tanto o indivíduo quanto a sociedade, com a inseparabilidade entre produção de saúde e produção de sujeitos. No contexto da saúde, a produção de sujeitos está relacionada à forma como os indivíduos são cuidados e tratados pelo sistema de saúde. As práticas de saúde podem ter um impacto significativo na forma como os indivíduos se percebem como sujeitos, tanto no âmbito físico quanto no âmbito psicológico. A produção de sujeitos também está relacionada à forma como os indivíduos participam do processo de cuidado. Quando estes são envolvidos na tomada de decisões sobre sua saúde, eles têm uma maior sensação de autonomia e controle.

Protagonismo, corresponsabilidade e autonomia dos sujeitos e dos coletivos: “trabalhar implica a produção de si e na produção do mundo, das diferentes realidades sociais, ou seja, econômicas, políticas, institucionais e culturais” (BRASIL, 2010, p. 24). As mudanças na gestão e na atenção ganham maior efetividade quando são produzidas pela afirmação da autonomia dos sujeitos envolvidos, ou seja, permitir que possam tomar decisões e agir de forma

independente, e pela partilha de responsabilidades, isto é, trabalharem juntos para alcançar um objetivo comum (BRASIL, 2010).

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A implementação de uma política pública é um processo bastante complexo. A política planejada, muitas vezes, é diferente daquela implementada nos distintos territórios. É importante olhar para o processo de implementação visando entender como ele ocorre na prática e quais são seus possíveis efeitos.

O modelo do ciclo de políticas públicas, também chamado de abordagem sequencial, possui três fases: formulação, implementação e avaliação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). A formulação foca na elaboração de soluções para problemas. A implementação é a execução da política e a avaliação é a medição dos resultados, alcançados ou não. Os pesquisadores focam na análise dos resultados para daí formular novas políticas corrigindo os erros apontados na anterior.

Embora na atualidade se trabalhe cada vez mais como modelos de análise híbridos, ou que consideram a formulação e a implementação como processos contínuos, tradicionalmente as análises da implementação foram desenvolvidas a partir de dois modelos opostos: o modelo *top-down* ou desenho prospectivo e o modelo *bottom-up* ou desenho retrospectivo. O primeiro “se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre política e administração, focando no controle e na hierarquia” (LOTTA, 2014, p. 190). Para esta corrente a elaboração da política pública e a implementação são duas etapas independentes. O foco é a formulação da política que seria “permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. [...] Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 102-103).

No modelo *bottom-up*, ou desenho retrospectivo, a implementação é vista como um processo no qual as intenções, contidas na fase do planejamento da política, são modificadas ao longo do caminho. Assume-se que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Como resultado, uma

abordagem *bottom-up* leva a um olhar longitudinal para o processo de criação de política, observando “a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e a época em que o programa foi substancialmente alterado” (LOTTA, 2014, p. 190). Nessa perspectiva, os objetivos e planos são menos importantes do que os processos, pois os resultados não podem ser determinados com antecedência. A política pública é, portanto, flexível, adaptando-se às circunstâncias (LOTTA, 2014). Em resumo, uma abordagem *bottom-up* de criação de política enfatiza a flexibilidade e a adaptabilidade, em oposição à rigidez e à previsibilidade, além disso, leva em consideração “elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 102). De acordo com LOTTA (2014, p. 192), ao estudar a implementação de políticas públicas:

basicamente dois focos de atenção devem ser incorporados às análises [...]: ampliação do olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos, considerando a implementação como interação; e ampliação do olhar para os valores dos diversos atores envolvidos no processo. Para ampliar a análise da implementação, devemos considerar as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo e, portanto, as pressões, os valores, princípios e objetivos que entram em jogo.

Desta forma, é necessário dar importância aos “procedimentos, às restrições, às estruturas, aos incentivos, aos encorajamentos e às proibições. [...] examinar os padrões de interação para compreender porque as ações foram feitas daquela forma” (LOTTA, 2014, p. 193). Assim, “os estudos de implementação começaram a observar o que acontecia na base, buscando identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento das pessoas” (LOTTA, 2014, p. 190).

A IMPLEMENTAÇÃO DO DISPOSITIVO GTH – GRUPO DE TRABALHO DE HUMANIZAÇÃO – DA POLÍTICA NACIONAL DE HUMANIZAÇÃO

Decidiu-se por fazer um estudo nos hospitais integrantes da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde, que são: Hospital Beneficente Candelária, Hospital Beneficente Sinimbu, Hospital Beneficente Vale do Sol, Hospital Vera

Cruz, Hospital Regional do Vale do Rio Pardo (Rio Pardo), Hospital São Sebastião Mártir (Venâncio Aires), Hospital Ana Nery, Hospital Beneficente Monte Alverne, Hospital Santa Cruz, sendo estes 3 últimos localizados em Santa Cruz do Sul. Realizou-se um levantamento relacionado ao dispositivo GTH, isto é, o Grupo de Trabalho de Humanização preconizado pela Política Nacional de Humanização como um dos dispositivos a serem implementados pelos estabelecimentos de saúde. Além disso, o número de pessoas que participam do grupo e o número total de funcionários do estabelecimento também foram questionados. Esses dados são apresentados na tabela a seguir. Na última coluna é apresentada a porcentagem de funcionários que participam do GTH em cada estabelecimento.

Quadro 29 - Existência de GTH – Grupo de Trabalho de Humanização, número de participantes e número total de funcionários da instituição. ²³⁰

	Possui GTH (Grupo de Trabalho de Humanização)	Quantas pessoas integram o grupo?	Quantos funcionários o estabelecimento possui?	Porcentagem de funcionários que participam do grupo em relação ao número total de funcionários do hospital (%)
Hospital Beneficente Candelária	Não	-	228	-
Hospital Beneficente Sinimbu	Sim	7	86	8,13
Hospital Beneficente Vale do Sol	Sim	4	54	7,40
Hospital Vera Cruz	Sim	10	137	7,29
Hospital Regional do Vale do Rio Pardo	Sim	6	268	2,23
Hospital São Sebastião Mártir	Sim	33	793	4,16

²³⁰ Em relação ao número total de funcionários foi consultado o site do CNES (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde). Disponível em <https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp> Acesso em: 12 Mar 2024. Em relação ao número de funcionários integrantes do GTH, foi entrado em contato com um funcionário de cada estabelecimento e solicitada esta informação.

Hospital Ana Nery	Sim	15	748	2,00
Hospital Beneficente Monte Alverne	Sim	2	72	2,77
Hospital Santa Cruz	Sim	17	1965	0,86

Elaboração: Sâmila Sopelsa, 2024.

Estas informações mostram que os hospitais da 13ª CRS têm a preocupação de implementar o dispositivo GTH da Política Nacional de Humanização, tendo em vista que somente um estabelecimento, o Hospital de Candelária, ainda não possui este dispositivo. Em relação ao número de funcionários que participam do GTH, é possível perceber uma adesão relativamente pequena, quando se analisa a última coluna da Tabela 01. Nenhum dos estabelecimentos chegou a 10% de funcionários participando. Porém, a Política Nacional de Humanização não determina um número ou porcentagem mínima de adesão ao grupo.

Em pesquisa exploratória realizada no Hospital Santa Cruz, para o projeto de dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, foi informado que a participação no GTH não é obrigatória, ou seja, cada funcionário possui liberdade para decidir se quer se integrar ao grupo ou não. Sob esse ponto de vista, é possível afirmar que isso possibilita exercer o protagonismo e a autonomia preconizada pela PNH, no momento em que somente o trabalhador realmente interessado na humanização participa das atividades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional de Humanização do Sistema Único de Saúde – SUS representa um importante marco na busca pela melhoria da qualidade do atendimento e pela valorização dos usuários e profissionais de saúde. Os hospitais desempenham um papel crucial na efetivação dessas diretrizes, sendo espaços onde as políticas públicas se materializam e enfrentam desafios específicos. Desde sua criação em 2003, a PNH tem possibilitado a transformação das práticas em saúde, através de princípios como a transversalidade, indissociabilidade entre atenção e gestão, protagonismo,

corresponsabilidade e autonomia dos sujeitos e dos coletivos. Apesar disso, a implementação da PNH enfrenta desafios complexos.

O Grupo de Trabalho de Humanização (GTH) é um dos dispositivos, dentre vários, da Política Nacional de Humanização, que devem ser implementados nos estabelecimentos de saúde, tanto públicos, quanto privados. Através dos dados levantados é possível perceber que os hospitais da 13ª CRS, excetuando-se o Hospital Beneficente Candelária, possuem o grupo estabelecido. Outro ponto importante é a não obrigatoriedade de participação dos funcionários, o que mostra que os nosocômios possibilitam o exercício da autonomia por parte dos trabalhadores, deixando-o livre para escolher. Desta forma, pode-se dizer que no GTH somente estarão pessoas com real interesse em criar objetivos para a implementação da humanização no estabelecimento de saúde. A pesquisa ainda está em fase embrionária e possibilitará ainda muitas análises importantes, através do levantamento de dados que se seguirá daqui para frente.

A análise da implementação de políticas públicas cria um cenário amplo onde vários fatores influenciam na forma como a política será aplicada na prática. Apesar de a normativa determinar os objetivos a serem atingidos, o dia a dia do trabalho nas instituições pode criar situações onde não é tão simples atender às exigências preestabelecidas. Isso mostra que os estudos de vários autores contemporâneos sobre implementação estão condizentes com a realidade empírica.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Documento Base para Gestores e Trabalhadores do SUS. Brasília, 2010.

BRASIL. **Ministério da Saúde. Secretaria de Assistência à Saúde. Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar**, Secretaria de Assistência à Saúde. – Brasília, 2001.

CNES. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde**. Disponível em <https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp> Acesso em 12 Mar 2024.

LIMA, Luciana L., D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.



II SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas Públicas: governança e municipalismo fronteiriço

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas.** São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

RIOS, Izabel Cristina. **Humanização: a essência da ação técnica e ética nas práticas de saúde.** Revista Brasileira de Educação Médica, v. 33, n. 2, p. 253–261, abr. 2009.

TOLEDO, Luiz Carlos de Menezes. **Feitos para cuidar: a arquitetura como um gesto médico e a humanização do edifício hospitalar.** 2008. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

GT 12 – POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL NOS TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA

CONSELHOS DE JUVENTUDE NOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS: REPRESENTAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Douglas Ferreira dos Santos²³¹
Prof. Dr. Maurício Perondi²³²

Resumo: A presente pesquisa tem o objetivo de identificar, na legislação dos municípios gaúchos que possuem lei ou decreto de criação de um conselho de juventude, como foram definidas as possibilidades de participação e representação da sociedade civil. Para tal, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022, foram coletados dados disponibilizados nos sites institucionais das prefeituras e na plataforma Leis Municipais. Nesta etapa da pesquisa, a fim de identificar quantos municípios possuem uma lei ou decreto de criação de conselhos de juventude, os dados foram tabulados e analisados. Os resultados apontam para a importância de o acesso e a participação das diferentes representatividades da sociedade civil nos conselhos sejam assegurados na legislação.

Palavras-chave: Conselhos de Juventude; Controle Social; Participação da Sociedade Civil.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, prevê no parágrafo único do Art. 1º que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2015, p. 11). Sendo assim, é assegurado a todo cidadão brasileiro o direito à participação, e diversos são os seguimentos da sociedade civil propícios para o controle social.

Dentre as iniciativas de participação no Brasil (fóruns temáticos, debates, orçamentos participativos entre outros espaços), os conselhos têm sido ferramentas de diálogo entre a população e o poder público, sendo espaços mediadores e negociadores entre esses atores ou setores da sociedade (GOHN, 2000).

Os conselhos são classificados, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2013), em quatro tipos: consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo. O consultivo tem o compromisso de estudar e indicar

²³¹ Discente da Especialização em Educação Social e Direitos Humanos (EESDH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: acervo.dfs@gmail.com.

²³² Doutor em Educação. Professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: mauricioperondirs@gmail.com.

ações ou políticas; o deliberativo tem o poder de decidir quais políticas devem ser implantadas; o fiscalizador investiga as ações e o orçamento das políticas específicas e, por fim, o normativo é o que estabelece normas para o funcionamento das políticas (PEREIRA *et al.*, 2016). Cada conselho tem sua especificidade, podendo ter uma ou mais funções.

Segundo uma pesquisa sobre mapeamento de estudos sobre conselhos, os de saúde, assistência social e o da criança e do adolescente constituíram maioria em função da exigência do governo para repasses de verbas. Somente a partir de 2003 passou a haver pluralização das demais áreas políticas (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Os conselhos municipais e estaduais de juventude passaram a ter notoriedade no território nacional a partir das ações desenvolvidas pela Secretaria Nacional da Juventude (SNJ) e pelo Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), instituídos pela Lei n. 11.129, e consolidados como meios legítimos de participação da juventude para garantir os avanços nas políticas públicas.

Diante deste contexto, esta pesquisa teve por objetivo identificar quais as possibilidades de participação da sociedade civil nos conselhos de juventude dos municípios gaúchos. Sendo assim, os dados aqui analisados foram coletados entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022, nos sites institucionais das prefeituras e na Plataforma LeisMunicipais, a fim de identificar quantos municípios possuem uma lei ou decreto de criação de conselhos de juventude. As informações resultaram em uma monografia de conclusão do curso de especialização em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal de Pelotas (SANTOS, 2022).

Diante do exposto, buscou-se identificar as formas de participação da sociedade civil previstas nesses processos. Como meio de sistematização, será apresentada uma breve reflexão sobre os conselhos de controle social e, posteriormente, as informações analisadas e apontamentos pertinentes ao tema. Por fim, algumas considerações resultantes da análise dos dados.

Vale destacar que as reflexões aqui realizadas poderão – em vários momentos – representar um recorte da pesquisa desenvolvida junto ao Centro de Ciências Socio-Organizacionais (UFPel).

OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL: TRAJETÓRIA E REFLEXÕES

Com o advento da República Nova e com a consolidação da CF em 1988, passou a ser garantida, pelo menos na legislação, a participação direta dos cidadãos nas agendas governamentais, de políticas públicas e controle social. Essa relação entre o Estado e a sociedade é uma resposta aos anseios de uma coletividade, ou seja, os conselhos participativos são um dos espaços possíveis de manutenção ou mudança do *status quo*.

Desta maneira, os conselhos são expressões dos interesses de um coletivo sobre determinado segmento, que são capazes de apontar e/ou tomar decisões sobre as mais variadas demandas presentes na sociedade. O controle social, então, é a necessidade de “forçar” o Estado, fazendo com que as estruturas que o compõem estejam a serviço do público e garantindo que o poder, de fato, emane do povo.

Os setores liberais e da esquerda, no campo político, concordam que os conselhos são instrumentos que permitem o exercício da cidadania. A diferença é que para a esquerda são possibilidades reais de uma efetiva participação democrática, enquanto para os setores liberais, constituem um mecanismo de colaboração.

A própria palavra exprime o seu significado. A etimologia de “conselho”, segundo o dicionário Aurélio, é originária do latim “*consilium*” e significa deliberação. No cotidiano, o seu uso é empregado quando a opinião é expressa a alguém sobre algo, o que não é muito diferente na gestão pública, pois o conselho é composto por membros da sociedade (representando a si ou à organização) com a atribuição de refletir sobre determinado assunto e gerar um parecer e/ou apontar uma ação.

Desde 1996, a legislação preconiza que em algumas áreas sociais os municípios devem possuir seus respectivos conselhos para o recebimento de

recursos financeiros. Essa medida explica o porquê de a maioria dos conselhos municipais terem surgido após essa data e, apesar da legislação incluir como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, os conselhos constituem-se como novos atores paritários e deliberativos, embora pareceres oficiais os tenham restringido apenas para aconselhamento e consultas, sem tomada de decisão (GOHN, 2006).

Por considerar que apenas a opinião não basta, a autora Maria Gohn (2006) destacou a necessidade de reafirmar o caráter essencialmente deliberativo dos conselhos em todas as instâncias, pois há municípios em que sua implementação se caracteriza mais como de natureza jurídico-formal, como um instrumento de controle dos prefeitos, do que como representação – de fato – da comunidade e, dessa maneira, seus objetivos (controle e fiscalização da coisa pública) não são minimamente atendidos (GOHN, 2006).

Gohn (2006) aponta para as implicações do debate sobre o papel e a natureza (consultivo ou também deliberativo) dos conselhos, e destaca que a necessidade de intervir nessa discussão dá-se por entender que sua implementação decorre das lacunas existentes nas questões implícitas no debate, que são:

[...] a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento de seu planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos; uma ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e suas origens; a existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; a não existência de ações coordenadas entre eles, etc. (GOHN, 2006 p. 8-9).

Há, para Gohn (2006), duas posições em relação ao papel central dos conselhos. A primeira limita-os como auxiliares do Poder Legislativo e, a segunda, como órgãos fiscalizadores atuantes dentro do Executivo, segundo o modelo de gestão descentralizada implicando um estilo de governo como diretrizes e eixos fundamentais do exercício da cidadania: a participação (GOHN, 2006).

Em relação à composição dos conselhos, a paridade não é apenas numérica, mas, segundo Gohn (2006), certa igualdade no acesso às informações. Embora a disparidade seja grande em relação à participação do governo e os representantes da sociedade civil, pois o primeiro participa dentro de um suporte administrativo remunerado, enquanto os demais não têm, por lei, remuneração (exceto o conselho tutelar), além da falta de capacitação e estrutura administrativa própria (GOHN, 2006).

Os representantes da sociedade civil, geralmente, são atores sociais identificados com a pauta do seu segmento e, por vezes, com bastante experiência resultante de trajetória como participantes de diversas organizações religiosas, esportivas, culturais, assistenciais etc.

Os conselhos de direitos da criança e do adolescente, das mulheres, dos idosos, dos negros, da juventude etc. são exemplos de que em muitos deles há uma transversalidade, ou seja, as pautas perpassam diferentes serviços públicos e direitos previstos.

O Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) foi instituído pela Lei n. 11.129/2005, a mesma que criou a Secretaria Nacional de Juventude e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e, ao longo de sua história, passou por várias reformulações. Mesmo sendo um espaço consultivo, contribuiu centralmente para a elaboração dos principais programas e ações de juventude na SNJ e de outras áreas de governo. O CONJUVE passou de um espaço composto por indicação, quando da sua criação, para um conselho eleito por meio de edital público e eleição em assembleia. Hoje, o CONJUVE perdeu espaço, vendo diminuir ainda mais a sua incidência.

No que se refere ao Conselho Estadual de Juventude do Rio Grande do Sul (CONJUVE/RS), sua criação é de 11 de junho de 2013, por meio da Lei n. 14.246, e sua composição está definida em 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade civil.

O COMJUVE/RS manteve-se em atividade apenas durante a sua primeira gestão (2014-2015); em seguida, desarticulou-se pelas dificuldades das organizações da sociedade civil em manter um diálogo entre si e, também, pela

falta de interesse e apoio do Poder Executivo do RS. Esse, por sua vez, demonstra a falta de disposição para propiciar espaços de participação e controle social.

A presença de conselhos municipais de juventudes no Rio Grande do Sul é anterior à criação nas esferas estadual e federal. São articulações pioneiras que, certamente, fazem parte das discussões sobre controle social das políticas para as juventudes.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE JUVENTUDE NO RS: REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A delimitação do “regional”, nesta pesquisa, caracteriza-se pela organização territorial (os municípios gaúchos) e, também, por regiões a partir de características em comum (organizado em Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs)²³³.

Nos deteremos à composição prevista na lei ou decreto de criação do conselho de juventude, ou seja, nas formas de participação da sociedade civil previstas. Do total de 497 municípios gaúchos, até o período da coleta de dados, 78 possuem a legislação que preconiza o funcionamento do conselho de juventude, desse modo, totalizando apenas 15,3%.

Debruçar-se sobre os contextos de formulação de conselhos de juventude é, também, adentrar no protagonismo juvenil, pois o despertar do jovem para o envolvimento com os temas que são transversais ao seu cotidiano acontece em diferentes espaços (movimentos estudantis, igrejas, partidos políticos etc.), acessos (ensino básico, ensino superior, cursos profissionalizantes etc.) e situações (discursos, manifestações, atos etc.).

²³³ Cf. **Atlas Socioeconômico do RS**: “[...] são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Seus principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente. Disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em mar. 2022.

A escolha por integrar um movimento de luta coletivo ou por uma atuação individual acontece quando o sujeito é capaz de fazer, como pontuou Paulo Freire, uma “leitura de mundo” e possuir um sentimento de estranhamento frente a situações de sua realidade. Assim, o desejo por mudança começa a fazer parte de suas decisões e atuações cotidianas, mas para tanto, é preciso autonomia.

A participação é o único meio de transformar a realidade. É a partir da prática que o processo democrático acontece na vida dos cidadãos, que, segundo Pedro Jacobi (2005), tem três objetivos:

- 1) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa e 3) desenvolver a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades (JACOBI, 2005, p. 231).

Com as mudanças sociais e políticas é que surgem as políticas públicas, no intuito de questionar a posição do Estado como o principal ator das políticas sociais. A participação deveria ser pensada a partir dos grupos interessados e não pela ótica do próprio Estado. Para exigir que o Estado escute as demandas dos cidadãos, é que diversos setores da sociedade se organizam, dentre eles, os jovens através dos conselhos de controle.

A seguir, no próximo quadro, elaborada a partir de informações coletadas nesta pesquisa, é possível identificar o quantitativo de municípios que possuem uma lei ou decreto de criação de conselho de juventude. Focaremos nas especificidades, sendo assim, no quantitativo da previsão da participação da sociedade civil.

Quadro 30 - Quantitativo de municípios, por Corede, nos quais tem lei/decreto de criação do conselho de juventude

COREDE	Nº DE MUNICÍPIOS	Nº DE CONSELHOS	COMPOSIÇÃO	Observação
Sul	22	06	Paritário/ Superior	
Metropolitano Delta do Jacuí	10	08	Paritário	Triunfo
Alto da Serra do Botucaraí	16	02	Paritário/ Superior	Gramado Xavier



Alto Jacuí	14	02	Paritário/ aberto	Em	Não Toque	Me
Campos de Cima da Serra	10	01	Paritário	-		
Celeiro	21	01		-		
Central	19	03	Fixo/ Paritário	-		
Centro Sul	17	01	Paritário	-		
Fronteira Noroeste	20	01	Fixo	-		
Fronteira Oeste	13	05	Fixo/ Paritário/ Superior	-		
Litoral	21	04	Fixo/ Paritário/ Superior	-		
Médio Alto Uruguai	22	05	Fixo	-		
Missões	25	02	Paritário/ Fixo	-		
Nordeste	19	01	Fixo	-		
Noroeste Colonial	11	03	Paritário		Condor	
Norte	32	04	Paritário/ Fixo	-		
Paranhana Encosta da Serra Produção	10	02	Inferior/ Paritário		Igrejinha	
	21	02	Fixo			
Rio da Várzea	20	01	Inferior		Liberato Salzano	
Serra	32	06	Superior/ Paritário/ Fixo	-		
Vale do Caí	19	02	Fixo		Capela de Santana	
Vale do Rio dos Sinos	14	07	Superior/ Paritário	-		
Vale do Rio Pardo	23	04	Fixo/ Paritário	-		
Vale do Taquari	36	05	Fixo/ Paritário/ Superior	-		
Campanha	7	-	-	-		
Hortênsias	7	-	-	-		
Jacuí Centro	7	-	-	-		
Vale do Jaguari	9	-	-	-		
Total	497	78	-	-		

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Santos (2022).

Na coluna Composição, estão aglutinadas informações referentes às possibilidades de participação da sociedade civil preconizada pela legislação de cada município para os conselhos de juventude. Desse modo, identificamos as seguintes situações: paritário (quando há igualdade entre a participação do poder público e a da sociedade civil); superior (quando o número de

representantes da sociedade civil é maior); em aberto (quando a lei permite reformulações relacionadas à representação); fixo (quando estão previstas as entidades/organizações participantes); e inferior (quando a representação da sociedade civil é menor do que a do poder público).

Nos municípios de Planalto (Corede Médio Uruguai), Triunfo (Corede Metropolitano Delta do Jacuí), Garibaldi e Nova Prata (ambos do Corede Serra), os conselhos de juventude estão acompanhados de outra política/segmento. Em Triunfo, foi criado um conselho conjunto para juventude e esporte; do mesmo modo, em Garibaldi, foram agrupadas juventude e adolescência para a composição da estrutura do conselho municipal; já nos demais municípios, quais sejam, Planalto e Nova Prata, o conselho é da juventude rural.

No município de Condor (Corede Noroeste Colonial), a composição é superior, o que foi identificado nesta etapa da pesquisa, pois no primeiro acesso aos dados essa informação não estava disponível. Em Igrejinha (Corede Paranhana Encosta da Serra) e Liberato Salzano (Corede Rio da Várzea), a composição de representantes da sociedade civil é inferior, de modo que as deliberações das políticas públicas de juventude, pelos respectivos conselhos, estão condicionadas às decisões do poder público. Dessa forma, o órgão fiscalizador não atua em sua integralidade, pois o número de representantes da sociedade civil é insuficiente para, por exemplo, confrontar nos debates e/ou às medidas adotadas. No primeiro município em questão, Igrejinha, o artigo 4º da Lei n. 4.417/2012 dispõe sobre a criação do conselho e prevê a composição de cinco membros titulares de órgão governamental e quatro representantes não governamentais.

No município de Gramado Xavier (Corede Alto da Serra do Botucaraí), a Lei n. 258/1997, que criou o conselho de juventude, previa em sua representação a indicação do legislativo. Todavia, a participação do poder legislativo em conselhos de controle social é contraditória, pois ambos são “órgãos” fiscalizadores. O inciso II do artigo 9º da Lei n. 11.129/2005, lei de criação do Conjuve, foi vetado. Na composição ficava assegurada a representação do

Poder Legislativo, ferindo a tripartição dos poderes e sendo, portanto, inconstitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos de controle social são uma das possibilidades previstas na Constituição Federal para participação direta da sociedade nas decisões do Estado. São espaços de representação dos segmentos organizados ou, diretamente, dos próprios cidadãos. Trata-se de órgãos, por sua natureza, fiscalizadores, mas podendo desempenhar outras funções, como de caráter consultivo, deliberativo, normativo, propositivo, de assessoramento etc.

É o meio dos sujeitos e das entidades acompanharem as agendas locais, um meio de pressionar o Estado a cumprir seus deveres e de exercer a cidadania. O controle social é relevante para pautar as demandas emergentes a serem garantidas pelo Estado de bem-estar social.

O surgimento de conselhos no Brasil intensificou-se na década de 1990 e, a partir de 2005, o Estado passou a pautar os conselhos de juventudes nas diferentes esferas. Para garantir a permanência e os avanços nas políticas públicas de juventude no RS, a presença do conselho estadual de juventude é fundamental para dar visibilidade às demandas emergentes desse segmento societário. Por sua vez, os diversos municípios que compõem as diferentes regiões do COREDE são essenciais para um desenvolvimento regional que reconheça e enxergue o jovem enquanto sujeito de direitos. Nesse sentido, evidencia-se a importância de que o acesso e a participação das diferentes representatividades da sociedade civil nos conselhos sejam assegurados na legislação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova** [online], n. 94, p. 255-294, 2015. ISSN 0102-6445. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0102-64452015009400009>. Acesso em 2 out. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Edições Câmara, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana**. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; TADEI, Emilio (org.). Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores. Buenos Aires: Clacso, 2000.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, 2006. Disponível em http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/6008. Acesso em 9 maio 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em https://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf. Acesso em mar. 2024.

JACOBI, Pedro. Participação. In: FERRARO JÚNIOR, Luiz Antonio. **Encontros e caminhos: formação de educadores (ES) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA: Departamento de Educação Ambiental, 2005.

PEREIRA, Rafael Moraes; ROBERTO, Rúbia Fonseca; GAVA, Rodrigo; SILVA, Edson Arlindo. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Relações entre Estado e Sociedade Civil no Contexto Local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v. 5, n. 1, jan./jun. 2016.

SANTOS, Douglas Ferreira dos. Políticas públicas: Conselhos municipais de/da Juventude no Rio Grande do Sul. 2022. 77 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional) – Centro de Ciências Socio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

AS FUNÇÕES DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL PELOS ENTES DA FEDERAÇÃO

Wilian Pires Santos²³⁴

Resumo: O presente artigo tem por objetivo buscar compreender o que seja vigilância socioassistencial, principalmente no que tange à sua função de tomar conhecimento das situações de vulnerabilidade social existente em um dado território e monitorar e avaliar a qualidade dos serviços prestados às populações vulneráveis. Discorre-se, primeiramente, sobre as funções dos Entes Federativos sob uma ótica mais geral, e, depois, sobre as funções de cada Ente da Federação no que tange aos aspectos específicos, que são: informação, monitoramento e avaliação. Verificou-se, assim, que à União e aos Estados cabe um papel mais sistemático normativo, de planejamento, organização, capacitação e informativo, de modo que aos Municípios resta desempenhar tais funções mantendo contato direto com o público alvo, mormente no desempenho das atividades dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS.

Palavras-chave: Vigilância Socioassistencial; Poder Público; Funções.

INTRODUÇÃO

Tratar sobre Assistência Social no presente momento de nossa conjuntura política e social é tarefa árdua, posto que gera animosidades em todos os espectros políticos. Há aqueles que defendem com veemência a proteção social por parte do Estado aos desassistidos, por outro lado, também há quem defenda uma redução do “tamanho” do Estado e sua ingerência sobre a vida da população.

Não obstante, fato é que a Assistência Social é parte integrante do tripé que compõe a Seguridade Social em nosso país, esta disposta nos artigos 194 a 204 da Constituição Federal. Assim, em que pese as paixões ideológicas oriundas do posicionamento político-partidário do povo brasileiro, há que se compreender que a proteção social e a defesa da dignidade de todos os brasileiros é um fato e, mais do que isto, um direito básico e dever do Estado, não podendo se descolar de suas funções.

Contudo, discorrer sobre o tema não é algo simples, haja vista a complexidade da matéria, a estrutura institucional que a ela é disponibilizada, o teor normativo existente para efetivá-la, bem como o rigor científico que a

²³⁴ Graduação em Direito, Faculdade CNEC Santo Ângelo. Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. Mestrando em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa, campus São Borja. E-mail: wiliansantos.aluno@unipampa.edu.br

questão exige. Portanto, o que se busca com o presente trabalho, é estudar apenas uma das partes integrantes da Política de Assistência Social, qual seja, a Vigilância Socioassistencial.

Desta forma, tem-se que a relevância do presente estudo está em facilitar a compreensão do que seja a Vigilância Socioassistencial, de que forma ela é abordada pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS – 2012), bem como, para se compreender quais são as responsabilidades de cada Ente Federativo na sua efetivação. Compreender os aspectos conceituais é de suma importância para que tenhamos mecanismos e meios para melhorar a situação atual e irmos adiante, uma vez que, as demandas e anseios sociais estão em constante transformação.

Assim, o presente artigo está estruturado em duas partes, de modo que, na primeira busca-se compreender o conceito de Vigilância Socioassistencial e o papel que ela ocupa dentro da Política de Assistência Social. Ainda, aborda-se, de maneira sucinta, as funções da Vigilância Socioassistencial trazidas pela NOB/SUAS - 2012, que são: informação, monitoramento e avaliação da Política de Assistência social. Na segunda parte, objetiva-se delimitar as funções da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, tanto no aspecto mais geral de sua efetivação, quanto relativamente às funções antes referidas.

Para realização da pesquisa, buscou-se empregar o método exploratório através da utilização da abordagem qualitativa. As ferramentas essenciais para sua confecção foram a pesquisa bibliográfica, no sentido de buscar conceitos básicos já produzidos por outros autores, e a pesquisa documental, para compreensão da legislação existente sobre a matéria.

O QUE SE COMPREENDE POR VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

Primeiramente, há que se mencionar que não existe um conceito exato, claramente definido, acerca do que seja vigilância socioassistencial na bibliografia acerca desta questão. As construções teóricas a respeito do tema têm sido feitas a partir de leituras do que está estipulado na legislação, normas operacionais e diretrizes sobre a Política Pública de Assistência Social.

Portanto, para conceituá-la, é fundamental ter em mente a sua função dentro de um contexto muito maior, que é a própria Política de Assistência Social. Desta forma, depreende-se que são três as funções básicas de tal Política, sendo elas: proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial.

A vigilância socioassistencial apresenta-se, portanto, como uma das funções da Política de Assistência Social. Desta forma, a proteção social aos mais vulneráveis e a efetivação de seus direitos revela-nos o lugar político institucional que ocupa a vigilância socioassistencial, haja vista que, conhecer as demandas dentro de um dado território, considerando as suas peculiaridades, os seus integrantes, trazendo estes à participação democrática, ouvindo-os, é condição *sine qua non* para que se obtenha resultados assistenciais satisfatórios (BRASIL, 2013, p. 14).

A Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) dispõe em seu artigo 2º sobre o assunto em comento. Pelo texto da Lei, percebe-se que a vigilância socioassistencial é tanto um dos objetivos da assistência social como um dos instrumentos para sua efetivação. É por meio dela que são identificadas situações de vulnerabilidades, ameaças, danos e vitimizações, servindo tanto para identificar tais situações, quanto para preveni-las.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) informa que

A vigilância socioassistencial consiste no desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável. (BRASIL, 2004, p. 93)

Portanto, do exposto acima, é possível extrair dois desdobramentos funcionais oriundos da vigilância socioassistencial, sendo eles: 1) a vigilância socioassistencial tem por escopo conhecer a realidade local, territorial e interpessoal da população vulnerável, bem como o público a que se destina a Política de Assistência Social, tanto aqueles que já estão inclusos, quanto aqueles que têm direito à assistência, mas ainda não se encontram por ela assistidos; 2) também é papel da vigilância socioassistencial orientar a gestão, tanto no sentido organizacional, quanto operacional, de persecução dos objetivos da política de assistência social por parte dos gestores. Assim, deve

buscar tanto compreender as situações de vulnerabilidade social, quanto a qualidade dos serviços ofertados pelo poder público (BRASIL, 2013).

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS – 2012), em seu artigo 87, dispõe exatamente nesse sentido. Senão vejamos:

Art. 87. A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:

I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;

II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2022)

No que tange ao primeiro desdobramento, ressalta-se que

a Vigilância Socioassistencial, ao referenciar-se nos territórios de vivência das populações, envolve o reconhecimento não somente de situações pontuais de vulnerabilidade e riscos sociais, mas também da presença (ou não) das políticas públicas nesses territórios, da oferta de serviços públicos com que contam e das sociabilidades construídas por meio de conflitos, e que terminam compondo as capacidades protetivas dos territórios, enquanto processos de luta e de conquistas de direitos sociais. (BRASIL, 2013, p. 22)

Desta forma, embora as normas gerais da Política de Assistência Social sejam criadas pela União, trata-se de uma política descentralizada que deve considerar as realidades locais e regionais vivenciadas pelos seus usuários. É nos Estados e, mais precisamente, nos Municípios, que a vida social e cotidiana acontece, de modo que para executar tal política é imprescindível conhecer tais realidades, os problemas afetos, as dificuldades, a forma de convivência, a cultura por meio da qual os cidadãos enxergam o mundo, e de que forma as famílias se relacionam.

No que concerne ao segundo desdobramento, este diz respeito ao papel proativo do Estado, no sentido de impulsionar a gestão para o conhecimento dos problemas, solução dos conflitos, assistência do público vulnerável, qualificação dos profissionais envolvidos e planejamento do próprio órgão gestor. Na medida em que as vulnerabilidades e as demandas são territorializadas, é necessário construir um conhecimento específico atinente a tal território para que as respostas possam ser dadas de acordo com as necessidades locais, de modo

que o Poder Público possa atuar na proteção social e assegurar os direitos do público alvo (BRASIL, 2013, p. 26).

Não obstante, há que mencionar que este segundo aspecto da vigilância socioassistencial guarda estreita relação com o primeiro, uma vez que, para atender às demandas territoriais é estritamente necessário gerar informações seguras e sistematizadas a seu respeito. O conhecimento das vulnerabilidades é etapa essencial para a ação da gestão.

Desta forma, a vigilância socioassistencial:

Ao reconhecer territorialmente as demandas por seguranças socioassistenciais, orienta o planejamento e a execução em termos da capacidade de cobertura da oferta, da identificação das barreiras de acesso e da avaliação da qualidade da rede socioassistencial instalada, bem como da garantia de acesso aos direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2013, p. 29)

Percebe-se, assim, que o ciclo não se encerra com a ação do Poder Público, uma vez que a sociedade não é estática e, por conseguinte, as demandas, as necessidades e a busca pela afirmação dos direitos renovam-se constantemente, o que demanda mais trabalho por parte dos profissionais da assistência social e dos gestores. E as informações colhidas precisam receber tratamento adequado para sua ulterior sistematização, pois isto terá impacto imediato na qualidade dos serviços ofertados à população desassistida.

A VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL E SUAS FUNÇÕES

As funções da vigilância socioassistencial aqui consideradas têm profunda relação com os desdobramentos vistos no item anterior e estão contidas na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social de 2012 (NOB/SUAS – 2012). A primeira função diz respeito à gestão da informação, conforme artigos 95 ao 98; a segunda função trata do monitoramento do Sistema Único de Assistência Social, de acordo com os artigos 99 ao 104; e a terceira função está ligada à avaliação da política pública, consoante artigos 105 ao 108 (BRASIL, 2012, pp 42-46).

Faz-se imperioso destacar que não é o objetivo do presente estudo discorrer sobre tais artigos da NOB/SUAS – 2012 à exaustão. Apenas

destacaremos alguns pontos que consideramos de suma importância para o entendimento da função da vigilância socioassistencial.

Na esteira do que já foi tratado no item anterior sobre gestão da política pública, a gestão da informação deve se dar por meio da integração de ferramentas tecnológicas e servirá para definir o conteúdo da política, seu planejamento, bem como para as etapas posteriores de monitoramento e avaliação da oferta e da demanda por serviços, por meio da destinação de recursos para tal fim. Tais informações deverão ser compartilhadas entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e servirão para composição de um banco de dados. Dentre as ferramentas utilizadas para gestão da informação, pode-se destacar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sistemas e bases de dados que orientam o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, e o Censo SUAS. Outro objetivo, além dos já mencionados, é dar transparência e controle social sobre as ações de assistência social.

A NOB/SUAS – 2012, em seu artigo 99, define de forma precisa o que é monitoramento. Segundo a norma, este “consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas” (BRASIL, 2012, p. 45).

Para efetivação do monitoramento, devem-se produzir regularmente indicadores e coletar informações, tanto *in loco*, quanto por meio de sistemas informatizados. Tais indicadores devem mensurar a qualidade dos serviços, produtos, resultados, estrutura, insumos, processos, e as atividades desempenhadas. Cabe aos gestores da política pública, nos três níveis da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), pactuar sobre um conjunto mínimo de indicadores a serem considerados.

No tocante à avaliação, esta deverá ser tanto interna, por meio das instituições de pesquisa ligadas ao Poder Público, quanto externas, por meio da contratação de institutos de pesquisas privados, devendo versar sobre gestão, benefícios socioassistenciais, programas e projetos. Poderá ser feita também

pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, embora a NOB/SUAS – 2012 destaque apenas a obrigatoriedade da União em realizar o processo avaliativo. Seu intuito é a produção de conhecimentos a respeito da política pública, bem como do sistema de assistência social, tanto para a obtenção de um diagnóstico preciso, quanto para a efetivação do controle social.

Portanto, há que se compreender que tais funções não são isoladas, mas devem estar interligadas, haja vista que a obtenção de informação, monitoramento e avaliação são tarefas inter-relacionadas que devem coexistir durante todo o prazo de vida útil do programa, desde o início de sua elaboração, até o seu término. Tem-se que

Consolidar e outorgar unicidade à Vigilância Socioassistencial, fundando uma lógica de interligação e uso das informações, exige a estruturação articulada dos campos da avaliação e monitoramento no ciclo da gestão da política e o estabelecimento de relações de complementaridade entre as suas ações. (BRASIL, 2013. P. 37).

A cada ciclo deste processo (monitoramento e avaliação) novas informações vão sendo produzidas e deverão alimentar um banco de dados que deverá ser utilizado pela gestão para acompanhamento e, sendo o caso, aperfeiçoamento da política pública. Assim, denota-se que a vigilância socioassistencial está diretamente relacionada com a qualidade da política de Assistência Social e com a efetivação da proteção social e defesa dos direitos da população mais vulnerável.

RESPONSABILIDADES BEM DELIMITADAS

Da leitura da NOB/SUAS – 2012, mais precisamente dos artigos 87 ao 112, depreende-se que tal norma é bastante criteriosa no que tange às responsabilidades de cada Ente Federativo. Existem atribuições que são comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e atribuições específicas para cada um deles, tanto no aspecto geral da vigilância socioassistencial, quanto no aspecto específico da informação, monitoramento e avaliação.

O artigo 91 da mencionada norma estabelece as atribuições gerais comuns a todos os entes da Federação, relativamente à vigilância

socioassistencial. Tal dispositivo legal trata de forma abrangente e genérica acerca dos encargos, até porque os artigos seguintes disporão de forma mais detalhada sobre suas competências. No entanto, depreende-se que as responsabilidades comuns estão diretamente relacionadas com tarefas informativas, como a realização de diagnósticos, monitoramento, alimentação de sistemas de informação, bem como atividades de gestão e coordenação dos sistemas informativos, com sua consequente alimentação. Outras tarefas comuns são o estabelecimento de padrões para avaliação de serviço, articulações intersetoriais, realização do Censo SUAS, bem como atividades orientativas.

Quanto às responsabilidades específicas, cumpre à União, consoante artigo 92 da NOB/SUAS – 2012, realizar as atividades de apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios para organizar e estruturar a vigilância socioassistencial, bem como o planejamento e a coordenação do Censo SUAS. Além disso, também cabe à União o estabelecimento de parâmetros e indicadores nacionais para registrar informações e monitorar o SUAS. Já aos Estados, conforme artigo 93 da NOB/SUAS – 2012, cabe a função de auxílio aos Municípios, por meio de estudos e apoio técnico, tanto para a estruturação da vigilância socioassistencial, quanto para realização do Censo SUAS em cada localidade.

Mas a Norma Operacional Básica do SUAS também especifica as atribuições de cada ente Federativo relativamente às funções dispostas no capítulo anterior. Assim, no que tange à informação, as atividades concernentes à União não se distanciam muito daquelas já percorridas nos parágrafos anteriores, conforme artigo 98, parágrafo 1º, da mencionada norma. Apenas destaca-se que boa parte dos dispositivos legais estão diretamente relacionados ao SUAS, de modo que cabe à União, em linhas mais gerais, a sua estruturação e a coleta, armazenamento e processamento de dados e informações obtidas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, além da disseminação de conhecimento. À União também cabe elaborar o plano nacional de capacitação,

além da criação de canais de comunicação entre trabalhadores, gestores, conselheiros e usuários.

As atribuições dos Estados são muito semelhantes às da União, e estão previstas no artigo 98, parágrafo 2º, da NOB/SUAS – 2012. Todavia, estão delimitadas ao seu espaço territorial, além da prestação de auxílio técnico e financeiro aos Municípios.

Ao tratar do monitoramento, a NOB/SUAS - 2012 traz em seu artigo 99, parágrafo único, que este “Realiza-se por meio da produção regular de indicadores e captura de informações” (BRASIL, 2012, p. 45). Todavia, a norma não emprega maiores detalhes sobre a sua realização, limitando-se a mencionar as fontes de informação a serem utilizadas no monitoramento. Enquanto a União utiliza-se do Censo SUAS, dos sistemas de registro de atendimento, do cadastro dos sistemas gerenciais que integram o SUAS, dentre outros, os Estados têm a sua disposição os dados secundários do SUAS nacional, as informações colhidas *in loco* junto aos Municípios e os dados de sistemas próprios de informação estadual.

Já no que concerne à avaliação, nos traz os artigos 105 e 108 que tal procedimento não necessita ser realizado diretamente pela União, podendo também ser realizado por órgãos da administração pública indireta e instituições privadas, através de eventuais parcerias a serem celebradas. No entanto, cabe à União a realização de pesquisa amostral bianual de abrangência nacional com usuários do SUAS, a fim de avaliar questões objetivas e subjetivas referentes à qualidade dos serviços prestados. Os Estados podem contribuir com avaliações periódicas de gestão, serviços e benefícios, para subsidiar o acompanhamento dos planos estaduais de assistência social, consoante artigo 106 daquela norma.

Atinente aos Municípios, observa-se pelo disposto na NOB/SUAS – 2012 que a função destes está mais atrelada à execução das políticas no sentido prático de coletas de dados, gerência e atualização de cadastros, principalmente no que tange aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A proximidade do

Poder Público Municipal com os destinatários da política pública faz com que este Ente Federativo esteja na linha de frente da sua execução.

Em termos gerais, constata-se que o papel dos Municípios está estritamente relacionado com o funcionamento dos CRAS e CREAS, principalmente no que diz respeito às suas atividades relativamente ao cadastramento da população e atualização junto ao Cadastro Único, monitoramento das famílias para concessão do bolsa-família e do Benefício de Prestação Continuada. Ademais, os Municípios também devem realizar diagnósticos, prestar informações, fornecer indicadores e apoiar os centros de referências quanto ao planejamento e avaliação de suas atividades. Em relação às atividades específicas trazidas pela norma, a responsabilidade dos Municípios gira em torno da sua capacidade de prestar serviços e coletar dados *in loco* por ser o Ente mais próximo da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se com este artigo encontrar uma definição para vigilância socioassistencial, a qual transfigura-se em uma importante ferramenta para conhecimento das vulnerabilidades locais e territoriais. Ferramenta, esta, que deve ser implementada em todos os âmbitos da Federação, de caráter transdisciplinar e que demanda uma constante capacitação dos profissionais que com ela trabalham.

Desvendou-se dois importantes papéis da vigilância socioassistencial, que é tanto o conhecimento e desnudação das vulnerabilidades sociais, bem como o acompanhamento dos serviços ofertados pelos Entes Federativos a fim de torná-los mais qualificados e efetivos. Por isso, monitorar e avaliar é tarefa comum tanto à União, Estados e Municípios.

Por conseguinte, estudou-se qual o papel de cada Ente dentro da vigilância socioassistencial, buscando detalhar suas funções a partir do estudo da Norma Operacional Básica do SUAS de 2012. Viu-se que por ser o Ente mais próximo da população, aos Municípios cabe realizar um controle que deveria ser

mais efetivo, *in loco*, a partir dos serviços prestados às populações locais através dos CRAS e CREAS. Com as informações em mãos, à Municipalidade cabe repassar tais informações aos sistemas dos demais Entes da Federação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Capacita SUAS Caderno 3, Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. PNAS, 2004, https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em 12/12/2023.

BRASIL. NOB/SUAS – 2012, https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 11/12/2023.

PREVENÇÃO E ATENDIMENTO: O PAPEL DA ESCOLA NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Liara Ruff dos Santos²³⁵
Monique Soares Vieira²³⁶

Resumo: Esta pesquisa buscou estudar o fenômeno da violência sexual e os meios para enfrentá-la. Realizou-se uma análise de qual seria o papel da escola no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, utilizando como referências as orientações contidas na Lei nº 13.431/2017. Trata-se de um estudo qualitativo, bibliográfico e documental, utilizando-se de artigos científicos e leis e normativas que versam sobre o direito das crianças e adolescentes, especialmente a Lei nº 13.431/2017. Inicialmente, realizou-se uma breve análise histórica, referente aos marcos legais de enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes. Após, efetuou-se considerações acerca das políticas públicas destinadas ao enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes. Por fim, averiguou-se qual o papel da escola no enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes. A conclusão obtida é de que a escola assume uma função importante no enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes, principalmente frente as ações pedagógicas preventivas que realiza, bem como, em seu compromisso com o atendimento às vítimas de violência sexual.

Palavras-Chave: Escola, Políticas Públicas, Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes.

INTRODUÇÃO

No decorrer da história percebe-se que na sociedade durante um longo período, as crianças foram objetificadas para satisfazer interesses econômicos, políticos, ideológicos e culturais. A violência sexual é uma manifestação deste processo de objetificação.

Com o objetivo de ampliar a discussão e compreender o fenômeno da violência sexual e os meios para enfrentá-la, estudaremos qual a incumbência da escola no enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes com base as orientações contidas na Lei nº 13.431/2017.

A justificação se dá pela necessidade de se enfrentar esta violência, inclusive, repensando os padrões que reforçam esta prática na nossa cultura e sociedade, pois, apesar de haver a articulação e implementação de políticas

²³⁵ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA (2023). Bacharela em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Campus Santiago/RS (2021). E-mail: liarasantos.aluno@unipampa.edu.br

²³⁶ Professora Adjunta III do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa. Coordenadora do curso de Serviço Social (Unipampa) Mestre (2013) e Doutora (2015) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Pós-Graduada em Impactos da Violência na Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (2012). E-mail: moniquevieira@unipampa.edu.br

públicas visando esse enfrentamento, ainda há a exigência de um olhar múltiplo e dinâmico sobre essa violência, o que implica uma compreensão para além dos mitos, das crenças, das raças e das rendas, exige-se uma formação contínua e muita prática para que ocorra o devido enfrentamento à violência praticada contra crianças e adolescentes.

A HISTÓRIA: MARCOS LEGAIS DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No século XXI viu-se um aumento na conscientização e nos esforços para prevenir a violência contra crianças e adolescentes, incluindo, campanhas globais e nacionais e legislação com mais rigor, no entanto, nem sempre foi assim. Há marcas e traços de violência e objetificação na história de crianças e adolescentes de todo o mundo.

Seguindo nessa breve perspectiva histórica, crianças e adolescentes eram considerados apenas como “menores” que deviam obediência aos adultos. Um novo caminho foi traçado a partir do início da década de 90, o qual resultou em mudanças na concepção política de atendimento e de legislações relativas à criança e ao adolescente, especialmente visando a proteção desses indivíduos.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 adotou a Doutrina da Proteção Integral, considerando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e prioridade absoluta, tornando-se um marco legal de suma importância no Brasil e trazendo em caráter inovador no Brasil o rompimento de práticas estigmatizantes e excludentes que incidiam, em ampla escala, sobre a infância (RIZZINI; PILOTTI, 2009).

O sistema de proteção integral introduzido pelo ECA compreende a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e de especial proteção por parte do Estado, da sociedade e da família, em face da condição peculiar de pessoas em processo de desenvolvimento.

Nesse contexto, também estavam as preocupações em âmbito internacional quanto as crianças e adolescentes, as quais culminaram na elaboração de importantes documentos os quais citaremos brevemente.

Através do I Congresso Mundial Contra Exploração Sexual Comercial de Crianças, evento realizado em 1996 e do II Congresso Mundial contra a Exploração Sexual de Crianças em 2001, do qual o Brasil também foi signatário, ratificou-se os avanços anteriores e se reafirmou o compromisso global de proteção das crianças contra o abuso e exploração sexual.

Após isso, em 2000 foi criado no Brasil o Plano Nacional de Enfrentamento a Violência Sexual Infanto-Juvenil, o qual estabeleceu eixos de definição, estratégias, implantação de programas e na realização de políticas ao enfrentamento a Violência Sexual Infanto-Juvenil. Os seis eixos são: 1. Eixo Prevenção 2. Eixo Atenção 3. Eixo Defesa e Responsabilização 4. Eixo Comunicação e Mobilização Social 5. Eixo Participação e Protagonismo 6. Eixo Estudos e Pesquisa e estão amparados pelo ECA. Por meio desses eixos são definidos os objetivos e metas a serem alcançados, as ações a serem executadas, os prazos e as parcerias para ampliar o enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes.

Outro marco legal ocorreu posteriormente, no ano de 2017, pois, houve a promulgação da Lei nº 13.431/2017, a qual foi regulamentada no Poder Executivo pelo Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018 e no Poder Judiciário pela Resolução CNJ nº 299, de 05 de novembro de 2019. Esta legislação determina a adoção de ações articuladas, abrangentes e coordenadas para o acolhimento e o atendimento integral de crianças e adolescentes em situação de violência, evitando-se a fragmentação e a descontinuidade dos serviços de proteção à infância e à juventude (BRASIL, 2017).

Nesse sentido, observa-se que os instrumentos legais acima citados representam importantes avanços no reconhecimento de direitos da criança e do adolescente no Brasil e instituem a responsabilidade compartilhada (família, sociedade e Estado) para a efetivação desses direitos.

Não obstante as previsões legais a respeito das políticas voltadas aos direitos da criança e do adolescente e de sua articulação e implementação, vários limites estão postos na realidade social para que tal articulação de fato

ocorra e tenha efetividade na sociedade o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

POLÍTICAS PÚBLICAS AO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Crianças e adolescentes sofrem violência diariamente, incluindo a violência sexual, situação essa em que a criança ou jovem vive uma experiência sexualizada que está além da sua capacidade de consentir ou compreender inferências baseadas nas suas próprias limitações, abuso de confiança e poder.

Segundo Machado, 2014: A violência contra crianças e adolescentes é um fenômeno complexo e suas causas são multifatoriais.

A Lei Nº 13.431/17 caracteriza quatro tipos de violência contra criança e adolescente sendo: física, psicológica, sexual e institucional. No presente trabalho, o foco em debate será quanto a violência sexual praticada contra crianças e adolescentes. Dessa forma, o dispositivo legal, entende a violência sexual da seguinte forma:

VIOLÊNCIA SEXUAL: É entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda: abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro; exploração sexual comercial, entendida como o uso da criança ou do adolescente em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico; tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação (BRASIL, 2017).

A violência, contextualizada no âmbito histórico, cultural, social, político e jurídico da sociedade, emerge atualmente como uma preocupação de saúde pública devido à sua alta incidência na população e aos danos que provocam no

desenvolvimento cognitivo, emocional, social e comportamental do indivíduo (HABIGZANG; *et. al.*, 2005).

A partir do contexto da violência sexual praticada contra crianças e adolescentes, deve-se ampliar o estudo para a vulnerabilidade desses indivíduos e as políticas públicas voltadas para estes, de modo a reconhecê-los, e atender suas demandas em uma perspectiva que os efetive como sujeitos de direitos.

As políticas públicas desempenham um papel crucial no enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes, pois, essas políticas visam prevenir, proteger e fornecer apoio às vítimas, definindo estratégias para aumentar a prevenção e repudiar a ocorrência dessas violações.

A resposta a esta violência requer um conjunto claro de políticas públicas intersetoriais e articuladas que possam ser implementadas em ações para promover, proteger e defender os direitos das crianças e dos jovens.

A EDUCAÇÃO NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES

A educação desempenha um papel fundamental no enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes. Percebe-se que é no ambiente escolar que crianças e adolescentes começam a ampliar sua visão sobre o mundo e a sociedade ao seu redor, ao mesmo tempo em que vivenciam momentos sociais, formando laços de amizade, além de autoconhecimento e independência, inclusive, por ser o local em que acabam passando mais tempo diariamente. É neste espaço seguro que se constrói a confiança entre alunos e educadores, e muitas crianças e adolescentes acabam por revelar possíveis casos de violência sexual, justamente pela relação estabelecida entre educadores e alunos.

A escola é, sem dúvida, o ambiente mais propício para desenvolver os mais diferentes assuntos da nossa sociedade, inclusive, questões relacionadas a sexualidade. Isso deve acontecer de forma natural, planejada, científica, sem ditar normas de “certo” ou “errado”, o que “deve” ou “não deve” fazer ou impor os seus valores, acreditando que é melhor para o/a seu/sua estudante – o que

pode não ser. Cabe ao/a professor/a o papel de ser mais um/a “dinizador/a de ideias” do que um/a “expositor/a da matéria” (RIBEIRO; REIS, 2007).

A educação é o caminho para se conseguir uma sociedade melhor, fraterna, igualitária, que promova equidade de direitos, e para que isso ocorra, o Estado deve contemplar as múltiplas realidades – cultural, social, econômica, entre outras – da população (SILVA; OLIVEIRA, 2020).

A informação é uma das principais ferramentas de prevenção à violência sexual contra crianças e adolescentes e deve ser disseminada também no ambiente escolar, inclusive, falando sobre temas como sexualidade, e evidentemente, respeitando as características de cada fase de desenvolvimento. Além disso, deve-se discutir o tema de forma educativa com pais, familiares e responsáveis pela educação das crianças.

A partir desse conhecimento e empoderamento, é que os passos iniciais, no sentido da criação, elaboração de mecanismos de proteção e enfrentamento da violência sexual, é que a sociedade pode colher resultados favoráveis de proteção e combate desse tipo de violação de Direitos Humanos (SILVA; OLIVEIRA, 2020).

Disserta Santos (1998) que, a escola, por ser instituição que ocupa lugar privilegiado na rede de atenção à criança e ao adolescente, deve assumir papel de protagonista na prevenção da violência sexual contra crianças e adolescentes.

De acordo com Ribeiro; Reis (2007, p. 385):

Os parâmetros que contemplam o trabalho de Sexualidade e Prevenção, estão: Portaria Interministerial Ministério da Saúde e Ministério da Educação – nº 796 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1992); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996); Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 1997); Orientações Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (MEC); Marco legal: saúde, um direito de adolescentes (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Todos as disposições acima elencadas garantem o amparo legal para que os/as profissionais da Educação possam discutir/dialogar assuntos/ações que contemplem a temática da sexualidade no âmbito escolar.

Reconhecer a violência sexual contra crianças e jovens e tomar medidas para protegê-los e garantir a responsabilização dos perpetradores identificados como autores de violações de direitos é uma tarefa complexa que exige dos profissionais da educação que interagem com estas crianças e jovens em ambientes críticos uma atenção séria para o desenvolvimento da questão, principalmente, em âmbito escolar.

É de extrema importância que os profissionais da educação saibam como agir nessas situações, a fim de minimizar os impactos psicológicos, familiares e sociais que podem causar na vida da criança ou do adolescente. Diante disso, o profissional pode se perguntar: “se eu não devo saber nada sobre o caso, qual o meu papel?”

Dispõe o art. 11 do Decreto 9.603/2018 que na hipótese de o profissional de educação identificar ou a criança ou adolescentes revelar atos de violência, inclusive, no ambiente escolar, ele deverá, segundo a disposição acima citada, acolher a criança ou o/a adolescente e informar de maneira clara e empática sobre os direitos e os procedimentos de comunicação as autoridades. Em seguida devem comunicar o Conselho Tutelar e encaminhar a criança ou o/a adolescente, caso se faça necessário, para atendimento emergencial em órgão do sistema de garantia de direitos da criança e do/a adolescente vítima ou testemunha de violência.

Os profissionais da educação em situações de revelações ou de mera suspeita devem sempre efetuar a denúncia, pois, são responsáveis pela proteção e cuidado, mas não são responsáveis pela investigação dos fatos então dessa forma, devem priorizar seguir as orientações.

Outra recomendação aos profissionais da educação em situações como essas são de evitar convocar os pais e responsáveis em situação de suspeita de violência na escola, pois, pesquisas demonstram que em grande escala os autores da violência são pessoas da família da criança e do adolescente. Desse modo, os efeitos da convocação podem gerar consequências que podem desproteger a vítima ou promover violências.

No contexto da instituição de ensino, segundo o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGDCA exemplificado na Lei N. 13.431/2017, a escola tem a função de promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Assim, diante de qualquer situação de suspeita de violação de direitos, o profissional de educação deverá comunicar o fato aos órgãos de responsabilização do SGDCA (Conselho Tutelar, Delegacia de Polícia, Sistema de Justiça), cabendo à Delegacia de Polícia e ao Sistema de Justiça investigar o fato e, se for o caso, proceder à oitiva da criança ou adolescente.

Os debates sobre educação e autoproteção ainda geram opiniões negativas devido à falta de compreensão das verdadeiras questões abordadas. Os ambientes escolares devem ser locais seguros para meninos e meninas aprenderem, sobre os conceitos de autoproteção, curiosidade corporal e consentimento, sempre respeitando cada faixa etária. Outro ponto muito importante é a capacitação dos próprios profissionais, acerca das disposições contidas na Lei 13.431/2017, para que sejam seguidas e possam prover às crianças e adolescentes vítimas de violência a efetividade e resguardo de seus direitos.

Dentre as maneiras pelas quais a educação pode contribuir para esse enfrentamento é pela conscientização e prevenção. A educação pode aumentar a conscientização sobre os diferentes tipos de violência que crianças e adolescentes podem enfrentar, como abuso físico, abuso emocional, negligência, exploração sexual, entre outros e estimular ações de prevenção no âmbito escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe ressaltar que, além dos tratados internacionais que o Brasil ratificou, o país também conta hoje com um amplo arcabouço jurídico para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes. A Lei nº 13.431/2017 é um importante mecanismo que dispõe de intervenções conjuntas no enfrentamento a violência sexual contra crianças e adolescentes.

Apesar disso, o enfrentamento a essa violência requer o desenvolvimento e manutenção de estratégias e ações articuladas. Nesse sentido, constata-se que a política de educação e as ações de seus profissionais são extremamente importantes no enfrentamento a violência sexual praticada contra crianças e adolescentes.

Diante do exposto, evidencia-se o quão importante é o papel da escola e dos profissionais da educação que se tornam atores da rede de proteção à criança e ao adolescente quando perante estes se relevam situações de violência, e encaminham, intervêm e promovem o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

Os profissionais da educação que atuam na promoção, prevenção e na intervenção das situações de violência contra crianças e adolescentes devem receber capacitações técnicas para ter conhecimento e destreza ao se deparar com revelações de violências praticadas contra crianças e adolescentes.

Portanto, é imprescindível a formulação e implementação de propostas pedagógicas nas escolas que possam abordar temas como consentimento de relacionamentos, saúde e prevenção. Com isso, a educação e a conscientização continuam sendo fundamentais na prevenção a essa violência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.431, de 04 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília, 2017. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm.

Acesso em 25. fev. 2024.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 25 out. 2023.

PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (Orgs). **A arte de governar crianças**. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2009.

MACHADO, Cláudia. **Educação e direitos humanos: Trajetórias de porto alegre no enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**. Disponível em <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/3827>.

Acesso em 25. Out. 2023.

HABIGZANE, Luísa F; et al. **Abuso sexual infantil e dinâmica familiar: aspectos observados em processos jurídicos.** Psicologia: teoria e pesquisa, v. 21, n. 3, p. 341-348, 2005.

RIBEIRO, Marcos; REIS, Wagner. (2007). **Educação sexual: o trabalho com crianças e adolescentes.** Revista Brasileira De Sexualidade Humana, 18(2). <https://doi.org/10.35919/rbsh.v18i2.389>. Acesso em 10. fev.2024.

SILVA, Iolete Ribeiro; OLIVEIRA, Márcio. **Mesa redonda 5: democracia, direitos humanos e educação**, 2020. 1 vídeo (02h 02 min). Publicado pelo canal SEINPE 2020. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=mKCrrg1lux0>. Acesso em 29. fev. 2024.

OLIVEIRA, Márcio. **Políticas públicas e violência sexual contra crianças e adolescentes: planos municipais de educação do Estado do Paraná como documentos de (não) promoção da discussão.** 2017, 136f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

ESTUDO JURÍDICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MITIGAÇÃO DO ABANDONO AFETIVO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Miguel Antonio Paes de Barros Filho²³⁷

Resumo: O presente estudo realiza uma análise aprofundada do abandono afetivo parental no âmbito jurídico, com especial ênfase na compreensão das repercussões e possíveis soluções por meio de políticas públicas, com ênfase na contribuição do Direito para mitigação dos danos existenciais enfrentados por crianças e adolescentes decorrentes do abandono afetivo, fundamentando-se em legislação e doutrina por meio de uma pesquisa qualitativa com abordagem analítica e descritiva. A metodologia de análise utilizada compreende a análise de conteúdo e revisão de literatura, utilizando artigos científicos, leis relacionadas ao direito da família, abandono afetivo e temas afins, bem como sítios oficiais da justiça brasileira. O percurso da análise inicia-se com uma abordagem histórica e conceitual da família, destacando os princípios do Direito de Família, com especial atenção à importância atribuída à afetividade. Avançando, o estudo explora a dimensão do afeto e da afetividade, contextualizando como o abandono afetivo é tratado pelo Direito. Ressalta-se a relevância do afeto no âmbito familiar para o desenvolvimento emocional e intelectual dos filhos, destacando os potenciais danos resultantes de sua ausência. A abordagem adotada é multidisciplinar, visando ampliar a compreensão das dimensões afetivas envolvidas no processo e evidenciar a possibilidade jurídica de proteger as garantias de reparação diante do abandono afetivo. A conclusão da pesquisa explora as oportunidades para a atuação dos agentes jurídicos, das vítimas e dos infratores no contexto dos danos ocasionados, além de considerar a possibilidade de busca por retratação. Este desfecho ressalta a complexidade do tema e sua significativa relevância para o campo do Direito de Família, apontando para a necessidade de uma abordagem cuidadosa e abrangente diante das complexas questões envolvidas.

Palavras-Chave: Abandono Afetivo; Direito das Famílias; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

A temática do afeto desponta como objeto de interesse em diversas esferas do conhecimento, permeando tanto o Direito quanto a Educação. Gradualmente integrada no ordenamento jurídico brasileiro, essa questão encontra seu fundamento teórico na Constituição Federal de 1988, alicerçada no princípio da dignidade humana, que destaca a relevância de elementos como liberdade, respeito e solidariedade, especialmente no âmbito familiar.

Esta análise multidisciplinar visa compreender o fenômeno do abandono afetivo e seus danos, amalgamando conhecimentos provenientes do Direito e da Psicologia, bem como as políticas públicas voltadas a referida temática. No seio familiar, o afeto revela-se como elemento imprescindível para a subsistência,

²³⁷ Bacharel em Direito (UNIR). Doutorando em Direitos Humanos (UNIJUÍ). E-mail: barrosfilhoadvocacia@gmail.com

transcendendo os laços consanguíneos e conectando indivíduos em diversas formas de estruturas familiares.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, no início desta investigação, destaca a importância do afeto para o desenvolvimento da personalidade, enfatizando sua influência na preservação das estruturas emocionais e cognitivas de crianças, adolescentes e jovens. O abandono afetivo parental, caracterizado pela negligência na educação e no desenvolvimento emocional e cognitivo dos filhos, surge quando a devida atenção afetiva não é fornecida, privando-os do suporte intangível e proteção necessários.

Além do contexto legal, este estudo visa contribuir para debates acadêmicos e sociais acerca das implicações do abandono afetivo parental. No âmbito acadêmico, busca-se instigar a reflexão de estudantes e pesquisadores do Direito, Psicologia e áreas correlatas. Socialmente, disponibilizar esse estudo pode esclarecer os impactos mentais e jurídicos do abandono afetivo, incentivando a busca por aprimoramentos nos direitos individuais.

Considerando a dinâmica e a diversidade histórica da instituição familiar, este trabalho propõe uma compreensão dinâmica do conceito de família, concentrando-se no fenômeno delicado do abandono parental. A pesquisa visa não apenas delinear as diversas manifestações do termo "família" ao longo do tempo, mas também explorar as implicações jurídicas e sociais do abandono afetivo, tema de crescente relevância na contemporaneidade.

Ao explorar os princípios do Direito de Família, com ênfase no da afetividade, busca-se desvendar os elementos que moldam as relações familiares contemporâneas. O reconhecimento da família socioafetiva como fundamento da dignidade humana reflete não apenas uma evolução legal, mas uma transformação profunda nos paradigmas familiares, priorizando o afeto sobre os laços biológicos.

A legislação brasileira, exemplificada pelos artigos 226 e 227 da Constituição Federal de 1988, delinea a responsabilidade da família, sociedade e Estado em garantir à criança, adolescente e jovem não apenas direitos essenciais, mas também o direito fundamental à convivência familiar. A

afetividade, central nesse contexto, desafia a concepção tradicional de família restrita ao matrimônio, conferindo ao afeto mérito jurídico fundamental.

Contudo, é no âmbito do abandono afetivo que se apresenta um desafio ético e jurídico significativo. Este fenômeno, caracterizado pela negligência ou ausência de afeto por parte de genitores em relação a seus filhos, não apenas impacta a vida emocional e psicológica das crianças, mas também questiona os fundamentos da responsabilidade civil nas relações familiares.

Portanto, este trabalho propõe uma exploração sobre o abandono afetivo, conjugando princípios jurídicos, legislação vigente e a compreensão psicológica desse fenômeno complexo. Ao destacar não apenas os aspectos legais, mas também os impactos sociais e psicológicos, busca-se contribuir para a compreensão mais abrangente e humanizada das implicações do abandono parental no contexto brasileiro.

DA ESTRUTURA FAMILIAR, DOS LAÇOS AFETIVOS E DAS RESPONSABILIDADES PARENTAIS

A abordagem atual da pesquisa propõe uma visão dinâmica do conceito de família, rejeitando a ideia de que ela seja uma entidade única e estática. Em vez disso, reconhece suas diversas definições ao longo da história, indicando uma abordagem teórica contemporânea. Em seguida, são explorados alguns dos princípios do Direito de Família, com especial atenção voltada para o princípio da afetividade.

No universo do Direito de Família, são abundantes os princípios que o permeiam, e alguns são escolhidos para serem destacados. Cada um é acompanhado por uma breve explicação elucidativa de sua natureza e aplicação. O princípio da dignidade humana é enfatizado, evidenciando sua importância para a compreensão e orientação clara sobre o que é fundamental para que uma pessoa viva de maneira digna. Nesse contexto, é crucial compreender alguns componentes essenciais que servem como instrumentos para outros princípios, como liberdade e igualdade.

A família contemporânea é caracterizada por uma diversidade de formas e estruturas, ultrapassando o modelo tradicional. Nesse contexto, o princípio da

afetividade tem ganhado destaque no Direito de Família, sendo fundamental para a estabilidade das relações socioafetivas e para a comunhão de vida, com primazia em relação a considerações de caráter patrimonial ou biológico, uma vez que

(...) a afetividade é o princípio que fundamenta o direito das famílias na estabilidade das relações socioafetivas e na comunhão de vida, com primazia em face de considerações de caráter patrimonial ou biológico. O termo *affectio societatis*, muito utilizado no direito empresarial, também pode ser utilizado no direito das famílias, como forma de expor a ideia da afeição entre duas pessoas para formar uma nova sociedade: a família. O afeto não é somente um laço que envolve os integrantes de uma família. Também tem um viés externo, entre as famílias, pondo humanidade em cada família (DIAS, 2016).

Esse princípio confronta o antigo paradigma que limitava a definição de família apenas àquela formada por meio do casamento. A desembargadora Andréa Pachá destaca a importância do afeto na constituição das famílias, prevalecendo mesmo sobre os laços biológicos e gerando implicações jurídicas (ESA/MP-PR, 2023).

Além do princípio da afetividade, a dignidade humana, a liberdade e a igualdade desempenham papéis essenciais no âmbito do Direito de Família. A dignidade humana é crucial para compreender e orientar claramente o que é fundamental para que uma pessoa viva de maneira digna, servindo como instrumento para outros princípios. Por sua vez, a liberdade e a igualdade asseguram que as relações familiares se baseiam no respeito mútuo e na autonomia dos indivíduos, independentemente da estrutura familiar. Assim, a combinação desses princípios contribui para a construção de um ambiente familiar saudável e acolhedor, atendendo às necessidades afetivas e emocionais de seus membros, independentemente de sua configuração (Tartuce, 2012).

DO DEVER DE ASSISTÊNCIA PARENTAL, DA AUSÊNCIA DO COMPROMISSO E DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Pedro Lenza (2018) destaca a ênfase na priorização da família socioafetiva sob a ótica da dignidade da pessoa humana, enfatizando a igualdade absoluta entre os cônjuges (art. 226, § 5º) e os filhos (art. 227, § 6º).

Essa abordagem reflete a evolução do conceito de família, reconhecendo a importância do afeto e da igualdade na estrutura familiar, em consonância com os princípios fundamentais da Constituição.

A valorização da parentalidade socioafetiva representa uma mudança significativa nos paradigmas familiares, promovendo a inclusão e a proteção dos laços baseados no afeto, independentemente dos vínculos biológicos. Essa perspectiva reforça o reconhecimento jurídico e social das diversas formas de constituição familiar, alinhando-se aos princípios de dignidade, igualdade e solidariedade presentes na ordem constitucional, uma vez que

(...) em seu sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocábulo não foge desta ideia. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, a responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário (CAVALIERI FILHO, 2004).

Destaca-se, também, o princípio da solidariedade familiar, que implica no suporte material, afetivo e moral intrafamiliar. Esse princípio, por sua vez, está intrinsecamente vinculado à dignidade humana. Outro princípio abordado é o da liberdade, que, decorrente da dignidade da pessoa humana, pode ser entendido de forma individual. No âmbito familiar, a liberdade envolve escolhas na formação da unidade familiar e no planejamento familiar, entre outras decisões. Podemos interpretar esse princípio como sendo o da liberdade no contexto do planejamento familiar, sendo a liberdade uma categoria desse princípio.

Ainda que pudéssemos mencionar uma série de princípios, como o da igualdade da filiação, os ligados à proteção integral, à proteção da prole, à proteção do idoso, do jovem e da pessoa com deficiência, entre outros, direcionamos nosso foco ao princípio central que fundamenta este trabalho: o da afetividade.

O princípio da afetividade assume relevância não apenas para o desenvolvimento deste trabalho, mas também para o âmbito do Direito de Família. Em contraposição à antiga concepção que reconhecia apenas como

família aquela originada do matrimônio, esse princípio se destaca por atribuir ao afeto um mérito jurídico e ser elemento primordial na estruturação familiar.

Nos artigos 226 e 227 da Constituição Federal de 1988, observa-se a presunção do legislador no que tange à convivência familiar, especialmente no contexto da criança. A Constituição Federal assegura à família especial proteção do Estado, enfatizando, no artigo 227, a responsabilidade da família, sociedade e Estado em garantir à criança, ao adolescente e ao jovem direitos essenciais, com absoluta prioridade, incluindo o direito à convivência familiar.

O princípio da afetividade é um elemento essencial no Direito de Família, atribuindo ao afeto um mérito jurídico e transformando a estrutura familiar, como expresso por Caroline Batista da Silva (2020): "o princípio da afetividade se contrapõe ao antigo paradigma que reconhecia como família somente aquela constituída através do matrimônio".

Esse princípio coloca o afeto como um valor jurídico e é percebido através da análise da conduta dos envolvidos, observando atos representativos da relação afetiva, como cuidado, convivência, estabilidade, continuidade, publicidade e ostensividade. Além disso, a Constituição Federal de 1988 assegura à família especial proteção do Estado, enfatizando a responsabilidade da família, sociedade e Estado em garantir à criança, ao adolescente e ao jovem direitos essenciais, incluindo o direito à convivência familiar (Carossi, 2010).

A compreensão da responsabilidade é essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa, à medida que

(...) a noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana (STOCO, 2007).

O reconhecimento da guarda de uma criança por terceiros, com base na afinidade e afetividade demonstradas, encontra respaldo nos artigos 1.584, §5º e 1.593 do Código Civil. Esses dispositivos destacam o parentesco socioafetivo, estabelecido por vínculos que não são consanguíneos, considerando a

compatibilidade com a natureza da medida, priorizando o grau de parentesco, as relações de afinidade e afetividade (Brasil, 2002).

Além disso, outras legislações também abordam a afetividade para legitimar a estrutura familiar. A Lei de Registros Públicos, por exemplo, autoriza o enteado ou enteada, mediante justificativa, a requerer a averbação do nome do padrasto ou madrasta nos registros de nascimento e casamento, com a concordância expressa destes, sem prejudicar seus sobrenomes de família. Importante mencionar que o artigo 3º da Lei Federal nº 12.318/2010 reconhece o valor jurídico do afeto e destaca a prática de alienação parental como um ato que fere o direito fundamental da criança ou adolescente, prejudicando o desenvolvimento do afeto nas relações familiares (Brasil, 2010).

De acordo com Ricardo Lucas Cálderón (2017), "a afetividade é um dos princípios do direito de família brasileiro, implícito na Constituição, explícito e implícito no Código Civil e nas diversas outras regras do ordenamento". Dessa forma, o princípio da afetividade representa uma transformação no direito, atuando de forma positiva em diversas esferas da expressão familiar. Ele permite o sistema de proteção estatal a todos os membros da família e tipifica os sistemas sociais, conferindo-se destaque ao aspecto afetivo.

DAS INICIATIVAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA COM O OBJETIVO DE MITIGAR O ABANDONO AFETIVO

A pesquisa busca analisar as políticas públicas direcionadas a proteger os jovens do abandono afetivo, visto que representa uma questão de grande complexidade e sensibilidade no âmbito do Direito das Famílias, referindo-se à ausência, negligência ou omissão afetiva por parte de um genitor em relação a seu filho, acarretando potenciais impactos emocionais e psicológicos significativos na vida da criança ou adolescente.

Caroline Batista da Silva (2020) destaca que "o princípio da afetividade se contrapõe ao antigo paradigma que reconhecia como família somente aquela constituída através do matrimônio". Esse princípio atribui valor jurídico ao afeto e manifesta-se por meio da análise da conduta dos envolvidos, observando atos

representativos da relação afetiva, como cuidado, convivência, estabilidade, continuidade e publicidade.

Além disso, o artigo "O Valor Jurídico do Afeto na Atual Ordem Civil-Constitucional Brasileira", do Instituto Brasileiro de Direito de Família, destaca a importância do afeto na família, afirmando que "sem afeto a família não resistirá". Ressalta que a família contemporânea passa por um processo de transição paradigmática, no qual a afetividade é reconhecida como vetor das relações pessoais, influenciando diretamente o Direito das Famílias (Carossi, 2010).

Assim, a discussão sobre o abandono afetivo e a relevância do afeto no Direito de Família é respaldada por diversas fontes primárias provenientes das áreas da psicologia e das ciências jurídicas. Essas fontes contribuem para uma compreensão mais ampla e aprofundada desse tema sensível e complexo.

No contexto jurídico, o abandono no direito civil é caracterizado como a renúncia de posse por parte do proprietário, expressando a intenção de não mais considerar algo como sua propriedade. Esse ato pode se manifestar como um comportamento isolado ou uma omissão deliberada. No entanto, ao abordarmos o abandono afetivo, adentramos no domínio da afetividade no âmbito familiar, especialmente na relação com os filhos. O abandono afetivo se traduz na conduta omissiva dos pais, que negligenciam seu papel na educação e no desenvolvimento emocional dos filhos, deixando de oferecer o suporte emocional e a proteção necessária.

A Jurisprudência em Teses do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios destaca que esse fenômeno pode se manifestar de várias maneiras, incluindo a ausência de afeto, desinteresse, distanciamento, falta de apoio emocional, psicológico e social, potencialmente acarretando problemas psicológicos nas vítimas. O sofrimento resultante desse dano pode justificar a busca por indenizações por meio de ação judicial, sendo possível a atuação da Defensoria nesse contexto (Pinheiro, 2022).

É obrigação dos pais garantir à criança ou adolescente proteção, sustento e educação. O descumprimento desses deveres caracteriza crime de abandono

material e intelectual, podendo resultar na perda do poder familiar e, em casos extremos, na separação judicial.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, estabelece que é dever da família, sociedade e Estado assegurar à criança, adolescente e jovem diversos direitos, incluindo vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária.

A presença do afeto, conforme a Jurisprudência em Teses do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, mesmo em sua dimensão subjetiva, confere à Constituição perspectivas de deveres de provimento de caráter afetivo, garantindo dignidade, respeito e convivência familiar. Dessa forma, a expectativa de convivência com os pais não pode ser negada, permitindo que o afeto flua de maneira mais propícia (Pinheiro, 2022).

O Estatuto da Criança e do Adolescente reafirma os princípios constitucionais, garantindo que nenhuma criança ou adolescente seja sujeito a qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade ou opressão. Apesar das medidas legais de proteção, a sociedade ainda enfrenta situações em que os direitos das crianças são ameaçados ou violados (Sousa, 2020).

Para mitigar os riscos do abandono afetivo, é crucial concentrar-se em questões como o desenvolvimento saudável das crianças e adolescentes, prevenindo possíveis impactos na saúde física e mental. Embora reparação material e imaterial sejam opções viáveis, é decisivo buscar estabilidade e bem-estar psicológico para lidar com as consequências do abandono afetivo (Zanolla e Viecili, 2014).

O afeto desempenha um papel fundamental no desenvolvimento emocional e psicológico de crianças e adolescentes, sendo que o abandono ou a negligência afetiva por parte dos pais pode resultar em danos significativos à base emocional, refletindo-se em dificuldades nos relacionamentos e comportamentos mais distantes e frios. A relevância do afeto desde o nascimento vai além dos estudos centrados em crianças abandonadas e

institucionalizadas, afetando indivíduos que enfrentaram o abandono afetivo em diferentes fases da vida.

A negligência afetiva dos pais durante a infância e adolescência pode culminar em um adulto inseguro e antissocial, desencadeando problemas na formação da personalidade, desequilíbrio emocional, dificuldades na conformidade com normas, desrespeito à autoridade e o desenvolvimento de sentimentos de inferioridade, podendo facilitar processos de dependência emocional em relacionamentos, abrindo caminho para outros traumas e complicações futuras. O afeto desempenha um papel crucial na transmissão de valores para crianças e adolescentes.

Os problemas decorrentes do abandono tornam crianças e adolescentes mais suscetíveis a influências negativas em suas vidas, podendo resultar em impactos patológicos. Diante dos danos causados pelo abandono, é essencial considerar a importância do afeto na estrutura familiar e as implicações das atitudes omissivas no desenvolvimento da criança e do adolescente. A jurisprudência brasileira sobre o abandono afetivo de crianças e adolescentes tem evoluído ao longo dos anos, reconhecendo a responsabilidade civil do genitor ausente e o direito à indenização por danos morais.

É fundamental reconhecer que o abandono afetivo constitui um prejuízo com potencial para afetar a estrutura cognitiva, emocional e socio-relacional da criança, moldando o futuro adulto e exercendo influência em áreas como desenvolvimento profissional e material. A responsabilização civil e as modalidades de reparação para os danos resultantes do abandono afetivo devem ser cuidadosamente ponderadas, uma vez que alguns danos à saúde mental podem ser considerados irreparáveis do ponto de vista indenizatório.

O abandono ocorre quando o investimento afetivo real dos pais não atende às necessidades mínimas de cuidados, sendo substituído, por exemplo, por brinquedos, eletrônicos e atividades extracurriculares, especialmente quando a criança não tem a oportunidade de conviver com os genitores (Pinheiro, 2022).

A responsabilidade civil, intrinsecamente relacionada ao convívio social, fundamenta-se na obrigação de reparação diante de comportamentos inadequados, impondo ao infrator a compensação pecuniária à vítima, configurando-se como uma forma de indenização, ao passo em que

A responsabilidade civil se desdobra em duas categorias: subjetiva e objetiva. A primeira, regida pelo artigo 186 do Código Civil, vincula-se a atos dolosos ou culposos, considerando ilícito aquele que, por ação voluntária, negligência ou imprudência, violar direitos e causar dano a outrem. A obrigação de indenizar é a consequência lógica desse ato ilícito, conforme a doutrina subjetiva que sustenta a responsabilização pelo próprio ato. Destaca-se também a responsabilidade objetiva, desvinculada da caracterização de culpa, fundamentando-se na teoria que a encara como mera reparação de danos relacionada ao risco da atividade exercida pelo agente (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2017).

Para combater o abandono afetivo, é essencial implementar políticas públicas com medidas preventivas e programas educacionais que fomentem a conscientização sobre a relevância do afeto nas relações familiares. Isso inclui o desenvolvimento de programas educacionais nas escolas, abordando a importância do afeto e da responsabilidade parental. Além disso, é crucial realizar campanhas de conscientização direcionadas a sociedade em geral.

Esses programas e iniciativas podem ser efetivamente implantados em parceria com órgãos governamentais, escolas e organizações da sociedade civil. O objetivo é estimular a reflexão sobre o papel do afeto na formação e desenvolvimento das crianças, oferecendo apoio psicológico e orientação familiar para pais e filhos. Essa abordagem busca fortalecer os laços afetivos e promover um ambiente familiar saudável.

Profissionais da saúde mental e assistentes sociais podem desempenhar um papel fundamental na implementação dessas iniciativas, proporcionando suporte emocional e orientação para lidar com questões relacionadas à parentalidade. A capacitação de profissionais da área jurídica e assistencial também é crucial para identificar e abordar casos de abandono afetivo. Garantir que crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade recebam o suporte necessário é uma prioridade.

Além disso, disponibilizar serviços de mediação familiar pode ser uma ferramenta eficaz na resolução de conflitos e na promoção do diálogo entre pais e filhos. Essas medidas contribuem para a construção de relações familiares mais saudáveis e afetivas, ajudando a prevenir o abandono afetivo e seus impactos negativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realizar uma análise sobre políticas públicas para mitigar o abandono parental, surgem reflexões cruciais sobre a complexidade e relevância desse tema no contexto jurídico e social contemporâneo. A evolução da concepção de família, intrinsecamente vinculada à interpretação dinâmica do princípio da afetividade, revela uma transformação paradigmática que reconhece o papel essencial do afeto na estruturação familiar.

O reconhecimento legal do parentesco socioafetivo, evidenciado pelos artigos 1.584, §5º, e 1.593 do Código Civil, assim como as disposições da Lei nº 12.318/2010 sobre alienação parental, refletem uma evolução significativa nas bases legais que regem as relações familiares. Contudo, é no enfrentamento do abandono afetivo, manifestado em comportamentos omissivos prejudiciais ao desenvolvimento emocional e psicológico de crianças e adolescentes, que o sistema jurídico se depara com desafios éticos e morais.

A responsabilidade civil, intrinsecamente ligada à proteção da dignidade da pessoa humana, emerge como uma ferramenta essencial na busca por reparação diante dos danos causados pelo abandono afetivo. A jurisprudência brasileira, ao reconhecer a responsabilidade civil do genitor ausente, abre caminho para uma compreensão mais ampla da necessidade de cuidados, atenção e amor como elementos fundamentais para o pleno desenvolvimento de crianças e adolescentes.

A interdisciplinaridade entre o Direito e a Psicologia destaca-se como crucial na análise do abandono afetivo, evidenciando a importância do afeto no desenvolvimento cognitivo e emocional. A emergência do abandono digital, como uma expressão contemporânea dessa negligência, sublinha a constante

necessidade de adaptação e reflexão sobre os desafios enfrentados pelas famílias na atualidade.

Diante desse cenário, concluímos que a conscientização sobre os danos causados pelo abandono afetivo e a busca por soluções que reflitam compaixão e empatia são fundamentais. A responsabilização civil, respaldada por uma legislação em evolução constante, não apenas reforça a importância do afeto na estrutura familiar, mas também aponta para a necessidade de considerar os aspectos morais do dano na busca por reparação.

Para mitigar o abandono afetivo, é essencial implementar políticas públicas com medidas preventivas e programas educacionais que fomentem a conscientização sobre a relevância do afeto nas relações familiares. Isso inclui o desenvolvimento de programas educacionais nas escolas, abordando a importância do afeto e da responsabilidade parental.

Portanto, a pesquisa não apenas explorou as nuances jurídicas do abandono afetivo, mas também buscou contribuir para uma compreensão mais abrangente e humanizada das implicações desse fenômeno na sociedade brasileira com políticas públicas para sua mitigação, uma vez que a promoção do afeto como elemento intrínseco à dignidade humana, e o reconhecimento de suas implicações legais, representam passos significativos na construção de um ambiente familiar mais saudável e consciente.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 26 dez. 2023.
- BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em 26 dez. 2023.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em 26 dez. 2023.
- BRASIL. Lei Federal nº 12.310, de 26 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei no 8.069, de 13 de julho de**

1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/112318.htm Acesso em 26 dez. 2023.
- CÁLDERON, Ricardo Lucas. **Princípio da Afetividade no Direito de Família**. Blog Grupo Gen, 2017. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/civil/principio-da-afetividade-no-direito-de-familia/> Acesso em 26 dez. 2023.
- CAROSI, Paulo. **O princípio da Afetividade no Direito de Família**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 2. ed., Malheiros Editores, Rio de Janeiro, 2004.
- DIAS, Maria Berenice. **O princípio da Afetividade no Direito de Família**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Direito Civil: Direito de Família**. 7º ed. São Paulo: Saraiva, 2017
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ (ESA/MP-PR). **Escola Superior. Aplicação do princípio da afetividade no âmbito do Direito de Família**. 2023. Disponível em <https://site.mppr.mp.br/escolasuperior/Noticia/Aplicacao-do-principio-da-afetividade-no-ambito-do-Direito-de-Familia> Acesso em 26 dez. 2023.
- PINHEIRO, Ana. **Abandono Afetivo no Âmbito das Relações Familiares**. Jurisprudência em Temas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2022. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/direito-constitucional/abandono-afetivo-no-ambito-das-relacoes-familiares> Acesso em 26 dez. 2023.
- SILVA, Caroline Batista da. O Princípio da Afetividade: objeções à existência no direito de família. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Centro-Oeste de Minas Gerais, Patos de Minas, 2020. Disponível em: https://dspace.uniceplac.edu.br/bitstream/123456789/956/1/Caroline%20Batista%20da%20Silva_0004089.pdf Acesso em 26 dez. 2023.
- SOUSA, Aldaci. **Estatuto da Criança e do Adolescente Reforça o Direito à Convivência Familiar**. 2020. Disponível em <https://al.se.leg.br/estatuto-da-crianca-e-do-adolescente-reforca-o-direito-a-convivencia-familiar/> Acesso em 26 dez. 2023.
- STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil**. Editora Revista dos Tribunais, Brasília, 2007.
- TARTUCE, Flavio. **O Princípio da Afetividade no Direito da Família**. Editora Jusbrasil. Brasília, 2012. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-principio-da-afetividade-no-direito-de-familia/121822540>. Acesso em 26 dez. 2023.
- ZANOLLA, Raquel; VIECILI, Mariza. **A Responsabilidade Civil Decorrente do Abandono Afetivo**. Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI, v. 5, n.1, p. 625-645, 1º Trimestre de



2014. Disponível em [www.univali.br/ricc-ISSN 2236-5044](http://www.univali.br/ricc-ISSN%202236-5044) Acesso em 26 dez. 2023.

ENVELHECIMENTO DA SOCIEDADE: UM OLHAR ACERCA DA LEGISLAÇÃO VIGENTE NO BRASIL

Daísa Moura Debus²³⁸
Muriel Pinto²³⁹
Solange Emilene Berwig²⁴⁰

Resumo: Este estudo aborda o fenômeno do envelhecimento populacional e suas implicações nos diversos setores da sociedade, bem como destaca a importância das políticas públicas e programas específicos para atender às demandas crescentes dessa parcela da população. Trata-se de um estudo elaborado a partir de uma reflexão teórica amparada por um levantamento bibliográfico de caráter qualitativo. A busca por subsídios para este texto revela que ao longo das últimas décadas, diversas iniciativas foram implementadas para promover o bem-estar e a inclusão social dos idosos, tanto no cenário nacional quanto internacional. A legislação brasileira, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Estatuto da Pessoa Idosa, estabelece diretrizes claras para garantir os direitos e a proteção dessa população. Destacam-se também os benefícios do Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) e as diretrizes para o funcionamento de entidades de longa permanência, visando assegurar um atendimento digno e adequado aos idosos em situação de vulnerabilidade. Por fim, reconhecendo a heterogeneidade desse grupo e a importância de políticas públicas abrangentes, que contemplem tanto a proteção básica quanto a assistência especializada, para garantir uma vida digna e de qualidade para todos os idosos, observados os princípios da dignidade humana.

Palavras-chave: envelhecimento; pessoa idosa; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Com o avanço da ciência e o desenvolvimento de políticas de saúde, observamos um fenômeno global de envelhecimento populacional. Este processo, que se intensificou desde o século passado, trouxe consigo uma série de mudanças sociais, econômicas e jurídicas, refletindo diretamente nas necessidades e direitos da população idosa. O aumento da expectativa de vida, decorrente da mudança de padrões afetos a questões de higiene, saneamento, aos avanços médicos e sanitários, tem gerado uma significativa ampliação da

²³⁸ Advogada. Graduada pela UNISINOS. Discente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP – Mestrado) da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja, São Borja – RS. E-mail: dmdebus.aciuridica@gmail.com

²³⁹ Licenciado em Geografia. Doutor em Geografia pela UFRGS. Professor Adjunto IV da Unipampa. Professor permanente e Coordenador do PPG em Políticas Públicas da Unipampa. E-mail: murielpinto@unipampa.edu.br

²⁴⁰ Doutora e Mestre em Serviço Social. Assistente Social. Professora do curso de Serviço Social, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas - Unipampa, e do Programa de Pós-graduação em Serviço Social e Proteção Social – Unipampa, São Borja/RS. Brasil. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

parcela da população composta por pessoas idosas. Diante desse cenário, e com a evolução da sociedade, adequação foram necessárias para atender às demandas específicas desse grupo social que desponta, de forma crescente, a partir do século passado

Indubitavelmente, a Constituição Federal de 1988 foi o marco significativo e decisivo ao reconhecimento, elaboração e inclusão dos direitos das pessoas idosas no ordenamento jurídico brasileiro. Desde então, diversas políticas públicas e legislações têm sido implementadas para garantir dignidade e bem-estar dessa parcela da sociedade.

Este artigo propõe uma análise reflexiva, a partir de referenciais bibliográficos e documentos de domínio público como as legislações que criam o sistema de proteção social brasileiro. Tais referências aportam os elementos para compreender a composição dos direitos da pessoa idosa, desde a promulgação da CF (1988) até o momento atual (2024). O estudo tem ainda como ponto relevante o estudo da política de Assistência Social, em que são abordadas as legislações pertinentes como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Política Nacional do Idoso e o Estatuto da Pessoa Idosa, examinando seus objetivos, princípios e diretrizes, bem como sua efetiva implementação na garantia dos direitos sociais e assistenciais dos idosos.

ENVELHECIMENTO COMO FENÔMENO NORMATIVO E SOCIAL

Com o respectivo envelhecimento populacional observa-se uma tendência no mercado, adequando-se às necessidades de bens e serviços voltados a esta população, cuja demanda aumenta na proporção de seu crescimento, propiciando ao mercado laboral, financeiro, social, de saúde e educação novos hábitos e respectivo oferecimento destes bens e serviços, a exemplo de acessibilidade, segurança, legislação, vestuário, equipamentos sonoros e automotivos, próteses entre tantos. É possível identificar estes exemplos em praticamente toda a sociedade, independente de condição social.

A partir dos anos de 1940, aproximadamente, quando, após pesquisas desenvolvimento na farmacologia com medicamentos que prolongaram a vida e

ainda o fazem, a exemplo da penicilina, isolada em 1938 e testada em 1940 (Jornal Brasileiro de Patologia e Medicina Laboratorial, 2009), com o saneamento de algumas doenças, erradicação de outras em decorrência das descobertas e campanhas de vacinação bem como em razão dos novos e bons hábitos de higiene e limpeza, saneamento básico, tratamento de águas, pode-se afirmar que resultou aumento populacional da pessoa idosa os colocando em evidência como contribuintes para o desenvolvimento, fazendo com que as iniciativas pública e privada passassem a buscar o desenvolvimento e implementação de políticas públicas e programas que atendam as desta parcela populacional na esfera proteção social (Küchemann, 2012).

Percebe-se, indubitavelmente, que a pessoa idosa passou a ter maior visibilidade do mundo jurídico e social, proporcionando mudanças no seio da população voltadas a este público. Não mais se vê a pessoa idosa como aquela vovó de óculos, coque na cabeça, sentada em sua cadeira de balanço, a sombra de uma varanda, tecendo suas linhas, ou olhando pela janela a vida correndo alheia, a seus passos já lentos e sem direção, avaliando seu destino de fim de linha e desejando apenas a passagem digna.

. A pessoa idosa, de forma definitiva, tem resguardado na lei o comando de sua vida, trilhando seu caminho, a sua maneira, vez tratar-se de pessoa capaz, sujeito de seus direitos e obrigações, com autonomia, poder de escolha e decisão, com direitos voltados para suas necessidades igualmente especiais em razão do processo natural de envelhecimento. Quase inexistentes no mundo jurídico brasileiro anterior a 1988, foi praticamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que os direitos a pessoas idosa surgiram no ordenamento jurídico, abrindo portas para inúmeros outros diplomas legais nas esferas federal, estaduais e municipais que trouxeram a pessoa idosa para a visibilidade, ainda de forma tímida, mas que hoje, após muito trabalho e, ainda que precário em recursos e projetos, a sociedade percebe e reconhece, em linhas gerais, a necessidade de cuidado desta parcela já muito expressiva na sociedade. O envelhecimento da população é um fato mundial, passamos por um processo social único no século 21 caracterizado pelo envelhecimento

populacional, que, segundo estimativas, até 2050 será duplicada podendo triplicar até 2100 (Organização das Nações Unidas, 2021, *online*).

Observa-se que nas últimas décadas o crescimento da população acima de 60 anos e especialmente em países desenvolvidos, que até 2050 haverá dois bilhões de pessoas idosas, sendo que 80% delas vivendo em países ricos (World Health Organization, 2002), o que significa passar de 962 milhões de pessoas idosas em 2017 para 2,1 bilhões em 2050 e 3,1 bilhões em 2100.

Estima-se ainda que o maior índice percentual da população de pessoa idosa está registrado na Europa, atingindo 25%. Por conseguinte, estima-se que até 2050, a exceção da África, os demais locais do mundo terão um quarto ou mais de sua população formada por pessoas idosas, ou seja, com mais de 60 anos. Já o número de idosos com mais de 80 anos deverá triplicar até 2050 passando de 137 milhões, em 2017, para 425 milhões em 2050 (Organização das Nações Unidas, 2021).

Os resultados apresentados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) demonstraram um aumento considerável da população com mais de 60 anos de idade para as próximas décadas. De acordo com as projeções da OMS (2002), esta é uma tendência que continuará durante os próximos anos, sendo possível admitir que no ano de 2025 haja mais de 800 milhões de pessoas com idade superior a 65 anos em todo mundo. Dados da Organização das Nações Unidas (Martin e Preston, 1994) são ainda mais reveladores, pois apontam 1100 bilhões de idosos para o ano de 2025, sendo que no ano de 2050 em todo o mundo o número de idosos terá ultrapassado o número de jovens.” (FECHINE; TROMPIERI, 2012, p. 107).

No Brasil, observaram-se ainda alterações na demografia brasileira, a partir da década de 1970, em que as famílias da zona rural passaram a migrar para a zona urbana, o que, por conseguinte, trouxe transformações no estilo de vida da população. Observa-se uma diminuição dos óbitos infantis, bem como do número de pessoas nas famílias, diminuição da natalidade. E assim, a estrutura etária da população brasileira sofreu alterações, e nas últimas décadas percebe-se à inversão da pirâmide etária, com os idosos em maior número. (Leone; Maia; Baltar, 2010).

O Brasil é um jovem país de cabelos brancos. Todo ano, 650 mil novos idosos são incorporados a população brasileira, a maior parte com doenças crônicas e alguns com limitações funcionais. Em menos de 40 anos, passamos de um cenário de mortalidade próprio de uma

população jovem para um quadro de enfermidades complexas e onerosas, típicas da terceira idade, caracterizado por doenças crônicas e múltiplas, que perduram por anos com exigência de cuidados constantes, medicação contínua e exames periódicos (Veras, 2007, p.2464).

A questão do envelhecimento populacional exige permanentemente buscar soluções para o atendimento deste público que, por incontáveis vezes, encontra-se em situações de vulnerabilidade, de violência, de abandono, subjugado, entregue a toda sorte de violência, física, moral, psicológica, necessitando urgentemente de leis que protejam, que resguardem e acolham esta população, de modo a atender, amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida (Brasil, 1988).

Nesta seara então de busca de direitos humanos culminando com a abertura política, desponta no cenário nacional a Assembleia Nacional Constituinte, com objetivo de estudar e redigir a nova constituição, trazendo, conforme já mencionado, entre tantos outros direitos, as questões afetas a pessoa idosa, que somente tomaram força, após as assembleias da ONU e, no Brasil, especialmente, a partir da promulgação da CF de 1988, mais especificamente no regulamento da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS. Em seu artigo 1º a LOAS define assistência social como direito do cidadão e dever do estado que objetiva entre outros a proteção a vida e nos termos do art.2º, I, a, traz ainda, a garantia de um salário mínimo ao idoso com mais de 65 anos em condições de vulnerabilidade financeira e sem condições, portanto, de prover sua própria manutenção ou ser provido por seus familiares e responsáveis (Brasil, 1993).

A LOAS define que cabe aos estados e municípios articularem e prestarem as políticas públicas de saúde, educação, habitação e demais atendendo aos princípios de supremacia do atendimento, da universalização dos direitos sociais, visando garantir uma vida digna e o mínimo necessário a subsistência. Em 1994, é aprovada a Lei Nº 8.842, Política Nacional do Idoso. Trata-se, portanto de uma lei que trouxe um direcionamento em termos de

objetivos, princípios, diretrizes muito relevante e necessário na salvaguarda dos direitos já definidos anteriormente pela CF (1988) e pela lei 8742/93-LOAS.

A PNI traz na previsão de assegurar os direitos sociais do idoso, por meio da criação e desenvolvimento de condições que promovam sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. (Política Nacional do Idoso, 1994). A inclusão social do idoso é, por vezes, confundida com benefícios e fatores materiais; porém, ela está ligada diretamente com a questão da proteção social e garantia dos direitos (Torres, & Sá, 2008, p. 5). Trata-se, portanto, do sentimento de pertencimento a sociedade. Pode ser observado, ainda os princípios da política:

I - O dever da família, sociedade e estado de assegurar seus direitos colocando-os como garantidores da defesa de sua dignidade, bem-estar, direito a vida e participação social; II – Que por se tratar processo de envelhecimento natural à sociedade em geral, deve ser de conhecimento e informação para todos; III Veda qualquer tipo de discriminação; IV que o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política; V – Que as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta lei (Política Nacional do Idoso, 1994, p 5.).

Definem-se ainda as competências dos órgãos e entidades públicos, inciso I, a área de promoção e assistência social a quem compete:

a) prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não-governamentais; b) estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros; c) promover simpósios, seminários e encontros específicos; d) planejar, coordenar, supervisionar e financiar estudos, levantamentos, pesquisas e publicações sobre a situação social do idoso; e) promover a capacitação de recursos para atendimento ao idoso; (POLÍTICA NACIONAL DO IDOSO, 1994, p. 9-10).

Percebe-se, portanto, a importância desta lei para a sociedade, normatizando a busca de meios para que a pessoa idosa, preferencialmente no seio de sua família ou devidamente acompanhada por ela, ou ainda, mesmo que em condição asilar, receba o tratamento, o cuidado, o direcionamento de suas necessidades aos órgãos e grupos competentes.

Em nível nacional é aprovado o Estatuto da Pessoa Idosa - Lei federal nº 10.741 -, publicado e em vigor desde outubro de 2003. O Estatuto da Pessoa Idosa trouxe a sociedade uma legislação com diretrizes e regulamentação de direitos distribuídos em títulos e capítulos, que coroou a legislação nacional. Verifica-se ao longo da legislação a preocupação de proteção e de responsabilidade que o legislador teve, trazendo à tona, de forma acertada, as consequentes determinações legais com intuito de atacar as necessidades prementes de um grupo da sociedade que passou a ter visibilidade, especialmente, após a promulgação da CF de 1988 – a partir deste marco regulatório a sociedade passou a ter discriminado deveres legalmente passíveis de responsabilização em caso de ação ou omissão diante e contrários aos direitos legais destinados a pessoa idosa.

Objetivando conter qualquer tipo de discriminação foi alterado o nome do Estatuto do Idoso, através da lei 14 423/22, que passou a vigorar como Estatuto da Pessoa Idosa, uma maneira de descaracterizar o entendimento de certa forma pejorativo e deturpado, incluindo a expressão pessoa idosa com intuito, portanto, de humanizar esta etapa da vida que nada mais é do que um curso natural da existência. Observou-se com advento do Estatuto da Pessoa Idosa, portanto, um novo direcionamento do olhar do legislador e da sociedade em Geral a esta população que aumenta a cada ano, “com expectativa de dobrar entre 60 e 80 anos e de triplicar a partir dos 80 anos”. (Organização das Nações Unidas, 2021, *online*).

Destaca-se uma série de procedimentos, que devem ser observados para que se atenda às garantias de prioridade de atendimento preferencial, de preferências na formulação e efetivação de políticas públicas, bem como, da destinação privilegiada dos recursos públicos inerentes à proteção da pessoa idosa na participação, ocupação e convívio com todos da sociedade, incluindo todas as gerações, de atendimento preferencial da família em detrimento do asilar, respaldadas as devidas exceções, de capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e demais prestações de serviços de publicidade educativa sobre aspectos biopsicossocial do

envelhecimento. Determina ainda, acesso prioritário as redes de saúde, assistência social e recebimento de restituições de imposto de renda.

DIREITOS ASSISTENCIAIS NO ESTATUTO DA PESSOA IDOSA

O Estatuto da Pessoa Idosa, trata, especificamente, da Assistência Social dirigida à Pessoa Idosa discorrendo nos artigos 33 a 36. O artigo 6º da CF (1988) traz elencados em seu bojo os direitos sociais dentre os quais o tema deste capítulo destinado a assistência dos desamparados na forma da constituição. Trata-se, portanto, de direitos a pessoa sem distinção, que dela necessite e a quem devem ser garantidas as condições mínimas de subsistência e existência.

Identifica-se como fator importante na proteção social da pessoa idosa a dissipabilidade do benefício assistencial - Benefício de Prestação Continuada (BPC), muito comumente confundido como uma aposentadoria. Contudo, trata-se de benefício assistências direcionado a todos que necessitarem e assim o comprovarem – podendo receber idoso, ou pessoa com deficiência. A pessoa com 65 anos ou mais que não puder prover seu sustento e que da mesma forma sua família também não possa fazê-lo, terá direito a um salário mínimo mensal observados os critérios estabelecidos pertinentes a idade (65 anos) e renda per capita da família inferior a 1/4 do salário mínimo, ressaltando-se, entretanto, que não pode ater-se somente a questão de 1/4 do salário mínimo em si definido, mas a questão de hipossuficiente em lei para assim definir o BPC, que pode ser concedido a mais de uma pessoa da mesma família e não será computado para efeitos do cálculo de renda per capita (Brasil, 1993).

A assistência social demarca ainda a proteção em nível de proteção social especializada, como é o caso das Instituições de Longa Permanência – ILPIs. São entidades de longa permanência com a obrigatoriedade da contratação escrita e assinada com a devida especificação dos serviços a serem emprestados, a forma de atendimento, as obrigações e/ou deveres da entidade, incluindo a contraprestação financeira ou preço pelos serviços prestados, sob pena de responsabilização por infração administrativa (Política Nacional de Assistência Social, 2004).

A pessoa idosa abrigada deve receber atendimento digno, assistência médica e psicossocial, acomodações, lazer, higiene entre outros, condizentes com os preceitos legais da dignidade da pessoa humana. Considerando a possibilidade de cobrança de valor destinado ao custeio da entidade filantrópica, cumpre ao conselho municipal do idoso e ao conselho municipal de assistência social a definição da forma e percentual de pagamento que não pode exceder a 70% dos valores recebidos pelo asilado a título de benefício previdenciário ou assistencial. Em caso de incapacidade da pessoa idosa cabe a seu representante legal contratar os serviços em entidades de longa permanência, filantrópicas ou não (Política Nacional de Assistência Social, 2004).

Está previsto pela legislação o acolhimento de pessoa idosa em condições de risco social por adulto ou grupo familiar, proporcionando a Pessoa idosa nestas condições ser amparada por um adulto ou por um grupo familiar passando a ser deles dependente economicamente. O responsável pelos cuidados passa a gozar de todas as prerrogativas legais para efeitos de dedução do imposto de renda, por exemplo, cabendo o direito a pessoa idosa, por sua vez, nesta situação, a concorrer pelos benefícios da previdência com os demais dependentes deste acolhedor (Política Nacional de Assistência Social, 2004).

Em conformidade com LOAS (Lei nº 8.742/1993), com redação dada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, o conjunto de serviços e ações da Assistência Social organiza-se considerando dois tipos de proteções: proteção social básica e a proteção social especial de média e alta complexidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se, portanto, com o termino deste estudo, que na medida em que a população envelhece, novas demandas e desafios permeiam em todas as esferas da sociedade, requerendo uma abordagem multidimensional englobando apara além do aspecto jurídico atingindo questões sociais, econômicas, de saúde entre tantas mais. O aumento significativo na população idosa, tem impulsionado a necessidade de implementação de políticas públicas

e de regulamentações voltadas para atender às necessidades dessa parcela da sociedade.

A promulgação da CF de 1988 e a subsequente legislação específica, como o Estatuto da Pessoa Idosa, representaram passos importantes na proteção dos direitos dos idosos. No entanto, é fundamental reconhecer que o envelhecimento populacional é um fenômeno complexo que requer uma abordagem abrangente e integrada, multidisciplinar envolvendo não apenas leis, mas também políticas sociais, programas de saúde e educação, além do apoio da sociedade em geral, eia que somente através de um esforço conjunto e contínuo, entre família, sociedade, pessoa idosa e governo, pode-se garantir um envelhecimento observando a dignidade da pessoa humana previsto na carta Magna. Por fim, pode-se afirmar que arcabouço legal brasileiro, destinado aos direitos e necessidades da pessoa idosa, passou por avanços significativos nas últimas décadas, mas, é inegável, também que ainda esbarra e enfrenta incontáveis e significativos desafios para a garantia destes direitos.

REFERÊNCIAS:

- ALVES, José Eustáquio Diniz. Esperança de vida diante da emergência sanitária e climática. **EcoDebate**. Publicado em 01/03/2021 Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=esperanca-de-vida-diante-da-emergencia-sanitaria-e-climatica#:~:text=Durante%20cerca%20de%20200%20mil,anos%20no%20mundo%20em%201900>. Acesso em: 12/03/2024
- BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em 11/03/2024.
- BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Impresso. Gov. Federal; Brasília, 2004.
- BRASIL. **Política Nacional do Idoso**. Brasília: DF, 4 de janeiro de 1994., Ministério da Previdência e Assistência Social.
- KÜCHEMANN, B. A. Envelhecimento populacional, cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 1, p. 165–180.
- JORNAL BRASILEIRO DE PATOLOGIA E MEDICINA LABORATORIAL.
- Nossa capa**: Alexander Fleming e a descoberta da penicilina., v. 45, n. 5, p. I–I, out. 2009.
- ORGANIZAÇÃO DS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Envelhecimento**. 2021. Disponível em <https://unric.org/pt/envelhecimento/> Acesso em 11/03/2024
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Active ageing: a policy framework**. Madri: World Health Organization. 2002. Disponível em:

<https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Active-Ageing-Framework.pdf> Acesso: 12/03/2024

TORRES, M. M., & Sá, M. A. A. **Inclusão social de idosos**: um longo caminho a percorrer. Revista Ciências Humanas. 2002. Unitau, 1(2).

VERAS, R. **Fórum. Envelhecimento populacional e as informações de saúde do PNAD**: demandas e desafios contemporâneos. Cadernos de Saúde Pública, v. 23, n. 10, p. 2463–2466, out. 2007. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csp/a/RvKpSzNFnkhDGd6MRrD5jt/#:~:text=Com%20a%20an%C3%A1lise%20dos%20dados,qualidade%20no%20prolongamento%20da%20vida>. Acesso em 12/03/2024

EDUCAÇÃO PERMANENTE DO SUAS: EIXO DE FORTALECIMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Solange Emilene Berwig²⁴¹
Danise Tatiane Reck Arnoud²⁴²
Monique Bronzoni Damascena²⁴³

Resumo: Este estudo objetiva discutir a relevância do processo da educação permanente para a estruturação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O artigo foi elaborado com base num estudo qualitativo, bibliográfico e documental, de caráter exploratório. Concomitante a aprovação do Sistema Único de Assistência Social em 2005, foi aprovada a Norma Operacional de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS, com eixos importantes para implementação de um processo de gestão do trabalho que qualifique e valorize os trabalhadores dessa política pública. O foco deste texto encontra-se no eixo da política de capacitação e educação permanente como ponto essencial para o processo de valorização dos trabalhadores e contribuição direta na qualificação dos serviços prestado aos usuários atendidos pelo SUAS. A educação permanente como proposta de qualificação e manutenção do espaço de trabalho e dos trabalhadores, é compreendida pela NOB-RH/SUAS como compromisso solidário, considerando que os planos de valorização e as propostas de educação, devem ser compromissos pactuados entre gestores e trabalhadores em prol da qualidade dos serviços prestados. A partir das prerrogativas do SUAS enquanto política pública de proteção social, entende-se que a proposição de processos educativos contribuem para a implementação das diretrizes desta política, compreendendo a mesma enquanto direito da população e dever do estado. Ainda, as considerações finais apontam para os reflexos dos processos da educação permanente na organização e construção do saber no SUAS junto aos trabalhadores desta política.

Palavras-Chaves: Educação permanente; Trabalhadores do SUAS; Gestão do trabalho.

INTRODUÇÃO

Os estudos que antecedem este artigo vêm cercando o tema da gestão do trabalho na perspectiva de análise enquanto eixo estruturante do Sistema Único de Assistência Social, no entanto para além desta importante dimensão, outros aspectos vêm sendo observados e evidenciados, como a ampliação dos quadros profissionais da política de Assistência Social, o repasse de recurso federal para remuneração de servidores concursados, a implantação da gestão do trabalho no SUAS, a construção de planos de carreira cargos e salários, e a educação permanente como princípio fundamental da estruturação do trabalho no SUAS.

²⁴¹ Doutora e mestra em Serviço Social. Assistente Social. Professora do curso de Serviço Social, do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – Unipampa. E-mail: solangeberwig@unipampa.edu.br

²⁴² Pedagoga. Discente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP – mestrado) da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja, São Borja – RS. E-mail: danisearnoud.aluno@unipampa.com

²⁴³ Doutore e mestre em Serviço Social. Assistente Social. Professore do curso de Serviço Social – Unipampa, São Borja. E-mail: moniquedamascena@unipampa.edu.br

É importante destacar que esta política vinha sendo construída desde sua aprovação em 2005, inclusive sendo eixo de discussão recorrente nas conferências da Assistência Social. A partir de 2017, assim como todas as políticas sociais, o desenvolvimento da política de educação permanente do SUAS sofreu um impacto que implicou em sua paralização em decorrência da opção política dos governos e da aprovação do novo regime fiscal – PEC do congelamento dos gastos. Com a nova gestão federal – liderada pelo presidente Lula, 2023 -, alguns setores e agendas foram retomadas pela gestão federal, entre elas a gestão do trabalho no SUAS na qual se encontra a política de educação permanente. Elegeu-se neste momento discorrer sobre os processos de educação permanente que vem sendo desenvolvidos, na perspectiva de adensar sobre esta importante ferramenta de desenvolvimento das potencialidades dos trabalhadores do SUAS e de contribuição para a qualificação do exercício profissional junto aos serviços socioassistenciais.

GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

A busca pela implementação de um novo modelo de gestão na política de Assistência Social culmina numa nova forma de gestão do trabalho com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social, em 2006, a NOB-RH/SUAS. A proposta dessa Norma visa à consolidação da Assistência Social como política pública, reforçando a ampla participação da sociedade civil (Brasil, 2006). A gestão do trabalho no SUAS é um mecanismo necessário ao funcionamento do sistema, buscando novos desenhos organizacionais e consolidar “educação permanente, desprecarização do trabalho, avaliação do desempenho, adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS, processos de negociação do trabalho, sistemas de informação e planos de carreira, cargos e salários, entre outros aspectos” (Brasil, 2006, p. 103).

Para que se efetive o proposto e esse modelo de gestão torne-se uma realidade é necessário que se considerem alguns aspectos relevantes, salientados na NOB-RH/SUAS: a descentralização, o financiamento da política,

o controle social e a política de Recursos Humanos. O último ganha destaque, devido às considerações feitas acerca de sua importância para a efetivação do SUAS. Para a implementação do SUAS, aspectos importantes da gestão têm sido apontados como fundamentais: a descentralização, o financiamento, o controle social e a política de Recursos Humanos. O SUAS vem se consolidando, e a Gestão dos Recursos Humanos na Assistência Social carece de uma atenção maior devido a sua importância para a consolidação do Sistema (Brasil, 2006, p.3). Grosso modo, pode-se dizer que a política de Recursos Humanos é uma via de mão dupla, porque, ao mesmo tempo em que ela prevê melhores condições aos trabalhadores do SUAS, pretende proporcionar serviços de qualidade, oferecer um espaço digno, e trabalhadores qualificados e inteirados da política (Brasil, 2006).

É elementar observar que o objetivo do SUAS, a partir da obtenção de trabalhadores competentes, é poder ofertar serviços de qualidade. Dessa forma, para que os processos se qualifiquem no âmbito da política pública de Assistência Social, a NOB-RH/SUAS normatiza as condições de gestão. Ela surge como um grande desafio aos gestores, que têm na realidade um cenário de “precarização dos recursos humanos, financeiros, físicos e materiais no setor público”, o que contribuiu para a fragilização da política de Assistência Social (Brasil, 2006, p. 5). Diante do desafio apresentado, a NOB-RH/SUAS tem por finalidade, em seus princípios e diretrizes, estabelecer parâmetros que orientem a gestão dos Recursos Humanos a ser implementada na área da Assistência Social. Sobre as diretrizes, alguns pontos devem ser considerados para a gestão de Recursos Humanos:

[...] o financiamento dos recursos humanos, a política de capacitação permanente, os planos de carreira, cargos e salários (PCCS), o papel dos entes públicos envolvidos, o papel da rede socioassistencial privada, equipe multiprofissional responsável pela execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, o Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS; A participação da sociedade civil (BRASIL, 2006, p.6).

Tais diretrizes e orientações constantes, na NOB-RH/SUAS, são como um manual de gestão dos Recursos Humanos para a política de Assistência Social. Elas trazem, em seu teor, os principais pontos da gestão pública do trabalho e

propõem mecanismos que regulam a relação entre gestores, prestadores de serviços socioassistenciais e trabalhadores (Brasil, 2006). Em relação às diretrizes específicas para a gestão de pessoas, a NOB-RH/SUAS sugere iniciar o processo reconhecendo os profissionais que atuam na política, na busca de caracterizar suas expectativas de formação e capacitação para a construção do SUAS. Através desse reconhecimento, verificar junto aos trabalhadores, servidores e gestores quais os compromissos que necessitam ser firmados para a execução de um trabalho que vise à prestação de serviços permanentes ao cidadão com qualidade.

A implementação da NOB-RH/SUAS, representa uma possibilidade para o aumento dos serviços oferecidos pelo município. De um lado, o município tem representado no seu orçamento um aumento dos custos para dar conta da contratação de trabalhadores, por outro, oferece serviços continuados e desempenhados por trabalhadores em sintonia com a comunidade. “A NOB-SUAS aponta a política de recursos humanos como um dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado da descentralização, do financiamento e controle social” (Fernandes, 2009. p.211).

A partir do diagnóstico realizado através de uma pesquisa sobre a gestão de pessoas na área da Assistência Social no Brasil, determinaram-se algumas metas para nortear os trabalhos de gestão de pessoas no último plano decenal, descritas na NOB-RH/SUAS, que visam desde ampliar o quadro funcional, até a implementação da gestão desses recursos humanos, implantação de uma política de capacitação continuada, e garantir as condições adequadas de trabalho (Brasil, 2006).

As normas orientam para a construção da gestão de Recursos Humanos para a política de Assistência Social. Essas determinações surgem, num momento de “reestruturação e requalificação do setor público no Brasil”. (Brasil, 2006, p.3). Compreende-se que o movimento é de reestruturação porque, a partir da construção de um Sistema Único de Assistência Social, começa-se a dar ênfase na proposta de equipes de referência para compor o quadro de trabalho do SUAS e na qualificação dos serviços prestados. A gestão do trabalho é um

dos eixos estruturantes do SUAS, ao lado de outros aspectos da Política de Assistência Social. O acesso ao fundo público está condicionado ao cumprimento de requisitos e de reordenamentos na gestão do trabalho, como a “constituição das equipes de referência conforme os níveis de gestão e a estruturação de condições mínimas de funcionamento das instâncias da gestão” (Brasil, 2006, p.16).

Além da reordenação de quadros profissionais, há a orientação de qualificar os processos e formação e qualificação continuada dos trabalhadores atuantes na política. Mais que exigir qualificação profissional, a política revela aspectos importantes para o trabalhador, inclusive a previsão de investimento em planos de carreira, cargos e salários como valorização e estímulo ao trabalhador em sua carreira profissional.

As metas apresentadas revelam a orientação de investimento na máquina administrativa estatal e nos trabalhadores públicos, que ainda são identificados como servidores. Os investimentos objetivam a implementação de um novo modelo de gestão do trabalho, e, sobretudo, orienta a construção de espaços de trabalho adequados, condizentes com as necessidades dos trabalhadores no atendimento das demandas atendidas pela política em questão. Essas metas remetem a uma realidade totalmente nova dentro da política pública, pois compreende que o trabalhador é fundamental para o sucesso do Sistema e não nega a obrigação da Esfera pública de oferecer condições de trabalho, com equipamentos e estrutura física adequadas, e ainda condições laborais favoráveis ao desenvolvimento profissional.

O profissional que atua nesse espaço público está no uso de suas atribuições trabalhando em uma política que prevê o atendimento do interesse coletivo, pois esse, como visto anteriormente, é o papel do Estado. Portanto, para que as diretrizes citadas e as normas mencionadas efetivem-se na prática e façam efeito sobre a gestão pública, faz-se necessária a adesão dos gestores a NOB-RH/SUAS. A própria norma esclarece:

[...] como consequência da concepção do Estado mínimo e de política restritiva de direitos, a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, com defasagem de profissionais qualificados, com enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de

serviço, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem possibilidade de continuidade das atividades, traz a necessidade e tratamento adequado aos recursos humanos de toda a rede socioassistencial, inclusive a rede privada, como forma de garantir a eficácia, eficiência e efetividade à política de Assistência Social (Brasil, 2006, p.7).

As relações de trabalho com a esfera pública se desgastam no modelo de estado neoliberal, isso porque tal modelo de gestão repassou ao mercado atribuições que antes se davam somente no âmbito estatal. A partir dos processos de privatização de espaços estatais o mercado assume algumas empresas e serviços, antes públicas, e o terceiro setor ocupa um espaço importante prestando serviços em áreas como educação, saúde, segurança pública etc., isso reflete sobre os trabalhadores estatais (Maldonado,1997).

O advento da NOB-RH/SUAS e as mudanças no campo das políticas sociais ocorrem pelo plano de governo que se fortalece num modelo de gestão ampliado para o Estado. A NOB-RH surge na contramão de um contexto de aprofundamento de flexibilização das relações de trabalho em razão da reestruturação produtiva. E nesse contexto, o Estado vai tratar o trabalhador como um dos pontos para a efetivação das políticas públicas, nesse caso especificamente a política de Assistência Social. Portanto é imprescindível reconhecer como avanços as construções do SUAS e da NOB-RH/SUAS.

Essa melhoria dos serviços prestados pelo Estado é o que certamente a sociedade espera. O que o cidadão quer: “é encontrar, do outro lado do balcão um servidor que reúna a isenção, a impessoalidade e a presteza técnico-normativa do burocrata com a agilidade, a iniciativa e a criatividade do gerente moderno” (Nogueira, 2005, p. 124). Esse sentimento se processa na sociedade porque se construiu uma imagem de que o mercado oferece melhores serviços que o Estado. Nogueira (2005) destaca que isso ocorre devido a “uma campanha contra o Estado, que incentiva as pessoas acharem que tudo aquilo que é público tem menor qualidade” (Nogueira, 2005, p.122).

Nesse contexto de expectativa da sociedade em receber serviços qualificados, a partir de trabalhadores qualificados, é que se acredita na Política de Recursos Humanos como a gestão do trabalho capaz de promover uma

reformulação do quadro funcional em busca da melhoria dos serviços socioassistenciais. Todo o esforço apresentado pela NOB-RH/SUAS de gestão participativa, descentralizada, investimento nos recursos humanos valorizando os profissionais da assistência social, legitimando o espaço dos trabalhadores como parte do processo de construção de um sistema, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

EDUCAÇÃO PERMANENTE: PRINCÍPIO DA GESTÃO DO TRABALHO NO SUAS

A Capacitação e educação permanente é um dos itens da NOB-RH em relação à proposta de qualificação, como já sugere o nome do item, em caráter “permanente” dos trabalhadores da política de Assistência Social. Segundo o Plano decenal, o prazo para atendimento da meta sobre a implantação e implementação da política de educação permanente e valorização dos trabalhadores encerrou no ano de 2010, no entanto, na realidade o cotidiano tem demonstrado que este item das metas ainda não foi contemplado plenamente, e tem uma série de dificuldades de ser implantado em decorrência da necessidade de orçamento e organização e planejamento. Em relação às metas nacionais do Plano Decenal (2016 – 2026), alguns itens que competem à esfera Federal ainda não foram implementados, como a “formulação em conjunto com o MEC de residência para os profissionais da assistência social” (o prazo era de 2007 a 2010), agora, em 2024, este debate retorna a agenda governamental.

Instituir, a partir do Plano Nacional de Assistência Social, escola de qualificação permanente em parceria com as universidades, públicas, privadas e confessionais, para os gestores, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais e diversidades na proteção social básica e especial (Brasil, 2005, s/p).

O Plano Decenal, no que se refere à gestão do trabalho, apresenta ainda nas estratégias nacionais uma série de elementos fundamentais com seus respectivos prazos para implementação e implantação, como a elaboração de uma política de educação permanente, criação de Planos de carreira, cargos e

salários, dotar e organizar o espaço de trabalho na assistência social adequando o espaço físico, equipamentos, materiais de consumo e permanente, entre outros. As estratégias foram elaboradas com o propósito de efetivar as metas estabelecidas no Plano, por isso evidenciam aspectos propositivos e de execução das propostas. Elas contam com a articulação de instituições de ensino superior como parceiras para elaboração da educação continuada, capacitação de gestores municipais, estratégias para a construção dos PCCS, e estratégias para a efetivação da NOB-RH, entre outros detalhes importantes que visam efetivar as propostas.

As metas estabelecidas em todos os âmbitos para implantação e implementação do SUAS, das quais as da gestão do trabalho fazem parte, foram monitoradas e avaliadas pelas conferências de assistência social dos anos seguintes. A pauta tem sido estabelecida com base nas metas e no período da conferência com o propósito de organizar as ações que devem ser desenvolvidas na próxima etapa da implementação do Sistema. A proposta de educação permanente como ferramenta de qualificação da política pública não é uma novidade, o Sistema Único de Saúde já tem na sua estrutura e de forma consolidada a organização da política de Educação Permanente, compreendendo que esta é uma ferramenta, ou um processo fundamental para organização do sistema e sua manutenção.

Desde a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), a partir da Constituição Federal de 1988, a questão da formação profissional tem sido realçada como fundamental, e é a que vem sofrendo o maior processo de desregulamentação dentro da política do Estado no país. Os ideais de cidadania e dignidade da pessoa humana, como direitos fundamentais, foram inscritos no texto constitucional elevando à condição de relevância pública as ações e os serviços de saúde, na medida em que ordena a saúde um direito fundamental do cidadão (Bertani, 2015, s/p.).

A formação que quadros profissionais têm sido destacados no processo de organização do SUS e do SUAS, o que importa discutir é em que medida esta educação vem ocorrendo e como vem se constituindo este espaço de formação

e educação continuada. Poder-se-ia problematizar ainda a discussão sobre os moldes de educação ou o tipo de educação que se está falando, numa perspectiva teórica destaca-se que se defende a educação quanto um processo de ensino-aprendizagem na produção de conhecimentos no cotidiano do exercício profissional nas instituições, a partir das dificuldades enfrentadas, etc. Embora não seja o foco deste estudo, cabe destacar que a educação permanente que se busca enquanto processo de construção do conhecimento é a educação que vai além da educação formal, dos bancos das escolas e academia, mas uma educação construída no campo das relações sócias e intervenções profissionais no sentido de ressignificar os processos de trabalho e construir conhecimento a partir da realidade profissional (Freire, 1979).

Berwig (2014) abordou entre outros aspectos sobre a percepção dos trabalhadores em relação a educação permanente na região da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, a compreensão está pautada aos processos de treinamentos, que são efetuados sistematicamente com vistas a instrumentalizar a ação profissional em relação aos programas, projetos e serviços prestados pela política de Assistência Social. Porém, a educação permanente não se refere exclusivamente a esses processos, ela pretende ir além.

O exercício do trabalho qualificado no campo da Política de Assistência Social, em uma perspectiva emancipatória, exige que a formação dos trabalhadores conjugue três dimensões absolutamente necessárias no processo de construção da identidade profissional: a dimensão política, a dimensão ética e a dimensão técnica. Em verdade é preciso primar pela formação de quadros profissionais com capacidade plena de pesquisar, diagnosticar, planejar, coordenar, monitorar e avaliar programas, projetos, serviços e benefícios no âmbito do SUAS, encarnado um pensamento crítico, enraizado em valores ético (Brasil, 2006, p. 165).

Considerar as dimensões políticas, éticas e técnicas é imprescindível para contribuição da ação profissional à política de Assistência Social. Para isso há que utilizar-se do espaço de trabalho para problematizar as vivências e

experiências; criar momentos e grupos de estudo da política; estabelecer diálogo entre todos os responsáveis pela execução desta e capacitar-se internamente como grupo; criar estratégias para liberação dos trabalhadores no caso de participação em eventos e palestras que envolvam a dinâmica de seu trabalho; autorizar dispensa do trabalhador do local de trabalho para cursos de pós-graduação; estabelecer parcerias com instituições de ensino superior e criar espaços de debate, fóruns, discussões que possam ampliar o olhar e qualificar as equipes em torno das demandas institucionais sem desperdiçar o conhecimento dos trabalhadores, já que são eles que atuam diariamente no atendimento dos serviços e certamente conhecem as nuances e dinâmicas, então, devem ser parte da troca de experiências e conhecimentos a partir do planejamento da educação permanente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão da educação permanente no SUAS não se esgota neste ensaio, compreendendo que este tema merece aprofundamento teórico sob a perspectiva da concepção de educação, e mesmo sob o tema e concepção da gestão do trabalho na política de Assistência Social. No entanto, minimamente compreende-se que a educação permanente é um eixo importante no processo de construção do conhecimento acerca do trabalho na Assistência Social e que os trabalhadores tem a possibilidade de ampliar e consolidar um espaço de formação continuada a partir das prerrogativas da NOB-RH/SUAS que institui o lugar da gestão do trabalho para estes trabalhadores. Entende-se que se faz necessário ampliar os espaços de formação no SUAS, a fim de dar materialidade para os processos formativos constituindo assim um espaço de formação continuada que reflita no acúmulo de conhecimento pelos trabalhadores que instrumentalizados podem romper com práticas assistencialistas e promover uma política pública de direito, e ainda constituir um lugar qualificado para os trabalhadores desta política.

REFERÊNCIAS

- BERTANI, Iris. **Perspectivas da educação permanente em saúde**. 2009. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/2765>. Acesso em 01/03/2024.
- BRWIG, Solange E. **A gestão do trabalho na esfera pública**: uma análise a partir da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. São Borja: Faith, 2014. 138p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. **Plano Decenal da Assistência Social**. Brasília 2005. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/plano-decenal-suas-plano-10/plano-decenal-suas-plano-10>. Acesso em 01/03/2024.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.
- FERNANDES, Rosa M^a. Castilhos. **A gestão do trabalho no Sistema Único de Assistência Social brasileiro**: um processo em construção. In: MENDES, Jussara, PRATES, Jane C. AGUINSKY, Beatriz G. (orgs). O Sistema Único de Assistência Social: entre a fundamentação e o desafio da implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.
- FREIRE. Paulo. **Educação e mudança**. 12^a. Edição, Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1979.
- MALDONADO, Maria Tereza. **Os construtores da paz**: caminhos de prevenção da violência. São Paulo: Moderna, 1997.



O PAPEL DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO BRASIL: MUDANÇAS DE PERSPECTIVAS AO LONGO DA HISTÓRIA

Ana Laura Rodrigues de Souza²⁴⁴
Gustavo da Silva Cavallaro Bragança²⁴⁵
Ronaldo Bernardino Colvero²⁴⁶

Resumo: As Políticas Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural do Brasil (PNATER) são políticas públicas que visam melhorar as condições de vida das populações alocadas em áreas rurais. Contudo, no país ainda se mostram desfavoráveis para grupos marginalizados socialmente, aumentando a vulnerabilidade das classes sociais menos favorecidas no campo, mostrando a inadequação dos modelos tradicionais para atender às necessidades das populações rurais. Este trabalho com foco na EMATER, busca através da contextualização histórica da criação das políticas de assistência técnica e extensão rural no Brasil, traçar o momento em que ocorre essa marginalização e entender quais destes aspectos perduram até os dias atuais, mostrando a necessidade de uma reformulação nas políticas de ATER exigindo mudanças significativas na abordagem das questões sociais e ambientais.

Palavras-Chave: Política pública; Perspectivas; EMATER.

INTRODUÇÃO

Este trabalho se dedica ao estudo das Políticas Nacionais de Assistência Técnica e Extensão Rural do Brasil (PNATER), política pública que visa melhorar as condições de vida das populações alocadas em áreas rurais, promovendo simultaneamente a modernização da agricultura por meio de abordagens tecnológicas e assistenciais diversificadas, que incluem orientações sobre práticas sustentáveis de plantio, colheita e cuidados, com o intuito de beneficiar tanto a população rural quanto seu ambiente, potencializando seu rendimento e promovendo uma melhoria sustentável na qualidade de vida.

Ao aprofundarmos no âmbito da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), é crucial destacar o papel fundamental dos extensionistas, profissionais responsáveis pela conexão entre as políticas governamentais e os agricultores. Esses especialistas desempenham um papel ativo na disseminação de conhecimentos, fornecendo suporte prático e promovendo a aplicação de

²⁴⁴ Graduanda do curso de Ciências Sociais - Ciência Política pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. Email: ana.lrsouza@icloud.com

²⁴⁵ Graduando do curso de Jornalismo pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. Email: braganca Gustavo1@gmail.com

²⁴⁶ Doutor em História. Professor do Programa de Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio na Universidade Federal de Pelotas - UFPel. Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - Campus São Borja. E-mail: ronaldocolvero@unipampa.edu.br

tecnologias adequadas às realidades da região. As abordagens da ATER abrangem desde a capacitação técnica para práticas agrícolas sustentáveis até o estímulo à diversificação de cultivos e à implementação de sistemas agroecológicos.

Contudo, as políticas públicas de ATER no país ainda se mostram desfavoráveis para grupos marginalizados socialmente, aumentando a vulnerabilidade das classes sociais menos favorecidas no campo, mostrando a inadequação dos modelos tradicionais para atender às necessidades das populações rurais. As Políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural brasileiras têm passado por revisões, entretanto, ainda persiste um caráter excludente, no qual aqueles com mais oportunidades e recursos têm maior acesso aos programas de ATER, contribuindo para a perpetuação da desigualdade social no campo, podendo refletir uma política influenciada pelos interesses do agronegócio.

CONTEXTO HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

A primeira fase das políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural Brasileira (ATER) nasceu no ano de 1984, onde o Brasil vivia um contexto de Guerra Fria²⁴⁷. A criação das políticas de assistência técnica no país possuía forte influência no modelo capitalista norte-americano, onde atendia os interesses do grupo *Rockefeller*²⁴⁸. Criada a partir de um conceito onde buscava

²⁴⁷ Período marcado pelo fim da década de 1980, posterior a Segunda Guerra Mundial, liderados pelos adeptos ao capitalismo (EUA) e ao comunismo (URSS), cultivaram um estado de agressividade denominado Guerra Fria.

²⁴⁸ A American International Association for Economic and Social Development (AIA), cuja iniciativa é geralmente atribuída a Nelson Aldrich Rockefeller (1908-1979), foi uma agência filantrópica que desenvolveu projetos de cooperação técnica, principalmente em agricultura e conservação do solo, além de programas prosaneamento e alfabetização. No Brasil, a atuação da AIA em programas de assistência técnica em agricultura ocorreu entre 1946 e 1961, sendo que entre 1961 e 1968 esta agência passou a enfatizar o desenvolvimento de atividades relacionadas à pesquisa no cerrado e a criação de uma agência de desenvolvimento e colonização, acompanhando o contexto da expansão territorial para o Brasil central e a construção de Brasília. (SILVA, 2009). Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/15974>

adotar estratégias nacionais para a melhoria na qualidade de vida da população rural e promover o crescimento da modernização da agricultura.

A política de extensão tradicional possibilitou a adoção de diversos pacotes tecnológicos focados principalmente na produção de insumos, e alcançar seus objetivos principais que era possibilitar melhorias nas condições de vida das populações rurais, no entanto a má interpretação das necessidades evidenciadas nos campos reprimiu o acesso dos pequenos agricultores ao conhecimento, levando a ampliação da disparidade social e econômica.

Com o passar do tempo, as políticas públicas de assistência técnica e extensão rural atravessaram mudanças significativas de reestruturação, buscando alcançar seus objetivos com virtuosidade, e um repensar para os modelos extensionistas que atendam às expectativas do campo.

Para ser possível realizar mudanças efetivas no âmbito das políticas públicas de assistência técnica e extensão rural que se adeque, é essencial a realização das análises das fases anteriores das ATER, para se identificar aspectos negativos e positivos que perduram até os dias atuais, assim podendo apontar o declínio dos modelos tradicionais extensionistas e buscar novas estratégias. A compreensão desse histórico proporciona uma base sólida para a análise mais específica das políticas implementadas no período recente.

Diante deste contexto foi realizada a categorização das fases de assistência técnica e extensão rural no Brasil, com o propósito de identificar os aspectos positivos e negativos que perpetuam durante suas fases.

PERÍODOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

A primeira fase da extensão rural nomeada Humanismo/Assistencialista focava na metodologia de ensinar aos pequenos agricultores conhecimentos e técnicas de produção, propondo uma mudança de pensamentos relacionados a sua vida no campo e a suas produções, assim poderiam adotar as metodologias propostas pelos extensionistas e como resultado melhorar sua condição de vida e elevar o nível das produções. Contudo, em sua maioria os pequenos agricultores não possuíam as condições necessárias para atender as alterações

propostas pelos extensionistas. Propõe-se uma reformulação na extensão rural, visto que os pequenos agricultores que era o foco na fase anterior não foram suficientes para um aumento de produção no setor agrícola brasileiro. (CAPORAL, COSTABEBER, 1994).

A partir do ano de 1964, surge uma nova fase da extensão do Brasil nomeada difusionismo/produtivista, onde era esperado uma mudança em relação a distribuição do financiamento aos agricultores. A partir das análises de Caporal, Costabeber e Mendonça verificamos que o público alvo passa a ser os médios e grandes agricultores, visto que estes eram considerados mais aptos a cumprir os conhecimentos passados pelos extensionistas e com uma facilidade financeira mais ampla para adotar as inovações tecnológicas propostas. O que culminou em uma desproporcionalidade advinda do crédito oferecido aos agricultores, possibilitando que essa fase fosse marcada pela exclusão de pequenos agricultores e mantendo o seu empobrecimento, sem a perspectiva de aumento em suas produções e consequentemente mantendo a desigualdade no campo. (CAPORAL, COSTABEBER, 1994; MENDONÇA, 2010)

A configuração proposta para definir os agricultores que seriam auxiliados pelos extensionistas era baseada em uma classificação, de forma que os extensionistas pudessem separar os que seriam capazes de reproduzir, como as técnicas e os ensinamentos passados pelos profissionais e aqueles que não poderiam alcançar êxito, tornando-se portanto, um processo excludente. (CAPORAL, COSTABEBER, 1994; MENDONÇA, 2010)

Segundo Caporal (1994), “Fazendo sua autocrítica, a partir dos anos 80, quando o modelo já dava mostras de sua estagnação, o sistema de Extensão Rural não conseguiu dar um passo além da elaboração de um novo discurso.” (CAPORAL, 1994 p. 12). Os modelos anteriores de assistência técnica e extensão rural falharam, devido às crises socioambientais provocadas pela forte modernização agrícola. Surgindo, portanto, um novo repensar das políticas de ATER, dando início a uma nova fase nos anos de 1985, chamada de Crítico/Reflexiva, contudo este modelo não se tornou satisfatório para as necessidades advindas dos agricultores familiares. Encarregando-se através de

uma percepção onde o trabalho da extensão passou a ser definido por motivações locais, orientado por uma valorização do indivíduo enquanto cidadão, a partir deste período a extensão rural ficou marcada negativamente por uma forte degradação no meio ambiente devido a má interpretação das necessidades advindas do campo. (DINIZ, HESPANHOL, 2022; CAPORAL, 1994).

O país em meio às crises climáticas e socioambientais vivenciadas durante os períodos de extensão difusionista/produtivista e agravados no período denominado crítico/reflexivo, relacionou estes problemas às estratégias adotadas pelas ATER, que visavam em primeiro lugar um desenvolvimento tecnológico pautado apenas no crescimento econômico, elevando a disparidade social entre os pequenos e grandes agricultores.

Este cenário fez com que as políticas extensionistas no ano de 2003 passassem por um novo momento, pautado nas políticas públicas de assistência técnica e extensão rural, instaurando a PNATER. A nova ATER pública tinha como objetivo trabalhar com algumas necessidades básicas, como: desenvolver estratégias de sustentabilidade a curto e longo prazo, construir conhecimentos dos diferentes ecossistemas, obter um maior envolvimento dos agentes das ATER com as famílias. Estabelecendo necessidades concretas em todo o território nacional a partir de 2004, e só assim aplicando os melhores métodos para aquela região, ressaltando o processo onde essas políticas públicas possam ser capazes de garantir um crescimento dos sujeitos como cidadãos, mostrando a importância de um desenvolvimento pautado na Agroecologia. (CAPORAL, 2003; DINIZ, HESPANHOL, 2022).

NOVAS PERSPECTIVAS DE TOMADAS DE DECISÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Como mencionado anteriormente, as políticas públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural têm passado por transformações ao longo de sua evolução. Diante da inadequação dos modelos tradicionais para atender às necessidades das populações rurais, essas políticas têm sido objeto de revisões.

Neste contexto, destaca-se as EMATERs, uma associação como instituição pública de empreendimentos de assistência técnica e extensão rural, que tem como missão promover o desenvolvimento rural sustentável, através da prestação de serviços de assistência técnica, extensão rural e social, classificação e certificação em benefício da sociedade.

As EMATERs desempenham uma função fundamental nas políticas de ATER em âmbito estadual, possuindo destaque na implementação eficaz das ações, adaptando as estratégias conforme as características e necessidades de cada local, incorporando princípios agroecológicos, promovendo práticas agrícolas que fomentam a biodiversidade e reduz o uso de insumos químicos prejudiciais ao ambiente e as pessoas nas quais fazem parte daquela região.

O contexto histórico, geográfico e social é levado em consideração no momento das tomadas de decisões por parte da EMATER para o desenvolvimento rural. Cria-se uma relação amistosa e de troca de conhecimentos através de contatos frequentes e ações nos territórios das propriedades. A importância do papel da EMATER está no atendimento e na visibilidade para com pequenos produtores rurais e na agricultura familiar, além de auxiliar em processos básicos para os locais atendidos, como melhorias na distribuição de água, políticas públicas focadas para servidores de pequenas prefeituras, como distribuição de cestas básicas, entre outros.

A conexão EMATER com o poder público das regiões em que atuam é o que torna o papel da associação essencial para o desenvolvimento da pequena agricultura no país. Com participação estadual, a EMATER trabalha em conjunto com governos como as prefeituras dos municípios, agindo como mediador para maior autonomia e participação de pequenos agricultores nas tomadas de decisões. A EMATER atua na participação e promoção de eventos que fomentam mais o desenvolvimento e também trabalha em benefícios possíveis para as agriculturas familiares, podendo ser citados a disponibilização de verba para obras e reformas e disponibilização de instrumentos para construções, como veículos e materiais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A capacitação dos profissionais que atuam nessas associações como a EMATER é parte fundamental para o desenvolvimento, as atuações de membros profissionais nas determinadas áreas de atuação auxiliam na promoção das pequenas agriculturas. Diferente da fase do difusionismo/productivista da ATER no Brasil, hoje já há o desenvolvimento dessas políticas públicas na perspectiva de entender da disponibilidade de meios e capacidades do pequeno produtor.

No entanto, ao longo do tempo, observou-se uma perda de força dessa instituição. As políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural sofreram desarticulações, resultando na negligência do atendimento às famílias rurais dos assentamentos e aos pequenos agricultores. Essa falta de atenção aprofundou ainda mais a desigualdade no campo, contribuindo para o aumento da pobreza rural, possivelmente devido a mudanças nas prioridades políticas e nas dinâmicas socioeconômica, esse declínio pode ter impactos significativos na eficácia das políticas de ATER, especialmente em relação à agricultura familiar.

Uma reformulação nas políticas de ATER exigiria mudanças significativas na abordagem das questões sociais e ambientais, explorando a complexidade da realidade das pessoas na agricultura familiar, propondo medidas que assegurem o acesso dos pequenos agricultores a essas políticas, visando uma melhoria na qualidade de vida das famílias e assumindo os desafios enfrentados pelas comunidades rurais no Brasil.

REFERÊNCIAS

- CAPORAL, F. R; COSTABEBER, J. A. (1994). **POR UMA NOVA EXTENSÃO RURAL: FUGINDO DA OBSOLESCÊNCIA.** Extensão Rural, (2), 7–32. Recuperado de <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/6376>
- CAPORAL, F. R. **BASES PARA UMA NOVA ATER PÚBLICA.** Extensão Rural, [S. l.], n. 10, p. 1–20, 2003. Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/5546>. Acesso em 20 fev. 2024.
- DIESEL, V; NEUMANN, P. S; DIAS, M. M; FROEHLICH, J. M. **Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?** Estudos Sociedade e Agricultura, vol. 29, núm. 3, 2021, Outubro, pp. 597-634 Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil
- DINIZ, R. F. **HESPANHOL, A. N. PARADIGMAS DA EXTENSÃO RURAL EM**

QUESTÃO: A POLÍTICA EXTENSIONISTA COMO FÁBULA, COMO PERVERSIDADE E COMO POSSIBILIDADE. Estudos Geográfico: Revista Eletrônica de Geografia. v. 20 n. 3 (2022). Disponível em <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/1700>

1 Acesso em 20 fev. 2024.

MENDONÇA, S.R. **Extensão rural e hegemonia norte-americana no Brasil.** História Unisinos, São Leopoldo- RS, V. 14, N. 2, P. 188-196, 2010.

Ministério do Desenvolvimento Agrário Secretaria da Agricultura Familiar. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL Brasília, maio -2004.

MUNHOZ, Sidnei. Guerra Fria: um debate interpretativo. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **O século sombrio: uma história geral do século XX.** Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004. p. 261-281.

OLIVEIRA, M. M. **A conjugação do crédito rural à Assistência Técnica no Brasil: análise da experiência do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Cadernos de Ciência e Tecnologia, Brasília, v. 1, n. 1, p. 71-121, jan./abr. 1984.

RODRIGUES, C. M. **Conceito de Seletividade de Políticas Públicas e sua Aplicação no Contexto da Política de Extensão Rural no Brasil.** Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113- 154, 1997.

SILVA, Claiton Marcio da. **Agricultura e cooperação internacional: a atuação da American International Association for Economic and Social Development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946-1961).** Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) - Casa de Oswaldo Cruz / Fiocruz, Rio de Janeiro, 2009. 225 f.

PROJETO CRESCER: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RISCO E VULNERABILIDADE SOCIAL

Vilson Ervandil Messa dos Santos²⁴⁹
Angela Quintanilha Gomes²⁵⁰

Resumo: Crianças e adolescentes em risco e vulnerabilidade social enfrentam condições adversas que ameaçam seu bem-estar físico, emocional, educacional e social, incluindo fatores como pobreza, negligência familiar, violência doméstica e falta de acesso a serviços básicos. Essa vulnerabilidade pode ser exacerbada por contextos socioeconômicos desfavoráveis, tornando esses jovens mais suscetíveis a problemas como exploração, abuso de substâncias e criminalidade. Políticas públicas e programas sociais são essenciais para proteger e apoiar esses jovens, envolvendo ações de prevenção, intervenção e reabilitação para garantir seus direitos fundamentais, como proteção, educação e saúde. Além disso, é crucial mobilizar a sociedade civil para combater as causas estruturais que perpetuam essa vulnerabilidade.

Palavras-Chave: Crianças e Adolescentes; Vulnerabilidade Social; Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social representam uma parcela significativa da população mundial que enfrenta desafios complexos e urgentes. Esses jovens estão expostos a condições adversas que ameaçam seu desenvolvimento físico, emocional, educacional e social, comprometendo seu bem-estar e futuro. Diante desse panorama, compreender as causas e consequências dessa realidade torna-se crucial para a formulação de políticas e ações eficazes de proteção e promoção dos direitos desses indivíduos.

Neste contexto, propõe-se a explorar mais profundamente a questão das crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, analisando os fatores que contribuem para sua condição precária, os impactos dessa realidade em suas vidas e as estratégias necessárias para enfrentar esse desafio de forma efetiva. A partir do resumo apresentado, serão abordados aspectos como as principais causas da vulnerabilidade social desses jovens, os contextos socioeconômicos que influenciam sua situação, bem como a

²⁴⁹ Graduado em Ciências da Natureza (UNIPAMPA - Campus Uruguaiana. Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas- PPGPP UNIPAMPA Campus São Borja. E-mail: vilsonsantos.aluno@unipampa.edu.br

²⁵⁰ Bacharelado em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1984). Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: angela.gomes@unipampa.edu.br

importância de políticas públicas e ações sociais direcionadas à proteção e promoção de seus direitos fundamentais.

Ao compreender a complexidade desse fenômeno e a urgência de sua abordagem, este artigo busca contribuir para o debate e a construção de soluções que possam garantir um futuro mais digno e promissor para crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social.

CONCEITO

Ao fazer a abordagem da situação de risco e vulnerabilidade social de crianças e adolescentes, entendemos que esta está diretamente ligada à saúde, dessa forma precisamos entender o seu significado e a ligação entre esses conceitos. O conceito de saúde ao longo da história, tem sido objeto de reflexão e debate entre a medicina e a saúde pública. Em 1947 a Organização Mundial da Saúde (OMS), definiu saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade. Dentro desse contexto, percebe-se que o conceito de saúde é multifacetado e pode ser compreendido de várias maneiras, dependendo do contexto e da perspectiva que se apresenta. Partindo desse pressuposto, a falta de saúde, inevitavelmente vai conduzir a criança e o adolescente que se encontram a margem da saúde a situações de risco e vulnerabilidade social.

É necessário entender que conforme o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente que

...é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 1990, p.11).

Quando a criança e o adolescente estão em situação de risco e vulnerabilidade social, o ambiente onde se encontram não é seguro e não proporciona os estímulos necessários para o seu desenvolvimento biopsicossocial. Dentro dessa perspectiva Abramovay (2002) destaca que:

a vulnerabilidade social é tratada aqui como o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos

dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade (ABRAMOVAY,2002, p.13)

Percebemos que a falta de acesso a esses recursos, acaba por conduzir a uma situação de vulnerabilidade social, como afirma Costa et al. (2018),

enquanto alguns trabalhos referem-se à vulnerabilidade como suscetibilidade à pobreza, outros a caracterizam como sintoma de pobreza. Haveria ainda aqueles que a compreendem como uma das dimensões da pobreza. (COSTA,2018, p. 10)

Referente a pobreza, Cançado, Souza e Cardoso (2014) indicam que o conceito de vulnerabilidade social não deve ser visto como sinônimo de pobreza, mas como mencionado, a exposição às situações de desemprego, dificuldades de inserção social, frágil rede de apoio, enfermidades e violência, sem que apresentem condições ou acesso a recursos que diminuam a ocorrência de tais fatores.

Partindo do pressuposto que seria consensual a ideia de que qualidade de vida e bem-estar extrapolam o acesso a condições financeiras de existência, e que outros indicadores contribuem para compor este conceito, que: a qualidade do ambiente onde se vive, o acesso a um conjunto de políticas públicas e também o grau de autonomia individual e política experimentado dentro da estrutura social. Segundo o modelo teórico desenvolvido por Castel (1998):

a inscrição dos indivíduos na estrutura social se faz por meio de sua inserção em dois campos, simultaneamente: o mundo do trabalho, com seus riscos e proteções; e o das relações de proximidade, representadas pelas relações familiares, de vizinhança e demais relações sociais e comunitárias, que proporcionariam ao indivíduo proteção e segurança. (CASTEL,1998, p.14)

Ancorando a citação acima, ressalta-se que a inserção dos indivíduos na estrutura social ocorre por meio de duas esferas interconectadas: o mundo do trabalho e as relações de proximidade. Enquanto o trabalho oferece não apenas uma fonte de renda, mas também riscos e proteções sociais, as relações próximas, como aos familiares e comunitárias, proporcionam apoio emocional e segurança. Ambas as esferas são essenciais para a integração social e o bem-

estar dos indivíduos, fornecendo sustento financeiro, proteção econômica e suporte emocional.

Precisamos fomentar e instigar projetos que visem a prevenção de situações conforme acima relatadas, criando políticas públicas preventivistas, minimizando riscos inerentes aos jovens pela falta de um olhar visionário, superando políticas que focam apenas nas consequências, deixando de lado a prevenção das causas.

Ayres et al. (2003) relata que a vulnerabilidade envolve a avaliação articulada de três eixos, sendo cada um interdependentes, o componente individual, componente social e o componente programático. Partindo desse pressuposto, Sena (2019) conceitua cada componente da seguinte forma:

...o componente individual diz respeito ao grau e à qualidade da informação que os indivíduos dispõem sobre um problema e a capacidade de solucioná-lo com os repertórios cotidianos que possui. O componente social envolve o acesso às informações e a capacidade de colocá-las em prática para transformar a própria realidade, além disso, dispor de acesso aos meios de comunicação, escolarização e recursos materiais e o componente programático, diz respeito a ter à disposição aos recursos sociais institucionais nacionais, regionais ou locais e poder usufruir dele de modo efetivo e democrático (SENA, 2019, p.53)

É importante destacar que cada componente é parte de uma engrenagem, onde a falta ou a ausência de um deles terá reflexo diretamente no desenvolvimento desses jovens. A fim de garantir todos os direitos as crianças e adolescentes o artigo 2º da lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, alterando a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que conta o seguinte:

Art. 2º A criança e o adolescente gozam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas a proteção integral e as oportunidades e facilidades para viver sem violência e preservar sua saúde física e mental e seu desenvolvimento moral, intelectual e social, e gozam de direitos específicos à sua condição de vítima ou testemunha.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios desenvolverão políticas integradas e coordenadas que visem a garantir os direitos humanos da criança e do adolescente no âmbito das relações domésticas, familiares e sociais, para resguardá-los de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, abuso, crueldade e opressão. (BRASIL, 2017, p.1)

Alguns indicadores que ajudam a identificar contextos de risco são: a qualidade da assistência à saúde e da alimentação ou a escolaridade da população. Ou seja, dizem respeito a fatores que ameaçam os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Pode ocorrer por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável e em razão da própria conduta da criança e do adolescente (ANDI, 2015).

Dentro desse contexto, ressaltamos a importância de todos os direitos conquistados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, mas a carência de ações concretas de políticas públicas que possam atender essas demandas. Alinhado nesse pensamento, Waiselfisz (2012) nos relata que:

Não obstante todo esse aparelho de recomendações, normas e resoluções, diariamente somos surpreendidos com notícias de graves violações, de atos de extrema barbárie praticados, em muitos casos, pelas pessoas ou instituições que deveriam ter a missão de zelar pela vida e pela integridade dessas crianças e adolescentes: suas famílias e as instituições públicas ou privadas que, em tese, seriam os responsáveis pelo resguardo dos mesmos. Ainda mais: o que chega à luz pública, o que consegue furar o véu da vergonha, do estigma e do ocultamento, parece ser só a ponta do iceberg, uma mínima parcela das agressões, negligências e violências que, de fato, existem e subsistem em nossa sociedade (WASELFISZ, 2012, p. 5.)

Como enfatiza González (2012), para que os direitos preconizados pelo ECA e demais legislações sejam materializados na prática da proteção da infância e juventude, é preciso que o conjunto de políticas sociais destinadas a inclusão das crianças e adolescentes estejam em pleno funcionamento e suas ações sejam planejadas e pensadas no sentido de garantir a vivência do acesso aos direitos.

Neste sentido Sierra (2006), considera que a política social para crianças e adolescentes deve seguir o intuito de promover as condições mais adequadas ao seu bem-estar, fundamentando-se na ideia de vulnerabilidade, ao deixar de ter como referência apenas a renda das famílias e passando a considerar as formas de relacionamento entre os seus integrantes. Em suma, afirma que:

a relação entre vulnerabilidade e direitos para crianças e adolescentes expressa menos a ideia de fragilidade e dependência do que a intenção de criar condições para sua superação com base no exercício de uma

cidadania especial, que compreende uma concepção mais complexa de bem-estar. (SIERRA, 2006, p 154)

A relação entre vulnerabilidade e direitos para crianças e adolescentes transcende a noção de fragilidade e dependência, enfatizando a necessidade de criar condições para sua superação por meio do exercício de uma cidadania especial. Essa abordagem reconhece que, apesar das adversidades enfrentadas, esses jovens possuem potencialidades que podem ser desenvolvidas e fortalecidas. Ao invés de apenas protegê-los, busca-se capacitar esses indivíduos para que se tornem agentes ativos em suas próprias vidas e na sociedade, garantindo o acesso a direitos específicos e promovendo um bem-estar mais abrangente que inclui não apenas as necessidades básicas, mas também aspectos como educação, saúde e participação social. Essa perspectiva mais ampla e inclusiva é essencial para promover a justiça social e garantir um futuro mais digno e equitativo para todas as crianças e adolescentes.

LEGISLAÇÃO

A partir desse contexto é importante destacar que foi somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – marco de restabelecimento de um Estado Democrático de Direito no Brasil – que entrou em vigor o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), que passou a considerar crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, abolindo definitivamente o termo “menor” e as “práticas menoristas”, marca central dos códigos anteriores. Calcado na perspectiva da doutrina da proteção integral, o ECA abandonou o foco no assistencialismo para a população de 0 a 18 anos e redirecionou as ações do Estado para a proteção integral de crianças e adolescentes. O ECA afirma que a proteção somente será efetiva através da implantação de políticas públicas voltadas à cidadania plena.

Além disso, é importante destacar que a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Lei nº 9.394/96), promulgada em 20 de dezembro de 1996, a Educação não se restringe mais aos espaços formais de ensino, sendo considerados como espaços formativos e responsáveis pela

produção de saberes a casa, o trabalho, os espaços de lazer e cultura etc. Sobre isso, Libâneo afirma:

De fato, vem se acentuando o poder pedagógico de vários agentes educativos formais e não formais. Ocorrem ações pedagógicas não apenas na família, na escola, mas também nos meios de comunicação, nos movimentos sociais e outros grupos humanos organizados, em instituições não escolares. Há intervenção pedagógica na televisão, no rádio, nos jornais, nas revistas, nos quadrinhos, na produção de material informativo, tais como livros didáticos e paradidáticos, enciclopédias, guias de turismo, mapas, vídeos e, também, na criação e elaboração de jogos, brinquedos. (LIBÂNEO, 2001, p.19)

Enfrentamos a dureza da pandemia de Covid-19, a tristeza de um luto coletivo, os efeitos da precarização de certas existências, entre outros desafios. Nos diferentes territórios do país, percebemos diferentes questões que atravessaram e atravessam a vida de adolescentes e jovens, como a violência, a violência do Estado e a falta de oportunidades e de espaços de partilha de vida. Deparamo-nos com expressões de sofrimento vividas e sentidas pelos jovens, como o uso abusivo de drogas, trabalho no tráfico de drogas, violências diversas, como autolesões e comportamento suicida, etc.

Pensamos que, diante do desamparo e de tantas cenas intoleráveis que nossos adolescentes e jovens estão vivendo, é necessário construirmos respostas de cuidado melhores e mais ampliadas, que os acolham e que não os julguem, ou seja, que não minimizem aquilo que está sendo sentido e vivido. Para isso, é importante nos posicionarmos nessa trincheira ao lado deles, garantindo espaços de acolhimento, participação e, fundamentalmente, protagonismo.

Nesse sentido, necessitamos de projetos que tenham esse olhar mais humanizado, dessa forma, o Projeto CRESCER ao longo da sua trajetória busca estreitar laços e objetivos com a materialização das políticas públicas dedicadas a atender jovens em situação de risco, violência doméstica e social, indo ao encontro das ações afirmativas educacionais.

O Projeto CRESCER, atende crianças e adolescentes entre 07 a 15 anos, que se encontrem em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, através de sete pilares, sendo eles, Cidadania, Responsabilidade, Educação, Saúde,

Conhecimento, Empatia e Respeito, além de estimular o espírito de corpo, as potencialidades físicas com atividades psicomotoras, sociocognitivas, afetivas e religiosas, através da disciplina, da responsabilidade e da progressão na formação do jovem. Cabe ressaltar que o Projeto CRESCER possui caráter social educacional, cultural e instrutivo, sendo implementado, através da parceria com empresas públicas e privadas, residentes na cidade de Uruguaiana-RS.

O Projeto iniciou suas atividades em novembro de 2018 a março de 2020, atendendo 40 crianças de 09 a 15 anos, sendo desenvolvido aos sábados das 09:00h às 12:00h na Praça de Esportes e Cultura – PEC no município de Uruguaiana/RS.

As atividades seguem um cronograma diário, com detalhes sobre o tipo de atividade, tempo de duração, quem a conduz e onde ocorre, além de incluir o tema, objetivos e fins educacionais. Os alunos são divididos em três grupos com nomes escolhidos por eles, e durante as atividades são avaliados individualmente e em grupo, com base nos sete pilares do Projeto, visando estimular competição, liderança, iniciativa e percepção corporal, entre outros aspectos.

O Projeto conta com a parceria da Prefeitura Municipal de Uruguaiana, através de duas secretarias, sendo elas a Secretaria de Esportes, Cultura e Lazer e a Secretaria de Desenvolvimento Social, além de profissionais voluntários convidados das áreas da educação, saúde, segurança, esportes, entre outras, etc..

Dessa forma compreende-se que o Projeto CRESCER oportuniza a diminuição da desigualdade social através da educação e do acesso a diferentes processos de ensino socioculturais, bem como oportuniza um maior acesso a diferentes locais turísticos/ visitas ao patrimônio cultural, esporte, lazer, ou seja, os estudantes estão inseridos em espaços culturais ainda inacessíveis para a grande maioria da população carente no município.

Como enfatiza Lima e Schabbach (2020) “a eficácia das políticas públicas está relacionada aos fatores estruturantes; por outro lado, sua efetividade está ligada à sua capacidade de atingir objetivos socialmente relevantes”. Nesta

perspectiva, o Projeto CRESCER visa minimizar a problemática da exclusão social com crianças e adolescentes em situações de vulnerabilidade e/ou situação de risco no município de Uruguaiana-RS, através de medidas qualificativas e humanizadas, que contribuam com o processo de ensino e aprendizagem dos estudantes integrantes do projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise realizada sobre a situação de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social, torna-se evidente a urgência de ações concretas e coordenadas para enfrentar esse desafio complexo. Os fatores que contribuem para a vulnerabilidade desses jovens são variados e interconectados, refletindo desigualdades estruturais e injustiças sociais que demandam uma abordagem multifacetada e de longo prazo.

É fundamental reconhecer que políticas públicas e programas sociais direcionados à proteção e promoção dos direitos desses jovens são essenciais, mas não suficientes por si só. É necessário um esforço coletivo e contínuo que envolva governos, sociedade civil, instituições de ensino, organizações não governamentais e setor privado para enfrentar as causas subjacentes da vulnerabilidade social e construir uma sociedade mais justa e inclusiva para todos.

Além disso, é imprescindível investir na prevenção, identificação precoce e intervenção eficaz nos casos de crianças e adolescentes em situação de risco, garantindo-lhes acesso a serviços de qualidade nas áreas de educação, saúde, assistência social e proteção. Promover o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como o empoderamento desses jovens para que possam exercer seus direitos e potencialidades, também se mostra crucial.

Por fim, é importante ressaltar a necessidade de uma abordagem sensível às diversidades culturais, étnicas e de gênero, reconhecendo a singularidade de cada contexto e a importância de garantir que todas as crianças e adolescentes tenham suas necessidades específicas atendidas de forma adequada e respeitosa.

Em suma, a proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social exigem um compromisso coletivo e uma ação coordenada em todos os níveis da sociedade. Somente através de um esforço conjunto e perseverante poderemos construir um futuro mais justo e promissor para esses jovens, assegurando-lhes oportunidades equitativas e uma vida digna.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Miriam et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília :UNESCO, BID, 2002.192 p.
- ANDI. **Comunicação e Direitos**. Disponível em <https://andi.org.br/> Acesso em 04 de outubro de 2023.
- AYRES, José Ricardo de Carvalho Mesquita et al. **O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: níveis de perspectivas e desafios**. In: CZERESNIA, Dina; FREITAS, Carlos Machado (org.). Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 117-139.
- 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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/publicacoes/eca-2023.pdf> Acesso em 19 de setembro de 2023.
- BRASIL. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm Acesso em 18 de setembro de 2023 às 01:35h.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº. 11.769/2008. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para dispor sobre a obrigatoriedade do ensino da música na educação básica. Brasília, 18 ago. 2008.
- CANÇADO, Taynara Candida Lopes; SOUZA Rayssa Silva; CARDOSO, Cauan Braga da Silva. **Trabalhando o Conceito de Vulnerabilidade Social**. In: XIX Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, São Paulo, 2014. Disponível em: http://www.abep.org.br/~abeporgb/abep.info/files/trabalhos/trabalho_completo/T_C-10-45-499-410.pdf Acesso: 28 de setembro de 2023.
- CASTEL, Robert. **La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation**. Cahiers de recherche sociologique, n. 22, p. 11-27, 1994.
- COSTA. Marco Aurélio et al. **Vulnerabilidade Social no Brasil: Conceitos, Métodos e Primeiros Resultados para Municípios e Regiões Metropolitanas**

Brasileiras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, n. 2364, p.1-76, 2018.

GONZÁLES, Rodrigo S. **O marco jurídico da proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.** In: MACIEL, Ana L. S. FERNANDES, Rosa M. C. (Orgs.) O direito das crianças e dos adolescentes em análise. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, 2012

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão escolar: teoria e prática.** 4ª ed. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIMA, Luciana Leite, SCHABBACH Letícia Maria. **Políticas PÚBLICAS - Questões teórico-metodológicas emergentes.** Universidade Federal de Rio Grande. Editora UFRGS.2020

OMS. **Organização Mundial de Saúde.** Relatório Mundial de Violência e Saúde. Genebra: OMS, 2002.

SENA, Isael de Jesus et al. **Estratégias para lidar com a Queixa Escolar de Adolescentes em Contexto de Vulnerabilidade Social.** Revista CAMINE: Caminhos da Educação, Franca, v. 11, n. 1, 2019.

SIERRA, Vânia Morales; MESQUISTA, Wania Amélia. **Vulnerabilidades e Fatores de Risco na Vida de Crianças e Adolescentes.** São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 1, p. 148-155, jan./mar.2006.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012.** Crianças e Adolescentes do Brasil. BRASIL. 1ª Edição. Rio de Janeiro. p.74.2012.

PROTEÇÃO SOCIAL ÀS ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA EM MEIO ABERTO

Rafaela Lopes da Silveira²⁵¹
Nivia Maria Duarte Brandolt²⁵²
Wilson Ervandil Messa dos Santos²⁵³

Resumo: O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) desempenha um papel crucial na ressocialização e reintegração de adolescentes em conflito com a lei. Este resumo aborda a importância dessas medidas socioeducativas, destacando seus objetivos, fundamentos legais e contribuições para uma sociedade mais justa e inclusiva. Baseado nos princípios da proteção integral estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), essas medidas visam não apenas responsabilizar o adolescente pelo ato infracional, mas também promover seu desenvolvimento integral e sua inserção social. Compreender profundamente o funcionamento e os impactos do Serviço de Proteção Social é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes que garantam os direitos e atendam às necessidades dos adolescentes em conflito com a lei, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e inclusiva.

Palavras-Chave: Proteção Social; Medida Socioeducativa; Liberdade Assistida; Políticas Públicas; Ressocialização.

INTRODUÇÃO

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) desempenha um papel essencial na construção de um sistema socioeducativo que visa à ressocialização e reintegração de adolescentes em conflito com a lei. Essas medidas socioeducativas representam um instrumento jurídico fundamental, buscando promover a responsabilização do adolescente pelo ato infracional cometido, ao mesmo tempo em que oferecem oportunidades para sua reinserção social e construção de um projeto de vida digno e produtivo.

No contexto da proteção social, a Liberdade Assistida e a Prestação de Serviço à Comunidade são estratégias adotadas com base nos princípios da doutrina da proteção integral, consagrada no Estatuto da Criança e do

²⁵¹ Bacharel em Serviço Social. Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas- PPGPP UNIPAMPA Campus São Borja. E-mail: rafaelalopesdasilveira@gmail.com

²⁵² Graduada em Direito. Mestranda em Políticas Públicas. E-mail: niviabrandolt.aluno@unipampa.edu.br

²⁵³ Graduado em Ciências da Natureza. Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas – PPGPP. E-mail: vilson santos.aluno@unipampa.edu.br

Adolescente (ECA). Estas medidas visam não somente punir o ato infracional, mas também propiciar o desenvolvimento integral do adolescente, garantindo seus direitos fundamentais e promovendo sua inserção social de forma efetiva.

Dentro desse contexto, exploraremos a importância do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e PSC, analisando seus objetivos, fundamentos legais, desafios enfrentados e contribuições para a promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Ao compreendermos profundamente o funcionamento e os impactos dessas medidas socioeducativas, estaremos capacitados a contribuir de maneira mais efetiva para a construção de políticas públicas e práticas que atendam às necessidades e garantam os direitos dos adolescentes em conflito com a lei.

LEGISLAÇÃO

A medida socioeducativa tem por fundamentos normativos a Constituição Federal, o Código Penal e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Constituição Federal, em seu artigo 228, determina serem penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial. Na mesma linha, o artigo 27 do Código Penal indica que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, estando sujeitos às normas estabelecidas em lei especial. Por sua vez, o artigo 112, do Estatuto da Criança e do Adolescente determina que, uma vez verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as medidas que identificar.

As medidas socioeducativas são impostas a adolescentes autores de ato infracional, devendo ser levado em conta o momento da ação ou da omissão tipificada na lei como crime ou contravenção penal. Assim, se quando da ação ou omissão o agente era criança, não será possível a imposição de medida socioeducativa, podendo ser inserido, pois, em medida de proteção.

Há de ser lembrado que, em situações excepcionais, o ECA poderá ser aplicado àqueles que tiverem entre dezoito e vinte e um anos, desde que o ato

tenha sido praticado quando o agente ainda era adolescente e, portanto, menor de dezoito anos.

Somente o Juízo da Vara da Infância e Juventude será competente para a apuração da autoria e da materialidade infracional, bem como da imposição da medida socioeducativa necessária à ressocialização do adolescente.

Partindo-se dessas considerações, tem-se que a medida socioeducativa constitui-se em medida jurídica que pode ser aplicada pelo Juízo da Vara da Infância e Juventude ao adolescente autor de ato infracional (Rossato, 2023).

As medidas socioeducativas podem ser classificadas quanto ao meio em que são cumpridas. Existem medidas em meio aberto e em meio fechado. As medidas em meio fechado são denominadas internação e semiliberdade, pois privam o adolescente, mesmo que parcialmente, de seu direito de ir e vir, já que em cumprimento de medida em meio fechado o jovem é inserido no Sistema Fase.

Já as medidas em meio aberto são aquelas que não privam o jovem de sua liberdade, mas estabelecem a obrigatoriedade de ter sua Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços Comunitários (PSC). As referidas medidas em meio aberto são acompanhadas em Uruguaiana/RS pelo Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

A Prestação de Serviços Comunitários (PSC) consiste na realização de tarefas gratuitas, de interesse geral, junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres. Ela não poderá durar mais do que seis meses, nem poderá exceder a oito horas semanais, não podendo ser prejudicada a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.

A Liberdade Assistida é a medida socioeducativa que tem por finalidade acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente, o que será feito por um orientador, devidamente indicado pela entidade de atendimento responsável (CREAS).

A LA terá prazo mínimo de seis meses, admitindo-se que seja prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, conforme ensina Leporé.

Compete ao Município de Uruguaiana, através do CREAS, a execução da medida socioeducativa em meio aberta aplicada. Assim, percebe-se que a Autoridade Judiciária, ao aplicar uma medida socioeducativa em meio aberto ao adolescente que cometeu ato infracional, encaminhará ao CREAS com cópia da decisão para o início do cumprimento e a fiscalização da medida socioeducativa imposta.

PROTOSCOLOS ÉTICOS

Os protocolos éticos seguem o que é instituído nas seguintes resoluções: Resolução 466/2012 - Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, que dispõe sobre normas aplicáveis à pesquisa de ciências humanas e sociais, cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana.

SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa tem por finalidade prover atenção socioassistencial e acompanhamento a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, determinadas judicialmente.

Deve contribuir para o acesso a direitos e para a resignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessária a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida.

Na sua operacionalização é necessária a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) com a participação dos adolescentes e da família, devendo conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, dentre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades e interesses do adolescente.

O público-alvo são adolescentes de doze anos a dezoito anos incompletos ou jovens de dezoito anos a vinte e um anos, em cumprimento de medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade, aplicada pela Justiça da Infância e da Juventude.

POLÍTICA PÚBLICA

A Política Pública é executada de forma política administrativa descentralizada de direção única do governo federal para o governo municipal, sendo responsável por sua execução no município a pasta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento (SEDES) na forma do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) tendo como forma de acesso encaminhamentos realizados pela Vara da Infância e a Juventude ou na ausência desta, pela Vara Civil correspondente.

As fragilidades e eventuais pontos positivos e negativos dessa política pública implementada pelo CREAS e fiscalizada pelo Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Uruguaiana (COMDICAU), além do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Uruguaiana/RS.

Os recursos da política pública em questão são repassados via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), vinculado via bloco da Proteção Social de Média e Alta Complexidade (PSMAC).

O recurso pode ser utilizado somente para manutenção de todos os serviços, programas e projetos que se encontram na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais/2009.

Em alguns casos, quando há repasse do governo federal e esse é insuficiente para a manutenção, o governo municipal destina verbas através dos recursos livres que podem ser utilizados para qualquer demanda de destinação livre.

Avaliação de processo é a análise de processos (de produção) da intervenção que busca explicitar os processos operacionais da intervenção identificando insumos, processos e produtos gerados e analisando a eficácia, a

produtividade e a qualidade em cada etapa de produção da intervenção. Pergunta sobre o que e como é fornecido, ou seja, a qualidade do que se entrega, a produtividade com que se gera o que se entrega, e se o processo é capaz de gerar a entrega (eficácia).

Ela é o ciclo em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2022, p.80).

Será tratada a avaliação de processos com critério de efetividade (redução do problema), igualdade e justiça social.

De igual forma, o critério da equidade, levando-se em conta a distribuição de benefícios ou punições de acordo com as características do ato infracional praticado e a possibilidade de cumprimento daquele adolescente ou jovem adulto que recebeu a medida socioeducativa.

Os dados foram fornecidos pela equipe técnica do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), através do relatório mensal de atividades. A amostra que foi considerada para realizar a avaliação foram os adolescentes que se encontram inseridos (atualmente em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto) no serviço no mês de outubro de 2023.

Os dados serão obtidos através do Relatório Mensal de atividade - RMA do equipamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social, os quais são inseridos no Sistema de Informação do Ministério da Cidadania e no Sistema de Informação do Judiciário.

Atualmente, o serviço de medida socioeducativa em meio aberto em Uruguaiana, denominada Liberdade Assistida (LA), conta com treze adolescentes; na medida socioeducativa de Prestação de Serviços Comunitários (PSC), existem vinte e sete adolescentes, totalizando, assim, quarenta adolescentes cumprindo medida socioeducativa em meio aberto em Uruguaiana, no mês de outubro de 2023.

Os dados também foram confirmados no Portal do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através do Cadastro Nacional de Adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

O produto que será entregue é em forma de relatório técnico, onde constará que a política pública é de longo prazo e também está tipificada de forma permanente e deve ter continuidade.

A equipe que avaliou o serviço constatou tratar-se de política pública que atualmente vem dando certo, mas necessita de monitoramento constante devido ao fato do público-alvo ser sensível, bem como por estar em desenvolvimento físico, psicológico, aliado ao fato de que estão tentando fazer parte da sociedade de maneira ativa.

Será realizado em forma de relatório técnico que será divulgado com a realização de rodas de conversas e educação continuada das devidas equipes da rede socioassistencial e Sistema de Garantia de Direitos do Município de Uruguaiana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC) é uma ferramenta fundamental no contexto das políticas públicas voltadas para a ressocialização e reintegração de adolescentes em conflito com a lei.

É evidente que essas medidas não se limitam à punição do ato infracional, mas sim à promoção do desenvolvimento integral do adolescente, garantindo seus direitos fundamentais e fomentando sua inserção social efetiva. O embasamento nos princípios da proteção integral estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é crucial para assegurar que o adolescente em conflito com a lei seja tratado de maneira adequada e respeitosa, considerando sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Contudo, sabemos que existem desafios significativos a serem enfrentados na implementação e efetivação dessas políticas. A escassez de recursos, a falta de estrutura adequada e a necessidade de capacitação profissional são apenas algumas das questões que precisam ser abordadas para garantir a eficácia do Serviço de Proteção Social.

Portanto, é fundamental que continuemos a promover o debate e a reflexão sobre o tema, buscando soluções inovadoras e sustentáveis para melhorar o sistema socioeducativo como um todo. Somente assim poderemos avançar na construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e que verdadeiramente ofereça oportunidades de ressocialização e reinserção para todos os adolescentes, independentemente de seu histórico infracional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL, Constituição da República Federativa. São Paulo: Editora Atlas, 2000.
- BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez.
- 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 República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/publicacoes/eca-2023.pdf> Acesso em 20 de fevereiro de 2024 às 02:35h.
- LEPORÉ, Paulo. **Manual de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Editora Juspodvm, 2023.
- Resolução n 466 de 12 de dezembro de 2012: diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa envolvendo seres humanos. Brasília (DF): MS; 2012. Brasil
- Resolução nº 510/2016 – Dispõe sobre a pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. Brasil: Ministério da Saúde, Brasília, DF. Guerriero, I. C. Z., & Minayo, M. C. S. (2013).
- ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: comentado artigo por artigo**. 13ª Edição. São Paulo: Editora Juspodvim, 2022.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendações e soluções**. São Paulo: Editora Cengage, 2022.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Editora Cengage, 2022.
- Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. [s.l: s.n.]. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf Acesso em 29 de novembro de 2023 às 11:48h.

COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA: UMA ANÁLISE SOBRE A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Vinicius Vargas Mendonça²⁵⁴
Adriana Hartemink Cantini²⁵⁵
Daniela Miranda da Costa³

Resumo: A Comunicação Não-Violenta (CNV) e a Cultura de Paz são teorias que tratam sobre uma dinâmica que dá fundamento à cooperação, na qual visa dar atenção sobre as necessidades, princípios e valores universais que norteiam as relações humanas. As políticas públicas para o tratamento adequado de conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, implantadas pelas Resoluções nº 125/2010 e a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça, trazem as diretrizes para a política. Ambas normativas, proporcionam a discussão teórica com os desafios da Pós-modernidade, a CNV e a Cultura de Paz. O objetivo deste trabalho, consistiu em realizar uma análise dessa política, utilizando o método de abordagem qualitativo, demonstrando a estreita relação entre os temas. A pesquisa se apresenta como bibliográfica, porque faz uma revisão de obras publicadas sobre as teorias, envolvendo ainda a análise documental considerando as normativas vigentes. Os objetivos específicos planejados foram: a) conhecer como funciona a CNV; b) compreender como a CNV pode ser consolidada como política pública; c) a justiça restaurativa sob a ótica do TJRS e do CNJ. Os métodos de procedimentos utilizados foram o histórico ao acompanhar a evolução do tema pesquisado, com a utilização do método comparativo ao delinear a compreensão da Justiça Restaurativa no TJRS e no CNJ.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação Não-Violenta; Cultura de Paz; Pós-Modernidade; Justiça Restaurativa.

INTRODUÇÃO

A CNV é uma teoria que traz ferramentas metodológicas capazes de qualificar e melhorar a comunicação, proporcionando uma tomada de consciência das nossas necessidades e da capacidade que temos de nos conectar com os outros, permitindo desenvolver habilidades de falar e ouvir adequadamente. O uso correto das ferramentas propostas pela teoria, nos permite entender o conflito, realizar a escuta ativa e identificar as razões das ações violentas.

Na perspectiva de que vivemos na Era da informação e a Pós-Modernidade (BAUMAN,2011; Perry, 1999; HALL, 2000; HARVEY,1993), a divergência de ideias endossadas pela falta de percepção do outro, das suas

²⁵⁴ Licenciado em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa (2016). E-mail: vinevargas@gmail.com

²⁵⁵ Professora de Magistério Superior da Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, campus São Borja. Doutora em Direito pela Universidad de Salamanca - USAL, (ES). Email de contato: adrianacantini@unipampa.edu.br

³ Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA. Bacharela em Direito. E-mail: adv.danielamiranda@outlook.com.br

necessidades e interesses, ocasiona conflitos que, se não resolvidos adequadamente podem interromper vínculos, sejam familiares, de trabalho ou de amizades. O discurso sobre “falar a verdade, doa a quem doer” ocasiona uma construção de que a verdade deve ser dita sem o mínimo de sensibilidade. A partir dessa premissa equivocada, a ideia da empatia acaba esquecida e reforça o isolamento do pensamento humano, além de não permitir que entendamos a necessidade do outro. Nem sempre ter razão é suficiente para vencermos um debate, e preciso ouvir o outro, entender o que ele diz e fazer concessões. É nesse momento, que a empatia entra em ação e temos a abertura do diálogo para uma Comunicação Não-Violenta.

A CNV está alicerçada na Cultura de Paz que foi definida pela ONU em 6 de outubro de 1999, na Resolução A/RES/53/243. O texto da Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz, define o termo logo no caput do artigo 1º, estabelecendo que Cultura de Paz é um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilos de vida. Enumera direitos e deveres que se entrelaçam com os direitos humanos e fundamentais, apontando a importância da prática da não-violência por meio da educação e o compromisso com a solução pacífica dos conflitos. O artigo 5º revela que os governos têm função primordial na promoção e no fortalecimento de uma Cultura de Paz e o artigo 6º diz que a responsabilidade também é da sociedade civil.

A CNV é uma temática para a Pós-modernidade, principalmente quando refletimos sobre a compreensão do movimento pós-moderno, que envolve a ausência de valores e regras, a imprecisão, o individualismo, a pluralidade, a espontaneidade e liberdade de expressão, essa, muitas vezes confundida com libertinagem ou ausência de “filtros” na fala ou nos gestos e ações. As ações e reações aos problemas e desafios do cotidiano, acabam gerando conflitos que podem ser evitados ou solucionados se utilizarmos as ferramentas da CNV e, especialmente o diálogo.

A CNV, propõe uma reflexão profunda sobre a relação do ser humano para com o próximo e, nos convida a refletir como esta relação deve ser compassiva entre ambos. Pensar em Comunicação Não-Violenta, nos remete ao

âmago do ser, onde buscamos (re) formular a forma como acontece a comunicação entre as pessoas. A teoria da CNV propõe uma reflexão a partir das reações repetitivas e automáticas que temos diante dos fatos, passando a compreensão sistêmica e consciente, baseado no ato de falar e ser ouvido, percebendo que, a partir desta interação, têm-se reações que, ao mesmo tempo em que respondem aos fatos, trazem respeito e empatia pelo que o outro fala.

Ao estudar a CNV, percebemos que o tema traz consigo a necessidade de repensar a maneira de comunicar com as pessoas através de conexões mais profundas que revelam nossa natureza íntima. A CNV oferece novas rotas para o pensamento onde o foco principal é a percepção dos sentimentos e das necessidades que estão por trás das atitudes de quem se comunica. Propõe uma abordagem reflexiva, tanto do indivíduo, quanto do coletivo, a respeito de quem fala, como fala e porquê fala, corroborando com a empatia e alteridade, na perspectiva de compreender além das atitudes, suas convicções, motivações e quais necessidades estão sendo atingidas por estas atitudes.

Além destas reflexões, a CNV também traz o questionamento sobre a autorreflexão, ou seja, o que sentimos e o que precisamos em determinado momento e, a partir disso, como é possível melhorar a vida e o que está em volta dela. Isso se dá, a partir de uma linguagem que possibilita a observação do outro sem avaliar, a identificação das necessidades e sentimentos que estão implícitos na fala e, finalmente o pedido, ou seja, o que outro deseja. A teoria da CNV traz uma abordagem que tem início na comunicação, mas, que visa estabelecer uma conexão de qualidade, onde se cultiva uma empatia na comunicação e nas ações, propondo formas de chegar a determinados fins que atendam a todos.

Essa teoria começa a ser utilizada para evitar ou solucionar os conflitos a partir das reflexões de Marshall Rosenberg (2003) na obra “Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. Os estudos em torno da CNV foram motivados a partir de fatores que norteiam e afetam a capacidade de manter-se compassivo, juntamente com comunicação a partir da linguagem e do uso das palavras, o que para Rosenberg (2003), é determinado pelo conceito de “falar e ouvir”. Em outras palavras, isso determina

uma comunicação compassiva, com a finalidade de propor a empatia e compaixão natural.

Para o autor, o conceito de Não-Violência surge a partir do pensamento de grandes líderes como Gandhi e Martin Luther King Jr, ao fazer referência ao estado compassivo do ser humano, ou seja, na ausência de violência em seu estado de convivência, obtemos uma abordagem mais fraterna. O processo inicial de uma CNV, envolve quatro características que são necessárias: a observação (sem avaliar ou julgar); o sentimento; a necessidade e o pedido²⁵⁶. Nesse sentido, compreendemos que a CNV é um processo de conhecimento que inspira ações compassivas e solidárias.

Em um contexto histórico, a CNV foi utilizada, primeiramente, em projetos do governo estadunidense na década de 60, com a finalidade de propor uma interação prática e pacífica em escolas e instituições públicas. Desde então, a CNV vem influenciando movimentos sociais, processos de mediação de conflitos e justiça restaurativa, sendo praticada em empresas, escolas, famílias, processos terapêuticos e transformando até mesmo as resoluções de conflitos internacionais. No Brasil, a comunicação não-violenta tem grande influência a partir dos estudos de Dominic Barter (2012), com a proposta de formar uma rede de aprendizado, que visa valorizar a capacidade das pessoas e contribuir para a educação de outros, destacando a independência do saber e fazer no processo de aprendizado, para refletir e disseminar valores a partir da troca de experiências.

A TEORIA DA COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA COM BASE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, a Justiça Restaurativa (JR) foi oficialmente implantada em 2005 em três projetos-piloto nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, a partir de uma parceria entre os Poderes Judiciários dessas localidades e a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e o Programa

²⁵⁶ Essas ferramentas são detalhadas na obra de ROSEMBERG páginas 45 a 115, onde também são propostos exercícios para que possamos praticar adequadamente a CNV.

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Durante estes dezenove anos de história, a JR espalhou-se e enraizou-se em todo o país, com experiências bem-sucedidas em vários outros estados, cada um observando e respeitando, para este processo de implementação, os potenciais e desafios locais, bem como os contextos institucionais e comunitários próprios.

A Resolução nº 225/2016 do CNJ, dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e, na introdução da normativa, fundamenta a política, elencando a Resolução nº 1999/26 da ONU que regulamenta no âmbito do direito internacional, as práticas restaurativas na Justiça Criminal. Além dessa, cita outras duas, sobre as formas alternativas de solução de conflitos, a Resolução nº 2000/14 e a 2002/12, que estabelecem os princípios básicos para utilização de programas restaurativos em matérias criminais com a finalidade de propor meios de estabelecer a JR.

Considerando que uma política pública requer, além da normativa, ações que possam torná-la efetiva, o CNJ publica no seu sítio eletrônico, vários materiais de apoio para que se entenda a política, orientando os profissionais da Justiça e avaliando os processos da política. Dentre esses materiais, destacamos a Série Justiça Pesquisa, elaborada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si: Direitos e Garantias fundamentais e Políticas Públicas do Poder Judiciário.²⁵⁷

Nesse sentido, a teoria da CNV que ressalta os princípios da alteridade, da compassividade, da empatia e o trabalho em torno da construção de uma cultura de paz onde as pessoas não precisam ganhar para que o outro perca, mas que todos ganham, em sido a base teórica das políticas públicas da JR e da mediação de conflitos. Em outras palavras, trata-se do empoderamento e fortalecimento da cidadania, uma vez que a forma de solucionar os problemas tem como foco a causa e não as pessoas.

²⁵⁷ Relatório analítico propositivo. JUSTIÇA PESQUISA. Direitos e Garantias Fundamentais. Pilotando a Justiça Restaurativa: o papel do Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/722e01ef1ce422f00e726fbbbee709398.pdf>

A proposta é “um novo olhar sobre a justiça”, já que, no sistema de justiça tradicional em uma demanda judicial, se buscam culpados, há sensação de perseguição, imposição, castigo, verticalidade e coerção. Na JR estes, são substituídos por conceitos e ações que visam a restauração, como: responsabilidade, encontro, diálogo, reparação do dano, horizontalidade e coesão. As práticas restaurativas visam a transformação das pessoas e dos relacionamentos que estão em situação conflitiva. Já o enfoque, busca a transformação das visões das relações institucionais, comunitárias e das redes de serviços em que se apresenta o problema, onde são propostos novos olhares na busca por estratégias de solução.

Ao adotar a JR como política pública, os governos e a sociedade podem trabalhar juntos para promover uma cultura da responsabilidade, cura e reconciliação, e, ao mesmo tempo, reduzir a reincidência de atos de conflito e violência, para fortalecer os laços sociais e comunitários.

A JUSTIÇA RESTAURATIVA SOBRE O OLHAR DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ

A Justiça Restaurativa prevista na Resolução nº 225 de 31 de maio de 2016 do CNJ, é constituída por princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, com o objetivo de conscientizar os envolvidos sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais dos conflitos e da violência, que geram dano, mas, que podem ser solucionados a partir de novas perspectivas. No artigo 1º da normativa, se prevê que é necessária a participação do ofensor nos círculos de construção de paz, e, quando houver, da vítima, bem como, das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso. A presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos também é solicitada. As práticas restaurativas são coordenadas por pessoas capacitadas em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da JR, os denominados de facilitadores.

Os facilitadores podem ser servidores do tribunal, agentes públicos, voluntários ou pessoas indicadas por entidades parceiras. As práticas restaurativas têm como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição social, rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro (CNJ, 2016).

Nesse sentido, a JR aplica procedimentos restaurativos como uma forma alternativa sobre o processo convencional, onde propõe soluções satisfatórias para os envolvidos. Trata-se de uma lógica de convivência, para a construção de uma sociedade mais justa e pacífica. Com base nas vivências advindas dos projetos pioneiros da JR no país, e da análise da política, os erros e acertos foram sendo avaliados e a política retroalimentada, estando em constante mudança, porque a política é viva e atende as necessidades que se apresentam. Hoje, consolidou-se o entendimento de que a JR precisa ser construída pelo coletivo comunitário, ou seja, na comunidade, pela comunidade e para a comunidade.

A JUSTIÇA RESTAURATIVA SOB A ÓTICA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Projeto Justiça para o Século 21 no TJRS objetiva valorizar a autonomia e o diálogo, criando oportunidades para que as pessoas envolvidas no conflito (autor e receptor do fato, familiares e comunidade) possam conversar e entender a causa real do conflito, para restaurar a harmonia e o equilíbrio entre todos. A ética restaurativa tem a inclusão e a responsabilidade social como pontos norteadores, promovendo o conceito de responsabilidade ativa. Os valores fundamentais são: participação, respeito, honestidade, humildade, interconexão, responsabilidade, empoderamento e esperança, que tornam a JR distinta de outras abordagens convencionais para a resolução de conflitos.²⁵⁸

²⁵⁸ Informações obtidas no endereço: <http://www.justica21.org.br>

No TJRS, de 2015 a 2020 foram implementadas práticas restaurativas em 45 Comarcas, e, em 2021, conforme levantamento realizado pelo Núcleo de Justiça Restaurativa nessas unidades, foram identificados projetos, ações, programas, convênios e grupos de estudos em andamento em 21 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Em 2021, 47 Comarcas já tinham os atendimentos *on line* pelo CEJUSC. Nesse centro, são realizadas conciliações, mediações cíveis e familiares e também círculos de construção de paz como ferramenta da JR.²⁵⁹

Importante destacar que a dentro as distinções do processo tradicional, aquele demandado pelos serviços da justiça, a JR busca a resolução de conflitos em uma aplicação que atinja os máximos efeitos. Enquanto o processo judicial é linear e dialético, o paradigma restaurativo visa o diálogo com a complexidade. Se buscam resultados que tratem de abordagens e soluções holísticas, ou seja, analisa-se o problema/conflito sob uma nova perspectiva, a de que não se tenha um culpado, mas sim de que, se possam apontar soluções para as pessoas e não somente para solucionar o conflito.

A Justiça Restaurativa sob essa perspectiva de propor soluções sobre um olhar diferenciado, busca também, desconstruir uma cultura estabelecida dentro do Poder Judiciário, de que há ganhadores e perdedores, para a cultura do ganha/ganha. No âmbito do Poder Judiciário, essas características se apresentam como uma dinâmica adversarial, onde o distanciamento e a disputa é reforçada entre as partes, neste caso, a necessidade de haver um vencedor e um perdedor. A lide fica sob os mecanismos de controle, o que burocratiza o conflito e o torna demasiadamente demorado e também oneroso, tanto para o sistema Judiciário quanto para quem está envolvido no conflito.

²⁵⁹ Nesse endereço é possível identificar todos os CEJUSCs em funcionamento no TJRS, as Comarcas, os horários de atendimento e ainda acessar a legislação: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/o-tjrs/conselhos-comissoes-e-comites/nupemec/>

A JUSTIÇA RESTAURATIVA NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Entende-se que a teoria da CNV e a Cultura de paz, embasa a JR, trazendo uma abordagem com ênfase nas pessoas. A mediação, a conciliação e a JR, propõem formas de solucionar empasses e conflitos sob novas perspectivas. Ambas trazem conceitos vindos da CNV, como a alteridade, compassividade e empatia, onde visam propor a melhor solução para ambas as pessoas envolvidas e não somente à uma pessoa.

Estes métodos têm como finalidade diminuir ações judiciais, bem como, trazer uma nova forma de solucionar conflitos no judiciário, além de estabelecer uma nova cultura onde propõe que não se tenha somente um indivíduo vencedor, mas sim que traga satisfação na resolução de seu conflito, sem que a outra parte envolvida seja prejudicada de alguma forma nesta solução.

Enquanto a Resolução nº 125/2010 trata somente da Mediação e Conciliação de conflitos, a Resolução nº 225/2016 traz a Justiça Restaurativa, com um caráter e trabalho mais profundo dentro do Judiciário. A mediação é direcionada para conflitos que envolvem relações continuadas, tanto na área do direito de família, como em outras áreas, tais como a mediação escolar e comunitária, onde as relações se perpetuam. A conciliação, por sua vez, trata de questões e relações mais pontuais, como no caso das relações de consumo. A JR, por sua vez, trata de questões que envolvem atos ilícitos, atos infracionais ou crimes com menor potencial ofensivo, aqueles típicos dos Juizados Especiais Criminais. Nesse sentido, a Justiça Restaurativa tem como finalidade o reparo do dano causado, a partir da conscientização das consequências causadas com o objetivo de que isso não se repita no futuro.

A Resolução nº 225/2016 também propõe que a justiça restaurativa possa ser implementada e trabalhada através do CEJUSC, desde que estejam devidamente estruturados para este fim, pautados pela lógica sistêmica, intersetorial e interdisciplinar, com o objetivo de que os espaços sejam reconfigurados, seguros e adequados as práticas restaurativas, observando sempre a articulação e o diálogo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição inicial deste trabalho, consistia em realizar uma breve análise sobre a teoria da CNV e da Cultura de Paz como base da política pública da JR. Para tanto, realizamos um estudo das terias mencionadas para identificar como funciona a CNV, considerando seu histórico e a aplicação do método no Poder Judiciário brasileiro. Identificamos que as políticas públicas criadas no âmbito do Poder Judiciário, expressam nas Resoluções do CNJ, estreita relação com a Cultura de Paz e a CNV, inclusive reforçando a necessidade de efetivação das normativas internacionais que tratam da temática. Por fim, discorreremos sobre os CEJUSCs e a JR no Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul, identificando o processo de implementação e consolidação da política.

Os processos que envolvem a efetividade da política mencionada, ainda estão em curso e em constante avaliação, retroalimentação, reavaliação e retomada de rumos, porém, a fundamentação teórica, se mantém intacta, cada vez que se analisam os resultados das políticas.

Por fim, é importante ressaltar que ambas políticas – Justiça Restaurativa e Mediação, tratam da resolução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, centralizadas nos CEJUSCS, tem a CNV e a Cultura de Paz como fundamento teórico e necessário as suas práticas.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Resolução nº 225 de 31 de maio de 2016. Dispõe sobre a **Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário** e dá outras providências. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF, 06 mai. 2016.
- BRASIL. Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a **Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário** e dá outras providências. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF, 29 de nov. 2010.
- BARTER, D. **Walking toward conflict**. Tikkun, 27(1), 2012.
- BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed. 2001.
- HALL, Stuart. **A Identidade Cultural na Pós-Modernidade**, Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.
- LIPOVETSKY, G. **Cultura Mundo: resposta a uma sociedade desorientada**. São Paulo: Companhia das Letras. 2011.



- MORIN, E. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Editora. 2008.
- MULLER, J. **O princípio da não-violência: uma trajetória filosófica**. São Paulo: Palas Athenas. 2007.
- ONU. **Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz**. Resolução nº 53/243 aprovada por Assembleia Geral em 06 de outubro de 1999.
- PERRY, Anderson. **Origens da Pós-Modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- ROSEMBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais**. Tradução: Mário Vilela. São Paulo: Ágora, 2006.

REVISÃO DE LITERATURA: SERVIÇO EM ACOLHIMENTO FAMILIAR

Rafaela Lopes da Silveira²⁶⁰
Monique Soares Vieira²⁶¹

Resumo: A presente pesquisa realizada tem como objetivo a revisão de literatura sobre o tema Serviço em Acolhimento Familiar no qual foi possível analisar artigos e pesquisas já publicados em sites acadêmico e científicos de estudiosos que pesquisam sobre o tema, realizando uma leitura crítica e atenta nos artigos pré-selecionados, observando o quanto ainda é delicado e sensível falar-se sobre Acolhimento Familiar na atualidade, observando que ainda existe preconceito nesse tipo de serviço disponibilizado na Proteção Social Especializada de Alta Complexidade na Política de Assistência Social, o estudo realizado encontra-se com a seguinte divisão introdução, metodologia utilizada, resultados, discussões e considerações finais realizadas sobre a pesquisa.

Palavras-Chave: Desafios impostos; Benefícios na atualidade; Acolhimento Familiar.

INTRODUÇÃO

A revisão de literatura foi realizada em artigos científicos que realizaram pesquisas que tem como tema central de pesquisa o Serviço em Acolhimento Familiar e seus benefícios na atualidade tendo como ponto de partida as vantagens que este tipo de acolhimento proporciona aos usuários.

Com o intuito de analisar a implantação, as fragilidades, as limitações, as potencialidades e as legislações que na contemporaneidade institui o Acolhimento Familiar como sendo preferencial ao acolhimento institucional.

Onde foi utilizada a metodologia de leitura ativa e crítica dos artigos pré-selecionados onde os resultados obtidos com a revisão de literatura, as conclusões e as principais discussões realizadas nas pesquisas serviram de base para as explicações no decorrer de toda a revisão exposta a seguir.

METODOLOGIA

Primeiramente foi realizada uma busca em sites de confiabilidade como Scielo, Dimension entre outros buscando artigos que realizaram pesquisas sobre o tema Serviço em Acolhimento Familiar, após isso começou-se realizar o

²⁶⁰ Bacharel em Serviço Social. Pós-Graduada em Políticas Públicas na Educação (FAVENI) e Mestranda no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas- PPGPP UNIPAMPA. Email: rafaelalopesdasilveira@gmail.com

²⁶¹ Bacharel em Serviço Social. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail: moniquevieira@unipampa.edu.br

levantamento de palavras-chaves existentes nos artigos selecionados para saber quais as que mais se repetiam nas devidas pesquisas.

Posteriormente foram realizadas a leitura dos artigos e por seguinte os devidos resumos para que fosse possível refletir sobre o tema e a conjuntura das reflexões analisadas e contextualizadas pelos pesquisadores. Tendo como objetivo realizar uma revisão de literatura atualizada sobre o tema citado acima que também é objeto de estudo do meu projeto de pesquisa que sua consequência será a minha dissertação ou produto técnico no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas - PPGPP- UNIPAMPA.

RESULTADOS

Foi possível observar nos artigos que o Serviço em Acolhimento Familiar é uma modalidade inovadora de atendimento, rompendo com a cultura de institucionalização ao integrar temporariamente crianças e adolescentes a novas famílias. Destaca a disseminação do acolhimento familiar na América Latina, evidenciando esforços das políticas de atendimento para atender ao melhor interesse da população infantojuvenil.

No contexto brasileiro, apesar dos avanços legais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e as Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento, persiste um descompasso entre a legislação e a realidade das crianças acolhidas. O aumento do número de acolhimentos, mesmo com mudanças legislativas favoráveis, revela uma lacuna na aplicação prática da legislação.

Destacando a evolução da Assistência Social como política pública após a Constituição Federal de 1988, mencionando a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com suas diferentes complexidades de proteção social. Introduce o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC, 2006), visando superar a cultura de institucionalização.

Aborda também a conquista do artigo 227 da Constituição Federal e utiliza a abordagem que realiza a análise da relação entre governo, política e direito nos planos macro, meso e micro institucional. Destaca a gravidade das situações de suspensão ou destituição do poder familiar e introduz a Política Nacional de Assistência Social e a “Família Acolhedora”.

Sugere a implementação do Serviço em Acolhimento Familiar em cidades de diferentes portes, respeitando as características locais e regionais. Destaca a necessidade de colaboração entre o Poder Executivo e Judiciário para garantir a efetiva proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Apesar dos benefícios do acolhimento familiar, sua adoção nacional é limitada, destacando a necessidade de investir em sua divulgação.

Indicando a importância dos atores envolvidos no Acolhimento Familiar que são os seguintes: equipe técnica, judiciário, promotoria, família acolhedora, família nuclear ou extensa, crianças e adolescentes. A dualidade entre tradição e inovação no debate sobre o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora é discutida, destacando a importância de investir na proteção social especial de alta complexidade e na formação contínua dos profissionais envolvidos.

Mostrando que o acolhimento familiar é uma alternativa, enfatizando a importância de uma nova cultura de acolhimento para fortalecer o paradigma da proteção integral. Introduz o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora como uma modalidade de acolhimento que está inserido na Proteção Social Especial de Alta Complexidade que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes afastadas de suas famílias por meio de medida protetiva, explicando o processo, incluindo a divulgação, a sensibilização, cadastramento e capacitação de famílias acolhedoras.

A pesquisa revela que, apesar da positividade em relação ao SAF, persistem desafios, como a resistência ao acolhimento de adolescentes, preocupações sobre os vínculos afetivos e incertezas quanto à efetividade do SAF. Os artigos destacam a importância da abordagem tendo um olhar crítico e técnico sobre a implementação do SAF para que com isso seja possível garantir o bem-estar das crianças e adolescentes envolvidos nesse debate.

O acolhimento familiar é percebido como uma alternativa benéfica, mas desafios específicos relacionados a adolescentes e questões emocionais foram identificados. Alguns estudos foram organizados em temas e categorias, destacaram semelhanças e diferenças nas experiências e perspectivas das crianças em ambos os tipos de acolhimento. Os textos, no entanto, não fornecem detalhes específicos sobre os resultados, concentrando-se na compreensão das experiências das crianças em diferentes contextos em relação ao seu bem-estar subjetivo.

Abrange informações legais sobre a definição de criança e adolescente, destacando direitos fundamentais do ECA. Ressalta a importância dos laços afetivos na vida das crianças e adolescentes, crucial para o desenvolvimento mental. Os textos indicam que essas questões são cruciais para a análise do programa de acolhimento familiar e seus efeitos. Alguns dos estudos utilizou a técnica de grupos focais principalmente quando envolve acolhimento familiar de adolescentes abordando questões como características do acolhimento, relações familiares e expectativas para o futuro.

Enfatizando a importância do desenvolvimento dentro da família e em um ambiente que garanta o desenvolvimento integral. A investigação busca determinar se o acolhimento familiar é uma alternativa efetiva ao acolhimento institucional, considerando aspectos sociais, psicológicos, emocionais, afetivos e físicos. São discutidos requisitos para famílias acolhedoras e os possíveis impactos da separação ao final do acolhimento.

A reintegração familiar, o objetivo do SFA, exige compreensão profunda, avaliação técnica e identificação da rede socioassistencial. A articulação efetiva entre os atores, respeito aos papéis individuais e gestão compartilhada são cruciais, visando fortalecer gradualmente os vínculos familiares e comunitários.

Conforme observado nas pesquisas e leituras realizadas, a proteção jurídica para crianças e adolescentes, enfatizando a responsabilidade do Estado, família e sociedade. Propõe o engajamento da sociedade civil como alternativa para acelerar a implementação da política de acolhimento familiar. Conclui-se

ressaltando a importância da implementação eficaz para garantir a dignidade das crianças e adolescentes em acolhimento.

DISCUSSÃO

Foram realizadas várias discussões sobre o Serviço em Acolhimento Familiar, sua implementação, monitoramento, análise e avaliação como Política Pública em desenvolvimento principalmente no Brasil. Levando em conta todo o processo para que seja possível conseguir realizar um acolhimento familiar de qualidade, tendo como prioridade a convivência familiar e comunitária das crianças, dos adolescentes, das famílias nucleares ou extensas e das famílias acolhedoras envolvidos, trabalhando em conjunto com todos os atores incluídos na política.

Conjuntamente levando em conta a prioridade da intersetorialidade entre o Sistema de Garantia de Direitos e a rede socioassistencial para que consiga-se realizar a parte jurídica do Acolhimento Familiar tendo claramente o embasamento nas legislações que respaldam o SAF tornando-se prioritário ao acolhimento institucional na tentativa de reverter a cultura de crianças e adolescentes institucionalizados principalmente no Brasil.

Acredita-se que as pesquisas realizadas sobre o tema surgiram da necessidade de debater-se sobre o Acolhimento Familiar na atualidade valorizando as experiências que deram certo para servirem de exemplos de uma política pública que teve êxito principalmente realizando uma escuta ativa dos atores que fazem parte da prática cotidiana da mesma.

Com a percepção que seja possível dar a devida visibilidade e levando em conta as potencialidades do SAF na perspectiva que consiga entrar na agenda de prioridades dos gestores não somente quando o Ministério Público notifica os mesmos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude dos fatos mencionados sobre percurso do acolhimento no Brasil revela formatos diversos, desde a informalidade até o respaldo legal. O

caráter voluntário, a falta de profissionalização, e os desafios financeiros são reconhecidos como entraves. A mudança de cultura e a transição para um modelo de proteção integral são necessárias. A profissionalização das famílias acolhedoras é considerada, levantando questões sobre viabilidade. Destacando a necessidade de implementar formas de atendimento eficazes, alinhadas com a proteção e garantia da convivência familiar e comunitária.

Destaca-se a necessidade de atenção contínua aos desafios do acolhimento familiar, promovendo estudos adicionais e uma abordagem crítica para a implementação, monitoramento, análise e avaliação do SAF. As pesquisas contribuem para a compreensão das fragilidades, potencialidades e limitações dessa abordagem, ressaltando a importância de considerar as especificidades locais ao implementar políticas públicas para crianças e adolescentes em situação de risco.

O Acolhimento Familiar é significativo e transformador para famílias acolhedoras e crianças ou adolescentes acolhidos, promovendo amor, cuidado e aprendizado mútuo. A representação de família inclui naturalmente a criança acolhida, desafiando preconceitos. As crianças e adolescentes acolhidos relatam aprendizado sobre amor, cuidado e enfrentamento de desafios, contribuindo para seu desenvolvimento humano. A família se delimita simbolicamente pelo discurso construído sobre si mesma, evidenciando sua singularidade na construção de sua história.

Oferecem sugestões para a implementação municipal do Serviço em Acolhimento Familiar, abordando aspectos como promoção, proposição legislativa, equipe mínima e capacitação, defesa, controle e colaboração com órgãos relevantes.

Considera-se que o SFA, ao integrar-se à rede socioassistencial e reconhecer a singularidade de cada família, atua de maneira protetiva, respeitosa e transformadora. Destaca-se a importância de evitar preconceitos na abordagem e reconhecer o potencial transformador de cuidados e vínculos de qualidade em todos os estágios do desenvolvimento humano.

Em virtude dos fatos mencionados e analisados nos artigos foi possível observar que há número relevante de textos e alguma consistência nas pesquisas da área, faltando diálogo entre as autoras para compor um campo científico.

Portanto, essa revisão de literatura colaborou positivamente no embasamento bibliográfico, teórico e científico para a minha pesquisa de mestrado que se encontra em fase de análise de conceitos, artigos, metodologia que será utilizada, orientações técnicas, legislações e a realidade municipal do SAF.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, S. et al. **Perspectivas de Vida de Crianças e Jovens em Acolhimento Familiar e Residencial.** Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349189041_Perspetivas_de_Vida_de_Crianças_e_Jovens_em_Acolhimento_Familiar_e_Residencial Acesso em: 15 nov. 2023.
- CLAUDIA REGONHA SUSTER; DÉBORA CRISTINA FONSECA; NATÁLIA CAPRISTO NAVARRO. **O acolhimento familiar na perspectiva das crianças e adolescentes acolhedores.** Comunicações, 31 ago. 2020.
- DE, D. Famílias acolhedoras: uma revisão crítica da literatura científica sobre o acolhimento familiar de crianças e adolescentes. 20 dez. 2022.
- ELISÂNGELA LOPES STOCCO et al. **MEDIDAS PROTETIVAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO ACOLHIMENTO FAMILIAR COMO ALTERNATIVA AO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL.** Revista Ciências Jurídicas e Sociais - UNG-Ser, v. 10, n. 2, p. 16, 2021.
- GOMES, A.; PATRÍCIA MARTINS GARCIA; VINICIUS, M. **INSTRUMENTOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: POLÍTICA PÚBLICA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR VISANDO A DIGNIDADE HUMANA.** Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas, v. 9, n. 1, p. 136–136, 2 abr. 2021.
- Jacobina, L. F., & Paiva, I. L. **Aconchego do Lar: Discutindo o Serviço de Acolhimento Familiar.** Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 18(1), 1-23.
- JOELSON JÚNIOR BOLLOTTI; GOMES, M.; VALENTE, R. **O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA BUSCA DA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ACOLHIDOS INSTITUCIONALMENTE.** Revista Jurídica Cesumar Mestrado, 30 jan. 2020.
- JULIA MATINATTO SALVAGNI; LÚCIA, R. **Acolhimento familiar, articulação de rede e reintegração familiar: reflexões a partir da prática.** Revista Desenvolvimento Social, v. 27, n. 2, p. 170–196, 25 fev. 2022.



RACHEL FONTES BAPTISTA; MARÍA HELENA ZAMORA. **É POSSÍVEL PROFISSIONALIZAR AS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NO BRASIL?** *Polêm!ca*, v. 16, n. 2, 19 maio 2016.

VALENTE, J. **Acolhimento familiar: validando e atribuindo sentido às leis protetivas.** *Serviço Social & Sociedade*, n. 111, p. 576–598, 1 set. 2012.

GT 14 – GOVERNANÇA, REDES INSTITUCIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS EM SANTA MARIA, RS

Edson Arthur do Reis Farias²⁶²
Giovanna Angeloti²⁶³

Resumo: Este artigo aborda a crescente internacionalização dos processos de produção de políticas públicas, destacando a influência de fatores e atores internacionais. Um foco específico é dado à implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em nível local, utilizando a cidade de Santa Maria, RS, como estudo de caso. A análise se concentra no alinhamento das políticas públicas municipais com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 - "Cidades e comunidades sustentáveis", utilizando fontes de dados. Assim, insere-se a utilização do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR) como ferramenta de monitoramento da política pública local é apresentada, fornecendo dados sobre o desempenho de Santa Maria em relação ao ODS 11. Os resultados destacam áreas de sucesso e desafios enfrentados pela cidade na busca por sustentabilidade urbana. Por fim, o artigo conclui que uma abordagem integrada e multidisciplinar é essencial para promover cidades sustentáveis e alcançar os objetivos da Agenda 2030 em nível local.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Relações Internacionais; Agenda 2030; Santa Maria.

INTRODUÇÃO

Um fenômeno crescente tem sido a internacionalização dos processos de produção das políticas públicas, que se refere ao aumento da influência de fatores e atores internacionais na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, tanto em nível nacional quanto subnacional (FARIA, 2018). Isso significa que as decisões e medidas adotadas pelos governos têm sido cada vez mais moldadas por considerações e dinâmicas que ultrapassam as fronteiras nacionais. Apesar disso, análises acadêmicas e a pesquisas sobre políticas públicas tendem a se concentrar principalmente nas interações entre os atores domésticos, muitas vezes negligenciando a importância da dimensão internacional no contexto da gestão pública e das políticas públicas.

Com a ascensão do cenário internacional como um espaço de busca por mudanças e soluções para problemas sociais, as organizações não

²⁶² Mestrando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria. Email: arthur.reis@acad.ufsm.br

²⁶³ Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria. Email: angeloti.giovanna@acad.ufsm.br

governamentais (ONGs) têm desempenhado um papel significativo nas questões de desenvolvimento local e o internacional tem sido cada vez mais palco de mobilizações e agendas que propõem mudanças globais. Diante desse contexto, surge a questão de como aproximar as políticas públicas das Relações Internacionais e vice-versa.

A partir disso o objetivo específico deste artigo é analisar, a partir de um estudo de caso, a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em nível local, utilizando a cidade de Santa Maria, RS. Especificamente, elucidar o alinhamento entre as políticas públicas municipais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco particular no ODS 11 - "Cidades e comunidades sustentáveis". Para isso, pretende-se apresentar fontes de dados disponíveis, como o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR), ferramenta para coleta de informações relevantes.

Já de modo geral busca-se discutir a interseção dos estudos das políticas públicas e da gestão pública com a área de Relações Internacionais, estabelecendo uma abordagem interdisciplinar, que demonstra como a análise de políticas públicas pode ser um objeto de pesquisa poderoso dentro do campo das Relações Internacionais. Já que as normativas internacionais têm impacto local, e produzem balizas aos formuladores de políticas públicas subnacionais.

DISCUSSÃO

As políticas públicas são o resultado do processo político que envolve a identificação, formulação, implementação e avaliação de medidas para resolver problemas sociais, econômicos e políticos (SECCHI, 2016).

Já no contexto internacional, as políticas públicas são influenciadas por fatores globais, como acordos comerciais, organizações internacionais e dinâmicas geopolíticas. Essa percepção, no entanto, desafia perspectivas dualistas, que impõem uma separação entre externo e interno (MILANI, PINHEIRO, 2013).

Ao propor um contínuo entre as relações internas e externas aos estados

a aproximação entre as duas áreas de pesquisa contribui para a ampliação das políticas públicas para além do doméstico (SANCHEZ, et al, 2006). Um cenário identificado pela presença de novos atores na formulação de agendas e compromissos internacionais. Neste processo, visualizado em um espaço “continuum” por Sanchez (et al, 2006), os novos atores participam do processo decisório em diferentes esferas (local, nacional e internacional), reforçando a proposição de que tal agenda é criada devido algum problema social e que necessita de uma política pública.

A gestão pública se concentra na implementação de políticas públicas, abrangendo a alocação de recursos, o desenvolvimento de capacidades institucionais e a coordenação de múltiplos atores envolvidos na execução de políticas governamentais. Enquanto na gestão pública internacional os Estados interagem em uma rede complexa de interdependências e enfrentam desafios transnacionais que requerem cooperação e coordenação em nível internacional e ação local.

Assim sendo, as relações internacionais fornecem o contexto global no qual as políticas públicas são formuladas e implementadas, examinando as interações entre atores estatais e não estatais em questões como segurança, comércio, direitos humanos e meio ambiente. A análise das relações internacionais é fundamental para entender como os Estados buscam seus interesses nacionais, negociam acordos internacionais e participam de organizações internacionais que moldam o ambiente político e regulatório global.

A interseção entre os estudos de políticas públicas, gestão pública e relações internacionais oferece uma abordagem holística para entender os desafios complexos enfrentados pelos Estados. Ao reconhecer e explorar essas interconexões, pesquisadores e formuladores de políticas podem desenvolver abordagens mais abrangentes e eficazes para enfrentar os desafios globais emergentes.

AGENDA 2030 COMO MARCO LEGAL

A adoção da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Agenda 2030, substituiu a Agenda do Milênio em 2015, estabelecendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com 169 metas. Um dos principais desafios para sua implementação é a localização das metas em ferramentas de desenvolvimento local (Organização das Nações Unidas, 2016). “Pensar globalmente, agir localmente” (NARDONE, 2018, p. 35).

O ODS 11, que trata de "Cidades e comunidades sustentáveis", reflete uma mudança na percepção das cidades como objetivos de desenvolvimento sustentável (KLOPP, PETRETTA, 2017). Assim, o ODS 11 busca tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, abordando questões como habitação, transporte e desenvolvimento urbano. A inclusão das cidades como alvo dessa agenda reflete a crescente importância dos centros urbanos no desenvolvimento sustentável (KLOPP; PETRETTA, 2017).

Essa inclusão surgiu por uma campanha urbana global, voltada a corrigir a exclusão anterior, orientado sobre “O argumento era que tal objetivo ajudaria a aumentar a atenção política e a consciência dos desafios urbanos, dando às cidades mais visibilidade para fins de defesa e financiamento” (KLOPP; PETRETTA, 2017, p. 2, tradução nossa). Assim, com os ODS as cidades passaram a receber maior relevância nas Relações Internacionais.

Neste sentido, o ODS 11 possuem 10 metas a serem atingidas até 2030, entre essas, é notado eixos como habitação, transporte, prevenção a catástrofes, diminuição do impacto ambiental, desenvolvimento de cidades inclusivas, com espaços públicos, esses direcionamentos -e outros não mencionados- dão conta de criar espaços sustentáveis para acesso de toda a população (NAÇÕES UNIDAS, 2023). Nesta perspectiva, é possível observar a intersecção de vários direitos e objetivos sendo viabilizados pelas políticas no nível local (PARNELL, 2016).

Vê-se, portanto, o ODS 11 como um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável Urbano (Urban Sustainable Development Goal - USDG, na expressão em inglês), que imediato ao seu lançamento influenciou diretamente

a Habitat III e a construção da Nova Agenda Urbana. Pela primeira vez, a ODS nº 11 estabelece uma única posição da política urbana global em uma declaração unificada sobre a funcionalidade social, econômica e ambiental geral das cidades e do sistema urbano (KLOPP; PETRETTA, 2017).

Nesse sentido, é evidente a ampliação das plataformas que monitoram a implementação dos ODS em âmbito local. A seguir, introduzimos o Índice de Desenvolvimento Sustentável - Brasil (IDSC - BR), uma plataforma que possibilita o rastreamento dos 17 ODS, bem como das metas e políticas adotadas pelas cidades brasileiras em seu compromisso com a Agenda. Adicionalmente, utilizaremos a cidade de Santa Maria, RS como um exemplo prático para avaliar a meta número 11.

UTILIZAÇÃO DA AGENDA 2030 COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO POLÍTICA PÚBLICA LOCAL

O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR), é uma iniciativa do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), na esfera do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), que possibilita localizar os ODS em escala local.

A sistematização do IDSC-BR foi elaborada pela rede SDSN (UN Sustainable Development Solution Network), uma iniciativa que nasceu dentro da própria ONU para mobilizar conhecimentos técnicos e científicos da academia, da sociedade civil e do setor privado no apoio de soluções em escalas locais, nacionais e globais (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES, 2023a).

Desta forma, os compromissos da ONU, as metas de cada ODS, são mensurados pelos indicadores, a serem utilizados como uma ferramenta efetiva pelos gestores públicos monitorarem os desafios e as próprias ambições em relação a cada ODS como uma ferramenta de transformação.

A seguir são apresentados os dados disponíveis do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades-BR (IDSC-BR), referente à cidade de Santa Maria, em referência a ODS 11, Comunidades e Cidades Sustentáveis.

Não obstante, há que ressaltar-se que de acordo com a Frente Nacional dos Municípios (2020) o poder executivo municipal que conta para além do prefeito e vice-prefeito, refere-se ainda às demais estruturas executivas, defrontam-se com os principais desafios para cumprir com a localização da Agenda, isso é, efetivar os ODS produzidas em nível global em ferramentas de desenvolvimento local (NARDONE, 2018).

Neste processo de adequar os ODS para aplicação em nível local, identificada como fundamental para o cumprimento da agenda, os municípios tornam-se responsáveis por efetivar políticas públicas nesta direção. Dessa forma, o IDSC-BR, possibilita que os prefeitos e cargos executivos possam monitorar a implementação da Agenda 2030, que no caso do ODS 11, dispõe de 5 indicadores (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES, 2023a).

Dentre os 5 indicadores desse objetivo nas cidades, estão: mortes no trânsito (100 mil habitantes), população residente em aglomerados subnormais (%), domicílios em favelas (%), equipamentos esportivos (100 mil habitantes) e percentual da população de baixa renda com tempo de deslocamento ao trabalho superior a uma hora (%). Há que destacar que devido a falta de dados o indicador “população negra em assentamentos subnormais” ficou sem avaliação (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES, 2023a). Em relação a forma de avaliar o desempenho de cada objetivo, o IDSC-BR atribui a pontuação da seguinte maneira:

A pontuação do IDSC é atribuída no intervalo entre 0 e 100 e pode ser interpretada como a porcentagem do desempenho ótimo. A diferença entre a pontuação obtida e 100 é, portanto, a distância em pontos percentuais que uma cidade precisa superar para atingir o desempenho ótimo (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES, 2023b).

Seguindo esses valores empregados, os índices passam a representar classificações em 4 intervalos. O primeiro deles que condiz com o valor-alvo, ou seja, o desempenho ótimo é representado pela cor verde. Por outro lado, conforme a distância para os valores estipulados do valor-alvo, é agregado outros três intervalos conforme os valores limiares estipulados, em que o

amarelo significa que “há desafios”; laranja diz respeito “há desafios significativos”; e vermelho, a pior classificação, indica que “há grandes desafios” (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES, 2023c). A partir desses indicadores e considerando os valores agregados a cada uma das metas, são apresentados os índices de Santa Maria, no quadro a seguir.

Quadro 31 – Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - BR em comparação a Santa Maria - RS.

Indicadores da ODS 11	Verde	Amarelo	Laranja	Vermelho
Percentual da população de baixa renda com tempo de deslocamento ao trabalho superior a uma hora (%)	0	5	15	35
Índice de Santa Maria	4, 23			
Mortes no Trânsito (100 mil habitantes)	0	6,8	29,08	72,86
Índice de Santa Maria		11, 57		
População residente em aglomerados subnormais (%)	0	0,8	5	22
Índice de Santa Maria	0			
Domicílios em favelas (%)	0	1, 04	5, 55	13, 12
Índice de Santa Maria	0,42			
Equipamentos esportivos (100 mil habitantes)	142, 51	28, 66	6, 66	0
Índice de Santa Maria				2, 14

Maria				
-------	--	--	--	--

Fonte: autores, com base em IDSC-BR (2023c)

Ademais, considerando o “Nível de Desenvolvimento Sustentável” obtido ao realizar a média geral das 17 ODS, sendo essas classificadas em: muito alto de 80 a 100; alto de 60 a 79,99; médio de 50 a 59,99; baixo de 40 a 49,99 e muito baixo de 0 a 39,99. No que tange a cidade de Santa Maria, o índice geral das 17 ODS, atingiu 50,58, indicando classificação como “médio”, enquanto o ODS de número 11 atingiu índice maior que a média, 74,09, indicado como “alto” (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES, 2023a).

Diante do exposto, é observado que em relação aos itens que estão em verde no Quadro 01, podem indicar que os programas e políticas voltadas à moradia apresentam eficiência, bem como por ser uma cidade de porte médio, com população de 283.677 mil habitantes, é mais um aspecto que facilita o deslocamento no trânsito, ainda que este apresente condições hostis em relação às mortes no trânsito. Ademais, como demonstrado no item “equipamentos esportivos (100 mil habitantes)”, é necessário evidenciar o baixo compromisso em empregar políticas para cumprir essa meta.

Por fim, é necessário explorar as limitações das interpretações fornecidas pelo IDSC-BR. Representação disso é que o portal não apresenta quais foram as políticas específicas adotadas pelos gestores municipais para atingir cada uma das metas, deixando, dessa forma, uma lacuna quanto ao grau de referência a Agenda 2030 como ferramenta de gestão pública.

CONCLUSÕES

Este artigo procura contribuir para o entendimento da intersecção entre políticas públicas locais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, destacando a importância de uma abordagem integrada e multidisciplinar para promover cidades sustentáveis. Ao avaliar o desempenho da cidade de Santa Maria em relação à ODS 11, espera-se fornecer insights úteis para gestores públicos e formuladores de políticas na formulação e implementação de

estratégias eficazes para alcançar os objetivos da Agenda 2030 em nível local.

Nesse sentido, a intersecção entre as políticas públicas locais e relações internacionais, com a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, revela o reconhecimento que os ODS não são compromissos apenas dos governos nacionais, mas perpassa também pelo ativo desempenho das cidades, como demonstrado com o ODS 11 na cidade de Santa Maria, representando uma contribuição às metas de desenvolvimento global.

É neste aspecto, que o estudo de caso oferece insights valiosos para gestores públicos e formuladores de políticas na formulação e implementação de estratégias eficazes para o desenvolvimento sustentável das cidades, as quais partem de balizas internacionais. Por fim, observa-se que uma visão holística e integrada entre o campo de Políticas Públicas e Relações Internacionais possibilita compreender de maneira mais atual a dinâmica das cidades sustentáveis e das agendas globais que perpassam sobre essas.

REFERÊNCIAS

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3335/4/Livro_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais.pdf
- FNP. **Frente Nacional dos Prefeitos**. Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 2020.
- IDSC. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil**. Metodologia. 2023a. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/methodology/> Acesso em 08 de nov. de 2023.
- IDSC. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil**. 2023b. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/introduction> Acesso em 10 de nov. de 2023.
- IDSC. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil**. Profile. 2023c. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/profiles/4316907/> Acesso em 10 de nov. de 2023.
- IDSC. **Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades/Brasil**. Metodologia. 2023a. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/methodology/> Acesso em 08 de nov. de 2023.
- KLOPP, Jacqueline M.; PETRETTA, Danielle L. **The urban sustainable development goal**. Indicators, complexity and the politics of measuring cities.

Cities, v. 63, p. 92-97, 2017.

PARNELL, Susan. **Defining a global urban development agenda.** World development, v. 78, p. 529-540, 2016.

SANCHEZ, Michelle Rattou; SILVA, Elaine C. G.; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. **Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988).** Revista de Sociologia e Política, v. 27, p. 125-143, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

NARDONE, J. (2018). Sustentabilidade e a gestão pública municipal. Cadernos, 1(3), 33-38.

Nações Unidas. ODS 11. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** 2023 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 20 de ago. de 2023

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública.** Contexto Internacional, v. 35, n.1, p. 11-41, 2013.

CASO JÉSSICA VITÓRIA: RESPONSABILIDADE DAS PLATAFORMAS DIGITAIS E PROPAGAÇÃO DE FAKE NEWS EM MEIOS DE CONEXÃO

Miriã de Moura Carvalho Marques²⁶⁴
Luciano de Almeida Lima²⁶⁵

Resumo: A conectividade mundial impacta variadas esferas da sociedade. É proporcionada, em certos níveis, pelas plataformas digitais. Transportes, viagens, telecomunicações, âmbitos eleitorais, educacionais, jurídicos, entre outros, são afetados pela forma que elas atuam. Aspecto mais profundo ainda é aquele relativo às relações sociais, às conversas e até mesmo à difusão de mentiras sobre indivíduos. Emerge, assim, a preocupação quanto aos limites e à responsabilidade que deve ser atribuída às plataformas quando “notícias” – ou, ainda, *fake news* – são rapidamente espalhadas, provocando reações no corpo social. O recente caso da jovem Jéssica Vitória, a qual cometeu suicídio após a ocorrência de comentários efetuados precipuamente nas plataformas Instagram e X, revela que tal assunto não se restringe ao campo privado, mas sim demanda discussões relativas ao direito à intimidade e à vida privada que, reiteradamente, é violado nas plataformas digitais. Igualmente, demonstra a necessidade de responsabilização desta, a qual se perfectibiliza a partir de sua regulamentação. Com o presente trabalho, intenta-se analisar, em primeiro plano, as plataformas digitais, sua definição e suas repercussões sociais. Em seguida, explanar sobre o caso Jéssica Vitória, fazendo, desta forma, convergência com a necessária e premente responsabilização das plataformas digitais (atrelando-se à denominada regulamentação). Para alcançar seus objetivos, a pesquisa utilizou o método de abordagem indutivo, por meio de uma pesquisa exploratória qualitativa, e bibliográfica, com subsídios legais e doutrinários.

Palavras-Chave: Plataformas digitais; Fake News; Responsabilização de plataformas.

INTRODUÇÃO

Eleições, vendas, estudos, empregos, estruturas políticas e sociais, relacionamentos, saúde, mobilidade urbana, cultura, comunicação: estes e, ainda, tantas outras áreas recebem influência das intituladas “plataformas digitais”. Tal termo provém de análises relativamente recentes, oriundo do campo Estudos de Plataforma. No Brasil, encontram-se trabalhos acadêmicos formulados sobre plataformas a partir de 2010. Conforme a tecnologia avança, devem as pesquisas também progredir, principalmente no que se refere aos impactos que as plataformas digitais ocasionam na sociedade, não obstante variem em razão da localidade e da intensidade de uso. Pode-se afirmar que até mesmo domínios aparentemente privados – como relacionamentos das pessoas – acabam se tornando públicos e afetados pelo modo que as plataformas agem.

²⁶⁴ Acadêmica do Curso de Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – Campus São Luiz Gonzaga. Email: miriamouramarques@gmail.com

²⁶⁵ Professor do Curso de Direito da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI) – Campus São Luiz Gonzaga. Doutor. Email: profluciano@saoluiz.uri.edu.br

É mister destacar, igualmente, que as denominadas fake news (em tradução livre, notícias falsas) encontram profícuo lugar de propagação em certas plataformas digitais, a exemplo do Instagram e do X. Isto porque possibilitam a integração e conexão de milhões de pessoas, das mais variadas faixas etárias, etnias, religiões e preferências. De forma veloz, uma mentira reiterada alcança os indivíduos e pode causar tragédias, bem como modificar concepções. Exemplo fatal disto aconteceu em dezembro de 2023, quando Jéssica Abadia Vitória Dias Canedo faleceu, por meio de suicídio. A jovem de 22 anos foi alvo de comentários na *web*²⁶⁶, em razão de suposto envolvimento com o comediante Whindersson Nunes Batista (BORGES, 2023).

Assim, justifica-se o presente artigo pelo vultoso alcance das plataformas digitais nos âmbitos que influem na vida da sociedade, com predominância nas relações sociais. Inclusive, na percepção que cada um desenvolve sobre si nos meios de conexão. Considerando que direitos afetos à personalidade e à privacidade dos indivíduos são, muitas vezes, violados no campo das plataformas, é relevante que se realizem pesquisas e inferências neste sentido. A temática é atual e constantemente revela novas potencialidades.

É objetivo do trabalho, então, conceituar as plataformas digitais, analisando-as, bem como suas consequências sociais. Posteriormente, objetiva-se realizar uma conexão entre a disseminação das fake news, assumindo o caso Jéssica Vitória como ponto de partida e estudo. Desta maneira, intenta-se confirmar as formulações iniciais relativas à urgente necessidade de responsabilização das plataformas.

A pesquisa pode ser qualificada como exploratória. Fez-se utilização de fontes bibliográficas como obras concernentes ao tema, bem como noticiais e dados expostos nas próprias plataformas digitais, tendo em conta que a veiculação jornalística ganha espaço de destaque na contemporaneidade. Ainda, a legislação pertinente foi consultada. O método adotado foi o indutivo,

²⁶⁶Rede mundial de computadores; designação através da qual a Internet se tornou mundialmente conhecida a partir de 1991 (WEB, 2024).

uma vez que se iniciou o aprendizado a partir de um caso em particular, ocorrido recentemente, para que a conclusão fosse obtida.

CONCEITO DE PLATAFORMAS DIGITAIS E REPERCUSSÕES SOCIAIS

Inicialmente, é importante demonstrar os termos que envolvem o campo dos Estudos de Plataformas. Originalmente, a expressão “plataforma” remete à “infraestrutura ou ambiente que possibilita a interação entre dois ou mais grupos” (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020, p. 5). Volta-se tal definição a uma forma de organização empresarial ou modelo de negócio. O *shopping center* é o exemplo que melhor exemplifica este modelo, uma vez que possui diversas estruturas que ocasionam o contato entre comerciante e cliente (OLIVEIRA; CARELLI; GRILLO, 2020).

No âmbito das plataformas digitais, entende-se que, a partir dos anos de 2010, com a ascensão das denominadas *Big Five* - Alphabet-Google, Amazon, Apple, Facebook (transformado recentemente na plataforma Meta) e Microsoft, houve a consolidação destas como serviços infraestruturais, semelhantemente ao conceito corporativo ora exposto, porém, com a característica de serem digitais. Ademais, destaca-se que as plataformas constantemente alcançam a centralização das atividades estratégicas e cotidianas, possuindo processos específicos para este feito (D’ANDREA, 2020).

Nesse sentido, vale elucidar os elementos formadores das plataformas digitais. São alimentadas por dados, organizadas por interfaces e algoritmos (sequência de instruções), formalizadas por relações de propriedade, orientadas por modelos de negócios e, por fim, regidas por termos de uso (DIJCK; POELL; WAAL, 2018). Além das referidas, podem-se citar mais exemplos de plataformas: Uber, Netflix, Spotify, Airbnb, LinkedIn, entre outros (D’ANDREA, 2020).

A vasta coleta de dados, seguida por seu armazenamento, ocorre continuamente por meio de cada clique do usuário, assimilando-se não apenas os endereços que são acessados, como também preferências, gostos e interesses. Isto provoca, igualmente, a conectividade entre plataformas, que são, entre si, interdependentes. Como exposto, a ferramenta que serve para filtrar

tamanha quantidade de informações, conectando os indivíduos a novos conteúdos e serviços (e também a diversos anúncios), é o algoritmo (DIJCK; POELL; WAAL, 2018).

Carlos D'Andrea postula que este procedimento, junto aos termos de uso e aos recursos tecnogramaticais (curtir e compartilhar, exemplificativamente), “moldam as práticas e as percepções dos usuários” (D'ANDREA, 200, p. 14). O presente entendimento vai ao encontro da formulação desenvolvida por José Van Dijck, Thomas Poell e Martijn de Waal, os quais afirmam haver a “plataformização da sociedade” e, em consequência, a “Sociedade da Plataforma” (platform society) (DIJCK; POELL; WAAL, 2018).

Conforme os autores, as plataformas digitais gradualmente se infiltraram nas instituições pelas quais o corpo social se organiza e têm produzido as estruturas sociais nas quais se vive, evocando o embate entre o público e o privado, essencialmente no tange a ganhos e interesses. Outrossim, as plataformas exercem notável influência sobre os próprios governos, que se veem forçados a adequarem suas estruturas democráticas e jurídicas (DIJCK; POELL; WAAL, 2018).

Desta maneira, é mister compreender as demais consequências das plataformas na sociedade. O papel dos algoritmos, os quais filtram conteúdos, é de extrema importância para a chamada personalização. Não é o acaso que define o que aparece nas telas; de fato, há este mecanismo que personaliza o que cada usuário enxerga, para provocar maior envolvimento e atratividade. Este caminho pode levar à fragmentação social, limitando os consumidores aos chamados filtros de bolha (filters bubbles). Novos conteúdos, novas ideias e outras perspectivas acabam não alcançando os usuários, em razão de estarem sempre mergulhados em determinado tópico (PARISER, 2011).

Com efeito, até mesmo os processos eleitorais podem ser influenciados por esta unicidade de apresentação de conteúdo. Ainda, nem sempre se mostram verdades: o algoritmo não está “compromissado” com a veracidade de fatos ou notícias, levando, facilmente, ao conhecimento de muitos, informações inverídicas ou distorcidas. Esta conjuntura de desinformação tornou-se foco de

preocupação mormente após 2016 e a eleição de Donald Trump, causando até mesmo mudança nas políticas das próprias plataformas. O Facebook (hodiernamente, Meta) passou a marcar mensagens como “encaminhada”, no intuito de sinalizar ao destinatário. Também reduziu o número de contatos aos quais se poderia simultaneamente enviar conteúdos (D’ANDREA, 2020).

Neste diapasão, o termo *fake news* ganhou destaque. Em tradução livre, tal expressão significa notícias falsas. Pontua-se que são uma espécie de desinformação, na qual alegações são feitas de modo a enganar deliberadamente a outrem, induzindo-o a erro. Assim, crenças falsas são desenvolvidas a partir do que é noticiado, podendo alcançar um número indeterminado de pessoas. As fake news têm o condão de despertar a curiosidade dos indivíduos, uma vez que se utilizam do sensacionalismo e contam com o auxílio não só daquele que recebe a mensagem e a compartilha como também de robôs (GELFERT, 2018).

Desta forma, delimitados os conceitos e algumas das repercussões relativas às plataformas digitais, principalmente no que se refere às notícias falsas, possível partir ao caso específico ocorrido com Jéssica Abadia Vitória Dias Canedo.

CASO JÉSSICA VITÓRIA E DISSEMINAÇÃO DE FAKE NEWS NAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Previamente, cabe discorrer sobre os acontecimentos relacionados ao caso referido. O perfil denominado “Choquei” que cumulava, em dezembro, 22 milhões de seguidores no Instagram e 6 milhões no X (antigo Twitter) – ou seja, duas plataformas digitais – divulgou, em um de seus posts, a suposta notícia que Jéssica Abadi Vitória Dias Canedo, de Minas Gerais, seria o novo interesse romântico (*affair*) do comediante e youtuber Whindersson Nunes. Para fortalecer tal informação, foram expostas conversas em forma de *prints*, que alegadamente comprovariam o envolvimento entre eles. Todavia, ambos os envolvidos negaram e afirmaram que as conversas foram forjadas, ou seja, configuravam *fake news* (KAMENACH, 2023).

Em seguida, comentários ofensivos foram publicados, ocasionando uma espécie de perseguição e bullying virtual. Jéssica pronunciou-se pedindo a exclusão dos posts, o que foi, naquele momento, negado e até mesmo alvo de sarcasmo do responsável pelo perfil, Raphael Souza. No dia 22 de dezembro de 2023, a jovem de 22 anos cometeu suicídio. O inquérito policial foi instaurado para apuração das circunstâncias que poderiam ter influenciado na morte da jovem mineira (BORGES, 2023).

Dentre as causas, o delegado de polícia Felipe Oliveira, da Polícia Civil de Araguari, apontou os comentários perpetrados contra Jéssica, revelando a possibilidade da responsabilização criminal dos responsáveis. Destaca-se que o Código Penal prevê que o induzimento, instigação ou o auxílio material ao suicídio é crime com pena de reclusão de um a três anos. O impacto à saúde mental de Jéssica foi comprovado; entretanto, necessário é entender se houve dolosamente instigação para que o suicídio acontecesse (BORGES, 2023). No que concerne aos perfis divulgadores da notícia falsa, compreende-se cabível a queixa-crime quanto ao crime de difamação, em razão da violação à honra objetiva de Jéssica, majorado de um terço por ter sido cometido em meio facilitador da divulgação (NUCCI, 2023).

Esta conjuntura levantou, novamente, debates quanto aos discursos de ódio proferidos nos meios de conexão. Restritivamente, fala-se em redes sociais, termo este que limita o alcance das plataformas digitais, visto que esta tem um caráter sobretudo comercial (D'ANDREA, 2020). Aliados às fake news, os mencionados discursos têm o potencial perverso de arruinar vidas, afetando direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, como o direito à dignidade humana, à honra, à imagem e à liberdade – direitos de personalidade. Desde a ascensão das plataformas (cita-se o descontinuado Orkut), ofensas são proferidas, tanto individual como coletivamente, até mesmo com caráter discriminatório (SILVA *et al.*, 2011).

Ainda, questiona-se sobre a responsabilização das plataformas digitais na disseminação da desinformação e dos discursos de ódio. Essas infraestruturas que proporcionam tamanha conectividade, gerando renda,

empregos e possibilidades nunca antes imaginadas, são também palco de violação de direitos e preocupação dos governos e da sociedade (DIJCK; POELL; WAAL, 2018). No Brasil, a normativa que mais se relaciona à regulamentação das plataformas é a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, sendo pessoa natural ou jurídica (de direito privado ou público) (BRASIL, 2018).

Não obstante a existência da LGPD, há a necessidade de pontual responsabilização das plataformas digitais, visto que a supracitada norma sequer menciona as plataformas digitais, sendo seu foco os dados pessoais. O tópico de responsabilização solidária quando o tratamento de dados pessoais e sensíveis é realizado de maneira irregular, ocasionando decisões automatizadas e impulsionamento de conteúdo (por vezes falso e capcioso) por meio dos algoritmos, foi negligenciado. Dessa forma, crimes continuam acontecendo, dados continuam sendo mal utilizados e conteúdos enganosos permanecem circulando, não havendo considerável atuação e medidas das plataformas digitais para que isso seja reduzido ou eliminado (CARVALHO, 2023).

Cabe salientar, ainda, que o Projeto de Lei nº 2630/2020 tramita na Câmara dos Deputados e, desde 03 de julho de 2020, passou por emendas e recebeu pareceres. Pretende instituir a Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet. De início, foi denominado de “PL das Fake News”. Todavia, conforme foi acontecendo a tramitação, as emendas apontaram para previsões concernentes às plataformas digitais, como revelação de critérios de estruturação dos algoritmos. Debate-se sobre a omissão das plataformas quando há o cometimento de crimes cibernéticos, como instigação ao suicídio, racismo, violência contra a mulher e crimes contra a criança e o adolescente. Existem tópicos sensíveis que devem ser considerados, como a vulnerabilidade de certos grupos no âmbito das plataformas digitais. O ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino, inclusive, apreciou a regulamentação de plataformas como um desafio inafastável e inevitável (SENADO, 2023).

Postula-se, desta forma, pelo desempenho de plataformas responsáveis, comprometidas com a veracidade dos fatos e não com o sensacionalismo, fazendo assim como que os cidadãos não sejam levados ao erro. Por trás de tantos benefícios das plataformas, entende-se que existem grandes empresas tecnológicas – *big tech* – influenciando setores como a educação, a saúde, os transportes e o mercado. Igualmente, adquirindo, cada vez mais, poder econômico e cívico (DIJCK; POELL; WAAL, 2018). O domínio privado, de maneira inevitável, também é afetado, visto que milhões de pessoas diariamente estão conectadas. Ressalta-se que facilitação da disseminação de conteúdo foi um dos fatores que levou Jéssica Vitória a ser conhecida pela nação; primeiramente, por um motivo pessoal (que, se verdadeiro, diria respeito apenas a ela); em segundo plano, por sua morte violenta – o suicídio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À face do exposto, considera-se premente a necessidade de olhares mais atentos às repercussões das plataformas digitais e de regulamentação precisa sobre a responsabilização destas, principalmente quando vidas são severamente atingidas seja pela disseminação de fake news seja pela decisão algorítmica, a qual constantemente é aplicada, todavia, tem seu funcionamento impenetrável e opaco. Não se pode admitir uma atuação precária e a negação de remoção de conteúdos, alegando-se que liberdade de expressão deve ser protegida acima de tudo; deve-se consolidar a ideia de que ataques, linchamentos virtuais, bullying e discursos de ódio não tem mais espaço nas infraestruturas de plataformas e não são abrangidas pelo direito supracitado.

O caso Jéssica Vitória foi mais um dos inúmeros episódios que revelam o potencial lesivo que a desinformação, aliada à veloz propagação de conteúdo (falso ou distorcido) por meio das plataformas digitais, possui. Assim, mais urgentes se demonstram a regulamentação e a responsabilização das plataformas digitais.

REFERÊNCIAS

- BORGES, Luís Felipe. **Comentários nas redes sociais podem ter influenciado na morte de Jéssica Canedo, que foi atacada na internet, diz delegado**. G1, 2023. Disponível em <https://g1.globo.com/mg/triangulomineiro/noticia/2023/12/28/comentarios-nas-redes-sociais-podem-ter-influenciado-na-morte-de-estudante-mineira-atacada-na-internet-diz-delegado.ghtml> Acesso em 19 fev. 2024.
- BRASIL, Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.
- CARVALHO, Igor. **Choquei, PC Siqueira, Jéssica Vitória e as mortes pós-linchamentos virtuais: qual a responsabilidade das plataformas digitais?** Brasil de Fato, 2023. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/28/linchamento-virtual-e-fake-news-mortes-de-pc-siqueira-e-jessica-vitoria-reforcam-debate-sobre-responsabilizacao-das-plataformas-digitais> Acesso em 19 fev. 2024.
- D'ANDREA, Carlos. **Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos**. Salvador: EDUFBA, 2020.
- GELFERT, Axel. **Fake News: A Definition**. Informal Logic, v. 38, nº 1, 2018, p. 84-117.
- KAMENACH, Júnior. **Após caso Jéssica Vitória, 'Choquei' anuncia que está num "profundo processo de reavaliação interna"**. Jornal Opção, 2023. Disponível em <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/apos-caso-jessica-vitoria-choquei-anuncia-que-esta-num-profundo-processo-de-reavaliacao-interna-562165/> Acesso em 19 fev. 2024.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal – Parte Especial**. v. 2. 7ed. Editora Forense: 2023. 712p.
- OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio; CARELLI, Rodrigo de Lacerda; GRILLO, Savonara. **Conceito e crítica das plataformas digitais de trabalho**. Revista Direito e Práxis, v. 11, n. 4, 2020, p. 2609-2634.
- PARISER, Eli. **O filtro invisível: o que a internet está escondendo de você**. 1ed. Zahar: 2011. Tradução de Diego Alfaro.
- SENADO, Agência. **Senado Notícias**, 2023. Regulação das plataformas digitais é 'desafio inevitável', diz ministro da Justiça. Disponível em <https://www12.senadsho.leg.br/noticias/materias/2023/09/13/regulacao-das-plataformas-digitais-e-2018desafio-inevitavel2019-diz-ministro-da-justica> Acesso em 20 fev. 2024.
- SILVA, Rosane Leal da; NICHEL, Andressa; MARTINS, Anna Clara Lehmann; BORCHARDT, Carlise Kolbe. **Discursos de ódio em redes sociais: jurisprudência brasileira**. Revista Direito GV, v. 7, nº 2, 2011, p. 445-468.
- VAN DIJCK, José; POELL, Thomas; DE WAAL, Martijn. **The platform society: Public values in a Connective World**. New York: Oxford, 2018. 226p.
- WEB. *In*: DICIO, Dicionário Online de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/web/> Acesso em 14 fev. 2024.

COMPROMISSOS E DESAFIOS: IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA 2030 EM POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Giovanna Angeloti²⁶⁷

Resumo: Esse artigo busca analisar a relação entre as políticas públicas e o papel do Estado, com foco na experiência do estado de São Paulo, Brasil, em relação à implementação da Agenda 2030 da ONU. O estudo examina como as políticas públicas são formuladas e implementadas, considerando influências internas e externas, a partir da participação dos entes federados em agendas internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. Destaca-se a importância do planejamento governamental, dos Planos Plurianuais (PPAs) e da entrada de pautas internacionais na definição das prioridades e ações do governo. A análise revela que o estado de São Paulo, ao participar ativamente da Cúpula do Desenvolvimento Sustentável como porta-voz dos governos locais, demonstrou interesse especial na promoção da Agenda 2030. Os PPAs do estado passaram a incluir os ODS como prioridade, envolvendo-os em programas, o que demonstra o esforço do governo estadual em alinhar suas políticas públicas com os objetivos globais de desenvolvimento. No entanto, questiona-se o quanto de fato São Paulo tem incorporado essa agenda na prática, até que ponto essas políticas são eficazes e territorializadas, ou seja, se realmente abordam os desafios sociais específicos enfrentados pela população paulista.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Relações Internacionais, Agenda 2030, São Paulo

INTRODUÇÃO

Problemas sociais são aqueles que sistematicamente afetam grupos específicos da população e que exigem respostas estratégicas e eficazes por parte do governo. As políticas públicas, representadas por diretrizes, programas e planos, desempenham um papel crucial na abordagem desses desafios, refletindo as decisões políticas e o compromisso dos governantes em enfrentar tais questões (SECCHI, 2020). Assim sendo, as políticas públicas são respostas aos problemas públicos, que dependem diretamente da decisão e da intenção política dos governantes, o que envolve estratégia política e utilização de recursos financeiros.

O presente estudo examina como as políticas públicas do estado de São Paulo, Brasil, são concebidas, priorizadas e implementadas, considerando influências internas e externas, como a participação em agendas internacionais, como a Agenda 2030 da ONU. Além disso, analisa-se o papel dos Planos

²⁶⁷ Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria. Email: angeloti.giovanna@acad.ufsm.br

Plurianuais (PPAs) e das Comissões dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na definição e execução das políticas públicas.

O estado de São Paulo foi o porta voz oficial dos governos locais do mundo durante o lançamento dos ODS na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, o que demonstra seu especial interesse na promoção da Agenda 2030 (SÃO PAULO, 2021). Nesta ocasião, a secretária estadual do Meio Ambiente Patrícia Iglecias realizou um pronunciamento na sede ONU em Nova York em que enfatizou a importância do envolvimento dos governos locais nos debates entre países (IGLECIAS, 2015).

À medida em que a localização de Agenda 2030 traz os entes subnacionais para discussões internacionais, os ODS representam para o governo de São Paulo a possibilidade de internacionalização, ampliação de parcerias e atração de investimentos. Assim, os ODS são aplicados no estado com a finalidade de inseri-lo no rol dos atores do cenário internacional e ganhar espaço no contexto global de desenvolvimento.

A relação entre a elaboração de políticas públicas no estado de São Paulo e a influência das relações internacionais, especialmente a Agenda 2030 da ONU, é evidente neste contexto. Isso resulta em uma série de ações que buscam alinhar as políticas públicas estaduais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), colocando a Agenda 2030 na agenda política do governo estadual.

A partir desse interesse, observa-se uma tentativa de vinculação entre a agenda internacional de desenvolvimento sustentável e a agenda política do governo estadual de São Paulo. No entanto, surge uma questão crucial: até que ponto esse esforço está realmente voltado para a melhoria social e o enfrentamento dos problemas locais? Há uma necessidade de questionar se os programas sociais implementados com base na Agenda 2030 realmente compreendem territorialmente os problemas sociais específicos enfrentados pelo estado de São Paulo.

A incorporação dos ODS nas políticas públicas do estado pode servir como uma vitrine para demonstrar o compromisso com o desenvolvimento

sustentável no cenário internacional, mas é fundamental garantir que essas políticas sejam efetivas e territorializadas, ou seja, que abordem de forma adequada os desafios sociais enfrentados pela população paulista. Isso requer uma abordagem integrada e colaborativa entre os diferentes níveis de governo, setores da sociedade e órgãos responsáveis pela implementação e monitoramento das políticas públicas.

DISCUSSÃO

A localização dos ODS no Brasil se dá pela tradução da agenda para a realidade do país, com a elaboração de indicadores próprios e metas territorializadas, e também pela atuação das Comissões dos ODS. A estrutura inicial de governança nacional pela Agenda 2030 no Brasil foi a Comissão Nacional dos ODS, criada pelo Decreto nº 8.892, de outubro de 2016 (BRASIL, 2016), vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República. A Comissão Nacional dos ODS buscava internalizar e difundir a implementação da Agenda 2030, dando transparência ao processo, para isso atuava em dois eixos: i. analisando o alinhamento entre políticas públicas nacionais e o Plano Plurianual nacional; e ii. adequando metas à realidade brasileira. Além disso, a Comissão Nacional estimulou a criação de Comissões Estaduais e Municipais e incentivou a articulação dos ODS com as políticas públicas e orçamentos nos níveis subnacionais (CRUSIUS e HAEBERLIN, 2019).

Contudo, o Decreto nº 9.759, de 28 de junho de 2019 (REDE ODS BRASIL, 2019), extinguiu todos os colegiados da Administração Pública Federal, dentre eles a Comissão Nacional dos ODS, o que restringiu o avanço das discussões da Agenda no Brasil e atrasou os esforços em política pública que estavam sendo empregados. A Comissão Nacional dos ODS só foi restituída 3 anos mais tarde, pelo Decreto nº 11.704, de setembro de 2023 (BRASIL, 2023).

Apesar de não existir esforço nacional pela internalização e promoção da Agenda 2030 de 2019 a 2023, o estado e município de São Paulo não tiveram as atividades das suas respectivas comissões interrompidas.

A Comissão Estadual dos ODS em São Paulo foi criada pelo decreto nº 64.148, de 19 de março de 2019 (SÃO PAULO, 2019), e buscou atuar juntamente com a Casa Civil produzindo diversos Relatórios de acompanhamento da Agenda 2030 no estado, tais como: I e II Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo; Relatório Mapeamento do ODS 5 e Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o Microcrédito no Estado de São Paulo, ODS 8 (SÃO PAULO, 2023).

Por fim, a Comissão Municipal dos ODS em São Paulo foi criada pelo decreto nº 59.020 de 21 de outubro de 2019 (SÃO PAULO, 2019). A execução da Comissão é de responsabilidade da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, em uma instância colegiada de natureza consultiva, orientada para diálogo com a estrutura integral do governo municipal, iniciativa privada e a sociedade civil (SÃO PAULO, 2023). Pensando as Comissões como os instrumentos formais de localização e internalização dos ODS no Brasil.

A importância da atuação das Comissões dos ODS é engajar órgão da administração pública para a implementação efetiva dos ODS, a fim de elevar os níveis de desenvolvimento da região. A nível estadual, a Comissão dos ODS em São Paulo foi responsável por monitorar e incentivar as secretarias a manterem e criarem programas de política pública a partir da Agenda 2030.

Vê-se, portanto, que os programas criados e administrados pelas secretarias do estado de São Paulo são de suma importância para realização de metas da Agenda 2030. Isso porque os programas agem diretamente na sociedade e seu engajamento pode ser avaliado assim que implementado.

ANÁLISE DOS PLANOS PLURIANUAIS

As políticas públicas mantidas pelas secretarias de São Paulo dependem diretamente do planejamento do governo do estado e dos problemas públicos que são escolhidos como prioridade. Um problema social pode ser notado por sua gravidade e também pela pressão da mídia e de movimentos sociais que dão enfoque ao problema, entre outras maneiras. Após a percepção, o problema

pode entrar na agenda política, recebendo enfoque e esforço para seu enfrentamento, o que depende de vontade política (SECCHI, 2020).

A agenda política é a lista dos problemas públicos em ordem de prioridade, de maneira não linear, em que é possível que problemas ganhem ou percam relevância ao longo do tempo, e que problemas saiam ou entrem na agenda. Quando um problema entra na agenda com grande relevância é empreendido esforço para a formulação de soluções viáveis para seu enfrentamento (SECCHI, 2020).

A tomada de decisão é a escolha dentre as alternativas viáveis enquanto a implementação e a materialização desta decisão, etapa de lançamento e realização dos programas (SECCHI, 2020).

No caso do governo do estado de São Paulo, sua participação como representante dos entes federados do mundo na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, de lançamento dos ODS (SÃO PAULO, 2021) coloca a Agenda 2030 imediatamente na agenda do governo, fazendo com que os problemas sociais por ela listados em objetivos sejam percebidos pelo governo do estado. Isso pode ser visto pela criação da Comissão dos ODS, que busca incentivar que as Secretarias do estado avancem na agenda com políticas públicas que implementem os ODS.

Dessa forma, a partir do interesse do estado de São Paulo na Agenda 2030 passa a existir uma vinculação entre a atual agenda de desenvolvimento ONU e a agenda política do governo do estado, o que pode ser percebido nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo do estado.

No Brasil, os PPAs representam o principal instrumento de planejamento das ações do governo. São documentos quadriênios que definem as diretrizes e objetivos estratégicos, planejando a elaboração de programas e determinando recursos, indicadores e metas para cada área de atuação (SÃO PAULO, 2023). As pautas prioritárias do governo definidas no PPA determinam os problemas públicos que entram com maior destaque na agenda e que receberão maior esforço político. Os programas definidos no PPA também orientam a utilização do orçamento, a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A nível nacional, o PPA brasileiro de 2016-2019 não contemplou a estrutura dos ODS na definição dos seus objetivos e prioridades. Ou seja, ao definir os programas a serem elaborados o texto não explicou qual dos ODS a proposta contemplava. Apesar disso, algumas metas dos ODS avançaram a partir da implementação deste PPA (CRUSIUS e HAEBERLIN, 2019).

Já as agendas ODS no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal são uma proposta de alinhamento entre o PPA nacional e os ODS. Isso permite que, com o monitoramento e avaliação regulares da execução do PPA, se possa observar como os diferentes órgãos da administração pública federal estão desenvolvendo ações e políticas públicas que impactam os ODS, sendo uma ferramenta importante de acompanhamento. Porém, com a destituição da Comissão Nacional dos ODS de 2019 a 2023, esse planejamento e monitoramento contínuo da aplicação da Agenda 2030 no Brasil sofreu muitos entraves.

Com relação aos PPAs do estado de São Paulo, o documento de 2020-2023 inclui na descrição de seus 9 objetivos estratégicos referência ao cumprimento dos ODS (SÃO PAULO, 2020). Enquanto o PPA de 2024-2027 não apenas incluiu a Agenda 2030 como prioridade, como também lista os ODS envolvidos em cada programa. Os capítulos do documento possuem um quadro descrevendo quais ODS cada ação busca alcançar. O que demonstra um alinhamento ainda maior entre as secretarias do estado de São Paulo e o desenvolvimento de programas alinhados aos objetivos da Agenda 2030.

Apesar da influência da Agenda 2030 em várias propostas do governo e da sua ampla participação nos debates dos ODS, cabe-se questionar o quanto de fato mudanças têm sido feitas em prol do Desenvolvimento Sustentável. A medida em que as discussões da Agenda 2030 abrem espaço para o marketing político dos entes federado é necessário observar que muitos dos programas apresentados pelos PPAs como exemplos de implementação dos ODS já estavam em andamento, e que portanto o governo pouco alterou sua rota em relação a agenda, usando-a como enaltecida destes programas sem

intensificar seus esforços na criação de propostas mais inovadoras com relação aos ODS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incorporação da Agenda 2030 da ONU nas políticas públicas do estado de São Paulo demonstra um compromisso significativo com os objetivos de desenvolvimento sustentável e a promoção do bem-estar social. No entanto, questões como a descontinuidade institucional e a falta de coordenação podem representar obstáculos para a efetivação dessas políticas, destacando a necessidade de uma abordagem integrada e colaborativa entre os diferentes níveis de governo e setores da sociedade.

É fundamental continuar avaliando e fortalecendo os mecanismos de planejamento e monitoramento das políticas públicas, garantindo uma abordagem baseada em evidências e participação pública para enfrentar os desafios sociais de forma abrangente e sustentável.

Nesse contexto, a influência das relações internacionais desempenha um papel significativo nas políticas públicas do estado de São Paulo, especialmente com a adesão e promoção da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. A participação do estado em eventos internacionais, como a Cúpula do Desenvolvimento Sustentável, não apenas coloca a Agenda 2030 na agenda política do governo, mas também posiciona o estado como um ator globalmente engajado no desenvolvimento sustentável.

Entretanto, é importante observar como essa adesão aos ODS pode ser interpretada não apenas como um compromisso genuíno com a promoção do desenvolvimento sustentável, mas também como uma estratégia para ganhar visibilidade internacional e atrair investimentos. O estado de São Paulo, com sua expressiva participação no PIB nacional e sua influência econômica, tem nos ODS uma vitrine para os programas já existentes, investindo poucos esforços para a criação de novos programas efetivos e territorializados.

Embora a inclusão dos ODS nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo do estado de São Paulo represente um passo positivo em direção à integração

das metas globais de desenvolvimento nas políticas locais, é crucial garantir que essa integração não seja apenas superficial. A simples inclusão dos ODS nos documentos de planejamento não garante necessariamente que os programas existentes sejam adaptados ou aprimorados para atender às metas específicas dos ODS, nem que novas iniciativas sejam desenvolvidas para abordar lacunas ou desafios locais.

Portanto, é fundamental que o estado de São Paulo e suas instituições governamentais se empenhem não apenas em promover os ODS como uma questão de prestígio internacional, mas também em garantir que esses objetivos sejam verdadeiramente internalizados e implementados em programas eficazes e territorializados. Isso requer um compromisso genuíno com a elaboração de políticas públicas que respondam às necessidades e realidades locais, além de uma abordagem transparente e participativa que envolva os diversos atores da sociedade civil na definição e monitoramento das ações relacionadas aos ODS.

REFERÊNCIAS:

ALESP. DECRETO Nº 62.063, DE 27 DE JUNHO DE 2016. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-62063-27.06.2016.html>

ALESP. DECRETO Nº 64.148, DE 19 DE MARÇO DE 2019. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64148-19.03.2019.html>

ALESP. Decreto nº 65.557 de 8 de março de 2021. **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65557-08.03.2021.htm>

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. DECRETO Nº 8.892, DE 27 DE OUTUBRO DE 2016. **Câmara dos Deputados**, 27 outubro 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8892-27-outubro-2016-783849-publicacaooriginal-151328-pe.html>

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. DECRETO Nº 11.704, DE 14 DE SETEMBRO DE 2023. **Diário Oficial da União**, 14 setembro 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.704-de-14-de-setembro-de-2023-510082310>

IBGE. São Paulo Panorama IBGE Cidades. **ibge.gov.br**, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>

- IGLECIAS, P. Discurso Patrícia Iglecias - Climate Week NYC - ONU. **Youtube**, 26 setembro 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=STmriUF9TVQ>
- LAGO, A. A. C. D. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, 2013.
- LASSANCE, A. **O Que é uma Política e o Que é um Programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara**. In: BARBOSA, S. C. T.; COUTO, L. F. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n27. Brasília: IPEA, 2021. p. 59-67.
- MARIANO, M. P.; MARIANO, K. P. **Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas**. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005. p. 131-160.
- ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nações Unidas Brasil, 15 setembro 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>
- PLANALTO. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. **Secretaria Geral Subchefia de Assuntos Jurídicos**, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Decreto/D8892.htm
- PLANALTO. Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023. **Presidência da República Casa Civil Secretaria Especial de Assuntos Jurídicos**, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20232026/2023/decreto/D11704.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.704%2C%20DE%2014,os%20Objetivos%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel
- PNUD. **Guia de Territorialização e Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. (Coletânea Territorialização dos ODS: Seu município ajudando a transformar o mundo**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília, p. 64. 2021.
- RAMOS, R. F. et al. **Objetivos do desenvolvimento sustentável: desafios para o planejamento e a governança ambiental na Macrometrópole Paulista**. Santo André, SP: Editora UFABC, 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7136626/mod_resource/content/1/Lampis%20et%20al%202020%20ODS%20Energia%20Limpia%20e%20Accessivel%20compr%20ess%20.pdf Acesso em: 5 novembro 2023.
- SÃO PAULO. DECRETO Nº 59.020 DE 21 DE OUTUBRO DE 2019. **Casa Civil do Gabinete do Prefeito**, 21 outubro 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59020-de-21-de-outubro-de-2019>
- SÃO PAULO. DECRETO Nº 64.148, DE 19 DE MARÇO DE 2019. **Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo**, 19 março 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64148-19.03.2019.html>
- SÃO PAULO. **Plano Plurianual 2020 - 2023**. [S.I.]. 2020.
- SÃO PAULO. **II Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) do Estado de São Paulo**. São Paulo. 2021.



SÃO PAULO. Comissão Municipal para o Desenvolvimento Sustentável - Agenda 2030. Prefeitura de São Paulo, 16 outubro 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/index.php?p=237119

SÃO PAULO. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. **Casa Civil de São Paulo**, 2023. Disponível em: <https://www.casacivil.sp.gov.br/ods/> Acesso em: 20 outubro 2023.

SÃO PAULO. Plano Plurianual. **Secretaria da Fazenda e Planejamento de São Paulo**, 2023. Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/ppa/>

SÃO PAULO. Secretarias. **Governo do Estado de São Paulo**, 2023. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/secretarias/> Acesso em: 5 novembro 2023.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

VIGEVANI, T. et al. **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora da Unesp, Edusc, Fapesp, 2004.

GT 15 – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PRESÍDIO ESTADUAL DE SÃO BORJA NO PERÍODO DE 2022/2023

Vagner de Mattos Poerschke²⁶⁸
Lisianne Sabedra Ceolin²⁶⁹

Resumo: Considerando o fato de que, os processos de execução de implementação de políticas públicas para os apenados do sistema prisional, em específico no presídio estadual de São Borja no período de 2022/2023, vem sendo um grande desafio para a realidade ainda pouco explorada e na garantia de sua dignidade como pessoa humana, em garantir seus direitos humanos em efetividade. O presente artigo, amparando-se na realidade do presídio estadual de São Borja, com uma relação dos anos de 2022/2023, buscou analisar as condições salubres e insalubres dentro e fora dos presídios, na vida dos apenados. Os objetivos gerais e específicos estão definidos com foco na análise da realidade do Presídio Estadual de São Borja, considerando aspectos institucionais, sociais e individuais. Essa pesquisa tem como metodologia a pesquisa de campo, que envolve a coleta de dados primários através da observação direta e da realização de entrevistas com pessoas envolvidas no sistema carcerário, como detentos, funcionários e familiares de presos. Como resultado, foi possível que as políticas públicas existentes no município precisam de um alargamento, maiores divulgações e melhor comprometimento da gestão municipal para romper com os problemas que os apenados enfrentam. Portanto, o relatório apresentado aborda uma questão relevante no contexto do sistema prisional brasileiro.

Palavras-Chave: Sistema Prisional; Políticas Públicas; Reinserção.

INTRODUÇÃO

A alta taxa de reincidência no sistema prisional brasileiro e o desafio da ressocialização são fundamentais para compreender e enfrentar os problemas vivenciados por aqueles que cumprem pena. Essa pesquisa aborda uma questão muito relevante relacionada às políticas públicas direcionadas aos apenados, com foco no Presídio Estadual de São Borja no período entre 2022 e 2023. É tal cenário que forja a justificativa para a necessidade de analisar as políticas públicas existentes e o impacto delas no ciclo de ingresso e reingresso no sistema penal. Os números apresentados, conforme últimos relatórios do Conselho Nacional de Justiça, assim como a superlotação carcerária e a alta taxa de reincidência, demonstram a urgência dessa análise, cuja relevância social, jurídica e afeita à ciência política é clara.

²⁶⁸ Graduação em Direito, discente do programa em pós-graduação em políticas públicas da Unipampa. Professor substituto Unipampa. Procurador Jurídico de Esperança do Sul e Advogado. vagnerpoerschke.aluno@unipampa.edu.br

²⁶⁹ Doutora em Direito. Docente da Universidade Federal do Pampa. Email: lisianneceolin@unipampa.edu.br

Portanto, o Artigo apresentado aborda uma questão relevante no contexto do sistema prisional brasileiro. O contexto multidisciplinar, com ênfase em políticas públicas, direitos humanos e ressocialização, é essencial para compreender e buscar soluções para os desafios enfrentados pelos apenados.

SISTEMA PRISIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, o sistema prisional e as políticas públicas relacionadas a ele enfrentam desafios significativos que refletem as complexidades sociais, econômicas e políticas do país. A superlotação, a violência, a falta de condições adequadas e a alta taxa de reincidência são algumas das questões que permeiam o cenário carcerário brasileiro. A superlotação é uma das características mais marcantes do sistema prisional no Brasil. Muitas unidades enfrentam capacidade excedida, o que contribui para condições desumanas de detenção. Comprometendo a integridade física dos detentos, como também a eficácia dos programas de ressocialização. As políticas públicas voltadas para esse problema exigem abordagens que visem a redução da população carcerária, como o incentivo a alternativas penais para crimes não violentos e a revisão de políticas de encarceramento em massa.

As condições de vida nas prisões brasileiras são motivo de grande preocupação. A falta de acesso a serviços básicos, como saúde e educação, contribui para a perpetuação do ciclo de criminalidade. Políticas públicas que visem melhorar essas condições devem ser implementadas, garantindo o acesso a cuidados de saúde adequados, programas educacionais e oportunidades de trabalho para os detentos.

A alta taxa de reincidência é um desafio persistente no sistema prisional brasileiro. Políticas públicas de ressocialização e reintegração social são essenciais para romper o ciclo de criminalidade. Isso inclui programas de capacitação profissional, educação e assistência psicossocial, proporcionando aos detentos as ferramentas necessárias para uma reintegração bem-sucedida na sociedade após o cumprimento da pena.

O Presídio Estadual de São Borja, localizado no Estado do Rio Grande do Sul, é um estabelecimento prisional que opera sob a jurisdição do sistema penitenciário estadual e está sujeito às leis, regulamentos e políticas nacionais e estaduais relacionadas à execução penal.

Essas informações, obtidas do Cadastro Nacional de Informações Penitenciárias (CNJ, GEOPRESÍDIOS), fornecem uma visão geral do Presídio Estadual de São Borja em julho de 2023. É importante observar que o estabelecimento é gerido pelo setor público, não há terceirização de pessoal, não adota o método APAC e não possui programas de voluntariado em execução. A quantidade de 15 computadores e o acesso à internet indicam algum nível de conectividade e recursos tecnológicos disponíveis para a administração prisional. Além disso, a adequada alimentação dos detentos é assegurada no presídio.

O fato de o presídio ser gerido pelo setor público é fundamental para a transparência e responsabilidade direta do governo na administração prisional. Isso implica que a responsabilidade pelo bem-estar dos detentos e pela segurança do estabelecimento recai sobre as autoridades públicas. O Presídio Estadual de São Borja é administrado pelo órgão estadual responsável pelo sistema prisional do Rio Grande do Sul, isto é, a polícia penal, antigamente conhecida como Superintendência de Serviços Penitenciários (SUSEPE), em conformidade com a Lei de Execução Penal (LEP).

Sua estrutura inclui alas para diferentes categorias de detentos, como homens, mulheres, idosos, estrangeiros e indígenas, com o objetivo de garantir a segurança e o bem-estar dos presos. O estabelecimento prisional de São Borja implementa políticas específicas para grupos vulneráveis, como idosos, mulheres, estrangeiros e indígenas.

O presídio conta com uma Unidade Básica de Saúde Prisional e uma equipe multidisciplinar que inclui profissionais de saúde, como médicos, enfermeiros, dentistas, farmacêuticos e psicólogos. Essa equipe é fundamental para garantir a saúde física e mental dos detentos, oferecendo serviços básicos, exames preventivos e tratamentos necessários, atualmente, a equipe é mantida

com 5 (cinco) profissionais, assim dispostos, 1 (um) enfermeiro, 1 (um) médico, 1 (um) odontologista, 1 (um) psicólogo e 1 (um) farmacêutico.

O trabalho remunerado é uma parte importante do processo de ressocialização. O presídio estabeleceu parcerias com o município de São Borja para empregar detentos em atividades como serviços gerais, manutenção de vias urbanas, marcenaria, elétrica, pintura e pequenos reparos em unidades de saúde. Além disso, programas de capacitação profissional são oferecidos em colaboração com instituições externas, preparando os detentos para oportunidades de emprego após o cumprimento da pena, sendo que atualmente, o trabalho remunerado possui 44 apenados em situação de remuneração.

A oferta de educação no presídio inclui uma sala de aula, uma biblioteca e espaços para prática esportiva. Iniciativas como o projeto de remição pela leitura incentivam os detentos a continuar aprendendo durante o período de detenção. Além disso, a participação em exames nacionais como o ENCEJA e o ENEM permite que os detentos obtenham certificações educacionais formais.

O presídio estabeleceu parcerias com organizações da comunidade local, como o Asilo São Vicente de Paula, para doações de alimentos produzidos na horta do presídio. Essas parcerias não apenas beneficiam a comunidade, mas também ajudam a integrar os detentos à sociedade, promovendo uma compreensão mais ampla e apoio por parte da comunidade.

Apesar dos esforços evidentes para promover a ressocialização e garantir direitos fundamentais, o presídio enfrenta desafios significativos, como superlotação e a necessidade contínua de programas de ressocialização eficazes. A falta de representação da comunidade LGBTI na população carcerária destaca a importância de políticas inclusivas e medidas de proteção específicas para grupos minoritários.

No mesmo sentido, indagou-se ao município sobre os investimentos na área de execução penal. A resposta do município de São Borja em relação à questão orçamentária no Presídio Estadual de São Borja (PESB) pode ser transcrita da seguinte forma:

No período citado de 2021/2023, a administração municipal de São Borja aprovou dois projetos de lei que foram convertidos em leis municipais. Um desses projetos é a Lei Municipal nº 5.892, que autoriza o Poder Executivo a abrir crédito adicional especial no orçamento geral do município. Este crédito adicional especial, no valor de 22 mil reais, foi alocado em dotações orçamentárias específicas da Secretaria Municipal da Saúde. O objetivo deste crédito adicional é financiar a utilização da mão de obra dos apenados recolhidos no Presídio Estadual de São Borja. (CÂMARA DE VEREADORES DE SÃO BORJA/RS, 2023)

Este financiamento se baseia no convênio número 80/2017, firmado entre o município de São Borja e o Estado do Rio Grande do Sul. O convênio estabelece diretrizes para a utilização da mão de obra dos detentos do Presídio Estadual de São Borja em atividades específicas, as quais estão alinhadas com as políticas públicas implementadas pelo órgão estadual. Dessa forma, o município de São Borja está destinando recursos específicos para apoiar a implementação de programas que envolvem os detentos do Presídio Estadual de São Borja, contribuindo assim para a execução das políticas públicas definidas pelo Estado na esfera municipal.

Com base nos dados fornecidos pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2023) sobre o estabelecimento penal de São Borja, o estabelecimento destina-se tanto a presos do sexo masculino quanto a presos do sexo feminino, atendendo tanto a presos provisórios quanto a presos que cumprem pena. No entanto, não é um local destinado ao tratamento de saúde. Ademais, o presídio tem uma capacidade projetada para acomodar 234 presos do sexo masculino e 14 do sexo feminino. No momento da inspeção em julho de 2023, havia 250 presos do sexo masculino em regime fechado e 14 do sexo feminino, também em regime fechado, indicando superlotação.

O estabelecimento penal oferece 103 vagas para trabalho interno, isto é, trabalhando dentro da cozinha, do almoxarifado, na limpeza e manutenção e 44 vagas para trabalho externo, que realizam um trabalho externo com a Prefeitura ou empresas privadas que possuem termo de cooperação com a instituição.

Existem presos em regime fechado (159), semiaberto (62), e aberto (4), além de presos em razão de prisão civil decretada (1). Há 18 presos em

medida disciplinar, e 37 presos em celas de proteção “seguro”, tendo em vista a natureza do delito responsabilizado.

A falta de vagas para estudo interno indica uma lacuna nas oportunidades educacionais oferecidas aos presos. A educação é fundamental para a reintegração social e deve ser uma prioridade nas políticas prisionais, resta saber se as vagas são ociosas pela baixa adesão de presos ou pela (in) disponibilidade de profissionais na área da educação fornecidos pelo Estado.

Havia em funcionamento a remissão da pena por leitura, isto é, os apenados realizam a leitura de um livro para ter remida em sua pena alguns dias. No entanto, tal política havia sido descontinuada por falta de profissionais habilitados, desde a data de criação o estabelecimento penal atendeu 56 apenados nessa condição.

Ademais, o número de presos em medida disciplinar e em celas de proteção pode indicar problemas de comportamento ou segurança dentro do presídio, o que pode implicar diretamente em implementação nas políticas públicas no sistema carcerário, em especial, de ressocialização. Existe uma área destinada para visita familiar, o que é crucial para manter os laços familiares, algo importante para a reintegração social. Há a presença de áreas para banho de sol, essenciais para a saúde mental e física dos presos. Há a presença de uma biblioteca que indica acesso à educação e leitura, apoiando o desenvolvimento educacional dos presos. A existência de detectores de metais contribui para a segurança e prevenção de entrada de objetos ilegais. Presença de uma enfermaria é vital para a saúde dos presos, garantindo cuidados médicos básicos. Disponibilidade de espaço para atividades esportivas e de agricultura, promovendo a saúde física e mental dos presos. Há a presença de assistência religiosa que atende às necessidades espirituais dos presos, sendo um direito fundamental. Há uma cozinha em que os internos realizam as refeições duas vezes ao dia e a comida é armazenada em local salubre e higiênico.

Não há distinções por idade e sexo, o que pode afetar a segurança e o bem-estar, especialmente em presídios mistos. Não há separação entre presos provisórios e condenados, ou entre primários e reincidentes, o que pode levar a

conflitos. Há prestação de assistência material, de saúde, jurídica, educacional, social e religiosa, abrangendo várias necessidades dos presos.

O presídio tem várias características positivas, como assistências diversificadas, acesso à educação e atividades físicas. No entanto, desafios como a falta de separação adequada entre diferentes grupos de presos e a ausência de uma unidade materno-infantil indicam áreas que precisam de melhorias para garantir os direitos e o bem-estar dos detentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do sistema prisional brasileiro, com foco no Presídio Estadual de São Borja no período entre 2022 e 2023, revela uma série de desafios e questões cruciais relacionadas às políticas públicas aos apenados. A alta taxa de reincidência, a superlotação carcerária e a complexidade das condições de vida nas prisões demonstram a urgência de uma análise aprofundada dessas políticas.

Os dados apresentados, baseados em relatórios do Conselho Nacional de Justiça e informações do Presídio de São Borja, evidenciam a realidade preocupante do sistema prisional brasileiro, que enfrenta superlotação e alta taxa de reincidência. A compreensão da magnitude desse problema é essencial para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas mais eficazes.

Os aspectos estruturais do Presídio Estadual de São Borja indicam um esforço para oferecer assistência diversificada aos detentos, incluindo acesso à educação, atividades esportivas, programas de trabalho e parcerias com a comunidade local. No entanto, a superlotação persiste como um desafio crítico, afetando a eficácia dos programas de ressocialização.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, Rafael Damaceno. **A REALIDADE ATUAL DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO**. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 39, p. 74-78, out./dez. 2007.
- BARBOSA, Andreza Gonçalves; SILVEIRA, Fabrício José Nascimento. **Políticas de ressocialização no cárcere: mapeamento e discussão das ações previstas pela legislação brasileira**. e-ISSN: 2317-675X | Comun. & Inf.,

Goiânia, GO, v.25, p.498-519, 2022. Disponível em:
<https://revistas.ufg.br/ci/article/view/72894/38812>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Levantamento dos Presos Provisórios do País e Plano de Ação dos Tribunais. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/levantamento-dos-presos-provisorios-do-pais-e-plano-de-acao-dos-tribunais>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Geopresídios. Relatório Mensal do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP).
https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php

GRECO, Rogério. Sistema Prisional: colapso atual e soluções alternativas. 2.ed. Niterói: Impetus Ltda,2015.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. **A Realidade do Sistema Prisional Brasileiro e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** Revista Eletrônica de Iniciação Científica. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da UNIVALI. v. 5, n.1, p. 566-581, 1º Trimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/ricc - ISSN 2236-5044.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal: comentários a Lei nº 7.210**, de 11-7-84. 10. Ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2002.

PICOLOTTO, Patrícia. **A educação como política pública para ressocialização de apenados.** Revista Pro Lege Vigilanda, v.1, 2022.

MUCCHIELLI, Laurent. **La Découverte du Social: Naissance de la Sociologie en France Paris, Éditions de la Découverte.**

PORTO, Roberto. Crime organizado e Sistema Prisional. – 1. ed. – 2. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

RECK, Eduardo Muller. **(RE) INSERÇÃO SOCIAL DE EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL: DIFICULDADES E ALTERNATIVAS.** Disponível em:
<https://home.unicruz.edu.br/wp-content/uploads/2017/03/DISSERTA%C3%87%C3%83O-EDUARDO-RECK-FINAL.pdf>

Revista Iniciação Científica, v. 10, n. 1, 2012, Criciúma, Santa Catarina. ISSN 1678-7706. **DIREITOS E DEVERES DOS CONDENADOS NA SISTEMÁTICA DE EXECUÇÃO PENAL INSTITUÍDA PELO ARCABOUÇO LEGAL PÁTRIO: UMA ANÁLISE DA OBSERVÂNCIA DE TAIS DISPOSIÇÕES NO DIA-À-DIA DOS APENADOS DO PRESÍDIO SANTA AUGUSTA.**

SENA, Cristiane Santana; LEME, Fabrício. **BREVE ANÁLISE: A IMPORTÂNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESSOCIALIZAÇÃO E O REGIME DE TRABALHO NO SISTEMA PRISIONAL.** Disponível em:
<https://uniesp.edu.br/sites/biblioteca/revistas/20191204163438.pdf>

SILVA, Camila Rodrigues; GRANDIN, Felipe; CESAR, Gabriela; REIS, Thiago. População carcerária diminui, mas Brasil ainda registra superlotação nos presídios em meio a pandemia. G1,2021. Disponível em:
<https://g1.globo.com/monitor-daviolencia/noticia/2021/05/17/populacaocarceraria-diminui-mas-brasil-ainda-registrasuperlotacao-nos-presidios-em-meio-a-pandemia.ghtml>

SILVA, Vitor Rodvalho. **A CRISE NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO.** Disponível em:

<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/578/1/TCC%20%2B%20Folha%20Renomeada.pdf>

SUDRE, Lu. **Brasil tem 710 mil presos em cadeias que comportam 423 mil; 31% não foram julgadas.** São Paulo; Brasil de Fato, 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/19/brasil-tem-710-mil-presos-em-cadeias-%20quecomportam-423-mil-31-nao-foram-julgados>

TEODORO, Luiz Claudio de. **O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO ENQUANTO UMA POLITICA PUBLICA: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA.** Serviço Social em Perspectiva, Montes Claros (MG), volume 7, número 1, jan./jun. 2023. I ISSN 2527-1849

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SISTEMA PRISIONAL DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ATUAL (2018): R\$ 590,22 milhões. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/sistema-prisonal.htm>

VIEIRA, Jeniffer. Aplicação da Lei de Execução Penal e a reinserção social do preso. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/78462/aplicacao-da-lei-de-execucao-penal-e-a-reinsercao-social-do-preso>. Acesso em 11/09/2021

ABRAMOVAY, Miriam. Gangues, Gênero e Juventudes: Donas de Rocha e Sujeitos Cabulosos. ed. 1, SDH: Brasília, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **CAPITALISMO PARASITÁRIO: e outros temas contemporâneos.** Zygmunt Bauman e Tim May; tradução Eliana Aguiar. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2010

BUCCI, Maria Paula Dallari. **BUSCANDO UM CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.** Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo, Pólis, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA EM DIREITO.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

Dani Rudnicki, Gilberto Schäfer; SILVA, Joana Coelho da. **AS MÁCULAS DA PRISÃO: estigma e discriminação das agentes penitenciárias.** Centro Universitário Ritter dos Reis Porto Alegre – RS – Brasil. V. 13 N. 2 MAIO-AGO 2017.

DIAS MINHOTO, Laurindo. **AS PRISÕES DO MERCADO.** Lua Nova, 2002. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/673/67311578006/> Acesso em: 20 Set 2019.

DIOGO, Maria Fernanda; MAHEIRIE, Kátia. Uma breve análise da constituição do sujeito pela ótica das teorias de Sartre e Vygotski. <http://pepsic.bvsalud.org/>
GOFFMAN, Erving. **ESTIGMA: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada.** Tradução: Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1975.

IAMAMOTO, Marilda V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** São Paulo: Cortez, 2012.

ISOMORFISMO INSTITUCIONAL: A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL NA CIDADE DE URUGUAIANA-RS

Vilson Ervandil Messa dos Santos²⁷⁰

Resumo: A segurança pública brasileira ao longo de sua história foi pautada em concepções e doutrinas vigentes em sua Administração Pública, tendo como alicerce um modelo tradicional centralizado e caracterizado pela repressão e pela organização concorrente das polícias vinculadas no âmbito federal e estadual. A partir de 1988 inicia-se uma mudança nesse paradigma com a inserção dos municípios nesse contexto, onde surgem as Guardas Civis Municipais como uma nova alternativa de gestão para as políticas de segurança pública, mas essa nova proposta esbarra na equivocada conduta dos gestores municipais, através da nomeação de comandantes oriundos de forças militares e/ou auxiliares, que aplicam metodologias e procedimentos inerentes a sua formação militar, indo de encontro a Lei 13.022/14, o que, em tese, impossibilita a evolução e a construção identitária das Guardas Civis Municipais. Essa pesquisa tem por objetivo analisar a sistemática vigente, enfatizando a importância da implantação e o cumprimento da já referida norma, em especial o que prescreve o seu art. 15. Da análise, subsume-se a importância do gestor municipal como vetor de mudança da realidade local na medida em que a segurança passa a ser estendida a comunidade, de modo geral.

Palavras-Chave: segurança pública; guarda municipal; policia cidadã; isomorfismo institucional, construção identitária.

INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras vivenciam há muito tempo o aumento da criminalidade e elevados índices de violência, o que conseqüentemente serviu de estopim para atitudes mais enérgicas, dentro desse contexto surge à necessidade de uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal, onde as questões relativas à segurança pública deixaram de ser competência única de uma esfera do poder.

Faz-se necessário, antes de explanar-se sobre políticas públicas de segurança pública, definir conceitualmente o que é política pública, segundo Bucci e Dallari (1997) política pública é “[...] a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”

Dentro desse contexto, destaca-se a diferença entre políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança, e como bem relata Oliveira (2002), é fundamental para a definição de responsabilidades:

²⁷⁰ Graduado em Ciências da Natureza. Mestrando no Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas. E-mail: vilsonsantos.aluno@unipampa.edu.br

Políticas de segurança pública é expressão referente às atividades tipicamente policiais, é a atuação policial “strictu sensu”. Políticas públicas de segurança é expressão que engloba as diversas ações, governamentais e não governamentais, que sofrem impacto ou causam impacto no problema da criminalidade e da violência. (OLIVEIRA,2002, p.47).

Dentro dessa perspectiva, a Guarda Civil Municipal – GCM, surge como uma nova proposta de gestão para as Políticas de Segurança Pública, no âmbito dos municípios, haja vista que a ideia com a criação das GCMs, encontra subsídios no desgaste do policiamento tradicional, e se apresenta como uma perspectiva de minimizar a distância entre o poder público e a comunidade, com pensamentos novos e comunitários. Cabe ressaltar que essa nova proposta, acaba esbarrando em decisões equivocados dos Gestores Municipais, através de nomeações de comandos militarizados, com ideias e pensamentos ligados a antigos conceitos e culturas oriundas de uma formação militar.

Entende-se a necessidade do debate e de esclarecimentos de informações, pertinentes a essa nova proposta, buscando assim instigar a implantação e o cumprimento da Lei Federal 13.022/14, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, conforme prescreve o Art. 15, que versa o seguinte: Os cargos em comissão das guardas municipais deverão ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade, conforme Capítulo VIII, das Prerrogativas da referida lei.

Atualmente os cargos de Secretário, Secretário Adjunto e Diretor são compostos por Cargos de Confiança (CC), não pertencentes ao quadro de carreira da Guarda Municipal de Uruguaiana, vindo de encontro a Lei 13.022/14. É importante salientar que a referida lei, também chamada de Estatuto das Guardas Municipais, surge para garantir que as guardas não confundam suas atribuições, e sua identidade institucional com as polícias militares, mas ao mesmo tempo não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos.

A equivocada conduta dos gestores municipais em nomear para cargos de chefia das Guardas Municipais, militares da reserva ou das forças auxiliares, com a ingênua intenção de agregar experiência, acabam por afrontar o art. 15

da Lei 13.022/14, estimulando assim o desenvolvimento do fenômeno do isomorfismo institucional. Conforme relata Dimaggio e Powell:

Fala-se em isomorfismo quando influências formais e informais são exercidas sobre as organizações por outras organizações que se colocam como modelo, o que é reforçado pelas expectativas culturais da sociedade em que essas organizações atuam. (DIMAGGIO, POWELL, 2005, p.25)

Ressalta-se que atrelado a esses comandos, além de experiência de órgãos militares, coloca-se em prática, ideias, aplicação de metodologias, procedimentos e atuações profissionais similares e inerentes a outras instituições de segurança, inclusive com a utilização de simbologias, que atentam contra os princípios de um conceito humanístico da atuação policial. Com base na citação anterior, em 2012, a Portaria Ministerial 08, aprovada em 21 de dezembro, editada pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República orientou o seguinte para as secretarias de segurança pública:

XVII – é vedado o uso, em fardamentos e veículos oficiais das polícias, de símbolos e expressões com conteúdo intimidatório ou ameaçador (grifo meu), assim como de frases e jargões em músicas ou jingles de treinamento que façam apologia ao crime e à violência; (BRASIL, 2012, p.7)

É neste sentido, então, que este estudo tem como norte instigar e, ao mesmo tempo, desvelar aos gestores municipais a necessidade da implantação e o cumprimento do Estatuto Geral das Guardas Municipais e, em especial, o que prescreve o art. 15 da referida lei.

SEGURANÇA PÚBLICA

É notório que a Segurança Pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme prescreve a Constituição Federal, através dos seguintes órgãos: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Em contrapartida, enquanto que a Constituição Federal prevê a atividade de policiamento ostensivo para as Polícias Militares, as Guardas Municipais juridicamente embasadas no seu Estatuto, ampliam o leque de atividades para

as corporações municipais, dispondo de um elevado número de condutas, voltadas para ações que visem dirimir a criminalidade e a banalização da violência, unindo forças em prol da gestão da segurança pública.

A ORIGEM DAS GUARDAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Conforme Carvalho (2011), em 1.808, com a vinda da Família Real para o Brasil veio com ela “a Guarda Real de Polícia”, mas tendo em vista as peculiaridades do Brasil, essa Guarda teve que ser organizada, de acordo com a situação, urgente.

Em 18 de agosto de 1831, com a assunção da Regência Permanente, logo após a edição da lei que tratava da tutela do Imperador e de suas Augustas irmãs, foi editada a lei que instituiu a Guarda Nacional, sendo extintas no mesmo ato as Guardas Municipais, Corpos de Milícias e Serviços de Ordenanças.

Conseqüentemente, a fim de manter a ordem pública nos municípios, em 10 de outubro do mesmo ano – data em que se comemora atualmente o Dia Nacional das Guardas Municipais (Lei n.º 12.066/2009) – foram novamente reorganizados os Corpos de Guardas Municipais Voluntários no Rio de Janeiro e nas demais Províncias, sendo este um dos atos mais valorosos realizados pelo então, Regente Feijó, o qual tornou pública tamanha satisfação, ao dirigir-se ao Senado em 1839, afirmando que:

Lembrarei ao Senado que, entre os poucos serviços que fiz em 1831 e 1832, ainda hoje dou muita importância à criação do Corpo Municipal Permanente; fui tão feliz na organização que dei, acertei tanto nas escolhas dos oficiais, que até hoje é esse corpo o modelo da obediência e disciplina, e a quem se deve a paz e a tranquilidade de que goza esta corte. (FEIJÓ, 1839, p.96).

Dentro desse contexto, salientamos que ainda conforme sentença prolatada em 1992, pelo ilustre magistrado Dr. Antônio Jeová da Silva Santos, juiz de direito em São Paulo, em sua análise histórica-evolutiva das guardas municipais, o mesmo descreve que a primeira Polícia Municipal no Brasil, surgiu em 1832 no antigo município neutro da corte (cidade do Rio de Janeiro), com a denominação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes.

ART. 144 § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Na Carta Magna, em seu artigo 144, § 8º, ao estabelecer atividades, órgãos e atuação frente a Segurança Pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, preconiza a responsabilidade de todos, e principalmente do “Estado” (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo um direito e responsabilidade de todos. O Art. 144, § 8º da CF, destaca o seguinte:

“Art. 144 – A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 8º Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

É notório que os municípios acabam por assumir, um papel primordial e indelegável nas políticas públicas de segurança, visto que, a própria Constituição Federal prevê tal autonomia, delegando aos municípios a possibilidade da criação das Guardas Municipais, como órgão integrante do macro universo da segurança pública.

Destaca-se que as Guardas Municipais, surgem como a busca de alternativas e soluções, para problemas sociais crescentes, quase sempre ligados à expansão da violência e do crime, em seus diferentes formatos, representando dessa forma, uma tentativa de inovação no quadro das políticas de segurança.

ESTATUTO DAS GUARDAS MUNICIPAIS – LEI 13.022/2014

A Lei 13.022/2014, também chamado de Estatuto das Guardas Municipais, busca garantir que as guardas não confundam suas atribuições e sua identidade institucional, com as polícias militares, mas ao mesmo tempo, não se restrinjam ao cuidado dos prédios públicos. A lei, na prática, descreve e organiza quais são os “serviços” de segurança pública que um município pode desenvolver dentro do atual desenho constitucional.

Carvalho (2011), relembra que historicamente o modelo de segurança pública no Brasil, nasceu no município, quando o Regente Feijó, ao criar o que hoje são as Polícias Militares, deu lhes uma natureza híbrida, ou seja, militar e

municipal, e ao longo do tempo essas forças foram sendo transformadas em instituições, substantivamente de natureza militar no sentido estrito, e na década de 30 do século passado, foram finalmente formatadas no modelo militar, quando foram submetidas ao controle do Exército Brasileiro, isto a partir da Constituição de 1934.

Partindo do pressuposto que, as Polícias Militares, não têm conseguido suprir as demandas de proteção e segurança da comunidade, deixando de responder aos anseios e expectativas de forma satisfatória, a Lei 13.022/14 vem com essa proposta, de quebrar o monopólio das Polícias Militares, dividindo essa responsabilidade funcional com os municípios. Dentro dessa perspectiva Bengochea (2004) relata que:

No modelo tradicional, a força tem sido o primeiro e quase único instrumento de intervenção, sendo usada frequentemente da forma não profissional, desqualificada e inconsequente, não poucas vezes à margem da legalidade. É possível, portanto, ter um outro modelo de polícia, desde que passe a centrar sua função na garantia e efetivação dos direitos fundamentais dos cidadãos e na interação com a comunidade, estabelecendo a mediação e a negociação como instrumento principal; uma polícia altamente preparada para a eventual utilização da força e para a decisão de usá-la. (BENGOCHEA, 2004, p.119)

Mesmo com a promulgação da Lei 13.022/14, as guardas têm sido empurradas para o modelo de policiamento ostensivo militar e de emergências, em razão da escolha que muitos prefeitos vêm fazendo, em nomear militares oriundos das PMs, para a direção das guardas municipais ou das Secretarias Municipais de Segurança. Dentro desse contexto, o estatuto das guardas veio exatamente para tentar reverter essa referência simbólica e cultural, que as PMs exercem e a mimetização institucional que despontava como tendência natural.

SUSP

Com a lei 13.675 sancionada pelo Presidente em 11 de junho de 2018, as Guardas Municipais, que antes não eram reconhecidas como órgãos policiais, passam a integrar a segurança pública, e a ter acesso ao compartilhamento de informações entre os demais órgãos. Destaca-se de forma positiva nesse contexto, a iniciativa ousada de inclusão dos Municípios no SUSP, para

desenvolvimento de um novo paradigma de atuação das Guardas Municipais no Brasil.

GUARDA MUNICIPAL DE URUGUAIANA

A Guarda Municipal realiza ações amparadas legalmente nos três âmbitos legais do nosso Estado Democrático de Direito; nos âmbitos: Federal: Constituição Federal de 1988, art. 144, § 8º, Lei Federal 13.022/14, SUSP, Estadual: Constituição Estadual, art. 128 e Municipal na Lei nº 3.319 – de 15 de janeiro de 2004. "Institui a Guarda Municipal de Uruguaiana, na forma que menciona". Art. 1º. É instituída no município de Uruguaiana/RS a Guarda Municipal, sigla GMU, Corporação Uniformizada, destinada à proteção da população, de seus bens, de serviços, de instalações e de logradouros públicos, como órgão integrante da Diretoria de Segurança da Secretaria Municipal de Infraestrutura; alterada pela Lei N.º 4.919 de 6 de junho de 2018. Dá nova redação ao artigo 1º e acrescenta inciso, no artigo 2º, da Lei Municipal nº 3.319/2004. Art. 1º O artigo 1º, da Lei Municipal n.º 3.319/2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º É instituída no município de Uruguaiana/RS a Guarda Civil Municipal, sigla GCM, corporação uniformizada e armada, conforme prevê esta Lei e em conformidade com a Lei Federal n.º 13.022, de 8 de agosto de 2014, destinada à proteção da população; de bens, abrangendo os de uso comum, os de uso especial e os dominiais; serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município”.
Art. 2º Fica acrescentado ao artigo 2º, da supracitada Lei n.º 3.319/2004, o inciso IX, com a seguinte redação:

“Art. 2º [...]

IX – exercer as competências da fiscalização de trânsito, no âmbito do Município, orientando pedestres e condutores de veículos, atuando os infratores, de acordo com as normas do Código de Trânsito Brasileiro e legislações pertinentes”.

É notório que o município deve ingressar e assumir um papel ativo e dinâmico no campo da segurança pública e direitos humanos, pois torna-se imprescindível que implemente todas as medidas necessárias à construção de uma identidade institucional. Conforme assevera Pinheiro (1998), [...] a constatação de que o problema do crime e da violência tem uma dimensão urbana, atingindo áreas e grupos específicos, que tratados localmente podem

suscitar uma maior compreensão e a adoção de ações de prevenção, justificou a incorporação dos municípios nessa temática.

Dentro dessa perspectiva, é importante destacar que as políticas municipais de segurança cidadã permitem:

- a) O desenvolvimento de políticas adequadas à realidade local, sensíveis às expectativas da população;
- b) O estabelecimento de parcerias entre agências governamentais e entre estas e organizações da sociedade;
- c) A operação de instrumentos democráticos de controle, monitoramento e avaliação das políticas públicas (SOARES, 2005 apud MESQUITA NETO, 2006:7). Ancoram-se essas necessidades pela transposição da polícia tradicional para uma polícia cidadã, direcionada para efetivação e garantias dos direitos humanos fundamentais de todos os cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se a necessidade de instigar os gestores municipais da importância do cumprimento da Lei 13.022/14, no sentido de que, os cargos de chefia sejam oriundos dos quadros de carreira, como prevê a referida lei. Cabe salientar que a Guarda Municipal de Uruguaiana, carece de consolidar sua própria identidade institucional, sem influências alheias a seus quadros de servidores, para que realmente se apresente como um novo paradigma de atuação, desenvolvendo um trabalho preventivo e proativo.

Os gestores municipais necessitam ter a tranquilidade, a coragem, a iniciativa e a sabedoria de perceber que todas as atuações das Guardas Municipais, encontram amparo legal no nosso estado democrático de direito.

Dentro desse contexto, percebe-se a falta de confiança dos gestores, pela falta de conhecimento e/ou interesse em entender que as Guardas Municipais, possuem em seus quadros funcionais pessoas capacitadas e qualificadas, que podem ajudar a construir esse modelo novo de gestão na segurança pública municipal, sem vícios, sem intimidação, mas com a vontade e a competência de querer mudar esse quadro, que hora se apresenta na nossa comunidade.

Conforme Porto (2009), as implicações de elevados indicadores de violência, divulgados frequentemente na mídia, envolvem o despertar de um sentimento de insegurança na população, aliado à ideia de ineficácia e ineficiência do sistema público, o que induz o cidadão a tornar-se agente da sua própria segurança.

E para mudar a realidade da gestão da segurança pública municipal, se faz necessário mudar também seus atores, daí a importância e a urgência do cumprimento, da aplicação e da implantação da Lei 13.022/14, usando de maneira legal e correta os agentes municipais, a partir dos seus comandos, para que de maneira definitiva, possam assumir seu papel na segurança pública municipal, deixando de ser coadjuvantes e assumindo seus direitos e deveres, para poder mudar a realidade local da gestão da segurança pública municipal e da gestão pública de segurança dos seus municípios.

REFÊNCIAS

AZEVEDO, Rodrigo G; FAGUNDES, Andréia. **A municipalização da segurança pública no Brasil: pressupostos teóricos para a implementação de políticas públicas de segurança.** Revista de Estudos Criminais, n.26, Porto Alegre, 2007.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A Transição de uma Polícia de Controle para uma Polícia Cidadã.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22234.pdf> Acesso em: 08 Jul. 2018.

BRASIL. **Ministério da Justiça.** Cartilha informativa sobre as Guardas Municipais. Documento de referência contendo instrumentos orientadores e interpretativos da Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014 (Estatuto Geral das Guardas Municipais).

BRASIL, Constituição da República Federativa. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BRASIL, LEI Nº 12.066, DE 29 DE OUTUBRO DE 2009. Institui o Dia da Guarda Municipal, a ser comemorado no dia 10 de outubro

BRASIL, LEI Nº 13.022, DE 8 DE AGOSTO DE 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais.

BRASIL, LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.

BRASIL, RESOLUÇÃO Nº 08 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2012. Dispõe sobre a abolição de designações genéricas, como “autos de resistência”, “resistência

seguida de morte”, em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime.

BUCCI, Maria Paula Dallari; DALLARI, Paula. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

CARVALHO, Claudio Frederico de. **Guarda Municipal Instituição Bicentenária mantendo a Segurança Pública no Brasil**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 16 Mar. 2011. Disponível em <www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-penal/180425-guarda-municipal-instituicao-bicentenaria-mantendo-a-seguranca-publica-no-brasil

Acesso em: 21 Jul. 2018

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.º 1, de 1991, a 73, de 2017.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schimidt de. **Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática**. In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança. São Paulo, 2002.

PINHEIRO, Paulo S. **São Paulo sem medo: um diagnóstico da violência urbana**. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

PORTO, Maria Stella Grossi. Mídia, segurança pública e representações sociais. Tempo Social, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 211-233, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima. In: SENTO-SÉ, J. (Org.). Prevenção da Violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

URUGUAIANA-RS; LEI Nº 3.319 – DE 15 DE JANEIRO DE 2004. "Institui a Guarda Municipal de Uruguaiana, na forma que menciona”.

URUGUAIANA-RS, LEI N.º 4.669 – de 28 de julho de 2016. Oficializa no âmbito do município de Uruguaiana, a Ronda Ostensiva Municipal Urbana – ROMU – e dá outras providências.

URUGUAIANA-RS, LEI N.º 4.919 – DE 6 DE JUNHO DE 2018. Dá nova redação ao artigo 1º e acrescenta inciso, no artigo 2º, da Lei Municipal nº 3.319/2004.

POLÍTICAS DE ENCARCERAMENTO EM MASSA E SEU IMPACTO NA CONSOLIDAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ariane Barreto Nunes²⁷¹
Flávio Marcelo Rodrigues Bruno²⁷²

Resumo: O Brasil enfrenta uma crise no sistema prisional, marcada por superlotação, falta de infraestrutura e recursos para a ressocialização dos detentos, transformando as penitenciárias em verdadeiras escolas do crime. Este artigo analisa a relação entre o encarceramento em massa e o crescimento das organizações criminosas, com enfoque no Estado do Rio Grande do Sul. A política de encarceramento em massa contribui significativamente para o fortalecimento das organizações criminosas, devido à superlotação das prisões, falta de estrutura adequada e violação dos direitos humanos. A pesquisa baseou-se em metodologia dedutiva, incluindo revisão bibliográfica e análise de leis, regulamentos e relatórios governamentais. O estudo destaca a necessidade de uma abordagem multifacetada, que inclua reformas no sistema de justiça criminal, investimentos em educação, saúde e programas de inserção social. Promover a ressocialização completa dos detentos é fundamental. Em conclusão, o encarceramento em massa no Brasil tem impactos devastadores na sociedade, fortalecendo as organizações criminosas. Políticas públicas voltadas para reduzir a superlotação das prisões, melhorar as condições de vida dos detentos e promover sua reintegração social são essenciais para construir um sistema de justiça e segurança pública mais eficaz e equitativo.

Palavras-chave: Direito Penal; Criminologia; Direitos Fundamentais; Sistema Prisional; Organizações Criminosas.

INTRODUÇÃO

Com um sistema prisional superlotado, carente em infraestrutura e recursos de ressocialização dos detentos, o Brasil tem consolidado as penitenciárias do país, em verdadeiras escolas do crime.

Diante da corrupção, das falhas institucionais nos órgãos governamentais e de Estado, como a SUSEPE, bem como a violação dos direitos fundamentais durante o cumprimento das penas privativas de liberdade, as organizações criminosas têm se deparado com um terreno fértil para o seu fortalecimento e expansão, na prática de crimes. Aliás, a ociosidade, a falta de oportunidades de ressocialização, aliadas com a ausência de expectativas futuras dentro e fora do cárcere, tem apresentado alvos fáceis para o recrutamento dos grupos criminosos.

²⁷¹ Graduada do Curso de Bacharelado em Direito, do campus de São Borja da UNIPAMPA. E-mail: arianenunes.aluno@unipampa.edu.br

²⁷² Doutor em Direito. Professor da Universidade Federal do Pampa. E-mail: flaviobruno@unipampa.edu.br

É possível atrelar o encarceramento em massa como um fator contribuinte ao fortalecimento das organizações criminosas, tornando essencial a implementação de políticas e estratégias que visem reduzir a superlotação das penitenciárias, melhores condições de vida e o acesso regular a programas de ressocialização adequada dos presos.

Para o sociólogo Lima (2018 *apud* MACHADO, 2018. p.2), acredita que: “O sistema prisional brasileiro é uma fábrica de delinquentes, que tem como resultado a reprodução da violência e o fortalecimento das organizações criminosas.”

Há décadas a política estatal de encarceramento em massa tem sido apontada como um fator contribuinte para o fortalecimento das organizações criminosas de dentro para fora das penitenciárias. Imprescindível destacar que isso ocorre devido às condições precárias e superlotadas das prisões, que permitem que líderes criminosos continuem a controlar seus negócios ilegais mesmo enquanto segregados.

Além disso, o encarceramento em massa também proporciona oportunidades únicas para o “recrutamento” de novos membros para as organizações criminosas, uma vez que muitas pessoas que cumprem pena se tornam ainda mais vulneráveis e dispostas a se juntar a grupos criminosos, muitas vezes, apenas para ter direitos básicos garantidos.

Ainda, como uma das causas do encarceramento em massa, originou-se uma das principais organizações criminosas do Brasil, o Primeiro Comando da Capital, com o pretexto de reivindicar os maus-tratos sofridos nos presídios, o desrespeito à Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal, a corrupção e a violência policial. Assim, é possível constatar que no Brasil, o sistema extremamente punitivista e desumano adotado, é ineficaz e injusto em vários aspectos, bem como desigual, em virtude, de grupos sociais marginalizados que têm maiores probabilidades de serem presos, punidos mais severamente e com grandes chances de serem recrutados pelas organizações criminosas.

Para a realização do presente trabalho, foi utilizada a metodologia baseada na dedução, primeiro identificando os princípios fundamentais da área do Direito Penal e as leis relacionadas ao tema pesquisado. Seguidamente, foi utilizado a revisão bibliográfica com aprofundamento de leitura do aparato doutrinário, legislativo, bem como de estudos e artigos científicos sobre o tema, avaliando a validade e a aplicabilidade dos princípios e argumentos identificados. De mesmo modo, foram analisados os regulamentos relacionados à pena de prisão, combate à criminalidade e relatórios de organizações governamentais. Ao final, foram analisadas todas as informações coletadas para enfim chegar à conclusão sobre a validade da hipótese, apresentando argumentos e evidências para apoiá-la.

O objetivo geral da pesquisa proposta, é comprovar que o crescimento das organizações criminosas está ligado ao encarceramento em massa no Estado do Rio Grande do Sul, visando uma abordagem crítica. Assim, com a questão presente no atual estado de discussão acadêmica, teórica e prática sobre o tema, encontra-se o principal questionamento levantado pela pesquisa proposta: A partir de uma abordagem crítica, é possível comprovar que o crescimento das organizações criminosas é diretamente ligado ao encarceramento em massa, no Estado do Rio Grande do Sul.

Dessa forma, o tema do encarceramento em massa e seu impacto no crescimento das organizações criminosas é importante para o debate, uma vez que fornece uma compreensão das consequências das políticas de encarceramento em massa e das implicações legais dessas políticas. Outrossim, permite o desenvolvimento de críticas, para assim, analisar e debater questões relacionadas a problemática.

O SISTEMA PRISIONAL E A POLÍTICA ESTATAL DE ENCARCERAMENTO EM MASSA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

O Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China, com uma taxa de encarceramento crescente ao longo das últimas décadas. Esse fenômeno é resultado de uma

série de fatores, como a adoção de políticas de segurança pública centradas na repressão e no encarceramento, a falta de investimentos em alternativas penais e a desigualdade social.

O encarceramento em massa traz consigo uma série de consequências negativas para o sistema prisional e para a sociedade como um todo. As unidades prisionais estão superlotadas, com condições precárias, falta de infraestrutura e violações dos direitos humanos. Além disso, a prisão acaba funcionando como uma escola do crime, pois a falta de programas de ressocialização e de oportunidades de educação e trabalho dentro das prisões contribui para a reincidência criminal.

Destacam-se as contribuições de Baratta (2017), renomado jurista e criminólogo italiano, que abordou a relação entre o sistema penal e as estruturas sociais. O autor discute a seletividade e a arbitrariedade do sistema penal, enfatizando como determinados grupos sociais são mais afetados pelo encarceramento em massa (BARATTA, 2017).

Outro autor de grande relevância Wacquant (2001), sociólogo francês conhecido por suas pesquisas sobre pobreza, racismo e punição. Argumentando que o encarceramento em massa não é apenas uma questão de criminalidade, mas está intrinsecamente ligado a políticas estatais e sociais que resultam na marginalização e no aprisionamento de certos grupos vulneráveis da sociedade (WACQUANT, 2001). Além de resultar em uma precarização dos estabelecimentos prisionais, o encarceramento em massa está intrinsecamente associado ao exponencial crescimento e fortalecimento das organizações criminosas, que por sua vez geram inúmeros impactos negativos e significativos nas sociedades contemporâneas.

O sistema prisional brasileiro é uma parcela essencial do sistema de justiça, tendo em mente que a execução da pena é a última etapa da persecução penal e possui como principais objetivos: o fiel cumprimento da sentença e a ressocialização dos apenados em ambiente digno. Contudo, ao longo das últimas décadas, muitos estudiosos afirmam que o sistema prisional brasileiro se encontra à beira de um colapso, devido ao seu significativo aumento na

população carcerária, ambientes insalubres, cerceamento de condições básicas e um déficit de vagas cada vez maior.

Nesse contexto, é possível afirmar que o sistema prisional gaúcho também se encontra neste cenário alarmante, tendo em vista que vem enfrentando uma grande crise com desafios significativos e adversidades, como a superlotação carcerária, a falta de infraestrutura e a violência. Nesse sentido, conforme leciona Mirabete (2008, p.110):

A falência de nosso sistema carcerário tem sido apontada, acertadamente, como uma das maiores mazelas do modelo repressivo brasileiro, que, hipocritamente, envia condenados para penitenciárias, com a apregoada finalidade de reabilitá-lo ao convívio social, mas já sabendo que, ao retornar à sociedade, esse indivíduo estará mais despreparado, desambientado, insensível e, provavelmente, com maior desenvoltura para a prática de outros crimes, até mais violentos em relação ao que o conduziu ao cárcere provavelmente, com maior desenvoltura para a prática de outros crimes, até mais violentos em relação ao que o conduziu ao cárcere.

No Estado do Rio Grande do Sul, o sistema prisional é administrado pela Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), que tem como objetivo principal planejar e executar a política penitenciária do Estado. A rede prisional da SUSEPE é subdividida e classificada em albergues, penitenciárias, colônias penais e institutos penais, assim colhe apenados dos regimes semiaberto, fechado e aberto.

Segundo dados do sistema GEOPRESÍDIOS, apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o sistema prisional do Rio Grande do Sul possui 114 estabelecimentos prisionais, totalizando 29.280 mil vagas (CNJ, 2023).

No ano de 2018, o Estado do Rio Grande do Sul alcançava a marca de 40.057 mil pessoas presas, sendo 37.655 mil homens e 2.402 mil mulheres, possuindo assim, um déficit de pelo menos 12 mil vagas. Esses dados mostraram-se alarmantes, tendo em mente que essa soma da população carcerária do estado, supera o número de habitantes de 444 municípios dos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul. (DORNELES, 2018)

Com uma população carcerária que excede a capacidade das unidades prisionais, é evidente que haja uma série de consequências negativas da superlotação, como a falta de higiene, a insalubridade, a violência e

principalmente a falta de efetivo, o que acaba ocasionando uma enorme dificuldade em manter a ordem e o controle das penitenciárias.

Assim, a política de encarceramento em massa adotada pelo sistema prisional gaúcho, caracterizada pelo punitivismo penal e o aumento significativo do apenados, vem se mostrando uma das principais causas de um possível colapso prisional.

Desse modo, é necessário enfatizar que apenas a construção de novos estabelecimentos prisionais, não resolveria o contexto caótico vivido, devendo ser desenvolvidos projetos desde a prevenção dos crimes, até a ressocialização completa do detento.

Dentre os diversos estabelecimentos prisionais gaúchos que se encontram em situação de superlotação, déficit de vagas e falta de infraestrutura, se destaca o Presídio Central de Porto Alegre.

O Presídio Central de Porto Alegre começou a ser construído no ano de 1959, tendo a sua denominação alterada por meio do Decreto n. 53.297 de novembro de 2016 (RIO..., 2023), passando a ser chamado de Cadeia Pública de Porto Alegre (PCPA). Originalmente a penitenciária foi projetada para possuir uma infraestrutura sofisticada, no entanto, pela falta de verba foi inaugurada precariamente em 1962, com metade dos prédios que estavam previstos na planta.

No ano de 2019, o PCPA possuía uma população de 4.276 mil pessoas encarceradas, sendo que a capacidade de engenharia era de 1.824 mil. Com um aumento de 77,9% acima da sua capacidade, o PCPA ficou marcado pela superlotação, pela falta de higiene e principalmente pelas condições degradantes e desumanas que os presos viviam. (LEÃO e RODRIGUES, 2019)

Além disso, a violência é um dos grandes problemas enfrentados pelo PCPA, com constantes motins, confrontos entre presos e os poucos recursos tornando quase que impossível manter a ordem e o controle dos detentos.

Em 2021 o Governo do Estado do Rio Grande do Sul anunciou a demolição do PCPA e a construção de uma nova Cadeia Pública em Porto Alegre com capacidade de 1.856 vagas (DIHL, 2021).

Evidentemente que a falta de investimentos adequados em infraestrutura e programas sociais para a ressocialização dos apenados contribuiu negativamente para o cenário retratado, além de gerar insegurança para a sociedade em geral.

Assim, torna-se imperativo a necessidade de repensar as políticas punitivas estatais e investir em políticas para a prevenção de crimes, reabilitação e reintegração social, bem como promover medidas alternativas ao encarceramento em massa, começando pelos crimes de menor potencial ofensivo.

Imprescindível destacar que também é fundamental fortalecer a atuação do sistema de justiça na busca da redução das desigualdades sociais e da garantia do acesso à justiça para toda a população.

O FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ÂMBITO DAS PENITENCIÁRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Uma realidade presente no sistema prisional gaúcho que tem se mostrado significativa e preocupante é o fortalecimento das organizações criminosas dentro das penitenciárias gaúchas.

Seguindo o exemplo de facções criminosas que atuavam em presídios do Rio de Janeiro e São Paulo, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), os criminosos resolveram usar a máquina do Presídio Central para manter operações criminosas do lado de fora do xadrez. “Eles se deram conta que permanecer em estado de guerra atrapalhava os negócios. Por isso se tornaram mais organizados e começaram a respeitar o espaço um do outro dentro da prisão”, afirma Dorneles. O Casarão virou um grande QG do crime organizado (RUAS, 2016, p.2).

Há décadas as organizações criminosas têm se consolidado e expandido sua influência dentro das penitenciárias brasileiras, visando estabelecer os seus tentáculos para além dos muros. A superlotação e a falta de controle dos presos, aliada com a falta de separação adequada da massa carcerária, tem se mostrado uma oportunidade única para o recrutamento das organizações criminosas, além de que essas condições precárias permitem que os líderes criminosos continuem a controlar seus negócios ilegais mesmo enquanto segregados.

Em vista desse cenário caótico enfrentado pelo sistema penitenciário gaúcho, na maioria das vezes associar-se a organizações criminosas dentro das penitenciárias, tem se mostrado um requisito fundamental para a garantia de direitos básicos dentro do cárcere.

Para Machado da Silva (1999, p.12), *“a criminalidade organizada é uma realidade social com lógica própria, até agora não estudada, e que funciona com certa independência em relação a outros problemas e fenômenos sociais, como a crise do Estado”*

De acordo com Dornelles (2008), no Rio Grande do Sul, as organizações criminosas tiveram como partida os anos 80, mais precisamente o ano de 1987, com a origem da Falange Gaúcha.

A Falange Gaúcha foi uma facção criminosa composta por um grupo de apenados do Presídio Central de Porto Alegre, que teve a sua estrutura inspirada na facção criminosa denominada Comando Vermelho (CV).

Alguns anos mais tarde, com o fim de lideranças originais e a polarização entre os presos, a Falange Gaúcha teve seu término em 1996. Diante disso, surgiram mais organizações criminosas, dentre elas Os Manos, nas acomodações do antigo Presídio Central, no final da década de 1980 (PORTO, 2008).

A facção criminosa Os Manos, foi criada no Presídio Central de Porto Alegre no ano de 1990 e se consolidou através de uma base territorial na região do Vale do Rio dos Sinos. Atualmente, a facção Os Manos, possui tentáculos em todo o Estado do Rio Grande do Sul, consolidando-se no mais alto grau de organização ente as facções que atuam no estado.

A facção Os Manos é a mais antiga e articulada do estado, sendo conhecida pelo seu envolvimento com o tráfico internacional de drogas, roubos e comércio ilegal de armas, bem como pelo seu requinte de crueldade no cometimento dos crimes, assassinando os seus rivais a tiros, facadas, apedrejamento e até mesmo de tanto bater.

Outrossim, outra facção criminosa que tem ganhado notoriedade é o grupo, independente V7 que originalmente nasceu como uma quadrilha de

traficantes na Vila 27, Bairro Santa Tereza (DORNELES, 2022). Para alcançarem o status de facção criminosa, os V7 tiveram que expandir os seus tentáculos por todas as regiões da cidade de Porto Alegre, chegando até a conseguir uma galeria no Presídio Central de Porto Alegre. No ano de 2022, a cidade de Porto Alegre enfrentava uma onda de violência e de homicídios, gerada pela guerra das facções entre os V7 e Os Manos, na qual as ordens de execução partiam de três penitenciárias diferentes, trazendo insegurança a 19 bairros da cidade de Porto Alegre.

Além do terror instalado nas ruas da capital gaúcha, o conflito entre as facções também gerou efeitos no sistema prisional, uma vez que confrontos no dia 19 de abril, resultaram em sete apenados feridos no Presídio Central.

Por meio do Atlas da Violência divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, as cidades de Porto Alegre, Viamão, Alvorada e Sapucaia do Sul ficaram entre as 100 mais violentas de todo o país. (CERQUEIRA, 2021)

Em meio a um sistema prisional carcerário falido e após anos de falta de políticas públicas, investimento em vagas dos estabelecimentos prisionais e a fragilidade das estruturas carcerárias, pode-se afirmar que, inúmeras organizações criminosas nasceram e se fortalecem dentro das penitenciárias gaúchas, como meio que os apenados buscaram para terem suas necessidades básicas supridas e não apenas para si, mas também para suas famílias.

Assim, existem inúmeras razões para o fortalecimento das organizações criminosas dentro das penitenciárias gaúchas, o que exige uma abordagem multidimensional e efetiva para combater e retardar esse fortalecimento.

O ENCARCERAMENTO EM MASSA COMO PRINCIPAL RESPONSÁVEL PELO FORTALECIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Conforme explanado nos capítulos anteriores, as organizações criminosas no Estado do Rio Grande do Sul, tem se consolidado e se fortalecido progressivamente dentro das penitenciárias gaúchas.

Com índices altos de criminalidade no estado, o encarceramento em massa surge como uma resposta comum das autoridades competentes, todavia gera muitos efeitos negativos significativos, como o fortalecimento das organizações criminosas.

Conforme lecionam Machado *et al* (2023, p.20):

O sistema penitenciário gaúcho é extremamente conhecido e comentado nas mídias sociais, sociedade e judiciário, especialmente no que tange suas deficiências, como, por exemplo, no quesito insalubridade, precariedade e superlotação das celas, fatores que auxiliam na proliferação de epidemias e o contágio de doenças, dentre elas o HIV, sífilis, sarnas e outras. Atualmente, os presídios gaúchos têm por finalidade recuperar e ressocializar o indivíduo encarcerado para voltar a viver em sociedade. No entanto, a justiça gaúcha enfrenta dificuldades para exercer esse papel, diante do enorme número de presos e da influência do crime organizado que se agrava com o descaso com a segurança pública.

Segundo dados da Superintendência dos Serviços Penitenciários (RIO...,2022), no ano de 2022, o Estado do Rio Grande do Sul possuía cerca de 13 mil presos provisórios, sendo que muitos desses indivíduos muitas vezes estavam envolvidos em crimes de menor potencial ofensivo, sendo ainda réus primários. Além disso, esse aprisionamento também proporciona oportunidades únicas para o “recrutamento” de novos membros para as organizações criminosas, uma vez que muitas pessoas que cumprem pena se tornam vulneráveis e dispostas a se juntar a grupos criminosos para sobreviver dentro das penitenciárias.

Ademais, o contexto caótico do encarceramento em massa no sistema prisional gaúcho propicia um espaço muito específico e benéfico para a formação de alianças entre facções criminosas adversárias, considerando que os membros dessas facções são obrigados a conviver e interagir em um mesmo espaço físico, 24 horas por dia.

De acordo com Thompson (2002, p.36):

O uso generalizado da privação da liberdade humana como forma precípua de sanção criminal deu lugar ao estabelecimento de grande número de comunidades, nas quais convivem, de dezenas a milhares de pessoas. Essa coexistência grupal, como é óbvio, teria de dar origem a um sistema social. Não se subordinaria este, porém, à ordem decretada pelas autoridades criadoras, mas, como é comum, desenvolveria um regime interno próprio, informal, resultante da

interação concreta dos homens, diante dos problemas postos pelo ambiente particular em que se viram envolvidos.

Outrossim, os apenados têm a oportunidade de aprimorar o seu *modus operandi*, trocando experiências de condutas criminosas já praticadas e táticas de como se adaptar ao sistema, considerando que muitas pessoas que entram no sistema prisional têm contato com criminosos experientes e violentos, o que acabam facilitando a influência e o recrutamento pelas organizações criminosas já consolidadas.

Com a fragilidade enfrentada pelo sistema prisional do Rio Grande do Sul, o tráfico de drogas se mostra promissor na consolidação e na expansão das organizações criminosas dentro das penitenciárias gaúchas, dado que o baixo efetivo proporciona um descontrole em relação à massa carcerária em muitos estabelecimentos prisionais.

No sistema prisional gaúcho não é diferente, por vezes o indivíduo acaba preso por um determinado crime e, por não ter um apoio estatal dentro da cadeia, acaba tendo que pedir favores às facções, como, às vezes, um simples colchão ou uma manta para dormir. Quando esta pessoa consegue sair da prisão, ela está devendo esse determinado colchão para a facção, que acaba cobrando em forma de um tráfico de drogas, por exemplo (MACHADO *et al*, 2023. p.34)

A criminalização de questões sociais surge como mais uma das consequências negativas do encarceramento em massa, na medida em que na grande parte dos casos, o encarceramento falha na abordagem das causas fundamentais da criminalidade, como a pobreza, a desigualdade social, a falta de oportunidades no mercado de trabalho, a falta de acesso à educação, bem como a exclusão social. A vista disso, o sistema prisional visa criminalizar essas questões sociais, especialmente no que tange a grupos marginalizados e periféricos.

A forma de punir do estado tem demonstrado a criação de um ciclo vicioso, onde a criminalização alimenta, consolida e fortalece as organizações criminosas, devido à dificuldade que as pessoas encarceradas e egressas têm em se reintegrar à sociedade de forma positiva.

Como forma de solucionar essa problemática, é indispensável repensar as políticas de justiça criminal, visando novas alternativas ao encarceramento para crimes de menor potencial ofensivo, por exemplo, bem como investir em programas de prevenção aos crimes, reabilitação e reintegração social.

Imperativo destacar que, é fundamental promover uma abordagem multidimensional, que não compreenda apenas a segurança e a punição, como também o apoio social, a educação, a capacitação profissional e o acesso a serviços básicos de saúde. Além de que, o fortalecimento do sistema de justiça se mostra primordial para a garantia da seletividade penal, auxiliando no combate a corrupção e a imunidade e promovendo a cooperação entre as instituições responsáveis pela segurança pública e sistema penitenciário.

O encarceramento em massa possui diversos e irreparáveis impactos na sociedade, bem como auxilia de diversas maneiras o fortalecimento e a consolidação das organizações criminosas no Estado do Rio Grande do Sul. Assim, apenas com uma abordagem abrangente e efetiva, assentada em políticas públicas que buscam a reinserção social e a redução de reincidência, será possível construir o sistema de justiça justo, eficiente e humano que as legislações competentes esboçam em seus textos normativos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encarceramento em massa no Brasil enfrenta desafios significativos, como a superlotação das prisões, a falta de estrutura adequada e a violação dos direitos humanos dos detentos, o que compromete a possibilidade de ressocialização e reinserção na sociedade.

O impacto do encarceramento em massa é alarmante, contribuindo para o fortalecimento das facções criminosas. Nas prisões, essas organizações encontram um ambiente propício para recrutar novos membros, planejar ações criminosas e expandir sua influência, resultando em um aumento da violência e do crime nas ruas.

A presente pesquisa buscou examinar e debater o exponencial crescimento das organizações criminosas como um dos efeitos resultantes da

política estatal de encarceramento em massa. No corpo do texto, foram evidenciados diversos elementos que denotam a relação complexa entre os dois fenômenos supramencionados, focado principalmente no cenário do Estado do Rio Grande do Sul.

Foi possível compreender a política de encarceramento em massa adotada pelo Estado brasileiro, que essencialmente é fundamentada na convicção que o encarceramento desenfreado é a solução mais adequada para o combate ao crime, bem como as consequências indesejadas em vista dessa política. A superpoluição nos presídios, falta de infraestrutura básica, a ausência de políticas eficazes na ressocialização, da mesma forma que a morosidade da persecução penal no âmbito do sistema judiciário, foram alguns dos fatores apontados como contribuintes ao fortalecimento das organizações criminosas.

Durante a pesquisa, foi possível analisar que o Estado, ao adotar a política de encarceramento em massa, criou um terreno fértil nas penitenciárias, para a expansão das atividades ilícitas dos grupos criminosos. Como demonstrado, os presídios se tornaram espaços propícios ao recrutamento, treinamento e troca de informações acerca de modus operandi, assim, consolidando as organizações criminosas, que em meio ao sistema carcerário falido, conseguem operar as atividades ilícitas de dentro das prisões.

Esse fortalecimento das organizações criminosas, originou um ciclo vicioso de violência e insegurança pública, atingindo à sociedade por completo. Em vista desse panorama, se tornou evidente e crucial o debate sobre a modificação das estratégias adotadas no combate ao crime e ao encarceramento em massa.

Diante desse cenário, o encarceramento em massa adotado, não apenas no Estado do Rio Grande do Sul, mas também em todo o Brasil, mostra-se extremamente ineficiente ao seu propósito, ou seja, na promoção da segurança pública e combate ao crime organizado.

Destarte, é fundamental destacar que o acareamento do exponencial crescimento das organizações criminosas obriga a uma abordagem multifacetada, que englobe não somente o sistema de justiça criminal, mas

sobretudo, a educação, a saúde, a inserção da população marginalizada ao mercado de trabalho e essencialmente a garantia da efetivação dos direitos básicos fundamentais, inerentes a todos seres humanos. Ainda, é fundamental promover a ressocialização completa dos apenados, propiciando-lhes maneiras de se reintegrar à sociedade de forma digna.

Em suma, somente com um esforço conjunto e efetivo de todos, aliado a uma mudança de paradigma, será possível um vislumbre de futuro, no qual, o sistema de justiça e a segurança pública serão eficazes e igualitários. Dessa forma é possível apontar que a relação intrínseca entre o aumento da população carcerária e a consolidação das organizações criminosas, é complexa e demanda uma análise minuciosa e multidimensional.

Em conclusão, o encarceramento em massa possui diversos e irreparáveis impactos na sociedade, bem como auxilia de diversas maneiras o fortalecimento e a consolidação das organizações criminosas no Estado do Rio Grande do Sul. Carecendo uma abordagem abrangente e efetiva, assentada em políticas públicas que buscam a reinserção social e a redução de reincidência.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. **Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea**. Jornal de Psicologia-PSI, n. Abril/Junh, p. 7-8, 2002.
- BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 6. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2017
- CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Dados das Inspeções nos Estabelecimentos Penais**. Geopresídios é uma Radiografia do Sistema Prisional. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php
Acesso em: 23/06/2023.
- DIHL, Bibiana. **Governo do RS anuncia demolição do Presídio Central e construção de nova cadeia pública em Porto Alegre**. GZH Segurança, 19 de novembro de 2021. Disponível em:
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2021/11/governo-do-rs-anuncia-demolicao-do-presidio-central-e-construcao-de-nova-cadeia-publica-em-porto-alegre-ckw6l8zjt005n014cihnmfh6r.html> Acesso em: 23/06/2023.
- DORNELES, Renato. Número de presos no Rio Grande do Sul ultrapassa 40 mil. **GZH Segurança**, 02 de setembro de 2018. Disponível em:
<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2018/09/numero-de-presos-no-rio-grande-do-sul-ultrapassa-40-mil-cjlikqgt9063901qkj1xl7cb9.html> Acesso em: 23/06/2023.

DORNELES, Renato. **Quem são as facções e por que estão em guerra em Porto Alegre. Extra Classe**, 11 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/justica/2022/05/nova-guerra-de-faccoes-leva-tensao-e-morte-a-periferia/> Acesso em: 23/06/2023.

MACHADO, Ana Paula. **As raízes da violência no Brasil e sua solução, por Renato Sérgio de Lima**. Exame, 9 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/as-raizes-da-violenciano-brasil-e-a-sua-solucao-por-renato-sergio-de-lima/> Acesso em: 24/05/2023.

MACHADO, Moike Stredr Ferreira *et al.* **Sistema Penitenciário Gaúcho: superlotação carcerária, direitos sociais e os efeitos da prisionização**. São Paulo: Arche, 2023.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (SISDEPEN)**: Levantamento nacional de informações penitenciárias, período de janeiro a junho de 2020. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/sisdepen> Acesso em: 24/05/2023.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Decreto n. 53.297, de 10 de novembro de 2016**. Cria, extingue e altera a denominação de estabelecimentos prisionais no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em:

<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2053.297.pdf>
Acesso em: 23/06/2023.

RIO GRANDE DO SUL. Presos provisórios do sistema penitenciário gaúcho exercerão seu direito de voto neste domingo. Secretaria de Sistema Penais e Socioeducativos. **Superintendência dos Serviços Penitenciários**, 29 de setembro de 2022..

RUAS, Carla. **Bem-vindo ao inferno do Presídio Central**. Fisca Faca, 21 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://riscafaca.com.br/comportamento/a-chave-do-casarao/> Acesso em 23/06/2023.

THOMPSON, Augusto. **A questão Penitenciária**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TREZI, Humberto. **Livro "Falange Gaúcha" mapeia as origens das facções do Estado**. GZH Livros, 21 de junho de 2017. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/livros/noticia/2017/06/livro-falange-gaucha-mapeia-as-origens-das-faccoes-do-estado-9821721.html>
Acesso em: 23/06/2023.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001